

**Erasmus
University
Rotterdam**

Kennis (commons) Maken

Hoe institutioneel ontwerp ruimte vrijmaakt voor
informatieuitwisseling in de Rotterdamse haven

Masterscriptie
Joachim Jansen

Msc. Public Administration
Governance en Management van Complexe Systemen

Augustus 2021

**Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences**



Kennis (commons) Maken:
Hoe institutioneel ontwerp ruimte vrijmaakt voor
informatieuitwisseling in de Rotterdamse haven

Scriptie ter voltooiing van de *Master of Science in Public Administration,*
Governance en Management van Complexe Systemen

Joachim Boris Jansen
Studentnummer: 584904

Lezers:
Freek de Haan
Wouter Spekkink

Erasmus Universiteit Rotterdam,
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Rotterdam, Augustus 2021

Cover en tekst © 2021 Joachim Jansen

Abstract

Het Rotterdamse havengebied is de setting voor een kwalitatief onderzoek naar een geïnstitutionaliseerde informatie-uitwisseling. Een beroep op publiek-private informatiesamenwerking is daar het resultaat van aanhoudend gebruik van de haveninfrastructuur voor de handel in cocaïne. Deze scriptie probeert vanuit de theorie over de commons door te dringen tot de kern van de coördinatieproblemen achter publiek-private informatie-uitwisseling. Institutionaliseren van informatie-uitwisseling is een creatief proces waarbij politiek economische en juridische coördinatiedilemma's door op maat gemaakte formele en informele regels worden verlicht of opgelost. Op die manier faciliteert institutioneel ontwerp verbindingen tussen personen in formeel onafhankelijke organisaties binnen de context van de Rotterdamse haven, die elk een particulier zicht hebben op het havensysteem en de complexe problematiek rondom ondermijnende drugscriminaliteit.

Voor Lauren

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Probleemstelling	8
1.2 Informatie-uitwisseling als commons	10
1.3 Onderzoeksopzet	11
2. Theorie	12
2.1 Probleem van de commons	12
2.2 Instituties	13
2.3 Kennis als commons	14
2.4 Theoretisch kader	19
3. Methodologie	24
3.1 Onderzoeksstrategie	24
3.2 Caseselectie	26
3.2 Operationalisering	29
3.3 Onderzoeksmethode	31
4. Case: ISC als Knowledge Commons	33
4.1 Achtergrond	33
4.2 De commons in het ISC	50
4.3 Governance van de ISC-commons	58
4.4 Dynamiek	70
5. Bevindingen en conclusies	83
5.2 Conclusie	89
6 bijlage	92
6.1 Respondenten	92
6.2 Topiclijst interviews	92
6.4 Kwaliteit en betrouwbaarheid	100
6.5 Criminele modus operandi	101
7. Bibliografie	104

*“But here 'tis observable
that this infirmity of human nature becomes a remedy to itself...”*

David Hume

1. Inleiding

Ondanks de brede behoefte aan betere informatie-uitwisseling in publiek-private samenwerkingen is er geen eenduidig begrip van de coördinatiedilemma's die zulke kennisdeling belemmeren. Dit is in het bijzonder relevant voor het beleidsprobleem van ondermijning, een combinatie van criminele verschijnselen met maatschappelijk ontwrichtende gevolgen, zoals drugshandel, witwassen en corruptie. Sectorale kennisasymmetriën zorgen voor fragmentering in het zicht op ondermijning, waardoor bestaand beleid geen recht doet aan de onderlinge verbondenheid van het fenomeen (Tops & Schilders, 2016).

1.1 Probleemstelling

Een typisch voorbeeld zien we in de Rotterdamse haven (Staring et al., 2019). Een beroep op publiek-private informatiesamenwerking is daar het resultaat van aanhoudend gebruik van de haveninfrastructuur voor de verboden invoer van verdovende middelen. De smokkel van drugs is een complex probleem met ondermijnende effecten in de samenleving en in de haven, doordat het gebruikmaakt van de havenlogistieke voorzieningen. Voor een toegespitste aanpak in de haven is daarom kennis nodig uit verschillende informatiebronnen, zoals politie, douane en bedrijfsleven. Toch wordt de verwezenlijking van informatiedeling belemmerd door dilemma's rondom economische belangen en eigenaarschap over de problematiek rondom ondermijnende drugscriminaliteit (ODC).

De Rotterdamse haven is een centraal knooppunt voor de grensoverschrijdende handel in verdovende middelen (Staring et al., 2019). Criminele organisaties exploiteren kansen in de havenlogistieke infrastructuur om drugs Europa in te smokkelen, steeds vaker met medewerking van gecorrumpeerde havenwerknemers (Madarie & Kruisbergen, 2019). De overheid zoekt samenwerking met bedrijven doordat criminaliteit zich steeds meer afspeelt binnen de invloedsfeer van de private sector. Betere samenwerking zou het zicht op criminele kansen in het logistieke proces kunnen vergroten (Staring et al., 2019).

Publiek-private informatie-uitwisseling is een vorm van samenwerking die is gericht op het wegnemen van criminele kansen. Containerterminal-bedrijven en overheidsdiensten produceren veel expertise en informatie over de haven. Maar die kennis blijft besloten binnen de afzonderlijke organisaties. Het is precies deze fragmentering die ODC in de kaart speelt. De smokkel van drugs vindt plaats door het manipuleren van zulke onvolkomenheden en ruimtelijke ongelijkheden in kennis. Publiek-private informatie-uitwisseling is een mogelijke oplossing voor zulke informatielacunes.

Informatie-uitwisseling is echter geen eenvoudige technische opgave. Het vereist de combinatie en coördinatie van gevoelige informatie uit afgescheiden informatiebronnen. Informatie wordt niet zomaar gedeeld, ook al zou het rationeel zijn om zoveel mogelijk informatie bij elkaar te brengen (Frischmann et al., 2014b).

Ten eerste hebben publieke en private actoren uiteenlopende en soms conflicterende verantwoordelijkheden voor havenveiligheid. Private beveiligingsfunctionarissen zijn verantwoordelijk voor het beveiligen van havenfaciliteiten, maar dat vertaalt zich niet meteen naar verantwoordelijkheid voor het opsporen en stoppen van drugscriminaliteit. De rol van containerterminals als knooppunt in de drugseconomie staat ter discussie. Terminals zijn daardoor wisselend bereid om extra veiligheidsmaatregelen te nemen die het productieproces vertragen. Publieke diensten zijn wel verantwoordelijk voor de opsporing van drugscriminaliteit en handhaving van de openbare veiligheid in de haven, maar het is niet gangbaar om informatie en expertise met de private sector te delen.

Ten tweede zijn publieke en private actoren gebonden aan wet- en regelgeving die hun informatiepositie beperkt. In beide sectoren geldt bijvoorbeeld de AVG, die het delen van persoonsgegevens beperkt. De politie en douane hebben meer mogelijkheden om informatie te verzamelen, maar mogen alleen onder specifieke voorwaarden informatie delen. Concurrente bedrijven mogen bepaalde informatie met elkaar uitwisselen, maar lopen risico dat zij onbewust volgens de Mededingingswet concurrentieverstorende informatie delen. Waar private en publiek belangen elkaar raken is de ISPS-code, die terminals verplicht om beveiligingsmaatregelen te nemen.

Door de complexiteit van economische processen en systemen is de Rotterdamse haven een extreem informatierijke omgeving. Toch is de haven in sommige aspecten een kennisarme omgeving door de afbakening van informatiebronnen.

1.2 Informatie-uitwisseling als commons

Deze scriptie probeert vanuit de theorie over de commons door te dringen tot de kern van de coördinatieproblemen achter publiek-private informatie-uitwisseling. Onderzoek naar de commons concentreert zich op het effect van institutioneel ontwerp op de praktische uitwerking van collectieve-actieproblemen die spelen bij het gemeenschappelijke beheer van gedeelde goederen (Aligicǎ, 2014; Ostrom, 2010, 2015; Poteete et al., 2010).

In recente jaren groeit ook het begrip van kennis als commons (Frischmann et al., 2014a; Hess & Ostrom, 2011; Sanfilippo et al., 2021). Kennis is een uitputbaar goed: het vereist de coördinatie en ontwikkeling van wederzijds informatieverkeer tussen individuen om te voorkomen dat gedeelde kennis opdroogt door onderproductie.

Om te onderzoeken hoe informatie-uitwisseling ontstaat in een complexe omgeving benadert dit onderzoek informatie-uitwisseling als commons. Dit moet duidelijk maken wat voor soort gedeelde resource informatie is, en hoe kennis ondanks begrensde informatiebronnen gemeenschappelijk kan worden.

De centrale onderzoeksvraag is: *Op welke manier draagt de institutionalisering van publiek-private informatie-uitwisseling bij aan kennis over, en de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven?*

1.3 Onderzoeksopzet

De Rotterdamse haven is de setting voor een kwalitatief onderzoek naar een geïstitutionaliseerde informatie-uitwisseling.

Het Information Sharing Center Port Safety & Security (ISC) is een samenwerkingsverband op operationeel niveau waarin security-managers van de Rotterdamse containerterminals informatie uitwisselen met opsporings-specialisten van verschillende overheidsorganisaties, waaronder de politie en douane.

Het samenwerkingsverband slaagt in het opzetten en onderhouden van een informatieverkeer tussen publieke en private actoren (Staring et al., 2019, pp. 192–193). De samenwerking opereert in de ruimte voor coöperatie die overblijft in de discussie over de rolverdeling van overheid en markt in het bestrijden van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.

Door de behandeling van deze typische case komen hopelijk niet alleen coördinatieproblemen tevoorschijn maar ook coöperatieve oplossingen die breder toepasbaar zijn in de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit.

2. Theorie

De theoretische puzzel is om te begrijpen hoe publieke en private actoren in een complexe informatieomgeving gemeenschappelijke kennis kunnen ontwikkelen over het gedeelde probleem van ondermijnende drugscriminaliteit. Dit hoofdstuk ontwikkelt een begrip van kennis als common-pool resource, en een begrip van informatie-uitwisseling als commons.

2.1 Probleem van de commons

De propositie in de probleemstelling is dat gemeenschappelijke kennis over ondermijnende drugscriminaliteit (ODC) versnipperd door de afbakening van informatie, als gevolg van dilemma's over verantwoordelijkheid, en restrictieve wet- en regelgeving

De situatie lijkt op een tragedy-of-the-commons: een paradigmatisch collectieve-actieprobleem waarbij de vraag is wat er gebeurt met een weiland in gemeenschappelijk bezit als individuele boeren er hun vee laten grazen (Cole et al., 2013).

De pessimistische lezing stelt dat uitputting van de weide onvermijdelijk is omdat elke boer zijn opbrengst verhoogt door zoveel mogelijk koeien te laten grazen en zo min mogelijk te zaaien (Fine, 2010).

Deze lezing is gestoeld op de klassieke demonstraties dat uit eigenbelang handelende individuen niet zomaar samenwerken om een gemeenschappelijk goed te onderhouden.

In het prisoner's dilemma staan twee verdachten voor de individuele keuze om te bekennen of ontkennen: als de een ontkent krijgt hij een verminderde straf en de ander een hogere straf, en als beiden bekennen krijgen ze allebei verminderde straf. Ieder gaat vrijuit als zij allebei ontkennen, maar doordat ze elkaar elkaars positie niet kennen is het rationeel om te bekennen. Het effect is een suboptimale uitkomst voor beide verdachten (Ostrom, 2015).

Met soortgelijke strekking verklaart het free-riderprobleem van collectieve actie de prikkel voor individuen om niet bij te dragen aan de voorziening van ondeelbare publieke goederen (Olson, 1965). Het levert immers minder op om bij te dragen als een goed toch vrij beschikbaar is. Daarom zijn het vooral groepen met deelbelangen die zich organiseren voor (of tegen) de voorziening van een publiek goed (Olson, 1965, p. 1–2).

De pessimistische oplossing is het privatiseren van de weide en de hiërarchische regulering van eigendom, zodat elke boer risico draagt voor zijn stuk grond en daardoor het landschap vruchtbaar en rendabel blijft (G. Hardin, 1968).

In de praktijk blijkt die oplossing echter niet altijd te leiden tot hernieuwbaar gebruik van gedeelde hulpbronnen. Private zelfregulering garandeert geen effectieve risicodeling voor negatieve externaliteiten en dikwijls staan overheden niet in voor de reallocatie van sociale kosten van bedrijvigheid in de gemeenschappelijke ruimte (Frynas, 2009; Gereffi & Mayer, 2018; Vogel, 2006). Een Nederlands voorbeeld is bodemverontreiniging en biodiversiteitsverlies als gevolg van landbouw (Lintsen et al., 2018, pp. 147–151).

De contrasterende lezing stelt dat gemeenschappelijk beheer onder bepaalde voorwaarden mogelijk is (Ostrom, 2015). De voorstelling van de tragedie gaat net als het prisoner's dilemma uit van een nulsituatie waarin deelnemers geen invloed kunnen uitoefenen op hun omstandigheden. Actoren in open samenlevingen kunnen echter instituties ontwerpen die de eigen consumptie en productie van gemeenschappelijke goederen reguleren (Ostrom, 2015, p. 15).

2.2 Instituties

Instituties zijn geschreven en ongeschreven regels met een prescriptieve werking op gedrag (Ostrom, 2005, p. 3). Instituties reguleren interacties in en tussen sociale sferen op verschillende abstractieniveaus, van huishoudens tot sportwedstrijden, wijken, bedrijven, markten, en overheden (Ostrom, 2005, p. 3).

“The opportunities and constraints individuals face in any particular situation, the information they obtain, the benefits they obtain or are excluded from, and how they reason about the situation are all affected by the rules or absence of rules that structure the situation” (Ostrom, 2005, p. 3).

In dit opzicht is een tragedie niet de onvermijdelijke uitkomst van de commons maar van instituties die schitteren door afwezigheid: die private gebruikers onbeperkt toestaan een hulpbron te gebruiken, zonder verdere verplichting of handhaving van contracten (Cole et al., 2013, p. 353). Bestaande wet- en regelgeving verdeelt het speelveld en bevordert bepaalde interactiepatronen.

2.3 Kennis als commons

De commons draait in de kern om de analyse van het gemeenschappelijk beheer van gedeelde goederen, in technische begrippen: (i) publieke goederen, vrij beschikbare goederen waarvan het gebruik niet leidt tot afname in de beschikbaarheid voor anderen (schone lucht, internationale wateren); en (ii) common-pool resources, moeilijk uitsluitbare maar schaarse goederen waarvan een consumptie de totale voorraad (tijdelijk) vermindert, zoals vispopulaties (McGinnis, 2019, p. 51). Daar staan pure private goederen tegenover die deelbaar en rivaliserend zijn (Cornes & Sandler, 1996, p. 9).

Lang werd kennis in de commons-literatuur gezien als publiek goed, omdat bezit van kennis immers niet leidt tot een afname in de kennis van de ander (Ostrom & Ostrom, 1977). In de praktijk is kennis echter een schaars goed. In recente jaren groeit ook het begrip van kennis als commons (Frischmann et al., 2014a; Hess & Ostrom, 2011; Sanfilippo et al., 2021).

Anders dan natuurlijke commons is kennis het immateriële product van intellectuele, culturele, economische en sociale processen. Gebruik van de commons leidt niet tot een afname in de hoeveelheid kennis. Maar net als in natuurlijke commons vindt kennisdeling plaats tegen de achtergrond van private en publieke claims op de commons die zijn verankerd in wet- en regelgeving. Met andere woorden, de productie van gedeelde kennis wordt aan de aanbodkant ingesloten door wetten en conventies die het delen van informatie beperken (Strandburg et al., 2017).

Frischman, Madison en Strandburg definiëren de knowledge commons als ‘the institutionalized community governance of the sharing and, in some cases, creation, of information, science, knowledge, data, and other types of intellectual and cultural resources’ (Frischmann et al., 2014a, p. 3). Net als bij natuurlijke hulpbronnen beïnvloeden coördinatiedilemma’s het succes van de commons, maar door de sociale aard van kennis ligt de oorsprong van de coördinatiedilemma’s in de culturele achtergrond van kennis en informatie en minder in de fysieke eigenschappen van de hulpbron zelf (Strandburg et al., 2017). Net als natuurlijke hulpbronnen is het voortbestaan van gemeenschappelijke informatiebronnen afhankelijk van institutionele voorzieningen die bepalen wie toegang heeft en wie verantwoordelijk is voor het beheer van de gedeelde hulpbron. Het verschil met de ecologische commons is dat de kennis tegelijkertijd de input en output is van zulke institutionele voorzieningen (Frischmann et al., 2014, p. 16).

2.3.1 Verschil tussen informatie en kennis

De voorziening en governance van kennis als gedeeld goed is afhankelijk van determinanten en interpretatieve processen in een sociaal, cultureel, juridische en politiek-bestuurlijk ecosysteem. Een belangrijk conceptueel onderscheid om te maken is daarom het verschil tussen informatie en kennis (Hoppe, 2011, pp. 54–55).

De kennis in publiek-private informatie-uitwisselingen heeft zijn oorsprong niet in ecologische fenomenen maar in multidimensionale sociale problemen waarover meerdere bronnen verschillende soorten informatie bezitten. De ‘objectieve’ hulpbron in de samenwerking is daarom het wederzijdse informatieverkeer tussen de verschillende deelnemers. Maar alleen de overdracht van ‘rauwe informatie’ verklaart niet in zichzelf hoe gemeenschappelijke kennis ontstaat.

Ten eerste omdat de informatie die wordt gedeeld door allerlei wetten en conventies wordt begrensd, bijvoorbeeld geheimhouding over lopende opsporingszaken en wetgeving over het verwerken van persoonsgegevens. Generieke (bv. geanonimiseerde) informatie moet dus altijd van context worden voorzien.

Ten tweede is informatie (nog) geen kennis: *“Information is always only information in the light of certain knowledge and of a presupposed (syntactic and/or semantic) system of signs and interpretation”* (Abel, 2008, p. 17).

Het delen van kennis wordt geconditioneerd door de cognitieve vermogens van de zender en ontvanger (Simon, 1956) (Simon, 1956, 1962, 1973) en de communicatieve context waarin informatie wordt ontvangen (Ancori et al., 2000, p. 256). De vraag is dan, met andere woorden: hoe wordt particuliere informatie gemeenschappelijke kennis?

2.3.2 Uitputting van kennis

De institutionalisering van de knowledge commons vindt plaats tegen de achtergrond van een sociale wereld die wordt gekenmerkt door ‘*spatial disparities of knowledge*’ (Meusbürger, 2008).

Alle nieuwe kennis ‘begint’ als lokale kennis (Meusbürger, 2008, p. 37) (MB/37); *‘[e]very piece of knowledge has a background in, and is based on, aspects of the practice of life and actions’* (Abel, 2008, p. 29).

De lokale, praktische omgeving waarin kennis wordt geproduceerd is geïnstitutionaliseerd, geroutineerd en gereguleerd door (wetenschappelijke) standaarden over wat ‘ware’ en ‘juiste’ informatie is: *‘if one starts an action, one does so on those assumptions that one considers to be determined and certain, that is, on what one knows of the situation in question’* (Abel, 2008, p. 29).

De communicatie van informatie uit de ene sociale sfeer leidt niet onvoorwaardelijk tot kennis in de andere. Deze situatie noemt Meusburger de knowledge-transfer paradox (2008). Dit is herkenbaar in de uitdrukking *langs elkaar heen praten*. Informatie uit verschillende domeinen en competenties wordt alleen gemeenschappelijke kennis zodra wordt gedeeld en wordt herkend als nuttige informatie volgens de standaarden van het andere domein (Meusburger, 2008, p. 37). Dit geeft een mogelijke verklaring voor de oorsprong van het onderliggende coördinatieprobleem in publiek-private informatie-uitwisseling.

2.3.3 Gemeenschappelijke kennis

Een soortgelijk verband tussen sociale condities en de ontwikkeling van kennis werd gelegd door Michael Polanyi (2015). Op basis van dezelfde premisse baseerde hij zijn theorie dat gemeenschappelijke kennis juist ontstaat als gevolg van afzonderlijke kennisstructuren.

Zijn theorie van persoonlijke kennis begint met de begrensde persoonlijke deelname van actoren in een gemeenschappelijke natuurlijke en sociale realiteit die hij de ‘tacit dimension’ noemde (Zhenhua, 2008). Kennisontwikkeling gebeurt door de persoonlijke, articulatie van wetenschappelijke feiten uit deze impliciete dimensie (Jung, 2011, p. 220) .

Het fundamentele inzicht is dat kennis niet equivalent is aan expliciete kennis, maar dat kennis ook buiten de persoonlijke articulatie ligt, namelijk in de impliciete complexiteit van de externe realiteit die niet omvattend en expliciet wordt begrepen door een enkele actor (Jung, 2011, p. 323). Kennisontwikkeling draait daarom om de '*objective epistemic justification*' van persoonlijke kennis in sociaal verband, wat hij een '*commitment structure*' noemde (Jung, 2011, p. 323).

Het paradoxale is dat de articulatie van impliciete informatie uit de omgeving altijd op voorhand al beperkt is (Polanyi/106); de poging om eenheid in de impliciete dimensie aan te brengen is daardoor altijd vatbaar voor tegenstrijdige articulaties in concurrerende commitment structures. "*What is tacit knowledge for one person or at one point in time can be perfectly explicit for other actors or at some other time*" (Meusburger, 2008, p. 69).

Maar juist deze situatie zou volgens Polanyi (anticiperend op Kuhn en Feyerabend) leiden tot kennisontwikkeling in groepen (Jacobs, 2002; Stoyanov, 2017). '*Grote ontdekkingen veranderen onze interpretatieve denkkaders*' en zijn niet het gevolg van de (paradigmatische) '*toepassing van bestaande procedures*' maar van creatieve oplossingen voor '*logische gaten tussen conflicterende denksystemen*' (Polanyi, 2015, p. 151).

De ontwikkeling van gemeenschappelijke kennis is dus niet zozeer gehinderd door de verscheidenheid aan rivaliserende (wetenschappelijke) kennisgemeenschappen, maar door een gebrek aan interactie tussen de verschillende groepen waardoor kennis besloten blijft in bubbels (Hoppe, 2011, pp. 54–55; Johns, 2006, p. 152).

Volgens deze logica zou de institutionalisering van publiek-private informatiedeling kunnen bijdragen aan kennis over en de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit.

Geïstitutionaliseerde informatie-uitwisseling tussen publieke en private partners bestaat uit de creatie van wat Polanyi een commitment structure noemde (Jung, 2011).

De analyse van kennisontwikkeling in een knowledge commons bestaat daarom uit het onderzoeken van (i) de contextuele variabelen die doorwerken in de informatiepositie van de verschillende deelnemers, (ii) de wisselwerking tussen deelnemers, regels en de informatie die wordt gedeeld, en (iii) hoe de interactie tussen deelnemers mogelijk leidt tot de ontwikkeling van nuttige kennis.

2.4 Theoretisch kader

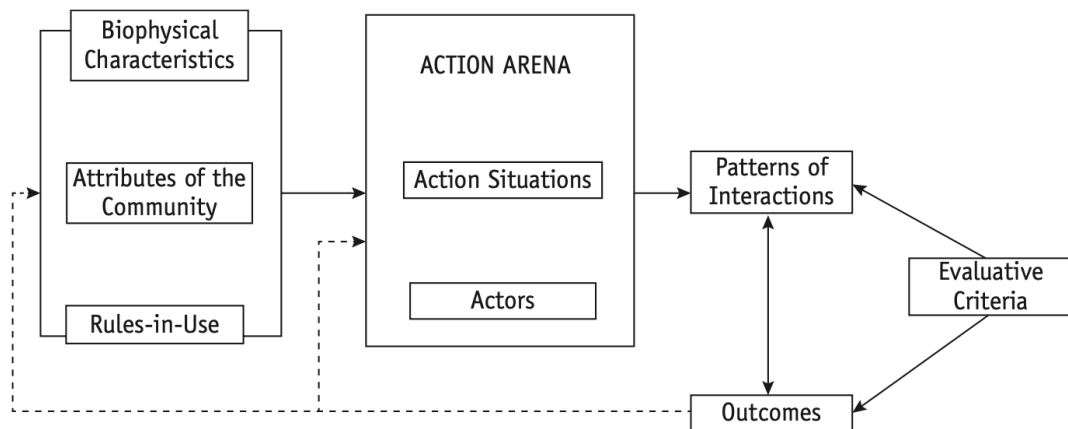
Frischman, Madison en Strandburg (2014) ontwikkelden een op kennis-commons toegespitste adaptatie van Elinor Ostrom's methode voor institutionele analyse (2.4.1–2.4.4)

Ostrom ontwikkelde het Institutional Analysis & Development (IAD-)framework (Figuur 1). Deze methode van institutionele analyse begint met een begrip van de bredere exogene factoren die bepalen hoeveel spelende deelnemers hebben om hun omgang met gedeelde resources te reguleren.

De exogene variabelen formuleert Ostrom (2005, pp. 16–27) als: (a) de fysieke eigenschappen van de resource, (b) eigenschappen van de gemeenschap, (c) instituties.

Samen vormen deze bouwstenen de architectuur van de 'actie-arena' waar deelnemers elkaar treffen om praktische coördinatiedilemma's te behandelen (Ostrom 2005, p. 14). De afhankelijke variabele in het IAD-framework is de 'actiesituatie': *'the social space where participants with diverse preferences interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another, or fight (among the many things that individuals do in action arenas)'* (Ostrom 2005, p. 15).

De wisselwerking tussen concrete situaties en de exogene omgeving produceert waarneembare patronen van interacties en uitkomsten die vervolgens door deelnemers worden geëvalueerd en weer terugvloeien in het endogene institutionele proces (Ostrom, 2010, p. 647).



Figuur 1. Het Institutional Analysis & Development Framework (Ostrom, 2005).

2.4.1 Achtergrond

Aangezien kennis een sociaal product is begint de analyse bij de culturele en juridische achtergrond van de commons. De voorziening en governance van kennis als gedeeld goed is juist afhankelijk van determinanten en interpretatieve processen in een sociaal, cultureel, juridische en politiek-bestuurlijk ecosysteem. Een manier om deze analyse te focusen is door te onderscheiden voor welk coördinatiedilemma instituties worden opgericht (2.4.1.1), en op hoe wet- en regelgeving de gedeelde informatie beïnvloedt (2.4.1.2),

2.4.1.1 Governance als sociaal dilemma

Governance bestaat uit het (cognitief) structureren van complexe problemen in behapbare probleemdefinities en een corresponderende ruimte voor oplossingen, in relatie tot politieke, juridische en fysieke mogelijkheden (Dunn & Holzner, 1988; Hoppe, 2011; Simon, 1973; Turnbull & Hoppe, 2019).

deelnemers in *collaborative governance*-processen brengen hun persoonlijke begrip van deze achtergrond samen en proberen binnen een overkoepelend juridisch kader tot oplossingen te komen (Ansell & Gash, 2007; Bryson et al., 2017). Literatuur over collaborative governance stelt dat percepties van verantwoordelijkheid, macht en middelen invloed uitoefenen op de voorwaarden voor coöperatieve inspanningen (Ansell & Gash, 2007) en daarmee ook de bereidheid informatie en kennis te delen (Dawes et al., 2009).

2.4.1.1 Juridische basis

De commons opereren in overlappende wettelijke regimes. “[T]he commons issue shakes up dominant legal theory and requires jurists to be more imaginative than ever” (Marella, 2017). Het is een actieve onderneming van deelnemers om een structuur te ontwikkelen, terwijl tegelijk de voorziening in informatie door allerlei bepalingen wordt ingesloten.

2.4.2 Eigenschappen van de commons

Het volgende deel van de analyse identificeert de eigenschappen van de knowledge commons.

De analyse identificeert de resource die wordt gepoold in een commons-structuur (Frischmann et al., 2014a, p. 24). Aandacht gaat uit naar juridische en culturele aspecten die bepalen in hoeverre informatie deelbaar is.

De analyse identificeert de gemeenschap. Hier is specifieke aandacht voor de invloed van persoonlijke kennis van individuele deelnemers. Dat vereist een analyse van de posities en functies van deelnemers binnen hun respectievelijke sectoren en organisaties.

In deze stap wordt ook de haalbaarheid van kennisontwikkeling besproken, door te kijken naar de risico's en obstakels die door deelnemers voorzien in relatie met hun ambities.

2.4.3 Governance

De governance van de knowledge commons bestaat net als in het IAD-framework (2.3) uit instituties (2.2) die reguleren hoe deelnemers met een resource omgaan in een geregleerde setting.

Specifiek relevant zijn regels over de openheid (toegankelijkheid) van een groep en de openheid (beschikbaarheid) van de informatie en kennis die in een groep wordt gedeeld (Frischmann et al., 2014a, pp. 28–35).

Ecologische common-pool resources zijn fysiek uitputbaar en daarvoor is het gebruik ervan natuurlijk begrensd. Kennis en informatie kunnen in theorie onbeperkt worden gedeeld en overconsumptie is daarom geen risico. Regels over het delen van informatie bepalen eerder in hoeverre kennis buiten de groep bekend wordt.

Regels over de samenstelling van de groep hebben hetzelfde effect, net als regels over het mogelijke lidmaatschap van nieuwe deelnemers en regels over de fysieke setting waarin kennis wordt gedeeld en geproduceerd.

Regels over de voorziening van een resource bepalen in welke vorm informatie en kennis wordt gedeeld binnen een groep. Het ontwerp van deze regels bepaalt ook hoe deelnemers omgaan met de juridische beperkingen op het produceren verwerken en uitwisselen van informatie.

Governance-mechanismen leggen regels vast over: besluitvorming (bv. over de manier waarop regels worden bepaald en veranderd); het monitoren van de regels (bv. over de mate waarin deelnemers bijdragen aan het informatieverkeer); conflictresolutie en; sanctiemechanismen bij overtreding van normen en regels). De effectiviteit van commons governance wordt door Ostrom en FMS sterk gelinkt aan de effectiviteit van zulk endogene governance-mechanismen (Frischmann et al., 2014a, pp. 34–35; Ostrom, 2015, pp. 29–55)

2.4.4 Dynamiek

De analyse focust ten slotte op interacties tussen deelnemers. Coördinatie-dilemma's komen tot uiting in herhaalde actiesituaties (2005, p. 37).

De uitwisseling van informatie buiten geïnstitutionaliseerde domeinen gaat gepaard met inherente risico's doordat deelnemers niet van elkaar weten wat er met hun informatie gebeurt (Ostrom, 2005, p. 48; Sanfilippo et al., 2021). Een mogelijke uitkomst is daarom het stagneren van de informatiestroom.

Het argument voor institutioneel ontwerp is dat normen en conventies over communicatie, wederkerigheid en vertrouwen zorgen voor een verminderd risico op opportunistisch gedrag, doordat deelnemers elkaar in herhaalde situaties vertrouwen om niet opportunistisch te handelen, en conflicten kunnen uitonderhandelen (R. Hardin, 2009). De effectiviteit van een commons is daarom af te lezen aan het vermogen van een gemeenschap om via normen en conventies een duurzame informatiestroom en kennisontwikkeling te onderhouden, en op die manier een tragedie van onderproductie te voorkomen.

Interactiepatronen en uitkomsten zijn de waarneembare manifestaties van het praktische strategische gedrag van deelnemers in zulke coördinatiedilemma's. Hierin zou bijvoorbeeld zichtbaar kunnen worden welke inschatting deelnemers maken over de risico's en kosten van informatiedeling, en welke oplossingen deelnemers bedenken om coöperatieve prestaties te behalen. In deze scriptie zou daarom waarneembaar moeten worden in hoeverre deelnemers gedeelde kennis opbouwen, en op welke manier dat leidt tot uitkomsten in de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit. Deze uitkomsten vormen de basis voor een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

3. Methodologie

Dit hoofdstuk ontwikkelt methodologie waarmee de theoretische puzzel kan worden onderzocht. Het eerste onderdeel bepaalt de onderzoeksstrategie (3.1). Het tweede onderdeel geeft verantwoording over de caseselectie (3.2). Onderdeel drie presenteert de operationalisering van het TK (3.3). Onderdeel vier geeft uitleg over de onderzoeksmethode. Tot slot worden enkele kwaliteitswaarborgen toegelicht (3.4)

3.1 Onderzoeksstrategie

Als methode voor causale verklaring is institutionele analyse een manier om verklaringen op microniveau te begrijpen aan een macrocontext (Héritier, 2008; Ostrom, 2005, pp. 27–29). Dit is een nuttige benadering voor sociale problemen waarin veel verschillende factoren invloed uitoefenen op uitkomsten en dynamieken (Héritier, 2008, pp. 71–75). Het voordeel van deze benadering is dat het ruimte creëert voor complexe verklaringen (Ostrom, 2010).

Dit moet echter wel worden ondersteund in de gebruikte onderzoeksstrategie. Een deductieve strategie riskeert dat bepaalde variabelen buiten beeld vallen; een inductieve strategie kan complexiteit overweldigend maken (Denzin & Lincoln, 2018). Deze scriptie volgt een abductieve strategie door bepaalde componenten en hun relaties te plaatsen in een modulair construct waarin verschillende causale verklaringen mogelijk zijn (Héritier, 2008, p. 73). Het vormt op die manier een minimale a priori structuur die ruimte overlaat voor een wisselwerking tussen observaties en theorie (Friedrichs & Kratochwil, 2009).

De scriptie onderzoekt data door middel van neopragmatische onderzoeksstrategie op basis van een realistische ontologie die aansluit op de bovenstaande kennistheorie (Hoppe, 2011, p. 54; Kelly & Cordeiro, 2020). Daarin vormt persoonlijke kennis de basis voor sociale dynamiek. Een begrip van persoonlijke motiveringen is deels noodzakelijk om te begrijpen hoe mensen zich verhouden tot hun omstandigheden (Denzin & Lincoln, 2018, p. 57; Rescher, 2020).

De realistische literatuur benadrukt de complexe relatie tussen persoonlijke cognitie en materiële omstandigheden (Brassier, 2011, 2018; Pawson & Tilley, 1997, p. 69). Personen ontwikkelen kennis door hun particuliere *zijn* ('*indwelling*') in hun fysieke omgeving (Polanyi, 1998, pp. 208–215). De omstandigheden drukken echter geen stempel op een cognitieve tabula rasa; eerder is de persoonlijke voorstelling van de omgeving '*outcome of a peculiar activity of the knower, of a process of creation in which the subject places himself in mutual action with his natural and artificial surroundings*' (Bunge, 2009, p. 160). Dit perspectief is nuttig in een onderzoek naar kennis en informatie als gedeeld goed. De ontwikkeling van kennis is inherent verbonden met een praktische context. In dit opzicht is het delen van kennis daarom een coördinatiedilemma (Jha, 2002, pp. 226–228). De vraag in deze scriptie is op welke manier dit soort dilemma's worden opgelost. Zo sluiten epistemologie en ontologie aan op het doel van de scriptie.

De methodologie in deze scriptie is realistisch casestudieonderzoek (Bennett & Elman, 2006; Byrne, 2014, p. 155). Caseonderzoek is gangbaar in commons-onderzoek (Ostrom, 2010). De duurzaamheid van commons-instituten is vaak afhankelijk van een brede set interne en externe condities, waardoor het moeilijk is om resultaten te voorspellen (Bollier & Helfrich, 2019; De Moor, 2019; Dietz et al., 2003; Wall, 2014a). Het doel van casestudies in commons-onderzoek is om te begrijpen onder welke institutionele variabelen praktische sociale actie leidt tot uitkomsten van coördinatiedilemma's (Ostrom, 2005). Realistisch casestudie-onderzoek is toegespitst op het vormen van een volledig beeld van een commons (Ostrom, 2010, p. 642; Schwandt & Gates, 2017, p. 606).

3.2 Caseselectie

Een single-casestudie onderzoekt een fenomeen in zijn ‘real-life context’ (Yin, 2018). De methodologische stappen die worden gezet zijn het kiezen, conceptualiseren en analyseren van een fenomeen of gebeurtenis (event) als manifestatie van een bredere set fenomenen of gebeurtenissen (Vennesson, 2008, p. 226). De eerste stap is het aanwijzen van zo een geval van een breder fenomeen (Schwandt & Gates, 2017, p. 600). Een case wordt zowel gevonden als gemaakt, voor zover een actueel geval pas een geval van iets wordt zodra het op die manier wordt begrepen (Ragin & Becker, 1992). In de praktijk is caseselectie daarom een wisselwerking tussen theorie en empirie; *“we are dealing with things that are both real and constructed”* (Byrne, 2014, p. 155).

De caseselectie in deze scriptie begint met een probleem: ondermijnende drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Rapporten over dit fenomeen signaleren een behoefte aan betere informatie-uitwisseling tussen publieke en private actoren in des strijd tegen ondermijnende drugscriminaliteit (Bron). De eerste vraag die wordt gesteld is praktisch: wat verklaart het gebrek aan succesvolle informatie-uitwisseling? De kritische vraag in caseselectie is ‘what is this case a case of?’ (Schwandt & Gates, 2017, p. 601). Volgens de theorie over de knowledge commons kan informatie-uitwisseling worden begrepen als coördinatieprobleem en daarmee ook als commons-vraagstuk. Om zowel het praktische probleem als het theoretische fenomeen in zijn real-life context te lokaliseren is in het vooronderzoek een concrete casus gevonden die de kenmerken van een commons vertoont.

3.2.2 Information Sharing Center (ISC)

Een typisch voorbeeld van informatiesamenwerking over ondermijnende drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is het Information Sharing Center (ISC) Port Safety & Security: een operationeel samenwerkingsverband, opgericht in 2014, waarin beveiligingsmanagers van de veertien Rotterdamse containeroverslagbedrijven informatie uitwisselen met specialisten van verschillende overheidsorganisaties. Containerterminals hebben een centrale positie in het havenlogistieke systeem. Deze bedrijven voorzien in het laden en lossen van schepen en de overslag van containers op verschillende modaliteiten (weg, spoor, water, pijpleiding). Het gebruik van zeecontainers door drugscriminelen is dan ook een relevant probleem in deze sector

(Staring et al., 2019, pp. 106–112).

Het ISC is een zeswekelijks operationeel overleg specifiek over de aanpak van (drugs)criminaliteitsproblematiek in de haven waarin Port Safety & Security-officers (PFSO's) van de veertien Rotterdamse containerterminals samenkomen met specialisten van uit de volgende overheidsorganisaties (6.1):

- Politie (recherche + Zeehavenpolitie)
- Douane
- Hit And Run Cargo (HARC-)team (samenwerkingsverband tussen douane, FIOD (Belastingdienst), Zeehavenpolitie en het Openbaar Ministerie (OM) in Rotterdam)
- Havenbedrijf Rotterdam (Havenmeester)
- Gemeente (sponsor)
- Openbaar Ministerie (notulenpartner).

De intentie van het overleg is om via informatie-uitwisseling te komen tot de praktische operationalisering van havenveiligheidsbeleid, richtlijnen en wetgeving, met specifieke aandacht voor de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit. In een grootschalig onderzoek naar (de aanpak van) drugscriminaliteit in Rotterdam werd de case eerder onderzocht en beschreven als best-practice voor duurzame publiek-private informatie-uitwisseling (Staring et al., 2019, pp. 187–193). Waar deze scriptie innoveert is de poging om de duurzaamheid van het overleg op systematische manier te verklaren vanuit een commons-perspectief

3.2.2 Steekproef

De steekproef van deze case is bewust gemaakt omdat het een typisch geval is van de praktische dimensie in de probleemstelling (Bryman, 2012, p. 419). Maar het is geen zelfverklaarde commons en lijkt in theoretisch opzicht daarom geen typische case.

Het idee van de commons heeft meerdere gezichten. Het is een drijfveer achter bewegingen voor de herontdekking van gemeenschap en ecologische duurzaamheid (Bloemen et al., 2019; Bollier & Helfrich, 2019). Deze opvatting verdeelt het veld in pessimisten en optimisten; commons-oplossingen zijn intrinsiek goed of hopeloos naïef (Egan, 2014, p. xiii). Deze bagage vertroebelt de perceptie van de commons.

Een tweede gezicht is wetenschappelijk. De genealogie van de commons verloopt vanaf de oudheid via Hobbes, Hume en Smith naar de marxisten (bv. Engels, E.P. Thompson) en de eerste institutionele economen, zoals Pigou en Coase, en uiteindelijk Elinor Ostrom *cum suis* (Wall, 2014a, 2014b). Deze scriptie volgt de laatsten in hun meer beperkte maar neutrale begrip van de commons, dat in essentie draait om de ‘consensual construction of effective rules’ (Wall, 2014a, p. 51).

De informatiesamenwerking kan als commons worden beschouwd, zoals veel samenwerkingen pas achteraf als commons worden geanalyseerd (Fenger, 2016; Fennell, 2014; Foster, 2011; Laborda-Pemán & De Moor, 2016). Het ISC is daarmee een minimale, afwijkende casus ‘at the far end of a particular dimension of interest’ (Bryman, 2012, p. 419). Juist daardoor zou het nut van een commons-benadering zich moeten bewijzen.

3.2 Operationalisering

Operationaliseren is het ‘vertalen’ van het TK naar een meetinstrument (Van Thiel, 2014, p. 29). Het faciliteert de stap tussen een theoretisch fenomeen en zijn ‘real-life context’ (Yin, 2018, p. 14). De vraag is wanneer we een empirische observatie als manifestatie van een theoretisch fenomeen begrijpen (Van Thiel, 2014, p. 43). Enkel de concepten benoemen is niet voldoende om te begrijpen in welke mate van intensiteit een fenomeen werkelijk voorkomt (Bryman, 2012, pp. 25–27). Ook in kwalitatief onderzoek moeten concepten meetbaar zijn om gegeven proposities te testen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

Van Thiel ontwikkelt hiervoor een hiërarchisch model van abstractie-niveaus: Operationalisering start met het (i) definiëren van een abstract concept; (ii) bepalen welke uitingvormen gelden als variabelen, m.a.w. de aangewezen empirische verschijnselen van een abstract concept (2014, pp. 43–45) en; (iii) indiceren hoe variabel de invloed van elk concept kan zijn. Gezien de descriptieve aard van dit case-onderzoek ligt de nadruk op het identificeren van de aanwezigheid van bepaalde institutionele voorwaarden en gebeurtenissen (tabel 1). De interpretivistische insteek focust de aandacht op de manier waarop en de context waarin uitingen worden gedaan. Deze indicatoren werken als instructie door in de codeerstrategie (6.3).

Tabel 1. Schematisch overzicht van het operationele kader, van globaal concept (o) en variabele (o.o) tot indicator (o.o.o).

- | |
|----------------------|
| 1. Achtergrond |
| 1.1. Sociaal dilemma |

- 1.1.1. Uitingen van probleemdefinities, -analyses en -oplossingen die relateren aan de achtergrond van het ISC.
- 1.2. Wet- en regelgeving
 - 1.2.1. Uitingen over de legaliteit van informatie(deling) en juridische voorwaarden.
- 2. Eigenschappen van de commons
 - 2.1. Resource
 - 2.1.1. Descriptieve uitingen over het type informatie dat wordt gedeeld: (a) herkomst (bron van informatie); (b) techniek om informatie te verwerven en delen (c) relevantie (waarde-oordelen over het nut van bepaalde informatie)
 - 2.2. Gemeenschap
 - 2.2.1. Uitingen van deelnemers over elkaars positie en over de eigen positie binnen een actiesituatie.
 - 2.2.2. Uitingen over de exclusiviteit van de gemeenschap (hoe toegankelijk zijn 'agenten' t.o.v. elkaar en hun 'principals'.
 - 2.3. Doelstellingen
 - 2.3.1. Descriptieve uitingen over (a) intenties; (b) ambities (op korte termijn/ lange termijn); (c) risico's en onzekerheden; (d) definities van succes/falen.
 - 2.4. Narratieven
 - 2.4.1. Oprichting: om te differentiëren met {sociaal dilemma} te voorkomen gaat het hier specifiek over overkoepelende narratieven over de oprichting en minder over de droge feiten.
 - 2.4.2. Sensemaking: zingevende discoursen over de ontwikkeling en verandering van institutionele structuren; een mengeling van terugblikken en vooruitzichten, causale analyses en gevoelsmatige ideeën over 'hoe het hoort' (Weick, Borrás).
- 3. Governance
 - 3.1. Openheid: geldende bepalingen over de openbaarheid ('publicness') van informatie naar partners toe
 - 3.2. Regels over de voorziening van een resource: Uitingen over regels die gelden voor het voorzien in informatie

- 3.3. Institutionele setting: Regels over de fysieke en sociale setting waarin overleggen plaatsvinden. Hieronder vallen ook discussies over de frequentie waarin men samenkomt (en waarom), wie er bij zit, en wat het betekent om er niet bij te zijn.
- 3.4. Governance-mechanismen: uitingen over de oplossingen van conflicten en mogelijkheden om te sanctioneren bij overtreding van regels
- 4. Dynamiek
 - 4.1. Interactiepatronen
 - 4.1.1. Uitingen over interacties (a) tussen deelnemers onderling; (b) tussen deelnemers en de institutionele structuur van de samenwerking en (c) tussen gedrag in de samenwerking en samenwerkingen buiten het ISC.
 - 4.2. Uitkomsten
 - 4.2.1. Uitingen over concrete, waarneembare, uitkomsten van het overleg op het gebied van kennisontwikkeling en beleid/oplossingen voor de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit.

3.3 Onderzoeksmethode

3.3.1 Datacollectie

De primaire basis voor het empirische gedeelte van deze scriptie is kwalitatieve data uit semigestructureerde interviews met respondenten (6.1). Respondenten zijn doelbewust gesampled voor het genereren van ‘thick description’ over ‘social settings, events, and often individuals’ (Bryman, 2012, p. 412).

Gemeenschappelijke kennisontwikkeling een complex sociaal proces van processen van deliberatie, contestatie en accreditatie tussen individuen met verschillende persoonlijke ideeën (2.5). Triangulatie (systematische vergelijking) van verschillende posities (i.c.m. literatuur) is daarom van instrumenteel belang voor de analyse (Denzin & Lincoln, 2018, p. 561). Interpretatief onderzoek richt de lens op zulke betekenisgevende discoursen (Dadze-Arthur, 2017).

Dataverzameling gebeurde door respondenten binnen deze arena te vragen naar de invloed van elke genoemde variabele (6.2). Respondenten zijn strategisch gekozen (Bryman, 2012, p. 418): de doelstelling was om genoeg respondenten uit de publieke en private sector in het ISC te spreken om een zo volledig mogelijk beeld van de institutionele context te vormen (Bryman, 2012, p. 426).

Om van de private sector een gemêleerd beeld te krijgen was de doelstelling om ten minste twee participanten te interviewen aangezien slechts een bedrijfstak wordt vertegenwoordigd in de samenwerking.

De publieke sector wordt door verschillende organisaties vertegenwoordigd en daarom was de doelstelling om vertegenwoordigers van elke publieke entiteit te spreken. Daarnaast is er bewust gekozen voor respondenten die ofwel initiatiefnemer van het ISC waren of bij de oprichting aanwezig waren.

Ook zijn interviews gevoerd met deskundigen, waaronder een Rotterdamse bedrijfsjuridisch expert (handelsverkeersrecht), een wetenschapper (criminologie) en een veiligheidsbeleidsmedewerker van een brancheorganisatie. Door omstandigheden hebben geen interviews plaatsgevonden met de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam. Openbare (beleids)documenten en literatuur moeten dit gebrek compenseren.

3.3.2 Data-analyse

De interviews met respondenten in het ISC zijn met toestemming getranscribeerd en vervolgens gecodeerd en geanalyseerd met de software Atlas.ti. Transcripten zijn veilig gedeeld met eerste lezer. Coderen is een manier om data in kleinere analyse-eenheden te verdelen en observaties te structureren (Van Thiel, 2014, pp. 142–146; Verhoeven, 2020). De methode moet de werking van de verschillende institutionele bouwstenen waarneembaar maken. De resultaten van de analyse volgens de structuur van het TK gerapporteerd.

4. Case: ISC als Knowledge Commons

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten uit het kwalitatieve onderzoek. Het eerste onderdeel beschrijft of het aanbod van informatie in de Rotterdamse haven vatbaar is voor uitputting (4.1). Dit moet duidelijk maken omwille van welk coördinatiedilemma het ISC is opgericht. Het tweede onderdeel verklaart hoe en waarom de stakeholders in het ISC bepaalde informatie uitwisselen (4.2). Het derde onderdeel beschrijft en analyseert de instituties van het ISC. Het vierde onderdeel analyseert of en hoe de instituties van het ISC beïnvloeden hoe deelnemers omgaan met elkaar en hun context (4.4). Uiteindelijke bevindingen leiden vervolgens tot een antwoord op de hoofdvraag (5).

4.1 Achtergrond

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van het kwalitatieve onderzoek. Het case-onderzoek volgt de logica van de institutionele methode. Onderzoek naar de achtergrond van de case moet uitwijzen hoe exogene omstandigheden (4.1) doorwerken in de specifieke vormgeving van een institutioneel verband (4.2, 4.3), en hoe deze instituties de interacties tussen actoren en hun omgeving beïnvloeden (4.4).

In drie afdelingen schetst dit onderdeel de achtergrondcondities voor het ISC: de context van de haven en ODC-problematiek (4.1.1); de sociale dilemma's over de aanpak (4.1.2) en juridische factoren die het delen van informatie beïnvloeden (4.1.3). De vraag is of het aanbod van informatie in de Rotterdamse haven vatbaar is voor uitputting. Daarop geeft een subconclusie antwoord (4.1.3).

4.1.1 Context

De samenwerking in het ISC begon in respons op de complexe drugsproblematiek in de Rotterdamse haven. Wat is daarover bekend?

4.1.1.1 Het Rotterdamse havengebied

Met een jaarlijkse overslag van 8,5 miljoen zeecontainers is de Rotterdamse haven een centrale toegangspoort voor de handel in geoorloofde en ongeoorloofde goederen (Farrell, 1998; Gruter & van de Mheen, 2005; Havenbedrijf Rotterdam, 2019; WEF, 2017; Zaitch, 2002a, 2002b).

Mainport Rotterdam is een voorname pijler van het Nederlandse groeimodel, dat een sterke koppeling tussen de Nederlandse open markteconomie en de vrije wereldmarkt nastreeft vanwege de voordelen voor (regionale) werkgelegenheid en het industriële ecosysteem (Gemeente Rotterdam, 2020; Groenleer et al., 2018; Roelandt et al., 2019). Het gaat om een omvangrijk logistiek complex dat biedt werkgelegenheid biedt aan 256 duizend mensen in de regio Rijn-Maasmond (Streng et al., 2020).

Internationale zeehavens concurreren door frictie te verwijderen uit de verbinding met het achterland: tijdgevoelige lading moet snel en onbelemmerd de haven passeren (Magnan & van der Horst, 2020; Merk, 2013, pp. 18–19). Bijkomend effect is dat de geavanceerde infrastructuur een internationaal drugshandelcircuit faciliteert (Staring et al., 2019).

4.1.1.2 Drugscriminaliteit

De Nederlandse georganiseerde criminaliteit focust op de grensoverschrijdende handel in drugs, mensen en wapens, met in de eerste plaats cocaïneimport (Kleemans et al., 2003). Spanning ontstaat doordat cocaïne meelift op het reguliere handelsverkeer.

Cocaïne-transport lijkt op de normale toeleveringsketen: grondstoffen worden verbouwd, bewerkt, in zeecontainers verscheept, en via Rotterdam gedistribueerd in de consumentenmarkt (Vermeulen et al., 2018; Zaitch, 2002b). Om veiligheidscontroles te omzeilen worden illegale middelen gesmokkeld via het legale circuit.

De criminologische literatuur spreekt over havens als plekken vol fysieke en metaforische deuren – plekken met een ‘specifieke ruimtelijke concentratie van kansen voor de handel in cocaïne’ waar criminelen pogen ‘een voet tussen de deur’ te krijgen (Roks et al., 2020, p. 8; Sergi, 2020).

De werkelijke prevalentie van de drugshandel is onbekend vanwege het obscure karakter van de handel en snelle fluctuaties in criminele modus operandi (Kappeler & Potter, 2018, p. 148). Toch zijn de contouren van criminele werkwijzen te onderscheiden door ervaringen uit de (internationale) opsporingspraktijk en wetenschappelijk onderzoek (Collins, 2014; Staring et al., 2019; Van de Bunt et al., 2013).

Het smokkelen vereist, naast topografische kennis van de haventerreinen, parate kennis van logistieke processen (Madarie & Kruisbergen, 2019; Staring et al., 2019). Het havengebied is geen hermetisch afgesloten terrein, maar een lappendeken van plekken die in meer of mindere mate toegankelijk zijn, afhankelijk van persoonlijke bevoegdheden en de intensiteit van het plaatselijke toezicht en fysieke barrières (Staring et al., 2019, p. 114).

Gezien de snelheid waarmee een grote concentratie van goederen wordt overgeslagen is het noodzakelijk om te weten waar containers zich zullen bevinden in het logistieke proces.

Handlangers komen containerterminalterreinen op om drugs uit specifieke containers te halen; zonder voorkennis is dat zoeken naar een speld in een hooiberg (RTV Rijnmond, 2020; Staring et al., 2019, p. 106). Gezien de toename in beveiligingsmaatregelen wordt het voor drugscriminelen steeds belangrijker om gebruik te maken van de kennis en toegangsbevoegdheid van personen met een legale betrekking in de haven. Dat gebeurt door actief te rekruteren onder havenpersoneel met grote handelingsvrijheid en toegang tot informatie en terreinen (Staring et al. 2019, p. 118).

Criminele organisaties proberen mensen te verleiden of dwingen tot medewerking, zowel met grote geldbedragen als met gewelddadige middelen zoals afpersing, chantage en (bedreiging met) fysiek geweld (Keijser et al., 2020, p. 18; Kleemans & van de Bunt, 1999, p. 11; Kruisbergen et al., 2012, pp. 64–66; Staring et al., 2019, pp. 157–159).

4.1.1.3 Ondermijnende eigenschappen van drugscriminaliteit

Nog meer dan legitieme logistieke ketens is de cocaïne-toeleveringsketen gevoelig voor chokepoints in de keten tussen productie- en afzetlanden (Beamon, 1998; Collins, 2014; Gereffi et al., 2005; Horst & Langen, 2008; Kleemans et al., 1998, p. 7). Reguliere internationale ondernemingen lossen dit op met investeringen in sociaal kapitaal en communicatiemiddelen tussen ketenpartners (Kano, 2018, pp. 11–12). Net zo goed investeren ‘illicit entrepreneurs’ in hun ketenpartners (Milhaupt & West, 2000, pp. 44–50; Staring et al., 2019, pp. 71–73; Van de Bunt et al., 2013). Zo constateren opsporingsdiensten naast gevallen van incidentele medewerking in recente jaren gevallen van langdurige medeplichtigheid van werknemers (facilitators) aan criminele activiteiten

De exploitatie en infiltratie van reguliere logistieke processen gaat ten koste van reguliere logistieke bedrijven, doordat productiemiddelen van bedrijven als containerterminals worden gebruikt voor irreguliere doeleinden. Het resultaat is dat bedrijven ongewild deel uitmaken van een grensoverschrijdende criminele economie (passieve facilitering) met als bedrijfsrisico dat werknemers criminele diensten kunnen gaan verlenen met behulp van bedrijfsinfrastructuur (actieve facilitering).

De ‘productie’ van havenveiligheid is gebaat bij sociaal kapitaal en naleving van integriteitsnormen op de werkvloer (Brewer, 2014, pp. 15–19; Sekkat, 2018, pp. 312–313). Omgekeerd is de productiviteit van criminele ondernemers juist afhankelijk van het devalueren van sociale bindingen om toegang te verkrijgen tot productiemiddelen (Kruisbergen et al., 2012, pp. 261–263). Het is dus niet toevallig dat de huidige bestrijding van georganiseerde misdaad zich in toenemende mate voltrekt in de sociale arena, waaronder de werkvloer (Boutellier et al., 2020; Kruisbergen et al., 2012, pp. 257–264; Staring et al., 2019, p. 20; Van der Steen et al., 2016, pp. 7–12).

Wat in beleidstermen *ondermijning* heet duidt op de herijking in de beeldvorming over criminaliteit waarbij *‘niet langer de daders of de criminaliteitsvormen centraal staan, maar in toenemende mate wordt gekeken naar het maatschappelijk effect’* (Staring et al., 2019, p. 20).

De term ondermijning veronderstelt een omvattender begrip van criminaliteit en rechtsbescherming dan het verwante begrip corruptie, wat net zo goed een niet-juridische verzamelterm is voor een ‘maatschappelijk klimaat waarin omkoping, fraude en afpersing gemeengoed zijn’ (Doorenbos & Rosing, 2013, p. 28). Het verschil is dat de bestrijding en strafbaarstelling van corruptie zich toespitst op ambtelijke en private omkoping, terwijl de bestrijding van ondermijning zich ook bedient van bestuurs-, fiscaal, en privaatrechtelijke instrumentaria.

Dit legt de beleidsmatige focus op sociale en economische gelegenheidsstructuren voor ondermijnende criminaliteit en bijbehorende geldstromen (Lam et al., 2018, p. 225; Noordanus, 2020, p. 14; Salet & Sackers, 2018, p. 24; Staring et al., 2019, pp. 206–207).

Een consequentie is dat legitieme verruiming van het aantal betrokken actoren in de aanpak (Lam et al., 2018, p. 225; Noordanus, 2020, p. 14; Salet & Sackers, 2018, p. 24; Staring et al., 2019, pp. 206–207) (Boutellier et al., 2020, pp. 14–16; Kruisbergen et al., 2012, p. 34; Salet & Sackers, 2018, pp. 26–29, 2018, pp. 9–12; Staring et al., 2019, pp. 165–171; Van der Steen et al., 2016, pp. 9–12).

De ambitie is een ‘meervoudige aanpak’ van de sociale risico’s van ODC in diverse economische sectoren, lokaliteiten en districten (Tops & Schilders, 2016). Onderdeel van dit integrale beleid is samenwerking met private en civiele partijen (Van der Steen et al., 2016, pp. 54–55; Staring et al. 164–165). Het argument is dat zij binnen hun invloedssfeer zicht hebben op crimineel gedrag en gelegenheidsstructuren, nog voordat zulke fenomenen verschijnen op de radar van handhavings- en opsporingsdiensten (Struikma et al., 2020).

4.1.2 Sociaal dilemma

Een pragmatische analyse benadrukt de causale werking van persoonlijke kennis op de ruimte voor coöperatieve oplossingen (Dunn & Holzner, 1988, p. 3). Respondenten is gevraagd te definiëren welk probleem ondermijnen de drugscriminaliteit (ODC) voorstelt binnen hun invloedssfeer en waarom het ISC een oplossing zou zijn.

4.1.2.1 Ruis

De haven is een complexe informatieomgeving. Een omvangrijke omloop van gegevens zorgt ervoor dat jaarlijks duizenden megaschepen en miljoenen zeecontainers door de haven kunnen bewegen (Zuidwijk & Veenstra, 2015). Elk schip meldt zich bij de douane en Havenmeester, die weer in contact staan met de terminal operators, roeiers, loodsen, etc. Rederijen en terminals wisselen continu informatie uit over zeeschepen en containers. Voor de overheid is informatie de bron voor besluiten over toezicht, opsporing en handhaving van wet- en regelgeving.

Tegelijk zorgt deze informatieovervloed voor ruis. Marktpartijen en overheidsorganisaties hebben eigen protocollen voor het verzamelen van data, onderscheiden daarin informatie die voor particuliere doeleinden relevant is en interpreteren data volgens corresponderende maatstaven. Hoewel sommige overheidsorganisaties vergaande vorderingsbevoegdheid hebben mist de overheid specifieke kennis van bedrijfsprocessen en locaties. Bedrijven hebben die kennis, maar interpreteren de kennis niet vanzelfsprekend volgens de logica van een onderzoeker. Het ontbreekt bedrijven aan kennis over snel veranderende criminele handelswijzen en de precieze dreiging daarvan voor het bedrijf. Zonder die wetenschap is het voor bedrijven moeilijk om problemen te signaleren of kwetsbaarheden weg te nemen – *‘Als je niet weet wat je moet zien, dan zie je het niet’* (Ro1).

Ook binnen bedrijven en binnen overheidsorganisaties is deskundigheid is ongelijk verdeeld: zo hebben private veiligheidsmanagers andere impressies van de drugscriminaliteit dan directieleden en is het een uitdaging voor overheidsorganisaties om ervaringen van specialisten en (wijk)agenten te verbinden met de kennis van strategische leidinggevend.

Dit creëert in de haven wat Meusburger '*spatial disparities of knowledge*' noemt (2008, p. 35).

4.1.2.1 Onzichtbare criminaliteit

Criminele modus operandi vinden plaats in deze '*mazen tussen organisaties en processen*' (RO3). Criminele handelwijzen maken opportunistisch gebruik van informatielacunes tussen (overheids)organisaties (6.5). Informatiesystemen worden geneutraliseerd, misleid en vermeden (Madarie & Kruisbergen, 2020). Zolang informatiesystemen fraude en corruptie niet opmerken wordt smokkel niet gesignaleerd en wordt er geen actie uitgevoerd.

4.1.2.2 Informatie-uitwisseling

De exploitatie van haveninfrastructuur en legale goederenstromen – met '*hulp van binnenuit*' – betreft containerterminals in de aanpak van drugscriminaliteit (Roks & Scheepmaker, 2019). De aanpak van het probleem is echter complex door de verkleaving van de criminele economie met de reguliere economie: illegaliteit loopt parallel aan legaliteit in een uitgebreid systeem van goederen- en informatiestromen, actoren en processen.

Private (beveiligings)bedrijven en overheidsorganisaties hebben leveren een bijdrage aan havenveiligheid, maar hebben vaak uiteenlopende en soms conflicterende verantwoordelijkheden (Marks et al., 2012, p. 22). Niemand heeft volledig overzicht. De combinatie van '*real-time*' informatie uit beide sectoren is daarom 'zowel een instrument als een voorwaarde' voor een samenhangend veiligheidsbeleid (Ibid., 2012, p. 24).

Diverse rapporten onderschrijven het nut en de noodzaak van publiek-private informatiedeling op het gebied van (ondermijnende) drugscriminaliteit in de Nederlandse zeehavens en logistieke sectoren (Bervoets et al., 2021; Eski et al., 2020; Keijser et al., 2020; Noordanus, 2020).

Dezelfde rapporten constateren een gebrek aan informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld door juridische beperkingen en terughoudendheid in het delen van gevoelige informatie (Staring et al., 2019, p. 187).

De inclusie van niet-publieke actoren in de veiligheidsaanpak vergroot de hoeveelheid belangen, visies en werkculturen, waardoor de complexiteit in de veiligheidsaanpak toeneemt (van Steden et al., 2011).

Informatie-uitwisseling is daarom niet simpelweg een technische fix. Informatie is het product van rivaliserende (exclusieve, beschermde) bronnen (Frischmann et al., 2014b, p. 18). Specifieke juridische en sociale aspecten begrenzen in hoeverre informatie kan worden gedeeld. Zulke grenzen liggen deels binnen, deels buiten de controle van participanten in een samenwerking (Ibid.). De vraag is hoeveel bewegingsruimte het probleem van ondermijnende drugscriminaliteit schept voor collectieve actie.

4.1.2.3 Verantwoordelijkheid en probleemeigenaarschap

Het hoofdzakelijke twistpunt tussen de publieke en private sector gaat over de verantwoordelijkheid van terminal operators en hun invloed op de beheersing van ODC.

Containerterminals zijn legitieme bedrijven die vanwege hun ongewilde betrokkenheid als platform voor drugshandel verantwoordelijk worden gehouden voor de mitigatie en preventie van hun deel in de facilitering van een criminele markt.

Volgens respondenten in de publieke sector kunnen terminal operators veiligheidsmaatregelen opschrijven om bij te dragen aan de preventie van drugscriminaliteit. De overheid doet daarmee een beroep op de autonomie en verantwoordelijkheid (en uiteindelijk ook capaciteit) van private organisaties. Wie kennis en invloed toerekent aan een bepaalde actor voelt tenslotte ook een oordeel over diens verantwoordelijk om te handelen (Robichaud & Wieland, 2017).

Maar de morele en juridische aansprakelijkheid van containerterminals is niet eenduidig: immers zijn misstanden het gevolg van misbruik van hun faciliteiten. Bovendien is een quid pro quo niet vanzelfsprekend, omdat overheidsorganisaties normaal weinig informatie delen met de private sector.

Terminal-operators weerspreken de karakterisering van ODC als externaliteit van hun bedrijfsprocessen. Drugscriminaliteit is een ‘breed maatschappelijk probleem’ (Gunneweg, 2021); “...zolang drugs gebruikt gaat worden in het binnenland, zal er de behoefte zijn om drugs in de Europese unie in te voeren” (Ro6); “...de terminal is, heel sec gezegd, gewoon een bedrijf wat schepen afhandelt ,de containers eraf haalt en op een vrachtwagen zet, of op een trein of een binnenvaartschip. Zij kunnen niet verantwoordelijk zijn voor de oplossing van dat veelzijdige probleem” (Ro1). Daarbij is het niet evident om extra beveiligingsmaatregelen te treffen die particuliere bedrijfsbelangen overstijgen, zeker als die ten koste gaan van productiviteit en concurrentiekracht.

Deze wederzijdse stellingname werkt door in de ruimte voor publieke en private samenwerking in de bestrijding van ODC. De afweging die bedrijven maken is volgens respondenten in de overheid ‘vooral: wat kost het me? En wat voor last heb ik ervan?’ (Ro3). Respondenten uit de private sector zeggen: “Je hebt altijd die gezonde strijd tussen: we hebben het maatschappelijk belang dat we de drugs van de straat moeten houden, maar we hebben ook een economisch belang, omdat we als bedrijf zijnde moeten doorgaan [en overheidsinterventies] zo weinig mogelijk invloed moeten hebben” (Ro4).

4.1.2.4 Ruimte voor coöperatie

Toch ziet de private sector argumenten om samenwerking aan te gaan met overheidspartijen. Bedrijven ervaren interne en externe nadelen van ODC.

Ten eerste veroorzaakt criminaliteit veroorzaakt onveilige werkvloer: (i) alomtegenwoordig nieuws over intimidatie en criminele rekrutering onder collega's creëert (onderling) wantrouwen door het gevoel dat *'eigenlijk...iedereen [kan worden] omgekocht, of overgehaald...om mee te werken'* (Ro4). (ii) Er gaat dreiging uit van insluipers (Ro6): *"Je moet je realiseren: onze mensen zijn bij nacht en ontij bezig dat operationele proces in gang te houden, worden vaak alleen of met zijn tweeën naar een opdracht gestuurd, hè, om ergens op het terrein een kraan te repareren... Dan voel je je weleens heel erg verlaten van alles, en ieder geluid, iedere schaduw die je ziet bewegen boezemt angst in."*

Ten tweede veroorzaakt ODC commerciële risico's: (iii) Het veroorzaakt reputatieschade en schrikt arbeid af in een toch al krappe arbeidsmarkt (Ro1, Ro6). (iv) Bedrijven draaien verlies tijdens politie- en douaneinterventies die operationele processen stilleggen naar aanleiding van verdachte signalen (uithalers op het terrein, drugs in een container). (v) Misbruik van informatie belemmert de core-business van terminals: *'[logistieke processen] zijn voornamelijk gebaseerd op onderling vertrouwen, hè, van rederij, een cargadoor, een terminal...op basis van vertrouwen werk je met elkaar samen. En daardoor deelde je heel veel informatie over zo'n container. Daar is een hele omslag in gekomen, eigenlijk, dóór deze smokkelmethodes'* (Ro6).

Bedrijven zoeken daarom aansluiting met overheidspartijen om de ondermijnende effecten van drugscriminaliteit te verminderen (Ro1). Bedrijven hebben inzicht in complexe logistieke processen maar missen actuele kennis en informatie over snel veranderende criminele werkwijzen, precieze dreigingsbeelden en mogelijkheden om ertegen op te treden. Daarbij hebben bedrijven beperkte wettelijke verantwoordelijkheden en handlingsbevoegdheden om criminele ondermijning effectief tegen te gaan.

Informatie van overheidsorganisaties kan bedrijven helpen bij de preventie en mitigatie van ODC-gerelateerde sociale risico's en kan commerciële schade reduceren doordat operationeel managers kunnen anticiperen op interventies.

Andersom dient informatie uit de private sector een publiek belang. Kennis over (logistieke) bedrijfsprocessen en arbeidsomstandigheden geeft overheidsspecialisten inzicht in kwetsbaarheden en risico's. Op die manier en groeit het zicht op onvolkomenheden in het beleid.

Binnen deze ruimte verzwakken absolute tegenstellingen tussen de private en publieke sector in de Rotterdamse politieke economie. In deze praktische bandbreedte overlappen publieke en private belangen, waardoor ruimte ontstaat voor publiek-private samenwerking.

4.1.2 Wet- en regelgeving

Er zijn geen evidente juridische vormen voor publiek-private informatie-uitwisselingsverbanden. Het is daarom aan personen in publiek-private samenwerkingen zelf om binnen wet- en regelgeving te onderhandelen over een coöperatieve basis voor het delen van informatie.

Wet- en regelgeving bepaalt welk type informatie mag worden verzameld, hoe (lang) het wordt opgeslagen en aan wie informatie mag worden verstrekt. De vraag is welke wetten en regels informatiedeling conditioneren. In deze sectie volgt toelichting en analyse bij de meest relevante juridische factoren voor het delen van informatie, namelijk: de AVG (4.1.2.1), WPG (4.1.2.2), DWU (4.1.2.3), Mededingingswet (4.1.2.4) en ISPS (4.1.2.5).

4.1.2.1 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

De AVG (2018) geldt in het algemeen voor elke deelnemer in het ISC. De wet legt voorwaarden vast over het verwerken en uitwisselen van (persoons)gegevens door organisaties. De AVG is ook het hoofdzakelijke knelpunt in publiek-private informatie-uitwisseling.

Dataverzameling moet minimaal en noodzakelijk zijn. Persoonsgegevens mogen enkel worden verwerkt of verstrekt op grond van ‘welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze’ (RvS, 2019, p. 38). Rechtmatige verzameling gebeurt als personen om wie het gaat toestemming verlenen voor het verwerken van persoonsgegevens. Persoonsgegevens mogen alleen zonder toestemming worden gedeeld als het nodig is voor het uitvoeren van taken ‘*van algemeen belang of openbaar gezag*’ of bij een ‘*gerechtvaardigd belang*’ – een belang ‘*dat de samenleving zó zwaarwegend vindt dat het erkenning heeft gevonden in het recht*’ (AP, 2021).

De AVG belemmert publiek-private informatie-uitwisseling omdat er (nog) geen juridische grondslag dat een ‘gerechtvaardigd belang’ constitueert (TK, 2020)

Publieke organisaties hebben mogelijkheden om gegevens onderling te delen ‘na intensieve afstemming en juridische begeleiding’ (RvS, 2019, p. 45). Samenwerkingsverbanden zijn voor publieke organisaties een middel om AVG-compliant informatie te delen. Zo wisselen publieke diensten gegevens uit binnen de RIEC's en het LIEC op grondslag van een taak van algemeen belang die is vastgelegd in een convenant (RIEC-LIEC, 2021).

Maar convenanten met de private sector hebben geen wettelijke grondslag: bestuursrechtelijke wetgeving bevat ‘*geen op samenwerkingsverbanden toegesneden grondslagen [...] voor verstrekking van gegevens aan private partijen*’ (TK, 2020, p. 13) – d.w.z. redenen die voor de AVG een gerechtvaardigde verwerkingsgrondslag zouden kunnen zijn.

Gegevensdeling in samenwerkingsverbanden steunt op de gepoolde zwaarwegende belangen van de publieke deelnemers en die van de verwerkingsverantwoordelijke publieke bevoegdheid (RvS, 2019). Bij publiek-private samenwerking ontbreekt deze mogelijkheid, waardoor uitwisseling van persoonsgegevens niet kan plaatsvinden. Kortom, voor zover het doel is om persoonsgegevens te verwerken wordt publiek-private informatie-uitwisseling door de AVG beperkt.

4.1.2.2 Wet politiegegevens (Wpg)

Voor de politie is de AVG alleen relevant bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet, verkeershandhaving (WAHV), de grensbewakingstaak, en publieksvoorlichting (bv. vrijgeven camerabeelden). Verder regelt de Wet politiegegevens (Wpg 2007) alle verwerking en uitwisseling van informatie tussen politieorganisaties en derden (overheden, burgers en private partijen). De wet geeft de politie meer wendbaarheid dan de AVG om informatie met derden te delen.

Politiegegevens mogen worden verwerkt als daarvoor een grondslag is in de Wpg (Struiksma et al., 2020, p. 15), namelijk als het nodig is voor: de uitvoering van de dagelijkse politietaak (art. 8); rechercheonderzoek voor een concreet onderzoeksdoel (art. 9); het vaststellen van betrokkenheid van personen bij (ernstige) bedreigingen van de rechtsorde; en; verwerken van gegevens van informanten (art. 12).

Uitwisseling met derden (o.a. in samenwerkingsverbanden) is onder voorwaarden mogelijk, voor bepaalde doeleinden (en ‘in overeenstemming met het bevoegd gezag’), namelijk: het voorkomen en opsporen van strafbare feiten; handhaven van de openbare orde; hulpverlening aan hulpbehoevenden en; uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving (Wpg art. 19, 20). Dat kan incidenteel gebeuren (art. 19), maar ook structureel in samenwerkingsverbanden (art. 20), mits in de beslissing om te delen wordt vastgelegd voor welk *‘zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is’*; voor *‘welk samenwerkingsverband de politiegegevens worden verstrekt’*; *‘het doel waartoe dit is opgericht’*, *‘welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden onder welke de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt’* (art. 20 lid 2).

Op deze manier geeft de Wpg de politie een gunstige basisinformatiepositie binnen het ISC en andere beleidsnetwerken. De wet ondersteunt daarmee de *‘informatiegestuurde’* strategie van de politie (Hengst et al., 2017); *“Kennis in de politie is als geld in de economie. Niet het doel van politieoptreden, maar...wel onmisbaar”* (Kop & Meershoek, 2017, p. 48).

4.1.2.3 Douanewetboek van de Unie (DWU)

De douane heeft een ambivalente informatiepositie doordat de organisatie beschikt over veel logistieke informatie, maar weinig mag delen van de Europese douanewet (DWU 2016).

Van elke (overheids)organisatie heeft de douane waarschijnlijk het beste inzicht in de goederen die het land binnenkomen (R07). Elk aanmerkend schip levert de douane gegevens over de lading, met als doel het innen van invoerrechten en accijnzen. De douane verwerkt deze gegevens in risicoanalyses (Van Huffelen, 2020). De douane detacheert specialisten in het HARC-team, naast opsporingsambtenaren van de FIOD en politie. Terwijl gemeentefunctionarissen bijvoorbeeld niet altijd overzien wat er in de haven gebeurt is de douane vaak fysiek zichtbaar op terreinen en hebben functionarissen een beeld van de logistieke processen (R05).

Volgens de DWU is de taak van de douane het beheersen van risico's rondom het grensoverschrijdende goederenverkeer, specifiek: (i) risico's voor de continuïteit van handhaving van de douanewetgeving, (ii) mogelijke negatieve gevolgen voor burgers op het gebied van veiligheid, volksgezondheid, milieu en economie, en (iii) kosten, risico's en reputatiekwesaties voor toeleveringsketens (Hintsa et al., 2011, pp. 3–7; Pourakbar & Zuidwijk, 2018, pp. 331–333).

De douane wordt door respondenten in onderzoeken gezien als een gesloten organisatie (Staring et al., 2019; Struiksma et al., 2020). Naast restrictieve wetgeving zijn contacten met lokale overheden afstandelijk omdat de douane onderdeel van de Rijksoverheid (Belastingdienst) is; *“Dus als de douane vangsten doet, nou hebben we dat vaak informeel wel geregeld dat we dat dan te horen krijgen, maar officieel: zij hoeven niets met ons te delen, want wij zijn niks v n hun, met hun, boven hun”* (R05).

Op basis van een concreet verzoek mag de douane informatie delen met de politie (Struiksma e.a., p. 56). De douane mag ook informatie ontvangen van de politie. Informatiedeling met derden in de private sector is beperkt tot algemene informatie over trends en globale ontwikkelingen.

4.1.2.4 Mededingingswet

Een meewegende factor voor private partijen in de samenwerking is de Mededingingswet (1997), waarin het Europese mededingingsrecht is neergelegd. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is toezichthouder en onderzoekt gevallen van concurrentievervalsing, bijvoorbeeld als gevolg van kartel- en monopolievorming of staatssteun. De wet beïnvloedt het ISC omdat informatie-uitwisseling al dan niet onbedoeld kan leiden tot collusie tussen ondernemers en het kunstmatig versterken van de marktpositie (ACM, 2015).

Desondanks is informatie-uitwisseling niet strikt verboden. Immers kan informatiedeling ook concurrentiebevorderend werken. Het ACM oordeelt per geval of ondernemers concurrentiegevoelige informatie uitwisselen, zoals strategische informatie en informatie over prijzen, productiekosten en klanten (ACM, 2015).

De implicatie voor het ISC is dat commerciële zaken zoals gevoelig onderwerp zijn. Publieke participanten mogen voor hun part geen informatie delen die het gelijke speelveld tussen terminal operators zou verstoren. Een saillante vraag is of de bestrijding van criminaliteit verbinding heeft met commerciële belangen.

4.1.2.5 Internationale Code voor de Beveiliging van Schepen en Havenfaciliteiten (ISPS)

De ISPS-code (2004) is een internationale veiligheidsrichtlijn voor maritieme ondernemingen. In Nederland is de richtlijn ondergebracht in de Havenbeveiligingswet (2004). Aanleiding voor de richtlijn was de wereldwijde toename in terroristische dreiging (Eski & Carpenter, 2013). Doel van de richtlijn is het wereldwijd gelijkgeschakelen van havenveiligheidssystemen (IMO, 2021).

Door de ISPS heeft elk containerterminalbedrijf een Port Facility Security Officer (PFSO) in dienst die verantwoordelijk is voor het ontwikkelen, implementeren en monitoren van beveiligingsplannen voor havenfaciliteiten (PFSA's). De PFSO communiceert met de Ship Security Officer (SSO) aan boord van het schip en de Port Security Officer (PSO) van het Havenbedrijf (de Havenmeester), die de ISPS handhaaft namens de Burgemeester (Havenbedrijf Rotterdam, 2015). De toezichthouder is het ISPS Toetsingsteam (politie, douane en Havenbedrijf Rotterdam).

Alleen met een ISPS-certificaat mogen containerterminalbedrijven internationale zeeroutes afhandelen (Staring et al., 2019, p. 42). Op die manier stelt de ISPS wederzijdse verantwoordelijkheden vast tussen marktpartijen en publieke organisaties.

De relevantie van de ISPS als factor in het ISC is dat het de PFSO verplicht om risico's en kwetsbaarheden te identificeren in fysieke structuren, personeelsbescherming en logistieke processen. De PFSO moet bijvoorbeeld registreren wie zich op bedrijfsterreinen bevindt en de ISPS bevat voorschriften over fysieke beveiligingseisen.

Drugscriminaliteit is geen expliciete risicofactor in de ISPS, maar buiten de wettelijke verplichting die de PFSO überhaupt heeft om strafbare feiten te melden geeft de ISPS toch potentiële richtingen voor het behandelen van drugssmokkel als veiligheidsrisico. Mogelijke dreigingsbeelden zijn bijvoorbeeld (ILT, 2009): *'tampering with cargo, essential ship equipment or systems or ship's stores'* (ISPS art. 15.11.3); *'unauthorized access or use including presence of stowaways'* (ISPS art. 15.11.4); *'use of the ship to carry those intending to cause a security incident and their equipment'* (ISPS art. 15.11.5). Echter is de invulling en handhaving van deze code niet vanzelfsprekend.

Voor het uitvoeren van risico- en dreigingsassessments mogen (persoons)gegevens voorwaardelijk worden verwerkt (Havenbeveiligingswet art. 15 lid 3).

De implicatie voor het ISC is dat PFSO's in de basis een sterke informatiepositie ontleen aan de ISPS. Opvallend is dat de ISPS een aanleiding was voor het oprichten van het ISC (Ro1, Ro2, Ro6). Veiligheidsfunctionarissen van de terminalbedrijven, destijds vrij recentelijk *'PFSO'*, kwamen voor het eerst samen voor beraadslaging over de implementatie en handhaving van de nieuwe marktregulering. Op welke manier dit doorwerkt in de samenwerking is onderwerp van het volgende deel van dit hoofdstuk. Eerst volgt een korte conclusie van dit deel.

4.1.3 Tragedy of the commons?

De vraag is of het aanbod van informatie in de Rotterdamse haven vatbaar is voor uitputting als gevolg van sociale en juridische factoren.

Drugscriminaliteit speelt opportunistisch in op manipuleerbare informatiesystemen en informatielacunes die ontstaan deze informatierijke omgeving. Compensatie van zulke gebreken is beperkt doordat bedrijven en overheden elkaars bevoegdheden en deskundigheid nodig hebben

Binnen een gelimiteerde bandbreedte zijn er problemen die op operationeel vlak kunnen worden opgepakt, zonder dat de meer fundamentele stellingname hoeft worden veranderd.

Wet- en regelgeving vernauwt deze bandbreedte, in zoverre dat wetten en richtlijnen insnijden op het type informatie dat mag worden gedeeld en op welke manier publieke en private partners informatie met elkaar mogen delen. Daardoor is informatie over persoonsgegevens uitgesloten. De Mededingingswet staat tussen private partijen in. De ISPS verbindt private partijen daarentegen met de overheid.

Uit dit eerste deel blijkt dat een tragedie niet is uitgesloten op globaal niveau, maar op binnen de gegeven bandbreedte is er ruimte voor een informatie-uitwisseling. Dit heeft een analogie met de observatie dat op wereldwijd niveau ‘*tragedies of the commons*,’ zoals klimaatuitputting, moeilijker te voorkomen zijn, dan op lokaal niveau rondom concrete problemen (Aral, 2014).

De vervolgvraag is hoe participanten binnen de gegeven bandbreedte komen tot kennisontwikkeling. Dit is het onderwerp van de volgende secties in dit hoofdstuk.

4.2 De commons in het ISC

De vraag is hoe en waarom in deze context toch een informatie-uitwisseling ontstaat tussen de publieke en private actoren in het ISC. Informatie is niet los te zien van de context waarin het wordt geproduceerd. Het eerste deel gaat daarom in op de gemeenschap van deelnemers in het ISC (4.2.1). Het tweede deel omschrijft de informatieomloop tussen de actoren in het ISC (4.2.2).

4.2.1. Gemeenschap

De aandacht gaat uit naar de eigenschappen van de private (4.2.1.1) en publieke stakeholders (4.2.1.2) in het ISC. Respondenten is gevraagd naar: de motivering voor hun deelname, hun verhouding tot stakeholders binnen en buiten het overleg, begrip van de intenties en doelstellingen van het ISC, en mogelijke obstakels voor verdere samenwerking. Kortom, hoe zitten deelnemers in de wedstrijd?

4.2.1.1 PFSO's en het private initiatief voor het ISC

De Rotterdamse PFSO's begonnen het ISC in 2014 uit onvrede over de implementatie en handhaving van de ISPS. Havenveiligheid werd door de ISPS steeds meer een aangelegenheid voor de private sector (Eski & Carpenter, 2013, pp. 79–80). De richtlijn biedt echter weinig systematische handleidingen voor de implementatie (Staring et al., 2019, pp. 112, 150). Tegelijkertijd werden bedrijven wel gescreend op hun compliance met de code door het Rotterdamse ISPS-team (4.1.2.5). Daardoor ervoeren PFSO's regulatieve druk en tegelijkertijd onzekerheid over de specifieke invulling van de veiligheidseisen uit de code (Ro1). Dit genereerde gemeenschappelijke belangstelling in het harmoniseren van de ISPS-implementatie- en naleving.

In het voorstadium van het ISC stonden PFSO's op afstand van publieke handhavers en toezichthouders: *“...er [was] heel weinig openheid, heen en weer. De bedrijven hadden niet het gevoel dat ze met hun vragen bij de overheid terecht konden. En de overheid zat meer in zijn inspectierol, of de handhavende rol als je het over de politie hebt”* (Ro1). Contacten op operationeel niveau waren sporadisch en inconsequent: verschillende diensten werkten naast elkaar en bedrijven hadden geen centraal aanspreekpunt (Ro1; Ro5; Ro6). De terminals *‘heel erg dezelfde vragen die ze eigenlijk allemaal aan de overheid wilden stellen’* (Ro1). Vanuit dit *‘onderbuikgevoel’* (Ro1) begonnen de eerste informele overleggen tussen security-officers: *“we zeiden: joh, we hebben een beetje hetzelfde probleem, hoe pakken jullie dat aan? En ja, dan gaandeweg volgt daar eigenlijk een goed gesprek uit”* (Ro6). Vanuit dit brancheverband zijn publieke diensten benaderd met een verzoek om informatie en uitleg over de uitvoering van ISPS-handhaving (Ro1, Ro2, Ro6). Dit overleg tussen PFSO's en overheidsvertegenwoordigers kreeg een uiteindelijke een institutioneel karakter in het ISC.

4.2.1.2 Publieke participatie en de wending naar drugscriminaliteit

Met de participatie van overheidsspecialisten verschuift de focus naar drugscriminaliteit. Bij het brancheoverleg tussen PFSO's sluiten eerst vertegenwoordigers aan van het op drugsonderscheppingen gerichte HARC-team (R06). Later sluiten operationeel specialisten aan van de afzonderlijke organisaties die uiteindelijk het ISC opmaken (3.2).

Gremia als het ISC hebben een strategisch nut in de uitvoering, met name voor de politie (4.1.2.2). Toch is succesvolle samenwerking zeldzaam (Staring et al., 2019).

Overheidsspecialisten ervaren wisselende bereidheid in de private sector om ten koste van operationele processen extra beveiligingsmaatregelen te nemen (R03). Omgekeerd zijn ambtenaren in wisselende mate bereid om inlichtingen te verstrekken aan private partijen (R06).

De verantwoordelijkheidsvraag werkt door in de interacties tussen PFSO's en overheidsspecialisten (4.1.2.4). Security-managers moeten verstrekkende maatregelen rechtvaardigen naar operationele managers en directies die commerciële afwegingen maken (Staring et al. p. 192; R02, R04). PFSO's zijn gelijktijdig verantwoordelijk voor het ongestoorde verloop 'just-in-time'-productieprocessen, en maatregelen die zulke processen belemmeren (Eski, 2019, p. 64). Containerterminalbedrijven zijn vaak onderdeel van beursgenoteerde multinationals. Dat creëert voor PFSO's 'een omgeving van: hoe zit je algemeen directeur erin? Hoe zitten je aandeelhouders erin? Hoe zit de marketingmanager erin? Die [omgeving] is per terminal verschillend. En dat is waarom ze uiteindelijk in de maatregelen verschillende belangen hebben' (R02). Overleg op burgemeester- en directieniveau zou later hebben gezorgd dat PFSO's meer ruimte kregen (R02, R07).

Omgekeerd is het geen sinecure om publiek-publieke informatie-uitwisseling te starten (R02). Verschillende overheidsdiensten adresseren aparte onderdelen van het overkoepelende probleem. Het vereist ambtelijke afstemming om organisaties te verbinden. Maar het is niet evident wie de regierol heeft in de bestrijding van drugscriminaliteit (Staring et al., 2019, p. 177). Zo is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare veiligheid in Rotterdam maar heeft hij geen formele zeggenschap over de douane. In de praktijk neemt de burgemeester hierin initiatief (R03, R07).

Publiek-private samenwerking is voor de overheid een manier om ‘aan de voorkant van het probleem te komen’ (R01); *“Je [krijgt] andere inzichten, andere belangen te horen [...], waardoor je dieper in de materie komt, waardoor je beter ziet wat er mis is, en waar er gelegenheden worden geboden. En waar je barrières op kunt werpen. Met de overheid alleen... [I]k mis daar ook heel vaak de deskundigheid, hè. Het is best complex in zo'n haven”* (R02). Het maatschappelijke belang weegt op tegen de perceptie op strategisch niveau dat het ISC ‘ook nogal een belangenorganisatie’ is, met oog op de screening voor de ISPS-certificering (R02).

Respondenten vergelijken de hedendaagse samenwerking regelmatig met een verleden waarin conflicten speelden doordat overheidsdiensten op afstand van elkaar en de private sector opereerden. *“Nou, twintig jaar geleden werd er nog weleens door de overheid, of de politie of de douane... gezegd: ‘ja, maar dan gooi ik de boel gewoon plat.’ [...] Ja, ho even, weet je. Ik heb ook weleens een terminalmanager horen zeggen: Dan zet ik de container wel buiten het hek, dan hoef ik niet mijn hele bedrijfsvoering plat te leggen en dan zoeken jullie het maar uit met je cocaïne.’ [...] Gelukkig zijn we dat stadium wel voorbij.”* (R01).

De vervolgvraag is welke informatie rondgaat in het ISC. In de Rotterdamse haven circuleert een immense omloop van informatie (4.1.2.1). Wat dringt het ISC binnen?

4.2.2 Informatieomloop

De informatie-resource die deelnemers in het ISC delen heeft verschillende samenhangende eigenschappen. Vijf overkoepelde observaties geven een beeld van een complexe informatieomloop.

4.2.2.1

Respondenten waarderen informatie die op korte termijn nuttig is. Inherent aan ODC is dat criminelen zich razendsnel aanpassen aan nieuwe fysieke beveiligingsmaatregelen (4.1.2.1). Primaire input in het ISC is daarom actuele informatie over (a) modus operandi, (b) verdachte signalen, (c) meldingen van internationale partners.

De alledaagse praktijk van beveiligingsprofessionals en opsporings- en handhavingsambtenaren is de bron van deze informatie. Politie en douane hebben zicht op veranderende modus operandi en delen actief nieuwe handelswijzen met PFSO's (RO3). Terminalbeveiligers hebben niet de bevoegdheid om opsporingsonderzoek te verrichten, maar wel belangstelling in het bestrijden van nieuwe handelswijzen (RO1).

Daarnaast delen publieke diensten signalen uit andere overheidsbronnen, zoals de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) van de politie en signalen van internationale samenwerkingspartners, zoals Interpol. PFSO's leveren weer input door verdachte gebeurtenissen op terreinen te signaleren.

4.2.2.2

Incidentele informatie krijgt waarde door de uitwisseling van informatie over structurele ontwikkelingen. PFSO's leveren bijvoorbeeld informatie over (d) processen en systemen, (e) risico's en kwetsbaarheden, en (f) best-practices van beveiligingsmaatregelen- en technieken. Publieke partners geven (g) terugkoppeling over gemaakte interventies op terminalterreinen en aankondigingen van nieuwe acties, (h) terugkoppeling over lopende en afgehandelde opsporingsonderzoeken, en (i) trends en ontwikkelingen in criminele verschijnselen. Het ISC nodigt gastsprekers uit de wetenschap en bedrijfsleven uit voor (j) informatie van deskundige niet-deelnemers.

4.2.2.3

Het ISC is een gelegenheid voor de (k) directe distributie van nuttige informatie onder relevante stakeholders. *“Kijk, nu kan ik [...] een fenomeen, in één vergadering met al die partijen delen. En stel dat we geen ISC hadden, dan had ik al die terminals af moeten gaan”* (R03).

Informatie-uitwisseling genereert op deze manier (l) gelijkgeschakelde informatie over het gehele systeem. *“Ook al is iets gebeurd op een andere terminal kan ik de informatie tot me nemen. En kan ik dat, genuanceerd weliswaar, wel binnen mijn team weer bespreken”* (R04).

Informatie op dit abstractieniveau helpt actoren structuur aan te brengen in onoverzichtelijke problematiek en hun mogelijkheden binnen een complexe omgeving (2.5). Publieke en private actoren vergroten hun (m) informatie over hun wettelijke mogelijkheden en beperkingen in relatie tot het doel van het ISC. Zo fungeert (n) informatie als bronmateriaal voor onderhandeling over – en afstemming van nieuwe maatregelen en acties.

4.2.2.4

Naast instrumentele informatie leveren deelnemers ook (o) informatie over de gemeenschap zelf. *“Er wordt er weleens iets geroepen van [...] ik noem maar wat, dat er iemand bij de terminal ziek is”* (R03). Dit lijkt een sociale functie te hebben. Een soortgelijk effect heeft (p) informatie onder embargo. Dit zijn tips van het kaliber: *‘dit gaat morgen naar de pers, dus weet dat dat dat gebeurt’* (R01). Reputatieschade door ODC is een belangrijke motivator voor bedrijven om in netwerken als het ISC te participeren (4.1.2.4). Dit soort aankondigingen tonen een bewustzijn van elkaars beweegredenen. *“...Als je het hebt over samenwerken is dat ook wel heel belangrijk. Want het is heel fijn als je je ergens op kunt voorbereiden”* (R01). Informatie werkt op die manier als *‘wisselgeld’* op de bereidheid om informatie te delen (R05). Dit soort interacties ontwikkelen (q) informatie over elkaars individuele doelstellingen en de gezamenlijke richting van de groep.

4.2.2.5

Informatiedeling staat niet gelijk aan actie. (r) Informatievoorziening in het ISC is niet gekoppeld aan (formele) evaluatie of prestatieafspraken. Er worden geen periodieke resultaten bijgehouden. Dit relateert aan de sociale functie van het ISC. *“Ze [zitten] natuurlijk dagelijks [...] in prestatie-dingen: binnen bepaalde tijd dingen oplossen, hoe te handelen. [D]it is eigenlijk ook een collegiaal overleg waarin ze met elkaar ook eens een keer niet prestatiegericht hoeven te praten. Maar dat ze meer gaan kijken: Wat speelt er? En waar moet ik op letten, en wat neem ik mee naar mijn achterban en, ja, ook een beetje toetsen van: zitten we op de goede weg?”* (R03). Een observatie is dat bijna elke respondent de effectiviteit van de samenwerking afmeten aan de ontwikkeling van kennis en sociale banden en minder aan de frequentie van ondernomen acties.

4.2.3 Informatie als common-pool resource

Het ISC faciliteert communicatie tussen professionals die in elkaars vaarwater opereren voor uiteenlopende en soms conflicterende doelstellingen. Aangezien het handelingsperspectief van deze operationeel specialisten is beperkt tot praktische maatregelen komen belangenkwesties tot uiting binnen een actiegeoriënteerd kader.

De gepoolde informatie-resource bestaat uit een complexe informatie-omloop met een naar binnen gekeerde dynamiek en een naar buiten gerichte dynamiek. Deelnemers leggen verbanden tussen informatie uit de operationele praktijk (4.2.2.1) en informatie over structurele capaciteiten en kwetsbaarheden (4.2.2.2). Dit genereert een lerend proces (4.2.2.2) tussen gelijkgeschakelde stakeholders (4.2.2.3). Er lijkt zelfversterkende mechaniek in de omloop te zitten (4.2.2.4).

De politiek-bestuurlijke patstelling over probleemeigenaarschap en verantwoordelijkheid leidt daardoor in concrete situaties (4.2.2.1) tot (deliberatie over) praktische uitkomsten (4.2.2.2). Dat wil niet zeggen dat informatie automatisch maatregelen genereert (4.2.2.5), maar de samenstelling van personen in het ISC zorgt in elk geval dat informatie wordt geïnterpreteerd naar gelijkaardige maatstaven, zoals haalbaarheid en uitvoerbaarheid in de praktische context van havenlogistieke processen.

Een verklaring is dat bestuurlijke en economische belangen de operationele actieradius van het ISC limiteren (4.2.1.2). “...*We hebben in deze samenwerking ook wel te maken met een aantal hele grote ego's, [...] die willen graag op de hoogte zijn*” (R01). Dit is een oordeel over de grenzen van wat realiter mogelijk is in het ISC. Zo zou ‘*scheefgroei*’ ontstaan als er ‘*in de operatie dingen gebeuren [waar] op strategische niveau eigenlijk geen opdracht voor is*’ (R01).

Het is een uitdaging om bottom-up: *‘vanuit de operationele laag [...] informatie te bewegen naar tactisch en strategisch niveau’* (Ro1). Dit kan ertoe leiden dat het ISC op bestuurlijk niveau wordt gezien als ineffectief: met *‘waarde als netwerk en om je kennis op peil te houden’* maar *‘niet [als] club die snel overstapt op actie’* (Ro2). Omgekeerd moet actie bij bedrijven worden gerechtvaardigd tegenover commerciële belangen. Het ISC opereert in de beperkte beweegruimte die op hoger niveau wordt bepaald. Dit creëert spanning in de koppeling tussen informatie-uitwisseling en actie.

De vervolgvraag is op welke manier de instituties van het ISC zorgen dat zulke spanningen niet leiden tot de onderbreking van de informatieomloop. Dit is het onderwerp van de volgende sectie.

4.3 Governance van de ISC-commons

Dit deel beschrijft en analyseert het institutionele ontwerp van het ISC. Volgens de theorie veranderen instituties de kosten en baten van het delen en produceren van een gemeenschappelijk goed. De voorgaande secties belichten de verschillende coördinatiedilemma's achter publiek-private informatie-uitwisseling in de Rotterdamse haven. De vraag is op welke manier het institutionele ontwerp van het ISC inspeelt op deze dilemma's. Het daadwerkelijke effect van deze instituties is het onderwerp van de volgende sectie (4.4).

4.3.1 Formatie

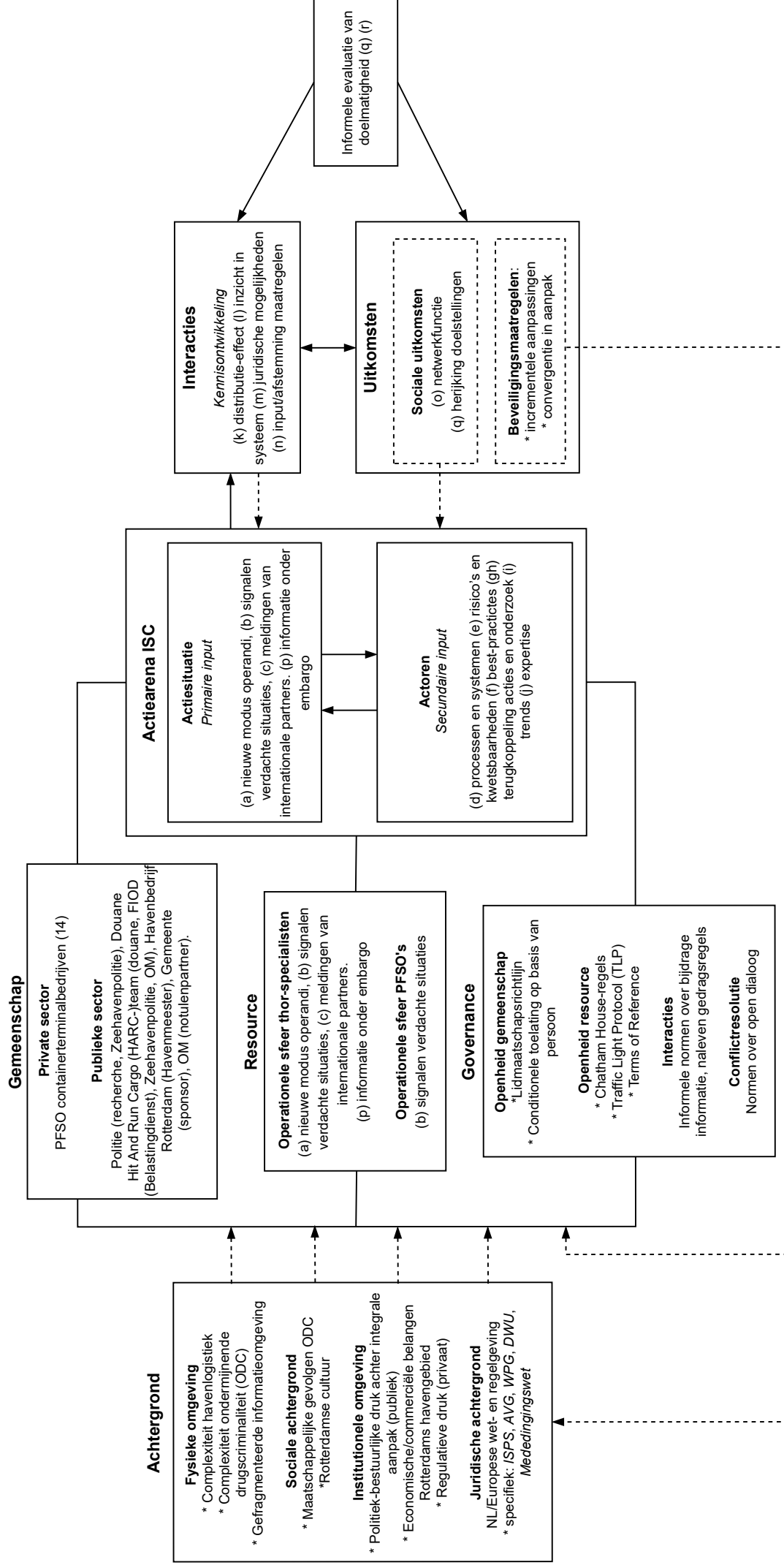
De eerste uitdaging voor de governance van common-pool resources is het oprichten van nieuwe regels en instituties binnen een status quo van wetten, regels en gewoontes die de contacten tussen stakeholders reguleren (2.2). Duurzame informatie-uitwisseling is geen vanzelfsprekendheid vanwege juridische restricties en de politiek economische vraag rondom private verantwoordelijkheid.

De institutionalisering van het ISC begint met de formulering van een rationale voor gezamenlijke actie: “*snel, gericht kunnen handelen in samenwerking met alle partners*” (RO1). Dit sluit aan bij de operationele taakoriëntatie van de verzamelde deelnemers (4.2.3). De formulering van een gezamenlijke doelstelling verbindt verschillende culturele, sociale en economische redenen voor een samenwerking. Organisaties in beide sectoren hebben strategische beweegredenen om participatie in het ISC tot zekere hoogte te stimuleren. Een gedeelde doelstelling geeft participanten reden om coöperatief te handelen binnen de door beleidslijnen gegeven bandbreedte.

De invloed van een gezamenlijke doelstelling is afhankelijk van de samenstelling van de deelnemers. Het is cruciaal dat de participanten in het ISC ‘dezelfde taal spreken’ (4.2.1). In het ISC zitten operationeel specialisten met directe verantwoordelijkheid voor veiligheid, ondermijning en drugscriminaliteit. De in het ISC verenigde specialisten werken op operationeel vlak regelmatig in elkaars invloedssfeer (4.2.1). Douane en politiediensten komen bijvoorbeeld regelmatig bij terminalbedrijven doordat zij zoekacties op hun terreinen uitvoeren. De doelstelling in het ISC past bij de Rotterdamse cultuur van samenwerken die door de deelnemers wordt onderschreven (RO4). “*Problemen worden al snel open met elkaar besproken. Ja, is er echt iets serieus aan de hand, dan proberen we elkaar te helpen van, waar dat mogelijk is. ...Van joh, we moeten het gewoon voor het Rotterdamse zo veilig mogelijk maken. En ja, samen kunnen we dat beter doen dan ieder voor zich*” (RO6).

4.3.2 Openheid van de gemeenschap

Een tweede uitdaging in dit stadium is dat er geen volwassen juridische rechtsvormen zijn voor publiek-private informatie-uitwisseling. Daarbij zijn overheidsbedrijven huiverig om inlichtingen te delen met bedrijfsleven, en vice versa is het niet vanzelfsprekend voor bedrijven om informatie met de overheid, of elkaar te delen. Die overwegingen zijn verankerd in wet- en regelgeving (4.1.2).



Figuur 2. Het ISC als commons

“We hebben allemaal de mond vol over publiek-private samenwerking [...], maar hoe ziet dat er dan uit? En hoe werkt dat dan? En ik merk in Nederland dat we nog wel heel erg op zoek zijn naar: wat is dan publiek-private samenwerking? Wat mogen wij dan van die private partijen vragen? En wat mogen wij van de politie, of van het havenbedrijf, of van de gemeente vragen?”

Tegelijkertijd is het geen greenfield-onderneming; kenmerkend aan PPS is dat actoren modellen repliceren en combineren (Koppenjan & de Jong, 2018). Het ISC is een aanpassing van het Amerikaanse ISAC-model (*Information Sharing and Analysis Centre*) voor publiek-private informatiesamenwerking op het vlak van cybersecurity (3.2.2). Het Nederlandse *Nationaal Cyber Security Centrum* (NCSC) sponsort het gebruik van dit model (ENISA, 2017). De ‘Haven-ISAC’ introduceerde het gebruik van dit model in Rotterdam (NCSC, 2020). Een Lidmaatschapsrichtlijn is de basisovereenkomst in een ISAC en werd door het ISC overgenomen en aangepast.

De Lidmaatschapsrichtlijn van het ISC regelt doelstellingen van samenwerking, lidmaatschapscriteria, reglementen voor informatie-uitwisseling, financieringsmechanismen en administratieve regels. Het bevat Terms of Reference over het type informatie dat wel en niet mag worden gedeeld, en over de manier waarop notulen worden verwerkt en opgeslagen. Het is geen wettelijk bindend contract of geheimhoudingsovereenkomst, maar ook geen vrijblijvende afspraak. Opvallend is dat de A uit ISAC is achtergelaten: het ISC heeft geen procedures voor de analyse van informatie. Ook publiceert het geen periodieke resultaten.

De richtlijn registreert de verschillende deelnemersrollen: voorzitter, lid, sponsor en partner. Organisaties zijn geen lid: leden participeren op naam in het ISC, ook al onderschrijven hun organisaties de richtlijn. Deelnemers dragen kandidaat-leden aan, bij unanieme goedkeuring worden toegelaten. Daarvoor is de formele procedure een stemming. Leden kunnen met hun vetorecht tegenstemmen zonder opgave van reden. Informeel worden voorgestelde leden *'via de achterdeur'* doorgelicht: *'ik houd het altijd tegen politie en de douane aan, en zij zeggen dan: wel of niet doen... Zij kunnen daar uiteraard niks over zeggen, maar zij kunnen wel zeggen: wij vinden het geen goed idee'* (R01). Dit is gemotiveerd door de gevoeligheid van de informatie. Inlichtingen over logistieke processen, systemen en handhavings- en opsporingsmethoden zijn waardevol in criminele circuits (R01). Zulke kennis brengt ook risico's mee voor deelnemers (R05).

"...Ik heb discussies meegemaakt over het wel of niet toevoegen van andere bedrijven, en dan merk je dat mensen er wel heel strikt op zijn wie er eventueel bij komt. Ik denk juist omdat [...] de afgevaardigden van de overheid die erbij zitten zoveel vertrouwen hebben in de deelnemers. Dus als zij inderdaad weten: 'oké, deze bedrijven zitten er misschien in, dan weten we dat als we dit op tafel gooien, dat daar netjes mee wordt omgegaan'... Want anders is het ISC ook heel snel afgelopen, denk ik" (R04).

De Lidmaatschapsrichtlijn reguleert de openheid van de gemeenschap. Volgens institutionele en knowledge commons-theorie bepalen dit soort overeenkomsten zo de grens tussen een samenwerking en de omgeving. Het gaat daarom altijd om *'gestructureerde openheid'* (2.4.3). Dit voorkomt het overmatige gebruik van een goed. De vraag is hoe gesloten een samenwerking is en welk effect de mate van openheid heeft op de toelevering van informatie. Het ISC is een tamelijk gesloten gemeenschap. Dat is te verklaren door de gevoeligheid van de informatie en de context waarin de samenwerking opereert.

Ten eerste is vertrouwelijkheid nodig om informatie van deze aard te delen. Informatie komt uit gesloten bronnen en heeft waarde buiten de gesloten kring. Vertrouwelijkheid komt van deelnemers die dezelfde taal spreken, maar ook van de regels die de verhouding tussen de deelnemers invullen. Leden hebben *'skin in the game'* doordat zij persoonlijk deelnemen en niet puur optreden als vertegenwoordiger van een organisatie (Taleb, 2019). Dit heeft tot gevolg dat deelnemers in relatieve zekerheid informatie kunnen delen, aangezien zij elkaar persoonlijk kunnen aanspreken op schendingen van het vertrouwen.

Ten tweede werkt de omgeving beperkend op informatiesamenwerking. Informatiedeling heeft op maat gemaakte voorwaarden nodig die een brug slaan tussen juridische en sociale beperkingen. Zo waarborgen de Terms of reference voor bedrijven dat het Mededingingsrecht niet wordt geschonden, door te bepalen dat er geen concurrentiegevoelige informatie wordt besproken (*'je praat niet over operationele getallen, wat je bereikt, kosten per container, daar heb je het allemaal niet over'* R04). Voor de politie geldt de overeenkomst als materiële indicatie van een 'zwaarwegend algemeen belang' dat nodig is om tegenover het OM te rechtvaardigen dat informatie mag worden gedeeld binnen de Wpg (R02; 4.1.2.2). Deze 'voorwaardelijke geslotenheid' creëert de condities voor een informatieverkeer tussen verschillende soorten actoren.

4.3.3 Openheid van de resource

Een derde governance-uitdaging is het reguleren van de flow van informatie. Het ISC gebruikt daarvoor verschillende mechanismen. De Lidmaatschapsrichtlijn legt regels vast over de voorziening en verwerkingsvormen van informatie, schept daarmee voorwaarden voor uitwisseling en vermindert daarmee het risico op onderproductie. Het geeft de voorzitter en leden de autoriteit om deelnemers niet meer uit te nodigen, bijvoorbeeld bij herhaaldelijke absentie of als leden geen informatie (meer) aanleveren. Verder hanteert het ISC een Traffic Light Protocol (TLP) in combinatie met de Chatham House Rule om openheid van informatie te reguleren. De laatste stelt kortweg dat informatie uit de overleggen buiten het ISC alleen geanonimiseerd wordt gedeeld. Het TLP maakt daarin een onderverdeling op basis van vertrouwelijkheid (tabel 2).

Tabel 2. Traffic Light Protocol

- * Rode informatie blijft beperkt tot aanwezig in een overleg en wordt niet genotuleerd: wil een ander lid actie ondernemen met deze informatie, dan kan dat alleen na contact met de verzendende partij. Rode informatie mogen PFSO's volgens de Lidmaatschapsrichtlijn alleen delen met de directie. Voorbeelden zijn: informatie over specifieke schepen, modus operandi 'in wording', en meldingen van internationale partners; "...hele bruikbare informatie waarvan ook wel echt aan de terminals wordt gevraagd: kunnen jullie deze soort methodiek in de gaten houden? ...[Informatie waarvan de politie] ook nog niet precies weet hoe het dan zit" (RO1).
- * Gele informatie is de 'default' voor alle gedeelde informatie en wordt niet genotuleerd, maar wel verder gedeeld op 'need-to-know' basis: bijvoorbeeld in operaties met beveiligingswerknemers.
- * Groene informatie is algemeen bekend: "Rijkswaterstaat gaat verbouwen, [...] Er staat een staking ergens op de agenda [...]. Of ik ga onderhoud aan mijn terminalsysteem doen, dus het zou kunnen dat we even problemen hebben, IT-technisch. Dat soort informatie. Dus dat is op zich niet spannend, maar wel heel handig als je dat van je buurman weet" (RO1).

Gebruik van het TLP vereist een mate van vertrouwen tussen leden (ENISA, 2021). Deelnemers indiceren zelf het vertrouwelijkheidsniveau van de informatie die zij delen. Dat maakt het een minder grote 'gok' om gevoelige informatie te delen. Omgekeerd is het ontvangen van geclassificeerde informatie een privilege voor de ontvanger, gebaseerd op een vertrouwen van de zender in de ontvangende partij. Tegelijkertijd kan overmatig rood labelen onderdrukkend werken als bepaalde informatie nuttig zou kunnen zijn in een bredere kring. In de praktijk van het ISC heeft de voorzitter als notulist veel controle over deze afwegingen, vanwege diens invloed over de fysieke verspreiding van informatie. Daarbij verlenen leden de voorzitter controle over het labelen: *“Op het moment dat er dingen worden besproken die echt heel vertrouwelijk zijn zet [de voorzitter] het ook gewoon niet in de notulen. Dan is het gewoon voor degenen die aanwezig waren. [...]. En dat geeft [...] het vertrouwen dat je ook echt alles kan zeggen”* (R04).

Regels over de voorziening en openheid van informatie brengen de informatieomloop in beweging. De geslotenheid van de groep en de bescherming van informatie maakt het voor deelnemers gemakkelijk om informatie te delen, waar het anders te riskant zou zijn ('...misschien ook wel de reden waarom de opkomst altijd heel goed is' (R01). Op deze manier zorgen institutionele voorwaarden ervoor dat deelnemers 'credible commitments' durven maken, door bepaalde gevoelige informatie te delen (2.2).

4.3.4 Duurzaamheid

Een laatste uitdaging is het monitoren en handhaven van de naleving van afspraken. Normen en governance-mechanismen reguleren de dynamiek. Robuuste verlichten volgens de theorie risico's en onzekerheden in de samenwerking, en zouden op die manier collectieve-actieproblemen oplossen (2.5).

4.3.4.1 Monitoren

Deelnemers controleren de effectiviteit van het ISC door de stroom van informatie te monitoren. Een informele regel is bijvoorbeeld dat participanten van deelname worden uitgesloten als zij geen informatie leveren. Een voorbeeld is een geval waarbij een deelnemer herhaaldelijk zonder inbreng deelnam: *“...na de derde keer 'ja ik heb niks te melden' zeiden de Rotterdamse terminals, die natuurlijk redelijk recht voor zijn raap zijn, 'ja, nou als je niks te melden hebt dan hoeft je hier ook niet meer te komen zitten, want het is halen en brengen.' en daar werd die toen wel op aangesproken”* (R01).

Dit soort normen van wederkerigheid verminderen het risico op opportunistisch gedrag (2.4.4). In dit geval wordt free-ridergedrag bestraft, met als uitdrukkelijk doel om het informatieverkeer te onderhouden (2.1). Zo verwachten bedrijven bereidheid van overheidsorganisaties om verklaring af te leggen over gemaakte acties op hun bedrijfsterreinen (R04). Vice versa willen overheidsspecialisten weten of hun inlichtingen resulteren in maatregelen (R01, R03). Het feit dat de ISC-overleggen elke zes weken plaatsvinden versterkt de werking van dit soort normen.

“...Ik kan niet checken of ze iets wel of niet delen. Maar als het gaat over dingen die op de terminal gebeuren [...] en wij [als politie en douane] weten dat wel, en ze zeggen: 'ik heb niets te delen.' Dan kunnen wij zo zeggen: volgens mij is er dit en dit bij jullie gebeurd, dus vertel eens. 'Oh ja, dat was ik vergeten', of 'nee, zijn we nog mee bezig', 'ja, we zijn al intern aan het kijken hoe of wat.' Nou, prima. Want we willen het volgende overleg wel graag horen. Want volgens mij kunnen we hier met zijn allen van leren” (R03)

4.3.4.2 Conflictmediatie

Institutionele theorie benadrukt de regulerende werking van mogelijkheden voor conflictresolutie (2.4.4). Het ISC heeft daarvoor geen formele mechanismen maar drijft op informele gedragsregels. *“Het is ook echt wel een samenwerking die gericht is ook op normen en waarden, en wat zijn onze manieren en waar zijn we nou van? Dus op die manier zitten we wel in de wedstrijd. En daar worden mensen ook wel op aangesproken”* (R01).

Deelname in het ISC persoonlijk van aard door de opzet van de Lidmaatschapsrichtlijn. Een consequentie is dat de samenwerking *‘uiteindelijk valt of staat [bij] wie je aan tafel hebt’* (R01). Het risico is dat persoonlijkheden veel invloed hebben op het slagen van de samenwerking. Informele normen kunnen excluderen. Het is in het ISC de voorzitter die zulke conflicten voorziet en *‘de goede kant op masseert’* (R01, R04).

“We houden elkaar wel scherp. En ik word ook weleens gebeld door een deelnemer, dan zegt hij, ja, ik wil dit gewoon even ter discussie stellen, want ik heb er geen lekker gevoel bij. En dan krijg je ineens een soort nieuwe energie in het overleg” (R01).

Een terugkerend aspect in het onderzoek is het dilemma over probleem-eigenaarschap. Dit conflict komt concreet tot uiting bij interventies op terminalterreinen waarbij de productie tegen hoge kosten stil komt te liggen. Daarbij kan de spanning hoog oplopen. Een voorbeeld komt van een respondent bij de Zeehavenpolitie: *“Ze [waren] echt heel erg boos op mij, want ik heb voor ongeveer een villa met een dubbele garage en twee personenauto's aan kosten veroorzaakt bij hun... Ja, dat snap ik. Maar je kunt het ook voorkomen: als jij er nou voor zorgt dat ze niet jouw terrein opkomen hoeft ik niet te zoeken”* (R03).

Het ISC schept de voorwaarden voor een open dialoog over de invulling van dit soort acties. Dit resulteert soms in felle discussies: “Soms wordt er vol gas gegeven. Van, joh, hoe kun je überhaupt zo denken of het überhaupt zo zeggen?” (Ro3). Op deze manier incorporeert het ISC mogelijke (belangen)conflicten en coördinatiedilemma’s tussen deelnemers. *“Kijk, de ópzet is gemoedelijk maar je kan best weleens van mening verschillen over een onderwerp natuurlijk, of over een aanpak van een onderwerp. Ja, en dan kan er best weleens stevig gediscussieerd worden”* (Ro6).

De fysieke setting van het ISC ondersteunt deze rol als discussieplatform. *“...één keer elkaar even spreken heeft meer effect als tien keer bellen. En omdat je dit op een regelmatige basis doet [...] ken je al die mensen een beetje”* (Ro7). Vergaderingen duren een hele middag en zijn ‘bijna een soort van poten-op-tafel-overleg’ (Ro3). Leden worden geacht om actief te participeren in discussies: *“Je moet wel gewoon je mening kunnen geven, je moet ervoor openstaan om informatie te kunnen delen”* (Ro4). De terughkerende, informele setting schept een vertrouwen in het feit dat problemen in de toekomst volgens dezelfde patronen worden opgelost (2.2). *“...Zo heb je korte lijnen en leer je elkaar ook steeds beter vertrouwen, [...] omdat je weet met wie je zakendoet en hoe mensen daarmee omgaan”* (Ro7).

4.3.5 Institutioneel ontwerp

Concluderend, de instituties van het ISC geven vorm aan een sociaal proces waarin het loont om actief informatie uit te wisselen. 4.2.2 karakteriseert de informatieomloop als zelfversterkend mechanisme. De analyse van de governance-structuur bewijst dat dit geen natuurlijk fenomeen is maar het resultaat van institutioneel ontwerp dat inspeelt op onderliggende juridische en sociale coördinatiedilemma’s. De specifieke inrichting van de samenwerking bevordert onderling vertrouwen als gevolg van kleinschalige selectie (4.3.1), besloten lidmaatschap (4.3.2) en een gecontroleerd (4.3.4) informatieverkeer (4.3.3).

Een opvallende bevinding is de rol van persoonlijkheden in het opstarten en monitoren van de informatievoorziening. Het feit dat personen niet puur als vertegenwoordigers van hun organisatie optreden vergroot de kans dat deelnemers persoonlijke relaties opbouwen, waardoor het vertrouwen in elkaar en de samenwerking vergroot (4.3.2). Daarbij heeft de samenwerking een autonoom karakter. Deelnemers hebben invloed op de samenstelling van de groep, doordat ze vrijblijvend leden kunnen aandragen en afwijzen (4.3.2). Verder hebben leden via het TLP controle over de beschikbaarheid (openheid) van de informatie die zij indienen (4.3.2). Op die manier beïnvloeden zij de kans dat wederpartijen opportunistisch omspringen met gevoelige informatie. Dit wordt verzekerd door (informele) mechanismen om elkaars gedrag te monitoren (4.3.4).

De rol van formele en informele instituties heeft volgens de theorie een belangrijke rol in het beschermen van de geloofwaardigheid van de '*credible commitments*' die deelnemers naar elkaar toe maken (2.4). De theoretische belangstelling gaat in het vervolg uit naar de manier waarop dit soort '*credible commitments*' leiden de ontwikkeling van een gedeelde kennisbasis (2.3.3). De institutionalisering en regulering van een duurzaam informatieverkeer tussen personen in deze 'commitment structure' van het ISC zou volgens de theorie moeten leiden tot een endogeen proces van kennisontwikkeling (2.5).

In hoeverre het institutionele proces daadwerkelijk leidt tot kennisontwikkeling is het onderwerp van de volgende sectie die kijkt naar de interne dynamiek in de samenwerking.

4.4 Dynamiek

Dit laatste onderdeel van de analyse onderzoekt de effecten van dit ontwerp op het gedrag van de deelnemers in de samenwerking. De vorige secties vormen een blauwdruk van het ISC als commons (Figuur 2). De vraag is of het ISC verandert hoe deelnemers in de praktijk omgaan met elkaar en hun omstandigheden. Het eerste deel focust op de complexe interne dynamiek van de samenwerking. Het tweede kijkt naar de externe uitkomsten van dit proces. Dit vormt het slot van het empirische onderzoek.

4.4.1 Zelfsturing

Een eerste waarneming is dat de instituties van het ISC een duurzaam informatieverkeer ondersteunen. Deelnemers blijven op vrijwillige basis informatie aandragen en respondenten geven aan dat zij nut zien in de informatie-uitwisseling. Dit feit is in zichzelf, noemenswaardig gezien de complexiteit van de bestuurlijke omgeving en de (historische) verhoudingen tussen marktpartijen en de overheid (4.1, 4.2).

Het effect van de (zelf-)selectie van mensen in de operationele sfeer bij bedrijven en overheid is dat de informatie van de ander altijd relevant is. Dezelfde drugsproblematiek speelt in hun overlappende werkvelden. Deelnemers hebben daardoor belang bij elkaars informatie. Deze prikkel om informatie te delen bestaat ook zonder de institutionele structuur van het ISC. Maar dit type informatie is omgeven met risico's en gevoeligheden die het delen ervan onzeker maken. Het ISC spoort de prikkel aan om informatie te delen door een aantal van de risico's en onzekerheden te elimineren.

“Je kan natuurlijk heel stoer doen van 'ik heb nergens last van' terwijl ik weet dat ze er wel last van hebben. Wij houden ze zelfs op dat terrein aan. Je kan natuurlijk heel stoer doen van 'ik heb nergens last van' terwijl ik weet dat ze er wel last van hebben. Wij houden ze zelfs op dat terrein aan. Dus aan de ene kant heeft het niet veel nut, maar aan de andere kant kun je ook beter zeggen van 'jongens, hoe hebben jullie het opgepakt, want wij hebben er nooit last van gehad, wij hebben er nooit over na hoeven denken, ik heb er nu wel last van, hoe ga ik dat aanpakken?’ (R03).

De governance-structuur van de samenwerking onderschrijft de integriteit van de informatie-uitwisseling. De instituties van het ISC geven deelnemers controle over het type informatie dat wordt gedeeld en waar de informatie vervolgens terechtkomt. Doordat het ISC losstaat van de afzonderlijke organisaties heeft het een autonoom karakter. Dit wordt versterkt doordat deelnemers persoonlijk deelnemen (4.3.2). Leden zijn vrijer in hun handelen, en kunnen elkaar persoonlijk aanspreken op hun bijdrage in de discussie (4.3.4). Controle op de naleving van formele en informele normen gebeurt door actieve zelfregulering. Als gevolg heeft samenwerking een zelfbesturend karakter. De dynamiek die dit produceert is oorzaak en gevolg van een duurzame uitwisseling van informatie.

“Ik denk dat, door het vragen om meer informatie door private partijen, het tonen dat die informatie in vertrouwen gegeven werd, dus dat die informatie ook niet verder kwam dan die persoon aan wie je hem gaf, dat dat voor die omslag heeft gezorgd. Dat we geleerd hebben elkaar te kunnen vertrouwen. Waardoor je gewoon steeds eigenlijk meer informatie met elkaar deelt. Op het moment dat zij een vraag stellen aan de private partijen, dat daar adequaat op gereageerd wordt. Dat dat direct de antwoorden oplevert die je hoopt die je ermee krijgt. En dat men daardoor zag: 'wacht even, hé, bij die private partijen, daar is toch ook wel een heel stuk informatie aanwezig, waar wij goed gebruik van kunnen maken” (Ro6).

4.4.2 Deliberatie

Door dit institutionele ontwerp volgt de informatie-uitwisseling een specifiek interactiepatroon (4.2.2). Deze informatiecycclus begint bij de uitwisseling van actualiteiten en informatie over incidenten uit de dagelijkse praktijk van operationeel specialisten en PFSO's (4.2.2). Deze primaire informatie-uitwisseling ontwikkelt vervolgens een tweede dynamiek, doordat incidenten de aandacht richten op structurele kwetsbaarheden in logistieke processen op de terminal en in de handhavings- en opsporingspraktijk.

Het delen van modus operandi is voor de politie en douane een manier om private partijen *‘aan de voorkant mee te nemen in veranderingen’* (R03). Het gaat om ontwikkelingen in criminele handelswijzen die naar voren komen in het alledaagse politiewerk en opsporingsonderzoek. “...*Echt hele bruikbare informatie waarvan ook wel echt aan de terminals wordt gevraagd: kunnen jullie deze soort methodiek in de gaten houden? En zien jullie dit ook gebeuren?*” (R01).

PFSO's reageren op zulke meldingen met duiding over havenlogistieke systemen. PFSO's hebben hun eigen beveiligingsteams, processen en technologieën die informatie over de veiligheidssituatie produceren. Sommige PFSO's dragen beveiligingsstatistieken aan over aantallen insluipingen en werkwijzen van inbrekers (R06). PFSO's moeten volgens de ISPS bijhouden wie zich bevindt op terminalterreinen. Politie en douane kunnen daarom bij PFSO's nagaan of bepaalde schepen of leveranciers bekend zijn bij de terminal, zonder verder persoonsgegevens te verstrekken of de precieze aanleiding te verstrekken (R01, R04). Het gaat niet om *‘namen en rugnummers’* maar om verdachte signalen en ontwikkelingen: *‘we zien mensen in dit soort auto's binnenkomen’*; *‘we zien mensen in geprepareerde ruimtes binnenkomen’* (R01).

Dit soort informatie over logistieke processen is in theorie beschikbaar voor overheidsactoren: de douane is bijvoorbeeld bevoegd om tijdens opsporingsonderzoeken informatie te vorderen over processen en systemen bij de terminalbedrijven (R07). Doorgaans is het echter praktisch om de *‘kennis en kunde’* van PFSO's te benutten:

“Ik weet veel, maar ik weet niet alles van die private partijen, en ik weet zeker niet hoe heel dat logistieke proces bij hen precies runt. Dus ik vraag dan vooral: joh, dit wil ik, en hoe gaan we dat maximaal bereiken, met zowel jouw belangen als mijn belangen dat die daarbij gediend zijn? En dan ga je dus met elkaar in overleg, dan ga je het probleem schetsen, dan krijg je alle voor- en nadelen, als je iets gaat doen... En uiteindelijk zeggen we, oké dan gaan we déze optie kiezen. Dan gaan we dat gezamenlijk uitvoeren. En soms moet ik wat water bij de wijn doen, [...] soms moeten de private partijen wat water bij de wijn doen. Maar dan kom je wel tot gezamenlijke dialoog waarin vaak ook het beste resultaat wordt geboekt” (R07).

Dit toont het effect van het ISC als intermediaire structuur tussen havenactoren en hun complexe omstandigheden. Het ISC biedt een setting voor veilige onderhandelingen over de praktische invulling van het dilemma tussen veiligheid en commercie dat op de achtergrond van dit soort interacties speelt. Publieke en private partners committeren zich in het ISC aan een gezamenlijke doelstelling, en vanuit die positie krijgt losse informatie betekenis (d.w.z. in de context van praktische en haalbare actie).

4.4.3 Kennis

De ontwikkeling van gemeenschappelijke kennis is het resultaat van de herhaaldelijke bespreking van incidenten en passende maatregelen (4.4.2). Over tijd ontwikkelen deelnemers gemeenschappelijke kennis op basis van ervaringen met interventies en maatregelen op terminalterreinen, terugkoppeling over opsporingsonderzoeken en informatie over bredere ontwikkelingen in criminele fenomenen (4.2.3).

In de dagelijkse praktijk zijn douane- en politieinterventies de eerste gelegenheid waar PFSO's en overheidsspecialisten elkaar ontmoeten. Dit soort acties varieert van grootschalige zoektochten naar ongewenste personen, zoals uithalers, doorzoekingen van containers en (extra) douanecontroles aan de poort. De hoge kosten van dit soort processen vormen een belangrijke prikkel voor PFSO's om de samenwerking met de overheid te stroomlijnen (4.3.4). Wederzijds hebben politie- en douane interesse in het vergroten van de efficiëntie van hun acties.

Deze gemeenschappelijke belangstelling is aanleiding voor een leerproces. Gemaakte interventies worden besproken en van context voorzien. Dit focust de aandacht op specifieke kwetsbaarheden. Het gaat bijvoorbeeld om terugkoppeling over de grootte van de onderscheppingen of informatie over de vervolging van insluipers (R01, R07). *“Bedrijven willen [...] wel graag weten [...] waarom ze bepaalde dingen hebben gedaan”* (R01). Als duidelijk wordt voor welk probleem bepaalde interventies een oplossing zijn kan ook worden onderzocht of er preventieve oplossingen mogelijk zijn. Voor de overheid is dit een manier om de ‘awareness’ bij terminals te vergroten (R03, R07). Dit doeleinde wordt ondersteunt door gastsprekers uit de praktijk en wetenschap, kennis inbrengen over ontwikkelingen in het beleid en criminele verschijnselen (R01).

De fysieke setting van het ISC stimuleert gemeenschappelijke kennisontwikkeling over ondermijnende drugsproblematiek doordat informatie tegelijk aankomt bij alle relevante stakeholders. Dat maakt informatie-uitwisseling direct efficiënter: *“...Stel dat we geen ISC hadden, dan had ik al die terminals af moeten gaan. En dan moet ik bij elke terminal aangeven: 'joh, let op dit en dit, speelt er bij jullie nog wat?' ja, dan vervolgens ga ik naar de volgende toe en leg ik hetzelfde neer. En dan zeggen ze 'ja ik weet nog wat van vorige week', en dan denk ik 'oh, wacht, dat heb ik daar ook al gehoord' maar van elkaar weten ze het niet”* (R03).

Op deze manier adresseert het ISC een soort *boundary spanner*-dilemma (Noble & Jones, 2006; van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Williams, 2002). “...*Je weet op een gegeven moment niet dat je met hetzelfde probleem aan het worstelen bent. En omdat je in het ISC dat probleem aan de orde stelt, ja, dan krijg je opeens van: ‘oh wacht even, ja, maar dat had ik ook’*” (Ro6).

Dit soort interacties werken positief op de kennis over de haven en het systemische karakter van de drugssmokkel. Dit is geen nieuwe kennis; PFSO's en overheidsactoren brengen ervaring en kennis van de haven met zich mee. Het verschil is dat kennis op deze manier organisatiegrenzen overbrugt.

De theorie benadrukt de rol van impliciete kennis als basis voor sociale kennisontwikkeling (2.3). Wat impliciet is voor de een kan klaarhelder zijn voor de ander. Gemeenschappelijke kennis ontstaat doordat impliciete kennis expliciet wordt door de kennis van een ander. De ‘*knowledge transfer paradox*’ (2.3) is in de haven is dat de actoren ongeveer in elkaars werkveld opereren, maar door hun verschillende taakstellingen- en bevoegdheden totaal andere informatie verzamelen. Met andere woorden: PFSO's weten wat de douane qua actie doet, maar zonder overleg blijven de ins en outs van zulke acties onbekend. Informatie wordt dus niet alleen gecombineerd maar is ook onderwerp van een betekenisgevend proces. Dit leidt niet tot eenduidige kennis, maar dialoog en discussie vindt plaats binnen gemeenschappelijk afgesproken kaders.

Het succes van deze kennisontwikkeling hangt volgens de theorie af van fiducia die actoren hebben in de kennis van de ander (2.3). Vertrouwen actoren dat de kennis van de ander klopt? En als kennis niet overeenkomt, zijn actoren dan bereid om hun kennis bij te stellen? Dit is volgens de theorie een iteratief proces van 'accreditatie' in een '*commitment structure*' (2.3): kortom, leiden aparte denkbeelden en zienswijzen over feitelijke gebeurtenissen en omstandigheden tot een gemeenschappelijk proces van waarheidsvinding? Dat gaat niet zonder slag of stoot, maar zolang discussie mogelijk is kunnen er overeenkomsten ontstaan (2.3). Het vereist namelijk een wederzijdse verbintenis (commitment) aan het proces. Kennisontwikkeling is dan ook afhankelijk van de mate waarin actoren zich verbinden aan een epistemische gemeenschap. Die mate van verbondenheid hangt weer samen met de aanwezigheid van institutionele voorwaarden en vertrouwen in de '*commitment structure*' van een gemeenschap (2.3).

Het ISC voldoet aan deze twee startcondities voor een proces van gemeenschappelijke kennisontwikkeling: stabiele instituties en vertrouwen in elkaars commitment. De instituties van het ISC staan gemeenschappelijke waarheidsvinding toe. Daarvoor zijn verschillende indicatoren. Er is een duurzaam informatieverkeer door de combinatie van persoonlijke en vrijwillige deelname, autonomie over de openheid van de gemeenschap en controle over de exclusiviteit van gedeelde informatie. Breed-gedragen informele instituties onderschrijven de gelijkwaardigheid van deelnemers, en leden committeren zich aan de gezamenlijke doelstelling van het ISC. Dit creëert een gelijk speelveld waar deelnemers informatie volgens gemeenschappelijke doelstelling en 'spelregels' interpreteren en analyseren.

4.4.4 Actie

Spanning zit in het ISC vooral in de verhouding tussen kennis en actie. Respondenten geven duidelijke indicaties dat er actief informatie wordt uitgewisseld en dat deze informatie nut heeft in de dagelijkse praktijk. Informatie doorkruist organisatiegrenzen via het ISC en op die manier ontstaan de voorwaarden voor een interactief proces van kennisontwikkeling. Maar de vraag is wat er met deze kennis gebeurt.

Zowel theoretisch als empirisch onderzoek signaleert deze spanning tussen kennis en actie. In de theorie komt dit tot uiting in het link tussen informatie en kennis: informatie wordt pas kennis zodra het verband met de praktijk voor de kenner duidelijk wordt (2.4). Een pragmatische vraag is geschikt om de empirische link tussen kennis en actie op waarde te schatten: *if belief X were true, what action Y does it allow the actor to do?* (Capps, 2019; Duguid, 2005). Welke actie maakt de in het ISC opgedane kennis mogelijk?

Het kennisproces in het ISC heeft twee dimensies van praktische uitkomsten. In de enge zin zijn dat incrementele aanpassingen in processen en systemen. In de brede zin is het ISC onderdeel van een convergentie tussen publieke en private actoren op het vlak van veiligheid.

4.4.4.1 Laaghangend fruit

Een van de manieren waarop het ISC praktische uitkomsten genereert is de ontwikkeling van best practices. Deelnemers bespreken bijvoorbeeld casussen op aangeven van politie en douane: *“...Dan gaan we gewoon kijken bij al die bedrijven, hoe is het daar nu precies geregeld? En dan blijkt gewoon dat er toch wat verschil in zit. En dan komt ook gewoon de best practice boven water. En, nou ja, door ook deze manier gewoon met elkaar dit soort dingen te bespreken, ja, boek je toch wel resultaat. Misschien niet hele spectaculaire zaken. Ik bedoel, je lost de criminaliteit er niet mee op, maar je brengt wel extra drempeltjes aan waardoor het verstorende effect groeit”* (R07).

Incrementele aanpassingen aan processen en systemen zijn het resultaat van bewustwording bij terminalbedrijven, volgens de politie- en douaneactoren (Ro3, Ro7). Zij zetten voor dit doeleinde sterk in op awareness-trainingen via het HARC, en dit is voor hen ook het hoofdzakelijke nut van het ISC (Ro3, Ro7). “[D]aar zit voor ons de winst in, dat de terminals ook luisteren en gaan schakelen en er iets mee gaan doen” (Ro3).

Oplossingen op dit niveau zijn voor terminals financieel haalbaar en direct uitvoerbaar. Het is ‘laaghangend fruit’ dat via een samenwerking als het ISC sneller wordt aangepakt dan in losse contacten tussen de private en publieke sector (Ro7). Voor de private sector heeft de samenwerking nut vanwege dit soort laagdrempelige informatie. *“Het hoeft helemaal niet zulke spannende informatie te zijn, maar waardoor de wijze van werken wel veel efficiënter wordt”* (Ro1). Dit heeft deels te maken met de veranderlijke aard van de criminaliteit. Die nodigt niet uit om grootscheepse aanpassingen te maken. Immers kunnen modus operandi *‘een halfjaar later weer 10 keer gewijzigd zijn... [Je bent] continu een kat-en-muisspelletje aan het spelen’* (Ro1). Het is *‘niet een overleg waaruit nu een besluit komt van: ‘en jij gaat dit doen, en jij zo.’ Nee, ‘t is niet dat er actiepunten uit komen’* (Ro6).

In de governance van het ISC zijn geen formele of informele afspraken opgenomen over het praktische gebruik van informatie, afgezien van afspraken die beperken met wie informatie (niet) wordt gedeeld (4.3.2): wat deelnemers met kennis uit het ISC doen is niet gekoppeld aan prestatiedoelstellingen, en praktische uitkomsten van het overleg worden niet bijgehouden. De verklaring kan worden gezocht in de politiek economie van de samenwerking en in de aard van de informatie.

Ten eerste zou het voor terminalbedrijven minder interessant kunnen zijn om informatie te delen of ontvangen als daaraan (productieverstorende) maatregelen zijn gekoppeld. Ten tweede is de meest nuttige informatie die wordt gedeeld ‘rood’ en dus geheim. Eerder is aangetoond dat deze exclusiviteit juist een voorwaarde is om informatie te delen. Dat betekent echter ook dat de concrete output van de samenwerking moeilijk kan worden geanalyseerd. Ten slotte speelt mee dat privacyregelgeving specifieke informatie-uitwisseling beperkt. Doordat ODC vaak op individuen aankomt is het vanuit het ISC niet mogelijk daarop gerichte acties te starten.

De vraag is of een informatie-uitwisseling in een politiek-gevoelige context gebaat is bij prestatieafspraken. Juist de laagdrempeligheid blijkt instrumenteel voor de continuïteit in de samenwerking (R03, 4.2.2). Op het moment dat de ‘kosten’ voor participatie hoger worden, zal het minder aantrekkelijk zijn om te accepteren dat sommige vergaderingen geen direct relevante informatie opleveren. Een inzet op praktische uitkomsten zou druk kunnen zetten op het dilemma tussen commercie en veiligheid, waardoor spanning kan ontstaan tussen deelnemers en het vertrouwen om te delen kan afnemen.

De aanwezigheid van deze spanning blijkt uit twee representatieve antwoorden op de vraag wanneer het ISC zou zijn gefaald als project. Vanuit de politie: *“Weet je, [...] als ik moet zeggen: het werkt voor geen meter. Als terminals niet luisteren en niks doen met hetgeen wat je aandraagt, dus wij zeggen van: 'doe wat', [en] een PFSO zegt 'dat is voor mij ondoenlijk [...], daar ga ik niks mee doen”* (R03). Van een PFSO: *“[E]en heel duidelijk definitie van falen van het ISC is dat wel elkaar niet meer vertrouwen. Je gooit [er bij het ISC] gewoon uit wat je denkt. En zodra je dát niet meer kan [...], zodra je over ieder antwoord moet nadenken van 'zeg ik nou niet iets wat misschien niet handig is?' Nou, denk dat dan het nut van het ISC verliest, in mijn ogen”* (R04). Met andere woorden, zouden overheidspartijen meer verwachtingen kunnen stellen, terwijl de private sector terughoudender wordt in de coöperatie – met als waarschijnlijk gevolg dat het informatieverkeer stagneert.

Kortom, in termen van praktische actie is de bewegingsruimte van het ISC beperkt. Dat zou een oorzakelijk verband kunnen hebben met het institutionele ontwerp van de samenwerking, dat de continuïteit van de informatiestroom bevordert ten koste van systematische cross-sectorale actie.

4.4.4.2 Spillover

Toch zou een te instrumentele focus de sociale uitkomsten van het ISC over het hoofd zien. Elke respondent benadrukt dat de samenwerking in het zeswekelijkse ISC de samenwerking tussen de vergaderingen bevordert (4.3.4). De samenwerking drijft op persoonlijke relaties en een gemeenschappelijk tactisch belang in elkaars informatie (4.2). Aangetoond is dat informatie waarde krijgt in een proces dat tegelijkertijd volkomen persoonlijk en sociaal is (4.3.2). De regelmatige doorbespreking van de problematiek zorgt voor een gemeenschappelijk begrip dat de zwart-witte stellingname tussen commercie en veiligheid doorbreekt. In de dagelijkse praktijk vereffent dit coördinatiedilemma's op kritieke momenten, bijvoorbeeld tijd douane- en politieinterventies.

“Als ik bij jou kom met een vordering, en ik heb je nog nooit gezien, dan kijk je er anders naar, als dat wij al veertig keer contact hebben gehad, en mekaar al drie jaar kennen. Niet dat dat op zich anders is, want dat blijft dezelfde vordering. Maar je bent misschien wat minder argwanend, of je denkt, dat is een vertrouwde partij, daar heb ik al dertig keer zaken mee gedaan” (R07).

Deze inzet op relaties contrasteert met het ‘te ver doorgeschoten vertrouwen in de techniek in de Rotterdamse haven’ (Staring 2007). Door de prevalentie van ODC is vertrouwen tussen havenactoren geen vanzelfsprekendheid.

“...Ik vertrouw niet iedere overheidsfunctionaris die hier het terrein opkomt. In zekere zin moet je elkaar helpen, en dat doe ik ook waar mogelijk...; Als er een politieagent komt, en die heeft wat van mij nodig, nou, dan help ik daarbij. Maar als er écht iets is, nou, dan ga ik in dit geval naar (R03). Binnen de douane idem, dan ga ik naar de persoon van de douane” (R04).

Respondenten ervaren een toegenomen bewustzijn van elkaars ‘mogelijkheden en de onmogelijkheden’ (R07). Interventies verlopen daardoor ‘vlotter’ en met ‘minder ergernissen naar elkaar toe’ (R04). *“Als het echt moet, dan gaat het gewoon gebeuren. nou, dan ga ik het afdwingen. Maar dan moeten ze er ook wel een beetje op aankunnen dat het ook echt noodzakelijk is.”*

Deze ontwikkeling kan niet enkel worden toegeschreven aan het ISC. Eerder zit de samenwerking ‘in de periferie’ van een bredere beweging naar samenwerkingsverbanden tussen publieke diensten en de private sector in de havenveiligheidsaanpak (R01). Daarbij is de ‘diepe betrokkenheid’ tussen havenactoren cultureel ingebed in ‘het Rotterdamse’ (R06); ‘Je leeft niet in je eigen bubbel hier’ (R04, 4.3.1).

Toch er zijn maar enkele puur operationele samenwerkingsverbanden in de haven, en zweeft een coöperatieve cultuur niet boven personen. Personen bouwen die cultuur op door middel van persoonlijke relaties in een gemeenschappelijke leefwereld. Het ISC moet in deze context worden geplaatst om te begrijpen welke bijdrage de samenwerking levert in de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit.

4.4.5 Slot

Dit laatste onderdeel identificeert vier interactiepatronen die ontstaan door het specifieke institutionele ontwerp van het ISC. De eerste dynamiek ontstaat door een wisselwerking tussen structurele kennis over logistieke processen en informatie over incidenten en actualiteiten (4.4.1). Dit is de aanzet voor een zelfsturend deliberatief proces tussen stakeholders over de invulling van alledaagse coördinatiedilemma's, bijvoorbeeld rondom overheidsinterventies (4.4.2). Het recursieve karakter van de samenwerking ondersteunt de ontwikkeling van gemeenschappelijke kennis tussen deelnemers, doordat deelnemers vertrouwen scheppen in elkaars betrokkenheid (4.4.3). Deze complexe inwendige dynamiek produceert uitkomsten in de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit, in de vorm van incrementele aanpassingen aan processen (4.4.4.1) en een versoepeling in alledaagse interacties tussen ISC-partners (4.4.4.2). Deze dynamieken kunnen worden toegeschreven aan de instituties in het ISC, die binnen een bepaalde bandbreedte voor gemeenschappelijke actie ruimte scheppen voor een regelmatig en rendabel informatieverkeer.

5. Bevindingen en conclusies

Dit laatste hoofdstuk recapituleert de onderzoeksbevindingen (5.1) en voorziet in antwoord op de onderzoeksvraag (5.2). Het doel van deze scriptie is om het coördinatiedilemma achter publiek-private informatie-uitwisseling te doorgronden, en te begrijpen of een commons-benadering daaraan bijdraagt. De centrale onderzoeksvraag in dit project is: Op welke manier draagt de institutionalisering van publiek-private informatie-uitwisseling bij aan kennis over, en de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven?

5.1 Onderzoeksbevindingen

Voor een antwoord onderzoekt de scriptie het samenwerkingsverband tussen beveiligingsmanagers (PFISO's) van de Rotterdamse containerterminals en overheidsspecialisten (van o.a. douane, politie) in het Information Sharing Center Port Safety & Security (ISC). De gehanteerde methode van institutionele analyse traceert hoe externe omstandigheden (5.1.1) doorwerken in de specifieke vormgeving van een institutioneel verband (5.1.2, 5.1.3), en hoe deze instituties weer terugvoeden in de dynamiek tussen actoren en hun omgeving (5.1.4).

5.1.1 Achtergrond

Het eerste onderdeel onderzoekt of het aanbod van informatie in de Rotterdamse haven vatbaar is voor uitputting (4.1). Dit moet duidelijk maken omwille van welk coördinatiedilemma het ISC is opgericht. De kern is dat er geen volledig zicht is op de sociale en technische complexiteit van het havenlogistieke systeem (4.1). Criminele organisaties benutten dit gegeven om onopgemerkt te kunnen handelen. Publieke en private havenactoren hebben behoefte aan betere informatievoorziening om te kunnen optreden tegen de ondermijnende effecten van ODC op (bedrijfs)processen in de haven (4.1.1).

Containerterminalbedrijven en overheidsdiensten produceren veel informatie over de haven, maar kennis blijft besloten binnen de afzonderlijke organisaties. De eerste belemmering voor informatie-uitwisseling is een politiek economische tegenstelling tussen commerciële belangen en de nog onbesliste verantwoordelijkheid van de private sector voor de bestrijding van ODC. Een tweede belemmering is de gevoeligheid van informatie over havenlogistieke processen: vanuit commercieel en veiligheidsoogpunt is het onwenselijk dat informatie openbaar wordt. Wet- en regelgeving formaliseert deze restricties (4.1.2). Het gevolg is een vernauwing van de bandbreedte voor publiek-private informatie-uitwisseling (4.1.3).

5.1.2 Gemeenschap en resource

Het tweede onderdeel verklaart hoe en waarom in deze context toch een informatie-uitwisseling kon ontstaan (4.2). Het begint ermee dat operationeel specialisten en PFSO's kampen met dezelfde problematiek. Bovendien hebben publieke en private actoren wederzijdse verplichtingen en verantwoordelijkheden voor havenveiligheid (4.1.2). In de uitvoering ontstaan echter problemen. De private verantwoordelijkheid voorbij deze formele richtlijn staat op strategisch niveau ter discussie (4.2.1). Daarbij mist de private sector de informatie en middelen om snel veranderende criminele handelwijzen te kunnen bestrijden. Omgekeerd missen operationeel specialisten van de douane en politie de professionele kennis van bedrijfsprocessen- en systemen die nodig is om gericht en preventief te acteren.

Ruimte voor samenwerking ontstaat door de belangstelling van havenactoren in het verbeteren van veiligheidsmaatregelen en het versoepelen van politie- en douaneinterventies op terminalterreinen (4.2.1). Lang weegt deze prikkel weegt echter niet op tegen het dilemma over probleem-eigenaarschap. Dit verandert pas als op directieniveau groen licht komt. Het ISC kan in 2014 ontstaan doordat beide sectoren opties zien om laagdrempelige (financieel haalbare) maatregelen aan te brengen in productieprocessen.

Informatie in het ISC komt uit de dagelijkse context van PFSO's en overheidsactoren en heeft als doel om de uitvoering te verbeteren. De primaire voeding is feitelijke informatie over veranderende modus operandi en actualiteiten in de haven. Deelnemers voorzien deze informatie van context door de vergelijking met structurele ontwikkelingen in (de aanpak van) criminaliteit. Er ontstaat dynamiek in de informatie-uitwisseling doordat kennis altijd actueel is en informatie tegelijk belandt bij alle relevante stakeholders. De informatieomloop heeft een complexe interne dynamiek die de samenwerking in stand houdt, en een externe dynamiek die informatie terugvoedt in de dagelijkse praktijk.

5.1.3 Governance

Het derde onderdeel beschrijft en analyseert de instituties van het ISC (4.3). Het is een creatieve opgave om nieuwe instituties te ontwerpen die informatie-uitwisseling mogelijk maken. Het is maatwerk om een weg te bereiden binnen de gegeven bandbreedte voor samenwerking (5.1.1) en de verschillende overlappende juridische regimes die gelden voor de deelnemers in het ISC (4.1.2). Bedrijfsgevoelige informatie en kennis opsporing- en handhavingsprocessen wordt doelbewust beschermd door wetten en conventies.

Het resultaat is een specifieke mix van formele en informele regels en afspraken. De basis is een Lidmaatschapsrichtlijn (zonder wettelijke grondslag). De daarin opgenomen gezamenlijke doelstelling om ‘snel en gericht te kunnen handelen in samenwerking met alle partners’ sluit aan bij de primaire belangstelling om deel te nemen in het ISC en past bij de Rotterdamse cultuur van samenwerking (4.2.1). Terms of Reference formaliseren de afspraak dat privacy- en mededingingswetgeving niet wordt geschonden. Gebruik van het Traffic light Protocol geeft deelnemers verder formele controle over de openheid van de informatie die zij inbrengen. ‘Rode’ informatie wordt bijvoorbeeld niet genotuleerd. Dit maakt het delen van informatie veilig en heeft als secundair effect dat het participatie aanmoedigt, aangezien rode informatie vaak het meest relevant is (4.3.3). De richtlijn geeft deelnemers veel persoonlijke controle over de samenstelling van de groep en de omloop van informatie. Lidmaatschap is persoonlijk en niet op basis van organisatie. Dat heeft als voordeel dat deelnemers persoonlijk worden aangesproken op hun acties binnen en buiten het ISC (4.3.2). Free-ridergedrag wordt bijvoorbeeld afgestraft doordat deelnemers worden geacht informatie te leveren (4.3.4).

De analytische belangstelling gaat uit naar de manier waarop het ISC inspeelt op de complexe context. Dat gebeurt via formele en informele mechanismen. Formele voorwaarden faciliteren de mogelijkheid om gecontroleerd gevoelige informatie te delen. Zelfregulering van de Terms of Reference verzekert bijvoorbeeld de legaliteit van de informatie-uitwisseling. Het zijn echter informele mechanismen die het onderliggende coördinatieprobleem rondom probleemeigenaarschap direct ondervangen. Het ISC is een forum voor discussies over aanvaringen tussen publieke en private belangen in de alledaagse praktijk van PFSO's en overheidsspecialisten. Het biedt een platform voor (normatieve) deliberatie over de invulling van private verantwoordelijkheid voor havenveiligheid. De gezamenlijke doelstelling, normen over open communicatie en persoonlijke deelname garanderen dat zulke discussies kunnen plaatsvinden zonder negatieve consequenties op het informatieverkeer.

5.1.4 Dynamiek

Het vierde onderdeel onderzoekt of en hoe de instituties van het ISC beïnvloeden hoe deelnemers omgaan met elkaar en hun context (4.4). Interactiepatronen en uitkomsten zijn waarneembare effecten van het strategische gedrag van deelnemers in coördinatiedilemma's (2.5). De analytische opgave is om hierin het effect van instituties te onderscheiden. Het resultaat vormt de basis voor een antwoord op de onderzoeksvraag.

Het onderzoek wijst op een wisselwerking tussen een naar binnen gerichte dynamieken en naar buiten gerichte dynamieken. In de eerste plaats maken de instituties van het ISC duurzame informatie-uitwisseling mogelijk (4.4.1). Door de specifieke samenstelling van deelnemers en regels is een rendabel informatieverkeer mogelijk. Een verklaring is dat het zelfsturende karakter van de samenwerking het risico om informatie te delen vermindert en tegelijkertijd de prikkel vergroot om bij te dragen.

De uitwisseling van informatie is de aanzet voor een deliberatief proces waarbij informatie van betekenis wordt voorzien in de context van de doelstellingen van het ISC. Incidenten richten de aandacht op structurele kwetsbaarheden in logistieke processen op de terminal en in de handhavings- en opsporingspraktijk. Dit opent de ruimte voor discussie over best practices in de handhaving en beveiliging van terminals. Normen over open communicatie faciliteren en structuren dit soort interacties.

Een derde dynamiek ontstaat door de regelmatige herhaling van bovenstaande dynamieken. Deelnemers accumuleren een gezamenlijke kennisbasis door de herhaaldelijke bespreking van incidenten en structurele kwetsbaarheden. Deelnemers committeren zich aan elkaar en aan de gezamenlijke doelstelling van het ISC. Daardoor krijgen meningsverschillen in de context van het ISC betekenis in relatie tot dit doel, met als gevolg dat over tijd gemeenschappelijke kennis ontstaat over de complexe problematiek waarvoor het ISC is opgericht.

De uitkomsten van deze interne dynamieken laten zich moeilijk meten. Het onderzoek identificeert twee patronen. In de eerste plaats leidt de informatie-uitwisseling tot incrementele oplossingen in de uitvoeringspraktijk. Dit 'laaghangend fruit' komt sneller in beeld door de informatie-uitwisseling in het ISC. Het is echter onduidelijk in hoeveel gevallen informatie in het ISC leidt tot praktische actie. Resultaten worden niet bijgehouden en er zijn geen prestatieafspraken. Een verklaring kan zijn dat de praktische bewegingsruimte van het ISC beperkt is. Echter moet de instrumentele waarde van het ISC naast de sociale functie van het ISC worden bekeken. Het ISC is niet de hoofdzakelijke uitvalsbasis voor concrete maatregelen. Waar het ISC vooral toe leidt is het versterken van een coöperatieve houding tussen de publieke en private sector. In praktische zin zou dat volgens respondenten leiden tot interacties in de operationele sfeer. Zo zouden de douane en politie vaker vanuit het perspectief van de ondernemer naar interventies kijken, met als gevolg dat zulke acties soepeler verlopen. En, zonder dat er direct actie aan is gekoppeld, vergroot het ISC het bewustzijn in de private sector over de ondermijnende eigenschappen van drugscriminaliteit, en mogelijkheden om ertegen op te treden.

5.2 Conclusie

De onderzoeksvraag kan op basis van deze onderzoeksbevindingen worden beantwoord. Institutionaliserings van informatie-uitwisseling is een creatief proces waarbij politiek economische en juridische coördinatiedilemma's door op maat gemaakte formele en informele regels worden verlicht of opgelost. Op die manier faciliteert institutioneel ontwerp verbindingen tussen personen in formeel onafhankelijke organisaties binnen de context van de Rotterdamse haven, die elk een particulier zicht hebben op het havensysteem en de complexe problematiek rondom ondermijnende drugscriminaliteit. Als de geïnstitutionaliseerde informatie-uitwisseling eenmaal operatief is, zorgen instituties voor een veilige omgeving waarin deelnemers gemeenschappelijke kennis kunnen ontwikkelen op basis van de informatie die wordt gedeeld over ODC. Deze kennis over ODC kan ertoe leiden dat deelnemende partijen betere acties ondernemen in de aanpak van ODC.

Deze conclusie werd bereikt door middel van een vernieuwend onderzoek waarin informatie-uitwisseling als commons werd onderzocht. Daarmee probeert de scriptie te contribueren aan de laatste ontwikkelingen in het onderzoek naar de commons (Frischmann et al., 2014a; Sanfilippo et al., 2021; Strandburg et al., 2017). De bijdrage ligt voornamelijk in het onderzoeken van de verbinding tussen de interne dynamiek en de externe dynamiek van een knowledge commons, waar onderzoek in dit gebied juist vaker focust op het interne gebruik van kennis (Frischmann et al., 2014a).

Kwalitatief onderzoek moet altijd nagaan of de sociale werkelijkheid correct is voorgesteld (6.4). Er zit spanning tussen het gebruik van een framework-verklaring en een pragmatische analyse, omdat personen niet per definitie in zulke kaders denken. De manier waarop deze scriptie dit risico aanpakt is door uit te gaan van de opvattingen die actoren zelf hebben over hun omstandigheden. Een tweede remedie voor deze limitatie zou een andere onderzoeksmethode kunnen zijn, bijvoorbeeld etnografisch onderzoek op locatie. Noodgedwongen gebeurde dataverzameling in dit onderzoek op afstand, waardoor ongetwijfeld belangrijke contextuele details in de analyse ontbreken.

Het voordeel van de commons-benadering is dat het de complexe verbanden tussen achtergrondcondities, institutioneel ontwerp, persoonlijke kennis en sociaal gedrag in een enkele analyse combineert (Aligică, 2014, pp. 79–80). Het resultaat is een systematisch overzicht van de vele variabelen waar een institutionele samenwerking rekening mee moet houden. Dit geeft de scriptie een goed perspectief om aanbevelingen te doen aan de praktijk.

Een opvallende ontwikkeling is recente uitbreiding van ISC-samenwerkingen. Zo is in Rotterdam is een tweede ISC actief tussen de overheidspartijen en Roll-on Roll-off- terminalbedrijven voor oplossingen in de aanpak van mensenhandel (Staring et al., 2019, p. 47). In Zeeland werd dit jaar een ISC opgericht tussen havenlogistieke bedrijven en de publieke sector. Het lijkt erop dat het ISC als levensvatbaar model voor publiek-private informatie-uitwisseling wordt gezien. Voor inspanningen op dit gebied zou deze scriptie de volgende aanbevelingen doen:

- *Verzorg maatwerk.* De context doet ertoe bij het ontwerpen van nieuwe informatiesamenwerkingen. Problemen verschillen in schaal en intensiteit. Grensoverschrijdende problemen hebben unieke lokale uitkomsten. Zorg dat de samenwerking inspeelt op lokale omstandigheden en de persoonlijke ervaringen van deelnemers.
- *Verzamel de juiste groep mensen.* Maak een slimme selectie van deelnemers. Zorg dat werkgebieden overlappen en dat mensen op een gelijkwaardig niveau werken. Dit is een uitdaging in publiek-private samenwerking, omdat werknemers met dezelfde functietitel in de private sector niet altijd dezelfde positie binnen het bedrijf hebben. Culturele overeenkomsten kunnen dit soort ongelijkheden overbruggen.
- *Openheid is het belangrijkste controlemechanisme.* Het moet veilig zijn om gevoelige informatie te delen. Democratische regels over de selectie van de groep maken de groep stabiel. Regels over de verwerking en verspreiding van informatie verzekert deelnemers dat gevoelige informatie niet opportunistisch wordt gebruikt.

6 bijlage

6.1 Respondenten

- Ro1. Haven Veiligheidsconsultant, oud-manager beveiligingsbedrijf
- Ro2. Districtschef Zeehaven (Rotterdam), Nationale Politie
- Ro3. Specialist ondermijning (Rotterdam), Nationale Politie
- Ro4. PFSO, APM Terminals
- Ro5. Veiligheidsadviseur, Gemeente Borsele
- Ro6. PFSO, Hutchison Ports ECT Rotterdam
- Ro7. Specialist drugsmokkel, douane/HARC-team

Interviews zijn met toestemming opgenomen. Interviews zijn verbatim et literatim getranscribeerd. Transcripten zijn in bezit van eerste lezer. Opnames zijn verwijderd.

6.2 Topiclijst interviews

1. Achtergrond

a. Juridische en culturele context van ISC Port Safety & Security hierna (ISC)

i. Wat is het onderliggende sociale dilemma/probleem waarvoor het ISC

is opgericht?

b. 'Default'-status van de informatie:

i. Mag en kan informatie zomaar gedeeld worden? Waarom wel/niet?

ii. Wat is in de eerste instantie het probleem die de creatie van het ISC

nodig maakt?

i. Eigenschappen van de samenwerking

i. Resource

i. Welke informatie en kennis worden gedeeld, en hoe worden die verworven?

ii. Wat is de aard van de gedeelde resource (kennis en informatie)? Is het rivaliserend (uitsluitbaar) of ondeelbaar? Tastbaar (materieel overdraagbaar) of niet tastbaar? Is er een gedeelde infrastructuur voor het delen van informatie?

iii. Wanneer is 'informatie' of 'kennis' relevant voor de gemeenschap?

iv. Wat is nodig qua technologie en vaardigheden om de informatiebasis te creëren, behouden en gebruiken?

i. Gemeenschap

*i. Wie zijn de deelnemers in de samenwerking en wat zijn hun rollen? Hoe kun je deelnemer worden? Welke belangen spelen er? **Wat motiveert de deelnemer?***

ii. Welke mate van openheid (toegang) geldt er voor elke type deelnemer? Hoe toegankelijk is de samenwerking voor de algemene samenleving?

i. Doelstellingen en langetermijnambitie

i. Wat zijn de concrete doelstellingen? Welke ambities liggen er voor de toekomst? Wat is de definitie van succes (of falen)?

ii. Welke obstakels en dilemma's worden voorzien?

i. Geschiedenis en narratieven

i. Wat zijn belangrijke historische antecedenenten? Welke verhalen spelen er omtrent de oprichting en toekomst van het ISC?

i. Governance en werkzame regels

i. Governance-structuur

i. In welke institutionele setting wordt de samenwerking gecoördineerd? (Waar en hoe vaak komt men samen?) Hoe wordt informatie/kennis bewaard (technisch gezien) en volgens welke regels?

ii. Wie zijn besluitnemers en hoe worden zij geselecteerd? Welke regels gelden er voor de besluitvorming?

iii. Op welke juridische basis staat de samenwerking? Is er bv. een convenant?

iv. Wat zijn de governance-mechanismen? Bv. (gegradueerde) sancties; afspraken over risico's; voorziening in middelen.

i. Mate van openheid ('degree of openness') en regulering van openheid (t.o.v. resource en gemeenschap)

i. Wat zijn de regels over het 'bezit' van informatie? Wie mag welke informatie en kennis delen, en met wie?

ii. Hoe verhouden niet-deelnemers zich tot het ISC? Bv. transportsector

iii. Wordt informatie met buitenstaanders gedeeld? Welke regels gelden er voor die interacties?

iv. In welke bredere institutionele setting zit het ISC? (Bv. verbindingen met Haventafel, Mainport-overleg)

v. Welke legale structuren beïnvloeden de samenwerking? (Bv. ISPS-code, AVG, WPG)

i. Regels en normen

i. Welke informele normen gelden er? (Je mag x, je moet y, je spreekt iemand aan op z, tenzij...).

ii. Wat is goed gedrag in de groep? Wat wordt afgekeurd?

i. Dynamiek en productie

i.

i. Welke verhalen spelen er rondom de oprichting van het ICS? Hoe kijkt men er nu naar? Wat zijn de 'operationele narratieven'?

ii. Zijn er andere culturele spillover-effecten zoals groepsidentiteit?

i.

i. Welke interacties komen er voort uit de samenwerking?

ii. Zijn er waarneembare gedragsveranderingen onder de deelnemers?

iii. Welke kosten en baten worden geassocieerd met de PPS?

6.3 codeerstrategie

1. hoofdverdeling: 'Achtergrond', 'Eigenschappen van de commons', 'Governance | Regulering' en 'Dynamiek'.
2. Het komt op totaal 33 codes in 10 codegroepen ({voorbeeld} is niet opgenomen in een groep}), en vier 'Smart Groups', schematisch weergegeven in fig. x.
3. Transcripten in één document samengevoegd en ingeladen in atlas-ti
4. Per thema het document gecodeerd
5. Bevindingen opschrijven

Operationalisering

Toelichting: Clusters in hiërarchische volgorde: eerst de thema's en zgn. smart groups (**ABCD**); daarna {{codegroepen}} met beschrijving; dan {individuele codes} met beschrijving van de specifieke toepassing

- Achtergrond
 - {{Achtergrond}}
 - {sociaal dilemma}
 - De sociale context duidt op concrete, waarneembare, sociale en culturele moeilijkheden die de achtergrond vormen van het dilemma waarvoor het ISC is opgericht.

- Codes toegepast op woorden als: ‘probleem’, ‘oplossing’, ‘dilemma’, ‘moeilijkheid’, ‘complexiteit’,
- {default}
 - De status van de informatie die in het ISC wordt uitgewisseld wordt door allerlei juridische bepalingen gevormd. Het gaat dan bijvoorbeeld om wet- en regelgeving. Hierbij gaat het specifiek om de wat Madison e.a. de ‘default-status’ van informatie noemen. Dat is de status van de informatie in het contrafeitelijke (*counterfactual*) geval dat het ISC niet zou bestaan. Door het op deze manier te conceptualiseren begrijpen we ook beter het juridische probleem in de default-status, dat door het ISC moet worden opgelost of in elk geval wordt gecompenseerd, voor zover het ISC de wet of de interpretatie ervan niet kan veranderen.
 - Mag en kan informatie zomaar gedeeld worden? Waarom wel/niet? Wat is in de eerste instantie het probleem die de creatie van het ISC nodig maakt?
 - Codes toegepast wanneer ‘counterfactuals’ worden besproken: “als het ISC er niet was, dan...”
- - Eigenschappen van de commons
 - {{CPR}}
 - {resource}
 - Code toegepast als informatie en kennis wordt besproken als ‘goed’, bij deze code gaat het specifiek over de ‘wat’-vraag. Wat wordt er gedeeld? Wat zijn de eigenschappen van informatie en kennis die worden gedeeld?
 - {herkomst}
 - Waar komt informatie en kennis vandaan? Code toegepast als processen worden besproken waaruit informatie voortkomt. Verschil met {techniek} is dat deze code de passieve achtergrond beschrijft.
 - {type}
 - Code toegepast als wordt besproken welk type goed de gedeelde informatie is? M.a.w. is het

tastbaar, deelbaar, uitsluitbaar? Of: privé, club, common-pool, of publiek goed. Dit gaat dus specifiek over de deelbaarheid van de informatie

- {infrastructuur}
 - Code toegepast bij manieren en media om informatie en kennis vast te leggen en te delen, bv. IT-oplossingen
- {relevantie}
 - Wanneer is 'informatie' of 'kennis' relevant voor de gemeenschap? Dit zegt iets over de waardering van de groep van bepaalde informatie. Wie maakt het waarde-oordeel? Code toegepast op negatieve en positieve waardeoordelen.
- {techniek}
 - Wat is nodig qua technologie en (analytische) vaardigheden om de informatiebasis te creëren, behouden en gebruiken? Hoe wordt informatie omgezet in kennis? Code toegepast bij bespreking van de analyse en vervaardiging van kennis. Het gaat hierbij om actieve handelingen om informatie te vervaardigen en analyseren.
- {{Community}}
 - Wie zijn de deelnemers in de commons en wat zijn hun rollen? Hoe kun je deelnemer worden? Welke belangen spelen er? Wat motiveert de deelname?
 - Welke mate van openheid geldt er voor elke type deelnemer? Hoe open is de commons voor de algemene samenleving?
 - Codes toegepast op punten waar deelnemende partijen ter discussie staan.
- {politie}
- {gemeente}
- {douane}
- {pfso}
 - Port Facility Security Officer, terminalvertegenwoordigers
- {havenbedrijf}
- {overig}

- Andere deelnemers. De voorzitter van het overleg is bv. geen vertegenwoordiger van een van de participerende partijen.
- {exclusiviteit}
 - wie zijn geïnccludeerd in het overleg, hebben de afzonderlijke deelnemers contacten met andere partijen buiten diens vertegenwoordigers in het ISC? Zijn alleen informatieverstrekkingen uitgenodigd of ook buitenstaanders die de informatie kunnen gebruiken? Hoe open zijn de organisaties van elke deelnemer voor andere deelnemers, en voor buitenstaanders? Code toegepast wanneer de openheid van elke deelnemer wordt bediscussieerd.
- {{Targets}}
 - {intentie}
 - Concrete doelstellingen en intenties. Code toegepast bij discussies over de 'bedoeling' van het ISC, en ook als wordt besproken wat 'niet de bedoeling' is
 - {ambitie}
 - Meer strategische doeleinden en finaliteiten. Codes toegepast bij langetermijnsvizies, toekomstbeelden, en losse speculatie. Verschil met {beren} is dat het hier gaat om wenselijke scenario's.
 - Hieronder valt de 'definitie van succes' die de respondent opgeeft.
 - Hieronder vallen ook uitspraken met modale werkwoorden die wenselijkheid uitdrukken (*zouden kunnen, zouden moeten*).
 - {beren}
 - Codes toegepast wanneer een inschatting wordt gemaakt van risico's, obstakels en dilemma's in de toekomst, de spreekwoordelijke leeuwen en beren op de weg.
 - Hieronder valt ook de door de respondent opgegeven 'definitie van falen'
- {{Narrative}}
 - {oprichting}
 - Code toegepast op verhalen die spelen over de oprichting. Om te differentiëren met {sociaal dilemma} te voorkomen gaat het hier speci-

fiek over overkoepelende narratieven. Als er bv. een sociaal dilemma speelt bij de oprichting, codeer je bij {oprichting} de gehele narratieve structuur in de bespreking ervan, en niet 'slechts' het harde feit.

- {sensemaking}
 - In neo-institutionalistische theorie zijn zingevende (*sensemaking*) discoursen essentieel in de ontwikkeling en verandering van institutionele structuren. Daarvoor wordt verwezen naar organisatiekundige theorie, waarin *sensemaking* wordt gedefinieerd als een mengeling van terugblikken en vooruitzichten, causale analyses en gevoelsmatige ideeën over hoe het hoort (Weick, Borras). Gecodeerd wanneer problemen en narratieven door respondenten worden geanalyseerd.

•

- Governance | Regulering
 - {{Governance}}
 - Dit slaat op het ontwerp van de governance-structuur van het ISC.
 - {setting}
 - Dit duidt op de fysieke en sociale setting waarin overleggen plaatsvinden. Hieronder vallen ook discussies over de frequentie waarin men samenkomt (en waarom), wie er bij zit, en wat het betekent om er niet bij te zijn.
 - {besluitvorming}
 - Bepalingen over besluitvormingsmechanismen en de selectie van besluitnemers.
 - Wie maakt de besluiten, waarom wel of niet. OM is bv. notulenpartner, en maakt geen deel uit van de besluitvorming.
 - {jur. basis}
 - Code toegepast wanneer het gaat om de juridische basis van de informatie en kennis *binnen* het ISC. Dit heeft betrekking tot {default} omdat het gaat om de feitelijke invulling van bv. ISPS, WPG, AVG. Maar onder deze code vallen ook de formele regels van het ISC, die Ostrom i.t.t. {rules-in-use} 'rules-in-form' noemt.
 - {mechanismen}

- Alles over governancemechanismen zoals conflictresolutie, sanctionering en risico-allocatie.
- {{Regulering}}
 - Dit wordt onderscheiden van *Governance* (6) omdat het hier eerder gaat over de actieve governance van de resource informatie, i.t.t. de structurele kenmerken van de institutie ISC in zichzelf.
- {openheid}
 - Van wie is de informatie, mag het gedeeld worden, en met wie? Welke bepalingen gelden er voor de openbaarheid ('publicness') van informatie naar partners toe.
- {interacties}
 - Welke regels gelden er over de interacties tussen deelnemers (agents) en hun organisaties (principals).
 - Welke regels gelden er tussen de partners (agents) tijdens de overleggen, en erbuiten?
- {omgeving}
 - Wat wordt gezegd over de bredere institutionele omgeving van het ISC? Hoe relateert de informatie aan de buitenwereld en de wereld van de eigen organisatie (principal)?
- {rules-in-use}
 - Normatieve begrippen over gedrag: wat is goed en wat is slecht? Wat mag wel en mag niet? Dit is de term die Ostrom gebruikt voor algemeen geldende regels, zoals informele gedragsnormen. Dit contrasteert zij met *rules-in-form*, zoals wetten en vastgelegde regels.
- - Dynamiek
 - {{Dynamiek}}
 - {gedrag} waarneembaar gedrag. Constateert men gedragsverandering?
 - {ontwikkeling} code toegepast op veranderingen in elke dimensie (ABCD).
 - {output} wat produceert het overleg qua informatie en kennis?
 - {outcomes} wat zijn de concrete, waarneembare, uitkomsten van het overleg?
 - Let bv. op woorden als 'meerwaarde', 'resultaat',
- Niet gecategoriseerde codes

- {voorbeeld}
 - Codes toegepast op elk moment dat respondent een voorbeeld gebruikt.

6.4 Kwaliteit en betrouwbaarheid

Evaluatieve criteria als *validiteit* en *betrouwbaarheid* en *repliceerbaarheid* zijn nuttig voor het beoordelen van kwantitatieve en experimentele onderzoeksontwerpen, maar moeilijk toepasbaar op kwalitatief onderzoek (Denzin & Lincoln, 2018, p. 57). Een alternatief criterium is ‘*trustworthiness*’ (Bryman 46–48) dat door Guba en Lincoln werd ontwikkeld voor het evalueren van kwalitatieve onderzoeksontwerpen (1989). Het sluit beter aan op de ontologie, epistemologie en methodologie in een kwalitatief onderzoeksontwerp omdat het meerdere opvattingen over de sociale realiteit toestaat (Bryman, 390). Het criterium zou dan ook op deze scriptie toepasbaar moeten zijn, gezien de kennistheoretische focus op sociale processen van informatieuitwisseling (2.3.1). Het begrip heeft vier facetten: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability*. Als slot van dit hoofdstuk worden deze criteria behandeld (Bryman 390–393):

* *Credibility*: Hoe betrouwbaar zijn de resultaten? Het bevestigen van *credibility* (verg. *interne validiteit*) gebeurt door de verschillende opvattingen van respondenten over gebeurtenissen en processen met elkaar, en met gedocumenteerde feiten, te toetsen en te valideren. De uitkomst moet bevestigen dat de onderzoeker het onderlinge verband tussen de verschillende standpunten correct begrijpt en weet te contextualiseren. Zo moet ook de ‘*social desirability-bias*’ van de datastrategie worden vermeden (Bryman, 716). *Triangulatie* is hiervoor een nuttige techniek (3.3).

- * *Transferability*: De vraag in kwalitatief, single-case onderzoek is of bevindingen in een gelimiteerde sfeer overdraagbaar zijn naar andere contexten (verg. *externe validiteit*). Dynamische condities zijn per definitie niet te dupliceren buiten een lab. Wel kunnen bepaalde condities in analogische situaties toepasbaar zijn. *Thick description* (3.3) is daarom nuttig omdat het andere onderzoekers in staat stelt bepaalde condities in bepaalde omstandigheden te herkennen als vergelijkbaar.
- * *Dependability*: Een meer veeleisend criterium (verg. *reliability*); waar je in kwantitatief onderzoek een wetenschappelijk proces uitlegt, is de gedachte achter dit criterium dat de onderzoeker zijn interpretatieve proces (*progressive subjectivity*) toelicht en de schijn van cognitieve bias wegneemt of verklaart (Guba and Lincoln, 1989, p 238). Met beperkte ruimte is er minder plek voor uitvoerig verslaggeving maar wel voor reflectie op methodologische keuzen (3.1–3.3).
- * *Confirmability*: Bij afwezigheid van complete objectiviteit is het belangrijk te bepalen of waardeoordelen van de onderzoeker geen invloed op het onderzoeksproces uitoefenen. Guba en Lincoln (1985, p. 328–329) adviseren daarom het inschakelen van ‘externe auditors’ van een onderzoeksproject – een conditie waaraan het scriptieproces per definitie voldoet.

6.5 *Criminele modus operandi*

De meest prevalente smokkelstrategieën en methoden (Staring et al. 2019).

1. *Container centraal*. Hierbij vormt de zeecontainer het dominante medium voor drie smokkelmethoden (Staring et al., 2019, pp. 85–86):

1. *Constructie*. Verboden middelen worden geplaatst in dubbele bodems en wanden van (koel)containers waar normaal bijvoorbeeld isolatiemateriaal zit. Zo valt de container niet op bij controles van de lading. Onderzoek wijst uit dat het inbouwen van middelen veelal gebeurt in het land van herkomst. De methode vergt kennis van de containermechaniek en afstemming tussen importeurs en exporteurs over de specifieke manier van inbouwen. De lading komt de container pas uit buiten de haven. Deze methode impliceert daarom een grote mate van coördinatie over het gehele logistieke proces.
 2. *Rip-on/off*. Hierbij worden verboden middelen pas later in de container toegevoegd. Handlangers in de verzendende haven stoppen bijvoorbeeld (sport)tassen met cocaïne achter de containerdeur. Zogenaamde uithalers in de ontvangende haven pikken de drugs dan op (vaak nog in opslag in de haven) door de containerdeur open te breken. Het komt ook voor dat pakketten worden geplaatst in koelcontainers aan de buitenzijde, waar een koelunit met loze ruimte zit. De rip-off impliceert hulp van binnenuit voor het plaatsen en ophalen van pakketten. Zo moet de container worden gelokaliseerd in de doolhof van containerstacks op de terminal- en opslagterreinen.
 3. *Switch*. Een variant op de rip-off waarbij havenmedewerkers tassen met drugs snel overplaatsen naar ‘veilige’ containers, d.w.z. containers die niet door de douane worden aangemerkt als hoog-risico. Dit scenario impliceert de noodzaak voor het omkopen, dan wel chanteren van havenmedewerkers.
2. *Lading centraal*. In veel gevallen worden illegale goederen weggewerkt in de legale, reguliere vracht. In dergelijke scenario’s constateren onderzoekers dat criminele organisaties vaak dekmantelbedrijven opzetten voor het bestellen van de vracht (Madarie & Kruisbergen, 2019, pp. 36–37). Het impliceert dat verzender en ontvanger samen betrokken zijn bij de smokkel. Staring et al. (2019, pp. 86–87) onderscheiden diverse scenario’s:

1. *Tussen de lading.* Lading wordt in reguliere containerladingen verstopt. Kwetsbare goederen zijn versproducten zoals fruit en bevroren vis, omdat die snel moeten worden doorgevoerd wat de doorlooptijd voor controle vermindert. Maar het komt vaak voor dat drugs wordt verwerkt in normale consumentengoederen, zoals machineonderdelen of witgoed.
 2. *Onder de lading.* In een soortgelijk scenario worden verboden middelen gesmokkeld tussen zogenaamde droge bulk (dry bulk, dat niet in containers wordt vervoerd, zoals steenkool, hout en landbouwgewassen).
 3. *Lading voor particulieren.* Hierbij wordt lading verscheept tussen vracht die op bestelling van particuliere eigenaars wordt vervoerd, zoals verhuisboedels en aparte verzendingen zie samen in een container worden gestopt.
3. *Schip en/of scheepspersoneel centraal.* Binnen deze cluster vallen tactieken en methoden die gebruikmaken van het vaartuig. Voor deze methoden speelt de menselijke factor een grote rol, vanwege de noodzakelijke kennis van het schip en hulp van scheepvaartpersoneel (Staring et al., 2019, pp. 87–88):
1. *Afloop.* Cocaïne wordt aan boord verborgen en bij aankomst door iemand meegenomen. Waargenomen verstopplekken zijn o.a. ontluchtingspijpen, het ruim, lockerruimten en in bulkladingen zoals steenkool. Personen die de lading ‘aflopen’ verzinnen soms manier om de drugs op het lichaam te verbergen, hoewel het ook is waargenomen dat mensen met geautoriseerde status drugsladingen ‘gewoon’ in een tas de haven insmokkelen (Ibid., p. 96).
 2. *Drop-off.* Hierbij zet scheepspersoneel drugspakketten overboord voor het bereiken van de haven. De lading wordt opgehaald door personen in kleinere boten.
 3. *Aan het schip bevestigd.* Pakketten cocaïne worden aan de buitenromp van het schip bevestigd met magneten. Als het schip afge-meerd ligt in de haven pikken duikers het pakket op

7. Bibliografie

- Abel, G. (2008). Forms of Knowledge: Problems, Projects, Perspectives. In P. Meusburger, M. Welker, & E. Wunder (Red.), *Clashes of Knowledge* (Vol. 1, pp. 11–33). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5555-3_1
- Aligică, P. D. (2014). *Institutional diversity and political economy: The Ostoms and beyond*. Oxford University Press.
- Ancori, B., Bureth, A., & Cohendet, P. (2000). The economics of knowledge: The debate about codification and tacit knowledge. *Industrial and Corporate Change*, 9(2), 255–287. <https://doi.org/10.1093/icc/9.2.255>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- AP. (2021). Algemene informatie AVG. Autoriteit Persoonsgegevens. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/avg-europese-privacywetgeving>
- Araral, E. (2014). Ostrom, Hardin and the commons: A critical appreciation and a revisionist view. *Environmental Science & Policy*, 36, 11–23. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.011>
- Beamon, B. M. (1998). Supply chain design and analysis: Models and methods. *International Journal of Production Economics*, 55(3), 281–294. [https://doi.org/10.1016/S0925-5273\(98\)00079-6](https://doi.org/10.1016/S0925-5273(98)00079-6)
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). QUALITATIVE RESEARCH: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, 9(1), 455–476. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104918>

- Bervoets, E., Corsel, M., Fortuin, G., Kaal, K., & Ven, M. van de. (2021). Doorbraak verzocht: Onderzoek naar kwetsbaarheden voor crimineel misbruik en (publiek-private) maatregelen in het beroepsgoederenvervoer over de weg. Van de Ven Management, Training en Advies i.o.v. Transport en Logistiek Nederland (TLN), met subsidie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V).
- Bloemen, S., Groot, T. de, & Raworth, K. (2019). Our commons: Political ideas for a new Europe.
- Bollier, D., & Helfrich, S. (2019). Free, fair, and alive: The insurgent power of the commons. http://epe.lac-bac.gc.ca/101/200/300/new_society_publishers/free/index.html
- Boutellier, H., Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3–16. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019001001>
- Brassier, R. (2011). 5 – Concepts and Objects. In L. Bryant, N. Srnicek, & G. Harman (Red.), *The speculative turn: Continental materialism and realism* (pp. 47–65). Re.Press. <https://re-press.org/books/the-speculative-turn-continental-materialism-and-realism/>
- Brassier, R. (2018). Foreword. In C. Malaspina, *Malaspina, Cecile: An Epistemology of Noise*. Bloomsbury Academic.
- Brewer, R. (2014). *Policing the waterfront: Networks, partnerships, and the governance of port security* (First edition). Oxford University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed). Oxford University Press.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Bunge, M. (2009). *Causality and modern science* (4th rev. ed). Transaction Publishers.
- Byrne, D. S. (2014). *Complexity theory and the social sciences: The state of the art* (First Edition). Routledge, Taylor & Francis Group.

- Capps, J. (2019). The Pragmatic Theory of Truth. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/entries/truth-pragmatic/>
- Cole, D. H., Epstein, G., & McGinnis, M. D. (2013). Digging Deeper into Hardin's Pasture: The Complex Institutional Structure of 'The Tragedy of the Commons'. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2361177>
- Collins, J. (2014). Ending the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Ending-the-Drug-Wars.pdf>
- Cornes, R., & Sandler, T. (1996). The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174312>
- Dadze-Arthur, A. (2017). The Interpretation of Cultures. <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9781351351393>
- Dawes, S. S., Cresswell, A. M., & Pardo, T. A. (2009). From "Need to Know" to "Need to Share": Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 392–402. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x
- De Moor, T. (2019). From historical institution to pars pro toto: The commons and their revival in historical perspective. In B. Hudson, J. Rosenbloom, & D. Cole (Red.), *Routledge Handbook of the Study of the Commons* (1ste dr., pp. 319–333). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315162782-24>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Red.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (Fifth edition). SAGE.
- Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302(5652), 1907–1912. <https://doi.org/10.1126/science.1091015>

- Doorenbos, D., & Rosing, M. (2013). Omkoping in de schijnwerpers; Toenemende aandacht voor strafbaarstelling en risico's. *Goed Bestuur en Toezicht*, 4(2013).
- Duguid, P. (2005). "The Art of Knowing": Social and Tacit Dimensions of Knowledge and the Limits of the Community of Practice. *The Information Society*, 21(2), 109–118. <https://doi.org/10.1080/01972240590925311>
- Dunn, W. N., & Holzner, B. (1988). Knowledge in society: Anatomy of an emergent field. *Knowledge in Society*, 1(1), 3–26. <https://doi.org/10.1007/BF03177545>
- Egan, M. (2014). Foreword. In D. Wall (Red.), *The Commons in History: Culture, Conflict, and Ecology* (pp. xi–xv). The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9743.003.0001>
- Eski, Y. (2019). Tussen wal en schip. *Etnografische inzichten in havenbeveiliging*, 45(5), 52–68. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502019045005004>
- Eski, Y., Boelens, M., & Boutellier, H. (2020). Gezamenlijke richting tegen maritieme ondermijning. *Strategische aanbevelingen voor de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit in Nederlandse havens*.
- Eski, Y., & Carpenter, A. (2013). Policing in EU Seaports: Impact of the ISPS Code on Port Security Post 9/11. In *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Cambridge Scholar Publishing.
- Farrell, G. (1998). Routine activities and drug trafficking: The case of the Netherlands. *International Journal of Drug Policy*, 9(1), 21–32. [https://doi.org/10.1016/S0955-3959\(97\)00002-9](https://doi.org/10.1016/S0955-3959(97)00002-9)
- Fenger, H. J. M. (2016). Van wie is de verzorgingsstaat? Over het eigenaarschap van publieke instituties. Oratie Menno Fenger, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar 'Governance en Institutionele dynamiek van moderne verzorgingsstaten' vanwege de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

- Fennell, L. A. (2014). Agglomerama. *BYU Law Review*, 1373. <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2014/iss6/8/>
- Fine, B. (2010). Beyond the Tragedy of the Commons: A Discussion of Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. *Perspectives on Politics*, 8(2), 583–586. <https://doi.org/10.1017/S1537592710000381>
- Foster, S. (2011). Collective Action and the Urban Commons. *Notre Dame Law Review*, 87(1), 57–134.
- Friedrichs, J., & Kratochwil, F. (2009). On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization*, 63(4), 701–731. <https://doi.org/10.1017/S0020818309990142>
- Frischmann, B. M., Madison, M. J., & Strandburg, K. J. (Red.). (2014a). *Governing knowledge commons*. Oxford University Press.
- Frischmann, B. M., Madison, M. J., & Strandburg, K. J. (2014b). 1: Governing Knowledge Commons. In B. M. Frischmann, M. J. Madison, & K. J. Strandburg (Red.), *Governing Knowledge Commons* (pp. 1–44). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199972036.003.0001>
- Frynas, J. G. (2009). *Beyond Corporate Social Responsibility: Oil Multinationals and Social Challenges*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511581540>
- Gemeente Rotterdam. (2020). *Economische Verkenningen Rotterdam 2020*. https://evr010.nl/wp-content/uploads/2020/03/Economische-Verkenning-Rotterdam-2020_Jaarverslag.pdf
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/25124009>

- Gereffi, G., & Mayer, F. (2018). Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance. In *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism* (1ste dr., pp. 253–275). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108559423>
- Groenleer, M., Stam, E., Tordoir, P., Verba, M., Broekman, C., & Ponds, R. (2018). *Differentiatie in Regionale Governance en de Relatie met Economische Groei en Ontwikkeling*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Gruter, P., & van de Mheen, D. (2005). *Cocaïnehandel in Nederland. Impressies van deelnemers aan drugsdistributienetwerken*. (34). IVO.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage Publications.
- Gunneweg, J. (2021, januari 14). ECT-directie baalt van drugsimago. RTV Rijnmond. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/203009/ECT-directie-baalt-van-drugsimago>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Hardin, R. (2009). David Hume: Moral and political theorist (1. publ. in paperback). Oxford University Press.
- Havenbedrijf Rotterdam. (2019). *Jaarverslag 2019*. <https://jaarverslag2019.portofrotterdam.com/>
- Hengst, M. den, Brink, T. ten, & Mors, J. ter. (2017). *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*.
- Héritier, A. (2008). Causal explanation. In D. Della Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences* (pp. 61–79). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.005>
- Hess, C., & Ostrom, E. (2011). *Understanding knowledge as a commons: From theory to practice* (1st MIT Press pbk. ed). MIT Press.

- Hintsä, J., Männistö, T., Hameri, A. P., Thibedeau, C., Sahlstedt, J., Tsi-kolenko, V., Finger, M., & Granqvist, M. (2011). Customs risk management (CRiM): A Survey of 24 WCO Member Administrations. World Customs Organization; Cross-border Research Association, EPFL & HEC UNIL.
- Hoppe, R. (2011). The governance of problems: Puzzling, powering and participation. Policy Press.
- Horst, van der, M. R., & Langen, de, P. W. (2008). Coordination in hinterland transport chains: A major challenge for the seaport community. *Maritime Economics and Logistics*, 10(1–2), 108–129. <https://doi.org/10.1057/palgrave.mel.9100194>
- ILT. (2009). ISPS-Code International code for the security of ships and of port facilities (MSC.196(80)). Inspectie Leefomgeving en Transport / Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. https://puc.overheid.nl/doc/PUC_2396_14/2
- IMO. (2021). The International Ship and Port Facility (ISPS) Code. International Maritime Organization (IMO). <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/SOLAS-XI-2%20ISPS%20Code.aspx>
- Jacobs, S. (2002). Polanyi's presagement of the incommensurability concept. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 33(1), 101–116. [https://doi.org/10.1016/S0039-3681\(01\)00031-0](https://doi.org/10.1016/S0039-3681(01)00031-0)
- Jha, S. R. (2002). Reconsidering Michael Polanyi's philosophy. University of Pittsburgh Press. <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?idno=31735057893715;view=toc;c=pittpress>
- Johns, A. (2006). Intellectual Property and the Nature of Science. *Cultural Studies*, 20(2–3), 145–164. <https://doi.org/10.1080/09502380500495643>
- Jung, E.-M. (2011). Knowledge, Practice, and the Problem of Relativism – Reconsidering Michael Polanyi's 'Personal Knowledge'. In R. Schantz & M. Seidel (Red.), *The Problem of Relativism in the Sociology of (Scientific) Knowledge* (pp. 215–236). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110325904.215>

- Kano, L. (2018). Global value chain governance: A relational perspective. *Journal of International Business Studies*, 49(6), 684–705. <https://doi.org/10.1057/s41267-017-0086-8>
- Kappeler, V. E., & Potter, G. W. (2018). The mythology of crime and criminal justice.
- Keijser, B. M. J., Sander, B. W., Smits-Clijisen, E. M., & Bhömer, R. ten. (2020). *Systeemanalyse Zeehavens* (Nr. R10357). TNO i.o.v. Havendriehoek Zeeland West-Brabant en Actiecentrum Ondermijning Zeeland West-Brabant.
- Kelly, L. M., & Cordeiro, M. (2020). Three principles of pragmatism for research on organizational processes. *Methodological Innovations*, 13(2), 205979912093724. <https://doi.org/10.1177/2059799120937242>
- Kleemans, E. R., Brienens, M. E. I., Bunt, H. G. van de, & Kouwenberg, R. F. (2003). *Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Boom Juridische Uitgevers [u.a.].
- Kleemans, E. R., & van de Bunt, H. G. (1999). The social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, 1999(5), 19–36.
- Kleemans, E. R., Van den Berg, E. A. I. M., & van de Bunt, H. G. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Kop, N., & Meershoek, G. (2017). 3 Kennis voor politiewerk: Een blik vanuit het recente verleden. In M. den Hengst, T. ten Brink, & J. ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk* (pp. 37–48).
- Koppenjan, J., & de Jong, M. (2018). The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant in a Rhineland context. *Public Administration*, 96(1), 171–184. <https://doi.org/10.1111/padm.12360>
- Kruisbergen, E. W., Bunt, H. G. van de, & Kleemans, E. R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom/Lemma uitgevers.

- Laborda-Pemán, M., & De Moor, T. (2016). History and the Commons: A necessary conversation. *International Journal of the Commons*, 10(2), 517. <https://doi.org/10.18352/ijc.769>
- Lam, J., Wal, R. van der, & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Boom Juridische uitgevers.
- Lintsen, H., Veraart, F., Smits, J.-P., & Grin, J. (2018). *De Kwetsbare welvaart van Nederland, 1850-2050: Naar een circulaire economie* (Tweede druk). Prometheus.
- Madarie, R., & Kruisbergen, E. (2019). Transitercriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 45(5), 29–51. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502019045005003>
- Madarie, R., & Kruisbergen, E. W. (2020). Traffickers in Transit: Analysing the Logistics and Involvement Mechanisms of Organised Crime at Logistical Nodes in the Netherlands: Empirical Results of the Dutch Organised Crime Monitor. In D. Weisburd, E. U. Savona, B. Hasisi, & F. Calderoni (Red.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism* (pp. 277–308). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36639-1_12
- Magnan, M., & van der Horst, M. (2020). Involvement of port authorities in inland logistics markets: The cases of Rotterdam, Le Havre and Marseille. *Maritime Economics & Logistics*, 22(1), 102–123. <https://doi.org/10.1057/s41278-019-00140-8>
- Marella, M. R. (2017). The Commons as a Legal Concept. *Law and Critique*, 28(1), 61–86. <https://doi.org/10.1007/s10978-016-9193-0>
- Marks, P., Van Sluis, A., Vervooren, re, & Zeer, M. (2012). Improving Policing in the Port of Rotterdam, the Netherlands. In S. Taylor, D. Torpy, & D. Das, *Policing Global Movement* (pp. 21–40). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b12892-4>
- McGinnis, M. D. (2019). Connecting commons and the IAD framework. In B. Hudson, J. Rosenbloom, & D. Cole (Red.), *Routledge Handbook of the Study of the Commons* (1ste dr., pp. 50–62). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315162782-5>

- Merk, O. (2013). The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report (Working Paper Nr. 2013/13; OECD Regional Development Working Papers, Vol. 2013/13, p. 181). OECD. <https://doi.org/10.1787/5k4ohdhp6t8s-en>
- Meusburger, P. (2008). The Nexus of Knowledge and Space. In P. Meusburger, M. Welker, & E. Wunder (Red.), *Clashes of Knowledge* (Vol. 1, pp. 35–90). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5555-3_2
- Milhaupt, C. J., & West, M. D. (2000). The Dark Side of Private Ordering: An Institutional and Empirical Analysis of Organized Crime. *The University of Chicago Law Review*, 67(1), 41. <https://doi.org/10.2307/1600326>
- Noble, G., & Jones, R. (2006). THE ROLE OF BOUNDARY-SPANNING MANAGERS IN THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. *Public Administration*, 84(4), 891–917. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00617.x>
- Noordanus, P. G. A. (2020). Een Pact voor de Rechtsstaat: Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar. Aanjaagteam Ondermijning (ministerie van Justitie en Veiligheid).
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (21. printing). Harvard Univ. Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge Univ Press.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.
- Polanyi, M. (1998). *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy*.

- Polanyi, M. (2015). *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy* (Enlarged edition). University of Chicago Press.
- Poteete, A. R., Janssen, M., & Ostrom, E. (2010). *Working together: Collective action, the commons, and multiple methods in practice*. Princeton University Press.
- Pourakbar, M., & Zuidwijk, R. A. (2018). The role of customs in securing containerized global supply chains. *European Journal of Operational Research*, 271(1), 331–340. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.05.012>
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (Red.). (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Rescher, N. (2020). Methodological Pragmatism. In W. J. Gonzalez (Red.), *Methodological Prospects for Scientific Research* (Vol. 430, pp. 69–80). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-52500-2_4
- Robichaud, P., & Wieland, J. W. (Red.). (2017). *Responsibility: The Epistemic Condition* (Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198779667.001.0001>
- Roelandt, T., Akkermans, M., Polder, M., & Wiel, H. van der. (2019). De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland. *Economisch Statistische Berichten*. <https://esb.nu/esb/20054795/de-mondiale-productiviteitspuzzel-voor-nederland>
- Roks, R., Bisschop, L., & Staring, R. (2020). Getting a foot in the door. Spaces of cocaine trafficking in the Port of Rotterdam. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09394-8>
- Roks, R., & Scheepmaker, M. (2019). Inleiding. *Justitiële verkenningen*, 45(5), 5–12. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502019045005001>
- RTV Rijnmond. (2020, november 20). Douane, politie én uithalers speuren in de haven naar partij drugs: ‘zoektocht naar een speld in een hooiberg’. RTV Rijnmond. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/201339/Douane-politie-en-uithalers-speuren-in-de-haven-naar-partij-drugs-zoektocht-naar-een-speld-in-een-hooiberg>

- RvS. (2019). Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning [Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29911, nr. 223]. Raad van State. <https://www.raadvanstate.nl/@113263/w16-18-0272-ii-vo/>
- Salet, R., & Sackers, H. (2018). Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid. SDU Uitgevers B.V.
- Sanfilippo, M. R., Frischmann, B. M., & Strandburg, K. J. (Red.). (2021). Governing Privacy in Knowledge Commons (1ste dr.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108749978>
- Schwandt, T. A., & Gates, E. F. (2017). Case Study Methodology. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (pp. 600–630). SAGE Publishing.
- Sekkat, K. (2018). *Is Corruption Curable?* (1st ed. 2018). Springer International Publishing: Imprint: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98518-3>
- Sergi, A. (2020). Playing Pac-Man in Portville: Policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports. *European Journal of Criminology*, 147737082091346. <https://doi.org/10.1177/1477370820913465>
- Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, 63(2), 129–138. <https://doi.org/10.1037/h0042769>
- Simon, H. A. (1973). The structure of ill structured problems. *Artificial Intelligence*, 4(3–4), 181–201. [https://doi.org/10.1016/0004-3702\(73\)90011-8](https://doi.org/10.1016/0004-3702(73)90011-8)
- Staring, R. H. J. M., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E., & Bunt, H. G. van de. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: Aard en aanpak van het fenomeen*. Boom criminologie.
- Stoyanov, S. (2017). *An analysis of Ikujiro Nonaka's a dynamic theory of organisational knowledge creation*. Routledge.

- Strandburg, K. J., Frischmann, B. M., & Madison, M. J. (2017). The Knowledge Commons Framework. In K. J. Strandburg, B. M. Frischmann, & M. J. Madison (Red.), *Governing Medical Knowledge Commons* (1ste dr., pp. 9–18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316544587.002>
- Streng, M., Lugt, L. van der, Saase, N. van, Vermeulen, S., & Haaren, J. van. (2020). *Havenmonitor 2020*. Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics i.o.v. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. <https://havenmonitor.nl/onewebmedia/Havenmonitor%202020%20-%20Eindrapport%20Erasmus%20UPT.pdf>
- Struiksma, N., Boxum, C., Hollenberg, S. J., & Woestenburg, N. O. M. (2020). *Onderwereld boven water? Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens*. SDU Uitgevers B.V.
- TK. (2020). Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) (Kamerstuk (Memorie van Toelichting) nr. 3; Kamerdossier 35 447, p. 141). Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35447-3.pdf>
- Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12–15.
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing ‘wickedness’: A critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315–337. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>
- Van de Bunt, H., Siegel, D., & Zaitch, D. (2013). *The Social Embeddedness of Organized Crime*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.030>
- Van der Steen, M., Jorgen Schram, Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, & Jorren. (2016). *Ondermijning ondermijnd: Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnen-de criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Van Huffelen, A. C. (2020). Aanhangsel van de Handelingen; Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Nr. 2986; Vergaderjaar 2019-2020). Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officiëlebeelden.nl/ah-tk-20192020-2986.pdf>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>
- van Steden, R., van Noije, L. L. J., & Mein, A. (Red.). (2011). Integraal lokaal veiligheidsbeleid: Tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor veiligheid*, 10(1). <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2011/1>
- Van Thiel, S. (2014). *Research in public administration and public management: An introduction*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: Theories and practices. In D. Della Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences* (pp. 223–239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>
- Verhoeven, P. S. (2020). *Thematische analyse: Patronen vinden bij kwalitatief onderzoek*.
- Vermeulen, I., Leest, W. van der, & Dirksen, V. (2018). *De doorvoer van cocaïne via Nederland: Distributielijnen en doorvoermethoden*. Politie, Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLI).
- Vogel, D. (2006). The Revival of Corporate Social Responsibility. In *The Market for Virtue* (2de dr., pp. 1–15). Brookings Institution Press; JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpg2c.5>
- Wall, D. (2014a). *The Commons in History: Culture, Conflict, and Ecology*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262027212.001.0001>
- Wall, D. (2014b). *The sustainable economics of Elinor Ostrom: Commons, contestation and craft*. Routledge, Taylor & Francis Group.

- WEF. (2017). World Economic Forum, Global Competiveness Report. https://data.worldbank.org/indicator/IQ.WEF.PORT.XQ?most_recent_value_desc=true
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (Sixth edition). SAGE.
- Zaitch, D. (2002a). From Cali to Rotterdam: Perceptions of Colombian cocaine traffickers on the Dutch port. *Crime, Law and Social Change*, 38(3), 239–266. <https://doi.org/10.1023/A:1020691532717>
- Zaitch, D. (2002b). *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. Kluwer Law International.
- Zhenhua, Y. (2008). Embodiment in Polanyi's Theory of Tacit Knowing. *Philosophy Today*, 52(2), 126–135. <https://doi.org/10.5840/philtoday200852227>
- Zuidwijk, R. A., & Veenstra, A. W. (2015). The Value of Information in Container Transport. *Transportation Science*, 49(3), 675–685. <https://doi.org/10.1287/trsc.2014.0518>