

De aanpak van georganiseerde misdadaad

VAN PERSOONSGERICHT
NAAR NETWERKGERICHT

In dit artikel wordt ingegaan op de betekenis van de lokale inbedding van criminele netwerkstructuren voor de aanpak van georganiseerde misdaad. Georganiseerde misdaad voltrekt zich namelijk binnen netwerken, waarbinnen ingroei, door- en uitstroom plaatsvinden. In de aanpak van georganiseerde misdaad, én criminaliteit in bredere zin, wordt onder andere de methode van de persoonsgerichte aanpak (PGA) gehanteerd. In deze aanpak werken ketenpartners vanuit het zorg- en veiligheidsdomein samen om recidive te voorkomen en resocialisatie te bevorderen.

In die aanpak wordt echter de rol van lokale criminele netwerkstructuren onvoldoende meegenomen. In dit artikel wordt daarom gepleit om de persoonsgerichte aanpak door te ontwikkelen naar een netwerkgerichte systeemaanpak.

Circa vijftientig jaar geleden werd onderkend dat de georganiseerde misdaad in Nederland bestaat uit fluïde samenwerkingsverbanden en netwerken waarbij personen uit de eigen omgeving betrokken worden (Van de Bunt, Kleemans & Van den Berg, 1998). De grenzen van sociale netwerken zijn in een geglobaliseerde wereld lastig vast te stellen. Die grenzen kunnen echter wel bepaald worden op basis van activiteiten, sociale structuren of geografie (Bright, Brewer & Morselli, 2021). Spapens, Kolthof en Stol (2016) stellen dat georganiseerde misdaad altijd lokaal ingebed is, en dat de grootste zorg daarmee op het lokale vlak ligt. Spapens e.a. (2012) introduceerden

voor deze lokale inbedding de term 'criminele meso-netwerken' die bestaan uit een lokaal ingebedde verdichting van actoren en criminele relaties, waarbinnen gelegenheidsstructuren (micro-netwerken) bestaan. Binnen deze netwerken zijn vervolgens sleutelfiguren te onderscheiden (Kleemans, Brienen & Van de Bunt, 2002). De laatste tijd is er zogezegd ook veel aandacht ontstaan voor de ingroei, doorgroei en rekrutering van de jonge aanwas in de georganiseerde misdaad. Om hier inzicht in te krijgen is het onontbeerlijk om zicht te hebben op de criminele netwerken – 'het LinkedIn van de misdaad' waar die ingroei, doorgroei en rekrutering plaatsvinden (De Boer, Ferwerda & Kuppens, 2022).

Criminele netwerk analyses

Binnen een crimineel netwerk zijn kenmerken te onderscheiden, zoals relaties, sleutelfiguren en archetypen. Steeds opnieuw blijkt dat



Over de auteurs

Drs. Ruben Boomsma is operationeel expert thema/wijk in het basisteam Den Helder (Eenheid Noord-Holland) en redactielid van *Tijdschrift voor de Politie*.

Dr. Henk Ferwerda is criminoloog en inhoudelijk directeur bij Bureau Beke. h.ferwerda@beke.nl



Samenwerking binnen criminele netwerken bestaat veelal tussen familie, vrienden of bekenden

samenwerking binnen criminele netwerken bestaat tussen familie, vrienden of bekenden (Kleemans e.a., 2002). Er bestaan zelfs criminele families (Boer, Ceulen, Moors & Spapens, 2020). Deze inzichten onderbouwen het idee dat crimineel fluïde netwerken zich in een lokale, sociale en geografische context ontwikkelen. Ferwerda, Beke en Bervoets (2017) hebben een indeling ontwikkeld van archetypen binnen een crimineel netwerk. Om te bepalen tot welk type iemand behoort, zijn de antecedenten, de positie in het netwerk, de leeftijd en de actieradius doorslaggevend.

De criminele *locals* hebben een beperkte actieradius en zijn vaak oudere, lokale veelplegers. De harde kern bestaat uit beroepscriminelen met een stevige verzameling antecedenten én een grote actieradius. Zij zijn vaak bovenlokaal (en zelfs internationaal) actief. Vanuit lokaal en regionaal veiligheidsperspectief zijn de *rising stars* of jonge doorgroeiers het meest interessant. Het gaat daarbij, kort gezegd, om het lokale aanstormende criminele talent. De kans lijkt groot dat de leden van deze groep zich zullen doorontwikkelen richting de harde kern. Deze groep is nog redelijk zichtbaar in het publieke domein, maar valt tussen wal en schip: ‘Ze zijn vaak te groot voor de wijkagent en te klein voor de recherche’ (Weijers, Ferwerda & Roks, 2021). Dan de jonge aanwas: dat zijn jongeren die door professionals worden gezien als risicogroep die zich naast het veroorzaken van overlast ook meer én meer schuldig maken aan ernstige delicten, zoals bedreigingen, intimidatie, woninginbraak, straatroof en overvallen. Het betreft daarbij onder meer ‘territoriaal geweld’ (Beke, Ferwerda, Van der Torre & Bervoets, 2013). Ze claimen een straat of buurt als ‘domein’, voelen zich heer en meester in de wijk en intimideren of bedreigen bewoners die zich hierbij niet wensen neer te leggen. Een wat aparte categorie zijn de ‘facilitators’. Zij verlenen hand- en spandiensten aan personen uit het criminele netwerk, zoals helers en malafide financiële poortwachters (notarissen, makelaars, accountants, etc.), vaders uit criminele families én katvangers. Vaak gaat het daarbij – dus – al lang niet meer om jeugdige criminelen. Om te interveniëren op een lokaal crimineel netwerk is het dus van belang om inzicht te hebben op de verschillende categorieën plegers (van jonge aanwas tot facilitator). Verschillende organisaties zijn in staat om interventies toe te passen. Zo kan men bijvoorbeeld interveniëren op basis van archetypen. Echter ook op de verschillende motivatiefasen van *desistance from crime*, alsook door middel van verschillende rechtsgebieden en leefgebieden. Organisaties die op een lokaal crimineel netwerk kunnen interveniëren, vormen gezamenlijk een lokaal zorg- en veiligheidsnetwerk.

Lokaal zorg- en veiligheidsnetwerk

Hoe ziet een lokaal zorg- en veiligheidsnetwerk er dan precies uit? Om dit netwerk in

Figuur 1. Organisaties in het onderzochte zorg- en veiligheidsnetwerk



kaart te brengen is in het afstudeeronderzoek van Boomsma (2023) gekeken naar de reeds bestaande lokale samenwerkingsverbanden, zoals het zorg- en veiligheidshuis (ZVH) en het RIEC, die (grosso modo) uit veiligheidspartners bestaan. Er blijken drie organisaties te zijn die in beide samenwerkingsverbanden actief zijn, namelijk de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente: dé driehoekpartners. De samenwerking tussen het ZVH en het RIEC wordt door de huidige convenanten bemoeilijkt. Terwijl samenwerking, waaronder het delen van informatie, noodzakelijk is om te komen tot een adequate persoonsgerichte aanpak én netwerkgerichte aanpak in het veiligheidsdomein. Boomsma (2023) heeft in zijn afstudeeronderzoek onderzoek gedaan naar het samenwerkingsvermogen van een zorg- en veiligheidsnetwerk in de aanpak van een lokaal crimineel netwerk. Het onderzochte zorg- en veiligheidsnetwerk bestond uit dertig relevante individuele organisaties (zie figuur 1).

Samenwerking in een systeem-aanpak

In totaal hebben in het onderzoek van Boomsma (2023) 53 professionals van 23 organisaties een vragenlijst ingevuld. Aan de respondenten is gevraagd met welke frequentie zij samenwerkten met andere organisaties. Op basis van de respons is een netwerkanalyse uitgevoerd, waarbij de *centrality indegree* gemeten is. Dit is de maat voor het aantal inkomende relaties. Hieruit is gebleken (zie tabel 1) dat de gemeente, de politie, het zorg- en veiligheidshuis én het Openbaar Ministerie de meeste (inkomende) relaties hadden.

Wat betekent dat zij de meeste contacten onderhielden met andere organisaties. Waarbij de gemeente het hoogste aantal contacten onderhield. Dit impliceert dat de gemeente dé spin is in het zorg- en veiligheidsnetwerk, en daarmee ook een cruciale positie inneemt in de aanpak van georganiseerde misdaad. De 'natuurlijke' begrenzing voor een zorg- en veiligheidsnetwerk, wat een lokaal crimineel netwerk aanpakt, is idealiter de gemeentegrens of het werkgebied van een basisteam van de politie. Dit heeft enerzijds te maken met de bestuurlijke geografische grenzen van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en zorg- en veiligheidshuizen, en anderzijds met de lokale inbedding van een crimineel netwerk.



De gemeente neemt een cruciale positie in in de aanpak van georganiseerde misdaad

Tabel 1. Centrality indegree per organisatie

Organisatie	Indeg	nIndeg
Gemeente Den Helder	73.000	0.629
Politie	70.000	0.603
Zorg- en Veiligheidshuis	66.000	0.569
Openbaar ministerie (OM)	58.000	0.500
Brijder verslavingszorg	54.000	0.466
Reclassering Nederland (RN)	53.000	0.457
GGZ Noord-Holland Noord	53.000	0.457
De jeugd- en gezinsbeschermers	50.000	0.431
Leger des Heils	47.000	0.405
Mee en de Wering	47.000	0.405
Fivoor reclassering	46.000	0.397
Raad voor de Kinderbescherming	46.000	0.397
GGD Hollands Noorden	42.000	0.362
DNO Doen	42.000	0.362
UWV	38.000	0.328
Dienst justitiële inrichtingen (DJI)	37.000	0.319
Esdégé-Reigersdaal	37.000	0.319
's Heeren Loo	36.000	0.310
William Schrikker Stichting	36.000	0.310
Parlan	34.000	0.293
HALT	31.000	0.267
De Opvoedpoli	30.000	0.259
Stichting De Herstelling	28.000	0.241
RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum)	20.000	0.172
Koninklijke Marechaussee	18.000	0.155
Belastingdienst	16.000	0.138
FIOD (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst)	13.000	0.112
Inspectie SZW	11.000	0.095
Douane	10.000	0.086
NVWA (Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit)	8.000	0.069

Literatuur

- Beke, B., Ferwerda, H., van der Torre, E. & Bervoets, E. (2013). *Jeugdgroepen en geweld. Van signalering naar aanpak*. Uitgegeven in de onderzoeksreeks Politieacademie. Den Haag: Boom/Lemma.
- Bervoets, E., Takke, J., & Hak, L. (2022). *Niet meer, maar anders*. Amersfoort: Bureau Bervoets.
- Boer, A., Ceulen, R., Moors, H., & Spapens, T. (2020). *Interveniëren in criminele families*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Boer, H. de, Ferwerda, H., & Kuppens, J. (2022). *Do or don't. Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit*. Bekereeks.
- Bright, D., Brewer, R., & Morselli, C. (2021). Using social network analysis to study crime: Navigating the challenges of criminal justice records. *Social Networks*, 66, 50-64.
- Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R., & Berg, E.A.I.M. van den (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Boomsma, R. (2023). *Samenwerking tussen zorg en veiligheid bij de aanpak van een crimineel netwerk: een exploratieve casestudie* (ongepubliceerde masterthesis). Vrije Universiteit Amsterdam.
- Dijk, A. van, & Crofts, N. (2017). Law enforcement and public health as an emerging field. *Policing and society*, 27(3), 261-275.

In het (exploratieve) afstudeeronderzoek is ook onderzoek gedaan naar de attitudes van de respondenten ten aanzien van het probleem (de aanpak van een lokaal crimineel netwerk) en samenwerking met andere organisaties. 68% van de respondenten was van mening dat er in de gemeente sprake was van een lokaal crimineel netwerk en 83% stond positief tegenover de aanpak ervan. 74% vond dat het ook een urgent probleem betrof. 94% van de respondenten vond dat samenwerking noodzakelijk is om een lokaal crimineel netwerk aan te pakken; 96% vond dat samenwerking baat kan hebben bij de aanpak, en 75% vond dat samenwerking tot ontwrichting van een lokaal crimineel netwerk kan leiden. Als laatste vond 55% van de respondenten dat samenwerking opweegt tegen de investering van de eigen organisatie. Uit het afstudeeronderzoek kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de aanwezigheid van een lokaal crimineel netwerk wordt onderkend en dat men samenwerking belangrijk vindt om het lokaal crimineel netwerk te ontwrichten.

Hoe werkt een systeemaanpak?

In het afstudeeronderzoek zijn respondenten ook bevroegd in hoeverre zij werkzaam zijn met ideaaltypische criminelen, zoals jonge aanwas, *rising stars*, harde kern, criminele

locals en facilitators. Er kon worden geconcludeerd dat de partners van het zorg- en veiligheidsnetwerk tezamen werkzaam zijn met alle ideaaltypen. Ditzelfde gold voor de fasen van *desistance from crime*. *Desistance from crime* betekent het afstand nemen van criminaliteit. In dit proces worden vier motivatiefasen onderscheiden, namelijk de fase van volharden, erkennen, voorbereiden en consolideren. Elke fase kent een andere interventiebenadering, oftewel er dient gedifferentieerd te worden per fase. In de fase van volharden dient er kortgezegd repressief te worden ingezet. Indien de fase van erkenning intreedt en de delinquent ziet in dat er iets moet veranderen, dan is intensieve controle nodig door middel van een streng kader. In de fase van voorbereiden laat de delinquent aangepast gedrag zien en dient dit vooral ondersteund te worden. En bij de fase van consolideren is interveniëren eigenlijk niet meer nodig omdat men afstand heeft genomen (Weijers, 2019). De partners zijn tezamen in staat om op elke fase te interveniëren. De respondenten zijn ook bevroegd over het inzetten van interventies vanuit de rechts- en leefgebieden. De rechtsgebieden zijn: straf-, bestuurs-, fiscaal en privaatrecht. En de leefgebieden zijn: delictverleden, huisvesting, dagbesteding, financiën, relatie partner, gezin en familie, sociaal netwerk, middelengebruik





en verslaving én psychosociaal functioneren. En ook hier bleek dat alle interventies op het gebied van rechts- en leefgebieden door het zorg- en veiligheidsnetwerk als geheel kunnen worden ingezet.

Het voorgaande betekent dat het zorg- en veiligheidsnetwerk in staat is om alle mogelijke interventies in te zetten, mits er sprake is van samenwerking tussen deze organisaties, alsook binnen deze organisaties. Bijvoorbeeld door gebiedsgebonden opsporen (Bervoets e.a., 2022). Dit is cruciaal in een persoonsgerichte aanpak. In de georganiseerde misdaad is er echter per definitie sprake van samenwerking, er is immers sprake van organisatie, wat betekent dat (criminele) personen zich verhouden tot anderen. Die relatie heeft betekenis in de aanpak! Het is daarom cruciaal om niet alleen naar de individuele persoon te kijken, maar juist ook naar het netwerk waarbinnen die persoon ageert, namelijk het lokale criminele netwerk. Vervolgens dient op basis van de inzichten in het lokale criminele netwerk binnen het zorg- en veiligheidsnetwerk gezamenlijk te worden bepaald op welke wijze de schaarse capaciteit voor interventies zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet kan worden om slagvaardiger te worden in de aanpak van zo'n lokaal crimineel netwerk en daarmee georganiseerde misdaad. Volgens Van Dijk en Crofts (2017) is er nog steeds een gat te overbruggen in de samenwerking tussen zorgorganisaties enerzijds en veiligheidsorganisaties anderzijds, en is een holistische aanpak nodig. Hiermee wordt bedoeld dat alle mogelijke interventies in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Zij sluiten daarmee aan bij de idee van een integrale aanpak op criminele meso-netwerken, zoals Spapens (2012) die formuleerde. Alsook bij de idee van Ferwerda e.a. (2021) om te komen tot een systeemaanpak op een lokaal crimineel netwerk. Het is daarom van belang om, naast de persoonsgerichte aanpak, te komen tot een (holistische) systeemaanpak van een lokaal crimineel netwerk: een netwerkgerichte aanpak.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van het voorgaande blijkt dat gemeenten een centrale positie hebben in het zorg- en veiligheidsnetwerk en zij zouden

Er is veel aandacht ontstaan voor de **ingroei, doorgroei en rekrutering** van jonge **aanwas** in de georganiseerde **misdaad**

vanuit die positie de regievoering moeten hebben over de systeemaanpak op een lokaal crimineel netwerk. Er is een hiaat in de samenwerking tussen de zorg- en veiligheidshuizen en het RIEC, waardoor niet alle informatie gedeeld kan worden. Terwijl dit in de aanpak van georganiseerde misdaad, en daarmee een netwerkgerichte aanpak, cruciaal is. Versterk daarom de samenwerking tussen de zorg- en veiligheidshuizen en de RIEC's, bijvoorbeeld door een nieuw convenant op te stellen voor de aanpak van criminele netwerken én families. Om inzicht te krijgen in de lokale criminele netwerkstructuur is het noodzakelijk om lokale criminele netwerkanalyses te maken op het niveau van gemeenten dan wel basisteams. Een en ander afhankelijk van hoe de grenzen van gemeenten en basisteams zich tot elkaar verhouden. Als laatste: ontwikkel een holistische systeemaanpak in plaats van een gedifferentieerde aanpak per fenomeen. Omdat zich binnen het lokale criminele (meso-)netwerk allerlei verschillende rollen (van jonge aanwas tot facilitators), functies, specialisaties én fenomenen (geweld, drugs, wapens, mensenhandel, fraude, cybercrime, etc.) voordoen. Waar de organisaties van met name politie en OM nu vooral zijn ingericht op basis van fenomenen, is het de vraag of die indeling het meest effectief is als het gaat om de bestrijding van lokale criminele netwerken die zich bezighouden met allerlei soorten georganiseerde misdaad. Een holistische systeemaanpak, waarin huidige afdelingen, teams en organisaties samenwerken in de aanpak van lokale criminele netwerken, lijkt op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten effectiever te zijn.

Literatuur (vervolg)

- Ferwerda, H., Beke, B., & Bervoets, E. (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(9/10), 6-11.
- Ferwerda, H., Brouwer, N., Hölzken, I., & Kroese, L. (2021). *Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken*. Arnhem: Bureau Beke.
- Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I., & van de Bunt, H.G. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor (onderzoek & beleid; No. 198)*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Spapens, A.C.M. (2012). *Netwerken op niveau: Criminele micro-, meso- en macronetwerken*. Tilburg: Prisma Print.
- Spapens, A., Kolkthoff, E.W., & Stol, W. (2016). Georganiseerde misdaad in de 21e eeuw. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 3-18.
- Weijers, I. (2019). *Veelplegers aanpakken*. SWP: Amsterdam.
- Weijers, I., Ferwerda, H., & Roks, T. (2021). Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche. Een vergeten groep: jonge doorgroeiers in de criminaliteit. *Proces*, 100(5), pp. 264-275.