



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapportage voor de Tweede Kamer City Deal Zicht op Ondermijning

Resultaten tweede fase en aanbevelingen voor vervolg



Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Doel en werkwijze City Deal Zicht op Ondernijning	6
1.1 Aanleiding en achtergrond	6
1.2 Doelstellingen	6
1.3 Terugblik 1e fase	8
1.4 Aanpak 2e fase	10
1.5 Organisatie	12
2. Ontwikkeling Zicht-Op-methode	13
2.1 Datagedreven onderzoek	13
2.2 Wettelijke kaders en publieke waarden	16
2.3 Werkwijze	16
2.4 Dashboard Zicht op Ondernijning	20
2.5 Samenwerkingen en spin-offs	22
2.6 Conclusie	23
3. Toepassing methode door gemeenten en hun partners	26
3.1 Samenwerking en gebruik in de praktijk	27
3.2 Capaciteit en organisatie	28
3.3 Kansen voor de toekomst	30
3.4 Conclusie	31
4. Bijdrage aan preventieve aanpak ondernijning	32
4.1 Informatiepositie en weerbaarheid	32
4.2 Misbruik van vastgoed	34
4.3 Drugscriminaliteit	35
4.4 Verdachte transacties	38
4.5 Brancheanalyses	39
4.6 Conclusie	42
5. Conclusies en aanbevelingen	43
5.1 Terugblik op doelstellingen	43
5.2 Aanbevelingen	46
Bijlagen	48
A Gebruikte datascience-technieken	48
B Uitgebreide procesbeschrijving Zicht-Op-methode	50
C Folder Zicht op Ondernijning	55
D Overzicht van betrokken personen	56

Voorwoord

Het is mij een genoegen de (demissionair) minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze rapportage over de City Deal Zicht op Ondernijning aan te bieden. Met deze rapportage leggen de partners verantwoording af over deze City Deal die vier jaar geleden is gestart om ervaring op te doen met data-analyse ten behoeve van de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit.

Ondernijnende criminaliteit was een prioriteit van het afgelopen kabinet en zal – helaas – ook de komende jaren nog prioriteit moeten krijgen. Het kabinet investeert dan ook structureel in een breed offensief tegen georganiseerde ondernijnende criminaliteit. In een Kamerbrief over dit offensief schreef de minister van Justitie en Veiligheid vorig jaar nog:

“De georganiseerde criminaliteit draait op volle toeren. Terwijl de coronacrisis een grote wissel trekt op de legale economie, lijkt de grootschalige drugshandel op veel fronten onverstoord door te gaan. (...) Dit toont eens te meer de noodzaak van het brede offensief tegen georganiseerde ondernijnende criminaliteit.”

In dezelfde Kamerbrief benadrukt de minister het belang van een integrale preventieve aanpak vanuit lokale behoeften en samenwerking tussen de domeinen veiligheid en sociaal. Dit zijn belangrijke uitgangspunten van de City Deal Zicht op Ondernijning.

Het gebruik van data-analyse om maatschappelijke problemen aan te pakken staat momenteel vol in de (politieke) aandacht. Ik ben verheugd dat deze rapportage aantoont dat het gebruik van data ons als lokaal bestuur beter in staat stelt om preventief beleid te voeren. Dat is mogelijk door nieuwe inzichten en statistisch relevante patronen te ontdekken, met inachtneming van publieke waarden als privacy en ethiek. Een belangrijke constatering is dat samenwerking tussen overheidsorganisaties tot resultaten kan leiden die afzonderlijke partijen niet had kunnen realiseren. Het toont de meerwaarde van samenwerking in deze City Deal aan.

Wij zijn van mening dat de coalitie Zicht op Ondernijning en de zorgvuldige aanpak die de afgelopen vier jaar is ontwikkeld, moet worden voortgezet. Daarnaast denken wij dat de ontwikkelde ‘Zicht-Op-methode’ ook voor andere maatschappelijke vraagstukken kan worden ingezet. Deze manier van samenwerken en samen leren draagt bij aan het politieke debat over de mogelijkheden én beperkingen van data. Zo kunnen we data-analyse en datagedreven beleidsontwikkeling op de goede manier inzetten: met aandacht voor publieke waarden en in het algemeen belang.

Namens alle deelnemende partners van de City Deal Zicht op Ondernijning,



Theo Weterings, burgemeester Tilburg

Voorzitter van de stuurgroep Zicht op Ondernijning

Veel mensen hebben vanaf medio 2019 een belangrijke rol gespeeld in de (tweede fase van de) City Deal Zicht op Ondernijning. Het ministerie van BZK en ICTU willen deze personen hartelijk bedanken voor hun waardevolle bijdrage. In de bijlagen is een overzicht te vinden van de betrokken personen en hun organisaties.

Samenvatting

In de zomer van 2017 tekenden elf lokale en landelijke overheden het convenant voor de City Deal Zicht op Ondernijning. De ambitie van deze City Deal is het versterken van de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit door gebruik te maken van CBS-microdata en nieuwe methoden van data-analyse.

Een belangrijke basis voor de City Deal Zicht op Ondernijning is de integrale aandacht voor publieke waarden, zoals privacy, gelijke behandeling en transparantie. De analyses die binnen deze City Deal plaatsvinden, zijn nadrukkelijk niet gericht op opsporing. Ze richten zich specifiek op onderzoek naar statistisch relevante patronen, het genereren van nieuwe inzichten en het verkleinen van zoekgebieden ten behoeve van effectief preventief beleid tegen ondernijning.

Van eerste naar tweede fase

In de eerste twee jaar van de City Deal Zicht op Ondernijning hebben de deelnemers ervaring opgedaan met een nieuwe manier van samenwerken, het gebruik van CBS-microdata en het werken in de beveiligde analyseomgeving van het CBS. Daarbij hebben zij de eerste waardevolle inzichten opgedaan en diverse risico-indicatoren bepaald voor de twee hoofdthema's van deze City Deal: misbruik van vastgoed en drugsproblematiek.

Begin 2019 is besloten de City Deal Zicht op Ondernijning te verlengen tot en met de zomer van 2021. In deze tweede fase heeft een aantal nieuwe gemeenten zich aangesloten bij deze City Deal en zijn de twee hoofdthema's uitgebreid met de subthema's brancheanalyses en verdachte transacties. Aan het onderzoek zijn diverse databronnen toegevoegd, waaronder de verdachte transacties van de Financial Intelligence Unit (FIU).

Zicht-Op-methode en dashboard

In de tweede fase van de City Deal Zicht op Ondernijning hebben de deelnemende partijen een zogeheten Zicht-Op-methode ontwikkeld. De projectleiders van de deelnemende gemeenten stellen daarin gezamenlijk themagerichte onderzoeksvragen op. Deze vragen bespreken zij vervolgens met relevante domeinexperts, waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden aangescherpt en geprioriteerd.

Een kernteam van data-analisten brengt in beeld welke bronnen, gegevens en analysemethoden nodig zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Microdata van het CBS kunnen daarbij worden aangevuld met externe bronnen. De analyse wordt uitgevoerd in de beveiligde analyseomgeving van het CBS. Daarbij vinden diverse controles en reviews plaats. Gebruikte algoritmen worden bijvoorbeeld geverifieerd volgens het vier-ogen-principe en de outputcontrole van het CBS voorkomt onthulling van individuele personen, bedrijven of adressen.

De resultaten van de analyses worden gepubliceerd op een openbaar dashboard. De gegevens op het dashboard zijn nooit te herleiden naar individuele personen of bedrijven, maar altijd geaggregeerd naar gemeenten, wijken, buurten of branches.

Inzichten en ervaring

Gemeenten, haar directe (veiligheids)partners en andere partijen kunnen het dashboard gebruiken om tot nieuwe inzichten te komen. Vergelijkingen tussen gemeenten of wijken onderling, kunnen bijvoorbeeld opvallende afwijkingen aan het licht brengen. Door die te bespreken en te combineren met andere inzichten, gegevensbronnen en (lokale) kennis, ontstaat zicht op lokale fenomenen en patronen van mogelijke ondernijning. Die kunnen gemeenten en andere partijen helpen om focus aan te brengen op een gebied of branche, preventieve beleidsmaatregelen te nemen en onderliggende problematiek aan te pakken.

De City Deal Zicht op Ondernijning heeft niet alleen nieuwe inzichten opgeleverd die een bijdrage kunnen leveren aan de preventieve aanpak van ondernijning, maar ook ervaring met een nieuwe manier van samen datagedreven werken. Het voordeel van samenwerken in deze City Deal is onder meer dat gemeenten analysecapaciteit kunnen delen en samen over data kunnen beschikken die ze lastig zelf hadden kunnen ontsluiten. De praktische toepassing van het dashboard verschilt sterk per gemeente. Enerzijds is deze toepassing afhankelijk van de ervaring met datagedreven werken en de manier waarop de aanpak van ondernijning in de gemeente georganiseerd is. Anderzijds is er kennis nodig om inzichten te vertalen naar maatregelen en beleid.

Om de toegevoegde waarde van het dashboard te vergroten, zien de deelnemers van de City Deal Zicht op Ondernijning een aantal verbeterpunten in de werkwijze. Daarbij gaat het onder meer om beschikbaarheid van (actuelere) data, ontwikkeling van standaardwerkwijzen, het delen van best practices en meer samenwerking. Een specifiek aandachtspunt is de ondersteuning van kleine gemeenten, die zelf vaak weinig capaciteit en kennis hebben voor een datagedreven werkwijze. Bestuurlijk commitment is een belangrijke succesfactor om datagedreven werken binnen gemeenten succesvol door te voeren en uit te breiden.

Vervolg en uitbreiding

De coalitieleden van de City Deal Zicht op Ondernijning willen graag door met de werkwijze die zij in de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. Omdat deze City Deal ten einde komt, zullen in de tweede helft van 2021 gesprekken plaatsvinden over de benodigde transitie en de verschillende opties om het samenwerkingsverband en de werkwijze onder te brengen. Een belangrijke factor daarbij is de vorming van het nieuwe kabinet en de positie van het onderwerp ondernijning. De samenwerking en het beheer van het dashboard zijn voor de rest van 2021 organisatorisch en financieel zeker gesteld.

Op basis van de ervaringen in de City Deal Zicht op Ondernijning, kan de Zicht-Op-methode ook waardevol zijn voor andere maatschappelijke thema's dan ondernijning, zoals zorgfraude en de woningmarkt. Lokale bestuurders zoeken immers steeds meer naar mogelijkheden om wijk- en fenomeengericht te werken en hun capaciteit efficiënter te benutten. De City Deal Zicht op Ondernijning heeft aangetoond dat CBS-data hier een belangrijke rol in kunnen spelen en met borging van publieke waarden kunnen worden ingezet.

An aerial photograph of a city, likely Amsterdam, showing a dense urban landscape with various buildings, streets, and a canal. The image is overlaid with a semi-transparent blue and purple gradient. The title text is centered over the lower half of the image.

1 Doel en werkwijze City Deal Zicht op Ondermijning

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op 28 juni 2017 tekenden elf lokale en landelijke overheden het [convenant](#) voor de City Deal Zicht op Ondermijning. De ambitie van deze City Deal is het versterken van de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit door gebruik te maken van data van het CBS en nieuwe methoden van data-analyse. Er zijn meerdere initiatieven waarbij data worden ingezet om ondermijning te bestrijden; de City Deal Zicht op Ondermijning onderscheidt zich hiervan door de landelijke toepassing, het breed delen van kennis en inzichten en de samenwerking als één overheid. Uiteindelijk is het doel van deze City Deal het bijdragen aan de aanpak van ondermijning en daarmee het verbeteren van de leefbaarheid op wijkniveau.

Een belangrijke aanleiding voor deze City Deal was het [rapport](#) 'Big Data in een vrije en veilige samenleving', dat in 2016 werd uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In dit rapport adviseerde de WRR om te gaan onderzoeken welke kansen data bieden voor de uitvoering van overheidstaken op het gebied van veiligheid. Belangrijke uitgangspunten bij dit advies waren: efficiënte interbestuurlijke samenwerking, maximale transparantie en ruimte om te experimenteren. Met deze uitgangspunten is deze City Deal dan ook van start gegaan: deelnemende partijen kregen binnen duidelijke juridische kaders de ruimte en het vertrouwen om te werken aan een nieuwe, innovatieve aanpak.

Samenwerken in een City Deal

De City Deal Zicht op Ondernijning is voortgekomen uit het interbestuurlijke programma Agenda Stad. [Agenda Stad](#) is de samenwerking van het Rijk, steden en stakeholders gericht op het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden via City Deals. In City Deals worden concrete samenwerkingsafspraken tussen steden, Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties verankerd. Deze deals leiden tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en maatregelen om het economisch ecosysteem van de stedelijke regio('s) duurzaam en sociaal te versterken. Momenteel wordt met middelgrote en kleine gemeenten gewerkt om deze thematische en innovatieve aanpak ook in te zetten voor de rest van Nederland. Hiermee committeren departementen, gemeenten en andere partners zich om op deze thema's opgavegericht te experimenteren, te leren en de opgedane kennis te verspreiden.

Uitbreiding met nieuwe partners

De City Deal Zicht op Ondernijning is gestart als samenwerking tussen de gemeenten Amsterdam, Breda, Den Haag, Eindhoven, Helmond, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Utrecht, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV), en Financiën/ Belastingdienst (FIN). De projectorganisatie was vanaf de start in handen van ICTU. In 2019 zijn Almere, Groningen en Maastricht tot deze City Deal toegetreden en is deze verlengd tot en met 30 juni 2021. In 2020 sloten tenslotte de gemeenten Arnhem en Zwolle zich aan bij deze City Deal.

Publieke waarden als basis

Een belangrijke basis voor de City Deal Zicht op Ondernijning is de integrale aandacht voor publieke waarden, zoals privacy, gelijke behandeling en transparantie. Die aandacht sluit aan bij het huidige maatschappelijk debat over datagedreven werken en publieke waarden. De analyses die binnen deze City Deal plaatsvinden zijn nadrukkelijk niet gericht op opsporing, maar op het zichtbaar maken van patronen en fenomenen en het verkleinen van zoekgebieden ten behoeve van effectief preventief beleid tegen ondernijning. Er wordt dan ook nooit ingezoomd op individuele personen, bedrijven of adressen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.2.

1.2 Doelstellingen

De doelstellingen en verwachte eindproducten van de City Deal Zicht op Ondernijning staan beschreven in het convenant. Er zijn twee hoofddoelen:

1. Bijdragen aan de versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit.
2. Meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit.

Aanpak van ondermijnende criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit is een vorm van zware, georganiseerde misdaad. Criminelen maken voor hun illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en dienstverleners. Zo raken onder- en bovenwereld met elkaar vermengd. Dat zorgt voor onveilige situaties, het ontwricht de samenleving en ondermijnt de rechtsstaat.

Ondermijnende criminaliteit aanpakken, vraagt om een integrale en duurzame benadering, waarbij repressie en preventie elkaar versterken. Data-analyse kan inzicht geven in de aard en omvang, verschijningsvormen en lokale worteling van criminele fenomenen. De City Deal Zicht op Ondermijning richt zich specifiek op onderzoek naar statistisch relevante patronen, het genereren van inzichten en het verkleinen van zoekgebieden ten behoeve van effectief preventief beleid tegen ondermijning.

Bijdrage aan NL DIGibeter

Naast de officiële in het convenant genoemde doelen, levert deze City Deal ook een concrete bijdrage aan de doelstellingen van andere belangrijke overheidsprogramma's. Het datagedreven aanpakken van maatschappelijke vraagstukken is onder meer een doel van [NL DIGibeter: Agenda Digitale Overheid](#), de vigerende brede agenda van de overheid op het gebied van digitalisering. Onderdeel van NL DIGibeter is de [Data Agenda Overheid](#); de City Deal Zicht op Ondermijning levert een bijdrage aan elk van de vijf doelstellingen uit deze agenda:

1. Ontwikkelen van preventief beleid door middel van datagedreven werken
2. Actieve aandacht voor wetgeving en publieke waarden
3. Bijdragen aan het kwalitatief verbeteren en efficiënter benutten van overheidsdata
4. Verzamelen en delen van kennis over datagedreven werken
5. Bijdragen aan bewustwording en cultuurverandering

De Data Agenda Overheid ontwikkelt zich op dit moment in de richting van een 'Interbestuurlijke Datastrategie'. In de voorbereiding hierop hebben de opstellers gebruik gemaakt van de ervaringen en geleerde lessen bij de City Deal Zicht op Ondermijning.

Ten slotte levert deze City Deal ook een bijdrage aan het Interbestuurlijk Programma (IBP). Verschillende overheidspartijen wisselen gegevens uit en werken samen om de informatiepositie en informatiehouding van gemeenten te verbeteren: een belangrijk thema in de overkoepelende doelstelling van goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving.

1.3 Terugblik 1^e fase

De eerste fase van de City Deal Zicht op Ondermijning liep van de start in 2017 tot begin 2019. In die periode hebben de deelnemers belangrijke inzichten opgedaan over de inzet van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hierover is in 2019 een [Tweede Kamerrapportage](#) verschenen. In deze paragraaf vatten we beknopt de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze rapportage samen.

Bijdragen aan preventieve aanpak ondermijning (doelstelling 1)

Op de thema's misbruik van vastgoed en drugsproblematiek zijn verschillende inzichten ontstaan en concrete risico-indicatoren en patronen bepaald. Voorbeelden hiervan zijn:

- Fenomenen als onverklaarbaar woningbezit en veroordeelde woningeigenaren zijn niet gelijkmatig verspreid over de wijken, maar vaak geconcentreerd op zogeheten hotspots.
- Historische verdenkingen van bepaalde strafbare feiten, zoals witwassen of bezit van harddrugs, kunnen voorspelkracht hebben voor toekomstige drugsgerelateerde verdenkingen.
- Bij stichtingen met zogeheten beroepsbestuurders (in dit kader: een bestuurder die bestuurslid is van minimaal 5 stichtingen) lijkt een verhoogd risico te bestaan op financieel-economische criminaliteit. Gemeenten kunnen daar rekening mee houden bij het beoordelen van aanvragen van vergunningen en subsidies.

Daarnaast hebben de analyses in de eerste fase verschillende vervolgvragen opgeleverd, die weer aanleiding geven voor aanvullend of nieuw onderzoek.

Inzichten in mogelijkheden en grenzen bij data-analyses (doelstelling 2)

Er is in de eerste twee jaar van deze City Deal waardevolle praktische kennis en ervaring opgedaan op het gebied van datagedreven werken bij de aanpak van ondermijning:

- Deelnemende gemeenten hebben ervaring opgedaan met het gezamenlijk formuleren van onderzoeksvragen en het samenwerken met het CBS als datapartner, met groeiend wederzijds begrip over de verwachtingen en mogelijkheden van het werken met gepseudonimiseerde microdata en daarmee het te allen tijde voorkomen van onthulling van personen of bedrijven.
- Er is vastgesteld dat juridische discussies en onzekerheden de levering van relevante data in de weg kunnen zitten.
- Er is vanuit het CBS aangegeven dat analyses niet mogen worden uitgevoerd door analisten met een opsporingsachtergrond. Dit is van belang om onthullingsrisico's te voorkomen en de objectiviteit van het onderzoek te bewaken.
- De inzet van experts (waaronder domeinexperts, wetenschappers en ervaringsdeskundigen) is belangrijk bij de opzet van het onderzoek en het toetsen van bevindingen.
- Partijen die inzichten uit het dashboard willen gebruiken, moeten weten welke bronnen voor die inzichten gebruikt zijn. Dit is belangrijk om de inzichten op de juiste manier kunnen interpreteren.
- Onder meer voor de deelnemende gemeenten is het een uitdaging om voor voldoende en geschikte analysecapaciteit te zorgen. Dit maakt kennisborging en continuïteit in de bezetting van analisten tot belangrijke aandachtspunten.

Kennis delen en netwerk uitbreiden

In de Tweede Kamerrapportage van 2019 worden ook een aantal aanbevelingen gedaan die zich richten op kennisdeling en het betrekken van meer partners, namelijk:

- Vergelijken van resultaten uit deze City Deal met ervaringen en inzichten uit andere initiatieven die zich richten op de aanpak van ondermijning met behulp van data.
- Betrekken van meer gemeenten, zodat inzichten breder kunnen worden toegepast.
- Inzichten uit deze City Deal delen met andere maatschappelijke partners, zoals bijvoorbeeld banken en notarissen.

In deze rapportage over de tweede fase komen de lessen, verbeterpunten en aanbevelingen uit de eerste rapportage op verschillende manieren terug.

1.4 Aanpak 2^e fase

Voor de vervolgaanpak vanaf de zomer van 2019, zijn de volgende besluiten genomen:

- Een vast kernteam van data-analisten gaat voor een langere periode samenwerken met de vaste analisten van het CBS en domeinexperts van organisaties zoals de Belastingdienst, het Kadaster, de Financial Intelligence Unit (FIU), de politie, Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), gemeenten en Halt.
- Aan het onderzoek worden data toegevoegd over geldstromen en commercieel vastgoed, zoals gegevens van de FIU.
- De onderzoeksresultaten uit de eerste fase van deze City Deal, worden als input gebruikt voor nieuwe analyses.
- Er kunnen een beperkt aantal nieuwe gemeenten aansluiten, zodat die al een eigen start kunnen maken en gebruik kunnen maken van de opgedane ervaring, zonder het proces te vertragen.
- Er worden nieuwe samenwerkingen opgestart, die zorgen dat de opgedane inzichten maximaal benut kunnen worden (zie paragraaf 2.5).

Concreet is in de tweede fase ook gewerkt aan de ontwikkeling van een zogenoemde 'Zicht-Op-methode' en – als onderdeel van deze methode – het dashboard Zicht op Ondernijning.

Ontwikkeling Zicht-Op-methode

De datagedreven werkwijze in de City Deal Zicht op Ondernijning draait om de volgende elementen:

- Gebruik van (gepseudonimiseerde) microdata van het CBS, gekoppeld aan andere relevante (lokale) databronnen.
- Vraagsturing door gemeenten en domeinexperts, die samen met het vaste team analisten prioriteren op (maatschappelijk) belang en haalbaarheid.
- Beantwoording van onderzoeksvragen met de meest geschikte methoden en bronnen, en continue verbetering en aanscherping van zowel het proces als de resultaten.
- Publicatie van de resultaten op een openbaar dashboard, waarbij uitkomsten nooit te herleiden zijn naar individuele personen of bedrijven.

Het dashboard was er ook al in de eerste fase van de City Deal Zicht op Ondernijning, maar werd toen alleen gebruikt voor interne bespreking van voorlopige resultaten. Vanaf het moment dat de resultaten bestendig gevalideerd waren, is in lijn met de CBS-wet overgegaan tot openbare publicatie. De CBS-wet verplicht namelijk dat de uitkomsten van analyses met statistische data openbaar worden gemaakt.

Zowel de Zicht-Op-methode als het dashboard worden toegelicht in hoofdstuk 2.



Rianne van Lomm, projectleider B5-gemeenten

‘Data helpen het gesprek aan te gaan over fenomenen op wijkniveau’

“Ik ben al sinds 2017 betrokken bij de City Deal Zicht op Ondernijning. Sindsdien hebben we met elkaar veel geleerd en verbeterd. Belangrijk is bijvoorbeeld dat we met een kernteam van datascientists zijn gaan werken. Voorheen moesten de analisten van de gemeenten het werk vaak tussendoor doen, en bleven verzoeken nog weleens lang liggen. Nu werken we met vaste analisten, en komen alle ideeën en verzoeken op een backlog te staan. Dat zorgt voor structuur, snelheid en borging. Onderzoeksvragen waarvan we gezamenlijk vinden dat ze belangrijk zijn, worden ook daadwerkelijk opgepakt.

Ook over het toepassen van de inzichten hebben we veel geleerd. Bijvoorbeeld dat het dashboard zich goed leent voor benchmarking met andere wijken of gemeenten, en dat je op basis van verschillen het gesprek kunt aangaan over verschillen of fenomenen op wijkniveau, bijvoorbeeld met een wijkcoördinator of professionals uit het sociale domein. Soms bevestigen inzichten uit het dashboard een gevoel dat je al hebt, en soms juist helemaal niet. In beide gevallen hebben data meerwaarde. En tegelijkertijd geldt: alleen data zeggen niets. Het gaat altijd om de combinatie met signalen en ervaringen uit de praktijk.”

1.5 Organisatie

In de organisatie van de City Deal Zicht op Ondernijning worden de volgende rollen onderscheiden.

Initiatiefnemer en opdrachtgever	Ministerie van BZK
Landelijk projectmanagement	ICTU
Leverancier microdata en beveiligde analyseomgeving	Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Projectleiders	Medewerkers van de 14 aan deze City Deal deelnemende gemeenten
Datascientists	Analisten van o.a. het CBS, de Belastingdienst, gemeenten, LIACS en ICTU
Domeinexperts	Inhoudelijk specialisten van o.a. het Kadaster, de Belastingdienst, de FIU-Nederland, gemeenten en RIEC's

De organisatie en (tussentijdse) afstemming worden geborgd met de volgende overlegstructuren:

- De **stuurgroep Zicht op Ondernijning** heeft als doel om de resultaten van deze City Deal te delen met andere gemeenten en zorg te dragen voor de bestuurlijke, organisatorische en financiële borging van het project.
- In het **coalitieoverleg** vindt iedere twee maanden overleg plaats tussen alle convenantpartners over de voortgang, onderlinge samenwerking en planning, zodat zij hun organisaties nader kunnen informeren.
- In het **operationeel afstemmingsoverleg** bespreken gemeenten en het CBS iedere maand praktische thema's als de voortgang van de analyses, de beschikbaarheid van data-analisten en de inzet van domeinexperts.
- Met een **gemeentelijke stuur- of begeleidingsgroep** borgen gemeenten de betrokkenheid op managementniveau.
- In het **thematische voortgangsoverleggen** vindt iedere maand afstemming plaats tussen de projectleiders die eigenaar zijn van de ingebrachte onderzoeksvragen (over vastgoed of drugs) en de datascientists die de betreffende analyses uitvoeren.

Op rijksniveau vindt ook nog afstemming plaats in een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van JenV, Financiën en BZK, de Belastingdienst, het CBS en ICTU. Daarnaast is begin 2018 het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) in het leven geroepen, waarin landelijke, regionale en lokale partners samenwerken om de versteviging van de aanpak van ondernijning verder vorm te geven. Aan het landelijk overleg nemen deel de politie, het OM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de regioburgemeesters, G4o, G4, de Belastingdienst, Douane, KMar, Raad voor de Rechtspraak, Platform Bijzondere Opsporingsdiensten en de ministeries van BZK, JenV en SZW. Sinds de oprichting van het Strategisch Beraad Ondernijning, heeft BZK verschillende voortgangspresentaties over deze City Deal verzorgd.

Ten slotte vindt er ook regelmatig overleg en afstemming plaats met andere betrokken organisaties, zoals de RIEC's, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de VNG.

De praktische (datagedreven) werkwijze en rolverdeling wordt verder beschreven in hoofdstuk 2.



2 Ontwikkeling Zicht-Op-methode

2.1 Datagedreven onderzoek

De City Deal Zicht op Ondernijning is niet alleen uniek vanwege de samenstelling van het samenwerkingsverband, maar ook door de grootschalige toepassing van CBS-microdata om een maatschappelijk probleem aan te pakken. Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau, waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch wetenschappelijk of beleidsonderzoek kan doen. Het gaat om zogeheten gepseudonimiseerde gegevens. Dat wil zeggen dat direct identificerende persoonskenmerken worden vervangen door een unieke code. Hierdoor kunnen statistisch relevante patronen inzichtelijk worden gemaakt, zonder dat zichtbaar is over welke persoon het gaat.

Het gebruik van CBS-microdata om statistische patronen te ontdekken heeft drie grote voordelen:

- De schaal waarop onderzoek kan worden gedaan.
- De betrouwbaarheid van de gegevens.
- Waarborgen gericht op de bescherming van privacy en het voorkomen van het risico op onthulling van individuele personen, bedrijven en adressen.

Het CBS levert geen herkenbare gegevens aan derden, ook niet aan andere overheidsinstellingen. Wel kunnen sommige (wetenschappelijke) instellingen onder [strengere voorwaarden](#) toegang krijgen tot gepseudonimiseerde microdata in de beveiligde Remote Access (RA) omgeving. Ook de analyses binnen de City Deal Zicht op Ondernijning worden uitgevoerd in deze beveiligde onderzoeksomgeving. Naast de data die voor statistisch onderzoek al in het bezit zijn van het CBS, worden er ook data van andere betrouwbare landelijke bronnen gebruikt (zie kader). Die data worden alleen toegevoegd en gebruikt wanneer ze nodig zijn voor een specifieke analyse.

Voorbeelden van gebruikte data

- Demografische gegevens (BRP)*
- Pandgegevens (BAG)*
- Inkomensgegevens (Belastingdienst, UWV)*
- Schulden (CAK, CJIB, Belastingdienst)*
- Verdachtgegevens (Politie)*
- Veroordelingen (OM)*
- Informatie over vastgoed (Kadaster)*
- Inschrijvingen in het Handelsregister (KVK)*
- Verdachte transacties (FIU) (n.a.v. aanbeveling rapportage 2019)
- Geruimde hennepkwekerijen (DRZ, gemeenten)
- Geruimde synthetische drugslabs (LFO)
- Bedrijfsinformatie (Graydon) (vanaf oktober 2021)

*al (deels) in het bezit van het CBS bij aanvang van deze City Deal



Hans Wisman, adviseur Kadaster

‘Naast data, willen we vooral ook expertise bijdragen’

“Bij het Kadaster voeren we regelmatig verkennende onderzoeken uit met onze data, vaak op verzoek. Soms gaan deze verzoeken ook over ondermijning. De vastgoedinformatie van het Kadaster is immers belangrijk in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hoewel combinaties van data van het Kadaster al tot nuttige inzichten leiden, maakt de samenwerking in de City Deal Zicht op Ondermijning nog veel *meer* mogelijk. Gezien de maatschappelijke relevantie, leveren we dan ook graag een bijdrage aan deze City Deal. Niet alleen door data te leveren, maar vooral ook door kennis te bieden over de toepassing van die data en de koppeling met andere bronnen, zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. De basisregistraties van het Kadaster zijn rijk en complex. Om deze goed te begrijpen moet je bijvoorbeeld weten hoe koop- en hypotheekakten zijn opgebouwd, wat daarbinnen de relevante gegevens kunnen zijn, en waarom. Het is boeiend en nuttig om daarover mee te denken, en binnen deze City Deal samen te werken met andere experts, bijvoorbeeld van de politie. In de toekomst blijven we graag betrokken bij het vervolg van deze City Deal. Dan kunnen we ook de kennis inbrengen die we binnen het Kadaster opdoen over nieuwe technieken voor data-analyse en -deling. Dat leidt mogelijk weer tot nieuwe toepassingen en inzichten.”

Standaard en aanvullende maatregelen

Het CBS werkt met strenge eisen voor het veilig verwerven, verwerken en publiceren van data en neemt verschillende maatregelen die gericht zijn op de [bescherming van persoonsgegevens](#). De organisatie is daarbij altijd transparant over haar werkwijze en de gebruikte methodieken:

- Identificerende kenmerken (zoals BSN-nummers, adressen en KVK-nummers) worden na ontvangst door het CBS direct gepseudonimiseerd.
- Bij publicatie zorgt het CBS ervoor dat adressen, natuurlijke personen of bedrijven niet herkenbaar of herleidbaar zijn.
- Het CBS voldoet aan de hoogste eisen met betrekking tot gegevensbescherming en wordt op dit vlak jaarlijks getoetst door een externe organisatie. Naast de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), houdt het CBS zich ook aan de privacy-bepalingen in de CBS-wet, de Praktijkcode voor Europese statistieken, de Statistical Law en de CBS-gedragscode.
- Er zijn binnen het CBS diverse maatregelen van kracht tegen diefstal, verlies en/of misbruik van persoonsgegevens.

Tenslotte worden, om onthullingsrisico's te voorkomen, verschillende voorwaarden gesteld aan publicatie van uitkomsten, zoals:

- Iedere uitkomst is op ten minste 10 'ongewogen' waarnemingen gebaseerd.
- Er mag geen groepsonthulling plaatsvinden: uitkomsten die voor ten minste 90 procent van een groep gelden mogen niet gepubliceerd worden, omdat de informatie geldig is voor vrijwel elk lid van de groep en de groep als zodanig herkenbaar is.
- Minima en maxima zijn herkenbare microdata en mogen dus niet gepubliceerd worden.
- Er mag geen sprake zijn van dominantie: een uitkomst mag niet voor meer dan 50 procent door één bijdrager bepaald worden.

Statistiek gaat nadrukkelijk niet over individuen en voor de City Deal Zicht op Ondernijning zijn identificerende kenmerken ook niet nodig. Deze City Deal richt zich immers op het versterken van de informatiepositie van gemeenten. Wel worden aan de toepassing van CBS-microdata in de City Deal Zicht op Ondernijning een aantal specifieke voorwaarden gesteld, namelijk:

- Onderzoekers die werken aan de analyses binnen de City Deal Zicht op Ondernijning mogen geen opsporingsachtergrond hebben.
- Net als de analisten, krijgen ook domeinspecialisten die worden betrokken bij de analyses alleen toegang tot geaggregeerde uitkomsten.
- De projectleiders van de deelnemende gemeenten brengen geen vragen in die raken aan immigratieachtergrond of etniciteit.

Uitkomsten die niet aan deze en andere voorwaarden voldoen worden onderdrukt, en dus niet getoond in een grafiek, kaartje of tabel.

Mogelijkheden en beperkingen van data-analyses

Bij de City Deal Zicht op Ondernijning wordt gebruik gemaakt van kwantitatief onderzoek, soms gebaseerd op inzichten vanuit kwalitatief onderzoek door anderen. Een deel van de analyses is beschrijvend van aard en een deel maakt gebruik van diverse datascience-methoden. In de bijlage van deze rapportage staat een toelichting op deze methoden. Bij alle analyses is het belangrijk te houden met beperkingen van het gebruik van data. Deels gaat het hierbij om technische beperkingen, die staan beschreven in de technische toelichtingen op het dashboard. Er zijn echter ook praktische beperkingen aan de aanpak van ondernijning met behulp van data-analyse.

Ten eerste heeft het CBS weliswaar veel data tot haar beschikking, maar niet alle data waar behoefte aan is. Bovendien worden niet alle data die mogelijk relevant kunnen zijn door het CBS geaccepteerd, omdat

de doelbinding voor het gebruik van die data ontbreekt. Ten tweede worden de analyses gebaseerd op wat we (via data) kunnen 'zien', maar weten we niet wat we niet zien. Bij analyses binnen het thema drugs spelen data over verdachten en veroordelingen bijvoorbeeld een grote rol, terwijl bij een groot deel van de drugscriminaliteit nooit een verdachte in beeld komt of het tot een veroordeling komt. Kortom, de analyses kunnen meer zicht geven op ondermijning, maar het is altijd een gedeeltelijk zicht waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Met die beperking in het achterhoofd, bieden de analyses goede mogelijkheden om statistisch relevante patronen te onderscheiden en zoekgebieden te verkleinen ten behoeve van effectief preventief beleid tegen ondermijning, waardoor de schaarse capaciteit van relevante partijen gericht kan worden ingezet.

2.2 Wettelijke kaders en publieke waarden

Zoals al genoemd in hoofdstuk 1, wordt in de City Deal Zicht op Ondermijning integraal aandacht besteed aan wettelijke kaders en publieke waarden. Naast de bescherming van privacy, gaat het dan bijvoorbeeld ook over het verbod op discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel de data zélf als de gebruikte analysemethoden. In de vorige paragraaf staat beschreven hoe de werkwijze en maatregelen van het CBS hier een bijdrage aan leveren. In de procesbeschrijving in de bijlage van deze rapportage wordt verder ingegaan op de borging van publieke waarden in de (verschillende stappen van de) werkwijze.

Voor deze City Deal is ook een juridisch toetsingskader opgesteld voor het gebruik van data. Dit toetsingskader maakt onderdeel uit van het in juni 2017 ondertekende covenant Zicht op Ondermijning. In dit toetsingskader is bijvoorbeeld aandacht voor het voorkomen van discriminatie en het voorkomen van stigmatiserende beelden, zoals onjuist gebruik van persoonskenmerken als migratie of etniciteit.

In de praktijk is dit toetsingskader onder meer gebruikt door de gemeente Amsterdam. Pas na toetsing heeft de gemeente ten behoeve van deze City Deal gegevens verstrekt aan het CBS. Zij liet zich hierbij adviseren door de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA). Deze commissie bestaat uit burgers met veelal een professionele juridische achtergrond en geeft advies over het privacybeleid van de gemeente en de uitvoering daarvan, onder meer bij complexe en/of politiek gevoelige kwesties rondom persoonsgegevens.

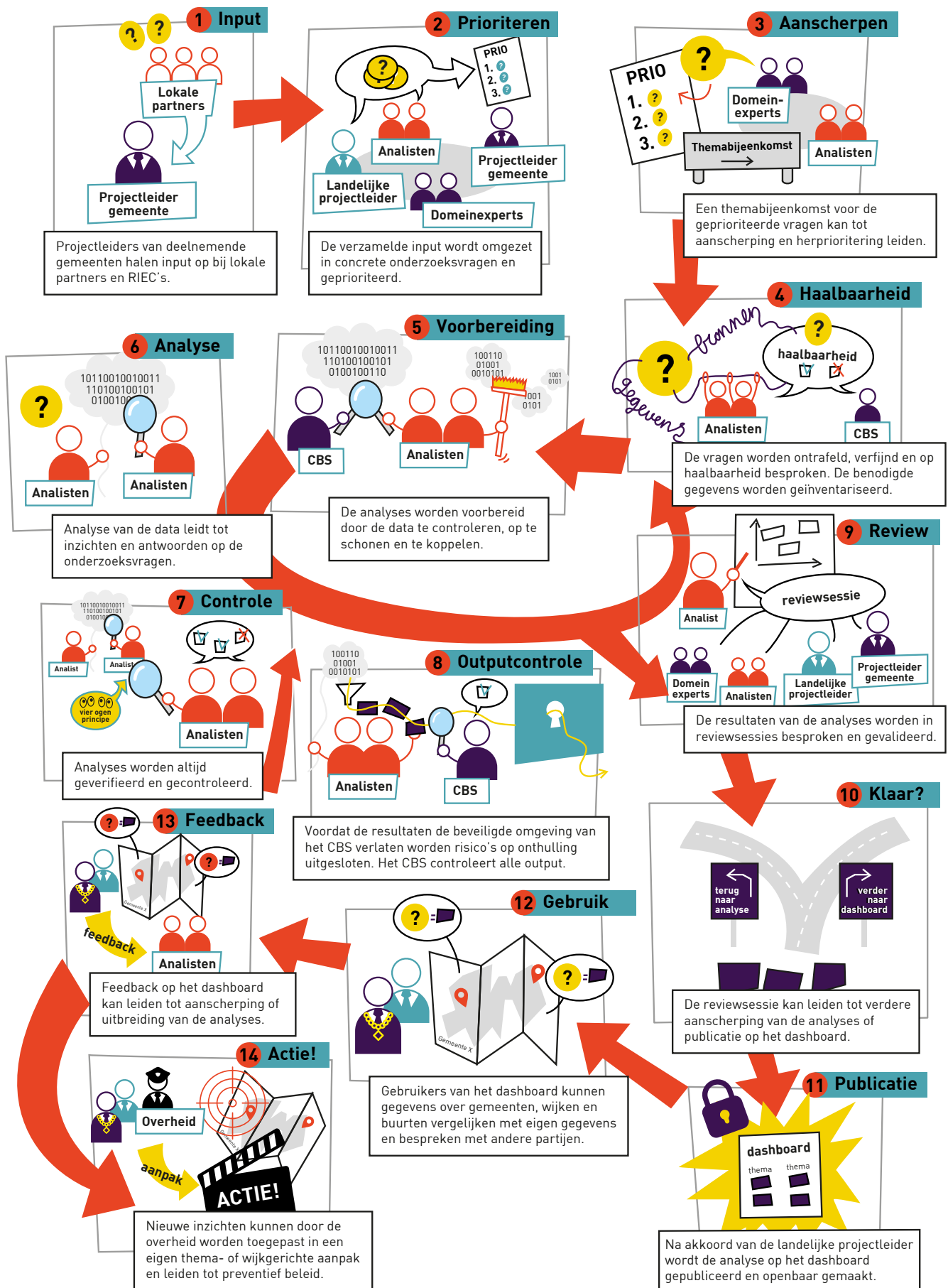
Leren door te experimenteren

Wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben vaak een algemeen, normerend karakter. Pas in de praktijk krijgen zij een concrete invulling. Zeker als het gaat om het leveren en gebruiken van data, zijn de grenzen van wat wel en niet mag soms nog niet voldoende duidelijk. Juist experimenten als die binnen deze City Deal kunnen dan verhelderend werken. Ze bieden overheidsorganisaties de mogelijkheid om een lerende overheid te zijn, die gebruikmaakt van kennis die elders al is ontwikkeld en daarmee binnen de wettelijke kaders experimenteert.

De inzichten uit deze City Deal met betrekking tot publieke waarden, zijn ook meegenomen in een aantal overkoepelende initiatieven vanuit de overheid, zoals de [Aanpak Begeleidingsethiek](#).

2.3 Werkwijze

Binnen de City Deal Zicht op Ondermijning hebben de betrokken partners de afgelopen jaren toegewerkt naar een vaste werkwijze. Deze werkwijze heeft zich ontwikkeld tot een 'Zicht-Op-methode' volgens 14 stappen, zie figuur 1.



Figuur 1 Processtappen City Deal Zicht op Ondernijning

Een meer uitgebreide (stap voor stap) procesbeschrijving van de Zicht-Op-methode staat in de bijlage van deze rapportage.

Continu verbeteren

Het samen datagedreven werken zoals in de City Deal Zicht op Ondernijning, is voor alle betrokkenen nieuw. Al doende zijn binnen de samenwerking dan ook regelmatig verbeteringen doorgevoerd:

- In de eerste (nog meer experimentele) fase bleken de verificatie en validatie van de verrichtte analyses vaak op het laatste moment plaats te moeten vinden, waardoor andere zaken weer achter op de planning dreigden te raken. Bij het vaststellen van de sprintplanning wordt hier nu expliciet rekening mee gehouden.
- Data worden zo veel mogelijk opgevraagd bij de centrale opslag van de bron. Dat geldt bijvoorbeeld voor de data van Domeinen Roerende Zaken (DRZ). Doordat de gegevens daar worden opgevraagd, en niet bij de politie, wordt de politie ontlast.
- Aan de hand van de analyses zijn de hoofdthema's drugs en vastgoed uitgebreid met subthema's. Zo zijn in 2020 de eerste inzichten op het gebied van verdachte transacties en Brancheanalyses aan het dashboard toegevoegd.



Rob Konijn, analist Universiteit Leiden

‘Wisselwerking tussen theorie en praktijk is heel belangrijk’

“Als analist wil je het liefst veel vrijheid om een onderzoeksvraag te beantwoorden, maar wel gevoed worden door zo veel mogelijk achtergrondinformatie, zoals bestaande analyses, literatuuronderzoek en voorbeeldcases. Dan krijg je een wisselwerking tussen theorie en praktijk: dat zie ik als een van de grootste uitdagingen in deze City Deal. Niet alleen de gemeenten spelen hierin een belangrijke rol, maar ook de domeinexperts; het is echt een driehoek. Op basis van de praktijk, kunnen we niet alleen de juiste databronnen en analysemethoden kiezen, maar bijvoorbeeld ook meedenken over de presentatie van de inzichten op het dashboard.

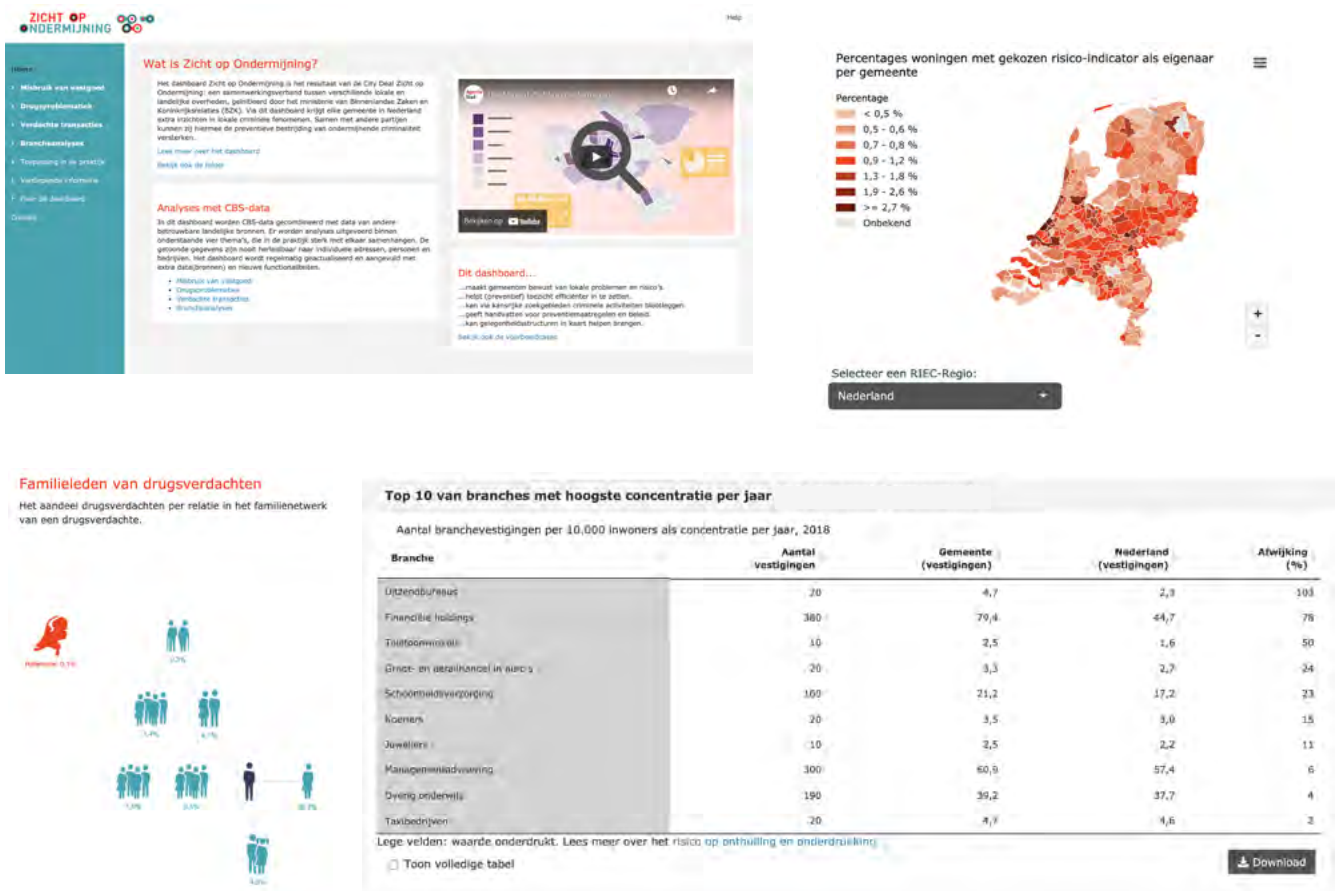
Omdat we werken met CBS-data, gelden er allerlei maatregelen op het gebied van privacy en het voorkomen van onthulling. Dat maakt de analyses niet altijd makkelijker, maar het is wel heel belangrijk. Ook als analist kan ik geen gegevens zien die herleidbaar zijn naar individuele personen of bedrijven. Burgers moeten daar ook op kunnen vertrouwen. En ook met al die maatregelen is het mogelijk om gemeenten en andere partners te voorzien van unieke inzichten vanuit data. Met nieuwe koppelingen en analysetechnieken verwacht ik dat er nog veel meer mogelijk is. Maar ook dan geldt: het begint bij de *beschikbaarheid* van data.”

2.4 Dashboard Zicht op Ondernijming

Een belangrijk onderdeel van de Zicht-Op-methode is de publicatie van de analyseresultaten op een dashboard. Alle resultaten van onderzoek met CBS-microdata dienen volledig, direct en kosteloos beschikbaar gesteld te worden aan belangstellenden. Binnen de City Deal Zicht op Ondernijming gebeurt dit in de vorm van een openbaar dashboard: ZichtopOndernijming.nl. Alle uitkomsten van de analyses die door het kernteam zijn uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden, worden hier gepubliceerd. Het dashboard Zicht op Ondernijming is in december 2019 gelanceerd. Ongeveer viermaal per jaar is er een nieuwe release, waarin nieuwe inzichten en functionaliteiten kunnen worden toegevoegd en bestaande pagina's worden uitgebreid.

De analyses zijn binnen het dashboard ingedeeld in vier thema's, die in de praktijk sterk met elkaar samenhangen:

- Misbruik van vastgoed
- Drugsproblematiek
- Verdachte transacties
- Brancheanalyses



Figuur 2 Impressie van dashboard Zicht op Ondernijming

De gegevens in het dashboard zijn altijd geaggregeerd naar gemeenten, wijken, buurten of branches, en bij een risico op onthulling worden de uitkomsten in het dashboard onderdrukt. Analyses worden zo veel mogelijk uitgevoerd voor alle gemeenten in Nederland. Op die manier kan elke gemeente via het dashboard extra inzichten krijgen in lokale patronen en fenomenen van ondermijnende criminaliteit. Het is niet altijd mogelijk om analyses voor alle gemeenten uit te voeren, bijvoorbeeld wanneer een analyse zwaar leunt op gegevens die door de gemeenten zelf moeten worden aangeleverd. Daarnaast moeten resultaten van analyses voor bepaalde gemeenten soms onderdrukt worden om onthullingsrisico's te voorkomen, zie paragraaf 2.2.

In het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan bij de toepassing van het dashboard in de praktijk.

Beheer en bezoek

Het ministerie van BZK is 'product owner' van het dashboard. Binnen de methode van agile werken betekent dit dat het ministerie eigenaar is van het dashboard en daarmee de eindverantwoordelijke voor het (door) te ontwikkelen product. In de praktijk heeft BZK deze verantwoordelijkheid belegd bij de landelijk projectmanager van ICTU. Het dashboard staat op een server van het CBS, die de website gebouwd heeft en beheert binnen haar eigen beveiligingsnormen. Het CBS heeft veel ervaring met het bouwen en onderhouden van dashboards zoals die van Zicht op Ondernijning. De samenwerking tussen BZK en het CBS is vastgelegd in een overeenkomst.

Het dashboard is openbaar toegankelijk en wordt daarnaast proactief onder de aandacht gebracht via verschillende online kanalen, zoals:

- [LinkedIn Zicht op Ondernijning](#)
- [Twitter Zicht op Ondernijning](#)
- [Kennissplatform Ondernijning](#)
- [Website CCV](#)

Het CBS houdt maandelijks de bezoekcijfers van het dashboard bij. Hieruit blijkt dat het dashboard sinds de start gemiddeld ongeveer door 1.000 bezoekers per maand bezocht wordt. Rond nieuwe releases is telkens een duidelijke stijging zichtbaar in het aantal bezoekers.

2.5 Samenwerkingen en spin-offs

De werkwijze van de City Deal Zicht op Ondernijning wekte bij diverse partijen interesse en leidde tot verschillende samenwerkingen en spin-offs.

Basis voor dataviewer VNG

Om gemeenten te helpen bij een datagedreven aanpak van ondernijning, ontwikkelt VNG Realisatie een geografische dataviewer, bestaande uit verschillende kaartlagen en informatie uit diverse (toegestane) bronnen. De kaartlaag van het dashboard Zicht op Ondernijning vormt de basis voor deze dataviewer. Discrepancies tussen de kaartlagen kunnen gemeenten richting en focus geven voor het doen van nader onderzoek.

Onderzoek naar vakantieparken

Vakantieparken kunnen een opportuniteitsstructuur bieden voor ondernijning. Het thema vakantieparken wordt niet benoemd in het convenant Zicht op Ondernijning, maar de data en aanpak van de City Deal kunnen wel leiden tot waardevolle inzichten over fenomenen op vakantieparken in relatie tot ondernijning. In opdracht van BZK en in samenwerking met het CBS en de twaalf provincies is daarom een onderzoek gestart naar het verloop van de inschrijvingen van de

natuurlijke en rechtspersonen op alle vakantieparkadressen over de afgelopen jaren. De uitkomsten kunnen leiden tot interessante inzichten op provincie- en gemeenteniveau en aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Toepassing bij zorg- en veiligheidshuizen

Op verzoek van BZK wordt onderzocht hoe de werkwijze en analysemethoden van Zicht op Ondernijning ook kan worden ingezet voor Zorg- en Veiligheidshuizen. Zo vinden er analyses plaats op basis van kenmerken van personen die bekend zijn bij een Zorg- en Veiligheidshuis en personen die niet bekend zijn maar wel dezelfde kenmerken hebben. De verschillen kunnen mogelijk inzicht geven in beschermende factoren, zoals opleiding of inkomen, zodat daar preventieve beleidsmaatregelen op kunnen worden gebaseerd.

Inzichten voor energieleveranciers

Data over de locaties van geruimde hennepkwekerijen, kunnen ook interessant zijn voor energieleveranciers. Een grote Nederlandse netbeheerder bepaalt aan de hand van statistische patronen waar mogelijk grotere risico's bestaan op panden met hennepkwekerijen. In die wijken kan de leverancier vervolgens (extra) meetpunten aanbrengen, zodat onderzocht kan worden of het verbruik opvallend afwijkt van de norm in die wijk. Voor de energieleverancier ontstaat zo een verkleind zoekgebied voor de illegale afname van elektriciteit, en tegelijkertijd een bijdrage aan het voorkomen van brandgevaar.

Barrièremodellen

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ontwikkelt barrièremodellen. Deze modellen belichten het proces van een bepaald delict en maken daarmee inzichtelijk welke barrières kunnen worden opgeworpen om het werk van criminelen te voorkomen of te verstoren. Toegang tot deze website kan worden aangevraagd bij het CCV. Op basis van de gegevens van de aanvrager bepaalt het CCV of de toegang kan worden verstrekt.

Het dashboard Zicht op Ondernijning en het CCV werken tweeledig met elkaar samen. Vanuit het dashboard worden gemeenten en andere partijen verwezen naar de barrièremodellen, zodat zij meteen handelingsperspectief krijgen. Daarnaast kunnen inzichten uit het dashboard voor het CCV aanleiding zijn om modellen aan te passen of nieuw te ontwikkelen.

Interesse bij diverse publieke partners

Naast de hierboven genoemde concrete samenwerkingen en spin-offs, is er nog meer interesse in de werkwijze van deze City Deal. Onder meer presentaties tijdens het iBestuur-congres in 2020 en het G40-overleg leidden bijvoorbeeld tot de volgende contacten:

- Met de Nederlandse Zorg Autoriteit en CZ Zorgverzekeringen over zorgaanbieders
- Met het bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, onder meer over seksuele uitbuiting
- Met inspectie SZW over het thema arbeidsuitbuiting
- Met de Kansspelautoriteit over het inbrengen van een onderzoeksvraag

Diverse nominaties

De jury van de Computable Awards 2020 nomineerde Zicht op Ondernijning in 2020 voor een award in de categorie Overheidsproject. Uit het juryrapport: “Het is heel knap om de gegevens uit verschillende soorten bronnen te combineren om een voorspelling te doen met betrekking tot criminaliteit en deze ook in een dashboard grafisch weer te geven. (...) Een heel mooi voorbeeld van *data driven decision making* en daarom een terechte genomineerde.”

Vlak voor de zomer van 2021 werd bekend dat de City Deal Zicht op Ondernijning ook op de longlist staat van de verkiezing van Beste Overheidsinnovatie van 2021 en op de shortlist van de European Public Sector Award 2021.

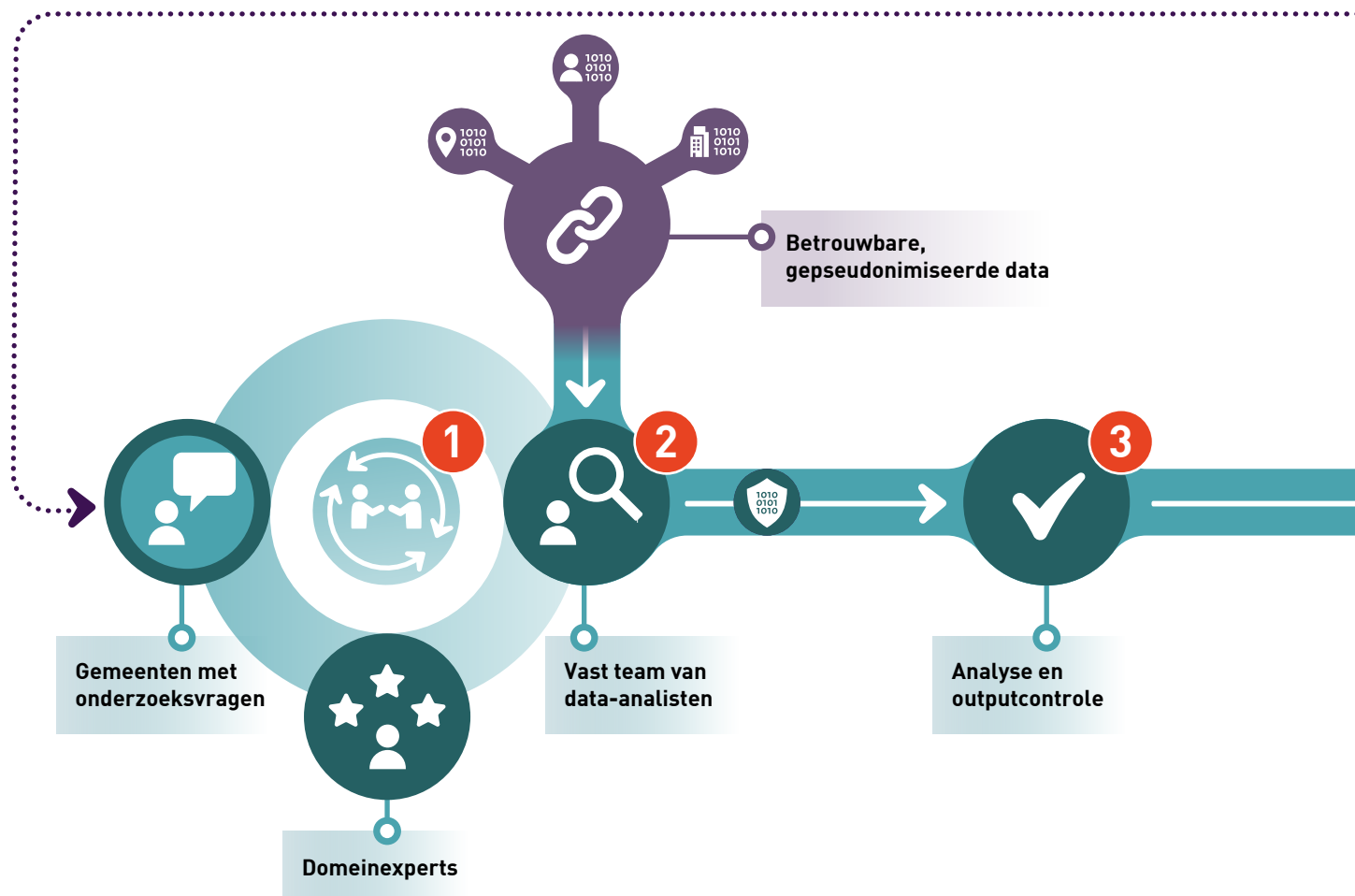
2.6 Conclusie

Landelijke, regionale en lokale overheidsorganisaties hebben samengewerkt in de City Deal Zicht op Ondernijning om, met oog voor publieke waarden en uitgaande van CBS-data, patronen in de maatschappij en economie te detecteren die samenhangen met ondermijnende criminaliteit. Concreet heeft deze samenwerking het volgende opgeleverd:

1. Nieuwe kennis en ervaring, en een methode van samen datagedreven werken die leidt tot nieuwe inzichten over fenomenen en patronen van ondermijnende criminaliteit.
2. Een dashboard waarin op gemeente- en wijkniveau analyses worden gepresenteerd op thema's die relevant zijn voor ondernijning.

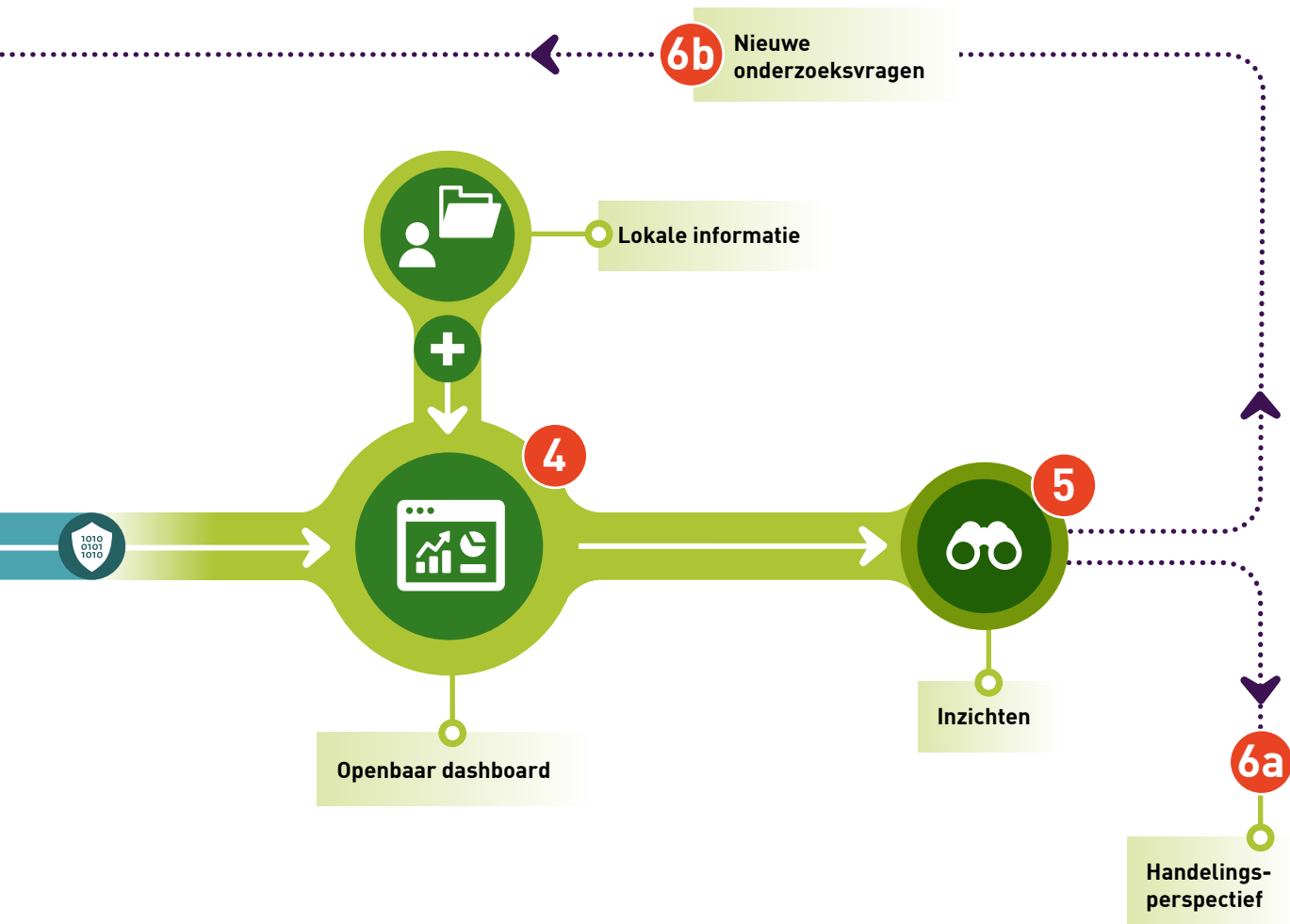
Een aanvullende conclusie is dat de Zicht-Op-methode ook geschikt lijkt om toegepast te worden bij andere maatschappelijke vraagstukken. Daar wordt in de volgende hoofdstukken verder op ingegaan. Het werken volgens deze Zicht-Op-methode wordt toegelicht in figuur 3.

Zicht-Op-methode



Figuur 3 Zicht-Op-methode

- 1 Vragen uit de praktijk**
 Gemeenten halen vragen, ideeën en wensen op bij hun lokale en regionale partners. Vanuit deze input stellen zij een lijst op met concrete onderzoeksvragen. Deze vragen bespreken zij vervolgens met relevante domeinexperts, waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden aangescherpt en geprioriteerd. Bij het prioriteren wordt gekeken naar de bijdrage aan een maatschappelijk vraagstuk, maar bijvoorbeeld ook naar bestuurlijke impact en afbreukrisico.
- 2 Benodigde data en analysemethoden**
 Een kernteam van onderzoekers, analisten en datascientists brengt in beeld welke bronnen, gegevens en analysemethoden nodig zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden en stelt voorafgaand de haalbaarheid vast. Microdata van het CBS kunnen worden aangevuld met externe bronnen; data uit deze bronnen worden via een beveiligde verbinding aangeleverd en direct gepseudonimiseerd. De gekozen analysemethode wordt altijd afgestemd met betrokken gemeenten, partners van de gemeenten en domeinexperts.
- 3 Analyse, controles en review**
 De analyse wordt uitgevoerd in de beveiligde analyse-omgeving van het CBS. Hierbij vindt altijd verificatie van de gebruikte rekenregels plaats door andere leden van het kernteam: dit vier-ogen-principe zorgt ervoor dat de analyses technisch en inhoudelijk correct zijn. Met de outputcontrole van het CBS worden risico's voorkomen op onthulling van individuele personen, bedrijven of adressen. Tussentijds vinden review-rondes plaats met gemeenten, waarin de analyses worden gevalideerd en zo nodig kunnen worden aangescherpt.



4 Publicatie op het dashboard
 Na alle benodigde controles en eventuele aanscherping, worden de resultaten gepubliceerd op een openbaar dashboard. De gegevens op dit dashboard zijn altijd geaggregeerd naar regio's, gemeenten, wijken of buurten.

5 Nieuwe inzichten
 Informatie uit het dashboard kan leiden tot nieuwe inzichten. Vergelijkingen tussen gemeenten of wijken onderling, kunnen bijvoorbeeld opvallende afwijkingen laten zien. Door die te bespreken en combineren met andere inzichten, gegevensbronnen en (lokale) kennis, ontstaat zicht op lokale fenomenen en patronen. Die kunnen gemeenten en andere partijen helpen focus aan te brengen op een gebied of branche, zodat zij hun capaciteit gericht(er) kunnen inzetten.

6a Handelingsperspectief
 Met de nieuwe inzichten kunnen gemeenten hun informatiepositie versterken en onderliggende problematiek aanpakken. Op basis van de inzichten kunnen ze mogelijk ook beleidsmaatregelen nemen, zoals het instellen van een vergunningsplicht.

6b Nieuwe onderzoeksvragen
 De nieuwe inzichten en maatregelen die op basis van die inzichten worden genomen, kunnen ook nieuwe vragen oproepen. Die kunnen vervolgens weer worden ingebracht bij stap (1).



3 Toepassing methode door gemeenten en hun partners

Veranderagenda

In het convenant van de City Deal Zicht op Ondernijning worden behalve de hoofddoelstellingen ook een aantal deelproducten beschreven. Een van de gewenste deelproducten was *“een veranderagenda van de gemeenten die partij zijn in deze City Deal (...) Dit kan omvatten een naar aanleiding van de inzichtelijk gemaakte patronen advies voor mogelijke aanpassingen en/of vernieuwingen ten aanzien van beleid en in de werkprocessen bij gemeenten en tussen gemeenten en andere partijen.”* Dit deelproduct sluit naadloos aan op de ambitie van de partners van deze City Deal om opgedane inzichten over de Zicht-Op-methode in de toekomst te (kunnen) blijven benutten.

De term ‘veranderagenda’ wekt de indruk dat gemeenten er al aan toe zijn om concrete veranderingen in hun organisaties aan te wijzen en in te plannen. Dit is (nog) niet het geval. Wel hebben zij waardevolle inzichten opgedaan over de toepassing van de Zicht-Op-methode in de praktijk, bijvoorbeeld over de nieuwe manier van samenwerking, over de benodigde capaciteit en draagvlak, en over de kansen voor doorontwikkeling.

In nauwe samenwerking met de partners van deze City Deal heeft onderzoeksbureau PBLQ [onderzoek](#) gedaan naar deze aspecten. Bij dit onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van interviews met betrokken projectleiders en analisten. Dit hoofdstuk is gebaseerd op deze interviews, eerdere rapportages over de City Deal, [een eerder onderzoek](#) naar Zicht op Ondernijning van PBLQ begin 2021 en een [masterthesis](#) over de aanpak van de City Deal (‘A security network’s effectiveness in enabling predictive policing’ van Giulia van Zwam). Dit hoofdstuk beschrijft de lessen over de toepassing van de Zicht-Op-methode voor gemeenten en hun partners. De concrete bijdrage van de Zicht-Op-methode aan een preventieve aanpak van ondernijning volgt in hoofdstuk 4.

3.1 Samenwerking en gebruik in de praktijk

Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning wordt op een vernieuwende manier tussen gemeenten samengewerkt. Samen datagedreven werken zoals in deze City Deal biedt volgens de deelnemende gemeenten op verschillende manieren meerwaarde:

- Er kunnen data worden ontsloten die afzonderlijke gemeenten heel lastig zelf hadden kunnen ontsluiten.
- Er ontstaat voldoende schaalgrootte voor het benodigde analysewerk.

Het netwerk dat in het kader van deze City Deal is ontstaan, zorgt er bovendien voor dat deelnemers makkelijker contact kunnen leggen met 'collega's' uit de andere deelnemende gemeenten, die zich met dezelfde thematiek bezighouden. Dit leidt onder meer tot een hoge intrinsieke motivatie bij de projectleiders.

Vershil in volwassenheid

Hoewel het dashboard voor alle gemeenten meerwaarde kan hebben, is er bewust voor gekozen om deze City Deal te starten met een aantal grotere gemeenten: gemeenten waarvan de verwachting was dat ze zelf over voldoende capaciteit, middelen en kennis zouden beschikken om actief te participeren in deze City Deal. Tijdens de start werden al snel verschillen duidelijk. Bij sommige gemeenten stond datagedreven werken op het gebied van ondernijning al duidelijk op de kaart; zij hadden bijvoorbeeld al analisten beschikbaar en/of eigen interne dashboards. Voor andere gemeenten was deze City Deal een eerste springplank om datagedreven te gaan werken. Weer andere gemeenten zaten qua kennis en ervaring tussen deze twee uitersten in.

Alle aan deze City Deal deelnemende gemeenten hebben de afgelopen jaren vooruitgang geboekt op het gebied van datagedreven werken. Dat heeft er niet toe geleid dat de verschillen die bij de start aanwezig waren zijn verdwenen. Die verschillen in 'volwassenheid' zijn er nog steeds. Deze hebben niet alleen te maken met beschikbare capaciteit, maar bijvoorbeeld ook met de mate en frequentie waarin wordt samengewerkt en overlegd met (RIEC-)partners.

Variatie in gebruik dashboard

Ook hoe en waarvoor de inzichten uit deze City Deal in de gemeentelijke organisatie worden toegepast, wisselt sterk tussen gemeenten. Die verschillen hangen samen met prioriteiten en met de manier waarop de aanpak van ondernijning (intern en extern) georganiseerd is. Voorbeelden van hoe het dashboard in verschillende gemeenten is toegepast zijn:

- bij het ontwerpen van eigen interne dashboards, waarbij de inzichten (niet de ruwe CBS-data) gecombineerd worden met lokale gegevens en inzichten;
- voor het voeren van gesprekken met bestuurders en partners, zowel over het datagedreven werken als over ondernijning;
- bij het prioriteren van onderwerpen voor toekomstig beleid, op basis van problematiek binnen de hoofdthema's van deze City Deal;
- voor verdiepende inzichten over een specifiek thema, zoals hypotheek- en inkomensdata die (op geaggregeerd niveau) een beter beeld geven van de vastgoedsector.

Praktische voorbeelden van het gebruik van het dashboard bij de preventieve aanpak van ondernijning staan in hoofdstuk 4 nader beschreven.

3.2 Capaciteit en organisatie

Bij de start van deze City Deal was nog niet duidelijk hoeveel capaciteit er nodig zou zijn om optimaal mee te kunnen doen in de City Deal. Verschillende partijen hebben sindsdien in verschillende mate geïnvesteerd in kennis en capaciteit (inzet van eigen analisten of inhuur), ook afhankelijk van de organisatie en bestaande werk- en overlegstructuren. Op basis van de ervaringen van de deelnemers is de volgende inschatting gemaakt van de minimaal vereiste capaciteit om actief te participeren in deze City Deal:

- een projectleider (0.4 fte), ten behoeve van het ophalen en prioriteren van vragen en het verder brengen en toelichten voor nader gebruik van de inzichten binnen de gemeentelijke organisatie en het lokale netwerk;
- een (data)analist (0.6 fte), voor onder meer het uitwerken van de vragen, het schrijven van een 'Globaal Analyse Plan' (GAP) en het ontwerpen van de visualisaties.

Ook met een kleinere bijdrage is het voor gemeenten mogelijk om een actieve rol te spelen in de werkwijze van deze City Deal (de Zicht-Op-methode). In deze City Deal levert een aantal gemeenten bijvoorbeeld wel een bijdrage aan het uitwerken van vragen en aan het reviewen van de dashboardpagina's en inzichten, maar stelt geen analist ter beschikking. Voor zo'n gemeente wordt de benodigde capaciteit geschat op minimaal een dag per week (0.2 FTE).

Ook domeinkennis nodig

Bovenstaande inschatting betreft slechts de capaciteit die nodig is voor het ontwikkelen en vullen van het dashboard. Dit is exclusief het gebruik van het dashboard en vooral de inzichten die daaruit voortkomen. Grote onderlinge verschillen in onder meer aanpak en ambities maken het lastig om een exacte inschatting te maken van de daarvoor benodigde capaciteit.

Een geslaagde datagedreven aanpak van ondermijning vraagt naast data- en analysekennis ook om kennis uit de praktijk. Om de inzichten die het dashboard oplevert te duiden, is het niet alleen essentieel om gebruik te maken van domeinexperts, maar ook van ervaringen en inzichten uit de lokale praktijk, bijvoorbeeld van jongerenwerkers of buurtcoördinatoren. Voor een succesvolle doorontwikkeling van datagedreven werken binnen de organisaties, moet tenslotte ook voor de toekomst de nodige capaciteit en expertise geborgd worden. Ook hiervoor geldt: grote onderlinge verschillen in onder meer aanpak en ambities maken het lastig om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit.

Gerdo van Grootheest,
burgemeester Culemborg

‘Zorgen over verschuiving van grote naar kleine gemeenten’



“Culemborg is een kleine stad, maar heeft kenmerken van een grote stad, ook als het gaat om ondermijning. Zo hebben we te maken met de hele keten van drugsproblematiek: van drugslabs op het lokale bedrijventerrein tot jongeren die al vroeg criminele carrière maken. Dit vraagt om een integrale en structurele aanpak, maar in de praktijk ontbreekt daar nogal eens de capaciteit voor. We hebben onze handen vol aan dagelijkse beslommingen. Ad hoc doen we van alles, maar structureel te weinig. Criminelen weten dat ook en verschuiven hun activiteiten van grote naar kleinere gemeenten. Daar maak ik me best zorgen over.

We hebben het hier ook over in het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. Een belangrijk uitgangspunt voor dit netwerk is het delen van kennis en capaciteit. De aanpak van Zicht op Ondermijning past daar heel goed bij: de inzichten uit het dashboard kunnen helpen om gezamenlijk regionale prioriteiten te stellen. Informatiegestuurd werken zie ik bij ondermijning als een must en is soms nog een zoektocht. Het is goed dat BZK hier met deze City Deal een landelijke rol in speelt. Zo hoeven we niet allemaal opnieuw het wiel uit te vinden en gaan we zorgvuldig om met schaarse capaciteit. Om de samenleving te beschermen tegen ondermijning moeten we één overheid zijn.”

Bestuurlijk commitment

Bij de start van deze City Deal is via de projectinrichting gezorgd voor bestuurlijke commitment bij de coalitiepartners. Binnen de deelnemende gemeenten is het bestuurlijke commitment voor participatie geborgd in de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld door steun van de burgemeester en/of gemeentesecretaris. Bij een aantal gemeenten heeft dat commitment zich ook geconcretiseerd in organisatorische aspecten. Het werken aan en met het dashboard Zicht op Ondernijning is daar opgenomen in de beleidscyclus en heeft een plaats gekregen in verschillende onderliggende plannen. Dit geldt echter niet voor alle deelnemers. De wijze waarop de Zicht-Op-methode en het datagedreven werken een plek in diverse gemeentelijke plannen hebben gekregen (en welke middelen daarvoor gebruikt zijn), verschilt per organisatie. Een aantal deelnemers heeft aangegeven graag verder te willen met de toepassing van de Zicht-Op-methode voor het thema ondernijning, maar nog niet zeker te weten of ze daar ook in de toekomst middelen beschikbaar voor zullen hebben.

Om de ontwikkelde werkwijze verder te brengen, is het van belang om bestuurlijk commitment te creëren voor een bredere datagedreven aanpak van ondernijning en om dat commitment zeker te stellen voor de lange termijn. Alleen met betrokken bestuurders is het haalbaar om verder te werken aan een lokale ondernijningsaanpak met een centrale plek voor datagedreven werken.

3.3 Kansen voor de toekomst

Deelnemers aan deze City Deal verwachten dat het nut en de toegevoegde waarde van de Zicht-Op-methode voor het thema ondernijning zal toenemen naarmate partijen meer ervaring opdoen met datagedreven werken. Om de toepassing van de methodiek verder te versterken, kunnen verschillende stappen worden gezet.

1. Werken aan praktische toepasbaarheid

Veel gemeenten zoeken nog naar de manier waarop ze de inzichten uit het dashboard kunnen vertalen binnen hun eigen organisatie en richting hun partners. Naast investeringen in kennis en capaciteit, zien deelnemers drie mogelijkheden om de benodigde verandering aan te jagen:

1. Ontwikkeling van standaardwerkwijzen (protocollen/handleidingen) voor de doorvertaling van de inzichten, met daarbij aandacht voor benodigde informatiebronnen, juridische vraagstukken en te betrekken partners.
2. Toevoegen van functionaliteit en inhoud aan het dashboard, zoals het opnemen van meer actuele(re) data, het kunnen downloaden van onderliggende datasets en de mogelijkheid om verschillende views te genereren (bijvoorbeeld op wijkniveau).
3. Gemeenten de ruimte geven (en indien nodig faciliteren) om best practices te ontwikkelen, vast te leggen en te delen. Zo kan worden voorkomen dat het wiel op een andere plek opnieuw uitgevonden moet worden.

2. Betrekken van meer gemeenten en andere partijen

Aangezien de verschijningsvormen van ondernijning meestal niet ophouden bij de gemeentegrens, is het belangrijk dat het gebruik van het dashboard toe gaat nemen. Momenteel is het dashboard al vrij toegankelijk voor elke gemeente in Nederland. De verwachting is echter dat het doorvertalen van de inzichten voor veel gemeenten een stevige uitdaging zal zijn. In de praktijk gaat het hier veelal om kleinere gemeenten, waar de datagedreven aanpak van ondernijning nog niet zo stevig op de agenda staat. Ook ontbreekt er vaak kennis en capaciteit op dit terrein. Verder is het belangrijk dat ook niet-deelnemende gemeenten (direct of indirect) kunnen meedenken over de vraagsturing. Hoe dat het best georganiseerd kan worden, moet nog onderzocht worden.

Om het gebruik van het dashboard en de betrokkenheid bij de ontwikkeling ervan te stimuleren, is het nodig om partijen te ondersteunen die hier zelf onvoldoende toe in staat zijn. Grotere gemeenten, RIEC's en wellicht ook VNG (Realisatie) kunnen hier mogelijk een rol in spelen.

3. Breder toepassing Zicht-Op-methode

Deelnemende gemeenten zien kansen voor een bredere toepassing van de ontwikkelde Zicht-Op-methode. Daarbij gaat het niet alleen om verdieping op ondermijning (meer data, meer kenmerken), maar ook om het benutten van de methode voor andere maatschappelijke vraagstukken. Dat laatste is volgens de deelnemers goed mogelijk. De binnen deze City Deal ontwikkelde methode kan grotendeels hergebruikt worden, met gebruik van de opgedane ervaring. Het onderwerp zorgfraude wordt daarbij als een duidelijke kanshebber gezien. Voor verbreding naar andere domeinen geldt wel een aantal aandachtspunten:

- Verbreding naar andere maatschappelijke vraagstukken vraagt om het betrekken van andere expertise, andere vraagstellingen en andere databronnen. Eigenlijk gaat het dan om een nieuw initiatief en het opzetten van een nieuw project. Het advies hierbij is om eerst de praktische toepasbaarheid van het dashboard te verbeteren.
- Het commitment voor deelname aan deze City Deal was sterk gericht op datagedreven werken aan ondermijning. Een nieuw vraagstuk vereist nieuw commitment van partijen en nieuw te betrekken bestuurders.
- Een nieuw onderwerp vergt de inzet van nieuwe medewerkers (met kennis van de relevante beleidsdossiers) en een nieuw netwerk, zowel binnen als buiten de eigen organisatie.
- Zoals eerder beschreven, hebben veel gemeenten beperkte capaciteit en kennis voor een datagedreven werkwijze. In de praktijk wordt die capaciteit en kennis dan vaak gedeeld voor verschillende onderwerpen.

3.4 Conclusie

Deelnemende gemeenten zijn voornemens om de ontwikkelde Zicht-Op-methode door te ontwikkelen en (via het dashboard) opgedane inzichten verder toe te passen bij de preventieve aanpak van ondermijning. Daarbij geldt een aantal belangrijke aandachtspunten:

- Om de toegevoegde waarde van het dashboard te vergroten, is verdieping nodig. Daarbij gaat het onder meer om beschikbaarheid van (actuelere) data, ontwikkeling van standaardwerkwijzen, het delen van best practices en meer samenwerking (o.a. om ook kleinere gemeenten te kunnen laten profiteren).
- Kennis, capaciteit en bestuurlijk commitment zijn belangrijke prioriteiten om datagedreven werken binnen gemeenten succesvol door te voeren en uit te breiden.
- De Zicht-Op-methode kan verder verbreed worden en lijkt ook geschikt voor andere maatschappelijke vraagstukken dan ondermijning.



4 Bijdrage aan preventieve aanpak ondermijning

4.1 Informatiepositie en weerbaarheid

Gemeenten kunnen zelf de inzichten naast andere gegevensbronnen leggen en eventueel toepassen in lopende onderzoeken of programma's. Kennisdeling en samenwerking zijn hierbij essentieel. De inzichten uit het dashboard kunnen partijen helpen om hun informatiepositie te versterken en om zoekgebieden te verkleinen ten behoeve van effectief preventief beleid tegen ondermijning. De weerbaarheid tegen ondermijning kan daarmee worden vergroot. Bovendien helpt het partijen om hun (soms schaarse) capaciteit effectiever in te zetten.

Om de specifieke rol van het dashboard duidelijk te maken, is het belangrijk ook concreet te maken waarvoor de data niet worden gebruikt. Op het dashboard staan bijvoorbeeld kenmerken van eigenaren van hennepkwekerijen.

NIET: Een profielschets maken voor het starten van een hennepkwekerij en mensen die daarbinnen passen als verdacht beschouwen en behandelen.

WEL: Inzicht krijgen in risico-indicatoren voor het starten van een hennepkwekerij (zoals het hebben van schulden), en plekken waar die risico-indicatoren veel voorkomen. Voor een gemeente kan dit mede aanleiding zijn om in een specifieke buurt of wijk preventieve maatregelen te treffen (zoals de aanpak van schuldenproblematiek).

Op dezelfde manier kan worden gekeken naar kwetsbare branches. Uit het dashboard kan bijvoorbeeld blijken dat in een bepaalde gemeente autoherstelbedrijven zo'n kwetsbare branche vormen. Data kunnen dan handelingsperspectief bieden.

NIET: Alle autoherstelbedrijven in die gemeente als verdacht beschouwen en standaard onderwerpen aan extra controles.

WEL: Voorwaarden aanscherpen voor het starten van een nieuw autoherstelbedrijf, bijvoorbeeld bij het aanvragen van de benodigde vergunning via de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

In de volgende paragrafen gaan we in op de analyses die plaatsvinden binnen de verschillende thema's en tot welke inzichten die kunnen leiden.



Wendela Mulder,
advocaat-generaal Openbaar Ministerie

‘Ondermijning is meer dan alleen criminaliteit’

“Toen ik nog innovatie-officier was bij het OM, was ik betrokken bij een pilotproject in Rotterdam-Zuid. Daarin probeerden we met behulp van data onzichtbare criminaliteit zichtbaar te maken. BZK wilde daar graag van leren en zo ben ik uiteindelijk gevraagd om deel te nemen aan het coalitieoverleg. De lessen die we toen in Rotterdam geleerd hebben, zie ik nu duidelijk terug in de City Deal Zicht op Ondermijning: kritisch kijken naar doelbinding en gebruik maken van domeinkennis. Een groot en uniek voordeel daarbij is dat deze City Deal kan beschikken over CBS-data.

Hoewel je er met CBS-data op kunt vertrouwen dat publieke waarden goed geborgd zijn, blijft het belangrijk aandacht te hebben voor ethiek. Ook ligt er een bestuursrechtelijke uitdaging. Het strafrecht is in feite het laatste middel, gericht op handelingen die worden gekwalificeerd als strafbaar feit. Ondermijning gaat veel breder: het komt in vele vormen voor; het ondergraaft de samenleving. Per fenomeen moet je dan in ecosystemen gaan denken: wat voor problematiek zit erachter en wie heb je nodig om daar wat aan te doen? Je krijgt dan energie op een thema; dat merk ik nu ook in deze City Deal. Zo leren we steeds meer buiten de kaders van onze eigen organisaties te denken.”

4.2 Misbruik van vastgoed

In de City Deal Zicht op Ondernijning zijn analyses uitgevoerd die inzicht geven in het risico dat vastgoed gebruikt wordt voor het witwassen van (crimineel) geld of andere vormen van misbruik.

Analyses

Binnen het thema misbruik van vastgoed zijn onder meer de volgende analyses uitgevoerd:

- Aanwezigheid van diverse risico-indicatoren voor misbruik van vastgoed, op gemeente- en wijkniveau (inclusief landelijk beeld)
- Gemeenten of wijken die hoog scoren op combinaties van risico-indicatoren
- Percentage woningen dat gekocht is met een onverklaarbare som geld, per RIEC-regio, gemeente en wijk

Risico-indicatoren

De volgende indicatoren kunnen een aanwijzing vormen voor een verhoogd risico dat vastgoed gebruikt wordt voor het witwassen van geld of andere vormen van misbruik:

- Alleenbestuurders van stichtingen
- Beroepsbestuurders
- Doorsluishuizen
- Eigenaar met buitenlands adres
- Laag inkomen en vermogen
- Veroordeelde eigenaar

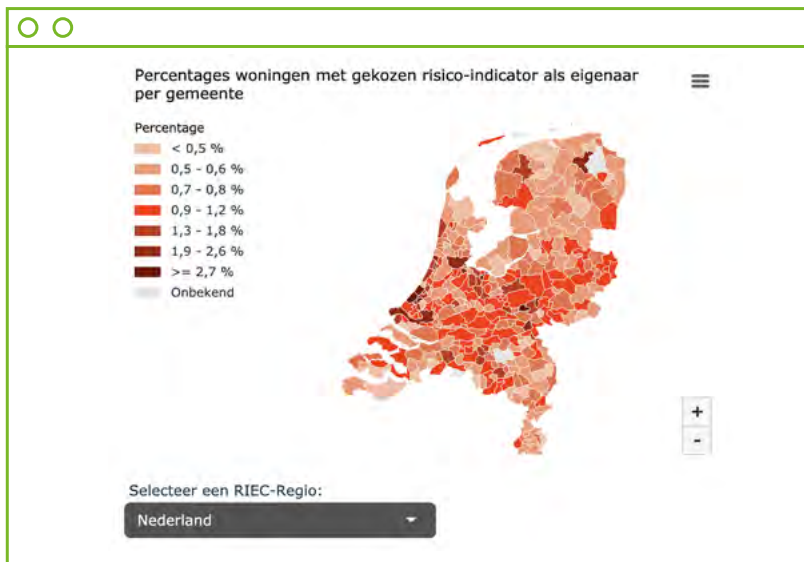
Op het dashboard staat beschreven waarom dit risico-indicatoren zijn.

Uitgelicht: risico-indicatoren naar locatie

Eigenschappen van woningen en woningeigenaren kunnen voorspelkracht hebben voor de kans dat een woning gebruikt wordt voor vastgoedfraude of witwaspraktijken. Voorbeelden van zulke eigenschappen zijn:

- snelle wisselingen van eigenaar (doorsluishuizen) in gebieden waar dit afwijkend is van het gemiddelde;
- onverklaarbaar woningeigendom;
- eerdere veroordelingen van een woningeigenaar.

In deze City Deal is een aantal van deze risico-indicatoren bepaald. De analyses laten zien in welke gemeenten en wijken deze risico-indicatoren vaak voorkomen en wat het landelijke beeld is. In figuur 4 is bijvoorbeeld te zien in welke gemeenten veel alleenbestuurders voorkomen.



Figuur 4 Voorbeeld van analyse alleenbestuurders

Input voor lopend onderzoek

Wanneer een stichting slechts één bestuurder heeft, zijn er geen andere bestuurders die toezicht houden en medeverantwoordelijk zijn. Daardoor is er minder controle op deze bestuurders. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar biedt wel extra ruimte om de stichting te misbruiken als dekmantel voor (het faciliteren van) criminele activiteiten. Voor de gemeente kan een groot aantal alleenbestuurders (in een bepaalde wijk) dan ook aanleiding zijn voor vervolgonderzoek. Met behulp van data van de Kamer van Koophandel kan in kaart worden gebracht wie de eigenaren van stichtingen zijn waar iemand als alleenbestuurder aan verbonden is. Die informatie kan bijvoorbeeld worden gedeeld met de politie, die de informatie goed kan gebruiken in een lopend onderzoek naar vastgoedfraude.

Den Haag: 'Analyse en duiding risico-indicatoren verrijkt inzicht over wijken'

De gemeente Den Haag gebruikt de analyses binnen het thema vastgoed niet alleen om op gemeenteniveau inzicht te krijgen, maar ook om op zoek te gaan naar risico's en effectieve preventieve maatregelen op wijkniveau. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de risico-indicatoren doorsluishuizen, onverklaarbaar woningaankopen en veroordeelde eigenaren. In wijken waar meerdere risico-indicatoren vaker dan gemiddeld voorkomen, wordt eerst onderzocht of hier een logische verklaring voor is. In Den Haag wonen bijvoorbeeld relatief veel diplomaten en expats, die vaker dan gemiddeld van woning wisselen. Dat is een belangrijk inzicht met oog op, bijvoorbeeld, de risico-indicator doorsluishuizen; lokale duiding van de data voorkomt het trekken van onjuiste conclusies.

Het beeld over mogelijke risicowijken wordt door de gemeente aangevuld met andere (gemeentelijke) data, zoals sociaaleconomische kengetallen en gegevens over veiligheidsbeleving en leefbaarheid. Het beeld dat zo ontstaat is input voor wijkprofielen en wordt tevens toegepast in de integrale aanpak van de zogeheten prioritaire gebieden. Zo kunnen de nieuwe inzichten bijvoorbeeld helpen bepalen of ondermijning extra aandacht moet krijgen in deze prioritaire gebieden, en wat dan de belangrijkste fenomenen zijn om aan te pakken.

De kennis op wijkniveau wordt binnen de gemeente ook gedeeld, onder meer met de Haagse Pandbrigade. Deze organisatie kan deze City Deal-inzichten gebruiken bij hun taak om overlast tegen te gaan en de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren in Haagse woningen en panden.

4.3 Drugsproblematiek

In de City Deal Zicht op Ondernijning zijn analyses uitgevoerd met data over locaties en verdachten van drugsdelicten. De inzichten uit de analyses kunnen helpen risico's met betrekking tot drugsdelicten te voorspellen en dragen bij aan een preventieve aanpak.

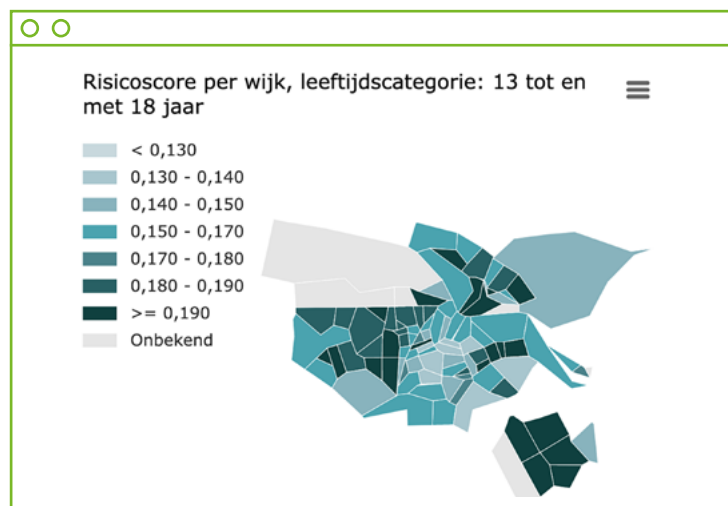
Analyses

Binnen het thema drugsproblematiek zijn onder meer de volgende analyses uitgevoerd:

- Drugsdelicten en -verdachten over een langere periode
- Persoonskenmerken van verdachten per drugsdelict, inclusief een aantal profielclusters
- Regionale spreiding van hennepkwekerijen en synthetische drugslabs
- Import en export van drugsverdachten per gemeente (waar komen verdachten vandaan en waar plegen ze delicten?)
- Omvang van familierelaties tussen verdachten van drugsdelicten
- Familieleden van verdachten die in vastgoed hebben geïnvesteerd
- Belangrijkste risico-indicatoren voor jonge kinderen en jongeren om betrokken te raken bij georganiseerde drugshandel ('jonge aanwas')
- De meest voorkomende verdenkingen (in chronologische volgorde) voorafgaand aan een drugsdelict (tijdlijn)

Uitgelicht: jonge aanwas

Voor het voorspellen van jonge aanwas in de drugscriminaliteit zijn verschillende risico-indicatoren bepaald, zoals voortijdig schoolverlaten, haltregistraties en schuldsanering. Deze risicoscore is vastgesteld aan de hand van een voorspelmodel op basis van een groep verdachten van drugsdelicten en niet-verdachten, in combinatie met een aantal kenmerken en indicatoren. Het dashboard toont op buurt, wijk en gemeenteniveau een risicoscore voor jonge aanwas (in de categorieën 8-12, 13-19 en 20- 23 jaar) in de drugscriminaliteit. Een gemeente kan bijvoorbeeld zien welke wijken opvallen met hoge risico's op jonge aanwas (zie figuur 5).



Figuur 5 Voorbeeld van analyse jonge aanwas

Jongerencoaches of schuldhulp

De onderverdeling in verschillende leeftijdsgroepen draagt bij aan specifieke inzichten per leeftijdscategorie, zodat een gemeente preventief beleid kan inzetten bij de juiste doelgroep. Daarnaast geeft het overzicht van de belangrijkste kenmerken uit het model inzicht in de factoren die bijdragen aan een verhoogd risico voor jongeren om in de drugscriminaliteit te belanden, zoals schooluitval of schulden. Ook wordt duidelijk hoe sterk die factoren in een wijk aanwezig zijn en wat daarbij de afwijking is ten

opzichte van het landelijke beeld. Zo kunnen fenomenen en patronen in kaart worden gebracht en ontstaan ideeën voor interventies om de achterliggende problemen aan te kunnen pakken, zoals de inzet van jongerencoaches of schuldhulpverlening in specifieke kwetsbare wijken.

Zwolle: ‘Identificeren van relevante thema’s en focus aanbrengen’

Zwolle heeft zich als een van de laatste gemeenten aangesloten bij deze City Deal. Om de inzichten uit het dashboard optimaal te kunnen toepassen, is in Zwolle een lokale projectgroep gestart voor een datagedreven aanpak van ondermijning. Daarin zitten niet alleen medewerkers op het gebied van veiligheid en informatievoorziening, maar ook vertegenwoordigers van onder meer de politie en het RIEC. De projectgroep gebruikt het dashboard onder meer voor het identificeren van relevante thema’s en het stellen van prioriteiten.

Zo worden de inzichten uit de brancheanalyse gebruikt om branches te identificeren die interessant zijn om nader te onderzoeken aan de hand van eigen data of die van lokale partners. En binnen het thema drugs laat de analyse van jonge aanwas zien in welke buurten het risico op jonge aanwas in Zwolle het grootst is en welke risico-indicatoren onder Zwolse jongeren het meest voorkomen. Hiermee krijgt de gemeente Zwolle niet alleen meer zicht op de jeugdproblematiek, maar ook aanknopingspunten om een preventieve aanpak vorm te geven. De inzichten kunnen bijvoorbeeld helpen om te focussen op bepaalde gebieden of op risico-indicatoren die bovengemiddeld veel aanwezig zijn.



Frank Smilda, politiechef Noord-Nederland

‘Beter een goede
bestuursmaatregel dan één
verdachte aanhouden’

“Bij de politie zijn we de afgelopen jaren al veel meer datagedreven gaan werken. Maar wat mij betreft nog veel te weinig. Informatie waar je vroeger een beleidsmedewerker voor nodig had, haal je nu gewoon uit open bronnen. Zelf ben ik erg actief op sociale media, en nu ook op het dashboard Zicht op Ondermijning. Die informatie combineer ik dan met bijvoorbeeld aangiften, gesprekken met criminologen en artikelen in lokale kranten. Zo bouwt zich langzaam een ‘verhaal’ op: een breed beeld van een bepaald fenomeen. Inzichten over de branche autoherstelbedrijven kunnen dan bijvoorbeeld leiden tot een bestuursmaatregel, zoals een vergunningsplicht. Dat levert uiteindelijk meer op dan het aanhouden van een enkele verdachte. Als ik het dashboard bij mensen onder de aandacht breng, krijg ik vaak verbaasde blikken: wordt dit echt allemaal openbaar gemaakt? Zelf vind ik dat heel normaal. Als overheid zijn we er toch voor de samenleving? Dan vind ik het eigenlijk zelfs een plicht om dit soort inzichten te delen. Ondermijning heeft zo’n grote impact op de samenleving! Kijk alleen al naar de ellende die drugs veroorzaakt onder jongeren. Natuurlijk moet het op een verantwoorde manier, zonder ‘namen en rugnummers’, maar we mogen best laten zien wat er aan de hand is.”

4.4 Verdachte transacties

Ongebruikelijke transacties moeten in Nederland worden gemeld aan de Financial Intelligence Unit (FIU), mede omdat ze te maken kunnen hebben met het witwassen van (crimineel) geld. Sommigen van deze transacties worden daarna door de FIU als 'verdachte transacties' aangemerkt. Met deze transacties worden in het dashboard verschillende analyses inzichtelijk gemaakt.

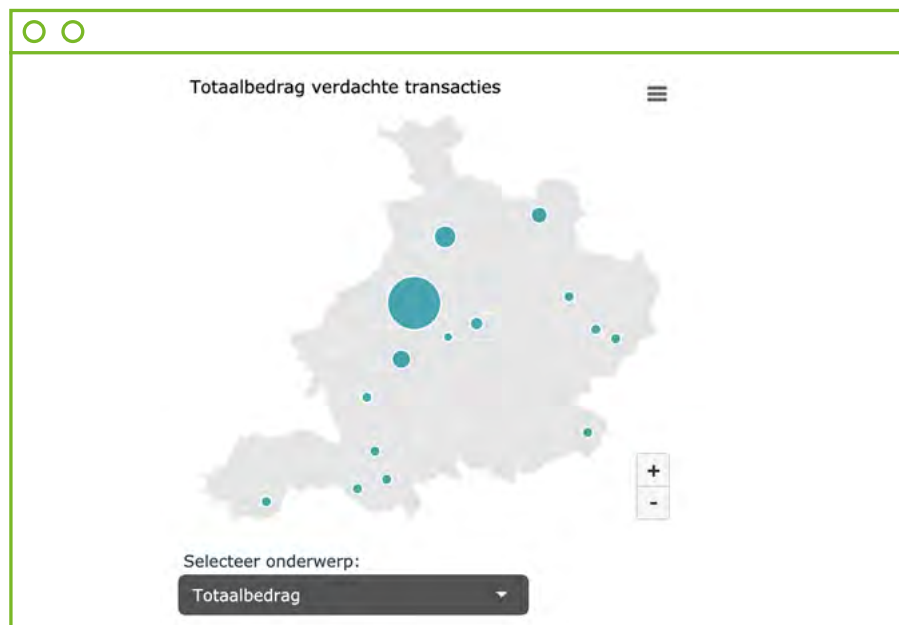
Analyses

Binnen het thema verdachte transacties zijn onder meer de volgende analyses uitgevoerd:

- Gemeenten en regio's waar als verdacht aangemerkte transacties het meest voorkomen en wat de bijbehorende financiële waarde is
- Belangrijkste herkomst- en bestemmingslanden van verdachte transacties
- Kenmerken van personen die bij verdachte transacties betrokken zijn (inclusief opdrachtgevers, begunstigden en uitvoerders)
- Kenmerken van bedrijven die betrokken zijn bij één of meerdere verdachte transacties

Uitgelicht: verdachte transacties naar locatie

De FIU-data zijn onder meer gebruikt om in kaart te brengen waar in Nederland de als verdacht aangemerkte transacties het meest voorkomen en wat de bijbehorende financiële waarde is. Daarbij kan een selectie worden gemaakt op verschillende transactiesoorten, zoals aan-/verkoop van vastgoed, contante betalingen en contante stortingen. Ook kan er worden gekozen tussen een weergave van het aantal verdachte transacties of het totaalbedrag. Zo wordt bijvoorbeeld zichtbaar in welke gemeenten binnen een RIEC-regio voor een relatief groot totaalbedrag aan verdachte contante betalingen wordt gedaan (zie figuur 6).



Figuur 6 Voorbeeld van analyse verdachte transacties naar locatie

Informatie delen met veiligheidspartners

Contante betalingen kunnen misbruikt worden om geld dat in de onderwereld verdiend is, te gebruiken in de bovenwereld. Wanneer een gemeente ziet dat er relatief veel verdachte contante betalingen plaatsvinden in de eigen gemeente, kan dat bijvoorbeeld worden ingebracht in een lokaal veiligheids-overleg. Die informatie wordt vervolgens gedeeld met de politie en andere partners, die deze kunnen gebruiken ter bewustwording of in een lopend onderzoek naar bijvoorbeeld vastgoedfraude of onverklaarbare aankopen. Gemeente, politie en andere relevante partners kunnen hun schaarse capaciteit zo toespitsen op een potentiële risicogroep.

FIU-Nederland: 'Inzichten uit City Deal kunnen ook FIU-analyses versterken'

In de eerste gesprekken met de FIU-Nederland ging het vooral over het leveren van data aan de City Deal en het vinden van een juridische basis hiervoor. Toen die basis eenmaal gevonden was en de leveringen plaats konden vinden, bleek er bij beide partijen al snel behoefte om meer samen te werken. Ook de FIU houdt zich immers (mede) bezig met het onderzoek naar (en analyse van) de twee hoofdthema's van de City Deal Zicht op Ondernijning: vastgoedfraude en drugsriminaliteit. Daardoor kan de FIU niet alleen actief meedenken over de duiding van data en presentatie op het dashboard, maar ook zelf nieuwe inzichten opdoen over risico-indicatoren binnen de thema's vastgoedfraude en drugsriminaliteit.

Om vast te stellen of een transactie 'verdacht' is, gebruikt de FIU verschillende databronnen, waaronder politie-informatie, informatie uit het buitenland en fiscale informatie. De data en datacombinaties binnen Zicht op Ondernijning kunnen daar een waardevolle aanvulling op zijn. Het dashboard laat bijvoorbeeld zien dat verdachte transacties relatief vaak voorkomen bij de rechtsvorm BV: 76% van de verdachte transacties vindt plaats bij BV's, terwijl van alle bedrijven in Nederland 'slechts' 21% een BV is. Verdere verdieping moet nog plaatsvinden, maar de FIU kan een dergelijk inzicht gebruiken in een eerste voorselectie van wat mogelijk verdacht is. De FIU heeft zelf ook zicht op de rechtsvormen van de rechtspersonen waarover zij meldingen ontvangt, maar beschikt niet over het volledige en betrouwbare landelijk beeld dat het CBS heeft.

4.5 Brancheanalyses

In de City Deal Zicht op Ondernijning zijn analyses uitgevoerd die inzicht kunnen geven in het risico dat een branche (via gelegheidsstructuren) wordt misbruikt voor witwaspraktijken. De geanalyseerde branches zijn geselecteerd op basis van inzichten en ervaringen van meerdere RIEC's en van deelnemende gemeenten.

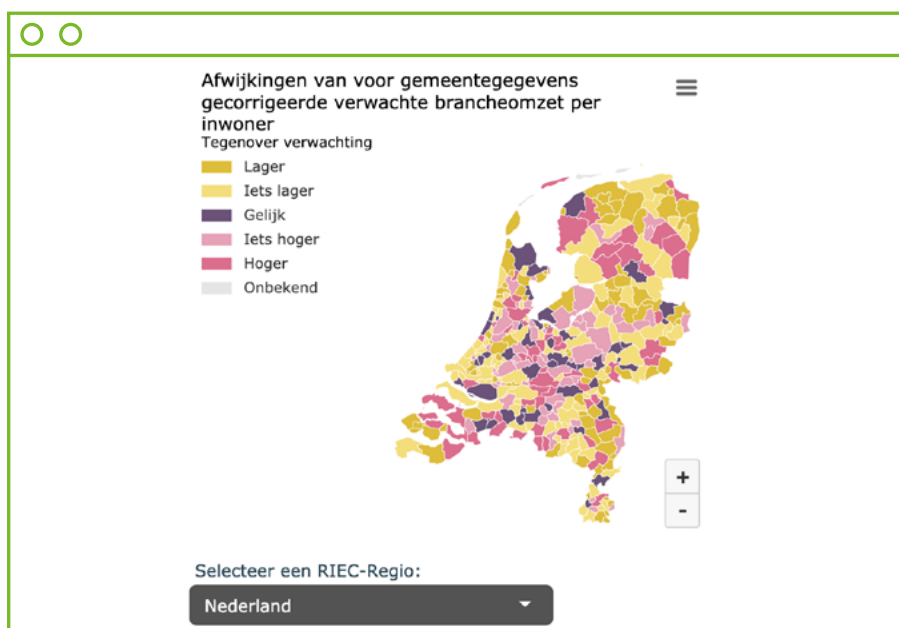
Analyses

Binnen het thema brancheanalyses zijn onder meer de volgende analyses uitgevoerd:

- Gemeenten en wijken met opvallend hoge concentraties van bepaalde typen branches en soorten winkels (ten opzichte van het landelijke beeld)
- Per gemeente en wijk de branches met de hoogste concentraties vestigingen
- Gemeenten en wijken die opvallen door een groot verschil tussen de voorspelde en de gerealiseerde omzet (voor verschillende branches)

Uitgelicht: branches met opvallende omzet

Het dashboard toont per branche in welke gemeenten en woonwijken grote afwijkingen voorkomen van de voorspelde omzet per inwoner. De voorspelde omzet is vastgesteld aan de hand van een voorspelmodel op basis van wijk- en gemeentekennmerken met betrekking tot inkomen, regionale verschillen in bedrijvigheid, type woningen, nabijheid van voorzieningen en WOZ-waarden van woningen. Op deze manier wordt rekening gehouden met kenmerken in een wijk of gemeente die een hoge omzet per inwoner mogelijk kunnen verklaren. Deze kenmerken kunnen in sommige gevallen de hoge omzet verklaren, maar niet altijd (volledig).



Figuur 7 Voorbeeld van analyse branches met opvallende omzet

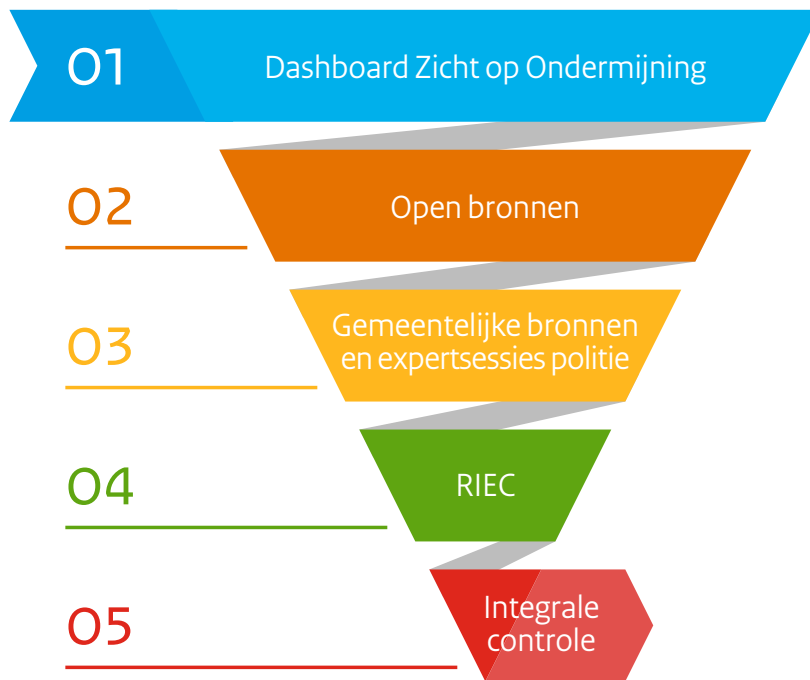
Extra integriteitscontrole

Nadat rekening is gehouden met factoren die een hoge omzet kunnen verklaren, kan in een bepaalde wijk of gemeente nog steeds sprake zijn van een opvallend hoge omzet per inwoner (zie figuur 7). Gemeenten kunnen deze kennis combineren met eventuele andere afwijkende patronen, zoals het aantal verdachte transacties in de betreffende wijk of gemeente. Opvallende afwijkingen kunnen vervolgens getoetst worden door waarnemingen in het gebied en bijvoorbeeld politie-informatie. Op basis daarvan kan de gemeente overwegen om een vergunningplicht in te stellen in het gebied of de branche en de integriteit van ondernemingen toetsen in het kader van de Wet Bibob.

Groningen: 'Inzoomen op kwetsbare branches'

Data-analyses van de gemeente Groningen toonden een paar jaar geleden aan dat er sprake was van opvallend veel vestigingen in onder meer de kappers- en schoonheidsbranche. Dit leidde in 2019 tot succesvolle controle-acties. Het denken en werken vanuit fenomenen, was voor de gemeente mede aanleiding om zich aan te sluiten bij de City Deal Zicht op Ondernijning. Het dashboard laat onder meer zien welke branches op basis van landelijke data interessant zijn om aandacht aan te besteden en of er sprake is van opvallende afwijkingen op gemeente- of wijkniveau. Een brede groep veiligheidspartners in Groningen combineert signalen en patronen van ondernijning aan een casustafel en bespreekt welke preventieve maatregelen kunnen worden ingezet.

Wanneer het dashboard bijvoorbeeld toont dat er in bepaalde gebieden sprake is van overconcentraties van een branche, kan dat aanleiding zijn om een vervolgonderzoek op te starten. Dit gaat volgens een trechtermodel (zie figuur 8). Door aanvullende (open en gemeentelijke) bronnen en experts te raadplegen, kan verder worden ingezoomd op mogelijke risico's of tegenstrijdigheden, waardoor uiteindelijk kan worden overgegaan tot een integrale controle bij (delen van) branches met een verhoogd risico.



Figuur 8 Trechtermodel voor risicobepaling

Toepassing door politie

Recentelijk is het dashboard ook gebruikt in een politie-onderzoek in de provincie Groningen naar aanleiding van signalen over arbeidsuitbuiting. Met de analyse 'Concentraties en trends' kon worden vastgesteld dat dit vooral bleek voor te komen bij uitzendbureaus en autoherstelbedrijven. Door gegevens over deze branches 'over elkaar te leggen', bleek in één gemeente een opvallende correlatie te bestaan tussen beide branches.

4.6 Conclusie

De toepassing van de Zicht-Op-methode biedt meerwaarde voor een (versterking van de) preventieve aanpak van ondermijning. Gemeenten en hun (veiligheids)partners kunnen meer zicht krijgen op patronen en fenomenen van mogelijke ondermijning en zoekgebieden verkleinen ten behoeve van effectief preventief beleid.

In de praktijk kan dat leiden tot:

- Efficiëntere benutting van beschikbare capaciteit
- Aanpak onderliggende problematiek



5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Terugblik op doelstellingen

In dit laatste hoofdstuk komen we terug op de doelstellingen zoals geformuleerd in het convenant.

1. Bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit

Het is mogelijk om met het dashboard Zicht op Ondermijning de preventieve aanpak van ondermijning te verbeteren. Gemeenten kunnen hun informatiepositie versterken en hun capaciteit en middelen efficiënter inzetten voor een (wijk)gerichte aanpak. Dat blijkt onder meer uit de volgende voorbeelden:

- Inzichten in bepaalde (kwetsbare) branches kunnen gebruikt worden om te voorkomen dat deze branches misbruikt worden voor criminaliteit, bijvoorbeeld via integriteitsonderzoek bij de registratie van een nieuw bedrijf.
- Inzichten in risico-indicatoren kunnen aanleiding zijn om preventieve projecten op te starten, zoals voorlichting op scholen gericht op het voorkomen van 'jonge aanwas'.
- Inzichten in 'hot spots' met verhoogde risico's op bepaalde fenomenen (afwijkingen ten opzichte van gemiddelden) kunnen leiden tot verkleinde zoekgebieden ten behoeve van effectief preventief beleid, waarmee betrokken partijen hun capaciteit efficiënter kunnen inzetten.
- Inzichten in fenomenen en patronen kunnen bestaande aanpakken verbeteren; kennis over familie-relaties van drugsverdachten kan bijvoorbeeld worden gebruikt in aanvulling op de Persoonsgerichte Aanpak (PGA).



Janneke van Dooren,
criminoloog Openbaar Ministerie

**‘Werken vanuit
fenomenen is voor alle
betrokkenen nog nieuw’**

“Bij ondermijning gebeurt er veel onder de radar: problemen komen niet altijd voor in gegevens van gemeenten en politie. De datakoppelingen van het dashboard Zicht op Ondermijning zijn daarom van grote meerwaarde. Ze bieden de mogelijkheid om per district unieke inzichten op te doen. Neem het vastgoedbezit van de familieleden van drugsverdachten; losse partijen zouden over die combinatie nooit kunnen beschikken. Daarbij is het essentieel dat die analyses worden gemaakt binnen de CBS-wet. Omdat we weten dat er zulke strenge voorwaarden gelden, weten we ook dat er nooit onthullingsrisico’s zullen zijn.

Bij het Openbaar Ministerie hebben we maar beperkte capaciteit, net als de politie en de gemeente. Als lokale driehoek wil je dan ook samen de juiste prioriteiten kunnen stellen. Harde data helpen daarbij. Die maken inzichtelijk wat de belangrijkste thema’s zijn in een gebied en wat je daar op lokaal niveau aan kunt doen. Dat fenomeengericht werken is voor alle betrokkenen nog relatief nieuw, ook voor het OM. Traditioneel kijken wij vooral naar het aantal zaken dat we ‘draaien’. In plaats daarvan zouden we onze energie moeten steken in de patronen en de achtergronden. Dan kom je tot een wijkaanpak, met de grootste maatschappelijke meerwaarde.”

2. Meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit

Tijdens de City Deal Zicht op Ondernijning zijn de volgende inzichten opgedaan:

- De Zicht-Op-methode maakt het mogelijk om op een verantwoorde wijze data-analyses te verrichten op het thema ondernijning en andere maatschappelijke thema's.
- Gemeenten en hun partners kunnen via het dashboard over informatie en inzichten beschikken die ze anders niet, lastig of in ieder geval veel minder efficiënt zouden kunnen verkrijgen.
- Het dashboard kan gebruikt worden om het gesprek aan te jagen, zowel over ondernijning in brede zin, als over specifieke thema's.
- De mogelijkheden met (en relevantie van) CBS-microdata zijn voor partners een eyeopener gebleken. Daarbij is ook positieve ervaring opgedaan met de levering van data die niet bij het CBS voorhanden waren.
- De kaders van de CBS-wet gekoppeld aan de processtappen van de Zicht-Op-methode, geven vertrouwen dat de privacy goed geborgd is.
- De toepassing van CBS-microdata (in de Zicht-Op-methode) kan mogelijk ook nuttig zijn voor nieuwe partners en onderzoeksprojecten, uiteraard onder dezelfde strikte voorwaarden die volgen uit de CBS-wet.

Daarbij gelden onder meer de volgende aandachtspunten en succesfactoren:

- Een kritische succesfactor voor het vervolg is de beschikbaarheid van actuelere data, ook om trends en ontwikkelingen in de tijd te kunnen tonen. Daarbij geldt ook dat er (meer) aandacht nodig is voor de bewaartermijnen van gebruikte data.
- De (veilige) stap van gepseudonimiseerde data naar samenhangende data die inzichten bieden op gebiedsniveau, patronen of kenmerken, vraagt om intensieve samenwerking tussen de betrokken partijen.
- Gebruikers van het dashboard hebben behoefte aan uitleg en best practices voor de vertaling van inzichten naar een concrete preventieve aanpak van ondernijning.
- Het is belangrijk dat partijen die samen datagedreven werken zich betrokken voelen bij de thema's waaraan gewerkt wordt.
- Of gemeenten eigen data kunnen aanleveren ten behoeve van analyses, wordt door Functionarissen Gegevensbescherming van deze gemeenten verschillend beoordeeld. Een meer eenduidige reactie is belangrijk. Het opstellen van best practices kan hierbij helpen.
- Kleine gemeenten hebben zelf vaak weinig tot geen capaciteit voor het duiden en lokaal toepassen van de inzichten uit het dashboard. Dit vraagt om kennisdeling en samenwerking.
- Vastgoedmisbruik blijkt complexe materie te zijn. Voor analyses rondom dit thema blijken de benodigde data niet alleen moeilijk te verkrijgen, maar ook moeilijk te interpreteren. Kennisuitwisseling met de landelijke fenomeentafel vastgoed kan een oplossing bieden, doordat verschillende expertises en inzichten daardoor gebundeld kunnen worden.

In hoofdstuk 1 kwam al aan de orde dat de City Deal Zicht op Ondernijning ook een bijdrage levert aan de doelstellingen uit de Agenda Digitale Overheid. Er is gebleken hoe statistische data (van overheden en private partijen) op verantwoorde wijze gedeeld kunnen worden en een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken.

Gebruiksvriendelijkheid en doelmatigheid dashboard

Deelnemers aan de City Deal Zicht op Ondernijning noemen de gebruiksvriendelijkheid van het dashboard een belangrijk verbeterpunt. Dit punt kwam ook naar voren in het onderzoek 'Zicht op praktische toepasbaarheid', dat in 2020 is uitgevoerd in opdracht van ICTU. Dat onderzoek leverde de volgende aanbevelingen op:

- Betrekken van een user experience expert.
- Organisatie van kennissessies: algemene kennismakingssessies, verdiepende sessies voor bestuursadviseurs en beleidsmakers en verdiepende sessies voor analisten.
- Betrekken van projectleiders en domeinexperts bij het bespreken en samenstellen van praktijkvoorbeelden.
- De ontwikkeling van een co-creatie model met een gebruikersgerichte ontwerpwijze, zodat analisten nog beter weten welke inzichten relevant(er) zijn voor de gebruikers en het dashboard nog meer aansluit bij de praktijk.
- Gerichte communicatie via landelijke, regionale en lokale kanalen om zo de naamsbekendheid te verbeteren.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande worden vanuit de coalitie Zicht op Ondernijning de volgende aanbevelingen gedaan.

1. Voortzetting coalitie Zicht op Ondernijning

De coalitieleden van de City Deal Zicht op Ondernijning geven duidelijk aan door te willen gaan met de ontwikkelde werkwijze. In de tweede helft van dit jaar zullen gesprekken plaatsvinden over de benodigde transitie en de verschillende opties om de samenwerking onder te brengen. De vraag is nog wat de beste manier is om de werkzaamheden te borgen en welke (rand)voorwaarden daarvoor gelden. Een belangrijke factor daarbij is de vorming van het nieuwe kabinet en de positie van het onderwerp ondernijning, en de bestuurlijke preventieve aanpak daarvan, in de te vormen plannen. Als daar meer duidelijk over is, wordt het (beter) mogelijk om aan te geven waar borging van de werkwijze en de organisatie ('coalitie') het best kunnen plaatsvinden, inclusief het beheer van het dashboard Zicht op Ondernijning.

De gemeenten en overige organisaties die meedoen in deze City Deal lijken voorop te lopen ten opzichte van veel gemeenten, maar de onderlinge verschillen zijn groot en er is meestal (nog) geen sprake van een uniforme gestructureerde aanpak. De vraag is dan ook of er nieuwe gemeenten moeten komen meepionieren of dat het zinniger is een kopgroep te ontwikkelen die ingespeeld raakt, sneller gaat en die inzichten oplevert die gebruikt kunnen worden door de rest. Los daarvan is het belangrijk aandacht te hebben voor de praktische toepasbaarheid van het dashboard en ondersteuning van (kleine) gemeenten die zelf weinig tot geen capaciteit hebben voor het duiden en lokaal toepassen van de inzichten uit het dashboard. Intensivering van de samenwerking met de RIEC's kan daar een belangrijke rol in spelen.

Organisatie voor de rest van 2021

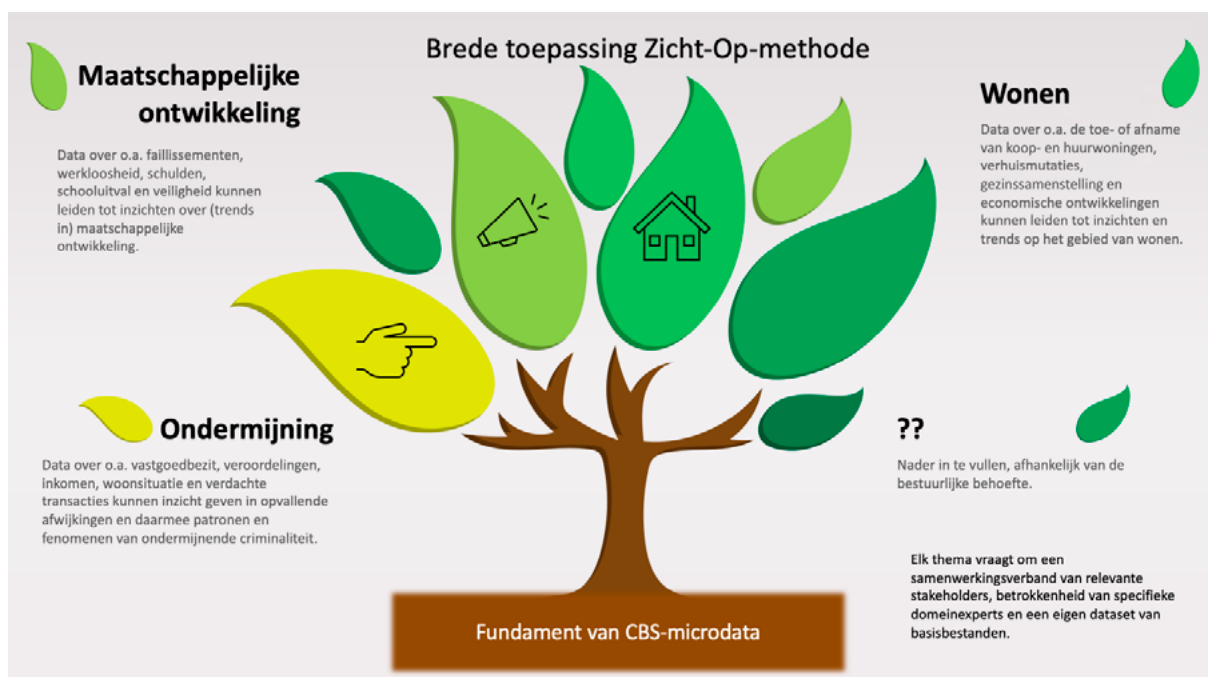
De stuurgroep van de City Deal Zicht op Ondernijning wil voorkomen dat er een gat valt tussen het eindigen van het convenant van deze City Deal (in juni 2021) en duidelijkheid over het onderwerp ondernijning in het nieuw te vormen kabinet. Daarom heeft de stuurgroep aan de coalitie/convenantpartners voorgesteld om in de periode van juni 2021 tot eind 2021 te blijven werken zoals in de afgelopen jaren, onder dezelfde voorwaarden. Het beheer van het dashboard is voor de rest van 2021 (dus tot 1 januari 2022) georganiseerd. De benodigde middelen zijn hiervoor beschikbaar. Door de stuurgroep Zicht op Ondernijning is aan alle coalitiepartners gevraagd de samenwerking voor de rest van dit jaar voort te zetten.

De verwachting is dat er in dat half jaar duidelijkheid ontstaat over de opties om de werkwijze voort te zetten binnen de toekomstige (kabinets)plannen en over de organisatie van het thema preventieve aanpak van ondernijning.

2. Breder toepassing van Zicht-Op-methode

De ervaringen met de in de City Deal Zicht op Ondernijning ontwikkelde werkwijze en het daarbij benutten van CBS-gegevens maken duidelijk dat deze methode ook benut kan worden bij andere maatschappelijke thema's dan ondernijning. Een voorbeeld hiervan is het thema 'maatschappelijke onrust'. Gegevens over bijvoorbeeld faillissementen, ontslagen, uitkeringen, schooluitval, verhuismutaties en aanvragen van corona-regelingen, kunnen leiden tot inzichten over maatschappelijke onrust op gemeente- en wijkniveau. Ook op het gebied van wonen en (afhankelijk van behoeften) andere thema's liggen er mogelijkheden (zie figuur 9).

Ook op andere thema's dan ondernijning zoeken (lokale) bestuurders naar mogelijkheden om focus aan te brengen en handelingsperspectieven te ontwikkelen en toe te passen. De City Deal Zicht op Ondernijning heeft hiervoor een breed toepasbare Zicht-Op-methode ontwikkeld, en daarmee een stevig fundament voor het werken met CBS-data en het toepassen van verschillende datascience-technieken. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn beschikbaarheid van specifieke data, het betrekken van andere expertise en het organiseren van bestuurlijk commitment.



Figuur 9 Brede toepassing Zicht-Op-methode



Bijlagen

A. Gebruikte datascience-technieken

Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning wordt onder meer gebruik gemaakt van de volgende datascience-technieken:

Beslisboom

Een beslisboomalgoritme probeert onderscheid te maken tussen twee labels (bijvoorbeeld verdacht of niet-verdacht) op basis van splitsingen in kenmerken. Denk aan of iemand man of vrouw is en of iemand wel of geen schulden heeft. Op basis van structuren in de data wordt eerst bepaald welke splitsingen het meest onderscheidend zijn voor de gekozen labels. Hierbij worden combinaties van verschillende kenmerken meegenomen, omdat één kenmerk op zichzelf vaak niet bepalend is. Daardoor ontstaat een boomstructuur van aftakkingen met kenmerken (de splitsingen) die bepalen of iemand een grote of kleine kans heeft om onder een bepaald label te vallen. Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning is onder andere een beslisboomalgoritme gebruikt om in te schatten in welke mate jongeren risico lopen om in de drugscriminaliteit te belanden.

Clusteranalyse

Een clusteranalyse groepeerde mensen binnen een bepaalde populatie op basis van gelijke kenmerken, zoals leeftijd of huishoudenssituatie. Deze kenmerken worden niet vooraf door de analist meegegeven, maar bepaald vanuit structuren die in de data aanwezig zijn. Deze analyse identificeert verschillende 'clusters' van vergelijkbare observaties in een dataset, waarbij de verschillen binnen het cluster zo klein mogelijk zijn en de verschillen tussen clusters zo groot mogelijk. Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning is een clusteranalyse gebruikt om, binnen de totale populatie drugsverdachten, groepen van vergelijkbare verdachten te identificeren op basis van verschillende persoonskenmerken. Op deze manier zijn statistisch relevante kenmerken van verschillende typen drugsverdachten bij elkaar gebracht.

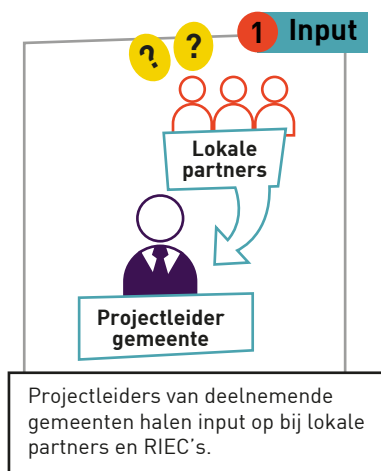
Subgroup discovery

Subgroup discovery is een techniek die gebruikt kan worden om data geautomatiseerd te organiseren aan de hand van een meegegeven kenmerk. In de data wordt gezocht naar subgroepen waarbinnen het gekozen kenmerk vaker voorkomt dan gemiddeld. Deze subgroepen kunnen gebaseerd zijn op één variabele uit de data (bijvoorbeeld mannen), maar ook op combinaties van meerdere variabelen (bijvoorbeeld mannen tussen de 25 en 35 jaar oud). Op deze manier kunnen de meest onderscheidende eigenschappen van het meegegeven kenmerk beschreven worden. Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning is subgroup discovery gebruikt om de meest relevante kenmerken van mensen met verdachte transacties in kaart te brengen.

B. Uitgebreide procesbeschrijving Zicht-Op-methode

Stap 0: Kernteam

De eerste stap is het inrichten van een hybride kernteam met 12 onderzoekers en data scientists; analisten met een wetenschappelijke achtergrond. In het geval van Zicht op Ondernijming zijn de leden van het kernteam afkomstig van het CBS, de Belastingdienst, universiteiten en enkele grote gemeenten. Deze analisten mogen geen achtergrond hebben in opsporing of handhaving, om te voorkomen dat de microdata voor opsporingsdoeleinden gebruikt worden.



Stap 1: Input

De projectleiders van de deelnemende gemeenten halen vragen, ideeën en wensen op bij hun lokale en regionale partners en RIEC's. Deze input wordt omgezet naar concrete onderzoeksvragen ('features'), die worden getoetst op begrijpelijkheid en bruikbaarheid.

Stap 2: Prioriteren

De features worden door de deelnemende gemeenten voorzien van een eerste prioritering. Hierbij wordt hoofdzakelijk gekeken naar de potentiële bijdrage aan de aanpak van het maatschappelijk vraagstuk. Er wordt ook gekeken naar andere zaken, zoals bestuurlijke impact. De geprioriteerde onderzoeksvragen komen op de *backlog*. In deze fase vindt ook een eerste toets plaats op mogelijke onthullingsrisico's, waarna bijvoorbeeld besloten kan worden om niet op het laagste aggregatieniveau te publiceren.

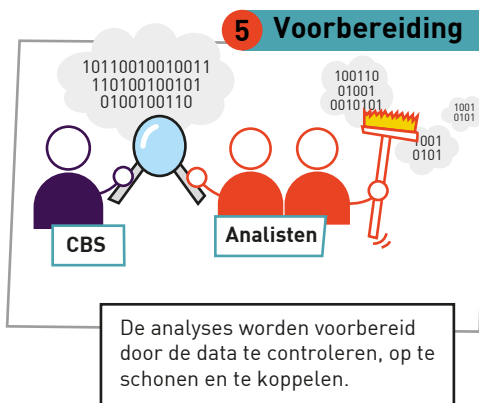
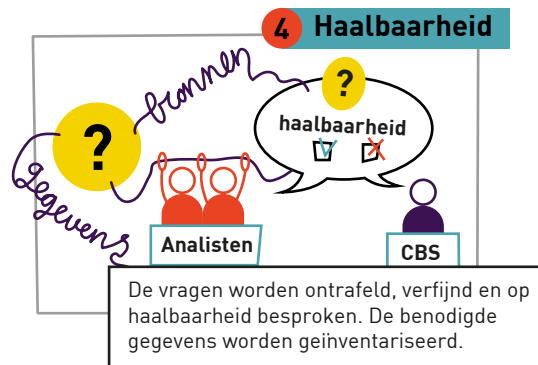


Stap 3: Aanscherpen

De geprioriteerde vragen worden met betrokken projectleiders, relevante domeinexperts en wetenschappers besproken in een themabijeenkomst. De aangescherpte vragen kunnen leiden tot discussie, gevolgd door herprioritering of opsplitsing in meerdere en/of meer gedetailleerde onderzoeksvragen.

Stap 4: Haalbaarheid

Het kernteam en het CBS bespreken de vragen op haalbaarheid door in beeld te brengen welke bronnen en gegevens nodig zijn. Als dit bronnen binnen het CBS zijn, wordt een zogenaamd Globaal Analyse Plan (GAP) opgesteld. Daarin worden per onderzoeksvraag de te gebruiken bronbestanden en variabelen benoemd. Als gegevens uit externe bronnen nodig zijn om een onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt bekeken of deze verkregen kunnen worden.

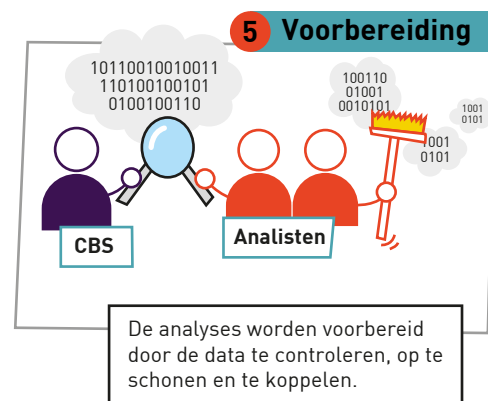


Stap 5: Voorbereiding

Er wordt onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens en data worden gekoppeld en opgeschoond (data-preparatie). Aanvullende, externe bronnen worden volgens een vooraf afgesproken format en een [beveiligde verbinding](#) aangeleverd en na ontvangst door het CBS direct gepseudonimiseerd. Als externe data worden gebruikt, wordt er altijd een Wbp-melding gedaan.

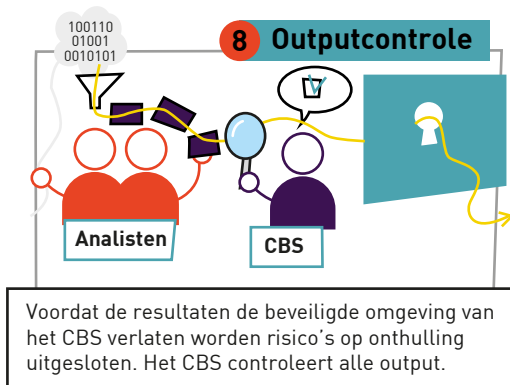
Stap 6: Analyse

De analisten kiezen op basis van hun ervaring en expertise de methode die het beste past bij de gestelde onderzoeksvraag. Dit kan uiteenlopen van simpele beschrijvende statistieken en het in kaart brengen van de locaties van een fenomeen, tot aan complexe beslisboomalgoritmen. De gekozen methode wordt altijd afgestemd met betrokken projectleiders en domeinexperts. In deze fase wordt ook bepaald welke kenmerken relevant zijn en of het gebruik ervan gerechtvaardigd is, doordat dit wetenschappelijk onderbouwd is. De analyses worden in de beveiligde analyseomgeving uitgevoerd op het microniveau van individuele (maar altijd gepseudonimiseerde) personen, bedrijven of adressen.



Stap 7: Controle

Tijdens het analyseren wordt de geschreven code altijd gecontroleerd en gevalideerd door andere leden van het kernteam. Andere analisten die niet werkzaam zijn geweest op de analyse lopen de analyse na ter controle. Dit vierogenprincipe is erop gericht te controleren of de analyses technisch correct zijn.



Stap 8: Outputcontrole

De resultaten die vanuit de beveiligde analyse-omgeving geëxporteerd worden zijn altijd geaggregeerd. Het gaat bijvoorbeeld om resultaten voor een hele RIEC, gemeente, wijk of buurt, of voor een hele branche. Voordat deze resultaten geëxporteerd worden, wordt door het CBS gecontroleerd of ze voldoen aan de [outputrichtlijnen](#) en of er geen sprake is van risico's op onthulling van individuele personen, bedrijven of adressen.

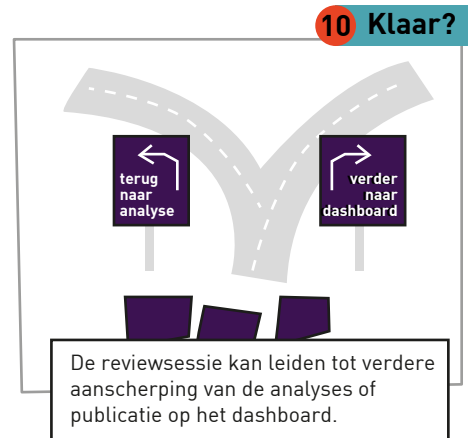
Stap 9: Review

De resultaten van de analyses worden in een vierwekelijkse reviewsessie besproken met de leden uit het kernteam, projectleiders van de deelnemende gemeenten en domeinexperts. Tijdens deze reviewsessie kunnen vragen worden gesteld, zoals over de gebruikte data en de betekenis van de inzichten. Omdat de inzichten tijdens deze reviewsessie niet mogen worden gedeeld, ondertekent iedere deelnemer aan de reviewsessie een geheimhoudingsverklaring.



Stap 10: Klaar?

Op basis van de feedback in de reviewronde worden analyses waar nodig aangescherpt. Hierna worden de inzichten gepubliceerd op het dashboard of gaan de analisten terug naar stap 6 om de analyse verder aan te scherpen.



Stap 11: Publicatie

De uitkomsten van de analyses worden ongeveer vier keer per jaar gepubliceerd op het dashboard en zijn vanaf dat moment publiek beschikbaar voor alle geïnteresseerden.

Stap 12: Gebruik

Gemeenten kunnen de informatie op het dashboard combineren met eigen inzichten, bespreken met andere partijen, en inzetten voor de preventieve aanpak van het maatschappelijke vraagstuk door beleid te ontwikkelen gericht op achterliggende problematiek.



Stap 13: Feedback

Feedback op het dashboard kan leiden tot verdere aanscherping van de analyse. Als het om een substantiële uitbreiding van de analyse gaat, wordt deze als nieuwe onderzoeksvraag toegevoegd aan de backlog en opnieuw van een prioriteit voorzien (zie stappen 1 en 2). Kleinere aanpassingen worden vaak verwerkt in de eerstvolgende dashboardrelease.



Stap 14: Actie

De overheid past inzichten uit het dashboard toe op eigen data en zet uitkomsten in bij de eigen thema- of wijkgerichte aanpak. Partners, zoals de politie, kunnen inzoomen op eigen data en een vergelijking maken met de bevindingen.

C. Folder Zicht op Ondernijning

<https://www.zichtopondernijning.nl/documents/ZichtOpOndernijning.pdf>



**ZICHT OP
ONDERMIJNING**

**DASHBOARD MET LOKALE
EN REGIONALE INZICHTEN
OVER ONDERMIJNING**

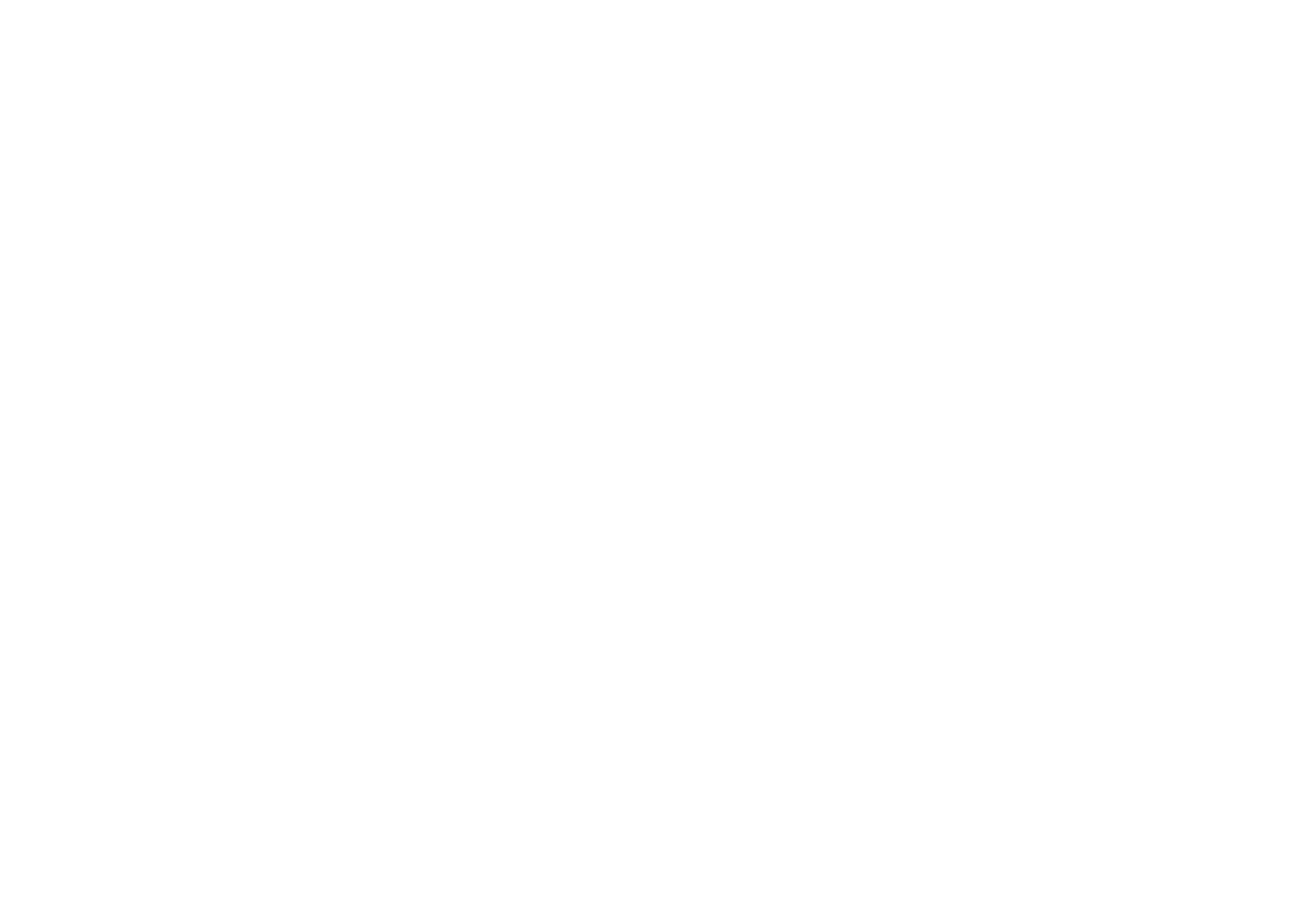
Via het dashboard www.zichtopondernijning.nl krijgt elke gemeente in Nederland extra inzicht in de risico's op criminele fenomenen in hun eigen gemeente of regio. Samen met andere partijen versterken zij hiermee de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zo kan dit dashboard – dat door overheidspartijen is ontwikkeld – een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid en leefbaarheid op wijkniveau.

D. Overzicht van betrokken personen

Onderstaande personen hebben vanaf medio 2019 een belangrijke rol gespeeld in de (tweede fase van de) City Deal Zicht op Ondernijning.

1.	Marc Noordhoek	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
2.	Miguel Boerboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
3.	Ellen van Doorne	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
4.	Toine Dam	ICTU
5.	Fred Uiterweerd	ICTU
6.	Marieke Vermue	ICTU
7.	Haitske van de Linde	ICTU
8.	Keyla Batista	ICTU
9.	Denise Nettenbreijer	ICTU
10.	John Koeyers	ICTU
11.	Cor van der Blom	ICTU
12.	Jessica Straetemans	ICTU
13.	Ruud Hogendoorn	ICTU
14.	Ruben Dood	Centraal Bureau voor de Statistiek
15.	Tommy Span	Centraal Bureau voor de Statistiek
16.	Femke Hitzert	Centraal Bureau voor de Statistiek
17.	Nathalie Boot	Centraal Bureau voor de Statistiek
18.	Ilona Pinter	Centraal Bureau voor de Statistiek
19.	Jamie Graham	Centraal Bureau voor de Statistiek
20.	Roelof Waaijman	Centraal Bureau voor de Statistiek
21.	Sita Tan	Centraal Bureau voor de Statistiek
22.	Lotte Schoot	Centraal Bureau voor de Statistiek
23.	Mirjam Zengers	Centraal Bureau voor de Statistiek
24.	Sten Zijlstra	Centraal Bureau voor de Statistiek
25.	Bas ter Luun	Gemeente Amsterdam
26.	Kees Lacet	Gemeente Amsterdam
27.	Karin Wilschut	Gemeente Amsterdam
28.	Merel Kieft	Gemeente Amsterdam
29.	Metin Hakbilen	Gemeente Amsterdam
30.	Pierre van Rossum	Gemeente Amsterdam – namens de G4
31.	Marit Breuk	Datascientist ingezet via de gemeente Amsterdam
32.	Dorian Brouwer	Datascientist ingezet via de gemeente Amsterdam

33.	Anouk Wigman	Gemeente Rotterdam
34.	Bastiaan Leeuw	Gemeente Den Haag
35.	Annemiek Dul	Gemeente Utrecht
36.	Rick van Rooij	Gemeente Utrecht / RIEC Midden-Nederland
37.	Geerte van Rije	Gemeente Utrecht
38.	Michiel Hoogeboom	Datascientist ingezet via de gemeente Utrecht
39.	Rianne van Lomm	Gemeente Eindhoven - namens de B5
40.	Margriet Zoethout	Taskforce RIEC Zeeland - Brabant
41.	Grazielena Marcus	Gemeente Maastricht
42.	Trix Janssen	Gemeente Almere
43.	Klaske Grimmerink	Gemeente Almere
44.	Duco Kroon	Gemeente Groningen
45.	Erik van der Werff	Gemeente Groningen
46.	Wendy Hutterd	Gemeente Zwolle
47.	Mirte Temmink	Gemeente Zwolle
48.	Simone Roosenboom	Gemeente Arnhem
49.	Theo Weterings	Gemeente Tilburg
50.	Rob Konijn	LIACS
51.	Harrie Boering	Belastingdienst
52.	Marjolein Vogels	Belastingdienst
53.	Liza Compiet	Ministerie van Financiën
54.	Just Stam	Ministerie van Justitie en Veiligheid
55.	Esther van Schie	Ministerie van Justitie en Veiligheid
56.	Els Tieman	Ministerie van Justitie en Veiligheid
57.	Iris van Maurik	LIEC
58.	Ad van Breukelen	Hoofd RIEC Midden-Nederland
59.	Edwin Koedam	Nationale Politie
60.	Wendela Mulder	Openbaar Ministerie



Deze rapportage is een uitgave van het

**Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 64 26 (ma t/m vr 7.30 - 17.30 uur)

november 2021