

Managementsamenvatting Schoon schip maken in het IJmuider Ha- vengebied: wie doet wat?

*Een onderzoek naar het functioneren van het IJmuider Haventeam en de
aanpak van ondermijning*



I. Helsloot
C. Kijne
M. Helsloot

December 2020

Het onderzoek waar dit de managementsamenvatting van is, is uitgevoerd in opdracht van gemeente Velsen. Contactpersoon bij gemeente Velsen voor dit rapport is Jos van der Heijden, beleidsadviseur Bestuur en Veiligheid.

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot

Carel Kijne MSc

Marijn Helsloot MSc

December 2020

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Dit is de samenvatting van een evaluatie van het Haventeam van Velsen uitgevoerd door Crisislab in opdracht van gemeente Velsen. We beantwoorden de vraag 'hoe verder te gaan met (de doorontwikkeling van) het Haventeam?'

1. Aanleiding

In 2013 constateerde de gemeente Velsen dat de sociale veiligheidssituatie in de haven van IJmuiden onacceptabel was. Zij heeft toen een 'zwaar' project geïnitieerd en gefaciliteerd om hier verandering in te brengen. Dit project Fabricius waarin onder andere politie, openbaar ministerie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en douane participeerden, bleek een aantoonbaar succes om de zichtbare criminaliteit terug te dringen.¹

In 2016 is het project overgegaan in een meer stabiele structuur gericht op bestendiging van de behaalde successen. In het 'Haventeam' werkten alle hiervoor genoemde partijen op operationeel niveau samen op een vaste locatie in de haven. De 'structuur' van het Haventeam bestond feitelijk uit de strategische aansturing (de Driehoek+²) en het Haventeam zelf waarin vaste (voornamelijk operationele) medewerkers vanuit de verschillende betrokken organisaties zitting namen.

Nu weer vier jaar later constateerde de gemeente Velsen dat er sprake was van een moeizamere samenwerking in het Haventeam. In combinatie met de nieuwe (landelijke) alertheid op ondermijning is het daarom wenselijk om het functioneren van het Haventeam toekomstgericht te evalueren.

De gemeente Velsen heeft aan de Stichting Crisislab de opdracht gegeven deze evaluatie van het Haventeam uit te voeren.

Voor u ligt de managementsamenvatting van het onderzoek. We bespreken hierin op hoofdlijnen de bevindingen uit de evaluatie en vervolgens onze wetenschappelijk onderbouwde visie op a) een doorontwikkeling van het Haventeam (naar een Haventeam 2.0) gericht op 'gewone' criminaliteit en b) een separate aanpak van de mogelijkheid dat criminelen de overheden in de haven beïnvloeden.

Crisislab heeft de gemeente geadviseerd om alleen deze samenvatting publiekelijk te maken. Detailinformatie uit het volledige onderzoek, bijvoorbeeld over de werkwijze van betrokken overheidsdiensten, kan immers bruikbaar zijn voor criminelen. Daarmee valt deze detailinformatie onder de uitzonderingsgronden van Wet openbaarheid bestuur (Wob). Dat zijn, in de formele terminologie van de Wob, invloed op de mogelijkheid tot opsporing

¹ Uit gevoerde gesprekken blijkt dat, gedurende de looptijd van Fabricius, de sociale veiligheid in het gebied sterk is verbeterd. Ook laten de criminaliteitscijfers een dalende trend zien in en vanaf deze periode (tot 2019).

² De Driehoek+ bestaat uit: de burgemeester van Velsen, de Officier van Justitie, Teamchef IJmond, coördinator RIEC NH, teamleider Belastingdienst, brigadecommandant KMar.

en vervolging van strafbare feiten en tot inspectie, controle en toezicht door de betrokken bestuursorganen.

2. Het functioneren van het huidige Haventeam

Een eerste observatie moet zijn dat het Haventeam in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan een verdere verbetering van de sociale veiligheid in de haven. Het succes is tegelijkertijd een belangrijke reden voor de huidige afbrokkeling van betrokkenheid van de partners bij het Haventeam: de gezamenlijk ervaren urgentie lijkt verdwenen. In vergelijking met de periode van het project Fabricius heeft de gemeente Velsen ook minder aan het Haventeam getrokken (hoewel zij bijvoorbeeld nog steeds de voorzitter levert).

Een tweede observatie is dat ook de bedrijven in de haven zelf, verenigd in de Bedrijven Investeringszone (BIZ), hebben bijgedragen aan de betere sociale veiligheid. Deze partners zijn momenteel echter onvoldoende betrokken bij het Haventeam.

Een derde observatie is dat het Haventeam op dit moment geen aandacht heeft (en wat ons betreft mag dat ook niet van hen verwacht worden) voor wat wij onder ondermijning verstaan: de beïnvloeding van het functioneren van het openbaar bestuur door criminele elementen. We zien dit als een fundamenteel andere vorm van criminaliteit waarvoor een ander instrument noodzakelijk is (zie ook paragraaf 4). We spreken daarom in het vervolg over 'overheidsbeïnvloeding door criminelen' in plaats van over het containerbegrip 'ondermijning'.

Naast bovenstaande observaties hebben we het huidig functioneren van het Haventeam meer in detail beoordeeld. Aan de hand van (inter)nationale literatuur hebben we een analysekader opgesteld. Uiteindelijk is voornamelijk door toetsing aan de drie principes van effectief netwerkhandelen³ en zes voorwaarden voor netwerksturing⁴ het Haventeam geëvalueerd. Deze drie principes en zes voorwaarden overlappen enigszins met elkaar (zie de eerste kolom van tabel 1).

Door toepassing van het opgestelde analysekader hebben we een zestal problemen of verbeterpunten geconstateerd (zie hiervoor de tweede kolom van tabel 1). In onze visie kunnen deze problemen c.q. verbeterpunten worden opgelost in een toekomstbestendig Haventeam 2.0.

³ Zie hiervoor: Helsloot, I., Groenendaal, J., & Warners, E. (2012). *Politie in de netwerksamenleving*. Amsterdam: Reed Business.

⁴ Zie hiervoor: Boutellier, H., & de Groot, I. (2010). *Tussen complexiteit en slagvaardigheid: Dynamische processen in veiligheidsnetwerken*. Amsterdam: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit.

3. Naar de toekomst: een Haventeam 2.0 gericht op sociale veiligheid

Wij denken dat een doorstart van het Haventeam tot een Haventeam 2.0 gericht op 'gewone criminaliteit' in de haven wenselijk is.

De constante factor in het Haventeam 2.0 zijn de gemeente Velsen, politie en het faciliterende informatieknooppunt RIEC.⁵ Dit zijn de partijen die primair de taak hebben de sociale onveiligheid in (de haven van) Velsen te bestrijden. Het tot een succes maken van het Haventeam 2.0 is dan ook hun gezamenlijke operationele en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het verschil tussen het Haventeam 2.0 en het huidige Haventeam is dan tweeledig:

- Bestuurlijk wordt nu een jaarplan vastgesteld met concrete activiteiten waaronder brede handhavingsacties. Dit betekent ten minste eenmaal per jaar een breder bestuurlijk overleg plaatsvindt onder voorzitterschap van de burgemeester van Velsen om het (concept)jaarplan vast te stellen. Door het sturen van het jaarplan naar de raad en rapportage daarover wordt ook bestuurlijke urgentie gehouden op de uitvoering ervan.
- Er wordt een tactische kern voor het Haventeam 2.0 gevormd, bestaande uit operationeel leidinggevend met een voldoende mandaat om het jaarplan uit te doen voeren (in plaats van alleen uitvoerende medewerkers).

Samenwerking met de overige partners moet gezocht worden wanneer dat op specifieke dossiers nodig is. Dit voorkomt 'trekken en sleuren' om partners structureel te laten aansluiten. In een jaarplan worden.

We weten uit de literatuur dat een gezamenlijke fysieke locatie waar (vanuit) operationele medewerkers van verschillende diensten werken als zal leiden tot betere samenwerking van die diensten. Omdat een zichtbare aanwezigheid van de betrokken diensten in criminaliteitshotspots ook een erkende preventieve werking heeft, is volgens ons zeer gewenst weer een fysieke samenwerk locatie in de haven te openen.

Door deze aanpassingen worden in onze visie de geconstateerde problemen van het huidige Haventeam opgelost. In tabel 1 staan zowel de geconstateerde problemen als oplossingen vermeld.

⁵ Het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) ondersteunt bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het RIEC heeft hierin voornamelijk een faciliterende rol en richt zich op (het stimuleren van) samenwerking en verbinding tussen verschillende (overheids)organisaties t.b.v. de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Kernelement(en)	Geconstateerd probleem in het Haventeam	Oplossing in Haventeam 2.0
Gemeenschappelijk belang en drive	De heldere doelstelling ontbreekt. Hierbij valt de veelkleurigheid van actoren op, waardoor het moeilijk wordt om een gemeenschappelijk en heldere doelstelling te formuleren waarin iedereen zich kan vinden.	Formuleer gezamenlijk vooraf enkele doelstellingen. Betrek vervolgens alleen de partners die daadwerkelijk een belang hebben bij en rol hebben in de specifieke doelstelling.
Geven en nemen en inhoudelijke richting	Het ontbreken van een heldere doelstelling met desbetreffende sturing en verantwoordelijkheden maakt het moeilijk om een gezamenlijke richting te formuleren en deze uiteindelijk te verwezenlijken.	Creëer een heldere structuur met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden en werk met een programma dat is geaccepteerd door de betrokken actoren.
Beslissingsbevoegdheid en organisatie mandaat	De huidige structuur met veelal operationele medewerkers en beperkte capaciteit voorziet niet in de wens om met grotere en concrete doelen/thema's aan de slag te gaan.	Formeer een sterk kernteam, dat contact heeft met medewerkers (van de 'situatieve partners') met zeggenschap, en werk met een vooraf goedgekeurd plan. Hierdoor zal er indien nodig capaciteit vrijgemaakt kunnen worden vanuit de verschillende organisaties.
Operationele eenheid	Er ontbreken enkele partners in het netwerk om tot een gedegen en meer volledige informatiepositie te komen in het havengebied.	Betrek partners als de BIZ en Zeehaven IJmuiden meer in het netwerk. Door met situatieve partners te werken, hoeft (gevoelige) informatie niet altijd met iedereen gedeeld te worden.
Normatieve balans	In de huidige structuur ontbreekt een gedegen regie en escalatiemogelijkheid. Afspraken worden (hierdoor) niet altijd nagekomen wat resulteert in frictie.	Zorg ervoor dat de escalatiemogelijkheid terugkeert in het Haventeam door een sterk kernteam te formeren en de Driehoek+ meer nadrukkelijk te betrekken.
Instrumentele afstemming	In de huidige samenstelling van het Haventeam wordt er weinig gezamenlijk aan een casus gewerkt en/of samen opgetreden. Er is weinig afstemming met betrekking tot interventies.	Kies een locatie in het havengebied waar medewerkers regelmatig kunnen samenkomen. Organiseer vanuit daar regelmatig acties en laat de 'boots on the ground' samen optrekken.

Tabel 1: Oplossingen in een Haventeam 2.0 voor de geconstateerde problemen van het huidige Haventeam.

4. Naar de toekomst: een Regieteam Ondermijning als landelijk voorbeeld

Een nieuw instrument dat wij voorstellen is het inrichten van een Regieteam Ondermijning. Dit instrument is specifiek gericht op het onderkennen en de preventie van overheidsbeïnvloeding door criminelen. Het Regieteam Ondermijning zal deels (kunnen) bestaan uit dezelfde personen als in het (kern) Haventeam 2.0, aangezien het in dezelfde omgeving opereert, maar heeft een fundamenteel andere focus.

De signalen die wij in de loop van dit onderzoek hebben opgevangen duiden erop dat in Velsen, net als in andere gemeenten van een gelijke of grotere omvang, dergelijke beïnvloeding plaatsvindt of dat ten minste zo door medewerkers wordt ervaren.

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in twee categorieën, die we duiden als 'harde' en 'zachte' beïnvloeding van de overheid.

Harde beïnvloeding staat voor direct criminele gedragingen van degenen die de overheid willen beïnvloeden zoals omkoping, bedreiging en chantage.

Elke organisatie, hoe integer ook, kan hiermee te maken krijgen. Recente voorbeelden van burgemeesters die onder moeten duiken vanwege bedreiging hebben veel media-aandacht gekregen. Een sterk openbaar bestuur moet zich hiertegen wapenen met het strafrecht als belangrijkste instrument.

Zachte beïnvloeding staat voor het gebruik maken van aanwezige zwakheden in de organisatie door criminelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- het beroep doen op vriendendiensten van personen binnen de organisatie,
- medewerkers die een misplaatst vertrouwen hebben in iemand of
- het weggijken door medewerkers van problemen waar ze zich niet verantwoordelijk voor voelen.

De gemeente Velsen toont aan zelf belang te hechten aan een 'weerbare' organisatie. Begin 2020 heeft de gemeente Velsen al een weerbaarheidsscan uitgevoerd waarin kwetsbare posities binnen de organisatie naar voren zijn gekomen. Hiermee zou het nieuwe instrument gericht op overheidsbeïnvloeding door criminelen aansluiten op de richting die de gemeente al wil inslaan.

Het bestrijden van overheidsbeïnvloeding door criminelen is meer dan het Rechercheren naar aanleiding van meldingen. Het gaat om het herkennen en doorzien van mechanismen die tot ongewenste beïnvloeding van het openbaar bestuur kunnen leiden en daar vervolgens vooral preventief (en waar nodig/mogelijk strafrechtelijk maar dit is vaak lastig) op te acteren.

Het tactisch deel van het Regieteam bestaat uit senior medewerkers van gemeente, politie, openbaar ministerie en RIEC (in een faciliterende rol vanuit hun informatiepositie). Het tactische Regieteam heeft aansluiting op de informatie van het Haventeam 2.0 maar heeft een wezenlijk andere focus.

Bestuurlijk kent het Regieteam een stuurgroep die enkele malen per jaar bijeenkomt. In tegenstelling tot het Haventeam 2.0 is meer directe bestuurlijke sturing (i.p.v. mandaat voor uitvoering van een bestuurlijk vastgesteld jaarplan) noodzakelijk om de aanpak van overheidsbeïnvloeding door criminelen tot een succes te maken. Zonder bestuurlijke sturing zal de interne en externe druk voorspelbaar leiden tot een surplace. Wij achten het wenselijk dat de stuurgroep ook rapporteert aan de gemeenteraad op evident een zeker abstractieniveau.

Ook in het Regieteam zal er aandacht moeten zijn voor de bekende principes voor en kern-elementen binnen een goede samenwerking in veiligheidsnetwerken. Om te voorkomen dat het Regieteam tegen dezelfde problemen aanloopt als het oorspronkelijke Haventeam, dragen we ook voor het Regieteam oplossingen aan voor de geconstateerde problemen van het huidige Haventeam.

Kernelement(en)	Geconstateerd probleem in het Haventeam	Oplossing in het Regieteam
Gemeenschappelijk belang en drive	De heldere doelstelling ontbreekt. Hierbij valt de veelkleurigheid van actoren op, waardoor het moeilijk wordt om een gemeenschappelijk en heldere doelstelling te formuleren waarin iedereen zich kan vinden.	Van het Regieteam verwachten wij dat zij doelgericht op zoek gaan naar kwetsbaarheden en zaken die niet deugen als het gaat om inmenging en infiltratie. In het Regieteam zitten enkel actoren die hier een belang bij en/of kennis van hebben: de gemeente(n), politie, RIEC en OM.
Geven en nemen en inhoudelijke richting	Het ontbreken van een heldere doelstelling met desbetreffende sturing en verantwoordelijkheden maakt het moeilijk om een gezamenlijke richting te formuleren en deze uiteindelijk te verwezenlijken.	Ook voor het Regieteam geldt dat er een heldere structuur zal moeten worden gecreëerd met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden.
Beslissingsbevoegdheid en organisatie mandaat	De huidige structuur met veelal operationele medewerkers en beperkte capaciteit voorziet niet in de wens om met grotere en concrete doelen/thema's aan de slag te gaan.	Het is vanzelfsprekend dat in een dergelijk Regieteam enkele 'sterke' medewerkers uit de organisaties plaatsnemen. Door te werken met een vastgelegd jaarplan, goedgekeurd door de gemeenteraad, en vooraf een convenant op te stellen, zal er waar

		nodig capaciteit vrijgemaakt kunnen worden.
Operationele eenheid	Er ontbreken enkele partners in het netwerk om tot een gedegen en meer volledige informatiepositie te komen in het havengebied.	In tegenstelling tot het Haventeam 2.0 is het in dit geval juist niet de intentie om situationele partners te betrekken (in de besluitvorming). Belangrijker is dat er een goede afstemming is tussen het strategisch en tactisch niveau. Daarnaast is het essentieel dat er sprake is van een bepaalde hechtheid in het Regieteam en er een '0-tolerantie' is voor bedreigingen van buitenaf.
Normatieve balans	In de huidige structuur ontbreekt een gedegen regie en escalatiemogelijkheid. Afspraken worden (hierdoor) niet altijd nagekomen wat resulteert in frictie.	Integriteit is het kernbegrip waar dit team om draait. Belangrijk is daarmee dat er vertrouwen is tussen de leden uit het Regieteam. Een eventuele screening vooraf is daarom zeker geen gekke gedachte. Daarnaast is een goede afstemming met het strategisch niveau cruciaal.
Instrumentele afstemming	In de huidige samenstelling van het Haventeam wordt er weinig gezamenlijk aan een casus gewerkt en/of samen opgetreden. Er is weinig afstemming met betrekking tot interventies.	Men zal bij het Regieteam heel selectief te werk moeten gaan met wie welke informatie gedeeld wordt. Dergelijke 'interventies' zullen immers in één keer raak moeten zijn.

Tabel 2: Oplossingen in een Regieteam voor de geconstateerde problemen van het huidige Haventeam.

Het instrument Regieteam Ondernijning zou voor meerdere gemeenten tegelijkertijd kunnen werken.

We merken op dat het instrument dat we voorstellen nog nieuw voor Nederland is. Wij kennen verschillende gemeenten met een soortgelijke problematiek maar waar de aandacht voor overheidsbeïnvloeding door criminelen toch ofwel ondersneeuwt in de aandacht voor gewone criminaliteit ofwel uiteindelijk de gemeente alleen via bijvoorbeeld Bibob-trajecten probeert grip te houden.

Wij denken daarom dat het wenselijk is intensieve samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid te zoeken dat immers een nieuwe aanpak van ondernijning propageert. Velsen kan met dit initiatief eenzelfde landelijke *best practice* neerzetten als eerder met Fabricius.