



Zicht op Ondermijning



Projectrapportage november 2018:
tussenresultaten en nieuwe plannen
van de City Deal Zicht op Ondermijning



VERTROUWELIJK:

Dit is de interne voorloper van een nog te maken openbaar rapport in 2019

Van Intern rapport november 2018

Versie 1.0

Datum 21-11-2018



COLOFON

Deze projectrapportage is gemaakt door ICTU, in opdracht van het Ministerie van BZK, met inbreng van alle deelnemers aan de City Deal Zicht op Ondernijning.

Verspreid door het rapport staan **zeven persoonlijke interviews** met experts, over hun betrokkenheid bij deze City Deal.

Projectleiding: Toine Dam

Onderzoek: [REDACTED]

Redactie: [REDACTED]

Graphic Werken met CBS-microdata: [REDACTED]

Andere illustraties komen van de deelnemers.

Contact: [REDACTED] [\[REDACTED\]@ictu.nl](mailto:[REDACTED]@ictu.nl), 06-[REDACTED]



Inhoudsopgave

Voorwoord / Samenvatting	4
1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs	5
1.1 Thema Vastgoedfraude	5
1.2 Thema Drugscriminaliteit	7
2. Tussenevaluatie over het werken met data-analytics	10
2.1 Leren werken met CBS-microdata	11
2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving	11
2.3 Werken met de CBS-outputcontrole	12
2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten	12
2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen	12
2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze	13
3. Aanbevelingen	13
4. Randvoorwaarden	17
5. Verwachtingen verdere ontwikkeling	19
6. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'	22
6.1 Aanleiding en doelstelling	22
6.2 Centrale onderzoeksmethode	23
6.3 Aanpak en organisatie	23
6.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018	24
6.5 Lessen en kansen uit dit verloop	26
7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude	28
7.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente	28
7.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren	29
7.3 Toepassing juridisch toetsingskader	29
7.4 Woningmarkt in waarde	30
7.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude	31
7.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen	32
8. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit	34
8.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant	34
8.2 Onderzoeksaanpak gemeente Utrecht	37
9. Bijlagen	43
9.1 Overzicht gebruikte data-bronnen in Utrecht	43
9.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata	44
9.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude	46
9.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU	47



Voorwoord / Samenvatting

Jazeker, we krijgen meer **Zicht op Ondernijning** met deze City Deal! Al ging dat niet vanzelf.

Zicht krijgen op ondernijning is cruciaal, omdat dit ons in staat stelt interventies doelgericht in te zetten in een thematische – en wijkgerichte aanpak. We hebben via experimenten een goed bruikbare werkwijze met data-analyse ontwikkeld. Dat was soms lastig, met verschillende verwachtingen en overtuigingen. Dan spraken we elkaar aan: “Het kan toch niet zo zijn dat deze samenwerking mislukt! Daarvoor is het onderwerp te belangrijk.” Maar we zijn er nog niet. Daarom stellen de partners nu voor het convenant te verlengen. Dan kan deze werkwijze uitgroeien én gaan bijdragen aan de realisatie van de RIEC-versterkingsplannen van de Veiligheidsregio’s, die zij recent hebben aangeboden aan het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO), voor advies aan de minister van JenV.

Ons doel is het met data-analyse versterken van de preventie en bestrijding van georganiseerde ondernijnende criminaliteit. De aandacht ging dit jaar naar vastgoedfraude en drugscriminaliteit. Het convenant van juni 2017 loopt eind dit jaar af, maar de partners willen ermee doorgaan en de resterende tijd ook gebruiken om de voorwaarden en ambities nader te realiseren. Die partners zijn: de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg (namens de B5); het CBS, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst; en de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; en ICTU (voor de projectorganisatie). Zij brengen nu samen dit rapport uit, over de aanpak, de inzichten en de tussenresultaten.

Het werken met CBS-microdata in de aanpak van de ondernijning is volledig nieuw. Het unieke karakter van de werkwijze die dit jaar werd ontwikkeld, zit vooral in de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan en de betrouwbaarheid van de gegevens waarmee gewerkt wordt. De CBS-microdata gaan immers over heel Nederland. Gemeenten kunnen zich nu pas onderling vergelijken op de onderzochte thema’s. Ook is het nu mogelijk geworden een analysebeeld te maken van steden in een regio of zelfs landelijk, statistisch en geografisch.

Met veel ambitie op een onbekende weg werd de samenwerking steeds verder ingevuld. Veel experimenten vonden nooit eerder plaats, veel acties brachten niet direct een juiste oplossing. De hoge verwachtingen uit de start in 2017 hebben begin 2018 geleid tot een ‘dal van desillusie’. Daarna heeft een tussenevaluatie geleid tot een

aanpassing van de werkwijze: bepaal meer concreet per gemeente wat er nodig is aan data en capaciteit en stem dit beter af met het CBS.

Zo brachten we alsnog de analyses en expertsessies op gang. De huidige inzichten, leer- en evalueerpunten en resultaten waren slechts mogelijk door het besef van de kansen en door de niet aflatende energie tussen alle partners. Dit experiment toont aan dat samenwerken in data-analyse dus niet eenvoudig is, maar wel goed mogelijk! Dat biedt veel kansen voor de uitvoering van overheidstaken: voor meer veiligheid, bestuurlijke weerbaarheid en betere dienstverlening aan burgers. Wel is aanjaag-kracht nodig, om de onwennigheid te overwinnen en de gemeenschappelijke belangen voorop te blijven zetten. Van “What’s in it for me?” naar “What’s in it for us?” Verder zien we veel aanknopingspunten in de versterkingsplannen van de RIEC’s op het terrein van analyse en intelligence.

We zijn nog druk bezig maar leggen dit tussenrapport nu voor aan het Strategisch Beraad Ondernijning met het advies:

- 1) Verleng de City Deal Zicht op Ondernijning tot het eind van deze kabinetsperiode.
- 2) Verken verbreding van deze City Deal met de RIEC’s en geef ruimte om gaandeweg andere gemeenten te laten deelnemen, zonder de eerste groep daarmee af te remmen.

Volgend jaar willen we dit rapport (na aanvulling en actualisering) openbaar maken voor de publieke verantwoording, zoals ook is afgesproken met het CBS. Tot die tijd verzoeken we dit vertrouwelijk te behandelen.

Marc Noordhoek, Opdrachtgever City Deal ‘Zicht op Ondernijning’ - Ministerie BZK

Toine Dam, Projectmanager City Deal ‘Zicht op Ondernijning’ - ICTU



1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs

De twee **hoofddoelen** van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn (1): het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en (2): meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics. Die doelen zijn al gerealiseerd of komen nu in beeld. De belangrijkste resultaten en conclusies volgen hier, voor beide thema's. Achterin het rapport volgt de nadere uitwerking.

1.1 Thema Vastgoedfraude

Amsterdam onderzoekt met name de criminele en niet-transparante geldstromen omtrent vastgoed, die lopen via stichtingen en verenigingen. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Enkele belangrijke resultaten:

1)

[REDACTED]
Kijkend naar stichtingen, in het bijzonder met een ANBI-status, die in vastgoed handelen, is daarvoor eerst een referentiebeeld opgebouwd over de omvang in heel Nederland. Daarna de omvang in de G4-gemeenten samen, en die weer gevolgd door de omvang in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag apart. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Inzicht: het instellen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor nader te bepalen stichtingen kan de basis van een barrièremodel zijn.

2) *Zicht op doorsluishuizen.*

In de aanpak zijn verschillende risicoprofielen geformuleerd, waaronder windhoppers, criminele pandeigenaren, maar ook 'doorsluishuizen'. De analyse van gegevens van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (waaronder Kadasterdata) liet zien dat diverse woningen in twintig jaar tijd vijf maal of nog meer van eigenaar zijn gewisseld. Met uitschieters van enkele tientallen malen: die noemen we nu 'doorsluishuizen'.
Dat vraagt nader onderzoek: is dit een legale of een malafide vorm van speculatie of exploitatie? Of betreft het een alternatief voor normaal geld om grote transacties mee te financieren, zoals we dat soms ook zien bij kunst en andere waardevolle goederen?

3) *Zicht op patronen in betalingsverkeer bij de banken.*

In de publiek-private samenwerking bij de aanpak van vastgoedfraude vond overleg plaats met het Financieel Expertise Centrum (FEC)¹ en de grootbanken ABN AMRO, ING, RABO en Volksbank. Dat is een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners, de Nederlandsche Bank, maar ook O.M. Belastingdienst, Politie, FIU en Fiod zijn een partner. Het FEC en de banken zien elkaar in het "keukentafel-overleg".
Daar is het Amsterdamse inzicht uit deze City Deal gedeeld, dat stichtingen, actief in bepaalde branches en verenigingen meer bestuurders met antecedenten hadden dan gemiddeld. Dit inzicht is verwerkt in de risicoanalyse waarmee banken hun betalingsverkeer

¹ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.



monitoren. Daarmee werden enkele (tot dat moment nog onverdachte) patronen die eerder niet goed zichtbaar waren, opeens wel heel zichtbaar.
Zonder deze aanpak was het zo ontstane inzicht nooit ontdekt, laat staan gedeeld.

4) Zicht op gebiedsniveau, dankzij het dashboard met vastgoedprofielen.

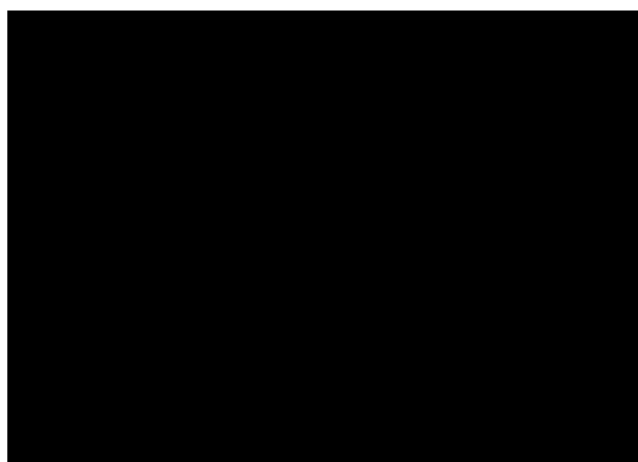
Voor beter zicht op gebieden die voor vastgoedfraude interessant kunnen zijn (niet alleen statistisch maar ook geografisch), hebben we veertig unieke vastgoedrisicoprofielen² samengesteld. Door een aantal van deze profielen te clusteren ('stapelen') kunnen relevante inzichten op wijkniveau worden verkregen. Waarna nader onderzoek naar de betekenis van die inzichten gewenst lijkt. Hiervoor is een prototype ontwikkeld met een **dashboard** met vastgoed-profielen, nog aan te vullen met onder meer gemeentedata. De profielen zijn gecombineerd met buurtkenmerken zoals leefbaarheidsscores.



De twee screenshots hiernaast geven een impressie van dat dashboard. We kozen als voorbeeld het fenomeen "Windhapper"³. Dat betreft mensen die van de lucht lijken te leven; zij kopen of bezitten vastgoed zonder zichtbaar vermogen of inkomen.



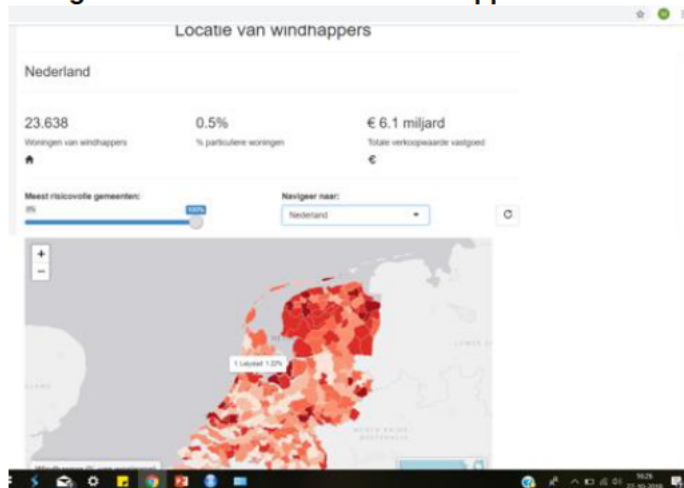
Figuur 2 met het 2^e screenshot geeft een beeld van de omvang "Windhappers" met vastgoed in heel Nederland met landelijk gemiddeld 0,5% en Lelystad met 1,27% als uitschieter.



Figuur 2: Dashboard-scherm Windhapper-lokaties



Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de informatie zoals te zien is op deze screenshots niet automatisch laat zien dat bepaalde gebieden in Nederland meer crimineel zijn. De screenshots geven slechts een impressie van het fenomeen "windhappers" in Nederland.



² Ieder vastgoedrisicoprofiel bestaat uit een set van kenmerken waar een pand aan voldoet, zoals het gebruik (huur of koop, appartement/vrijstaand/rij, frequentie van bewoning, waardeontwikkeling etc.)

³ In dit rapport wordt onder een windhapper verstaan: iemand die van de lucht lijkt te leven, dus geen bron van inkomsten heeft, zoals een inkomen als werknemer, uitkering, zelfstandige of een ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst.



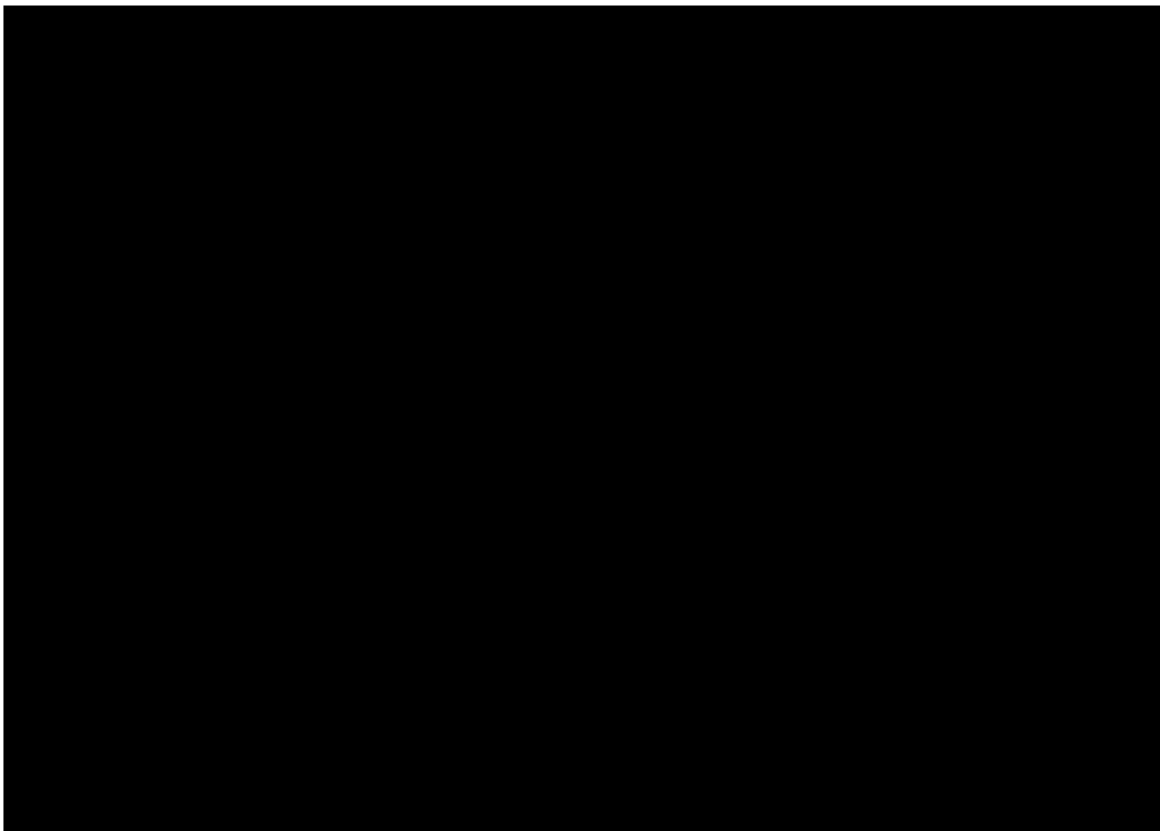
1.2 Thema Drugscriminaliteit

Utrecht heeft analyses uitgevoerd op de productie van en de handel in soft- en harddrugs. In Brabant hebben vijf gemeenten gekeken naar hennepkwekerijen. Dit zijn de belangrijkste resultaten tot heden.

1) *Zicht op de leeftijd en woonsituatie van verdachten omtrent drugs.*

Wat bleek is dat de productie van en de handel in soft- en harddrugs zich onderscheiden naar leeftijd: de handel in harddrugs gebeurt vooral door 18-25 jarigen, maar de productie en handel van softdrugs vooral door 25-45 jarigen. Ook is er verschil in pleeglocatie.

De volgende figuur 3 (uit een presentatie van de gemeente Utrecht) laat zien waar drugsincidenten vooral plaatsvinden. We zien dat de handel in harddrugs grotendeels op de openbare weg plaats vindt, de handel in softdrugs zowel op de weg als in woningen, terwijl de vervaardiging van softdrugs met name in woningen gebeurt.



Bijna de helft van de verdachten van de handel in harddrugs is thuiswonend. Nader onderzoek is nodig: hebben de ouder(s) ook antecedenten, wat is de sociale context (schulden, uitkering)?

[Redacted text block]

Nader onderzoek biedt perspectief voor preventie en voorlichting

2) *Zicht op hennepkwekerijen, zoals uit frequente verhuizingen.*

De grootste vijf gemeenten van Brabant onderzoeken met microdata van het CBS welke risicofactoren samenhangen met hennepkwekerijen. Dit geschiedde door toepassing van verschillende analysetechnieken. Het doel is om enerzijds een beter begrip te krijgen van

kwetsbare doelgroepen, type panden en type buurten. Dit helpt bij het formuleren van preventieve maatregelen. Anderzijds kunnen de inzichten gebruikt worden om betere keuzes te maken bij hennepcontroles. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten en buurten bij dit fenomeen? Of op pand- en persoonsniveau: welke factoren hebben invloed op de aanwezigheid van hennepkwekerijen. Welk (delict-)gedrag vergroot het risico op het in huis halen van een hennepkwekerij? Zo werd onlangs vastgesteld dat kwekerijen vaker werden aangetroffen in woningen waar recent meerdere verhuisbewegingen hadden plaatsgevonden.

Met behulp dit soort inzichten, in combinatie met de typering van panden en buurten, kan een meer specifieke voorselectie worden gemaakt bij wijkgerichte onderzoeken naar hennepkwekerijen.

3) Zicht op drugsgebruik via rioolwater

Het Europees Agentschap voor Drugs en drugsverslaving (EMCDDA) doet jaarlijks rioolwateronderzoek. Daaruit blijkt onder andere dat in het rioolwater in Utrecht hoge concentraties door het lichaam omgezette drugsstoffen zijn gemeten. Het aantal gebruikte cocaïne lijntjes loopt in de miljoenen per jaar. Het feit dat deze metingen worden verricht en kunnen worden gebruikt was niet eerder breed bekend. Pas door de uitwisseling van deze werkwijze en de uitkomsten konden deze inzichten in de City Deal worden betrokken. Dit inzicht opent nieuwe kansen voor toepassing van periodieke of wijkgerichte monitoring van het rioolwater, opdat de uitkomsten daarvan ook geschikt gemaakt kunnen worden voor handhaving. Dit inzicht leidt tot de verkenning van de mogelijkheden voor periodieke of misschien wel permanente, wijkgerichte controles van het rioolwater.

Figuur 4: uit de start van de City Deal in Utrecht



‘Waar blijft dat criminele geld?’

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet al jaren onderzoek naar ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Zijn bekendste boek is ‘De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld raken’, dat hij in 2017 schreef met Volkskrant-journalist Jan Tromp. Hoe kijkt Tops naar de City Deal Zicht op Ondermijning?

‘Data science is van belang om te ontdekken welke patronen zich voordoen bij georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit’, zegt Tops. ‘De City Deal Zicht op Ondermijning geeft gemeenten meer inzicht in wat er speelt.’ Wat hem aanspreekt is dat er binnen de City Deal kleine en concrete stappen worden gezet. Hij legt uit dat bestuurskundigen op twee manieren nadenken over beleidsvorming. De synoptische manier komt er kortweg op neer dat er van bovenaf een ideaal plan wordt ontworpen, waarnaar de werkelijkheid zich moet voegen. De incrementele manier komt neer op kleine stapjes zetten. ‘Dan zoek je naar praktische mogelijkheden tot verbetering en van het een komt het ander. Dat is uiteindelijk de enige werkbare leerstrategie die we kennen. Zo werkt het ook in de City Deal.’ Hij raadt de betrokkenen aan om zo concreet mogelijk vast te leggen wat de City Deal heeft opgeleverd en wat de gewenste vervolgstappen zijn.

Cash betalen

Over die vervolgstappen heeft Tops wel ideeën. ‘In Nederland is de ondermijningswereld buitengewoon intensief verbonden met de uit de hand gelopen drugscriminaliteit. Waar blijft dat geld? Daar weten we nog te weinig van.’ Wat denkt hij? ‘Voor een deel is het crimineel handgeld. Om een partijtje coke te kopen in Zuid-Amerika heb je geld nodig. Maar het gaat ook naar ogenschijnlijk kleine dingen. Die € 600 die een scholier krijgt om een pakketje van A naar B te brengen.’ Ook komt het geld volgens Tops terecht in branches waar in grote omvang met cash geld betaald kan worden. De rekening van een restaurant contant betalen kan, maar cash een auto kopen? ‘Dat is ingewikkeld, want autobedrijven hebben een meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Maar komen ze meldingsplicht allemaal na?’ Droogjes: ‘Banken hebben ook een meldingsplicht. We hebben gezien dat dat niet altijd goed gaat.’

Internationale geldstromen

Nog interessanter wordt het als data science wordt gebruikt om na te gaan hoe crimineel verkregen geld duurzaam wordt ingezet. ‘Bijvoorbeeld in bedrijfjes waar geen bedrijvigheid is. Dat zie je zo voor je. De Belastingdienst hoeft niet zo veel te doen om dat in beeld te brengen.’ Minstens zo belangrijk zijn de internationale geldstromen. ‘Daar hebben we geen zicht op. Geld gaat via underground banking naar Dubai en offshore en dan weer terug naar Nederland, waar zo’n geldstroom uiteindelijk vaak uitmondt in een vastgoedbelegging. Het is bijna niet te achterhalen waar dat geld vandaan komt.’ Tops vertelt over een internationale FIU-bijeenkomst, die hij onlangs bijwoonde. Daar sprak hij iemand uit een klein land waar grote transacties plaatsvinden. ‘Ik vroeg: zijn jullie een offshore land? Nee, zei die man, wij noemen dat global business. En in dat land van een paar miljoen inwoners vinden op jaarbasis transacties plaats ter waarde van 1 triljoen dollar.’

Openbaar bestuur en gemeenten

Hoe breng je dat soort wereldwijde informatie bij elkaar? Kun je dat ooit matchen? Tops verzucht: ‘Dat zijn tot nederigheid stemmende vragen. Ik weet het ook niet. Maar ik zie wel dat we veel stappen kunnen zetten.’ Opnieuw wijst hij op het belang van een incrementele leerstrategie. ‘In de City Deal vinden bescheiden experimenten plaats. De wereld wordt niet opeens anders. Het is zoeken en aftasten: wat werkt, wat niet? Welke data zijn beschikbaar? Kunnen en willen we die delen? Welke conclusies kunnen we trekken? En vooral: kunnen we die in de praktijk gebruiken?’ Dat dit gebeurt is heel belangrijk, vindt Tops. ‘Er is nog zoveel wat we niet weten van de georganiseerde misdaad en er is zoveel kwetsbaarheid in de wereld van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten in het bijzonder dat het dom zou zijn om hiermee niet door te gaan.’



2. Tussenevaluatie over het werken met data-analytics

De twee hoofddoelen van deze City Deal zijn, conform het convenant dat de deelnemers in de Staatscourant publiceerden: (1) "het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit" en (2) "meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics."

Aan het eerste doel is duidelijk een bijdrage geleverd met het verkrijgen van nieuwe inzichten op wijkniveau, zodat wijkgerichte aanpak zich kan richten op kansrijke zoekgebieden. Door het inzetten van dit type data analyse op landelijk niveau met een fijnmazig referentiebeeld tot op buurt- en wijkniveau, kunnen we de hooiberg waarin we aan het zoeken zijn opdelen in mogelijke "Hotspots". Zodat we gericht de beperkte middelen kunnen inzetten. Hierbij is van belang te beseffen dat deze benadering zich beperkt tot het aanwijzen van een buurt als potentiële "Hotspot", dus niet dieper gaat met het aanwijzen van straten in die buurt (e.g. lager dan buurniveau). Dit filter helpt zodoende om effectiever onze krachten te bundelen en de activiteiten uit de versterkingsplannen (nog) doelgerichter in te zetten.

Het tweede doel hebben de partners nu bereikt, gezien het antwoord op deze vijf **evaluatie-vragen** in het toetsingskader bij deze City Deal:

1] Zijn (de extracten uit) de datasets die bij de analyse zijn betrokken, alle voldoende relevant geweest of zijn er die niet meer betrokken behoeven te worden in een analyse voor operationeel gebruik? *Ja, die relevantie is gebleken.*

Zo is er gebruikt gemaakt van diverse microbestanden van het CBS, aangevuld met gegevens van Kadaster, Openbaar Ministerie en gemeenten.

2] Is de opbrengst van de analyse van voldoende waarde om de noodzaak van verwerking van de gebruikte data te kunnen rechtvaardigen, als de overstap wordt gemaakt naar analyse voor operationeel gebruik? *Ja, daar zijn de partners van overtuigd geraakt.*

De analyses met de gebruikte gegevens hebben geleid tot inzichten die operationele inzet tot op wijkniveau mogelijk maken.

3] Hebben zich bij de uitvoering van de stappen uit dit kader bijzonderheden voorgedaan, waarmee bij een overstap naar analyse voor operationeel gebruik rekening moet worden gehouden? *Ja, deze vorm van data-analyse stelt eigen eisen maar die blijken goed hanteerbaar.*

4] Is de analyse met het oog op transparantie en verantwoording achteraf reproduceerbaar? *Ja, alles is overdraagbaar en kan worden verantwoord uit bijgehouden logs en met beschreven algoritmes.*

5] Welke eventuele (wettelijke) knelpunten zijn naar boven gekomen waaraan tijdens eventuele vervolgtrajecten aandacht dient te worden besteed? *Er zijn knelpunten gevonden, net als de denkrichting om die op te lossen.*

Daar waar bijvoorbeeld (nog) geen data mogen worden gedeeld zijn we begonnen met het delen van inzichten, hetgeen al van waarde bleek te zijn.

Het merendeel van de hiervoor gestelde vragen komt uitgebreider aan de orde in de hoofdstukken 7 en 8.



2.1 Leren werken met CBS-microdata

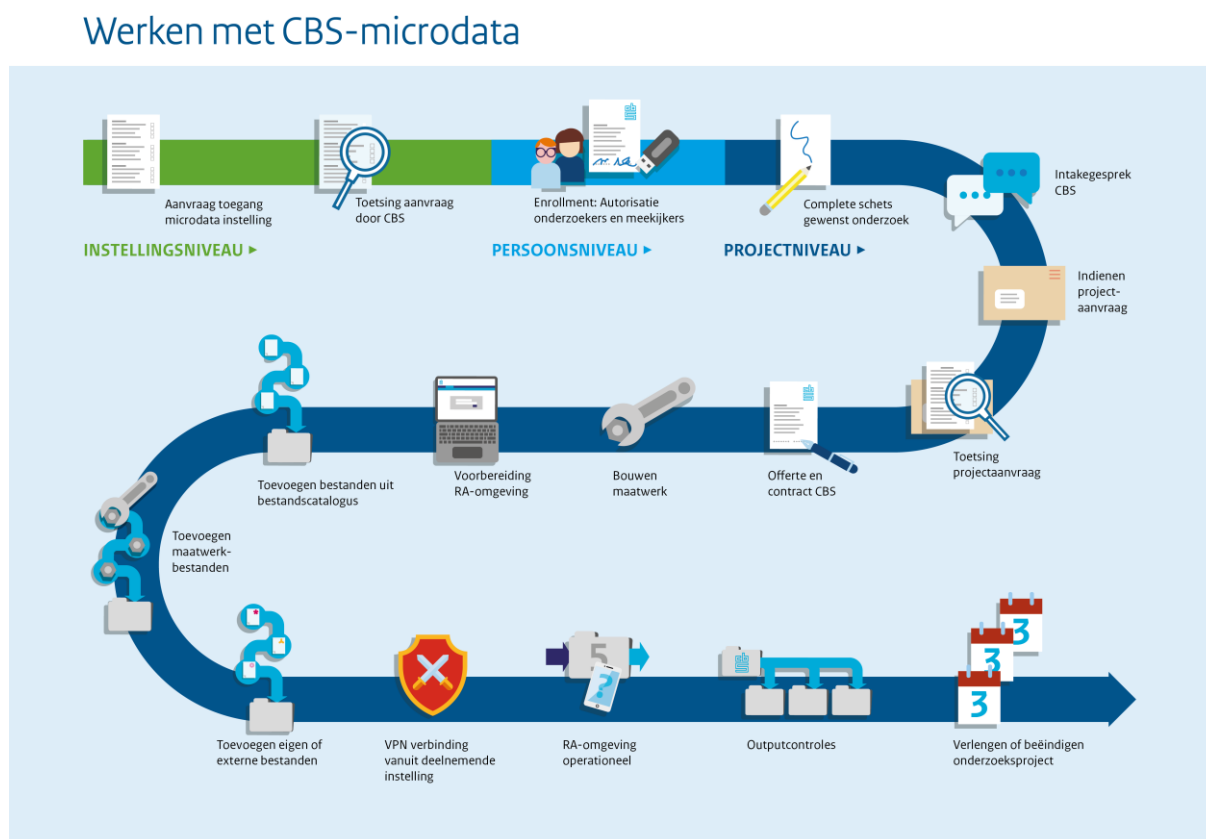
Hoofddoel 2) luidt: meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

De deelnemende gemeenten hebben in deze City Deal inderdaad geleerd wat nodig is om te kunnen werken met CBS-microdata⁴. Die ervaring is nu vastgelegd en ontsloten en daarmee een zelfstandig resultaat. Nieuwe partners en nieuwe onderzoeksprojecten kunnen daardoor veel sneller aan de slag komen.

Alle partijen hebben geleerd wat er nodig is om te kunnen beschikken over een deel van de enorme hoeveelheid gegevens waar het CBS over beschikt. Vanaf de start was duidelijk dat die gegevens weliswaar niet inzetbaar zijn voor opsporing (onder andere vanwege de CBS-wet), maar óók dat ze wel degelijk toegevoegde waarde kunnen bieden. Hoe dan? Met name deze ontdekkingstocht duurde langer dan verwacht, voor elk van de partners. Nu ligt er wel een goed overzicht, dat voor onze reis nog niet bestond. Voor de reizigers na ons is die weg nu geplaveid!

Sterk samengevat zijn die stappen te vinden in deze figuur 5, die achterin dit rapport terugkeert als bijlage met meer uitleg en meer tekst. Partners in de City Deal zijn graag bereid deze ervaring te delen.

Figuur 5: Stappenplan CBS-data



2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving

Door middel van toegang tot de analyseomgeving (Remote Access), waarin de analyses plaats vonden, beschikten we over toegang tot microdata van het CBS. Die toegang is cruciaal gebleken. In deze City Deal is deze toegang exclusief voorbehouden aan medewerkers die werkzaam zijn bij een door het CBS goedgekeurde onderzoeksafdeling. Alleen door interne detacheringen bij een dergelijke afdeling van de gemeente kregen

⁴ Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau van het CBS waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen.



alleen analisten van de afdelingen Veiligheid van de gemeenten de toegang die zij nodig hadden om de analyses uit te kunnen voeren. Door de detachering vielen zij immers onder de verantwoordelijkheid van de onderzoeksafdeling. De analisten werden voorafgaand aan de detachering gescreend. Daarnaast werd er in gemeenten nauw samengewerkt tussen onderzoekers van de afdeling Statistiek en Onderzoek en analisten van de City Deal, waardoor kennis en kunde over ondermijning verder werd opgebouwd.

2.3 Werken met de CBS-outputcontrole

Het CBS is gebonden aan de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles moeten plaatsvinden voordat er iets mag worden gepubliceerd. Zo mag er op geen enkele wijze sprake zijn van een risico op onthulling van persoonlijke informatie. Het voorkomen van onthulling valt onder gedeelde verantwoordelijkheid van het CBS en de RA-onderzoeker die met de CBS-microdata werkt. Door in nauw overleg met het CBS de voorgeschreven en te hanteren werkwijze volledig te beschrijven, inclusief het belang en toepassing van de outputcontrole hebben we geleerd hoe hiermee te werken.

2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten

Om voldoende analysecapaciteit aan te kunnen wenden voor het plegen van analyses, zijn er in het project middelen vrijgemaakt om de extra capaciteit, kennis en ervaring in te kunnen huren. Ook de Belastingdienst heeft analysecapaciteit ingezet. Zonder die extra inzet van analisten waren de opgedane inzichten en resultaten (nog) niet bereikt. De keerzijde van de inhuur van analysecapaciteit is het risico op verloop gedurende dit traject, wat ook daadwerkelijk plaatsvond. Een traject als dit vraagt echter vanwege de benodigde kennis en complexiteit om veel continuïteit in personele bezetting. Zowel op het niveau van de projectleider(s) als analist(en).

2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen

Het bepalen van de juridische grondslag om te kunnen beschikken over gegevens van verdachte transacties heeft heel veel tijd gekost. Dit had vooral te maken met het feit dat FIU-Nederland⁵ een zelfstandig orgaan van de Staat der Nederlanden is en organisatorisch is ondergebracht bij de nationale politie. Uiteindelijk is er voor gekozen om de vraag naar gegevens van de Financial Intelligence Unit (FIU) te laten stellen door het CBS aan de FIU.

De FIU-Nederland is immers op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de organisatie waar diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. Met haar analyses van die transacties legt de FIU-Nederland geldstromen bloot die te relateren zijn aan witwassen, financiering van terrorisme of onderliggende misdrijven. Nadat transacties verdacht zijn verklaard door het hoofd van de FIU-Nederland worden deze ter beschikking gesteld aan diverse handhavings- en opsporingsdiensten.

Het toevoegen van gegevens op grond van artikel 9 en 10 van de Wet politiegegevens bleek bij nadere duiding van de behoefte niet altijd nodig en daarnaast is het in praktijk ook tijdrovend omdat er zowel goedkeuring vanuit OM per lopend onderzoek nodig is en de juridische kaders stracter zijn. Een geleerde les hieruit heeft te maken met de noodzaak om bij aanvang aan de kant van de vrager en de aanbieder van data een duidelijke beschouwing te doen van de beschikbare data. Dat wil zeggen een controle op kwaliteit, (technische) bruikbaarheid en concrete behoefte. Verder moet ook rekening worden gehouden met juridische onzekerheden. We hebben kunnen constateren dat de nieuwe Algemene

⁵ De FIU-Nederland maakt sinds 1 januari 2013 formeel onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Beheersmatig is de FIU ondergebracht bij de Nationale Politie als een zelfstandig, onafhankelijk en herkenbaar opererende entiteit. Beleidsmatig valt ze onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie.



Verordening Gegevensbescherming (AVG), die officieel werd gehandhaafd vanaf 25 mei 2018 en dus dwars door het proces van deze City Deal is gegaan, voor veel aanvullende vragen heeft gezorgd hetgeen gezien de beschikbare tijd beschikbaar voor dit project niet tijdig tot een antwoord heeft geleid waarover consensus bestond. Ten slotte dient er te allen tijde rekening gehouden te worden met het primaire belang van politiedata, en dat is het dienen van een onderzoek.

Ook het vinden van een eenduidige juridische grondslag voor het leveren en gebruiken van gemeentedata bleek niet eenvoudig. In gemeenten bleek de zienswijze van juristen hierover te verschillen. Waar de vijf Brabantse gemeenten na een toets het CBS de gegevens leverden van ongeveer 1.500 panden waar hennep was geruimd, toetste Amsterdam de levering van gemeentedata eerst bij het College Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam (CPA) en hadden andere gemeenten per type gegevens te maken met telkens een andere jurist en zienswijze.

2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze

Bij aanvang van deze City Deal is gesproken over het betrekken van de wetenschap bij aspecten zoals data science, ethiek, juridische kaders, privacy, bestuurlijke samenwerking, governance en criminologie.

Vanwege de doorlooptijd die de opbouw van deze City Deal met zich meebracht, bleef de betrokkenheid vanuit de wetenschap nu nog beperkt tot drie gastcolleges, die zich hebben gericht op data-science methoden en technieken, kennis over big data en cybercrime. De colleges vonden allen het afgelopen jaar plaats.

3. Aanbevelingen

We kunnen de hooiberg waarin we zoeken nu opdelen in kansrijke zoekgebieden. Daarvoor gebruiken we verschillende typen data-analyse op landelijk niveau, die leiden tot een fijnmazig referentiebeeld tot op buurt- en wijkniveau. Door de bestuurlijke en operationele krachten te bundelen kunnen de versterkingsplannen van de RIEC's (nog) doelgerichter ingezet worden. Daarvoor hebben we deze **drie ambities**:

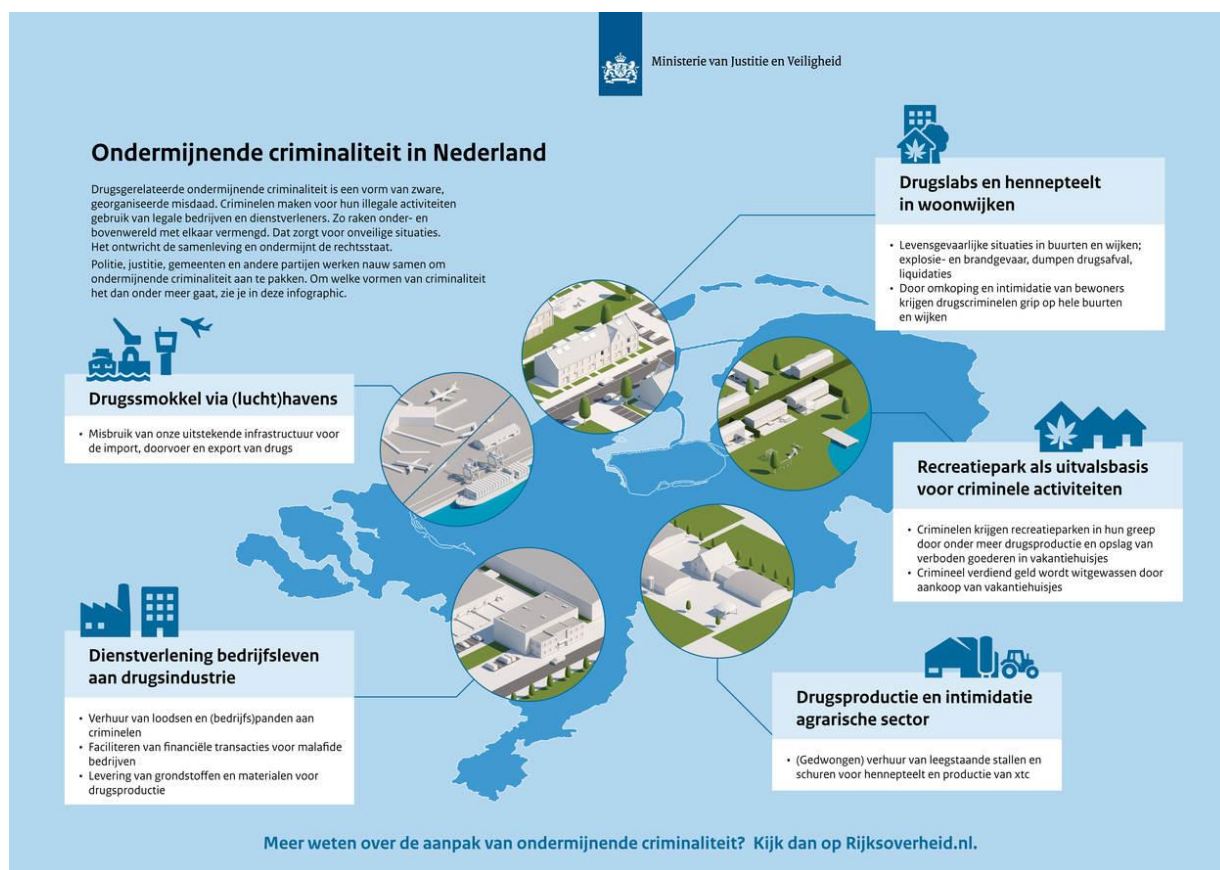
1. *Heldere meerwaarde voor de bestrijding van Ondernijning.*
Onze ambitie is dat de toegevoegde waarde van deze analyses wordt herkend en erkend in het werkveld van Ondernijning. Dat inzichten van deze City Deal worden toegepast in de operationele praktijk en daar effect hebben. Het doorontwikkelen van het huidige prototype tot een volwaardig dashboard voor drugs- en vastgoedfraude past in deze ambitie.
2. *Meer slagkracht door betere samenhang en meer kruisbestuiving tussen de partijen.*
Onze ambitie is meer geconcentreerd te werken en minder gefragmenteerd. Het voorstel is daartoe het huidige team uit te breiden naar een geconcentreerd team met voltijds analisten van het CBS en de Belastingdienst en dat te combineren met de analisten van de grote gemeenten en/of regio's.
3. *Verbreiding naar andere gemeenten, de RIECs en private partijen.*
Wij vinden het belangrijk om de opgedane ervaring met onze data gedreven aanpak te delen met andere gemeenten. Tevens willen we, samen met de trekkers van de regionale versterkingsplannen, onderzoeken hoe deze City Deal de operationele werkwijze van de RIECs kan versterken. Tenslotte willen we de inzichten delen met relevante private partijen, waaronder banken.



Met deze ambities draagt de City Deal bij aan een thema- of wijkgerichte aanpak, zoals ook benoemd door het Kabinet op 16 november 2018 bij de toewijzing van 100 miljoen euro voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Uit het nieuwsbericht over dat kabinetsbesluit komt deze figuur 6:

Figuur 6: Infographic Ondermijnende criminaliteit



De voorgaande conclusies en deze drie ambities leiden tot de volgende **8 aanbevelingen**.

1. Verleng het samenwerkingsconvenant en publiceer dat ook in de Staatscourant.

Een tekst is hiervoor al opgesteld en ter tekening aan de partners aangeboden. Er komen meer gegevens beschikbaar voor nadere analyse: meer tijd biedt ons de kans de huidige inzichten verder te verrijken. Daarnaast tonen andere gemeenten serieuze interesse voor de methode, ervaringen en inzichten. Die kunnen breder worden gebruikt. Het is dus zinvol dat de toegepaste methoden verder worden ingezet en hiervoor het bestaande samenwerkingsverband te continueren.

- Om die reden stellen we voor het convenant van de City Deal Zicht op Ondermijning door middel van een addendum te verlengen tot het eind van deze kabinetsperiode én te verbreden: via de RIECs, zo mogelijk met gemeenten rond een centrum-gemeente (zonder dat de eerste groep daarmee wordt afgeremd).

2. Verder onderzoek naar drugs en vastgoedfraude

Hoewel de eerste resultaten zoals beschreven in hoofdstuk 1 veel potentie hebben, is nader onderzoek nodig om ze relevant te maken. Zonder dat de CBS-microdata zelf daarbij ingezet worden, maar wel de patronen van fenomenen die daarmee zichtbaar worden, met als doel de opgedane inzichten relevant te maken voor de operationele praktijk. De voorstellen voor verder onderzoek:

- Het diepgaand schouwen en onderzoeken van de FIU data (o.m. op bruikbaarheid en kwaliteit t.b.v. Zicht op Ondernijning), gevolgd door het combineren van deze FIU data met de data die reeds in de analyses gebruikt wordt;
- Het treffen van voorbereidingen om op landelijk, gemeentelijk en op wijkniveau het inzicht op te bouwen van de eerdere genoemde "windhoppers" die ook in het bezit zijn van onroerend goed en antecedenten en die veroordelingen hebben voor de productie en het gebruik van soft- en harddrugs;
- Het aangaan van gesprekken met banken over het eventueel kunnen laten inlezen van transactiegegevens en commercieel vastgoed c.q. vastgoed van niet natuurlijke personen (van het Kadaster) door het CBS;
- Het daadwerkelijk ook kunnen laten experimenteren met analysemethoden die voortkomen uit Big Data-analyses. Via die weg kan gewerkt worden aan een nog meer data-gedreven methodiek. Hiervoor dient de expertise van het Center voor Big Data Statistics van het CBS en de wetenschap te worden ingewonnen;
- Het doen van onderzoek naar een manier waarop de inzichten uit deze City Deal bruikbaar kunnen worden gemaakt voor gemeenten en andere maatschappelijk relevante partners (zowel in de publieke als de private sector, zoals bijvoorbeeld banken).

3. Aansluiten en organiseren van data analyse-activiteiten uit de RIEC-versterkingsplannen.

In elk van de versterkingsplannen zijn voorstellen gedaan en activiteiten benoemd op het gebied van data analyse en intelligence. Voor voldoende analyse slagkracht is echter een geconcentreerde aanpak noodzakelijk, geen versnipperde. Het pre-advies van het SBO adviseert hierin trekkers te benoemen. Wij stellen daarbij voor de inzichten van deze City Deal met hen te delen en de aanpak samen verder te ontwikkelen: dat levert meerwaarde op voor de totale aanpak. Het verbinden van deze verschillende initiatieven kan leiden tot synergie en het dat maakt de financiering mogelijk van de continuering van deze aanpak. Hierin kan het aanjaagteam een faciliterende rol in spelen. Voorbeelden die hiervoor in aanmerking komen zijn:

- Het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland, dat zich richt op de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties. Ook in deze samenwerking speelt data een belangrijke rol;
- De ontwikkeling van het Joint Datalab ondernijning (JDo), eveneens onderdeel van het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland. Het JDO is gericht op het integreren van data en tooling met en voor de partners van het RIEC, zodat er efficiënte en intelligente analyses kunnen plaatsvinden om meer datagestuurd te kunnen werken;
- Het Veiligheidsinformatieknooppunt (VIK), een business intelligence concept dat op gemeenteniveau data uit basisregistraties combineert, analyseert en visualiseert in de vorm van een netwerk. Met het VIK heeft de overheid de mogelijkheid om binnen de regels van de privacywetgeving gegevens uit de basisregistraties te gebruiken om maatschappelijke problematiek, waaronder ondernijning, aan te pakken;



- De Crimeroom, het samenwerkingsverband tussen de Jheronimus Academy of Data Science (JADS), de politie, het Openbaar Ministerie, de FIOD en gemeenten. De Crimeroom is gericht op het genereren van unieke, innovatieve en multi-disciplinaire kennis over data-analyse en toepassingen van data science om ondermijnende activiteiten te signaleren en te bestrijden.

4. Samenhang met andere ontwikkelingen

Naast deze City Deal zijn er ook andere, autonome ontwikkelingen die met elkaar in relatie dienen te worden gebracht. De patronen die in deze City Deal worden ontdekt zouden in samenwerking met iCOV kunnen worden besproken en geverifieerd c.q. gevalideerd op basis van hun ervaringen en inzichten.

Ook werken verschillende gemeenten al met een Urban Data Center (UDC) van het CBS. Binnen een UDC bundelen gemeente en het CBS hun krachten gericht op de inzet van (nieuwe) databronnen voor het beantwoorden van beleidsvragen en het inzichtelijk maken van de lokale ontwikkelingen in de samenleving. In hoeverre het UDC in samenhang met de City Deal kan worden gebracht dient nog te worden onderzocht.

5. Delen van capaciteit en van resultaten

De vragen van de ene gemeente kunnen eenvoudig ook voor andere gemeenten inzichtelijk worden gemaakt; het CBS beschikt immers over microdata van heel Nederland. De analysemethodiek van de City Deal stelt gemeenten in staat om per thema samen op te trekken en onderling te vergelijken met als doel de samenwerking en kruisbestuiving te bevorderen. Valideer de uitkomsten bij de ene gemeente met onderzoek op hetzelfde thema in een volgende gemeente: zo versterkt het proces zichzelf. In het eerste jaar hebben de gemeenten elk apart een eigen onderwerp onderzocht binnen één van beide thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking zal helpen: bij het verkrijgen van data, het benutten van beperkte analyse-capaciteit, bij het betrekken van de wetenschap en bij het valideren van de inzichten en resultaten.

In het eerste jaar hebben de gemeenten elk een eigen onderzoeksonderwerp onderzocht, binnen ook weer afzonderlijke thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking en afstemming tussen gemeenten en tussen beide thema's zal helpen: vanwege de beperkte beschikbare capaciteit en vanwege de noodzaak van het betrekken van de wetenschap en valideren van de opgedane inzichten en resultaten. Bovendien hebben vastgoed en drugs in de criminele praktijk ook vaak met elkaar te maken.

6. Uitrol naar andere gemeenten

Zoals het Interbestuurlijke Programma van februari 2018 van Rijk en gemeenten beschrijft, is het van belang de opgedane ervaringen en de data gedreven aanpak van ondermijning te delen met een grotere groep gemeenten, met als doel kruisbestuiving en leereffecten te bevorderen. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden. Er zijn nu al meerdere nieuwe grote gemeenten met serieuze interesse, die in 2019 graag willen aansluiten op deze werkwijze. De huidige deelnemers zullen daar echter geen vertraging mee willen oplopen. Te bezien valt of en zo ja, hoe een tweede groep gemeenten een eigen start kan maken, met gebruik van opgedane ervaring.

7. Borgen van analyse-ervaring

Door de analisten is relatief veel statistisch onderzoek gedaan. Daarnaast is een aantal datascience technieken toegepast waaronder clusteranalyse en beslisbomen. Bij de voortzetting van de City Deal dienen de toe te passen datatechnieken verder te worden uitgebouwd en toegepast.

Een belangrijke les: de kennis en beschikbaarheid van een vaste groep data-analisten die zorgen voor voldoende analyse slagkracht en een geconcentreerde aanpak, blijkt cruciaal. Zonder de recent opgedane kennis en ervaring van wetenschappelijke methoden waren de inzichten en resultaten niet mogelijk. Met name de terugkerende expertsessies (waar de inzichten uit data-analyses werden gedeeld) gaven zicht op essentiële data en op potentieel



bruikbare patronen. Stel daarom een vast integraal team van analisten samen dat een langere periode werkt met vaste analisten en domeinexperts van het CBS. Betrek daarbij ook de wetenschap, kennis en ervaring van de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst en de data analisten vanuit het Bureau Management Informatie (BMI) van de landelijke staf Politie.

8. Juridische coördinatie

Het voortaan samenbrengen of (laten) coördineren van juridische vraagstukken, ongeacht of deze op landelijk of lokaal niveau aan de orde zijn, komt de eenduidigheid ten goede. Daarnaast draagt dit bij aan het stroomlijnen van nieuwe dataleveringen zodat analisten sneller over nieuwe data kunnen beschikken. Ook voorkomt dit dat hetzelfde wiel vaker moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische onduidelijkheden of onmogelijkheden dan door coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

4. Randvoorwaarden

Naast de hiervoor omschreven aanbevelingen dient bij de verlenging van deze City Deal rekening gehouden te worden met de volgende randvoorwaarden:

- Gemeenten die vanaf de start hebben deelgenomen aan deze City Deal worden vrijgesteld van een financiële bijdrage aan de landelijke begroting;
- Er moeten voldoende financiële middelen zijn om de City Deal te kunnen verlengen voor tenminste de duur van twee jaar;
- Er moet sprake zijn van een zodanig werkwijze dat meerdere analisten gestructureerd kunnen werken;
- De deelnemende organisaties dienen voldoende middelen beschikbaar te hebben om een eigen projectorganisatie, inclusief eigen analysecapaciteit, te kunnen financieren;
- Naast analysecapaciteit dient er voldoende domeinexpertise te worden betrokken binnen de onderzoeken;
- Er wordt in de verlenging een evaluatiemoment ingebouwd om de ontwikkelingen binnen de City Deal kritisch tegen het licht te blijven houden, zodat aanpassingen of veranderingen in de werkwijze doorgevoerd kunnen worden. Hierdoor kan tussentijds en ten behoeve van de betrokken besturen de stand van zaken worden opgenomen;
- Er moet gezocht worden naar een praktische en efficiënte werkwijze die zowel recht doet aan de beperkingen die de CBS-wet oplegt als aan de mogelijkheden om onderzoek te doen met optimale betrokkenheid van alle partijen.

Interview Ruben Dood, CBS

‘Zonder data science kun je ondermijning niet in kaart brengen’

‘De City Deal Zicht op Ondermijning is voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’, zegt Ruben Dood, directeur statistische dienstverlening en informatieverstrekking van het CBS. ‘Zo krijgen we meer inzicht in ondermijning. Bovendien heeft het tot een nieuw vakgebied geleid, de kwantitatieve criminologie.’

Hoe kan data science bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in fenomenen die duiden op ondermijning? Over het antwoord op die vraag

hoeft Dood niet na te denken. ‘Hoe zou je het probleem in kaart kunnen brengen zonder data science?’ Data analyse is cruciaal om een



betrouwbaar beeld te krijgen, stelt hij. ‘Anders heb je niet veel meer dan onderbuikgevoelens. Die zijn veel waard, maar je zult toch moeten controleren of je hypothese klopt.’ Moet je uitgaan van een hypothese? Sommige deelnemers aan de City Deal zouden liever zien dat alle data naast elkaar gelegd worden. ‘Dat is niet zo vruchtbaar. Dan vind je ook correlaties zonder causaal verband.’ Hij noemt het voorbeeld van de onderzoeker die een zeer sterke correlatie ontdekte tussen het aantal ooievaars per vierkante kilometer en het geboortecijfer. ‘Ooievaars komen voor in landelijke gebieden. Landelijke gebieden zijn behoudender en men is geloviger. Gelovige mensen hebben vaak een hoger geboortecijfer. Kortom, beide fenomenen hebben dezelfde achterliggende oorzaken, maar de fenomenen hebben niets met elkaar te maken.’

Samenwerking CBS

Het CBS levert een bijdrage aan de City Deal door grote hoeveelheden data beschikbaar te stellen. Deze data, bijvoorbeeld over inkomens, het aantal auto's dat iemand heeft, sociaal-economische factoren, werden in een beveiligde CBS-omgeving geplaatst. Onderzoekers van gemeenten kunnen hier inloggen, nadat ze een speciale procedure hebben gevolgd. ‘Het gaat immers om zeer gevoelige informatie die alleen gebruikt mag worden ten behoeve van de statistische functie en die nooit herleidbaar mag zijn tot personen of organisaties.’ Ook organiseerde het CBS bijeenkomsten waarin ze uitleg gaven over data-analyse – wat is significant, wanneer is er een correlatie – en over de systemen, de statistische tools en de software.

Onderwereld en bovenwereld

Dood noemt de City Deal ‘voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’. ‘We kennen het grote probleem van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.’ Denk aan een boer die op geen enkele manier in aanraking wil komen met criminaliteit, maar er middenin zit nadat hij – te goeder trouw - zijn schuur heeft verhuurd aan iemand die opslagruimte nodig heeft. De schuur verandert in een drugsclub, de boer voelt zich zo geïntimideerd dat er geen weg meer terug is en vervolgens is hij ook nog chantabel. ‘Mensen worden onbedoeld en onbewust meegezogen in een crimineel circuit. Zorg dat je dit soort patronen herkent en ontwikkel beleid om het te voorkomen.’

Zonder wrijving geen glans

‘De samenwerking in de City Deal was een leerzaam proces’, zegt Dood. Daar waren allerlei redenen voor. Zo moet er officieel nogal wat geregeld worden om iemand toegang te geven tot microdata. Niet alleen waarborgen ten aanzien van geheimhouding, maar de datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Sommige gemeenten hadden behoefte aan meer expertise voor data-analyse en moesten externe professionals aantrekken. Dus moest de procedure om toegang te krijgen tot de gegevens opnieuw plaatsvinden. Bovendien kostte het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. ‘Dat leidde tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons’, zegt Dood. Hij voegt er direct aan toe: ‘Zonder wrijving geen glans. Dit is een nieuw vakgebied. Het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.’

Nieuw vakgebied

Achteraf gezien was het beter geweest als gekozen was voor ‘een beetje scrumachtige werkwijze’, denkt Dood. ‘Een minder vaak wijzigend team van onderzoekers dat maandelijks bij elkaar komt, terugkoppelt aan de gemeenten, praat, leert en aanpassingen doet.’ Op basis van de kennis en ervaringen die het CBS heeft opgedaan met de City Deal pleit hij voor het vervolg van de City Deal voor een andere werkwijze.

‘Bij het CBS en bij universiteiten werken wetenschappers die kennis hebben van data en van criminologie. Wij hebben alles in huis om dit soort onderzoek te doen. Universiteiten zorgen voor wetenschappelijke borging. Ik kan me voorstellen dat je een onderzoeksgroep samenstelt met onder anderen medewerkers van gemeenten en andere betrokken partijen, universiteiten en het CBS. Je zou bijvoorbeeld maandelijks cijfers kunnen leveren over hoe het staat met de ondermijning en eens per jaar een diepgaande rapportage. Met een vast team komt er een veel structurelere kennisopbouw.’ Een mooi effect van de City Deal is volgens Dood dat er meer invulling wordt gegeven aan kwantitatieve criminologie. ‘Ik zou het een geweldig succes vinden als er over vijf jaar in Nederland ook een hoogleraar kwantitatieve criminologie is.’



5. Verwachtingen verdere ontwikkeling

Deze City Deal heeft zoekend vorm gekregen: gaandeweg groeide het denken, doen en het vertrouwen in deze aanpak. Er lag geen vastomlijnde strategie naast de onderzoekopzet: de ontwikkelingen ontstonden uit expertise en uit professionele intuïtie. Dat heeft soms geleid tot gevoelens van stroperigheid, tot verwarring wie welke analyse-capaciteit zou inbrengen, of tot onbegrip voor juridische of technische complicaties die optraden. Of die rimpels te vermijden waren zullen we niet meer echt te weten komen, maar nu de methode wel bekend is kunnen we doorpakken. Nu kunnen nieuwe partners er hun voordeel mee doen, hun leercurve zal beduidend korter zijn. Die kansen schetsen we hier.

Bij het vervolg van deze aanpak zal ook nadrukkelijk moeten worden onderzocht op welk(e) eventueel andere thema('s) en welke wijze de aansluiting mogelijk is met de RIEC's. Met name op het gebied van analyses, van het eventuele gebruik van de Veiligheidsinformatie-knooppunten van gemeenten⁶ en van de mogelijke inzet van de Urban data Centers van het CBS.

Voor een vervolg van analyses op vastgoedfraude en drugs zien we nu deze **drie kansen**.

1) Regionale Informatie en Expertise Centra

De betrokkenheid van de **Regionale Informatie en Expertise Centra** (RIEC's) beperkt zich nu nog tot het beperkt deelnemen aan lokale project-overleggen en domeinexpert-sessies. Om daarbij betrokken te blijven neemt het Landelijk Informatie en Expertise Centrum ook deel aan het Coalitieoverleg.

Bij verlenging van deze City Deal valt te bespreken of en zo ja hoe de data-analyses van deze City Deal waarde hebben voor de Ondernemings-beelden van de RIEC's (voorheen: de Bestuurlijke Criminaliteitsbeeld Analyses, BCBA's). Ze kunnen deze waarschijnlijk ondersteunen. Daarnaast zouden ze voorafgaand aan operationele projecten als verkenning kunnen dienen, om vast te stellen welke bronnen relevante en bruikbare informatie bevatten. Temeer omdat de thema's waar deze City Deal zich tot nu toe op heeft gericht, ook thema's zijn waar de RIEC's zich op richten. De methodiek van de City Deal levert kansrijke zoekgebieden op waardoor schaarse operationele analysecapaciteit bovendien efficiënter, effectiever en objectiever kan worden ingezet.

Deze figuur 7 toont de indeling van Nederland in 10 RIEC's.

Figuur 7: 10 RIEC-gebieden



2) Verbinding vastgoed met drugs

In algemene zin valt er een **verbinding te maken tussen de thema's** vastgoedfraude en drugs. Als een combinatie mogelijk is op basis van de microdata en aanvullende data (al dan niet gemeentelijk) per gebied, tussen een of meerdere vastgoedprofielen en de

⁶ <https://ibestuur.nl/podium/vik-haalt-meer-uit-basisregistraties>

productie of handel in soft- of harddrugs, dan kan dit versterkend werken en focus aanbrengen voor nader onderzoek op ondermijnende criminaliteit. Veel drugopbrengsten worden immers gebruikt als investering in vastgoed, waarmee drugscriminelen voet aan de grond krijgen in de gemeente. Zijn er overeenkomsten tussen enerzijds de gebieden waar drugs worden geproduceerd, verhandeld en/of gebruikt en anderzijds de gebieden met vastgoedfraude, waar panden voor speculatie worden gebruikt? Dat biedt mogelijk nieuwe perspectieven.

De gemeente Amsterdam heeft in haar onderzoek veelvuldig met enkele banken een zogeheten 'keukentafeloverleg' gevoerd. Bij deze overleggen, gericht op vastgoedfraude, werden geen feitelijke gegevens maar wel inzichten met elkaar gedeeld. Deze inzichten hebben bij een van de banken al geleid tot een eigen intern onderzoek. Nieuwe analyses op de monitoring van betalingsverkeer toonden patronen die daarvoor, zonder dit inzicht uit data-analyse, nog niet als verdacht werden herkend. Vervolg overleggen staan inmiddels gepland en de verwachting is dat ook de andere aangesloten banken de opgedane inzichten gaan gebruiken en hun ervaringen delen met de aan deze City Deal deelnemende partijen.

3) Clusteranalyse van risicofactoren

Om de inzichten aan de hand van de analyseresultaten te kunnen visualiseren is een prototype samengesteld waarin met verschillende parameters, gebaseerd op de gebruikte data, uitkomsten worden getoond. Voor vastgoedfraude in wijken van de G4 geeft **clusteranalyse** een beeld van de meest risicovolle wijken in de G4 en het bijbehorende risico, gebaseerd op de samengestelde vastgoedprofielen. Dit geeft focus en prioritering voor de aanpak van preventie en bestrijding van bepaalde fenomenen/modus operandi binnen de vastgoedfraude. [REDACTED]

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

‘We ontdekken patronen die we nog niet kennen’

‘Complexe datasets bij elkaar brengen en analyseren, dat is wat data science doet’, zegt Arno Knobbe, universitair docent aan het Leiden Institute of Advanced Computer Science (LIACS) van de Universiteit Leiden. ‘Daarmee haal je inzichten en bevindingen naar boven die je niet ziet als je alleen in je eigen gebiedje kijkt.’

Vaak kijken mensen binnen een beperkt gebied, stelt Knobbe. ‘Bijvoorbeeld alleen naar de fiscale aspecten, of alleen naar de sociale aspecten. Dat geeft een heel sterke bias. Dan kijk je alleen naar mogelijkheden die binnen dat beperkte domein liggen. Data science levert verbreding op. Door een heleboel databronnen aan elkaar te koppelen, zie je overstijgende patronen.’ Daarom is de City Deal Zicht op Ondernijning volgens Knobbe waardevol. In de beginfase van de City Deal heeft hij de betrokken partijen bijgepraat over data science. Zijn boodschap was duidelijk: ‘Zorg dat je niet alleen hypothesegedreven naar de data kijkt, maar laat de data de hypothesen genereren.’

Niet het gebaande pad

Klassieke wetenschap is in hoofdlijnen hypothesegedreven, legt Knobbe uit. ‘Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Dat wil je zeker weten, dus je gaat data verzamelen om die hypothese te toetsen. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan toets je: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt.’ Het voordeel van data science ten opzichte van klassieke wetenschap is dat je méér kunt zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Knobbe: ‘Laten we van het gebaande pad af gaan en met een open mind kijken. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?’

Nieuwe inzichten

Knobbe is als datawetenschapper bijvoorbeeld betrokken bij LottoNL-Jumbo, de grootste schaatsploeg van Nederland. Welke factoren in de training zorgen ervoor dat een schaatser in topvorm

op het ijs verschijnt? Van welke trainingen wordt de schaatser fitter, van welke vermoeid? ‘De coach let daar natuurlijk ook op. Die keek naar een handvol factoren.’ Dankzij data science konden wetenschappers naar honderden factoren kijken. Knobbe: ‘Daar kwamen duidelijke patronen uit. Als je dit doet, word je sneller. Als je dat doet juist niet.’

Kan data science op het gebied van ondernijning ook tot nieuwe inzichten leiden? ‘Het kan je een richting op sturen.’ Knobbe verzint een voorbeeld. ‘Ongebruikelijke financiële transacties boven de € 25.000 moeten gemeld worden. Dan zegt jouw onderbuikgevoel misschien dat criminelen daar net onder gaan zitten. Ze maken € 24.900 over. Dus daar ga je naar zoeken. Maar misschien levert data science de kennis op dat de gemiddelde ondernijner veel lager gaat zitten en nooit meer dan € 18.000 stort. Dat kun je dan verder onderzoeken.’

Vruchten plukken

Data science is een exploratief proces. Het kan allerlei hypothesen opleveren, die vervolgens nog getoetst moeten worden. ‘Verzamel daarom meer data dan in eerste instantie noodzakelijk lijkt’, adviseert Knobbe. ‘Dus niet aan de domeinexpert vragen: welke data heb je nodig? Want dan krijg je te horen wat je al weet en ben je weer ouderwets je hypothesen aan het toetsen.’ Voor datawetenschappers vormen de juridische kaders, zoals de doelbinding in de privacywetgeving, een beperking. Knobbe: ‘Dat werkt remmend. Je wilt toch patronen ontdekken die je nog niet kent? Er kan zo veel! Laten we datasets koppelen. De City Deal Zicht op Ondernijning zal heus niet het eerste data science-project zijn waarbij gevraagd werd: “weet je echt zeker dat je deze variabele ook wilt meenemen?”, terwijl die variabele dan juist iets interessants oplevert.’ Wat is zijn advies aan de City Deal? ‘Ga ermee door. Je gaat zeker vruchten plukken.’



6. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'

6.1 Aanleiding en doelstelling

Op 28 april 2016 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" uit. Dat was het antwoord op de adviesaanvraag van het kabinet van 26 mei 2014, over het thema "Big Data, veiligheid en privacy". De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het rapport geeft uitgangspunten voor data-analyse op het terrein van de veiligheid (Kamerstukken II 2016-2017, 26643, nr. 426). Daaraan vooraf ging onder meer het pionierswerk van het Openbaar Ministerie (met FINPRO) en de gemeente Rotterdam (Big Data Onderzoek Rotterdam Zuid).

Volgens het kabinet biedt het gebruik van data-analyse kansen voor de uitvoering van de verschillende overheidstaken, voor het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie (zoals door op risicoschatting gebaseerde inspecties). Kansen liggen bij het werk aan veiligheid, dienstverlening en zorg voor burgers.

De verdere ontwikkeling van data-analyse moet gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal staan hierbij de bescherming van de privacy (zoals persoonsgegevens), het verbod van discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

Dit onderzoek is gericht op criminaliteitsstatistiek en levert geen informatie op die tot personen herleidbaar is. Dus ook geen informatie die direct geschikt is voor operationele doelen, waaronder opsporing, met betrekking tot bepaalde personen. Wel kunnen partners van deze City Deal de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse verder gebruiken: om die binnen de grenzen van haar wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover die partner rechtmatig beschikt. Zo zouden de RIEC's de met de analyses opgedane inzichten gebaseerd op relevante bronnen en gegevens kunnen benutten voor de uitvoering van hun activiteiten.

De wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben een algemeen normerend karakter en kunnen pas in de praktijk een concrete invulling krijgen. De grenzen van wat wel of niet mag, zijn soms nog onduidelijk. Dit kan via experimenten worden verhelderd om er praktische lessen uit te trekken. De kabinetsreactie ziet het uitvoeren van experimenten als actiepoint voor de verankering en uitwerking van de beleidsuitgangspunten en voor de versterking van de wettelijke basis onder data-analyses. Deze City Deal vult dit in met vijf experimenten.

Op 28 juni 2017 is het convenant onder deze City Deal ondertekend door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, naast de ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën/Belastingdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze City Deal is een onderzoeksproject dat zich via data-analyse richt op het verkrijgen van inzichten en handelingsperspectieven voor de aanpak van ondernijnde criminaliteit. Dat gebeurt door het zoeken naar patronen en (samenhangende) indicatoren. (Opsporing van individuele strafbare feiten valt hier nadrukkelijk buiten.)

De hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

1. bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit,
2. meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Ad 1: We willen meer inzicht krijgen in de onderliggende patronen van ondernijnde criminaliteit, voor het formuleren van een strategie voor handhaving en preventie en ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Daarvoor willen de partners de volgende inzichten realiseren:



- a. Het herkennen van lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit; het herkennen van gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches; het onderkennen van (gebrek aan) maatschappelijke weerbaarheid.
- b. Het verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken, drempels te kunnen opwerpen en instrumentarium te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit per deelnemende partij.

Ad 2: We willen meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij het in kaart brengen van de onderliggende patronen in de te onderzoeken thema's, als bijdrage aan een effectieve en legitieme inzet van data-analyse door samenwerkende overheden.

Daarvoor willen de partners dit realiseren:

- a. Inzicht in de kwaliteit van de beschikbare data die noodzakelijk is voor het kunnen verrichten van betrouwbare analyses en inzicht in eventuele onvolkomenheden in de beschikbare databestanden, ten behoeve van gerichte acties door de deelnemende partijen ter verbetering van de eigen datasystemen;
- b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor het uitvoeren van data-analyse met gegevens van verschillende publieke partijen en mogelijk ook private partijen;
- c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop (*Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426*); het trekken van praktische lessen en deze beschikbaar maken;
- d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse, zoals voor criminaliteitsbestrijding, door een reproduceerbaar, transparant traject en zo bijdragen aan een breder debat over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van data-analyse;
- e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het opstellen van data-analyses.

6.2 Centrale onderzoeksmethode

Voor het juiste begrip van de criminologie als wetenschap zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken essentieel. *Kwantitatieve* criminologie (zoals deze City Deal) gebruikt methoden en technieken voor het objectiveren en kwantificeren van fenomenen bij criminologische onderzoeksvragen. Deze City Deal doet dit door onder meer door het verrijken van data en gebruik te maken van innovatieve databronnen en is in die zin experimenteel van aard. Daarentegen richt de *kwalitatieve* criminologie zich op de narratief achter deze criminologische fenomenen, met bijvoorbeeld diepte-interviews en document analyses.

Data-analyses kunnen op verschillende manieren worden toegepast. Wij zijn zowel toetsend als exploratief te werk gegaan. Zo startte Amsterdam vanuit de hypothese dat stichtingen met een ANBI status die handelen in vastgoed, gevoelig zouden zijn voor ondermijnende criminaliteit. Terwijl Rotterdam en Den Haag eerst een verkennend beeld over de handel in vastgoed wilden ophalen, gebaseerd op de uitkomsten van data-analyses en daaruit een aantal indicatoren hebben afgeleid. Ook Utrecht heeft exploratieve data-analyses genomen als uitgangspunt voor hun onderzoeken. De data-analyses van de B5 zijn verklarend en gericht op voorspellingen.

6.3 Aanpak en organisatie

Na ondertekening van het convenant hebben de gemeenten multidisciplinaire projectteams opgericht. Bij het CBS vonden brainstormsessies plaats op de thema's Vastgoedfraude en Drugs met diverse partijen, om zoveel mogelijk input te krijgen en aangrijpingspunten te vinden. Hierna zijn per gemeente kleinere sessies met domeinexperts gehouden, vanuit



partijen als politie, gemeente, belastingdienst, banken, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Beroepsvereniging van Notarissen, de farmaceutische industrie e.d. En er vonden verdiepende gesprekken plaats met domeinexperts van het CBS om te komen tot uitleg en meer begrip van de bestanden voor de data-analyses.

Parallel hieraan hebben de gemeenten hun plannen van aanpak vorm gegeven, gevolgd door een onderzoeksopzet. Nadat de onderzoeksopzet per gemeente door alle coalitiepartners werd goedgekeurd, troffen zij de technische en organisatorische voorbereidingen voor toegang tot de Remote Access (RA) omgeving van het CBS. Daar vindt de feitelijke analyse plaats op de per thema geduide microdatabestanden.

Het Coalitieoverleg bestaat uit alle partijen die het convenant hebben ondertekend. Dat vergaderde eens per twee maanden en het had vooral een coördinerende functie tussen alle partners. Behalve de voortgang bespreken werd hier vooral overleg gevoerd over het nut en de noodzaak om bepaalde gegevens van deelnemende partners te kunnen krijgen en gebruiken, over de mogelijke handelingsperspectieven die de inzichten op de data-analyses opleverden en over presentaties door gemeenten of externe partijen.

Op gemeenteniveau heeft de lokale driehoek het eigen plan van aanpak met de onderzoeksopzet besproken en vastgesteld. Daarnaast heeft elke gemeente een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak door de leden van het coalitieoverleg werden de stappen gezet om toegang te krijgen tot de RA-omgeving van het CBS.

De uitkomst is een zelfstandig resultaat van de City Deal: hij staat samengevat als infographic in Bijlage 2 van dit rapport.

Op rijksniveau is er een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het CBS. Naast de voortgang werden in deze werkgroep met name facilitaire onderwerpen en escalatiepunten besproken.

Het maandelijkse Operationele Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en het CBS besprak diverse onderwerpen en deelde de leer- en evalueerpunten. Hier werden afspraken gemaakt over het verkrijgen van bepaalde gegevens, zodat dit desgewenst gecoördineerd kon plaatsvinden, zoals bij het Landelijk Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU). Ook de benodigde capaciteit en inzet van extra data science-analisten werd hier regelmatig besproken.

6.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018

In april 2018 is de City Deal tussentijds geëvalueerd door de partners. Hun reacties zijn toen opgetekend in de 'Tussenevaluatie en inventarisatie behoefte en continuering City Deal ZoO', verschenen op 25 mei 2018. In deze paragraaf vatten we de inzichten uit deze tussen-evaluatie samen, omdat die een goed beeld geven van de doorgemaakte ontwikkeling tot aan dat moment.

Alle deelnemers gaven toen aan dat ze veel leren van de samenwerking en van het data-onderzoek. De ervaring met data-analyse blijkt niet alleen nuttig in het kader van deze City Deal, maar is ook bruikbaar in andere en toekomstige projecten. Het CBS heeft aangegeven dat dit ook intern bijdraagt aan meer kennisdeling. De samenwerking wordt ervaren als een unieke kans om van elkaar te leren en als één overheid samen te werken aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarmee heeft het project deuren geopend die voorheen dicht zaten, niet alleen tussen de deelnemers maar ook naar externe partijen.



Kenmerkend voor een (complex) samenwerkingsproject als deze City Deal is dat je te maken krijgt met een veelheid aan partijen, verwachtingen, verantwoordelijkheden, ambities en praktische hobbels. Door deze complexiteit is er veel overleg nodig tussen de verschillende partijen. De tempoverschillen in vorderingen en ambities tussen de gemeenten hebben er ook toe geleid dat het eerste deel meer tijd kostte dan was gepland. Dit leidde niet alleen tot vertraging maar ook tot frustratie bij de partijen.

Het traject kende dus een lange en vooral procesmatige start met (toen nog) weinig aandacht voor de operationalisatie, hetgeen zich vaak wreekt in een gebrek aan (analyse)focus, het ontbreken van essentiële data van externe bronhouders en een gebrekkige en gefragmenteerde analysecapaciteit. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke ambitie niet realistisch was gepland in termen van capaciteit, tijd en geld. Daardoor bleef er te weinig tijd en geld over voor verdiepende analyses, zodat het niet mogelijk bleek om binnen de oorspronkelijke termijn (juni 2018) de gehoopte inzichten op te leveren.

Data-onderzoek is in de praktijk een weerbarstig proces gebleken. De gemeenten liepen voor een groot deel tegen dezelfde dingen aan. Een van de grootste problemen met het data-onderzoek was de wisselende en gefragmenteerde data-analysecapaciteit in het project. Dit bleek bij alle deelnemende organisaties die analysecapaciteit leverden een probleem. Bij het CBS waren de (financiële) middelen ook beperkt, waardoor interessante aanvullende data niet konden worden toegevoegd. Beschikbaarheid van de data en van analysecapaciteit om deze data te verwerken is essentieel gebleken voor dit project.

Daar staat tegenover dat de deelnemers zich positief uitlaten over de Remote-Access omgeving van het CBS en het kunnen beschikken over 'unieke' data op landelijk niveau. Deze omgeving borgt de privacy en de outputcontroles voorkomen kansen op datalekken. De data in de RA omgeving is sinds april 2018 voor alle partners beschikbaar en wordt momenteel nog verrijkt met data van externe bronhouders, waaronder gemeentelijke data.

Ten slotte: een data-scientist wil niet per definitie véél data hebben, maar wil vooral goede en bruikbare data krijgen om verkennend nieuwe inzichten te kunnen opdoen. De wettelijk vereiste doelbinding en het principe van data-minimalisatie beperken echter op hun beurt het beschikbaar stellen van die data. Dit blijkt een lastige paradox. Het beschikbaar krijgen van externe data van bronhouders vergt veel (juridische) discussie en investering in 'goodwill' en uitleg over doelbinding. Dit vergt veel meer tijd en energie van alle betrokkenen dan was voorzien.

Datascience gaat immers uit van exploratief onderzoek, dat wil zeggen niet hypothese gestuurd onderzoek (ook wel: deductief onderzoek, data-gedreven werken en meer geavanceerde technieken als predictive analytics, machine learning e.d. die alle uitgaan van het analyseren van grote hoeveelheden – soms ook ongestructureerde - data uit een veelheid aan bronnen). Dat betekent in de praktijk het vanuit data van zoveel mogelijk – niet eerder aan elkaar gerelateerde bronnen - op zoek gaan naar niet vooraf veronderstelde relaties en verbanden (ook wel 'unknown unknowns': op zoek naar het onbekende).

Het werken zonder hypothese betekent in principe dat er vooraf geen scherp geformuleerd doel voor dataverzoeken/-delen kan worden benoemd, men is immers op zoek naar het onbekende. Het doel is abstract en kan 'slechts' in algemene termen worden verwoord in termen van: "teneinde vanuit een veelheid bronnen te kunnen komen tot nog niet bekende relaties en inzichten om beter zicht te kunnen krijgen in fenomenen en patronen van ondermijnende criminaliteit"), hetgeen door juristen kan worden geïnterpreteerd als een onvoldoende juridische grondslag. Voor de praktijk van de data-scientist betekent dit dat hij/zij het vaak zal moeten doen met minder data dan gewenst.



6.5 Lessen en kansen uit dit verloop

Om diverse redenen heeft het krijgen van inzichten bij aanvang langer geduurd dan vooraf verwacht. Dat had met name te maken met beperkte en wisselende personele capaciteit, de beschikbare analysecapaciteit en de moeite om – aanvullend op de CBS-data – eigen data van externe bronhouders te verkrijgen. De voorbeelden over vastgoed komen vooral uit het Amsterdamse project, dat aanvankelijk vooropliep ten opzichte van de andere vier gemeenten.

Inmiddels is er sprake van een gelijkwaardig optrekken met de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Te verwachten valt dat de eerste inzichten al binnenkort kunnen worden verrijkt met lokale inzichten ('output') vanuit de vier andere deelnemende steden.

De gemeenten zijn nog doende met de juridische grondslagen voor het gebruik en de uitvraag van gegevens uit eigen gemeentelijke bestanden, zoals verstrekte subsidies, opleidingen en schooluitval, overlast, panden die onderzocht zijn, et cetera.

Amsterdam heeft dit proces voor de aan het CBS te leveren gemeentedata reeds afgerond. De Commissie Persoonsgegevens Amsterdam heeft over de levering van gemeentedata aan het CBS positief geadviseerd.

Er worden voorbereidingen getroffen om gegevens van verdachte transacties bij de FIU via het CBS te pseudonimiseren, om die in de analyseomgeving beschikbaar te krijgen en aanvullend te gebruiken. Daaruit verwachten we interessante nieuwe inzichten.

Een andere les: de CBS-wet en de Algemene Verordening Gegevensbescherming maken het mogelijk om statistisch onderzoek te doen met microdata en aanvullende data van diverse organisaties onder blijvende bescherming van de gewenste vertrouwelijkheid, waardoor dit onderzoeksproject kan plaatsvinden. Momenteel staat de *Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden* uit voor internet-consultatie, die raakt aan dit vraagstuk.

Zoals eerder beschreven over het verkrijgen van gegevens ingevolge artikel 9 en 10 van de Wet politiegegevens dient bij aanvang van de behoefte aan nieuwe data eerst een duidelijke beschouwing te worden gedaan over de kwaliteit, (technische) bruikbaarheid, concrete behoefte (doelbinding) en juridische grondslag.

‘Informatie delen is cruciaal’

‘Alles staat of valt met data’, zegt Kees Lacet, die zich al meer dan twintig jaar bezighoudt met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hij treedt op als adviseur van de gemeente Amsterdam bij de City Deal Zicht op Ondernijning. ‘Deze samenwerking kan een enorme bijdrage leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.’

Misschien werd de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor het eerst goed zichtbaar in de jaren negentig van de vorige eeuw. ‘Dat was de tijd van de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Maarten van Traa’, vertelt Lacet. Zelf werkte hij destijds bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam. Een van de conclusies van een onderzoek op initiatief van de commissie-Van Traa luidde dat de overheid niet meer de baas was in het Wallengebied. Om de criminaliteit aan te pakken, zette Amsterdam het Wallenproject op. ‘Toen zagen we al dat informatie delen cruciaal is.’ Lacet ging daarmee door toen hij in 2000 op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad het Van Traa-team oprichtte, waaraan hij tot 2012 leiding gaf. ‘Dat team beperkte zich niet tot de Wallen, maar richtte zich op de hele stad. De naam Van Traa-team kozen we als een eerbetoon aan Van Traa, die inmiddels overleden was.’

Ook toen al data-analyse

Lacet ging in 2012 met pensioen. Direct daarna ging hij aan de slag in IJmuiden, om het havengebied op te schonen. ‘Even weg uit Amsterdam om mijn opvolgers niet voor de voeten te lopen.’ Sinds 2017 werkt hij weer voor de gemeente Amsterdam. ‘De City Deal kwam eraan. Daar wil Amsterdam graag een bijdrage aan leveren, zeker op het gebied van data-analyse.’ Informatie delen, gegevens uitwisselen, daar zette Lacet als hoofd van het Van Traa-team al stevig op in. ‘We kregen van het Kadaster gegevens over verkoop van onroerend goed. Wie koopt, wie verkoopt, wie is de notaris, zit er een hypotheek op? Die gegevens legden we naast informatie van politie en justitie. Dat was ook data-analyse, maar lang niet zo geavanceerd en wetenschappelijk als nu.’

Witwassen

In de City Deal richt Amsterdam zich op stichtingen en vastgoed. ‘Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Het geld komt zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed.’ Het onderzoek loopt nog, maar inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat binnen die groep velen hoog scoren op de verdachtenlijst van de politie. ‘Als blijkt dat op grote schaal misbruik gemaakt wordt van stichtingen, kun je gericht handhaven. Of ervoor zorgen dat er bij de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld een bel gaat rinkelen als iemand bestuurder is van meer dan vijf stichtingen. En uitzoeken of dit in heel Nederland speelt.’

Je weet niet wat je niet weet

‘De meerwaarde van de City Deal is dat we inzicht krijgen in dit soort patronen’, zegt Lacet. ‘Ik heb me nooit gerealiseerd over hoeveel data het CBS beschikt. Dat is ongelooflijk. Je kunt dus ook op een andere manier te werk gaan. Niet een hypothese toetsen, maar databronnen naast elkaar leggen en kijken wat eruit komt. Je weet niet wat je niet weet. Juist op het terrein van ondernijning en criminaliteit, waar alles onzichtbaar en verborgen is, is dat interessant. Laat inhoudelijk deskundigen en datawetenschapper met elkaar samenwerken. Als we de gelegenheid krijgen voor verlenging, wordt dat een zinvol traject.’ Als het aan Lacet ligt worden de privacyregels dan opgerekt. ‘Niet voor burgers of private organisaties, maar voor overheden. De privacywetgeving zorgt voor tijdverlies. De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld is een gigantisch probleem. Zorg daarom dat het makkelijker wordt om informatie uit te wisselen voor overheidsorganisaties die samenwerken om ondernijning te bestrijden.’



7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude

Na de algemene beschrijving hierboven volgt nu in meer detail de aanpak die is ontwikkeld.

De centrale onderzoeksvraag van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag samen was: "Hoe kunnen we meer inzicht krijgen in de patronen en onderliggende mechanismen van vastgoedfraude in Nederland, door gebruik te maken van data analytics op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en data van de gemeente en derden (zoals bijvoorbeeld het Kadaster)?" Daarnaast richtte Amsterdam zich nog extra op stichtingen en verenigingen in relatie tot vastgoedfraude.

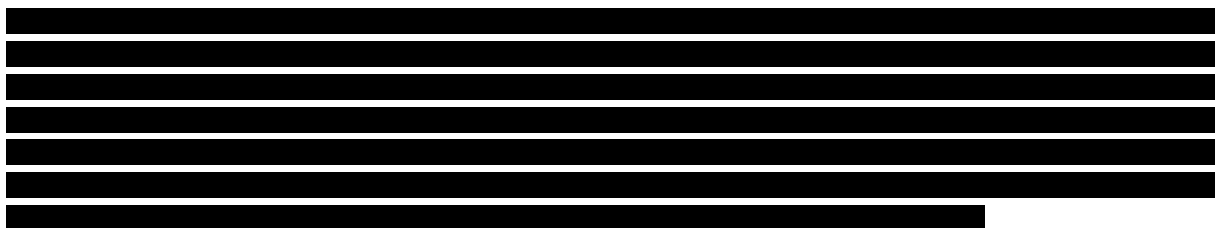
Voor een goed begrip van de context: vastgoedfraude kan worden onderverdeeld in speculatie (verhandelen) of exploitatie (gebruik). Deze steden focussen zich op de verschijningsvormen of modus operandi van beide aspecten. Daarnaast hebben zij interesse in de onderliggende financiële geldstromen en geografische zoekgebieden.

7.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente

De gemeenten hebben eerst elk een projectplan opgesteld met hun onderzoeksvragen.

De eigen onderzoeksvraag van Amsterdam:

Op welke wijze kan met data analytics zicht worden verkregen op niet-integere (buitenlandse) financieringen van onroerend goed en daarin gevestigde functies in Amsterdam die in eigendom zijn van stichtingen en verenigingen, in het bijzonder met een ANBI status?



Onderzoeksvraag van Den Haag en Rotterdam:

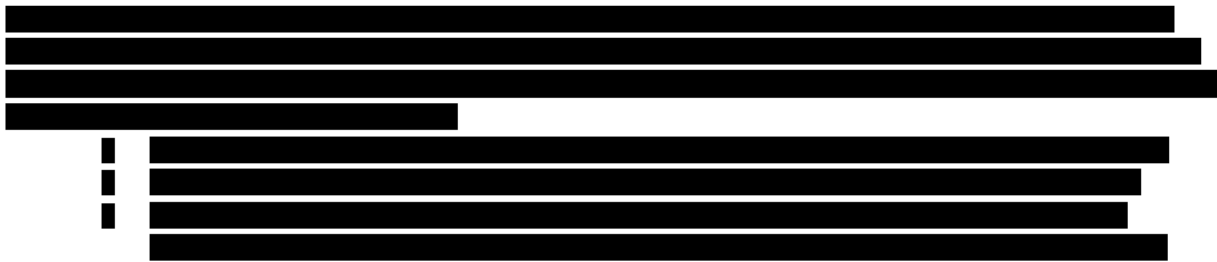
Op welke wijze kan met behulp van data analytics zicht worden verkregen op patronen die iets zeggen over de integriteit van financiële stromen en vastgoedfraude?

De deelnemers raakten verheugd door de toepassing van verschillende analysetechnieken, de gezamenlijke landelijke aanpak en de enorme verscheidenheid van (landelijke) databronnen. Een grote meerwaarde is de uitgebreide duiding van risicofactoren voor vastgoedfraude. Dat werkt als volgt.

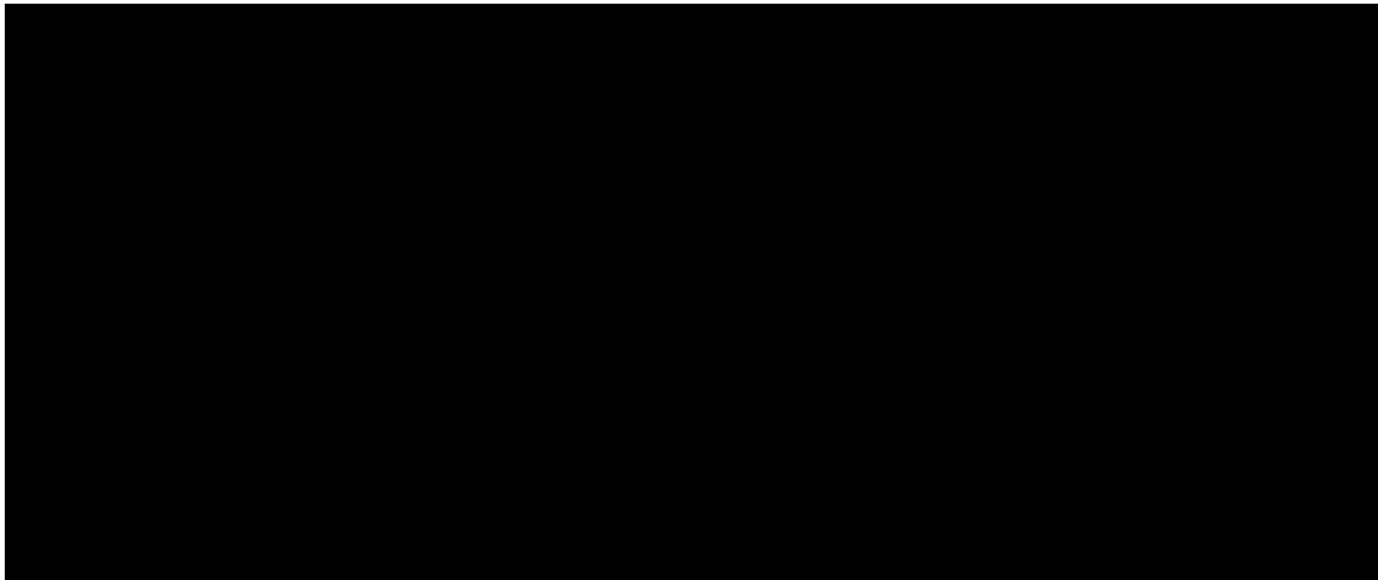
Voor een goede inschatting van het risico voor de verschijningsvormen van vastgoedfraude is het belangrijk eerst de vastgoedmarkt als geheel te beschrijven. Dit referentiebeeld illustreert waarop de risicovolle vastgoedobjecten zich onderscheiden van andere objecten.

Daartoe is een lijst van risicofactoren opgesteld uit de bestaande literatuur en uit ervaringen van (vastgoed) praktijk-experts. Een gedetailleerde uitwerking laat van deze indicatoren zien: wat hun algemene definitie is, hoe hoog het geassocieerde risico is, hoe ze geduid kunnen worden in de data, welke databronnen hiervoor nodig zijn en wat de haalbaarheid is van het analyseren van deze indicatoren in het kader van de City Deal. Figuur 8 hieronder vat ze samen.

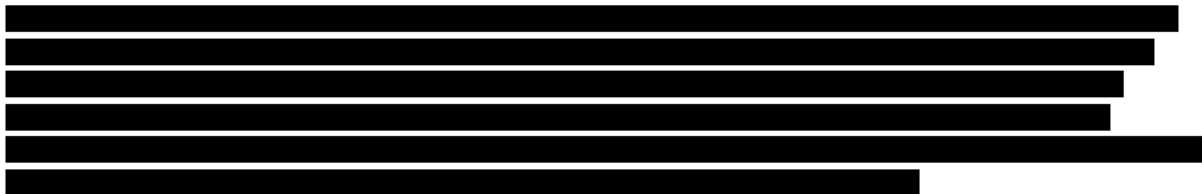




Figuur 8: [REDACTED]



7.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren



Om de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' goed te borgen is inmiddels de basis gelegd voor een dashboard, gemaakt van de resultaten die volgen uit de hiervoor genoemde analyses. De resultaten worden op een zodanige wijze weergegeven dat deze eenvoudig te interpreteren zijn en aansluiten bij de werkwijze van medewerkers die zich bezighouden met de aanpak van ondernijning. Hierdoor kunnen niet alleen de leden van deze City Deal, maar ook andere medewerkers die zich bezighouden met beleid of opsporing gebruik maken van de inzichten die zijn opgedaan met dit onderzoeksproject.

7.3 Toepassing juridisch toetsingskader

Door in deze City Deal met regelmaat de uitkomsten van de analyses te delen met diverse domeinexperts ontstonden er nieuwe inzichten. Die leidden vervolgens weer tot de uitvraag van nieuwe of aanvullende gegevens/microdata uit bronnen van het CBS, of aanvullende gegevens van partijen als het Landelijk Kadaster, het Openbaar Ministerie of de Nationale Politie.

In het juridisch toetsingskader staat beschreven dat het uitvragen van gegevens van additionele bronnen wordt voorafgegaan door overleg en discussie, wat leidt tot een onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk verzoek. Levering van de gegevens vond pas plaats nadat de gevraagde bronhouder voldoende juridische grondslag zag voor het verstrekken. Er is in dit kader overigens nog overwogen om ontheffing te vragen aan het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente, ingevolge artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet Rijksbelastingen (dat biedt een uitwerking van artikel 67 Awr en de Invorderingswet 1990 vanuit het Rijk). Met deze ontheffing kunnen gegevens over lokale heffingen via het CBS in de CBS-analyse omgeving komen voor de analyses. Omdat de toegevoegde waarde laag was gezien de inspanningen, is hier van afgezien.

Vastgoedfraude speelt een belangrijke rol binnen de ondermijnende criminaliteit. Met vastgoed bedoelen we woningen, winkels, horeca, en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude vindt plaats door exploitatie of speculatie. Met exploitatie focussen we op het onrechtmatig gebruik van vastgoed en met speculatie op transacties van vastgoed en bijbehorende criminele activiteiten en investeringen. Zo kan vastgoed worden gebruikt om hennep te kweken of om huisjes te melken. Daarnaast kunnen criminelen door snelle waardestijgingen van het onroerend goed hun geld witwassen. Inzicht in malafide activiteiten met vastgoed is essentieel voor een gerichte aanpak van de ondermijnende criminaliteit te komen en om kwetsbare deelgebieden en branches te detecteren. Binnen de City Deal heeft elke gemeente een specifieke focus. Amsterdam richt zich in het bijzonder op stichtingen (en verenigingen) en hoe deze misbruikt worden als vehikel voor het plegen van vastgoedfraude. Rotterdam is geïnteresseerd in de financiële transacties en (criminele) geldstromen rondom vastgoedfraude. Den Haag heeft een meer algemene scope en daarmee een brede(re) invalshoek tot vastgoedfraude.

7.4 Woningmarkt in waarde

Vastgoedfraude is onder meer in trek bij criminelen voor de snelle winst die er mee te verdienen valt. Vastgoed is, zeker in de grootste steden van Nederland, namelijk van grote waarde en de verwachting is dat die waarde ook blijft stijgen.

In een analyse van de UBS-bank blijkt dat Amsterdam in 2017 op nummer 3 staat van de grootste stijgers in de woningmarktwaarde ter wereld. Bij blijvende groei kan de woningwaarde binnen bijna 6 jaar verdubbelen. Voor 2017 wordt de totale verkoop-waarde van Amsterdam op 176.4 miljard geschat.



7.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude

Vastgoedfraude is op verschillende manieren mogelijk en is meestal niet fysiek zichtbaar of registreerbaar. Dat maakt de analyse van dit fenomeen moeilijk. Toch kunnen we de risicofactoren voor vastgoedfraude in kaart brengen. Zo worden sommige woningen op één dag twee keer of **vaker verkocht**. Dat is op zichzelf al een opvallend resultaat. [REDACTED]

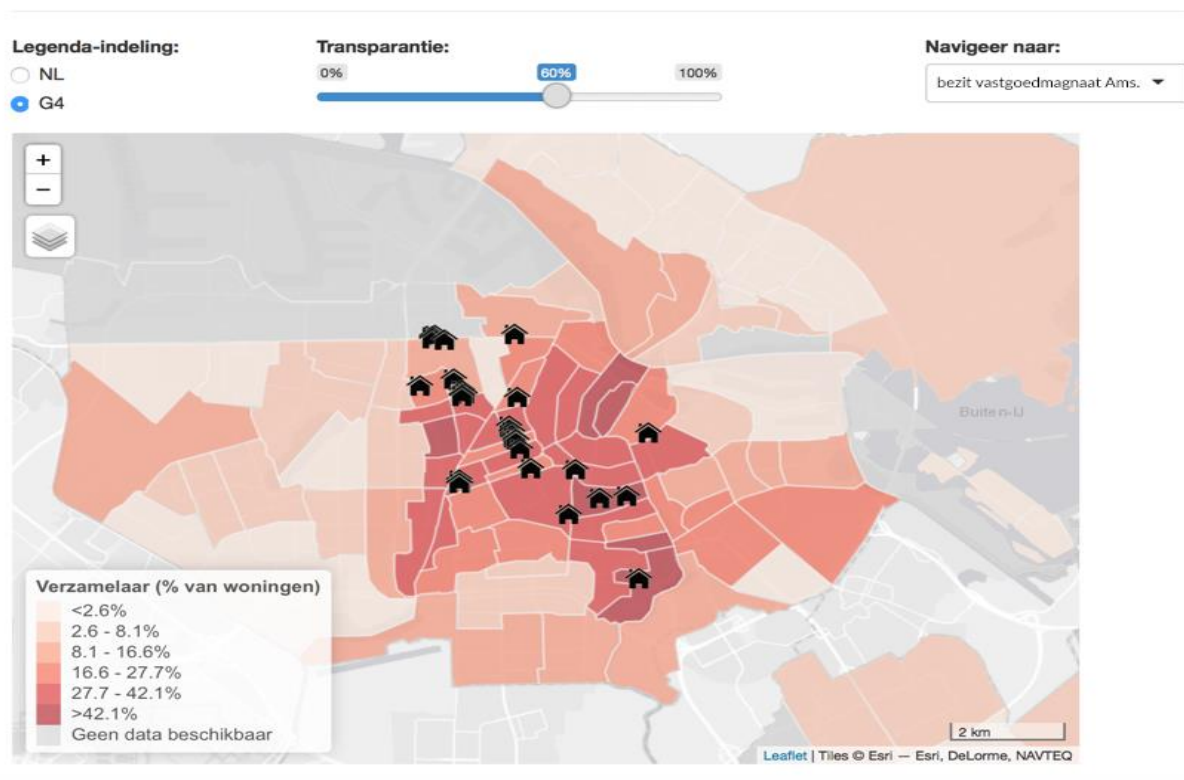
Het is aannemelijk dat deze panden eigenschappen hebben die het aantrekkelijk maken om crimineel geld te investeren en dit geld door verkoop wit te wassen. Door de locatie en de eigenschappen van de panden bloot te leggen, kan hier (preventief) op worden geacteerd.

Een tweede risicofactor zijn de zogeheten **windhoppers**. Dit zijn mensen die van de lucht lijken te leven, dus geen bron van inkomsten heeft, zoals een inkomen als werknemer, uitkering, zelfstandige of ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst. [REDACTED] Tenzij de hypotheek op de woning al is afgelost, kan men zich afvragen hoe deze eigenaren een woning kunnen bezitten om in te wonen, laat staan een woning om te verhuren.

De top-1% grootste woningbezitters van Nederland hebben minimaal drie particuliere woningen in hun bezit. Het hebben van een grote vastgoedportefeuille is op zichzelf niet crimineel, maar wel belangrijk voor huisjesmelkers of katvangers. Het Parool heeft het vastgoedbezit van een bekende vastgoedmagnaat gepubliceerd. Figuur 10 laat dat bezit zien. Ter illustratie is dat vastgoedbezit afgezet tegen de woningen met de risicofactor **verzamelaar**. Zo wordt zichtbaar dat deze vastgoedmagnaat niet de enige is met veel vastgoed in de betreffende Amsterdamse wijken.

Figuur 10: Bezit van een Amsterdamse verzamelaar: de huisjes.

Grootste 4 steden



7.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text line]

[Redacted text block]

‘We willen de risico’s op vastgoedfraude herkennen’

‘Dankzij data-analyse kom je patronen tegen die je op voorhand niet had verwacht. Je krijgt een breder beeld’, zegt Stephan van der Zwaard, gepromoveerd datawetenschapper en in de City Deal betrokken bij onderzoeken naar vastgoedfraude. ‘Met voorspelmodellen van risicofactoren krijg je meer inzicht in ondermijning en kun je gericht handhaven.’

‘Bij eerdere onderzoeken naar vastgoedfraude werd vaak maar naar één regio of stad gekeken’, zegt Van der Zwaard. ‘Terwijl je veel meer inzicht krijgt als je gegevens van verschillende steden of heel Nederland naast elkaar zet. In de City Deal ligt voor vastgoedfraude de nadruk op de G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dan zie je welk fenomeen in een bepaalde stad vaker voorkomt dan in andere steden en welke stad op welk fenomeen moet focussen.’

Exploitatie of speculatie

Vastgoedfraude doet zich op verschillende manieren voor. Het kan te maken hebben met exploitatie, het onrechtmatig gebruik van vastgoed. Bijvoorbeeld panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. De fraude kan ook op het gebied van speculatie liggen; panden die verhandeld worden, bijvoorbeeld om vermogen wit te wassen. ‘Wij kijken naar factoren die duiden op een verhoogd risico.’ Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe vaak huizen verkocht werden tussen 1995 en 2016. ‘Hoe vaak wordt een huis verkocht? Wat is normaal? Dan kom je ook panden tegen die elk half jaar verkocht worden, doorsluishuizen.’

Handvatten voor handhaving

Als data-analist werk je niet altijd hypothese gestuurd, maar je hebt wel focus nodig, stelt Van der Zwaard. ‘Zo zie je bij wijze van spreken dat er in Amsterdam veel appartementen zijn. Maar wat zegt dat over vastgoedfraude? Wat erg helpt is een bril opzetten om risico’s op vastgoedfraude te herkennen. Daarom deden we literatuuronderzoek en spraken we met domeinskundigen. Het is mooi als je een wisselwerking creëert tussen inzichten uit de praktijk en inzichten die de data-analyse oplevert. Door de City Deal komt dat dichterbij elkaar.’ Dit biedt volgens Van der Zwaard handvatten voor de handhaving. ‘Als je weet dat bepaalde risicofactoren in sommige wijken vaak voorkomen, kun je ervoor kiezen om hierop te focussen voor een gerichte aanpak.’

Niet alle data beschikbaar

In de praktijk is het combineren van databronnen soms lastig. ‘Je hebt te maken met

privacywetgeving. Ook als het niet om opsporing gaat, maar om wetenschappelijk onderzoek, zoals bij de City Deal. Zo hebben we lang moeten wachten voordat de data gedeeld konden worden van de verkoopcijfers van vastgoed, die het Kadaster levert aan het CBS.’ Ook zijn bepaalde gegevens nog niet beschikbaar, zoals data over verdachte transacties of over de herkomst van financiering van vastgoed. ‘Als iemand een pand koopt zonder hypotheek, waar komt dat geld dan vandaan? Is het een onderhandse lening? Komt het geld uit het buitenland, of zelfs uit een risicoland? Dat is belangrijke informatie, maar die hebben we nog niet. Je moet kunnen rechtvaardigen waarom je die gegevens nodig hebt en je mag niet meer vragen dan nodig is. Voordat gegevens beschikbaar zijn, gaat daar juridisch veel aan vooraf.’ Dergelijke waarborgen zitten zowel aan de voorkant als aan de achterkant. ‘Alle gegevens zijn gepseudonimiseerd. We werken in een beveiligde omgeving van het CBS. Voordat gegevens naar buiten gebracht worden doet het CBS nog een laatste check, want de informatie mag niet herleidbaar zijn naar adressen of personen.’

Gemeenschapsgeld

Alle analyses zijn gebundeld in een interactieve applicatie. Hierin zijn risicofactoren verwerkt, met onder meer de aard en omvang van het vastgoed, de kansrijke zoekgebieden en de kenmerken van panden en eigenaren. ‘Daarnaast kunnen we met innovatieve clusteranalyses en voorspelmodellen zien bij welke panden en wijken de kans groot is dat je vastgoedfraude aantreft. Dit biedt handelingsperspectief voor gemeenten.’ Hij wijst erop dat gemeenten zelf ook over waardevolle data beschikken. ‘Neem data over subsidies of bouwvergunningen. Je wilt niet dat gemeenschapsgeld voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Bijvoorbeeld dat iemand een vergunning krijgt om vervolgens met crimineel geld een verbouwing te bekostigen. Kortom, als we als overheid de krachten bundelen, kunnen we veel stappen maken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.’

8. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit

De centrale onderzoeksvragen van de gemeenten Utrecht en de Brabant-5 waren: “Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?” en “Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?”

8.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant

De vijf Brabantse gemeenten werken samen in het in kaart brengen van risicofactoren bij hennepkwekerijen. Dat gebeurt deels door profielen op te stellen van het type personen, panden en buurten die het meest “vatbaar” zijn voor een hennepkwekerij, maar ook door te kijken in welke mate factoren voorspellend zijn voor het aantreffen van hennepkwekerijen. De inzichten die hierbij op worden gedaan kunnen enerzijds gebruikt worden om efficiënter in te zetten bij de opsporing, zodat de pakkans groter is. Dit kan bijvoorbeeld door in te zetten in buurten waar het risico op kwekerijen groter is. Anderzijds kunnen de inzichten gebruikt worden voor preventieve doeleinden. Door in kaart te brengen welke bewoners en buurten kwetsbaar zijn voor het beginnen van een hennepkwekerij en daarmee mogelijk ook voor andere delicten die inkomsten genereren, kan gericht beleid gemaakt worden om te voorkomen dat zij daadwerkelijk het foute pad op gaan.

Onderzoeksvraag B5: Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?

Om de data van dergelijk onderzoek beter te kunnen duiden is verdiepend inzicht nodig in de aard en omvang van ondermijnende drugscriminaliteit in Brabant. De vijf Brabantse gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond hebben in vrij korte tijd wisseling gehad van projectleider, waardoor het project feitelijk begin dit jaar startte. Men is begonnen met het verzamelen van alle panden waar in de genoemde gemeenten een hennepkwekerij had plaatsgevonden in de periode 2012 t/m 2016. Dit betroffen zo'n 1.500 panden.

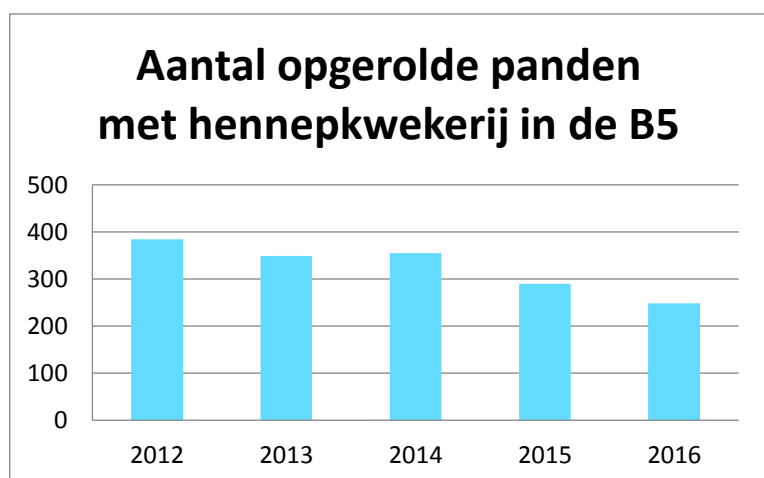
Hoewel het drugsprobleem niet lijkt af te nemen, zien we in de B5 in de periode 2012 t/m 2016 toch een dalende trend in het aantal opgerolde hennepkwekerijen zichtbaar.

Figuur 12: Opgerolde hennepkwekerijen B5

Een van de oorzaken hiervan is dat drugscriminelen steeds slimmer te werk gaan en zo onder de radar blijven.

Dit vraagt daarom ook om een meer intelligente aanpak bij de preventie en opsporing van hennepkwekerijen en daar kunnen de analyses die gedaan worden in de City Deal zicht op ondermijning aan bij dragen.

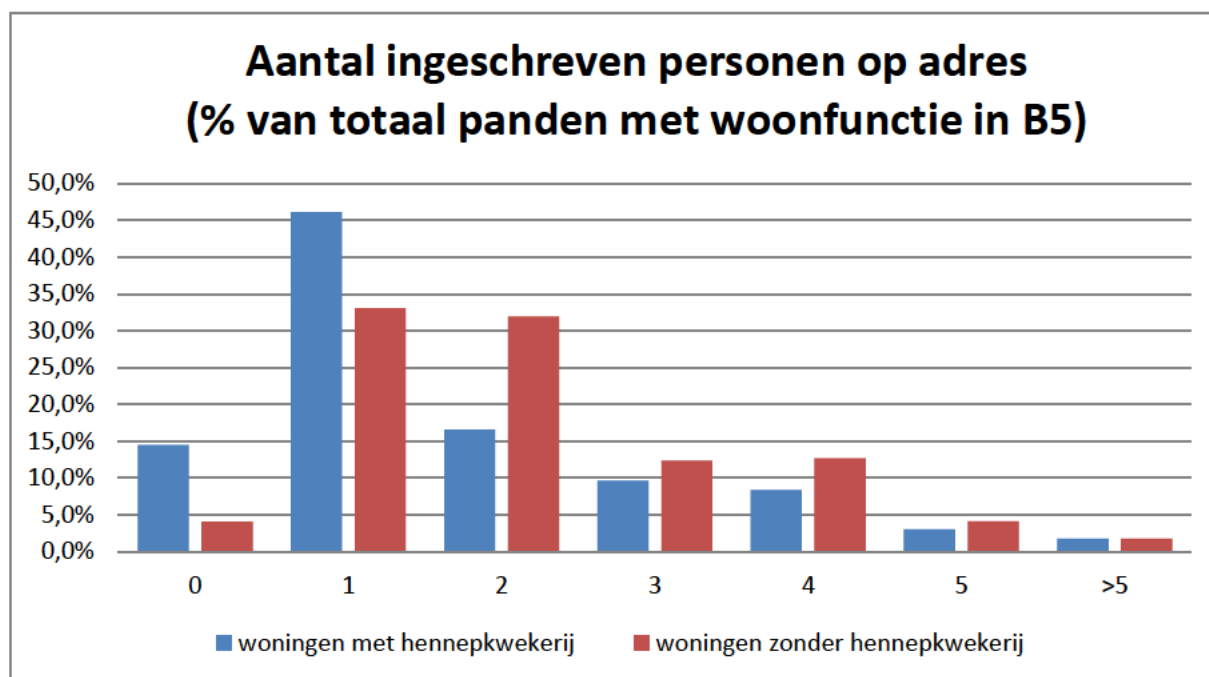
Om in de deelnemende gemeenten preventieve maatregelen te treffen of vroegsignalering toe te kunnen passen op panden waar hennepkwekerijen verwacht worden, vinden analyses plaats om samenhangende



risicofactoren te ontdekken. Inmiddels is er gebruik gemaakt van data over antecedenten (verdachten/OM-data), personen en huwelijks status e.d. (Brp), panden (BAG/WOZ/kadaster), inkomens (belastingdienst), schulden etc.

De eerste beschrijvende analyses tonen aan dat er significant meer mutaties plaats vinden in panden waar een hennepkwekerij is aangetroffen ten opzichte van panden met een woonfunctie zonder kwekerij. Daarnaast zien we dat in woningen waar geen of slechts 1 persoon ingeschreven staat relatief vaak een hennepkwekerij wordt aangetroffen ten opzichte van woningen met meerdere bewoners. Figuur 13 toont dit beeld.

Figuur 13: Aantal personen in woningen B5 met een hennepkwekerij



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Interview: Rianne van Lomm, Eindhoven en [REDACTED], Data Scientist

‘Dit helpt bij het maken van efficiënte handhavingskeuzes’

‘Als je weet wat de risicofactoren zijn bij hennepkwekerijen, kun je het probleem proactief benaderen, zegt Rianne van Lomm, programmamanager intelligence bij de gemeente Eindhoven, en in de City Deal Zicht op Ondermijning projectleider namens de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg). ‘We werken aan een beslisboom met indicatoren’, zegt Data Scientist [REDACTED], een van de data-analisten van de City Deal.

‘Voor de B5 is het overkoepelende belang van de City Deal dat we meer inzichten kunnen genereren door data bij elkaar te brengen’, zegt Van Lomm. ‘Iedere gemeente is met eigen interne bronnen bezig, maar we liepen tegen beperkingen aan. Je kunt niet zomaar gegevens combineren. Bovendien krijg je het als individuele gemeente niet voor elkaar om een convenant te sluiten met bijvoorbeeld het CBS. In de City Deal werken we met gegevens waarmee we anders niet zouden werken. Zoals belastingen, uitkeringen, criminaliteit. Dit is een verrijking van onze eigen gegevens. Dat is de meerwaarde van de City Deal.’

Patronen zichtbaar

Een bijkomend voordeel is dat de B5 beter is gaan samenwerken, aldus Van Lomm. ‘Je leert elkaar kennen, je vraagt hoe een andere gemeente iets aanpakt. De ene gemeente is verder als het gaat om de aanpak van hennepsteelt, de andere gemeente is verder als het gaat om leefbaarheid in de wijken. We werken in de Taskforce Zeeland – West-Brabant weliswaar al samen in de aanpak van ondermijning, maar nu we gezamenlijk meedoen in de City Deal werken we ook fysiek samen. Je zit in één ruimte en je hebt discussies.’ In de City Deal wil de B5 risicofactoren inzichtelijk maken die samenhangen met hennepsteelt. De B5



heeft alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Het CBS voegt daar uiteenlopende gegevens aan toe. Daarmee gaan de analisten aan de slag in de beveiligde CBS-omgeving. Adressen en personen worden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat en de privacywetgeving niet geschonden wordt. Maar er worden wel patronen zichtbaar. Van Lomm: 'In deze fase mogen we daar nog niets over zeggen. Dat is te vroeg.'

Tunnelvisie voorkomen

Hoe weet je welke data je nodig hebt om zicht te krijgen op patronen? 'Binnen de City Deal valt vaak de term "the unknown unknowns"', zegt [REDACTED]. 'Je weet niet wat je niet weet. En dáár willen we graag achter komen.' Toch is dat niet altijd makkelijk, vertelt ze. 'Je kunt niet zomaar alle data opvragen. Volgens de privacywetgeving moet er doelbinding zijn. Dat beperkt je. Dat is een beetje de struggle van deze City Deal.'

Van Lomm zegt: 'We hebben een expertsessie georganiseerd waarin allerlei betrokkenen vanuit hun eigen expertise vertelden welke kenmerken belangrijk zijn. Dat waren medewerkers van de gemeenten, van de politie, maar bijvoorbeeld ook

van het energiebedrijf. Het is belangrijk om vanuit al die invalshoeken te kijken. Daarmee voorkom je een tunnelvisie.' Uiteindelijk hebben we nu de beschikking over heel veel data, vertelt [REDACTED]. 'Minder dan we aanvankelijk hoopten, maar toch heel veel. Bovendien zouden we overspoeld raken als we alle data zouden krijgen.'

Voorspellende factoren

Op basis van de patronen die dankzij data-analyse zichtbaar worden, kan voorspeld worden of de kans groot is dat een bepaalde locatie een henneplocatie is. 'Per stad kijken we wat de voorspellende factoren zijn. De volgende stap is dat we een beslissboom maken met indicatoren', zegt [REDACTED].

Voor gemeenten is dat een belangrijk instrument, aldus Van Lomm. 'Dan kun je efficiënte handhavingskeuzes maken. Ook kun je er in beleid en communicatie rekening mee houden. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op inspelen.' Ze wijst erop dat in andere steden vergelijkbare problematiek speelt. 'Zij kunnen hun voordeel doen met de ervaringen uit deze City Deal en wij kunnen weer leren van andere City Deals. Dit is een goede ontwikkeling.'

8.2 Onderzoeksaanpak gemeente Utrecht

Utrecht wil verdere onderbouwing bij eerdere inzichten rond drugscriminaliteit, zoals deze:

- Het stedelijke ondermijningsbeeld, [REDACTED], laat zien dat ondermijnende drugscriminaliteit een substantiële rol speelt in de ondermijnende criminaliteit in Utrecht.
- Bekend is dat criminelen die veel drugsgeld verdienen, vaak crimineel actief blijven en navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving.
- Daarmee kan ondermijnende drugscriminaliteit een sterk ontwrichtende werking hebben op de lokale sociaaleconomische structuren.
- Uit het jaarlijkse rioolwater onderzoek⁷ blijkt dat het rioolwater in Utrecht een hoge concentratie drugsafval bevat (afgezet tegen andere Europese steden). Zo was er in 2016 een verdubbeling van cocaïne-resten en duiden de data op drugslozingen.

Dat leidt tot deze **Onderzoeksvraag Utrecht:**

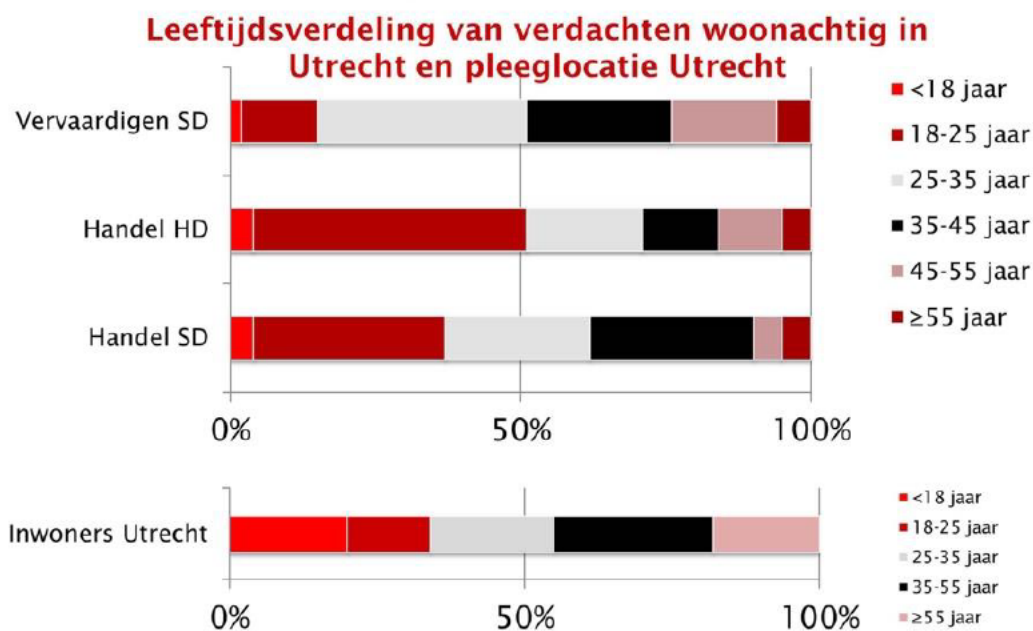
Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?

Utrecht heeft met de CBS-microdata en maatwerk-bestanden en eigen basisregistraties vastgesteld dat er qua leeftijdscategorieën onderscheid is tussen het vervaardigen en de handel in softdrugs en de handel in harddrugs. Zie daarvoor Figuur 15. Of dit te maken heeft met de levenservaring van volwassenen ten opzichte van jongeren wordt nader onderzocht.

⁷ Uitgevoerd door het Europese Agentschap voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA)

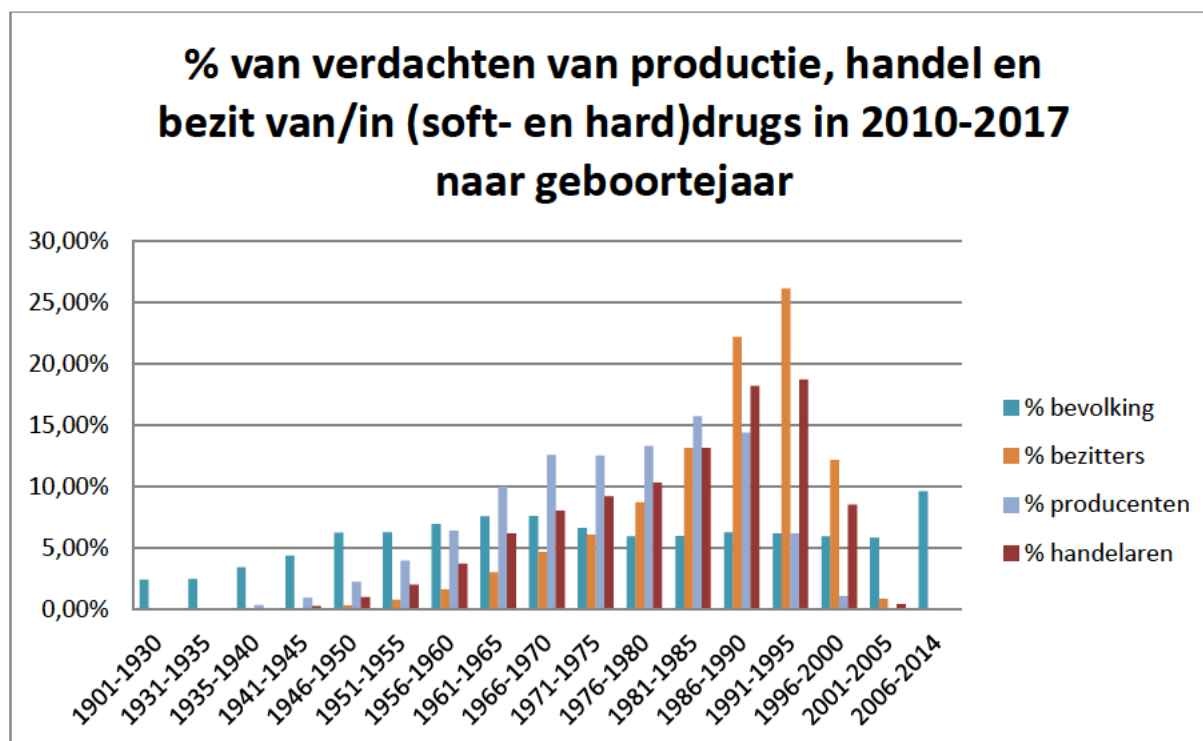


Figuur 15: Leeftijdverdeling drugsverdachten Utrecht

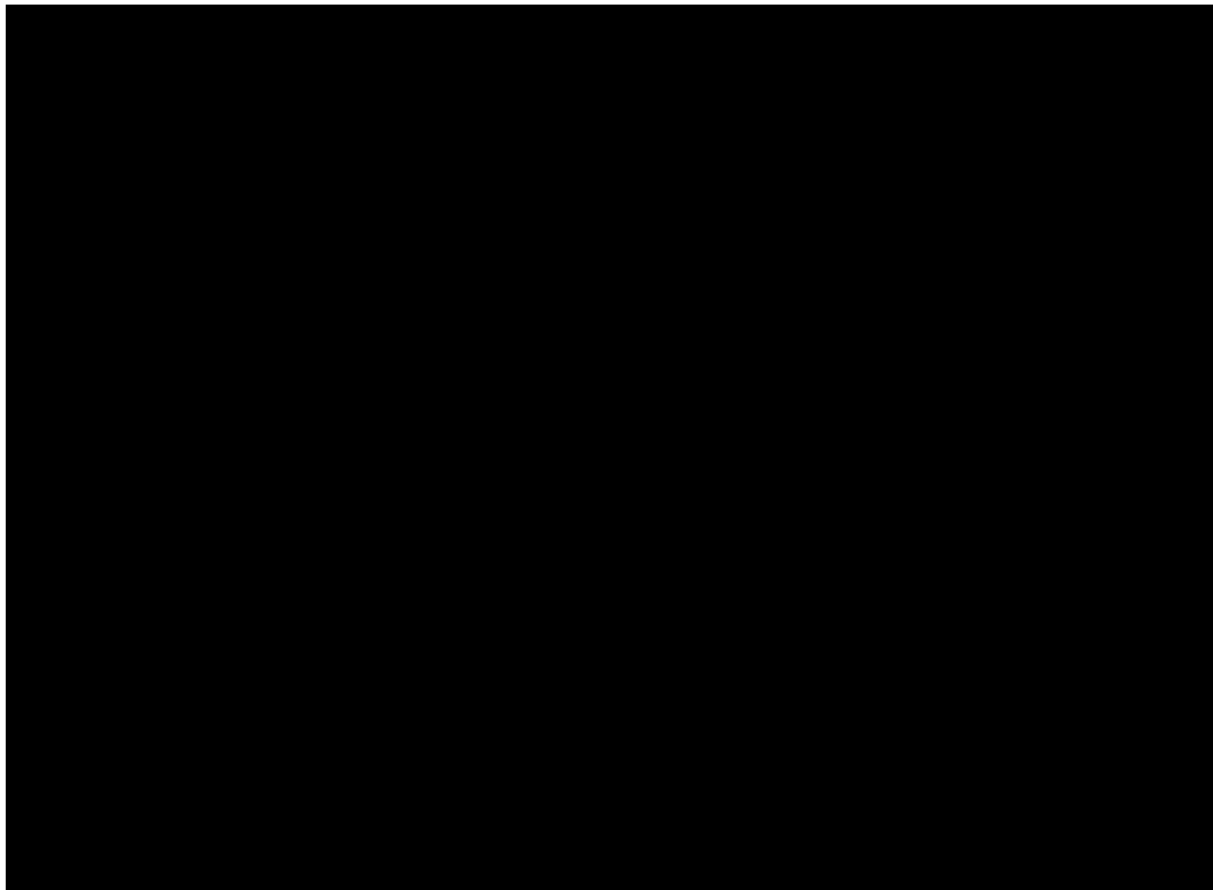


Op landelijk niveau zien we een vergelijkbaar patroon als in Utrecht: de verdachten van productie van drugs zijn relatief ouder dan handelaren en bezitters van drugs. Zie figuur 16 hieronder, waarbij de verdeling van de bevolking op 1 januari 2015 meegenomen is.

Figuur 16: Leeftijdverdeling drugsverdachten Nederland



Het hebben van kinderen lijkt niet van invloed op het verdacht zijn van een drugsfeit. Men ziet alleen éénouder gezinnen bij de vervaardiging van softdrugs', niet opvallend bij de handel erin. Bijna de helft van de verdachten van handel in harddrugs is een thuiswonend kind, zie daarvoor Figuur 17. Nader onderzoek en analyse moet uitwijzen of en zo ja welke indicatoren kunnen bijdragen aan vroeg-signalering, zodat eerder ingrijpen mogelijk wordt.



Ook op wijk- en buurtniveau is in beeld gebracht wat voor type wijken Utrecht heeft, gezien de productie, handel of gebruik van soft- of harddrugs. Dit inzicht biedt perspectieven aan samenwerkende partners voor hun preventieve of repressieve aanpak. Figuur 18 geeft het kaartbeeld.

Figuur 18: woonwijken drugsverdachten Utrecht

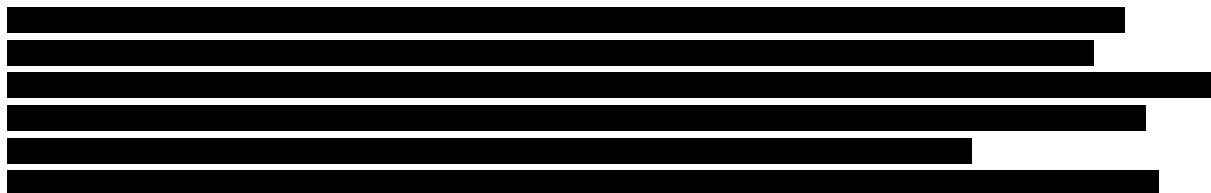


[Redacted text block]

[Redacted text block]

Volgens de CBS-wet mag het openbaar maken van gegevens niet leiden tot herkenning van personen. Daarom kon de productie van harddrugs niet verder geanalyseerd worden op basis van de CBS-data vanwege een te groot onthullingsrisico.

Niettemin blijkt uit de waterdata van het KWR Watercycle Research Institute te Utrecht dat in de jaren 2012-2016 cocaïne, speed en XTC de drie meest gebruikte drugssoorten zijn in Utrecht.



‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’

‘Data science kan ons nieuwe inzichten geven in patronen die duiden op ondermijnende criminaliteit’, zegt Remco Jansen, clustermanager Zorg & Veiligheid bij de gemeente Utrecht. ‘Maar wat mij betreft gaat het niet snel genoeg en zijn er nog te veel beperkingen. Jammer, want er is veel te winnen.’

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’, stelt Jansen. ‘Maar om allerlei redenen wordt die informatie niet bij elkaar gebracht. Soms vanwege privacy-redenen, soms vanwege technische beperkingen, soms omdat het te veel geld kost.’ De City Deal maakt het mogelijk om meer data naast elkaar te leggen. ‘De aannames die wij hadden zijn getest en bevestigd. Dat is waardevol. Ook kwamen we tot nieuwe inzichten. We hebben expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inkijkjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? Allemaal gepseudonimiseerd, maar op die manier zie je wel patronen.’

Stapje voor stapje slimmer

In de tweede expertmeeting in Utrecht werd gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen bij drugsdelicten. Waar in de stad zijn bepaalde drugssoorten en delicten dominant aanwezig? Daarbij werden op buurtniveau grote verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld de vervaardiging van softdrugs en de handel in harddrugs. ‘Dat is een iteratief proces, waarbij je stapje voor stapje slimmer wordt. Dat is het mooie van de City Deal. Naarmate de City Deal verder reikt, neemt de verrijking toe.’ Binnenkort staat er een expertmeeting op het programma over wat Jansen noemt ‘het criminele cv’. ‘Is er een logische volgorde in hun criminele carrièrepad? Daar zou een vroegsignalering van kunnen uitgaan. Als gemeente kunnen we daar in ons beleid preventief op inspelen.’

Ongestructureerd je gang gaan

‘Het CBS beschikt over een hele bulk aan data. Daar zit zoveel informatie in verborgen’, zegt Jansen. ‘Het zou mooi zijn om al die data te combineren en er alle adressen naast te leggen waar drugs aangetroffen zijn of waar mensen wonen die in verband gebracht zijn met drugs. Gewoon ongestructureerd je gang gaan in die databak. Dan zou je verrassende uitkomsten zien. Maar op die manier werken we helaas niet. In plaats daarvan moeten we een goede vraag formuleren en

worden binnen de datasets de relevante factoren aangewezen. Daardoor heb ik het gevoel dat we niet starten vanuit de data science, maar vanuit een dataset. De huidige werkwijze in de City Deal heeft ook wel nieuwe inzichten opgeleverd, maar laten we nu de volgende stap zetten en naar alle data kijken. Als de data spreken, kunnen inhoudelijke experts duiding geven aan patronen en opvallende zaken.’

Gemiste kansen

Volgens Jansen is de privacywetgeving een belemmerende factor. Hij vertelt dat bepaalde uitkomsten van data-analyse – in dit specifieke geval op wijkniveau – niet gebruikt mochten worden, omdat het volgens de CBS-richtlijnen ging om informatie ging die te herleiden was tot specifieke personen of groepen. Privacy is een groot goed, maar het blijft een zoektocht hoe we de City Deal optimaal met daarbij de privacy te waarborgen. ‘De wet Persoonsgegevens maakt mensen zelf bang. Ze worden handelingsverlegen. Dit zijn vastlopers waarvan we last hebben. Een wet is een conservatief instrument. Het zijn immers de gestolde normen en waarden op een bepaald moment. Maar de criminelen zitten ondertussen niet stil. Gelukkig wordt er nu een Ondermijningswet gemaakt.’

Adreskwaliteit

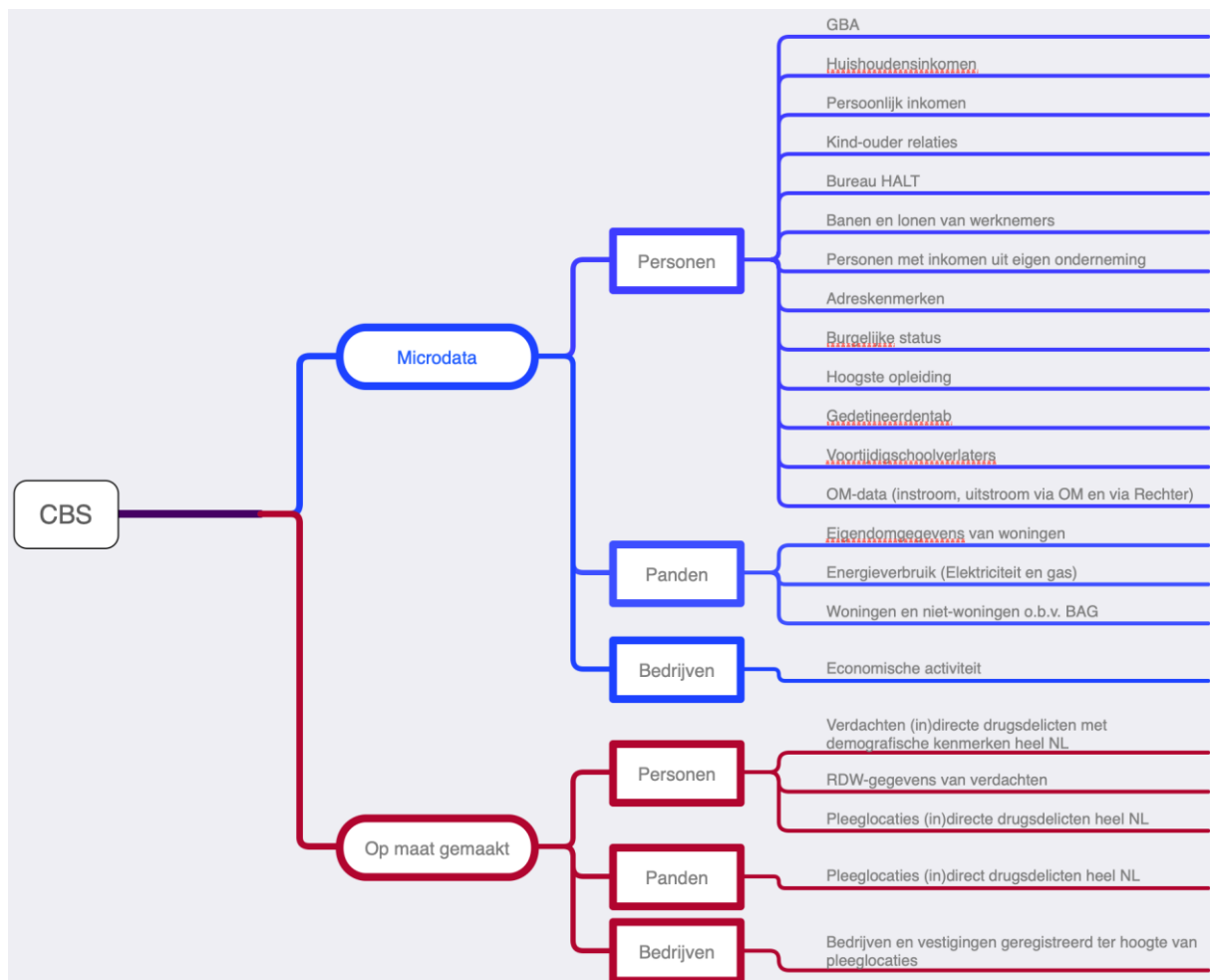
Aan welke randvoorwaarden moet een gemeente voldoen om goed deel te kunnen nemen aan een City Deal? ‘Je hebt datawetenschappers nodig’, zegt Jansen. ‘Wij worden ondersteund door een data-analist van het ICTU. Als die faciliteit zou stoppen, betekent dat voor ons een terugval.’ Essentieel is volgens Jansen ook dat een gemeente de eigen data goed op orde heeft. ‘Bijvoorbeeld de adreskwaliteit. Is de Basisregistratie Personen correct? Dat moeten gemeenten niet alleen vanachter een bureau regelen. Daar zijn adresbezoeken voor nodig, zoals dat gebeurt bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dat is een verrijking, die bij het structurele werk van een gemeente moet horen.’

9. Bijlagen

9.1 Overzicht gebruikte data-bronnen in Utrecht

Aanvullend op de rijke set microdata van het CBS betrok de City Deal andere databronnen. Juist de nieuwe combinaties tussen reeds bestaande bronnen openen nieuwe inzichten.

Als voorbeeld volgt hier een samengesteld overzicht van de bronnen waaruit de gemeente Utrecht gepseudonimiseerde gegevens heeft gebruikt.



9.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata, welke regels gelden daarbij? De infographic hierna toont dat proces in een routeschema, hier volgt eerst een beschrijving op hoofdlijnen.

Wat zijn microdata? Dat zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het CBS heeft een grote hoeveelheid microdatabestanden op nagenoeg alle relevante onderzoeksdomeinen.

Voor wie toegankelijk? Nederlandse universiteiten, organisaties voor wetenschappelijk onderzoek, planbureaus, communautaire of nationale instanties voor de statistiek en gemachtigde onderzoeksinstituten kunnen toegang verkrijgen. Indien geen machtiging, dan aanvraag bij CBS met daarin beschreven dat:

- de primaire doelstelling van (het onderdeel van) de organisatie het verrichten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek is;
- de resultaten van het onderzoek openbaar worden gemaakt;
- de organisatie een goede naam en faam heeft.

Hoe toegang verkrijgen? Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

- dat de instelling over een geldige machtiging voor toegang tot microdata beschikt;
- dat de microdata alleen wordt gebruikt voor statistische doeleinden;
- de doelbinding (eisen AVG) en een onderzoeksomschrijving;
- de wijze van publicatie van resultaten;
- dat de onderzoeksvragen aannemelijk beantwoord kunnen worden met microdata;
- eigen bestanden ter koppeling met CBS microdata rechtmatig zijn verkregen, mogen worden gebruikt en verstrekt aan CBS.

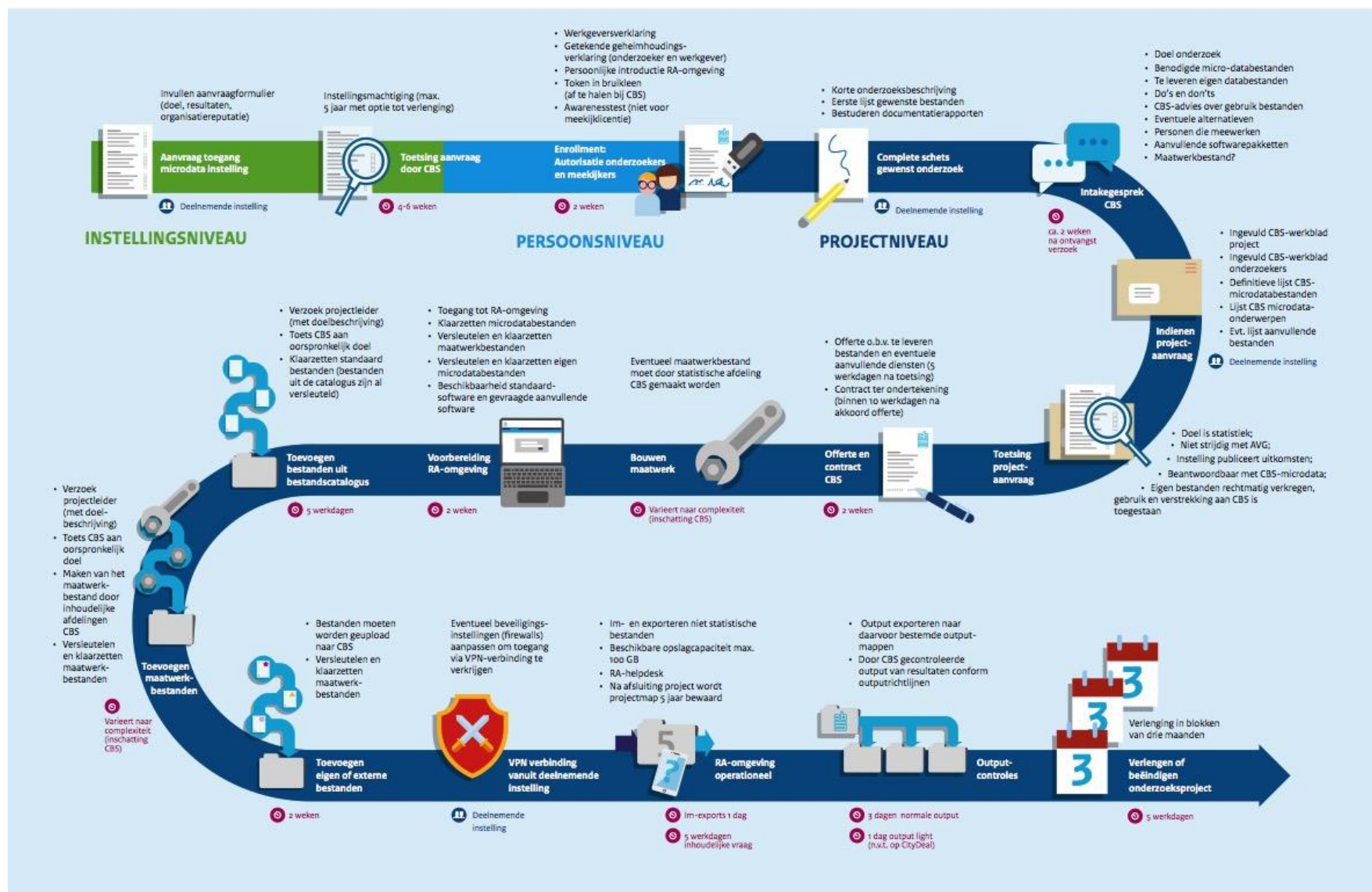
Remote Access? Via een beveiligde internetverbinding kan onderzoek gedaan worden op de databestanden die nodig zijn voor het onderzoek. Onderzoeker krijgt na een aantal toelatingstesten bij CBS een persoonsgebonden token in bruikleen. Ook eigen bestanden zijn te uploaden en te koppelen aan CBS-microdata. De afgesproken bestanden worden geleverd in SPSS formaat. Op de RA-omgeving zijn standaard softwarepakketten beschikbaar, waaronder SPSS, Stata, R, StatTransfer, MS-software, Winzip, AdobeAcrobatReader, Windows Verkenner, Blaise, WinEdt, Winbugs. Op verzoek van onderzoeker kan aanvullende software worden toegevoegd. In de afgeschermdere werkomgeving kunnen tussenbestanden, syntaxen en output worden opgeslagen. Alle microdata blijven binnen de beveiligde omgeving van CBS.

Pseudonimiseren en koppelen? Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zo veel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode, BSN-nummer worden uit de databestanden verwijderd en vervangen door een betekenisloze (maar wel unieke) sleutel. Ook identificatoren uit eigen data van deelnemer (recordnummer, deelnemersnummer) worden versleuteld of verwijderd om anonimiteit te garanderen. Elk overeenkomend record in de afzonderlijke databestanden wordt voorzien van dezelfde unieke sleutel, waarmee deze bestanden gekoppeld kunnen worden.

Onthullingsrisico's? Voordat tussenresultaten in de vorm van tabellen, grafieken en andere visualisaties naar buiten worden gebracht, controleert CBS of de resultaten geen onthullingsrisico's bevatten (outputcontrole). CBS hanteert beveiligingsregels waarmee de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon of bedrijf en waarmee groepsonthulling wordt voorkomen.

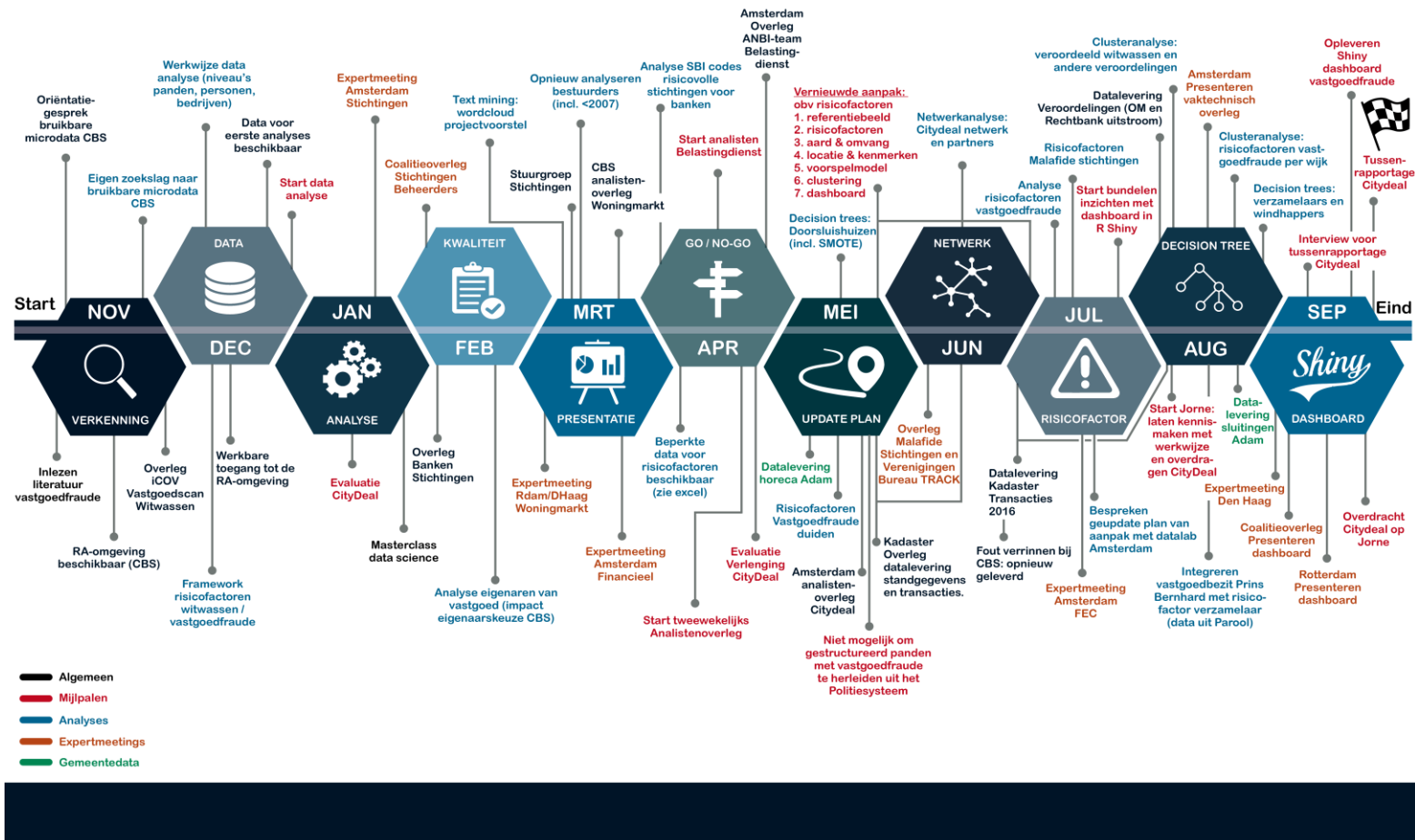


Werken met CBS-microdata



9.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude

Mijlpalenoeverzicht: vastgoedfraude



9.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU

Het CBS gaf een kostenraming voor CBS-inzet in de tweejaars-periode 2019-2020, wanneer de City Deal wordt doorgezet. De raming kent vier scenario's, tussen € 440.000 en € 1.450.000. Een additionele pilot omtrent Big data gebruik vergt € 73.000. Hier volgt een beknopte samenvatting.

Het CBS stelt voor om (anders dan in 2018) een beperkt en vast kernteam van onafhankelijke onderzoekers aan te stellen die analyses uitvoeren voor de deelnemende gemeenten. Zo blijft er overzicht, hoeven gemeenten geen eigen onderzoekers te leveren, borgen we kennis, is snel opschalen mogelijk en is onderlinge vergelijking tussen gemeenten mogelijk door uniforme werkwijzen. Elke onderzoekscyclus duurt 2-3 maanden waarin tussentijdse resultaten worden teruggelegd bij gemeentelijke projectleiders en domeinexperts. Naast de CBS-registerdata kunnen gemeenten eigen data inbrengen. Er komen twee sub-thema's (bijv. weer vastgoed en drugs). De vier scenario's laten zich zo samenvatten in een tabel:

Scenario nummer:	1	2	3	4
Onderzoekers van:	Alle CBS (vast en flexibel)	CBS 3 vast (waarvan 2 uit gemeenten met een Urban Data Centre) en CBS 2 flexibel	CBS 2 vast, Universiteit 1 vast, statistiek-afdeling gemeente 1 vast + CBS 2 flexibele (1 per thema).	CBS geen, Alle van 1 of 2 universiteiten en van een gemeentelijke statistiek afdeling.
Remote Acces Omgeving:	geen	Ja	Ja	Ja
CBS-kosten 2019+2020:	€ 1.450.000	€ 1.258.000	€ 974.000	€ 436.000
Kenmerken:	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.

Alle scenario's gaan uit van het uploaden en versleutelen van voor **CBS externe bestanden**: 5 per gemeente met telkens direct-identificerende variabelen (maximaal 15 gemeenten) en 5 van landelijke partijen.

Ook gaan ze alle vier uit van CBS-projectleiding en project-assistentie voor driemaandelijksse bijeenkomsten: deelname aan overleg, oplossen knelpunten, opvangen van gecoördineerde gemeente-vragen, coördinatie binnen CBS. Ook werken ze alle vier met ad-hoc inzet van inhoudelijke teams, die de nieuwe landelijke bestanden ontvangen en die checken op plausibiliteit. Waarna zij adviseren over te gebruiken bestanden/variabelen en zij mogelijke nieuwe bestanden maken.

De scenario's 2-3-4 gaan voor de kosten voor Remote Acces uit van: 2 projecten, autorisatie onderzoekers, bestanden klaar zetten, toevoegen extra bestanden, maandelijkse ondersteuning, outputcontroles, mogelijkheid bijkopen extra GB opslagcapaciteit.



ICTU gaf ook een kostenraming voor de projectorganisatie in 2019 en 2020, die zich als volgt laat samenvatten.

City Deal - Zicht op Ondernijning - 2019	BUDGET		City Deal - Zicht op Ondernijning - 2020	BUDGET
Capaciteit verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 535.000		Capaciteit verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 535.000
Materieel:			Materieel:	
Onderzoekrapportage	€ 20.000		Onderzoekrapportage	€ 20.000
Analysecapaciteit	€320.000		Analysecapaciteit	€320.000
Vergaderlocaties en catering	€ 15.000		Vergaderlocaties en catering	€ 15.000
Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 50.000		Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 50.000
Wetenschap	€ 50.000		Wetenschap	€ 50.000
TOTAAL PROJECT ICTU 2019:	€ 1.000.000		TOTAAL PROJECT ICTU 2020:	€ 1.000.000

Samenvattend voor CBS en ICTU totaal:

Het initiatief kan in de huidige vorm gecontinueerd worden met een beperkte uitbreiding, voor een bedrag van ca. 1,5 - 2 miljoen euro per jaar. Hierbij komen nog nader vast te stellen variabele kosten bij toetreding van RIEC regio's.



[REDACTED]

Van: [REDACTED]@rotterdam.nl>
Verzonden: woensdag 17 oktober 2018 17:35
Aan: 'Toine Dam'
CC: [REDACTED]@cbs.nl); [REDACTED]
[REDACTED]@utrecht.nl); [REDACTED]
Onderwerp: RE: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste inzichten en resultaten vs0.94
Bijlagen: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste resultaten en inzichten vs11102018 - vs0.94.docx

Ha Toine

Bij deze de feedback vanuit de gemeente Rotterdam. We hebben de tussenrapportage in de projectgroep besproken, onderstaand daarvan het verslag. 1 collega was daarbij door ziekte niet aanwezig en heeft in bijgaande projectrapportage haar opmerkingen aangeleverd. Verder wil [REDACTED] zijn commentaar nog aanleveren, hij zal dat op korte termijn doen.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]
| [REDACTED]

[REDACTED]
| [REDACTED]

Vriendelijke groet

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

Gemeente Rotterdam

Bestuurs- en concernondersteuning

Directie Veiligheid

Team Strategie en Staf

Mobiel 06 [REDACTED]

Website www.rotterdam.nl

[REDACTED]
[REDACTED]
Gemeente Rotterdam
Bestuurs- en concernondersteuning
Directie Veiligheid
Team Strategie en Staf
Mobiel 06 [REDACTED]
Website www.rotterdam.nl

Van: [REDACTED]@eindhoven.nl]

Verzonden: dinsdag 16 oktober 2018 14:20

Aan: 'Toine Dam'

CC: [REDACTED]@cbs.nl) ; [REDACTED]
[REDACTED]@utrecht.nl)

Onderwerp: RE: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste inzichten en resultaten vs0.94

Ha Toine,

Hierbij ook de input namens de B5; in de tekst vind je de opmerkingen.

Ik sluit mij aan bij de onderstaande opmerkingen van [REDACTED].

Succes met het afmaken van de rapportage.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
Manager Integrale Veiligheidszorg - Intelligence | Afdeling Veiligheid en Bestuur |
Gemeente Eindhoven | Stadhuisplein 10 | Postbus 90150, 5600 RB Eindhoven |
tel: +31 (0)40 238 [REDACTED] | + 31 (0)6 [REDACTED] | email: [REDACTED]@eindhoven.nl |
[http://www.linkedin.com/pub/\[REDACTED\]](http://www.linkedin.com/pub/[REDACTED])



Van: [REDACTED]@utrecht.nl>

Verzonden: dinsdag 16 oktober 2018 12:42

Aan: 'Toine Dam' <[REDACTED]@ictu.nl>

CC: [REDACTED]@minbzk.nl>; [REDACTED]@amsterdam.nl>; [REDACTED]
[REDACTED]@cbs.nl) [REDACTED]@cbs.nl>; [REDACTED]@eindhoven.nl>; [REDACTED]
[REDACTED]@Rotterdam.nl) <[REDACTED]@Rotterdam.nl>; [REDACTED]@rotterdam.nl'

[redacted]@rotterdam.nl>; [redacted]@amsterdam.nl>

Onderwerp: RE: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste inzichten en resultaten vs0.94

Ha Toine,

Hierbij de input vanuit Utrecht; in de tekst vind je de opmerkingen.

Wat ik nog wel expliciet wil meegeven;

- De inhoudelijke uitwerking op vastgoed is een stuk dikker dan die op drugs. Ik zou graag zien dat dit meer in verhouding is. Er is hier veel input voor aangeleverd, dus er ligt genoeg materiaal. In de tekst concretere opmerkingen hierover.
- Ik mis nog het WOW effect; wat maakt de City Deal een bijzonder project wat de verlenging legitimeert? Wat is het unieke element? Dat mag wat mij betreft wel wat concreter naar voren komen. Daarnaast zijn er nu heel veel woorden besteed aan de procesmatige verantwoording, volgens mij kan dit compacter. Een mooi journalistiek uitgangsprincipe; kill your darlings

Succes

Met vriendelijke groet,

[redacted]
Adviseur Veiligheid

T 06 [redacted]
[redacted]@utrecht.nl

www.utrecht.nl/

Gemeente Utrecht

Veiligheid

dinsdag t/m vrijdag



Van: [redacted]@amsterdam.nl

Verzonden: dinsdag 16 oktober 2018 10:58

Aan: 'Toine Dam'

CC: [redacted]@cbs.nl; [redacted]
[redacted]@eindhoven.nl; [redacted]@Rotterdam.nl; [redacted]@rotterdam.nl'

Onderwerp: RE: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste inzichten en resultaten vs0.94

Beste Toine,

Bij deze de opmerkingen vanuit Amsterdam op de projectrapportage van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'.

Hieronder een aantal algemene opmerkingen. Verder zijn er opmerkingen geplaatst bij de tekst.

- In het de tekst kan sterker naar voren komen wat nu echt vernieuwend en uniek is aan dit type onderzoek. M.i. zit dit vooral in de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan. Steden kunnen met elkaar worden vergeleken. Er kan een beeld van een steden / gemeenten in een regio en zelfs landelijk worden gecreëerd. Het werken met microdata is vooral nieuw voor de aanpak ondernijning. Op andere beleidsterreinen gebeurt dit al lang.

- De inhoudelijke resultaten komen relatief laat in het stuk. De lezer moet zich eerst door procesmatige observaties, conclusies en aanbevelingen worstelen. Ik vraag mij af of het SBO nu eerst wil weten wat de resultaten (en daarvan enthousiast worden) zijn en daarna kennis wil nemen procesmatige observaties, conclusies en aanbevelingen of andersom? Wat is de ratio voor de keuze om eerst de procesmatige observaties te behandelen?
- Bij de nadere inzichten is ervoor gekozen om een aantal resultaten te laten zien. Voor wat betreft vastgoed zijn dit m.i. niet altijd de meest in het oog springende resultaten. 10, 2, c

Graag bij de eindrapportage vroegtijdig overleg over welke resultaten in aanmerking komen voor highlighten in de presentatie.

Succes met het afmaken van de rapportage. Donderdagmiddag ben ik bereikbaar voor een eventuele toelichting.

Groeten,

Van: Toine Dam [mailto: @ictu.nl]

Verzonden: donderdag 11 oktober 2018 15:43

Aan: @belastingdienst.nl'; @minbzk.nl';
 @minbzk.nl'; @minbzk.nl'; @minbzk.nl'; @minbzk.nl';
 @cbs.nl'; @denhaag.nl'; @denhaag.nl'; @eindhoven.nl';
 @minfin.nl'; @liec.nl'; @om.nl'; @politie.nl';
 @politie.nl'; @rotterdam.nl'; @om.nl'; @utrecht.nl'; @utrecht.nl';
 @minvenj.nl'; @minvenj.nl'; @minvenj.nl'; @minbzk.nl';

CC:

Onderwerp: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondernijning - Eerste inzichten en resultaten vs0.94

Urgentie: Hoog

Beste Coalitieleden van de City Deal Zicht op Ondernijning,

Bijgaand stuur ik u de projectrapportage van de City Deal Zicht op Ondernijning met de eerste resultaten en inzichten, d.d. 11 oktober 2018, versie 0.94.

Zoals eerder aangekondigd is de vraag of u uiterlijk 17 oktober a.s. wilt reageren zodat eventuele op- en aanmerkingen nog kunnen worden verwerkt voordat het document wordt aangeboden aan het Strategisch Beraad Ondernijning.

Wilt u de wijzigingen in het document bijhouden als u aanpassingen maakt.

U kunt evt. vragen of reacties rechtstreeks aan mij richten.

Alvast bedankt voor uw medewerking.

Een hartelijke groet, ook namens Marc Noordhoek,

Toine Dam, MSc

Projectleider ICTU - City Deal 'Zicht op Ondernijning'

T +31 (0)6 [REDACTED]
E [REDACTED]@ictu.nl
I www.ictu.nl

Wilhelmina van Pruisenweg 104
2595 AN DEN HAAG
Postbus 84011
2508 AA DEN HAAG

ICTU werkt aan een betere digitale overheid

De gemeente Amsterdam streeft naar optimale dienstverlening en zorgvuldige afhandeling van e-mailverkeer. Als een e-mail niet voor u is bestemd, verzoekt de gemeente u vriendelijk ons van de juiste adressering op de hoogte te stellen en de e-mail te verwijderen zonder de informatie te gebruiken en te delen met anderen. Voor verdere informatie over de rechten op informatie, zie <https://www.amsterdam.nl/proclaimer>.

Vindt u deze informatie onduidelijk? Wij geven graag een toelichting.
Geef het door aan de afzender wanneer deze e-mail niet voor u is en verwijder dit bericht.



CITY DEAL
ZICHT OP
ONDERMIJNING
Rapport

Zicht op Ondermijning

Projectrapportage oktober 2018:
eerste resultaten en inzichten van de
City Deal Zicht op Ondermijning

VERTROUWELIJK:

Dit is de interne voorloper van een nog te maken openbaar rapport in 2019

Van Intern rapport oktober 2018

Versie 0.94

Datum 11-10-2018

Revisietabel

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
04-09-2018	0.2	Toine Dam	Tekstdelen toegevoegd
12-09-2018	0.3	Toine Dam	Teksten en opm. toegevoegd
21-09-2018	0.4	Toine Dam	Opmerkingen uitgeschreven in tekst en tekst toegevoegd
22-09-2019	0.5	Toine Dam	Teksten gebruik juridisch toetsingskader toegevoegd
25-09-2019	0.6	Toine Dam	Verwerken reviews ██████████
28-09-2019	0.7	Toine Dam	Aanpassen teksten Vastgoed, toevoegen teksten thema drugs en m.n. invoegen conclusies en aanbevelingen (1.4)
1-10-2018	0.8	Toine Dam	Aanpassen tekst n.a.v. feedback ██████████
3-10-2018	0.91	██████████	Integratie interviews en afbeeldingen, redactieslag en ordening geheel.
3-10-2018	0.92	Toine Dam	Review en tekstuele details
10-10-2018	0.93	Toine Dam	Verwerken feedback ██████████ ██████████
10-10-2018	093a	██████████	Aanpassen tekst n.a.v. feedback ██████████
11-10-2018	0.94	Toine Dam	Verwerken feedback ██████ en opmaak t.b.v. leesronde leden coalitieoverleg



Inhoudsopgave

Voorwoord	<u>44</u>
Management samenvatting	<u>55</u>
1. Eerste inzichten	<u>66</u>
2. Opzet van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'	<u>99</u>
2.1. Aanleiding en doelstelling	<u>99</u>
2.2. Centrale onderzoeksvragen en methode	<u>104</u>
2.3. Aanpak en organisatie	<u>124</u>
2.4. Het vervolg van de aanpak	<u>131</u>
3. Observaties en reacties	<u>151</u>
4. Conclusies	<u>161</u>
5. Aanbevelingen	<u>171</u>
6. Verwachtingen verdere ontwikkeling	<u>191</u>
7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude	<u>222</u>
8. Nadere inzichten omtrent vastgoedfraude	<u>252</u>
9. Nadere inzichten drugscriminaliteit	<u>292</u>
10. Bijlagen	<u>333</u>
10.1. Overzicht gebruikte bronnen	<u>333</u>
10.2. Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata	<u>343</u>
10.3. Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude	<u>363</u>



Voorwoord

Zicht op Ondernijning: krijgen we dat met deze City Deal, met de nieuwe werkwijze die we dit jaar via experimenten hebben ontwikkeld? Het antwoord is: Ja! Het blijkt echter niet eenvoudig. Daarom is het advies het juridisch convenant, zoals gepubliceerd in de Staatscourant, met twee jaar te verlengen, zodat dit ook kan worden ingezet bij de realisatie van de versterkingsplannen die zojuist door de veiligheidsregio's zijn aangeboden aan het ministerie van JenV.

Ons doel is de preventie en bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te versterken met data-analyse. De aandacht ging naar vastgoedfraude en drugscriminaliteit. Dit rapport beschrijft de aanpak, de inzichten en de tussenresultaten uit het eerste jaar.

Het convenant loopt van juni 2017 tot eind 2018 en loopt dus dit jaar af. De partners brengen nu samen dit rapport uit, omdat ze de toegevoegde waarde van deze aanpak zien. Die partners zijn: de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg (namens de B5); het CBS, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, het Kadaster, de FIU, de Belastingdienst; en de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ICTU (voor de projectorganisatie).

We hebben met veel ambitie op een onbekende weg de samenwerking steeds verder ingevuld. Veel experimenten vonden nooit eerder plaats, veel acties brachten niet direct een juiste oplossing. De hoge verwachtingen uit de start in 2017 hebben begin 2018 geleid tot een 'dal van desillusie'.

In het voorjaar heeft een tussenevaluatie geleid tot een aanpassing in de werkwijze. Door per gemeente meer concreet te bepalen wat er nodig is aan data en capaciteit en dit beter af te stemmen met de diensten van het CBS brachten we alsnog de analyses en expertsessies op gang. De huidige inzichten, leer- en evalueerpunten en resultaten waren slechts mogelijk door het besef van de kansen en door de niet aflatende energie tussen alle partners. Dit experiment toont aan dat samenwerken in data-analyse niet eenvoudig is, maar **wel** goed mogelijk. Dat biedt veel kansen voor de uitvoering van overheidstaken: voor meer veiligheid en betere dienstverlening aan burgers.

Kortom: het is de moeite waard, bovendien zien we veel aanknopingspunten in de versterkingsplannen van de RIEC's op het terrein van analyse en intelligence waar deze aanpak een goede aanvulling op kan zijn. Daartoe leggen we dit rapport nu voor aan het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) met twee voorstellen:

- Verleng de City Deal Zicht op Ondernijning tot 31 december 2020,
- Verbreed de City Deal tot 10 of 15 gemeenten.

Volgend jaar willen we dit rapport (na aanvulling en actualisering) openbaar maken voor de publieke verantwoording, tot die tijd verzoeken we dit als intern-vertrouwelijk te behandelen.

Marc Noordhoek
Opdrachtgever City Deal 'Zicht op Ondernijning' – Ministerie BZK

Toine Dam
Projectmanager City Deal 'Zicht op Ondernijning' – ICTU



Management samenvatting

De twee hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

1. bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit
2. meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Doel 1 is duidelijk in zicht gekomen. Doel 2 hebben de partners bereikt. Dat blijkt uit het positieve antwoord dat nu bestaat op deze vijf meer concrete evaluatie-vragen in artikel 21 van het juridisch toetsingskader bij het convenant onder deze City Deal:

1] Zijn (de extracten uit) de datasets die bij de analyse zijn betrokken, alle voldoende relevant geweest of zijn er die niet meer betrokken behoeven te worden in een analyse voor operationeel gebruik? Ja, die relevantie is gebleken.

2] Is de opbrengst van de analyse van voldoende waarde om de noodzaak van verwerking van de gebruikte data te kunnen rechtvaardigen, als de overstap wordt gemaakt naar analyse voor operationeel gebruik? Ja, daar zijn de partners van overtuigd geraakt.

3] Hebben zich bij de uitvoering van de stappen uit dit kader bijzonderheden voorgedaan, waarmee bij een overstap naar analyse voor operationeel gebruik rekening moet worden gehouden? Ja, deze vorm van data-analyse stelt eigen eisen maar die blijken goed hanteerbaar.

4] Is de analyse met het oog op transparantie en verantwoording achteraf reproduceerbaar? Ja, alles kan worden verantwoord uit bijgehouden logs en met beschreven algoritmes.

5] Welke eventuele (wettelijke) knelpunten zijn naar boven gekomen waaraan tijdens eventuele vervolgtrajecten aandacht dient te worden besteed? Er zijn knelpunten gevonden, net als de denkrichting om die op te lossen.

Dit rapport komt na beschrijving van de aanpak en conclusies tot deze **aanbevelingen**.

Analysecapaciteit: stel een dedicated team van analisten samen (naast de analisten van de gemeenten en de Belastingdienst) dat een langere periode werkt met vaste analisten en domeinexperts van het CBS.

Delen van inzichten en resultaten: trek als gemeenten per onderzoeksthema meer samen op. En valideer de uitkomsten bij de ene gemeente met onderzoek op hetzelfde thema in een volgende gemeente: zo versterkt het proces zichzelf. In het eerste jaar hebben de gemeenten elk apart een eigen onderwerp onderzocht binnen één van beide thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking zal helpen: bij het benutten van beperkte analyse-capaciteit, bij het betrekken van de wetenschap en bij het valideren van de inzichten en resultaten. Enerzijds Utrecht en anderzijds de 5 Brabantse gemeenten kunnen elkaar bijvoorbeeld versterken met een gestructureerde aanpak op het thema drugs.

Juridische coördinatie: samenbrengen van juridische vraagstukken komt de eenduidigheid ten goede en voorkomt dat hetzelfde wiel meermalen wordt uitgevonden. Bovendien kunnen juridische beperkingen onder coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

Uitrol naar andere gemeenten: deel de ervaringen en de data-gedreven aanpak met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden.

Het bepalen van juridische grondslagen en een sluitende doelbinding duurde langer dan verwacht. Pas recent is er een doorbraak behaald bij het rechtmatig verkrijgen en mogen



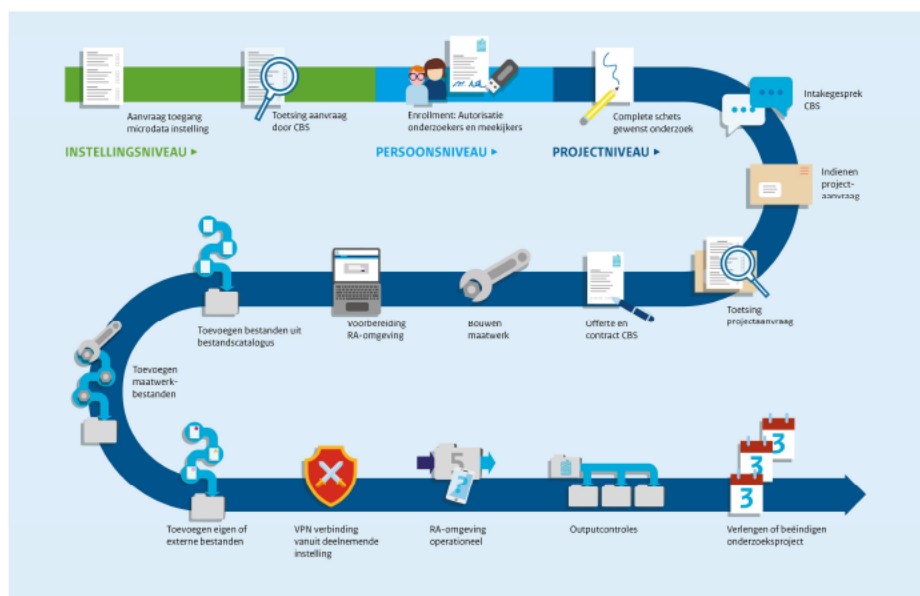
gebruiken van gegevens van de FIU. Ook bij de gemeenten spelen er nog juridische kwesties over het verstrekken van gemeentegegevens aan het CBS. Er komen meer gegevens beschikbaar voor nadere analyse: meer tijd biedt ons de kans de huidige inzichten verder te verrijken. Daarnaast tonen andere gemeenten serieuze interesse voor de methode, ervaringen en inzichten. Die kunnen breder worden gebruikt

Daarom luidt het **voorstel** om deze City Deal niet te beëindigen per 31 december 2018, maar te verlengen tot 31 december 2020 en hem op te schalen tot 10 of 15 gemeenten.

1. Eerste inzichten

We hebben geleerd wat nodig is om te kunnen werken met CBS-microdata. Sterk samengevat zijn die stappen te vinden in deze figuur, die achterin dit rapport terugkeert met meer uitleg en tekst:

Werken met CBS-microdata



We hebben ook feitelijke inzichten opgedaan over vastgoedfraude en drugs. Hier noemen we er een aantal.

Thema Vastgoedfraude

Voor onderzoek naar stichtingen met een ANBI status die in vastgoed handelen, is eerst een referentiebeeld opgebouwd over de omvang in heel Nederland, gevolgd door de omvang in de G4-gemeenten, opnieuw gevolgd door de omvang in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag apart.

Ook zagen we dat er bestuurders zijn met vijf of meer stichtingen. Het instellen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor nader te bepalen stichtingen zou een basis van een barrièremodel kunnen zijn.

Met opmerkingen (1):

Met opmerkingen (2):

De analyse van gegevens (waaronder Kadasterdata) van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag liet zien dat diverse woningen in een tijdsbestek van twintig jaar vijfmaal of meer van eigenaar zijn gewisseld. Met uitschieters van enkele tientallen malen. Die noemen we voortaan 'doorsluishuizen'. Nader onderzoek: is dit speculatie of een vorm van exploitatie?

Voor beter zicht op gebieden die voor vastgoedfraude interessant kunnen zijn, hebben we veertig unieke vastgoedprofielen¹ samengesteld. Het 'stapelen' van enkele van deze profielen leidt tot inzicht op gebiedsniveau waar nader onderzoek gewenst lijkt. Hiervoor is een applicatie met een dashboard met vastgoedprofielen ontwikkeld dat we nog aanvullen met onder meer gemeentedata.

In het kader van de vastgoedfraude en de publiek private samenwerking hebben er overleggen plaatsgevonden met het Financieel Expertise Centrum (FEC)² een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners. De Nederlandsche Bank is een van de partners. Tijdens deze overleggen is het in Amsterdam opgedane inzicht gedeeld. Dit inzicht is verwerkt in de risicoanalyse tool die banken gebruiken om betalingsverkeer mee te monitoren. Daarmee werden enkele tot op dat moment onverdachte patronen opeens heel zichtbaar. Zonder deze aanpak was het ontstane inzicht nooit ontdekt, laat staan gedeeld.

Thema Drugscriminaliteit

Utrecht heeft analyses uitgevoerd op de productie en de handel van soft- en harddrugs. Die tonen onderscheid in leeftijdscategorieën: de handel in harddrugs gebeurt vooral door 18-25 jarigen, maar de productie en handel van softdrugs vooral door 25-45 jarigen. Bijna de helft van de verdachten van de handel in harddrugs is thuiswonend. Nader onderzoek is nodig: hebben de ouder(s) ook antecedenten, wat is de sociale context (schulden, uitkering).

De grootste 5 gemeenten van Brabant onderzochten met microdata van het CBS en gegevens uit de basisregistraties welke risicofactoren samenhangen met hennepkwekerijen. Dit geschiedde door toepassing van zowel traditionele als innovatieve analysetechnieken. Het doel is een beter begrip van kwetsbare doelgroepen, type panden en type buurten. En het doel is handhaving: betere keuzes bij hennepcontroles. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten en buurten bij dit fenomeen? Of op pand- en persoonsniveau: welke factoren hebben invloed op de aanwezigheid van hennepkwekerijen. Welk (delict-)gedrag vergroot het risico op het in huis halen van een hennepkwekerij. Recent bleek bijvoorbeeld dat meer kwekerijen werden aangetroffen in woningen met meer mutaties en het ontbreken van een logische samenstelling van bewoners in de Basis Registratie Personen (BRP).

¹ Ieder vastgoedprofiel bestaat uit een set van kenmerken waar een pand aan voldoet zoals het gebruik (huur of koop appartement/vrijstaand/rij frequentie van bewoning waardeontwikkeling etc)

² Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht- controle- vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.



Met opmerkingen (3):

Met opmerkingen (4):

‘Waar blijft dat criminele geld?’

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet al jaren onderzoek naar ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Zijn bekendste boek is ‘De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld raken’, dat hij in 2017 schreef met Volkskrant-journalist Jan Tromp. Hoe kijkt Tops naar de City Deal Zicht op Ondermijning?

‘Data science is van belang om te ontdekken welke patronen zich voordoen bij georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit’, zegt Tops. ‘De City Deal Zicht op Ondermijning geeft gemeenten meer inzicht in wat er speelt.’ Wat hem aanspreekt is dat er binnen de City Deal kleine en concrete stappen worden gezet. Hij legt uit dat bestuurskundigen op twee manieren nadenken over beleidsvorming. De synoptische manier komt er kortweg op neer dat er van bovenaf een ideaal plan wordt ontworpen, waarnaar de werkelijkheid zich moet voegen. De incrementele manier komt neer op kleine stapjes zetten. ‘Dan zoek je naar praktische mogelijkheden tot verbetering en van het een komt het ander. Dat is uiteindelijk de enige werkbare leerstrategie die we kennen. Zo werkt het ook in de City Deal.’ Hij raadt de betrokkenen aan om zo concreet mogelijk vast te leggen wat de City Deal heeft opgeleverd en wat de gewenste vervolgstappen zijn.

Cash betalen

Over die vervolgstappen heeft Tops wel ideeën. ‘In Nederland is de ondermijningswereld buitengewoon intensief verbonden met de uit de hand gelopen drugscriminaliteit. Waar blijft dat geld? Daar weten we nog te weinig van.’ Wat denkt hij? ‘Voor een deel is het crimineel handgeld. Om een partijtje coke te kopen in Zuid-Amerika heb je geld nodig. Maar het gaat ook naar ogenschijnlijk kleine dingen. Die € 600 die een scholier krijgt om een pakketje van A naar B te brengen.’ Ook komt het geld volgens Tops terecht in branches waar in grote omvang met cash geld betaald kan worden. De rekening van een restaurant contant betalen kan, maar cash een auto kopen? ‘Dat is ingewikkeld, want autobedrijven hebben een meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Maar komen ze meldingsplicht allemaal na? Droogjes: ‘Banken hebben ook een meldingsplicht. We hebben gezien dat dat niet altijd goed gaat.’

Internationale geldstromen

Nog interessanter wordt het als data science wordt gebruikt om na te gaan hoe crimineel verkregen geld duurzaam wordt ingezet. ‘Bijvoorbeeld in bedrijven waar geen bedrijvigheid is. Dat zie je zo voor je. De Belastingdienst hoeft niet zo veel te doen om dat in beeld te brengen.’ Minstens zo belangrijk zijn de internationale geldstromen. ‘Daar hebben we geen zicht op. Geld gaat via undergroundbanking naar Dubai en offshore en dan weer terug naar Nederland, waar zo’n geldstroom uiteindelijk vaak uitmondt in een vastgoedbelegging. Het is bijna niet te achterhalen waar dat geld vandaan komt.’ Tops vertelt over een internationale FIU-bijeenkomst, die hij onlangs bijwoonde. Daar sprak hij iemand uit een klein land waar grote transacties plaatsvinden. ‘Ik vroeg: zijn jullie een offshore land? Nee, zei die man, wij noemen dat global business. En in dat land van een paar miljoen inwoners vinden op jaarbasis transacties plaats ter waarde van 1 triljoen dollar.’

Openbaar bestuur en gemeenten

Hoe breng je dat soort wereldwijde informatie bij elkaar? Kun je dat ooit matchen? Tops verzucht: ‘Dat zijn tot nederigheid stemmende vragen. Ik weet het ook niet. Maar ik zie wel dat we veel stappen kunnen zetten.’ Opnieuw wijst hij op het belang van een incrementele leerstrategie. ‘In de City Deal vinden bescheiden experimenten plaats. De wereld wordt niet opeens anders. Het is zoeken en aftasten: wat werkt, wat niet? Welke data zijn beschikbaar? Kunnen en willen we die delen? Welke conclusies kunnen we trekken? En vooral: kunnen we die in de praktijk gebruiken?’ Dat dit gebeurt is heel belangrijk, vindt Tops. ‘Er is nog zoveel wat we niet weten van de georganiseerde misdaad en er is zoveel kwetsbaarheid in de wereld van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten in het bijzonder dat het dom zou zijn om hiermee niet door te gaan.’



2. Opzet van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'

2.1. Aanleiding en doelstelling

Op 28 april 2016 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" uit. Dat was het antwoord op de adviesaanvraag van het kabinet van 26 mei 2014, over het thema "Big Data, veiligheid en privacy". De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het rapport geeft uitgangspunten en actiepunten voor data-analyse op het terrein van de veiligheid (Kamerstukken II 2016-2017, 26643, nr. 426).

Volgens het kabinet biedt het gebruik van data-analyse kansen voor de uitvoering van de verschillende overheidstaken, voor het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie (zoals door op risicoschatting gebaseerde inspecties). Kansen liggen bij het werk aan veiligheid, dienstverlening en zorg voor burgers.

De verdere ontwikkeling van data-analyse moet gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal staan hierbij de bescherming van de privacy (zoals persoonsgegevens), het verbod van discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

Het onderzoek is gericht op criminaliteitsstatistiek en levert geen informatie op die tot personen herleidbaar is. Dus ook geen informatie die direct geschikt is voor operationele doelen, waaronder opsporing, met betrekking tot bepaalde personen. Wel kan een partner van deze City Deal de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse verder gebruiken: om die binnen de grenzen van haar wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover die partner rechtmatig beschikt.

De wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben een algemeen normerend karakter en kunnen pas in de praktijk een concrete invulling krijgen. De grenzen van wat wel of niet mag, zijn soms nog onduidelijk. Dit kan via experimenten worden verhelderd om er praktische lessen uit te trekken. De kabinetsreactie ziet het uitvoeren van experimenten als actiepunt voor de verankering en uitwerking van de beleidsuitgangspunten en voor de versterking van de wettelijke basis onder data-analyses. Deze City Deal vult dit in met vijf experimenten.

Op 28 juni 2017 is het convenant onder deze City Deal ondertekend door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, naast de ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën/Belastingdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze City Deal is een onderzoeksproject dat zich via data-analyse richt op het verkrijgen van inzichten en handelingsperspectieven voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat gebeurt door het zoeken naar patronen en (samenhangende) indicatoren. (Opsporing van individuele strafbare feiten valt hier nadrukkelijk buiten.)

De hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

- 1 bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit
- 2 meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Ad 1: We willen meer inzicht krijgen in de onderliggende patronen van ondermijnende criminaliteit, voor het formuleren van een strategie voor handhaving en preventie en ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Daarvoor willen de partners de volgende inzichten realiseren:

- a. Het herkennen van lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit; het herkennen van gelegenheidsstructuren en



kwetsbare sectoren en branches; het onderkennen van (gebrek aan) maatschappelijke weerbaarheid.

- b. Het verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken, drempels te kunnen opwerpen en instrumentarium te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit per deelnemende partij.

Ad 2: We willen meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij het in kaart brengen van de onderliggende patronen in de te onderzoeken thema's, als bijdrage aan een effectieve en legitieme inzet van data-analyse door samenwerkende overheden.

Daarvoor willen de partners dit realiseren:

- a. Inzicht in de kwaliteit van de beschikbare data die noodzakelijk is voor het kunnen verrichten van betrouwbare analyses en inzicht in eventuele onvolkomenheden in de beschikbare databestanden, ten behoeve van gerichte acties door de deelnemende partijen ter verbetering van de eigen datasystemen;
- b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor het uitvoeren van data-analyse met gegevens van verschillende publieke partijen en mogelijk ook private partijen;
- c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop (Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426); het trekken van praktische lessen en deze beschikbaar maken;
- d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse, zoals voor criminaliteitsbestrijding, door een reproduceerbaar, transparant traject en zo bijdragen aan een breder debat over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van data-analyse;
- e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het opstellen van data-analyses.

2.2. Centrale onderzoeksvragen en methode

De centrale onderzoeksvragen van de gemeenten Utrecht en de Brabant-5 waren:

"Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?" en "Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?"

De centrale onderzoeksvraag van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag was:

"Hoe kunnen we meer inzicht krijgen in de patronen en onderliggende mechanismen van vastgoedfraude in Nederland, door gebruik te maken van data analytics op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en data van de gemeente en derden (zoals bijvoorbeeld het Kadaster)?"

Voor een goed begrip van de context: vastgoedfraude kan worden onderverdeeld in speculatie (verhandelen) of exploitatie (gebruik). Deze steden focussen zich op de verschijningsvormen of modus operandi van beide aspecten. Daarnaast hebben zij interesse in de onderliggende financiële geldstromen en geografische zoekgebieden.

Voor het juiste begrip van de criminologie als wetenschap zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken essentieel. Kwantitatieve criminologie (zoals deze City Deal) gebruikt experimentele methoden en technieken voor het objectiveren en kwantificeren van fenomenen bij criminologische onderzoeksvragen. Daarentegen richt de kwalitatieve criminologie zich op de narratief achter deze criminologische fenomenen, met bijvoorbeeld diepte-interviews en document analyses.

Data-analyses kunnen op verschillende manieren worden toegepast. Wij zijn zowel toetsend als exploratief te werk gegaan. Zo startte Amsterdam vanuit de hypothese dat stichtingen met een ANBI status die handelen in vastgoed, gevoelig zouden zijn voor ondermijnende

Met opmerkingen (6):

Met opmerkingen (7):



criminaliteit. Terwijl Rotterdam en Den Haag eerst een verkennend beeld over de handel in vastgoed wilden ophalen, gebaseerd op de uitkomsten van data-analyses. Ook Utrecht en Tilburg/B5 hebben exploratieve data-analyses genomen als uitgangspunt voor hun onderzoeken.

Interview Ruben Dood, CBS

‘Zonder data science kun je ondermijning niet in kaart brengen’

‘De City Deal Zicht op Ondermijning is voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’, zegt Ruben Dood, directeur statistische dienstverlening en informatieverstrekking van het CBS. ‘Zo krijgen we meer inzicht in ondermijning. Bovendien heeft het tot een nieuw vakgebied geleid, de kwantitatieve criminologie.’

Hoe kan data science bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in fenomenen die duiden op ondermijning? Over het antwoord op die vraag hoeft Dood niet na te denken. ‘Hoe zou je het probleem in kaart kunnen brengen zonder data science?’ Data analyse is cruciaal om een betrouwbaar beeld te krijgen, stelt hij. ‘Anders heb je niet veel meer dan onderbuikgevoelens. Die zijn veel waard, maar je zult toch moeten controleren of je hypothese klopt.’ Moet je uitgaan van een hypothese? Sommige deelnemers aan de City Deal zouden liever zien dat alle data naast elkaar gelegd worden. ‘Dat is niet zo vruchtbaar. Dan vind je ook correlaties zonder causaal verband.’ Hij noemt het voorbeeld van de onderzoeker die een zeer sterke correlatie ontdekte tussen het aantal ooiëvaars per vierkante kilometer en het geboortecijfer. ‘Ooiëvaars komen voor in landelijke gebieden. Landelijke gebieden zijn behoudender en men is geloviger. Gelovige mensen hebben vaak een hoger geboortecijfer. Kortom, beide fenomenen hebben dezelfde achterliggende oorzaken, maar de fenomenen hebben niets met elkaar te maken.’

Samenwerking CBS

Het CBS levert een bijdrage aan de City Deal door grote hoeveelheden data beschikbaar te stellen. Deze data, bijvoorbeeld over inkomens, het aantal auto's dat iemand heeft, sociaal-economische factoren, werden in een beveiligde CBS-omgeving geplaatst. Onderzoekers van gemeenten kunnen hier inloggen, nadat ze een speciale procedure hebben gevolgd. ‘Het gaat immers om zeer gevoelige informatie die alleen gebruikt mag worden ten behoeve van de statistische functie en die nooit herleidbaar mag zijn tot personen of organisaties.’ Ook organiseerde het CBS bijeenkomsten waarin ze uitleg gaven over data-analyse – wat is significant, wanneer is er een correlatie – en over de systemen, de statistische tools en de software.

Onderwereld en bovenwereld

Dood noemt de City Deal ‘voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’. ‘We kennen het grote probleem van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.’ Hij noemt het voorbeeld van een boer die op geen enkele manier in aanraking wil komen met criminaliteit, maar er midden in zitten nadat hij – te goeder trouw – zijn schuur heeft verhuurd aan iemand die opslagruimte nodig heeft. De schuur verandert in een drugsclub, de boer voelt zich zo geïntimideerd dat er geen weg meer terug is en vervolgens is hij ook nog chantabel. ‘Mensen worden onbedoeld en onbewust meegezogen in een crimineel circuit. Zorg dat je dit soort patronen herkent en ontwikkel beleid om het te voorkomen.’

Zonder wrijving geen glans

‘De samenwerking in de City Deal was een stropiger proces’, zegt Dood. Daar waren allerlei redenen voor. Zo moet er officieel nogal wat geregeld worden om iemand toegang te geven tot microdata. Niet alleen waarborgen ten aanzien van geheimhouding, maar de datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Sommige gemeenten onderschatten aanvankelijk de complexiteit van data-analyse en moesten externe professionals aantrekken. Dus moest de procedure om toegang te krijgen tot de gegevens opnieuw plaatsvinden. Bovendien kostte het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. ‘Dat leidde tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons’, zegt Dood. Hij voegt er direct aan toe: ‘Zonder wrijving geen glans. Dit is een nieuw vakgebied. Het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.’

Nieuw vakgebied

Achteraf gezien was het beter geweest als gekozen was voor ‘een beetje scrumachtige werkwijze’, denkt Dood. ‘Een minder vaak wijzigend team van

Met opmerkingen (8):

onderzoekers dat maandelijks bij elkaar komt, terugkoppelt aan de gemeenten, praat, leert en aanpassingen doet.' Op basis van de kennis en ervaringen die het CBS heeft opgedaan met de City Deal pleit hij voor het vervolg van de City Deal voor een andere werkwijze. 'Bij het CBS en bij universiteiten werken wetenschappers die kennis hebben van data en van criminologie. Wij hebben alles in huis om dit soort onderzoek te doen. Universiteiten zorgen voor wetenschappelijke borging. Ik kan me voorstellen dat je een onderzoeksgroep samenstelt met onder anderen

medewerkers van gemeenten en andere betrokken partijen, universiteiten en het CBS. Je zou bijvoorbeeld maandelijks cijfers kunnen leveren over hoe het staat met de ondermijning en eens per jaar een diepgaande rapportage. Met een vast team komt er een veel structurelere kennisopbouw.' Een mooi effect van de City Deal is volgens Dood dat er meer invulling wordt gegeven aan kwantitatieve criminologie. 'Ik zou het een geweldig succes vinden als er over vijf jaar in Nederland ook een hoogleraar kwantitatieve criminologie is.'

2.3. Aanpak en organisatie

Na ondertekening van het convenant hebben de gemeenten multidisciplinaire projectteams opgericht. Bij het CBS vonden brainstormsessies plaats op de thema's Vastgoedfraude en Drugs met diverse partijen, om zoveel mogelijk input te krijgen en aangrijpingspunten te vinden. Hierna zijn per gemeente kleinere sessies met domeinexperts gehouden, vanuit partijen als politie, gemeente, belastingdienst, banken, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Beroepsvereniging van Notarissen, de farmaceutische industrie e.d. En er vonden verdiepende gesprekken plaats met domeinexperts van het CBS om te komen tot duiding van de bestanden voor de data-analyses.

Parallel hieraan hebben de gemeenten hun plannen van aanpak vorm gegeven, gevolgd door een onderzoeksopzet. Nadat de onderzoeksopzet per gemeente door het CBS werd goedgekeurd, troffen zij de technische en organisatorische voorbereidingen voor toegang tot de Remote Access (RA) omgeving van het CBS. Daar vindt de feitelijke analyse plaats op de per thema gedeelde microdatabestanden.

Op gemeenteniveau heeft de lokale driehoek het eigen plan van aanpak met de onderzoeksopzet besproken en vastgesteld. Daarnaast heeft elke gemeente een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak door het CBS werden de stappen gezet om toegang te krijgen tot de RA-omgeving van het CBS. Dit aansluiten op de RA-omgeving is niet eerder op zo'n manier gedaan. Het bleek een ware ontdekkingsreis, waarin het CBS en de gemeenten elkaar op een nieuwe manier leerden kennen. De uitkomst is een zelfstandig resultaat van de City Deal: hij staat samengevat als infographic in Bijlage 3 van dit rapport.

Op rijksniveau is er een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het CBS. Naast de voortgang werden in deze werkgroep met name facilitaire onderwerpen en escalatiepunten besproken.

Het Coalitieoverleg bestaat uit alle partijen die het convenant hebben ondertekend. Dat vergaderde eens per twee maanden en het had vooral een coördinerende functie tussen alle partners. Behalve de voortgang bespreken werd hier vooral overleg gevoerd over het nut en de noodzaak om bepaalde gegevens van deelnemende partners te kunnen krijgen en gebruiken, over de mogelijke handelingsperspectieven die de inzichten op de data-analyses opleverden en over presentaties door gemeenten of externe partijen.

Het maandelijks Operationele Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en het CBS besprak diverse onderwerpen en deelde de leer- en evalueerpunten. Hier werden afspraken gemaakt over het verkrijgen van bepaalde gegevens, zodat dit desgewenst gecoördineerd kon plaatsvinden, zoals bij het Landelijk Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU).

Met opmerkingen (9):



Ook de benodigde capaciteit en inzet van extra data science-analisten werd hier regelmatig besproken.

2.4. Het vervolg van de aanpak

Het ontwikkelen van de aanpak gaat door! We zien nu de volgende perspectieven.

Er worden voorbereidingen getroffen om gegevens van verdachte transacties bij de FIU via het CBS te pseudonimiseren, om die in de analyseomgeving beschikbaar te krijgen en aanvullend te gebruiken. Daaruit verwachten we interessante nieuwe inzichten.

Ook zijn gemeenten nog doende met de uitvraag en juridische grondslagen voor het gebruik van gegevens uit gemeentelijke bestanden, zoals verstrekte subsidies, opleidingen en schooluitval, overlast, panden die onderzocht zijn, et cetera.

Er dient te worden gezien of het mogelijk is om de per gemeente opgedane inzichten onderling te combineren. Zijn er overeenkomsten tussen de gebieden waar drugs worden geproduceerd, verhandeld en/of gebruikt en gebieden met vastgoedfraude, waar panden voor speculatie worden gebruikt? Dat biedt mogelijk nieuwe perspectieven.

Deze City Deal heeft zoekend vorm gekregen, gaandeweg groeide het denken, doen en het vertrouwen in deze aanpak. Er lag geen vast omlijnde strategie naast de onderzoekopzet: de ontwikkelingen ontstonden uit expertise en uit professionele intuïtie. Nu de methode bekend is kunnen we doorpakken en kunnen nieuwe partners er hun voordeel mee doen. Hun leercurve kan beduidend korter zijn.

Een belangrijke les: de kennis en beschikbaarheid van data-analisten bleek cruciaal. Zonder de recent opgedane kennis en ervaring van wetenschappelijke methoden waren de inzichten en resultaten niet mogelijk. Met name de terugkerende expertsessies (waar de inzichten uit data-analyses werden gedeeld) gaven zicht op essentiële data en op potentieel bruikbare patronen.

Een andere les: de CBS-wet beperkt het onthullingsrisico van gegevens door het gebruik van data aan strenge condities te onderwerpen. Er zijn wetsaanpassingen nodig om die condities beter hanteerbaar te krijgen, onder blijvende bescherming van de gewenste vertrouwelijkheid. Momenteel staat de Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden uit voor internet-consultatie, die raakt aan dit vraagstuk.

Verder bleek dat bepaalde politiegegevens niet in een database te zijn vevat of niet zodanig dat die geschikt zijn voor queries met data-analyse. Ook dit verdient aandacht.

Bij het vervolg van deze aanpak zal ook nadrukkelijk moeten worden onderzocht of en zo na op welke wijze er aansluiting kan worden gevonden met de RIEC's, met name op het gebied van analyses, het gebruik van de Veiligheidsinformatieknooppunten van gemeenten³ en de inzet van de Urban data Centers van het CBS.

Met opmerkingen (10):

³ <https://ibestuur.nl/podium/vik-haalt-meer-uit-basisregistraties>



‘Dit helpt bij het maken van efficiënte handhavingskeuzes’

‘Als je weet wat de risicofactoren zijn bij hennepkwekerijen, kun je efficiënter handhaven’, zegt Rianne van Lomm, programmamanager intelligence bij de gemeente Eindhoven, en in de City Deal Zicht op Ondernijning projectleider namens de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg). ‘We werken aan een beslisboom met indicatoren’, zegt data science-analist [REDACTED], een van de data-analisten van de City Deal.

‘Voor de B5 is het overkoepelende belang van de City Deal dat we meer inzichten kunnen genereren door data bij elkaar te brengen’, zegt Van Lomm. ‘Iedere gemeente is met eigen interne bronnen bezig, maar we liepen tegen beperkingen aan. Je kunt niet zomaar gegevens combineren. Bovendien krijg je het als individuele gemeente niet voor elkaar om een convenant te sluiten met bijvoorbeeld het CBS. In de City Deal werken we met gegevens waarmee we anders niet zouden werken. Zoals belastingen, uitkeringen, criminaliteit. Dit is een verrijking van onze eigen gegevens. Dat is de meerwaarde van de City Deal.’

Patronen zichtbaar

Een bijkomend voordeel is dat de B5 beter is gaan samenwerken, aldus Van Lomm. ‘Je leert elkaar kennen, je vraagt hoe een andere gemeente iets aanpakt. De ene gemeente is verder als het gaat om de aanpak van hennepsteelt, de andere gemeente is verder als het gaat om leefbaarheid in de wijken. We werken in de Taskforce Brabant-Zeeland weliswaar al samen in de aanpak van ondernijning, maar nu we gezamenlijk meedoen in de City Deal werken we ook fysiek samen. Je zit in één ruimte en je hebt discussies.’

In de City Deal wil de B5 risicofactoren inzichtelijk maken die samenhangen met hennepsteelt. De B5 heeft alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Het CBS voegt daar uiteenlopende gegevens aan toe. Daarmee gaan de analisten aan de slag in de beveiligde CBS-omgeving. Adressen en personen worden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat en de privacywetgeving niet geschonden wordt. Maar er worden wel patronen zichtbaar. Van Lomm: ‘In deze fase mogen we daar nog niets over zeggen. Dat is te vroeg.’

Tunnelvisie voorkomen

Hoe weet je welke data je nodig hebt om zicht te krijgen op patronen? ‘Binnen de City Deal valt vaak de term “the unknown unknowns”’, zegt [REDACTED]. ‘Je weet niet wat je niet weet. En daar willen we graag achter komen.’ Toch is dat niet altijd makkelijk, vertelt ze. ‘Je kunt niet zomaar alle data opvragen. Volgens de privacywetgeving moet er doelbinding zijn. Dat beperkt je. Dat is een beetje de struggle van deze City Deal.’

Van Lomm zegt: ‘We hebben een expertsessie georganiseerd waarin allerlei betrokkenen vanuit hun eigen expertise vertelden welke kenmerken belangrijk zijn. Dat waren medewerkers van de gemeenten, van de politie, maar bijvoorbeeld ook van het energiebedrijf. Het is belangrijk om vanuit al die invalshoeken te kijken. Daarmee voorkom je een tunnelvisie.’ Uiteindelijk hebben we nu de beschikking over heel veel data, vertelt [REDACTED]. ‘Minder dan we aanvankelijk hoopten, maar toch heel veel. Bovendien zouden we overspoeld raken als we alle data zouden krijgen.’

Voorspellende factoren

Op basis van de patronen die dankzij data-analyse zichtbaar worden, kan voorspeld worden of de kans groot is dat een bepaalde locatie een henneplocatie is. ‘Per stad kijken we wat de voorspellende factoren zijn. De volgende stap is dat we een beslisboom maken met indicatoren’, zegt [REDACTED].

Voor gemeenten is dat een belangrijk instrument, aldus Van Lomm. ‘Dan kun je efficiënte handhavingskeuzes maken. Ook kun je er in beleid en communicatie rekening mee houden. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op inspelen.’ Ze wijst erop dat in andere steden vergelijkbare problematiek speelt. ‘Zij kunnen hun voordeel doen met de ervaringen uit deze City Deal en wij kunnen weer leren van andere City Deals. Dit is een goede ontwikkeling.’



3. Observaties en reacties

Voordat we hierna dieper ingaan op de afzonderlijke thema's vastgoed en drugs, willen we eerst nog de ontwikkelde methode beter beschouwen. Wat kwamen we tegen bij dit experiment?

In april 2018 is de City Deal tussentijds geëvalueerd door de partners. Hun reacties zijn toen opgetekend in de *'Tussenevaluatie en inventarisatie behoefte en continueren City Deal ZoO'*, verschenen op 25 mei 2018. In dit hoofdstuk vatten we de inzichten uit deze evaluatie samen, omdat die een goed beeld geven van de doorgemaakte ontwikkeling.

Alle deelnemers gaven toen aan dat ze veel leren van de samenwerking en van het data-onderzoek. De ervaring met data-analyse blijkt niet alleen nuttig in het kader van deze City Deal, maar is ook bruikbaar in andere en toekomstige projecten. Het CBS heeft aangegeven dat dit ook intern bijdraagt aan meer kennisdeling. De samenwerking wordt ervaren als een unieke kans om van elkaar te leren en als één overheid samen te werken aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarmee heeft het project deuren geopend die voorheen dicht zaten, niet alleen tussen de deelnemers maar ook naar externe partijen.

Kenmerkend voor een (complex) samenwerkingsproject als deze City Deal is dat je te maken krijgt met een veelheid aan partijen, verwachtingen, verantwoordelijkheden, ambities en praktische hobbels. Door deze complexiteit is er veel overleg nodig tussen de verschillende partijen. De tempoverschillen in vorderingen en ambities tussen de gemeenten hebben er ook toe geleid dat het eerste deel meer tijd kostte dan was gepland. Dit leidde niet alleen tot vertraging maar ook tot frustratie bij de partijen.

Het traject kende dus een lange en vooral procesmatige start met (toen nog) weinig aandacht voor de operationalisatie, hetgeen zich vaak weert in een gebrek aan (analyse)focus, het ontbreken van essentiële data van externe bronhouders en een gebrekkige en gefragmenteerde analysecapaciteit.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke ambitie niet realistisch was gepland in termen van capaciteit, tijd en geld. Daardoor bleef er te weinig tijd en geld over voor verdiepende analyses, zodat het niet mogelijk bleek om binnen de oorspronkelijke termijn (juni 2018) de gehoopte inzichten op te leveren.

Data-onderzoek blijkt in de praktijk een weerbarstig proces. De gemeenten lopen voor een groot deel tegen dezelfde dingen aan. Een van de grootste problemen met het data-onderzoek is de wisselende en gefragmenteerde data-analysecapaciteit in het project. Vooral bij de gemeentelijke deelnemers is dit een probleem. Bij het CBS zijn de (financiële) middelen ook beperkt, waardoor interessante aanvullende data niet kan worden toegevoegd. Beschikbaarheid van de data en van analysecapaciteit om deze data te verwerken is essentieel voor dit project.

Daar staat tegenover dat de deelnemers zich positief uitlaten over de Remote-Access omgeving van het CBS en het kunnen beschikken over 'unieke' data op landelijk niveau. Deze omgeving borgt de privacy en de outputcontroles voorkomen kansen op datalekken. De data in de RA omgeving is sinds april 2018 voor alle partners beschikbaar en wordt momenteel nog verrijkt met data van externe bronhouders, waaronder gemeentelijke data.

Een datascientist wil zoveel mogelijk data, om verkennend nieuwe inzichten te kunnen op doen, maar het doelbindingsargument beperkt op zijn beurt het beschikbaar stellen van data. Dit blijkt een lastige paradox. Het beschikbaar krijgen van externe data van bronhouders vergt veel (juridische) discussie en investering in 'goodwill' en uitleg over doelbinding. Dit vergt veel meer tijd en energie van alle betrokkenen dan was voorzien.



4. Conclusies

Deze methode blijkt zinvol om te worden voortgezet. De lessen die we hebben geleerd leiden tot de volgende conclusies, die we betrekken bij het verlengen van de samenwerking.

Microdata

Het afgelopen jaar heeft alle partijen geleerd wat er nodig is om te kunnen beschikken over een deel van de enorme hoeveelheid gegevens waar het CBS over beschikt. Heel duidelijk werd dat die gegevens weliswaar niet operationeel inzetbaar zijn voor opsporing onder andere vanwege de CBS-wet, maar ook dat ze wel degelijk toegevoegde waarde bieden. Met name deze ontdekkingstocht duurde langer dan verwacht, voor elk van de partners. Het resultaat is achterin dit rapport in Bijlage 3 samengevat als infographic; een goed overzicht dat voor onze reis nog niet bestond. Voor de reizigers na ons is die weg nu geplaveid!

Remote Acces analyseomgeving

Naast de toegang tot de microdata beschikten we ook over toegang tot de analyseomgeving (Remote Access), waarin de analyses plaats vonden. Die is cruciaal gebleken. Deze toegang was tot de start van deze City Deal exclusief voorbehouden aan de afdelingen Statistiek en Onderzoek van de gemeenten. Door middel van interne detacheringen kregen alleen analisten van de afdelingen Veiligheid van de gemeenten de toegang die zij nodig hadden om de analyses uit te kunnen voeren.

Outputcontrole

Het CBS is strikt gebonden aan de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles moeten plaatsvinden voordat er iets mag worden gepubliceerd. Zo mag er op geen enkele wijze sprake zijn van een risico op onthulling van persoonlijke informatie.

Analysecapaciteit

Omdat de analysecapaciteit bij gemeenten erg beperkt bleek te zijn, moesten er middelen worden vrijgemaakt om vanuit ICTU de noodzakelijke capaciteit, kennis en ervaring in te kunnen huren. Ook de Belastingdienst heeft analysecapaciteit ingezet. Zonder die extra inzet van analisten waren de opgedane inzichten en resultaten (nog) niet bereikt. De keerzijde van de inhuur van analysecapaciteit is het risico op verloop gedurende dit traject, wat ook daadwerkelijk plaatsvond. Een traject als dit vraagt echter vanwege de benodigde kennis en complexiteit om veel continuïteit in personen. Zowel op het niveau van de projectleider(s) als analist(en).

Juridische grondslagen

Het bepalen van de juridische grondslag om te beschikken over gegevens van verdachte transacties heeft heel veel tijd gekost. Dit proces kost veel aandacht. Uiteindelijk is er voor gekozen om de vraag om gegevens te laten stellen door het CBS aan de FIU. Het verkrijgen van gegevens op grond van artikel 9 van de Wet politiegegevens bleek praktisch niet haalbaar; de rechercheonderzoeken worden kennelijk niet geregistreerd in een applicatie waar op veldniveau gegevens aan te onttrekken zijn. Dat is een opgave voor 2019.

Ook het vinden van een eenduidige juridische grondslag voor het leveren en gebruiken van gemeentedata bleek niet eenvoudig. In gemeenten bleek de zienswijze van juristen hierover te verschillen. Waar de 5 Brabantse gemeenten na een toets het CBS de gegevens leverde van ongeveer 1.500 panden waar hennep was geruimd, toetste Amsterdam de levering van gemeentedata eerst bij het College Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam (CPA) en hadden andere gemeenten per type gegevens te maken met telkens een andere jurist.



5. Aanbevelingen

Gezien de lessen hierboven, komen we tot de volgende aanbevelingen voor het vervolg.

1) Analysecapaciteit

Omdat de duurzame inzet van analisten in deze City Deal cruciaal dient deze bij voortzetting van deze aanpak geborgd te worden. Dat is mogelijk door een dedicated team van analisten samen te stellen waarbij -naast de analisten van de gemeenten en de Belastingdienst- gedurende een langere periode gebruik wordt gemaakt van een aantal vaste analisten en domeinexperts van het CBS.

Delen van inzichten en resultaten

In het eerste jaar hebben de gemeenten binnen de beide thema's vastgoedfraude en drugs elk een eigen onderzoeksonderwerp gekozen en onderzocht. Meer samenwerking en afstemming tussen gemeenten zal helpen: vanwege de beperkte beschikbare capaciteit en vanwege de noodzaak van het betrekken van de wetenschap en valideren van de opgedane inzichten en resultaten. Zo werken nu enerzijds Utrecht en anderzijds de 5 Brabantse gemeenten als het ware afzonderlijk, terwijl ze elkaar zouden kunnen versterken met een gestructureerde aanpak op het thema drugs.

2) Juridische coördinatie

Het voortaan samenbrengen of (laten) coördineren van juridische vraagstukken komt de eenduidigheid ten goede. Ook voorkomt dit dat hetzelfde wiel meermalen moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische beperkingen of onmogelijkheden dan door coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

3) Uitrol naar andere gemeenten

Zoals het Interbestuurlijke Programma van februari 2018 van Rijk en gemeenten beschrijft, is het van belang de opgedane ervaringen en de data gedreven aanpak van ondermijning te delen met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden. Er zijn nu al meerdere nieuwe gemeenten met serieuze interesse, die in 2019 graag willen aansluiten op deze werkwijze.

4) Samenhang met andere ontwikkelingen

Naast deze City Deal zijn er ook andere, autonome ontwikkelingen die met elkaar in relatie (kunnen) worden gebracht. Zo zijn gemeenten bezig met de ontwikkeling van een Veiligheidsinformatieknooppunten (VIK), waarbij de lokale overheid binnen de regels van de privacywetgeving gegevens uit de basisregistraties gebruikt om maatschappelijke problematiek (waaronder ondermijning) aan te pakken. Verder is of zal aansluiting gezocht worden bij initiatieven als Crimeroom, Joint Datalab Ondermijning, Interactieve criminaliteitskaart en 1smart overheid zoals genoemd in de verschillende Versterkingsplannen.

Daarnaast werken verschillende gemeenten al met een Urban Data Center (UDC) van het CBS. Binnen een UDC bundelen gemeente en het CBS hun krachten gericht op de inzet van (nieuwe) databronnen voor het beantwoorden van beleidsvragen en het inzichtelijk maken van de lokale ontwikkelingen in de samenleving.

5) Voortzetting City Deal

Het is zinvol dat de toegepaste methoden verder worden voortgezet. Om die reden wordt aanbevolen om de City Deal Zicht op Ondermijning verlengen tot 31 december 2020 en te verbreden met 10 tot 15 gemeenten.



Interview: dr. Arno Knobbe, docent data science Universiteit Leiden

‘We ontdekken patronen die we nog niet kennen’

‘Complexe datasets bij elkaar brengen en analyseren, dat is wat data science doet’, zegt Arno Knobbe, universitair docent aan het Leiden Institute of Advanced Computer Science (LIACS) van de Universiteit Leiden. ‘Daarmee haal je inzichten en bevindingen naar boven die je niet ziet als je alleen in je eigen gebiedje kijkt.’

Vaak kijken mensen binnen een beperkt gebied, stelt Knobbe. ‘Bijvoorbeeld alleen naar de fiscale aspecten, of alleen naar de sociale aspecten. Dat geeft een heel sterke bias. Dan kijk je alleen naar mogelijkheden die binnen dat beperkte domein liggen. Data science levert verbreding op. Door een heleboel databronnen aan elkaar te koppelen, zie je overstijgende patronen.’ Daarom is de City Deal Zicht op Ondernijning volgens Knobbe waardevol. In de beginfase van de City Deal heeft hij de betrokken partijen bijgepraat over data science. Zijn boodschap was duidelijk: ‘Zorg dat je niet alleen hypothesegedreven naar de data kijkt, maar laat de data de hypothesen genereren.’

Niet het gebaande pad

Klassieke wetenschap is in hoofdlijnen hypothesegedreven, legt Knobbe uit. ‘Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Dat wil je zeker weten, dus je gaat data verzamelen om die hypothese te toetsen. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan toets je: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt.’ Het voordeel van data science ten opzichte van klassieke wetenschap is dat je méér kunt zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Knobbe: ‘Laten we van het gebaande pad af gaan en met een open mind kijken. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?’

Nieuwe inzichten

Knobbe is als datawetenschapper bijvoorbeeld betrokken bij LottoNL-Jumbo, de grootste schaatsploeg van Nederland. Welke factoren in de training zorgen ervoor dat een schaatser in topvorm op het ijs verschijnt? Van welke trainingen wordt

de schaatser fitter, van welke vermoeid? ‘De coach let daar natuurlijk ook op. Die keek naar een handvol factoren.’ Dankzij data science konden wetenschappers naar honderden factoren kijken. Knobbe: ‘Daar kwamen duidelijke patronen uit. Als je dit doet, word je sneller. Als je dat doet juist niet.’

Kan data science op het gebied van ondernijning ook tot nieuwe inzichten leiden? ‘Het kan je een richting op sturen.’ Knobbe verzint een voorbeeld. ‘Ongebruikelijke financiële transacties boven de € 25.000 moeten gemeld worden. Dan zegt jouw onderbuikgevoel misschien dat criminelen daar net onder gaan zitten. Ze maken € 24.900 over. Dus daar ga je naar zoeken. Maar misschien levert data science de kennis op dat de gemiddelde ondernijner veel lager gaat zitten en nooit meer dan € 18.000 stort. Dat kun je dan verder onderzoeken.’

Vruchten plukken

Data science is een exploratief proces. Het kan allerlei hypothesen opleveren, die vervolgens nog getoetst moeten worden. ‘Verzamel daarom meer data dan in eerste instantie noodzakelijk lijkt’, adviseert Knobbe. ‘Dus niet aan de domeinexpert vragen: welke data heb je nodig? Want dan krijg je te horen wat je al weet en ben je weer ouderwets je hypothesen aan het toetsen.’ Voor datawetenschappers vormen de juridische kaders, zoals de doelbinding in de privacywetgeving, een beperking. Knobbe: ‘Dat werkt remmend. Je wilt toch patronen ontdekken die je nog niet kent? Er kan zo veel! Laten we datasets koppelen. De City Deal Zicht op Ondernijning zal heus niet het eerste data scienceproject zijn waarbij gevraagd werd: “weet je echt zeker dat je deze variabele ook wilt meenemen?”, terwijl die variabele dan juist iets interessants oplevert.’ Wat is zijn advies aan de City Deal? ‘Ga ermee door. Je gaat zeker vruchten plukken.’



6. Verwachtingen verdere ontwikkeling

Om diverse redenen heeft het krijgen van inzichten bij aanvang langer geduurd dan vooraf verwacht. Dat had met name te maken met beperkte en wisselende personele capaciteit op gemeentelijk niveau, de beschikbare analysecapaciteit en de moeite om – aanvullend op data van CBS – data van externe bronhouders te verkrijgen. De voorbeelden over vastgoed komen vooral uit het Amsterdamse project, dat aanvankelijk voorop liep ten opzichte van de andere vier gemeenten. Inmiddels is er sprake van een gelijkwaardig optrekken met de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Te verwachten valt dat de eerste inzichten op korte termijn kunnen worden verrijkt met lokale inzichten ('output') vanuit de vier andere deelnemende steden.

Voor het vervolg van analyses op vastgoedfraude en drugs zien we verder deze **vijf kansen**.

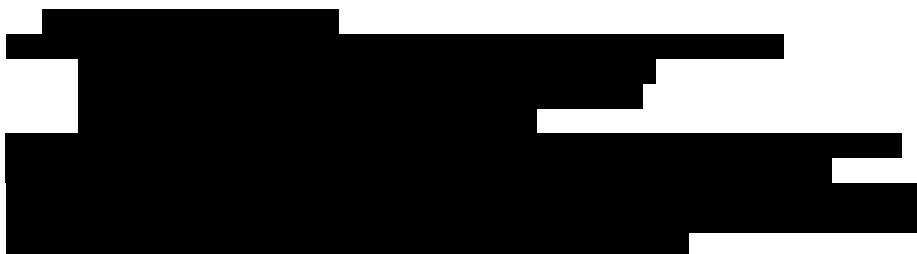
1) Verbinding vastgoed met drugs

In algemene zin valt er een **verbinding te maken tussen de thema's** vastgoedfraude en drugs. Als een combinatie mogelijk is op basis van de microdata en aanvullende data (al dan niet gemeentelijk) per gebied, tussen een of meerdere vastgoedprofielen en de productie of handel in soft- of harddrugs, dan kan dit versterkend werken en focus aanbrengen voor nader onderzoek op ondermijnende criminaliteit.

De gemeente Amsterdam heeft in haar onderzoek veelvuldig met enkele banken een zogeheten 'keukentafeloverleg' gevoerd. Bij deze overleggen werden geen feitelijke gegevens maar wel inzichten met elkaar gedeeld. Deze inzichten hebben bij een van de banken al geleid tot een eigen intern onderzoek, gevolgd door enkele FIU meldingen. Nieuwe analyses op de monitoring van betalingsverkeer toonden patronen die daarvoor, zonder dit inzicht uit data-analyse, nog niet als verdacht werden herkend. Vervolg overleggen staan inmiddels gepland en de verwachting is dat ook de andere aangesloten banken de opgedane inzichten gaan gebruiken en hun ervaringen delen met de aan deze City Deal deelnemende partijen.

2) Clusteranalyse van risicofactoren

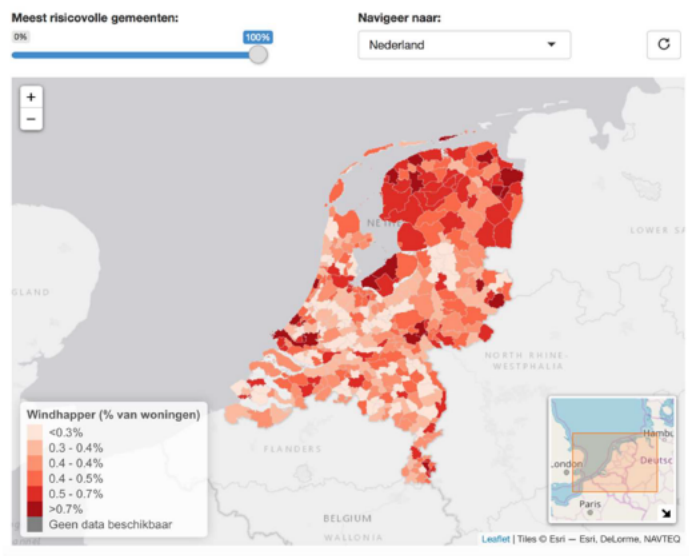
voor vastgoedfraude in wijken van de G4 geeft een beeld van de meest risicovolle wijken in de G4 en het bijbehorende risico, gebaseerd op de samengestelde vastgoedprofielen. Dit geeft focus en prioritering voor de aanpak van preventie en bestrijding van bepaalde fenomenen/modus operandi binnen de vastgoedfraude.



⁴ In dit rapport wordt onder een windhapper verstaan iemand die van de lucht lijkt te leven dus geen bron van inkomsten heeft zoals een inkomen als werknemer uitkering zelfstandige of ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst.



Nederland



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



5) Regionale Informatie en Expertise Centra

De betrokkenheid van de **Regionale Informatie en Expertise Centra** (RIEC's) beperkt zich nu nog tot het deelnemen en betrokken worden bij de lokale project-overleggen en domeinexpert-sessies. Om op de hoogte en betrokken te blijven bij de lopende ontwikkelingen van de lokale projecten neemt het Landelijk Informatie en Expertise Centrum ook deel aan het Coalitieoverleg. Bij verlenging van deze City Deal valt te bespreken of en zo ja hoe de data-analyses van deze City Deal waarde hebben voor de Bestuurlijke Criminaliteitsbeeld Analyses (BCBA's) van de RIEC's. Zo zouden de data-analyses ondersteunend kunnen zijn aan de BCBA's. Daarnaast zouden ze voorafgaand aan operationele projecten verkennend kunnen dienen om vast te stellen welke bronnen relevante en bruikbare informatie bevatten.

Interview: Kees Lacet, adviseur Aanpak criminaliteit, Amsterdam

‘Informatie delen is cruciaal’

‘Alles staat of valt met data’, zegt Kees Lacet, die zich al meer dan twintig jaar bezighoudt met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hij treedt op als adviseur van de gemeente Amsterdam bij de City Deal Zicht op Ondernijning. ‘Deze samenwerking kan een enorme bijdrage leveren aan de aanpak van ondernijnende criminaliteit.’

Misschien werd de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor het eerst goed zichtbaar in de jaren negentig van de vorige eeuw. ‘Dat was de tijd van de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Maarten van Traa’, vertelt Lacet. Zelf werkte hij destijds bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam. Een van de conclusies van een onderzoek op initiatief van de commissie-Van Traa luidde dat de overheid niet meer de baas was in het Wallengebied. Om de criminaliteit aan te pakken, zette Amsterdam het Wallenproject op. ‘Toen zagen we al dat informatie delen cruciaal is.’ Lacet ging daarmee door toen hij in 2000 op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad het Van Traa-team oprichtte, waaraan hij tot 2012 leiding gaf. ‘Dat team beperkte zich niet tot de Wallen, maar richtte zich op de hele stad. De naam Van Traa-team kozen we als een eerbetoon aan Van Traa, die inmiddels overleden was.’

Ook toen al data-analyse

Lacet ging in 2012 met pensioen. Direct daarna ging hij aan de slag in IJmuiden, om het havengebied op te schonen. ‘Even weg uit

Amsterdam om mijn opvolgers niet voor de voeten te lopen.’ Sinds 2017 werkt hij weer voor de gemeente Amsterdam. ‘De City Deal kwam eraan. Daar wil Amsterdam graag een bijdrage aan leveren, zeker op het gebied van data-analyse.’ Informatie delen, gegevens uitwisselen, daar zette Lacet als hoofd van het Van Traa-team al stevig op in. ‘We kregen van het Kadaster gegevens over verkoop van onroerend goed. Wie koopt, wie verkoopt, wie is de notaris, zit er een hypotheek op? Die gegevens legden we naast informatie van politie en justitie. Dat was ook data-analyse, maar lang niet zo geavanceerd en wetenschappelijk als nu.’

Witwassen

In de City Deal richt Amsterdam zich op stichtingen en vastgoed. ‘Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Het geld komt zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed.’ Het onderzoek loopt nog, maar inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat binnen die groep velen hoog scoren op de verdachtenlijst van de politie. ‘Als blijkt dat op grote schaal misbruik gemaakt wordt van



stichtingen, kun je gericht handhaven. Of ervoor zorgen dat er bij de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld een bel gaat rinkelen als iemand bestuurder is van meer dan vijf stichtingen. En uitzoeken of dit in heel Nederland speelt.'

Je weet niet wat je niet weet

'De meerwaarde van de City Deal is dat we inzicht krijgen in dit soort patronen', zegt Lacet. 'Ik heb me nooit gerealiseerd over hoeveel data het CBS beschikt. Dat is ongelooflijk. Je kunt dus ook op een andere manier te werk gaan. Niet een hypothese toetsen, maar databronnen naast elkaar leggen en kijken wat eruit komt. Je weet niet wat je niet weet.'

Juist op het terrein van ondermijning en criminaliteit, waar alles onzichtbaar en verborgen is, is dat interessant. Laat inhoudelijk deskundigen en datawetenschapper met elkaar samenwerken. Als we de gelegenheid krijgen voor verlenging, wordt dat een zinvol traject.' Als het aan Lacet ligt worden de privacyregels dan opgerekt. 'Niet voor burgers of private organisaties, maar voor overheden. De privacywetgeving zorgt voor tijdverlies. De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld is een gigantisch probleem. Zorg daarom dat het makkelijker wordt om informatie uit te wisselen voor overheidsorganisaties die samenwerken om ondermijning te bestrijden.'

7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude

Na de meer algemene beschrijving hierboven volgt nu een meer gedetailleerde weergave van de aanpak die nu is ontwikkeld.

De deelnemers raakten verheugd door de innovatieve analysetechnieken, de gezamenlijke landelijke aanpak en de enorme verscheidenheid van (landelijke) databronnen. Een grote meerwaarde is de uitgebreide duiding van risicofactoren voor vastgoedfraude. Dat werkt als volgt.

Voor een goede inschatting van het risico voor de verschijningsvormen van vastgoedfraude is het belangrijk eerst de vastgoedmarkt als geheel te beschrijven. Dit referentiebeeld illustreert waarop de risicovolle vastgoedobjecten zich onderscheiden van andere objecten.

Daartoe is een lijst van risicofactoren opgesteld uit de bestaande literatuur en uit ervaringen van (vastgoed) praktijk-experts. Een gedetailleerde uitwerking laat van deze indicatoren zien: wat hun algemene definitie is, hoe hoog het geassocieerde risico is, hoe ze geduid kunnen worden in de data, welke databronnen hiervoor nodig zijn en wat de haalbaarheid is van het analyseren van deze indicatoren in het kader van de City Deal.

[Redacted text block]

Voorspellende modellen voor risicofactoren

[Redacted text block]

Met opmerkingen (12): [Redacted comment box]



Om de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' goed te borgen is inmiddels de basis gelegd van een interactieve applicatie, gemaakt van de resultaten die volgen uit de hiervoor genoemde analyses. De resultaten worden op een zodanige wijze weergegeven dat deze eenvoudig te interpreteren zijn en aansluiten bij de werkwijze van medewerkers die zich bezighouden met de aanpak van ondernijning. Hierdoor kunnen niet alleen de leden van deze City Deal, maar ook andere medewerkers die zich bezighouden met beleid of opsporing gebruik maken van de inzichten die zijn opgedaan met dit onderzoeksproject.

Toepassing juridisch toetsingskader

Door in deze City Deal met regelmaat de uitkomsten van de analyses te delen met diverse domeinexperts ontstonden er nieuwe inzichten. Die leidden vervolgens weer tot de uitvraag van nieuwe c.q. aanvullende gegevens/microdata uit bronnen van het CBS, of aanvullende gegevens van partijen als het Landelijk Kadaster, het Openbaar Ministerie of de Nationale Politie.

In het juridisch toetsingskader staat beschreven dat het uitvragen van gegevens van additionele bronnen wordt voorafgegaan door overleg en discussie, wat leidt tot een onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk verzoek. Levering van de gegevens vond pas plaats nadat de gevraagde bronhouder voldoende juridische grondslag zag voor het verstrekken ervan.

Er is in dit kader overigens nog overwogen om aan het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente ontheffing te vragen, ingevolge artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet Rijksbelastingen (welk artikel een uitwerking is van artikel 67 Awr en de Invorderingswet 1990 vanuit het Rijk). Door deze ontheffing is het mogelijk om gegevens over lokale heffingen via het CBS beschikbaar te krijgen in de CBS-analyse omgeving, zodat deze in de analyses konden worden meegenomen. Omdat de toegevoegde waarde laag werd ingeschat afgezet tegen de inspanningen, is hier van afgezien.

Met opmerkingen (13):

Onderzoeksvragen per gemeente

De gemeenten hebben elk een projectplan opgesteld met hun specifieke onderzoeksvragen. Amsterdam doet onderzoek naar criminele- en niet transparante geldstromen die via stichtingen en verenigingen lopen in relatie tot vastgoed.

De onderzoeksvraag van Amsterdam:

Op welke wijze kan met data analytics zicht worden verkregen op niet-integere (buitenlandse) financieringen van onroerend goed en daarin gevestigde functies in Amsterdam die in eigendom zijn van stichtingen en verenigingen, in het bijzonder met een ANBI status?

Onderzoeksvraag van Den Haag en Rotterdam:

Op welke wijze kan met behulp van data analytics zicht worden verkregen op patronen die iets zeggen over de integriteit van financiële stromen en vastgoedfraude?



'We willen de risico's op vastgoedfraude herkennen'

Met opmerkingen (14):

'Dankzij data-analyse kom je patronen tegen die je op voorhand niet had verwacht. Je krijgt een breder beeld', zegt Stephan van der Zwaard, gepromoveerd datawetenschapper en in de City Deal betrokken bij onderzoeken naar vastgoedfraude. 'Met voorspelmodellen van risicofactoren krijg je meer inzicht in ondermijning en kun je gericht handhaven.'

'Bij eerdere onderzoeken naar vastgoedfraude werd vaak maar naar één regio of stad gekeken', zegt Van der Zwaard. 'Terwijl je veel meer inzicht krijgt als je gegevens van verschillende steden of heel Nederland naast elkaar zet. In de City Deal ligt voor vastgoedfraude de nadruk op de G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dan zie je welk fenomeen in een bepaalde stad vaker voorkomt dan in andere steden en welke stad op welk fenomeen moet focussen.'

Exploitatie of speculatie

Vastgoedfraude doet zich op verschillende manieren voor. Het kan te maken hebben met exploitatie, het onrechtmatig gebruik van vastgoed. Bijvoorbeeld panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. De fraude kan ook op het gebied van speculatie liggen; panden die verhandeld worden, bijvoorbeeld om vermogen wit te wassen. 'Wij kijken naar factoren die duiden op een verhoogd risico.' Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe vaak huizen verkocht werden tussen 1995 en 2016. 'Hoe vaak wordt een huis verkocht? Wat is normaal? Dan kom je ook panden tegen die elk half jaar verkocht worden, doorsluishuizen.'

Handvatten voor handhaving

Als data-analist werk je niet altijd hypothese gestuurd, maar je hebt wel focus nodig, stelt Van der Zwaard. 'Zo zie je bij wijze van spreken dat er in Amsterdam veel appartementen zijn. Maar wat zegt dat over vastgoedfraude? Wat erg helpt is een bril opzetten om risico's op vastgoedfraude te herkennen. Daarom deden we literatuuronderzoek en spraken we met domeindeskundigen. Het is mooi als je een wisselwerking creëert tussen inzichten uit de praktijk en inzichten die de data-analyse oplevert. Door de City Deal komt dat dichterbij elkaar.' Dit biedt volgens Van der Zwaard handvatten voor de handhaving. 'Als je weet dat bepaalde risicofactoren in sommige wijken vaak voorkomen, kun je ervoor kiezen om hierop te focussen voor een gerichte aanpak.'

Niet alle data beschikbaar

In de praktijk is het combineren van databronnen soms lastig. 'Je hebt te maken met

privacywetgeving. Ook als het niet om opsporing gaat, maar om wetenschappelijk onderzoek, zoals bij de City Deal. Zo hebben we lang moeten wachten voordat de data gedeeld konden worden van de verkoopcijfers van vastgoed, die het Kadaster levert aan het CBS.' Ook zijn bepaalde gegevens nog niet beschikbaar, zoals data over verdachte transacties of over de herkomst van financiering van vastgoed. 'Als iemand een pand koopt zonder hypotheek, waar komt dat geld dan vandaan? Is het een onderhandse lening? Komt het geld uit het buitenland, of zelfs uit een risicoland? Dat is belangrijke informatie, maar die hebben we nog niet. Je moet kunnen rechtvaardigen waarom je die gegevens nodig hebt en je mag niet meer vragen dan nodig is. Voordat gegevens beschikbaar zijn, gaat daar juridisch veel aan vooraf.' Dergelijke waarborgen zitten zowel aan de voorkant als aan de achterkant. 'Alle gegevens zijn gepseudonimiseerd. We werken in een beveiligde omgeving van het CBS. Voordat gegevens naar buiten gebracht worden doet het CBS nog een laatste check, want de informatie mag niet herleidbaar zijn naar adressen of personen.'

Gemeenschapsgeld

Alle analyses zijn gebundeld in een interactieve applicatie. Hierin zijn risicofactoren verwerkt, met onder meer de aard en omvang van het vastgoed, de kansrijke zoekgebieden en de kenmerken van panden en eigenaren. 'Daarnaast kunnen we met innovatieve clusteranalyses en voorspelmodellen zien bij welke panden en wijken de kans groot is dat je vastgoedfraude aantreft. Dit biedt handelingsperspectief voor gemeenten.' Hij wijst erop dat gemeenten zelf ook over waardevolle data beschikken. 'Neem data over subsidies of bouwvergunningen. Je wilt niet dat gemeenschapsgeld voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Bijvoorbeeld dat iemand een vergunning krijgt om vervolgens met crimineel geld een verbouwing te bekostigen. Kortom, als we als overheid de krachten bundelen, kunnen we veel stappen maken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.'



8. Nadere inzichten omtrent vastgoedfraude

Vastgoedfraude speelt een belangrijke rol binnen de ondermijnende criminaliteit. Met vastgoed bedoelen we woningen, winkels, horeca, en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude vindt plaats door exploitatie of speculatie. Met exploitatie focussen we op het onrechtmatig gebruik van vastgoed en met speculatie op transacties van vastgoed en bijbehorende criminele activiteiten en investeringen. Zo kan vastgoed worden gebruikt om hennep te kweken of om huisjes te melken. Daarnaast kunnen criminelen door snelle waardeinstijgingen van het onroerend goed hun geld witwassen.

Inzicht in malafide activiteiten met vastgoed is essentieel voor een gerichte aanpak van de ondermijnende criminaliteit te komen en om kwetsbare deelgebieden en branches te detecteren. Binnen de City Deal heeft elke gemeente een specifieke focus. Amsterdam richt zich in het bijzonder op stichtingen (en verenigingen) en hoe deze misbruikt worden als vehikel voor het plegen van vastgoedfraude. Rotterdam is geïnteresseerd in de financiële transacties en (criminele) geldstromen rondom vastgoedfraude. Den Haag heeft een meer algemene scope en daarmee een brede(re) invalshoek tot vastgoedfraude.

Woningmarkt in waarde

Vastgoedfraude is onder meer in trek bij criminelen voor de snelle winst die er mee te verdienen valt. Vastgoed is, zeker in de grootste steden van Nederland, namelijk van grote waarde en de verwachting is dat die waarde ook blijft stijgen. In een analyse van de UBS-bank blijkt dat Amsterdam in 2017 op nummer 3 staat van de grootste stijgers in de woningmarktwaarde ter wereld. Bij een aanhoudende groei zal de woningwaarde binnen bijna 6 jaar al verdubbelen! Voor 2017 wordt de totale verkoopwaarde van Amsterdam op 176,4 miljard geschat.

Met opmerkingen (15):



Risicofactoren voor vastgoedfraude

Vastgoedfraude is op verschillende manieren mogelijk en is meestal niet fysiek zicht- of registreerbaar. Dat maakt de analyse van dit fenomeen moeilijk. Toch kunnen we de risicofactoren voor vastgoedfraude in kaart brengen. Zo worden sommige woningen op één dag twee keer of **vaker worden verkocht**. Dat is op zichzelf al een opvallend resultaat.

Het is aannemelijk dat deze panden eigenschappen hebben die het aantrekkelijk maken om crimineel geld te investeren en dit door verkoop wit te wassen. Door de locatie en de eigenschappen van de panden bloot te leggen, kan hier (preventief) op worden geacteerd.

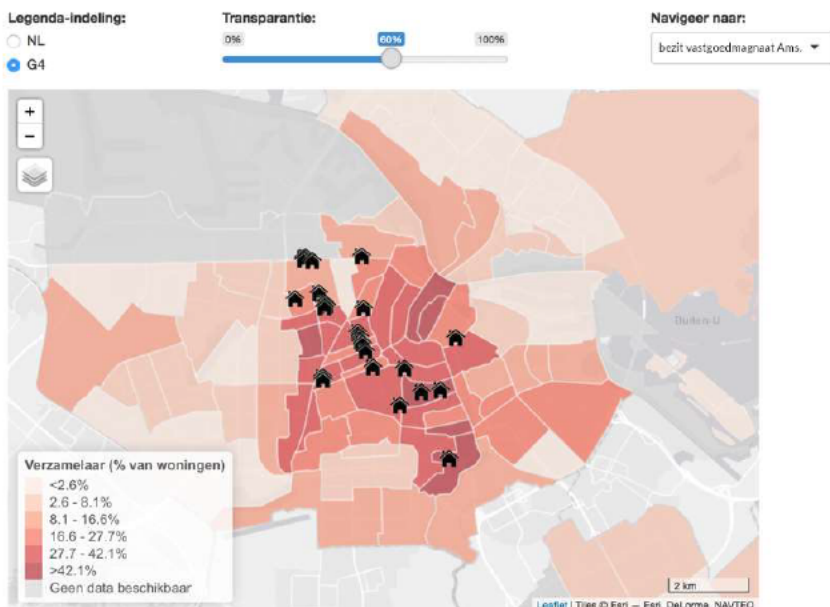
Een tweede risicofactor zijn de zogeheten **windhoppers**. Dit zijn woningeigenaren met een huishoudinkomen onder de armoedegrens en een vermogen onder de bijstandsnorm.

Tenzij de hypotheek op de woning al is afgelost, kan men zich afvragen hoe deze eigenaren een woning kunnen bezitten om in te wonen, laat staan een woning om te verhuren. Toch blijkt uit de data-analyse dat 12% van de woningen van windhoppers wordt verhuurd aan derden.

De top-1% grootste woningbezitters van Nederland hebben minimaal drie particuliere woningen in hun bezit. Het hebben van een grote vastgoedportefeuille is op zichzelf niet crimineel, maar wel belangrijk voor huisjesmelkers of katvangers. Het Parool heeft het vastgoedbezit van een bekende vastgoedmagnaat gepubliceerd. Ter illustratie is dat vastgoedbezit afgezet tegen de woningen met de risicofactor verzamelaar. Zo wordt zichtbaar dat deze vastgoedmagnaat niet de enige is met veel vastgoed in de betreffende Amsterdamse wijken.

Met opmerkingen (16):

Grootste 4 steden



Bestuurders van stichtingen en verenigingen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



Interview: Remco Jansen, gemeente Utrecht

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’

‘Data science kan ons nieuwe inzichten geven in patronen die duiden op ondermijnende criminaliteit’, zegt Remco Jansen, clustermanager Zorg & Veiligheid bij de gemeente Utrecht. ‘Maar wat mij betreft gaat het niet snel genoeg en zijn er nog te veel beperkingen. Jammer, want er is veel te winnen.’

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’, stelt Jansen. ‘Maar om allerlei redenen wordt die informatie niet bij elkaar gebracht. Soms vanwege privacy-redenen, soms vanwege technische beperkingen, soms omdat het te veel geld kost.’ De City Deal maakt het mogelijk om meer data naast elkaar te leggen. ‘De aannames die wij hadden zijn getest en bevestigd. Dat is waardevol. Ook kwamen we tot nieuwe inzichten. We hebben expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inkijkjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? Allemaal gepseudonimiseerd, maar op die manier zie je wel patronen.’

Stapje voor stapje slimmer

In de tweede expertmeeting in Utrecht werd gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen bij drugsdelicten. Waar in de stad zijn bepaalde drugssoorten en delicten dominant aanwezig? Daarbij werden op buurtniveau grote verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld de vervaardiging van softdrugs en de handel in harddrugs. ‘Dat is een iteratief proces, waarbij je stapje voor stapje slimmer wordt. Dat is het mooie van de City Deal. Naarmate de City Deal verder reikt, neemt de verrijking toe.’ Binnenkort staat er een expertmeeting op het programma over wat Jansen noemt ‘het criminele cv’. ‘Is er een logische volgorde in hun criminele carrièrepad? Daar zou een vroegsignalering van kunnen uitgaan. Als gemeente kunnen we daar in ons beleid preventief op inspelen.’

Ongestructureerd je gang gaan

‘Het CBS beschikt over een hele bulk aan data. Daar zit zoveel informatie in verborgen’, zegt Jansen. ‘Het zou mooi zijn om al die data op één hoop te gooien en er alle adressen naast te leggen waar drugs aangetroffen zijn of waar mensen wonen die in verband gebracht zijn met drugs. Gewoon ongestructureerd je gang gaan in die databak. Dan zou je verrassende uitkomsten zien. Maar op die manier werken we helaas niet. In plaats daarvan moeten we een goede vraag formuleren en

worden binnen de datasets de relevante factoren aangewezen. Daardoor heb ik het gevoel dat we niet starten vanuit de data science, maar vanuit een dataset. De huidige werkwijze in de City Deal heeft ook wel nieuwe inzichten opgeleverd, maar laten we nu de volgende stap zetten en naar alle data kijken. Als de data spreken, kunnen inhoudelijke experts duiding geven aan patronen en opvallende zaken.’

Gemiste kans

Volgens Jansen is de privacywetgeving een belemmerende factor. Hij vertelt dat bepaalde uitkomsten van data-analyse – in dit specifieke geval op wijkniveau – niet gebruikt mochten worden, omdat het volgens de CBS-richtlijnen ging om informatie ging die te herleiden was tot specifieke personen of groepen. Dat vindt hij een gemiste kans. Zoals hij het eveneens een gemiste kans vindt dat overheden en overheidsinstanties bij het delen van gegevens gebonden zijn aan allerlei regels die het proces lastig maken en vertragen. ‘De wet Persoonsgegevens maakt mensen zelf bang. Ze worden handelingsverlegen. Dit zijn vastlopers waarvan we last hebben. Een wet is een conservatief instrument. Het zijn immers de gestolde normen en waarden op een bepaald moment. Maar de criminelen zitten ondertussen niet stil. Gelukkig wordt er nu een Ondermijningswet gemaakt.’

Adreskwaliteit

Aan welke randvoorwaarden moet een gemeente voldoen om goed deel te kunnen nemen aan een City Deal? ‘Je hebt datawetenschappers nodig’, zegt Jansen. ‘Wij worden ondersteund door een data-analist van het ICTU. Als die faciliteit zou stoppen, betekent dat voor ons een terugval.’ Essentieel is volgens Jansen ook dat een gemeente de eigen data goed op orde heeft. ‘Bijvoorbeeld de adreskwaliteit. Is de Basisregistratie Personen correct? Dat moeten gemeenten niet alleen vanachter een bureau regelen. Daar zijn adresbezoeken voor nodig, zoals dat gebeurt bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dat is een verrijking, die bij het structurele werk van een gemeente moet horen.’



9. Nadere inzichten drugscriminaliteit

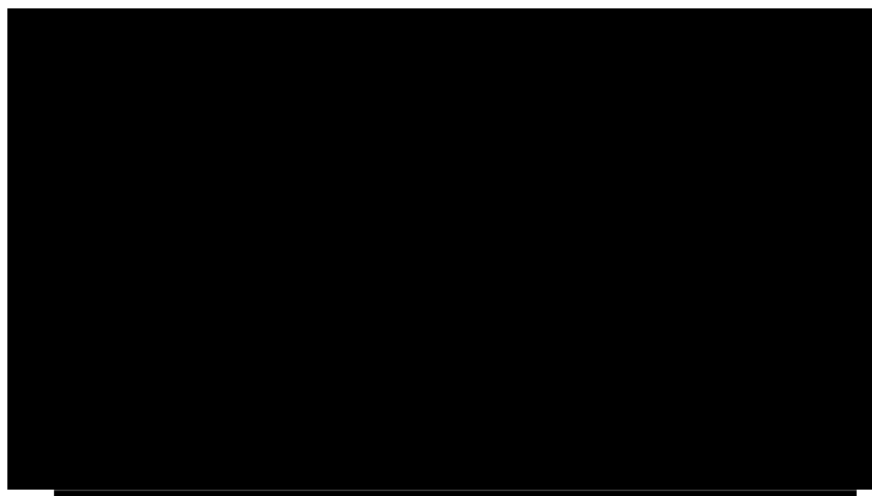
Resultaten B5 Brabant

Voor de vijf Brabantse gemeenten geldt dat de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Noord-Brabant en de verwevenheid ervan met legale structuren als horeca, vastgoed, vervoer en financiële en juridische dienstverlening, een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van onze provincie. De B5 bestaan uit: Eindhoven, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond

Onderzoeksvraag B5: Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?

Om de data van dergelijk onderzoek beter te kunnen duiden is verdiepend inzicht nodig in de aard en omvang van ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht. De 5 Brabantse gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond hebben in vrij korte tijd wisseling gehad van projectleider, waardoor het project feitelijk begin dit jaar startte. Men is begonnen met het verzamelen van alle panden waar in de genoemde gemeenten een hennepruiming had plaatsgevonden. Dit betroffen zo'n 1.500 panden.

Om in de deelnemende gemeenten preventieve maatregelen te treffen of vroegsignalering toe te kunnen passen op panden waar hennepkwekerijen verwacht worden, vinden analyses plaats om samenhangende risicofactoren te ontdekken. Inmiddels is er gebruik gemaakt van data over antecedenten (verdachten/OM-data), personen en huwelijksstatus e.d. (Brp), panden (BAG/WOZ/kadaster), inkomens (belastingdienst), schulden etc.



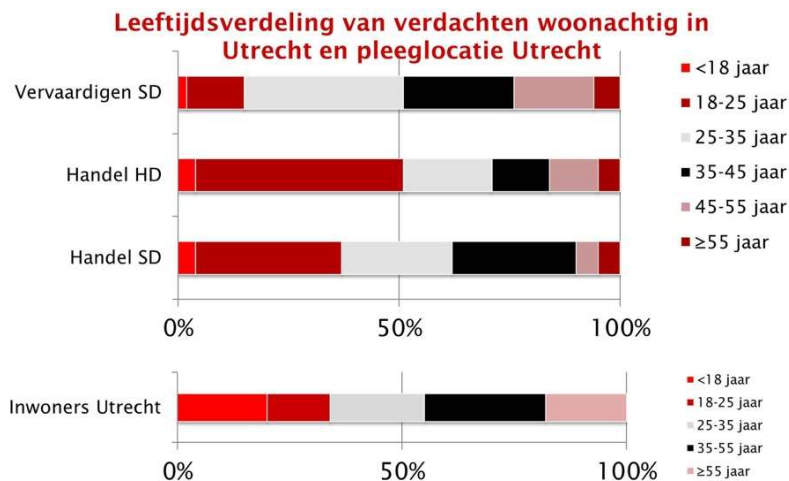
Resultaten Utrecht

Utrecht wil verdere onderbouwing bij eerdere inzichten rond drugscriminaliteit, zoals deze:

- Het stedelijke ondermijningsbeeld, [REDACTED], laat zien dat ondermijnende drugscriminaliteit een substantiële rol speelt in de ondermijnende criminaliteit in Utrecht.
- Bekend is dat criminelen die veel drugsgeld verdienen, vaak crimineel actief blijven en navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving.
- Daarmee kan ondermijnende drugscriminaliteit een sterk ontwrichtende werking hebben op de lokale sociaaleconomische structuren.
- Uit het jaarlijkse rioolwater onderzoek⁵ blijkt dat het rioolwater in Utrecht een hoge concentratie drugsafval bevat (afgezet tegen andere Europese steden). Zo was er in 2016 een verdubbeling van cocaïne-resten en duiden de data op drugslozingen.

Onderzoeksvraag Utrecht: Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?

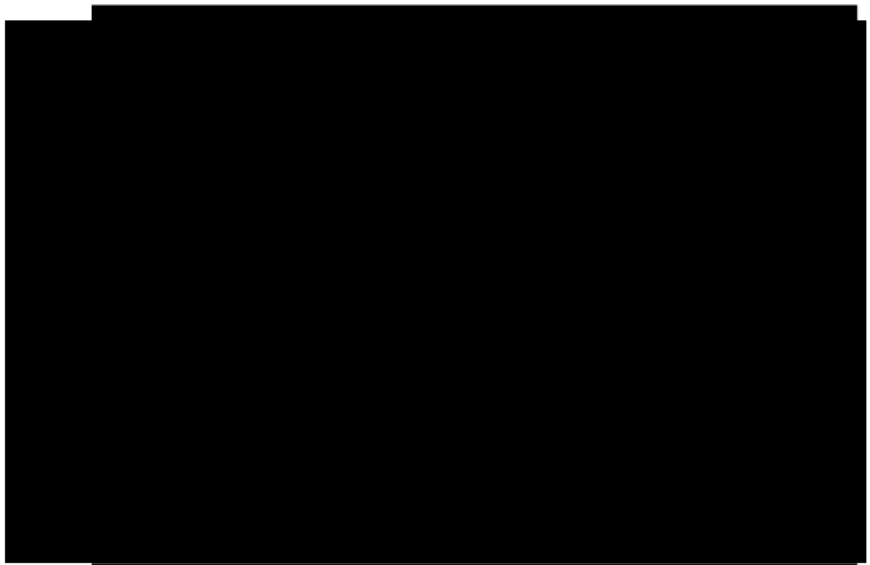
Utrecht heeft met de CBS-microdata en maatwerk-bestanden en eigen basisregistraties vastgesteld dat er qua leeftijdscategorieën onderscheid is tussen het vervaardigen en de handel in softdrugs en de handel in harddrugs. Of dit te maken heeft met de levenservaring van volwassenen ten opzichte van jongeren wordt nader onderzocht.



Het hebben van kinderen lijkt niet van invloed op het verdacht zijn van een drugsfeit. Men ziet alleen éénouder gezinnen bij de vervaardiging van softdrugs', niet opvallend bij de handel erin. Bijna de helft van de verdachten van handel in harddrugs is een thuiswonend kind. Nader onderzoek en analyse moet gaan uitwijzen of en zo ja welke indicatoren kunnen bijdragen aan vroeg-signalering, zodat eerder ingrijpen mogelijk wordt.

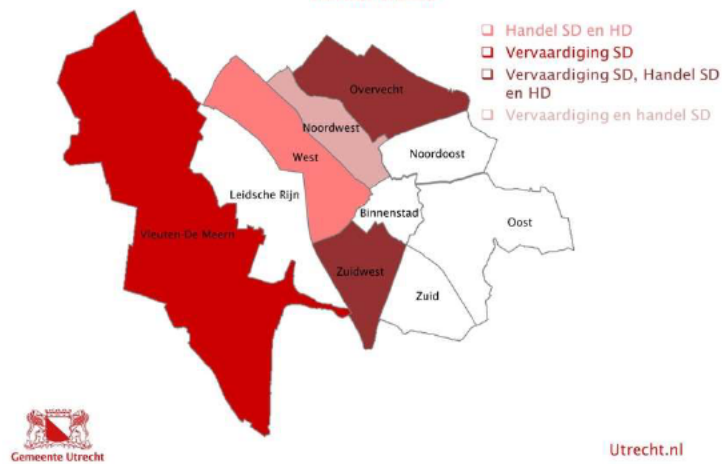
⁵ Uitgevoerd door het Europese Agentschap voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA)





Ook op wijkniveau is in beeld gebracht wat voor type wijken Utrecht heeft, gezien de productie, handel of gebruik van soft- of harddrugs. Dit inzicht biedt perspectieven aan samenwerkende partners voor hun preventieve of repressieve aanpak.

Woonwijk van verdachten van drugsfeiten gepleegd in Utrecht: Totaal beeld



[Redacted text block]

[Redacted text block]

Volgens de CBS-wet mag het openbaar maken van gegevens niet leiden tot herkenning van personen. Daarom kon de productie van harddrugs niet verder geanalyseerd worden op basis van de CBS-data vanwege een te groot onthullingsrisico.

Niettemin blijkt uit de waterdata van het KWR Watercycle Research Institute te Utrecht dat in de jaren 2012-2016 cocaïne, speed en XTC de drie meest gebruikte drugssoorten zijn in Utrecht met een gezamenlijke straatwaarde van bijna 53 miljoen euro.



10. Bijlagen

10.1. Overzicht gebruikte bronnen

Hier volgt nog een afbeelding van een waaijer van de gebruikte bronnen



10.2. Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata, welke regels gelden daarbij? De infographic hierna toont dat proces, hier volgt eerst een beschrijving op hoofdlijnen.

Wat zijn microdata? Dat zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het CBS heeft een grote hoeveelheid microdatabestanden op nagenoeg alle relevante onderzoeksdomeinen.

Voor wie toegankelijk? Nederlandse universiteiten, organisaties voor wetenschappelijk onderzoek, planbureaus, communautaire of nationale instanties voor de statistiek en gemachtigde onderzoeksinstituten kunnen toegang verkrijgen. Indien geen machtiging, dan aanvraag bij CBS met daarin beschreven dat:

- de primaire doelstelling van (het onderdeel van) de organisatie het verrichten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek is;
- de resultaten van het onderzoek openbaar worden gemaakt;
- de organisatie een goede naam en faam heeft.

Hoe toegang verkrijgen? Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

- dat de instelling over een geldige machtiging voor toegang tot microdata beschikt;
- dat de microdata alleen wordt gebruikt voor statistische doeleinden;
- de doelbinding (eisen AVG) en een onderzoeksomschrijving;
- de wijze van publicatie van resultaten;
- dat de onderzoeksvragen aannemelijk beantwoord kunnen worden met microdata;
- eigen bestanden ter koppeling met CBS microdata rechtmatig zijn verkregen, mogen worden gebruikt en verstrekt aan CBS.

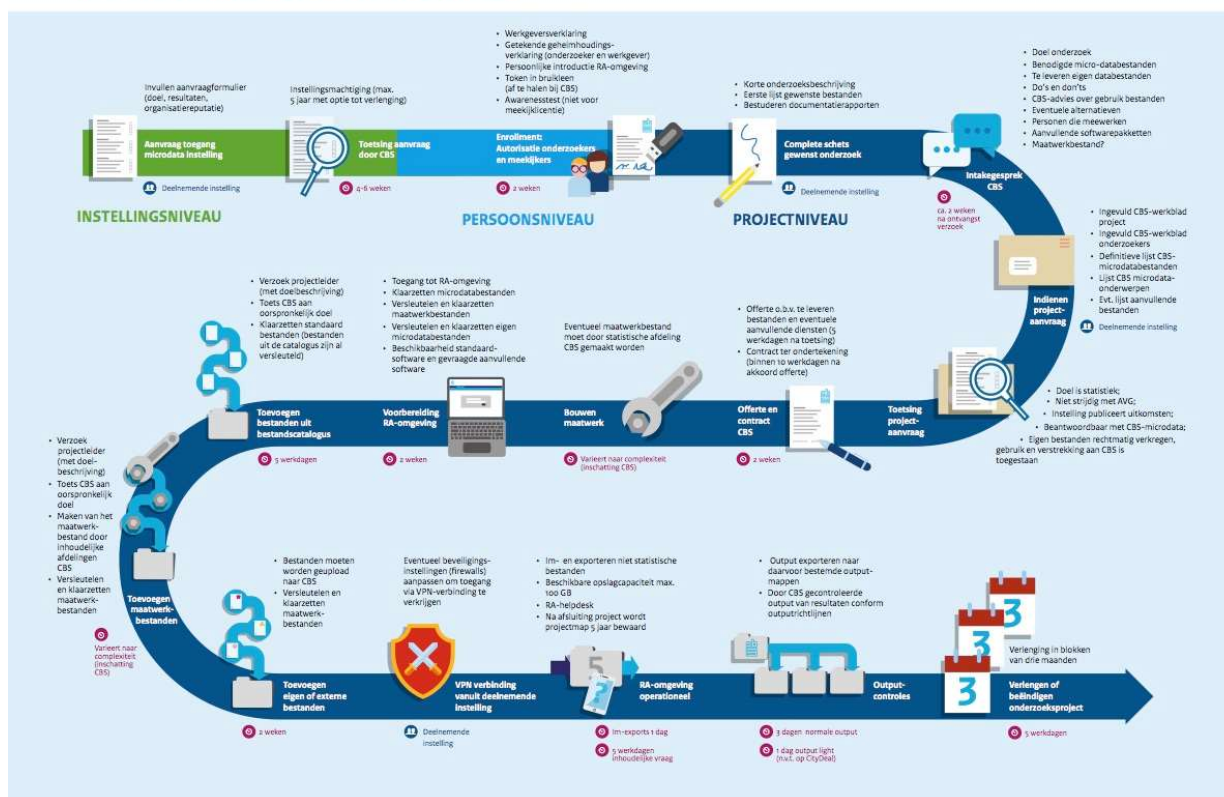
Remote Access? Via een beveiligde internetverbinding kan onderzoek gedaan worden op de databestanden die nodig zijn voor het onderzoek. Onderzoeker krijgt na een aantal toelatingstesten bij CBS een persoonsgebonden token in bruikleen. Ook eigen bestanden zijn te uploaden en te koppelen aan CBS-microdata. De afgesproken bestanden worden geleverd in SPSS formaat. Op de RA-omgeving zijn standaard softwarepakketten beschikbaar, waaronder SPSS, Stata, R, StatTransfer, MS-software, Winzip, Adobe Acrobat Reader, Windows Verkenner, Blaise, WinEdt, Winbugs. Op verzoek van onderzoeker kan aanvullende software worden toegevoegd. In de afgeschermd werkomgeving kunnen tussenbestanden, syntaxen en output worden opgeslagen. Alle microdata blijven binnen de beveiligde omgeving van CBS.

Pseudonimiseren en koppelen? Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zo veel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode, BSN-nummer worden uit de databestanden verwijderd en vervangen door een betekenisloze (maar wel unieke) sleutel. Ook identificatoren uit eigen data van deelnemer (recordnummer, deelnemersnummer) worden versleuteld of verwijderd om anonimiteit te garanderen. Elk overeenkomend record in de afzonderlijke databestanden wordt voorzien van dezelfde unieke sleutel, waarmee deze bestanden gekoppeld kunnen worden.

Onthullingsrisico's? Voordat tussenresultaten in de vorm van tabellen, grafieken en andere visualisaties naar buiten worden gebracht, controleert CBS of de resultaten geen onthullingsrisico's bevatten (outputcontrole). CBS hanteert beveiligingsregels waarmee de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon of bedrijf en waarmee groepsonthulling wordt voorkomen.

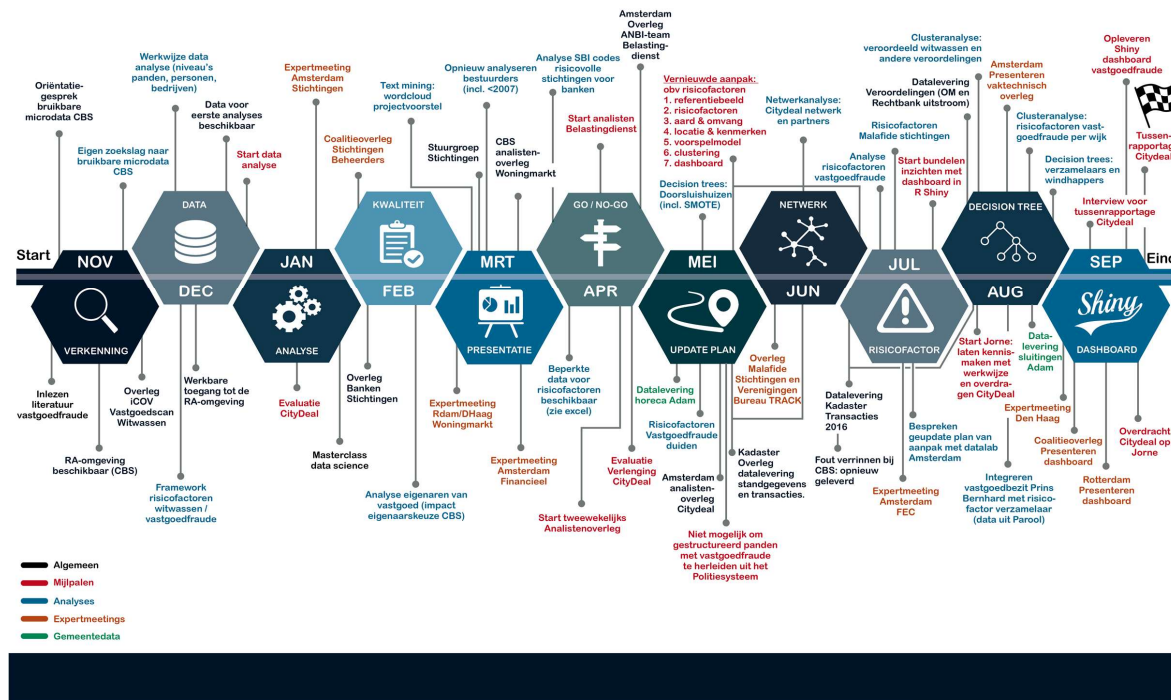


Werken met CBS-microdata



10.3. Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude

Mijlpalenoverzicht: vastgoedfraude



Van: [redacted]@denhaag.nl>
Verzonden: vrijdag 19 oktober 2018 9:30
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: FW: reactie concept tussenrapportage City Deal Zicht op Ondermijning vanuit Den Haag
Bijlagen: Projectrapportage City Deal Zicht op Ondermijning - Eerste resultaten en inzichten vs11102018 - vs0.94 ER+HBM.docx

Beste collega projectleiders,

Ik kreeg gister via de [redacted] de verschillende reacties van jullie door. Ik stuur daarom bij deze de zienswijze van Den Haag door die ik woensdag naar Toine heb verstuurd.

Met vriendelijke groet,

Gemeente Den Haag/ City of The Hague
 Directie Bestuur / Onderdeel Veiligheid
 Department of Safety

M: 06-[redacted]
 E: [redacted]@denhaag.nl

Stadhuis/City Hall
 Spui 70
 2511 BT Den Haag/The Hague

Postadres/Postal address:
 Postbus/P.O.Box 12600
 2500 DJ Den Haag/ The Hague

Van: [redacted]
Verzonden: woensdag 17 oktober 2018 16:46
Aan: 'Toine Dam'
CC: [redacted]
Onderwerp: reactie concept tussenrapportage City Deal Zicht op Ondermijning vanuit Den Haag

Beste Toine,

[redacted] en ik hebben de conceptrapportage van de City Deal bestudeerd. Ten eerste, hartelijk voor de tijd en inzet bij het opstellen van de rapportage. Er begint zich denk ik wel een goede rapportage vorm te geven, maar er zit nog wel wat werk in.

We hebben dan ook vanuit Den Haag een aantal opmerkingen en suggesties. Deze zijn terug te vinden in de bijlage.

Overkoepelende punten van zorg zijn de volgende:

[REDACTED]

Tenslotte: omdat wij geen zicht hebben op de reacties van de andere partijen kunnen we ook niet goed voorzien hoe de rapportage er uit eindelijk uit komt te zien. Onze vraag is dan ook om, na de volgende aanpassingen, de verschillende deelnemers nog een kans te geven om de rapportage te zien, alvorens het naar het SBO gaat. Ik geloof dat daar in de tijdslijn geen moment is voor voorzien maar ik denk dat dat ons (en de andere gemeenten vermoed ik ook) wel extra zekerheid geeft dat we ons kunnen vinden in de rapportage.

Tot zover onze feedback. Als je vragen hebt over de opmerkingen, schroom dan niet om met mij of [REDACTED] contact op te nemen.

Veel succes met het verder afronden van de rapportage en met vriendelijke groet,

[REDACTED]

Gemeente Den Haag/ City of The Hague
Directie Bestuur / Onderdeel Veiligheid
Department of Safety

M: 06-[REDACTED]
E: [REDACTED]@denhaag.nl

Stadhuis/City Hall
Spui 70

2511 BT Den Haag/The Hague

Postadres/Postal address:

Postbus/P.O.Box 12600

2500 DJ Den Haag/ The Hague

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

ICTU

CITY DEAL
ZICHT OP
ONDERMIJNING
Rapport

Zicht op Ondermijning

Projectrapportage oktober 2018:
eerste resultaten en inzichten van de
City Deal Zicht op Ondermijning

VERTROUWELIJK:**Dit is de interne voorloper van een nog te maken openbaar rapport in 2019**

Van	Intern rapport oktober 2018
Versie	0.94
Datum	11-10-2018

Revisietabel

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
04-09-2018	0.2	Toine Dam	Tekstdelen toegevoegd
12-09-2018	0.3	Toine Dam	Teksten en opm. toegevoegd
21-09-2018	0.4	Toine Dam	Opmerkingen uitgeschreven in tekst en tekst toegevoegd
22-09-2019	0.5	Toine Dam	Teksten gebruik juridisch toetsingskader toegevoegd
25-09-2019	0.6	Toine Dam	Verwerken reviews ██████████
28-09-2019	0.7	Toine Dam	Aanpassen teksten Vastgoed, toevoegen teksten thema drugs en m.n. invoegen conclusies en aanbevelingen (1.4)
1-10-2018	0.8	Toine Dam	Aanpassen tekst n.a.v. feedback ██████████
3-10-2018	0.91	██████████	Integratie interviews en afbeeldingen, redactieslag en ordening geheel.
3-10-2018	0.92	Toine Dam	Review en tekstuele details
10-10-2018	0.93	Toine Dam	Verwerken feedback ██████████ ██████████
10-10-2018	093a	██████████	Aanpassen tekst n.a.v. feedback ██████████
11-10-2018	0.94	Toine Dam	Verwerken feedback ██████ en opmaak t.b.v. leesronde leden coalitieoverleg



Inhoudsopgave

Voorwoord	<u>44</u>
Management samenvatting	<u>55</u>
1. Eerste inzichten	<u>66</u>
2. Opzet van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'	<u>99</u>
2.1. Aanleiding en doelstelling	<u>99</u>
2.2. Centrale onderzoeksvragen en methode	<u>104</u>
2.3. Aanpak en organisatie	<u>124</u>
2.4. Het vervolg van de aanpak	<u>131</u>
3. Observaties en reacties	<u>151</u>
4. Conclusies	<u>161</u>
5. Aanbevelingen	<u>171</u>
6. Verwachtingen verdere ontwikkeling	<u>191</u>
7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude	<u>222</u>
8. Nadere inzichten omtrent vastgoedfraude	<u>252</u>
9. Nadere inzichten drugscriminaliteit	<u>292</u>
10. Bijlagen	<u>333</u>
10.1. Overzicht gebruikte bronnen	<u>333</u>
10.2. Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata	<u>343</u>
10.3. Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude	<u>363</u>



Voorwoord

Zicht op Ondernijning: krijgen we dat met deze City Deal, met de nieuwe werkwijze die we dit jaar via experimenten hebben ontwikkeld? Het antwoord is: **Ja!** Het blijkt echter niet eenvoudig. Daarom is het advies het juridisch convenant, zoals gepubliceerd in de Staatscourant, met twee jaar te verlengen, zodat dit ook kan worden ingezet bij de realisatie van de versterkingsplannen die zojuist door de veiligheidsregio's zijn aangeboden aan het ministerie van JenV.

Ons doel is de preventie en bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te versterken met data-analyse. De aandacht ging naar vastgoedfraude en drugscriminaliteit. Dit rapport beschrijft de aanpak, de inzichten en de tussenresultaten uit het eerste jaar.

Het convenant loopt van juni 2017 tot eind 2018 en loopt dus dit jaar af. De partners brengen nu samen dit rapport uit, omdat ze de toegevoegde waarde van deze aanpak zien. Die partners zijn: de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg (namens de B5); het CBS, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, het Kadaster, de FIU, de Belastingdienst; en de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ICTU (voor de projectorganisatie).

We hebben met veel ambitie op een onbekende weg de samenwerking steeds verder ingevuld. Veel experimenten vonden nooit eerder plaats, veel acties brachten niet direct een juiste oplossing. De hoge verwachtingen uit de start in 2017 hebben begin 2018 geleid tot een 'dal van desillusie'.

In het voorjaar heeft een tussenevaluatie geleid tot een aanpassing in de werkwijze. Door per gemeente meer concreet te bepalen wat er nodig is aan data en capaciteit en dit beter af te stemmen met de diensten van het CBS brachten we alsnog de analyses en expertsessies op gang. De huidige inzichten, leer- en evalueerpunten en resultaten waren slechts mogelijk door het besef van de kansen en door de niet aflatende energie tussen alle partners. Dit experiment toont aan dat samenwerken in data-analyse niet eenvoudig is, maar **wel** goed mogelijk. Dat biedt veel kansen voor de uitvoering van overheidstaken: voor meer veiligheid en betere dienstverlening aan burgers.

Kortom: het is de moeite waard, bovendien zien we veel aanknopingspunten in de versterkingsplannen van de RIEC's op het terrein van analyse en intelligence waar deze aanpak een goede aanvulling op kan zijn. Daartoe leggen we dit rapport nu voor aan het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) met twee voorstellen:

- Verleng de City Deal Zicht op Ondernijning tot 31 december 2020,
- Verbreed de City Deal tot 10 of 15 gemeenten.

Volgend jaar willen we dit rapport (na aanvulling en actualisering) openbaar maken voor de publieke verantwoording, tot die tijd verzoeken we dit als intern-vertrouwelijk te behandelen.

Marc Noordhoek
Opdrachtgever City Deal 'Zicht op Ondernijning' – Ministerie BZK

Toine Dam
Projectmanager City Deal 'Zicht op Ondernijning' – ICTU

Met opmerkingen 1]:

Met opmerkingen 2]:

Met opmerkingen 3]:

Met opmerkingen 4]:

Met opmerkingen 5]:



Management samenvatting

De twee hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

1. bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit
2. meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Doel 1 is duidelijk in zicht gekomen. Doel 2 hebben de partners bereikt. Dat blijkt uit het positieve antwoord dat nu bestaat op deze vijf meer concrete evaluatie-vragen in artikel 21 van het juridisch toetsingskader bij het convenant onder deze City Deal:

1] Zijn (de extracten uit) de datasets die bij de analyse zijn betrokken, alle voldoende relevant geweest of zijn er die niet meer betrokken behoeven te worden in een analyse voor operationeel gebruik? Ja, die relevantie is gebleken.

2] Is de opbrengst van de analyse van voldoende waarde om de noodzaak van verwerking van de gebruikte data te kunnen rechtvaardigen, als de overstap wordt gemaakt naar analyse voor operationeel gebruik? Ja, daar zijn de partners van overtuigd geraakt.

3] Hebben zich bij de uitvoering van de stappen uit dit kader bijzonderheden voorgedaan, waarmee bij een overstap naar analyse voor operationeel gebruik rekening moet worden gehouden? Ja, deze vorm van data-analyse stelt eigen eisen maar die blijken goed hanteerbaar.

4] Is de analyse met het oog op transparantie en verantwoording achteraf reproduceerbaar? Ja, alles kan worden verantwoord uit bijgehouden logs en met beschreven algoritmes.

5] Welke eventuele (wettelijke) knelpunten zijn naar boven gekomen waaraan tijdens eventuele vervolgtacties aandacht dient te worden besteed? Er zijn knelpunten gevonden, net als de denkrichting om die op te lossen.

Dit rapport komt na beschrijving van de aanpak en conclusies tot deze **aanbevelingen**.

Analysecapaciteit: stel een dedicated team van analisten samen (naast de analisten van de gemeenten en de Belastingdienst) dat een langere periode werkt met vaste analisten en domeinexperts van het CBS.

Delen van inzichten en resultaten: trek als gemeenten per onderzoeksthema meer samen op. En valideer de uitkomsten bij de ene gemeente met onderzoek op hetzelfde thema in een volgende gemeente: zo versterkt het proces zichzelf. In het eerste jaar hebben de gemeenten elk apart een eigen onderwerp onderzocht binnen één van beide thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking zal helpen: bij het benutten van beperkte analyse-capaciteit, bij het betrekken van de wetenschap en bij het valideren van de inzichten en resultaten. Enerzijds Utrecht en anderzijds de 5 Brabantse gemeenten kunnen elkaar bijvoorbeeld versterken met een gestructureerde aanpak op het thema drugs.

Juridische coördinatie: samenbrengen van juridische vraagstukken komt de eenduidigheid ten goede en voorkomt dat hetzelfde wiel meermalen wordt uitgevonden. Bovendien kunnen juridische beperkingen onder coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

Uitrol naar andere gemeenten: deel de ervaringen en de data-gedreven aanpak met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden.

Het bepalen van juridische grondslagen en een sluitende doelbinding duurde langer dan verwacht. Pas recent is er een doorbraak behaald bij het rechtmatig verkrijgen en mogen

Met opmerkingen 6]:

Met opmerkingen 7]:

Met opmerkingen 8]:

Met opmerkingen 9]:

Met opmerkingen 10]:

Met opmerkingen 11]:



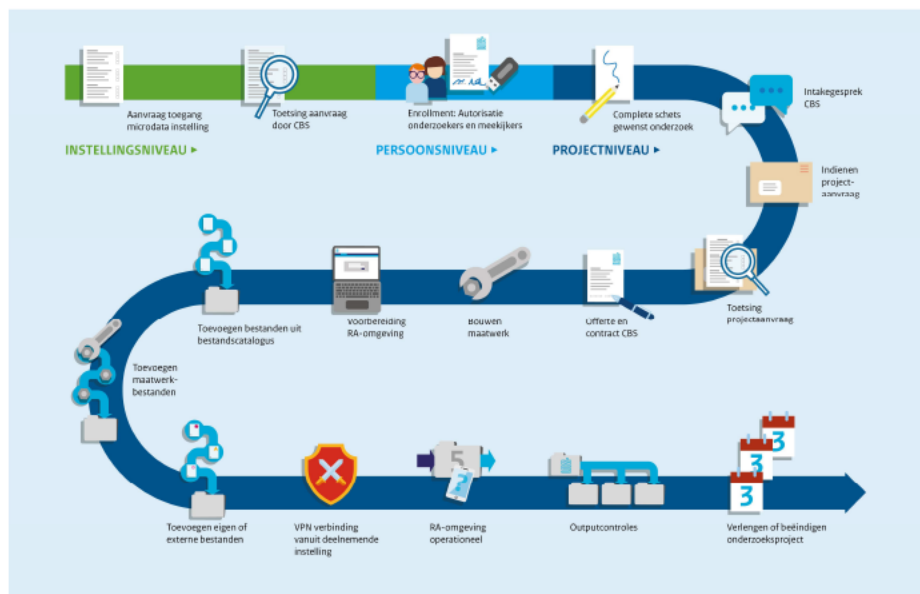
gebruiken van gegevens van de FIU. Ook bij de gemeenten spelen er nog juridische kwesties over het verstrekken van gemeentegegevens aan het CBS. Er komen meer gegevens beschikbaar voor nadere analyse: meer tijd biedt ons de kans de huidige inzichten verder te verrijken. Daarnaast tonen andere gemeenten serieuze interesse voor de methode, ervaringen en inzichten. Die kunnen breder worden gebruikt

Daarom luidt het **voorstel** om deze City Deal niet te beëindigen per 31 december 2018, maar te verlengen tot 31 december 2020 en hem op te schalen tot 10 of 15 gemeenten.

1. Eerste inzichten

We hebben geleerd wat nodig is om te kunnen werken met CBS-microdata. Sterk samengevat zijn die stappen te vinden in deze figuur, die achterin dit rapport terugkeert met meer uitleg en tekst:

Werken met CBS-microdata



We hebben ook feitelijke inzichten opgedaan over vastgoedfraude en drugs. Hier noemen we er een aantal.

Thema Vastgoedfraude

Voor onderzoek naar stichtingen met een ANBI status die in vastgoed handelen, is eerst een referentiebeeld opgebouwd over de omvang in heel Nederland, gevolgd door de omvang in de G4-gemeenten, opnieuw gevolgd door de omvang in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag apart.

[Redacted text block]

Ook zagen we dat er bestuurders zijn met vijf of meer stichtingen. Het instellen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor nader te bepalen stichtingen zou een basis van een barrièremodel kunnen zijn.

Met opmerkingen [Redacted text block] 12]: [Redacted text block]



De analyse van gegevens (waaronder Kadasterdata) van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag liet zien dat diverse woningen in een tijdsbestek van twintig jaar vijfmaal of meer van eigenaar zijn gewisseld. Met uitschieters van enkele tientallen malen. Die noemen we voortaan 'doorsluishuizen'. Nader onderzoek: is dit speculatie of een vorm van exploitatie?

Voor beter zicht op gebieden die voor vastgoedfraude interessant kunnen zijn, hebben we veertig unieke vastgoedprofielen¹ samengesteld. Het 'stapelen' van enkele van deze profielen leidt tot inzicht op gebiedsniveau waar nader onderzoek gewenst lijkt. Hiervoor is een applicatie met een dashboard met vastgoedprofielen ontwikkeld dat we nog aanvullen met onder meer gemeentedata.

Met opmerkingen 13]:

In het kader van de vastgoedfraude en de publiek private samenwerking hebben er overleggen plaatsgevonden met het Financieel Expertise Centrum (FEC)² een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners. De Nederlandsche Bank is een van de partners. Tijdens deze overleggen is het in Amsterdam opgedane inzicht gedeeld. Dit inzicht is verwerkt in de risicoanalyse tool die banken gebruiken om betalingsverkeer mee te monitoren. Daarmee werden enkele tot op dat moment onverdachte patronen opeens heel zichtbaar. Zonder deze aanpak was het ontstane inzicht nooit ontdekt, laat staan gedeeld.

Thema Drugscriminaliteit

Utrecht heeft analyses uitgevoerd op de productie en de handel van soft- en harddrugs. Die tonen onderscheid in leeftijdscategorieën: de handel in harddrugs gebeurt vooral door 18-25 jarigen, maar de productie en handel van softdrugs vooral door 25-45 jarigen. Bijna de helft van de verdachten van de handel in harddrugs is thuiswonend. Nader onderzoek is nodig: hebben de ouder(s) ook antecedenten, wat is de sociale context (schulden, uitkering).

De grootste 5 gemeenten van Brabant onderzochten met microdata van het CBS en gegevens uit de basisregistraties welke risicofactoren samenhangen met hennepkwekerijen. Dit geschiedde door toepassing van zowel traditionele als innovatieve analysetechnieken. Het doel is een beter begrip van kwetsbare doelgroepen, type panden en type buurten. En het doel is handhaving: betere keuzes bij hennepcontroles. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten en buurten bij dit fenomeen? Of op pand- en persoonsniveau: welke factoren hebben invloed op de aanwezigheid van hennepkwekerijen. Welk (delict-)gedrag vergroot het risico op het in huis halen van een hennepkwekerij. Recent bleek bijvoorbeeld dat meer kwekerijen werden aangetroffen in woningen met meer mutaties en het ontbreken van een logische samenstelling van bewoners in de Basis Registratie Personen (BRP).

¹ Ieder vastgoedprofiel bestaat uit een set van kenmerken waar een pand aan voldoet zoals het gebruik (huur of koop appartement/vrijstaand/rij frequentie van bewoning waardeontwikkeling etc)

² Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht- controle- vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.



Interview: Pieter Tops, hoogleraar Bestuurskunde Tilburg

‘Waar blijft dat criminele geld?’

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet al jaren onderzoek naar ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Zijn bekendste boek is ‘De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld raken’, dat hij in 2017 schreef met Volkskrant-journalist Jan Tromp. Hoe kijkt Tops naar de City Deal Zicht op Ondermijning?

‘Data science is van belang om te ontdekken welke patronen zich voordoen bij georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit’, zegt Tops. ‘De City Deal Zicht op Ondermijning geeft gemeenten meer inzicht in wat er speelt.’ Wat hem aanspreekt is dat er binnen de City Deal kleine en concrete stappen worden gezet. Hij legt uit dat bestuurskundigen op twee manieren nadenken over beleidsvorming. De synoptische manier komt er kortweg op neer dat er van bovenaf een ideaal plan wordt ontworpen, waarnaar de werkelijkheid zich moet voegen. De incrementele manier komt neer op kleine stapjes zetten. ‘Dan zoek je naar praktische mogelijkheden tot verbetering en van het een komt het ander. Dat is uiteindelijk de enige werkbare leerstrategie die we kennen. Zo werkt het ook in de City Deal.’ Hij raadt de betrokkenen aan om zo concreet mogelijk vast te leggen wat de City Deal heeft opgeleverd en wat de gewenste vervolgstappen zijn.

Cash betalen

Over die vervolgstappen heeft Tops wel ideeën. ‘In Nederland is de ondermijningswereld buitengewoon intensief verbonden met de uit de hand gelopen drugscriminaliteit. Waar blijft dat geld? Daar weten we nog te weinig van.’ Wat denkt hij? ‘Voor een deel is het crimineel handgeld. Om een partijtje coke te kopen in Zuid-Amerika heb je geld nodig. Maar het gaat ook naar ogenschijnlijk kleine dingen. Die € 600 die een scholier krijgt om een pakketje van A naar B te brengen.’ Ook komt het geld volgens Tops terecht in branches waar in grote omvang met cash geld betaald kan worden. De rekening van een restaurant contant betalen kan, maar cash een auto kopen? ‘Dat is ingewikkeld, want autobedrijven hebben een meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Maar komen ze meldingsplicht allemaal na?’ Droogjes: ‘Banken hebben ook een meldingsplicht. We hebben gezien dat dat niet altijd goed gaat.’

Internationale geldstromen

Nog interessanter wordt het als data science wordt gebruikt om na te gaan hoe crimineel verkregen geld duurzaam wordt ingezet. ‘Bijvoorbeeld in bedrijfjes waar geen bedrijvigheid is. Dat zie je zo voor je. De Belastingdienst hoeft niet zo veel te doen om dat in beeld te brengen.’ Minstens zo belangrijk zijn de internationale geldstromen. ‘Daar hebben we geen zicht op. Geld gaat via undergroundbanking naar Dubai en offshore en dan weer terug naar Nederland, waar zo’n geldstroom uiteindelijk vaak uitmondt in een vastgoedbelegging. Het is bijna niet te achterhalen waar dat geld vandaan komt.’ Tops vertelt over een internationale FIU-bijeenkomst, die hij onlangs bijwoonde. Daar sprak hij iemand uit een klein land waar grote transacties plaatsvinden. ‘Ik vroeg: zijn jullie een offshore land? Nee, zei die man, wij noemen dat global business. En in dat land van een paar miljoen inwoners vinden op jaarbasis transacties plaats ter waarde van 1 triljoen dollar.’

Openbaar bestuur en gemeenten

Hoe breng je dat soort wereldwijde informatie bij elkaar? Kun je dat ooit matchen? Tops verzucht: ‘Dat zijn tot nederigheid stemmende vragen. Ik weet het ook niet. Maar ik zie wel dat we veel stappen kunnen zetten.’ Opnieuw wijst hij op het belang van een incrementele leerstrategie. ‘In de City Deal vinden bescheiden experimenten plaats. De wereld wordt niet opeens anders. Het is zoeken en aftasten: wat werkt, wat niet? Welke data zijn beschikbaar? Kunnen en willen we die delen? Welke conclusies kunnen we trekken? En vooral: kunnen we die in de praktijk gebruiken?’ Dat dit gebeurt is heel belangrijk, vindt Tops. ‘Er is nog zoveel wat we niet weten van de georganiseerde misdaad en er is zoveel kwetsbaarheid in de wereld van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten in het bijzonder dat het dom zou zijn om hiermee niet door te gaan.’



2. Opzet van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'

2.1. Aanleiding en doelstelling

Op 28 april 2016 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" uit. Dat was het antwoord op de adviesaanvraag van het kabinet van 26 mei 2014, over het thema "Big Data, veiligheid en privacy". De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het rapport geeft uitgangspunten en actiepunten voor data-analyse op het terrein van de veiligheid (Kamerstukken II 2016-2017, 26643, nr. 426).

Volgens het kabinet biedt het gebruik van data-analyse kansen voor de uitvoering van de verschillende overheidstaken, voor het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie (zoals door op risicoschatting gebaseerde inspecties). Kansen liggen bij het werk aan veiligheid, dienstverlening en zorg voor burgers.

De verdere ontwikkeling van data-analyse moet gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal staan hierbij de bescherming van de privacy (zoals persoonsgegevens), het verbod van discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

Het onderzoek is gericht op criminaliteitsstatistiek en levert geen informatie op die tot personen herleidbaar is. Dus ook geen informatie die direct geschikt is voor operationele doelen, waaronder opsporing, met betrekking tot bepaalde personen. Wel kan een partner van deze City Deal de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse verder gebruiken: om die binnen de grenzen van haar wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover die partner rechtmatig beschikt.

Met opmerkingen 14]:

De wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben een algemeen normerend karakter en kunnen pas in de praktijk een concrete invulling krijgen. De grenzen van wat wel of niet mag, zijn soms nog onduidelijk. Dit kan via experimenten worden verhelderd om er praktische lessen uit te trekken. De kabinetsreactie ziet het uitvoeren van experimenten als actiepunt voor de verankering en uitwerking van de beleidsuitgangspunten en voor de versterking van de wettelijke basis onder data-analyses. Deze City Deal vult dit in met vijf experimenten.

Op 28 juni 2017 is het convenant onder deze City Deal ondertekend door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, naast de ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën/Belastingdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze City Deal is een onderzoeksproject dat zich via data-analyse richt op het verkrijgen van inzichten en handelingsperspectieven voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat gebeurt door het zoeken naar patronen en (samenhangende) indicatoren. (Opsporing van individuele strafbare feiten valt hier nadrukkelijk buiten.)

De hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

- 1 bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit
- 2 meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Ad 1: We willen meer inzicht krijgen in de onderliggende patronen van ondermijnende criminaliteit, voor het formuleren van een strategie voor handhaving en preventie en ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Daarvoor willen de partners de volgende inzichten realiseren:

- a. Het herkennen van lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit; het herkennen van gelegenheidsstructuren en



kwetsbare sectoren en branches; het onderkennen van (gebrek aan) maatschappelijke weerbaarheid.

- b. Het verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken, drempels te kunnen opwerpen en instrumentarium te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit per deelnemende partij.

Ad 2: We willen meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij het in kaart brengen van de onderliggende patronen in de te onderzoeken thema's, als bijdrage aan een effectieve en legitieme inzet van data-analyse door samenwerkende overheden.

Daarvoor willen de partners dit realiseren:

- a. Inzicht in de kwaliteit van de beschikbare data die noodzakelijk is voor het kunnen verrichten van betrouwbare analyses en inzicht in eventuele onvolkomenheden in de beschikbare databestanden, ten behoeve van gerichte acties door de deelnemende partijen ter verbetering van de eigen datasystemen;
- b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor het uitvoeren van data-analyse met gegevens van verschillende publieke partijen en mogelijk ook private partijen;
- c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop (Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426); het trekken van praktische lessen en deze beschikbaar maken;
- d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse, zoals voor criminaliteitsbestrijding, door een reproduceerbaar, transparant traject en zo bijdragen aan een breder debat over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van data-analyse;
- e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het opstellen van data-analyses.

2.2. Centrale onderzoeksvragen en methode

De centrale onderzoeksvragen van de gemeenten Utrecht en de Brabant-5 waren:

"Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?" en "Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?"

De centrale onderzoeksvraag van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag was:

"Hoe kunnen we meer inzicht krijgen in de patronen en onderliggende mechanismen van vastgoedfraude in Nederland, door gebruik te maken van data analytics op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en data van de gemeente en derden (zoals bijvoorbeeld het Kadaster)?"

Voor een goed begrip van de context: vastgoedfraude kan worden onderverdeeld in speculatie (verhandelen) of exploitatie (gebruik). Deze steden focussen zich op de verschijningsvormen of modus operandi van beide aspecten. Daarnaast hebben zij interesse in de onderliggende financiële geldstromen en geografische zoekgebieden.

Voor het juiste begrip van de criminologie als wetenschap zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken essentieel. Kwantitatieve criminologie (zoals deze City Deal) gebruikt experimentele methoden en technieken voor het objectiveren en kwantificeren van fenomenen bij criminologische onderzoeksvragen. Daarentegen richt de kwalitatieve criminologie zich op de narratief achter deze criminologische fenomenen, met bijvoorbeeld diepte-interviews en document analyses.

Data-analyses kunnen op verschillende manieren worden toegepast. Wij zijn zowel toetsend als exploratief te werk gegaan. Zo startte Amsterdam vanuit de hypothese dat stichtingen met een ANBI status die handelen in vastgoed, gevoelig zouden zijn voor ondermijnende

Met opmerkingen 15]:

Met opmerkingen 16]:



criminaliteit. Terwijl Rotterdam en Den Haag eerst een verkennend beeld over de handel in vastgoed wilden ophalen, gebaseerd op de uitkomsten van data-analyses. Ook Utrecht en Tilburg/B5 hebben exploratieve data-analyses genomen als uitgangspunt voor hun onderzoeken.

Interview Ruben Dood, CBS

‘Zonder data science kun je ondermijning niet in kaart brengen’

‘De City Deal Zicht op Ondermijning is voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’, zegt Ruben Dood, directeur statistische dienstverlening en informatieverstrekking van het CBS. ‘Zo krijgen we meer inzicht in ondermijning. Bovendien heeft het tot een nieuw vakgebied geleid, de kwantitatieve criminologie.’

Hoe kan data science bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in fenomenen die duiden op ondermijning? Over het antwoord op die vraag hoeft Dood niet na te denken. ‘Hoe zou je het probleem in kaart kunnen brengen zonder data science?’ Data analyse is cruciaal om een betrouwbaar beeld te krijgen, stelt hij. ‘Anders heb je niet veel meer dan onderbuikgevoelens. Die zijn veel waard, maar je zult toch moeten controleren of je hypothese klopt.’ Moet je uitgaan van een hypothese? Sommige deelnemers aan de City Deal zouden liever zien dat alle data naast elkaar gelegd worden. ‘Dat is niet zo vruchtbaar. Dan vind je ook correlaties zonder causaal verband.’ Hij noemt het voorbeeld van de onderzoeker die een zeer sterke correlatie ontdekte tussen het aantal ooiervaars per vierkante kilometer en het geboortecijfer. ‘Ooiervaars komen voor in landelijke gebieden. Landelijke gebieden zijn behoudender en men is geloviger. Gelovige mensen hebben vaak een hoger geboortecijfer. Kortom, beide fenomenen hebben dezelfde achterliggende oorzaken, maar de fenomenen hebben niets met elkaar te maken.’

Samenwerking CBS

Het CBS levert een bijdrage aan de City Deal door grote hoeveelheden data beschikbaar te stellen. Deze data, bijvoorbeeld over inkomens, het aantal auto's dat iemand heeft, sociaal-economische factoren, werden in een beveiligde CBS-omgeving geplaatst. Onderzoekers van gemeenten kunnen hier inloggen, nadat ze een speciale procedure hebben gevolgd. ‘Het gaat immers om zeer gevoelige informatie die alleen gebruikt mag worden ten behoeve van de statistische functie en die nooit herleidbaar mag zijn tot personen of organisaties.’ Ook organiseerde het CBS bijeenkomsten waarin ze uitleg gaven over data-analyse – wat is significant, wanneer is er een correlatie – en over de systemen, de statistische tools en de software.

Onderwereld en bovenwereld

Dood noemt de City Deal ‘voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’. ‘We kennen het grote probleem van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.’ Hij noemt het voorbeeld van een boer die op geen enkele manier in aanraking wil komen met criminaliteit, maar er midden in zitten nadat hij – te goeder trouw – zijn schuur heeft verhuurd aan iemand die opslagruimte nodig heeft. De schuur verandert in een drugsclub, de boer voelt zich zo geïntimideerd dat er geen weg meer terug is en vervolgens is hij ook nog chantabel. ‘Mensen worden onbedoeld en onbewust meegezogen in een crimineel circuit. Zorg dat je dit soort patronen herkent en ontwikkel beleid om het te voorkomen.’

Zonder wrijving geen glans

‘De samenwerking in de City Deal was een stropelig proces’, zegt Dood. Daar waren allerlei redenen voor. Zo moet er officieel nogal wat geregeld worden om iemand toegang te geven tot microdata. Niet alleen waarborgen ten aanzien van geheimhouding, maar de datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Sommige gemeenten onderschatten aanvankelijk de complexiteit van data-analyse en moesten externe professionals aantrekken. Dus moest de procedure om toegang te krijgen tot de gegevens opnieuw plaatsvinden. Bovendien kostte het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. ‘Dat leidde tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons’, zegt Dood. Hij voegt er direct aan toe: ‘Zonder wrijving geen glans. Dit is een nieuw vakgebied. Het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.’

Nieuw vakgebied

Achteraf gezien was het beter geweest als gekozen was voor ‘een beetje scrumachtige werkwijze’, denkt Dood. ‘Een minder vaak wijzigend team van

Met opmerkingen 17]:

onderzoekers dat maandelijks bij elkaar komt, terugkoppelt aan de gemeenten, praat, leert en aanpassingen doet.' Op basis van de kennis en ervaringen die het CBS heeft opgedaan met de City Deal pleit hij voor het vervolg van de City Deal voor een andere werkwijze. 'Bij het CBS en bij universiteiten werken wetenschappers die kennis hebben van data en van criminologie. Wij hebben alles in huis om dit soort onderzoek te doen. Universiteiten zorgen voor wetenschappelijke borging. Ik kan me voorstellen dat je een onderzoeksgroep samenstelt met onder anderen

medewerkers van gemeenten en andere betrokken partijen, universiteiten en het CBS. Je zou bijvoorbeeld maandelijks cijfers kunnen leveren over hoe het staat met de ondermijning en eens per jaar een diepgaande rapportage. Met een vast team komt er een veel structurelere kennisopbouw.' Een mooi effect van de City Deal is volgens Dood dat er meer invulling wordt gegeven aan kwantitatieve criminologie. 'Ik zou het een geweldig succes vinden als er over vijf jaar in Nederland ook een hoogleraar kwantitatieve criminologie is.'

Met opmerkingen 18]:

2.3. Aanpak en organisatie

Na ondertekening van het convenant hebben de gemeenten multidisciplinaire projectteams opgericht. Bij het CBS vonden brainstormsessies plaats op de thema's Vastgoedfraude en Drugs met diverse partijen, om zoveel mogelijk input te krijgen en aangrijpingspunten te vinden. Hierna zijn per gemeente kleinere sessies met domeinexperts gehouden, vanuit partijen als politie, gemeente, belastingdienst, banken, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Beroepsvereniging van Notarissen, de farmaceutische industrie e.d. En er vonden verdiepende gesprekken plaats met domeinexperts van het CBS om te komen tot duiding van de bestanden voor de data-analyses.

Parallel hieraan hebben de gemeenten hun plannen van aanpak vorm gegeven, gevolgd door een onderzoeksopzet. Nadat de onderzoeksopzet per gemeente door het CBS werd goedgekeurd, troffen zij de technische en organisatorische voorbereidingen voor toegang tot de Remote Access (RA) omgeving van het CBS. Daar vindt de feitelijke analyse plaats op de per thema gedeelde microdatabestanden.

Op gemeenteniveau heeft de lokale driehoek het eigen plan van aanpak met de onderzoeksopzet besproken en vastgesteld. Daarnaast heeft elke gemeente een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak door het CBS werden de stappen gezet om toegang te krijgen tot de RA-omgeving van het CBS. Dit aansluiten op de RA-omgeving is niet eerder op zo'n manier gedaan. Het bleek een ware ontdekkingsreis, waarin het CBS en de gemeenten elkaar op een nieuwe manier leerden kennen. De uitkomst is een zelfstandig resultaat van de City Deal: hij staat samengevat als infographic in Bijlage 3 van dit rapport.

Op rijksniveau is er een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het CBS. Naast de voortgang werden in deze werkgroep met name facilitaire onderwerpen en escalatiepunten besproken.

Het Coalitieoverleg bestaat uit alle partijen die het convenant hebben ondertekend. Dat vergaderde eens per twee maanden en het had vooral een coördinerende functie tussen alle partners. Behalve de voortgang bespreken werd hier vooral overleg gevoerd over het nut en de noodzaak om bepaalde gegevens van deelnemende partners te kunnen krijgen en gebruiken, over de mogelijke handelingsperspectieven die de inzichten op de data-analyses opleverden en over presentaties door gemeenten of externe partijen.

Het maandelijks Operationele Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en het CBS besprak diverse onderwerpen en deelde de leer- en evalueerpunten. Hier werden afspraken gemaakt over het verkrijgen van bepaalde gegevens, zodat dit desgewenst gecoördineerd kon plaatsvinden, zoals bij het Landelijk Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU).



Ook de benodigde capaciteit en inzet van extra data science-analisten werd hier regelmatig besproken.

2.4. Het vervolg van de aanpak

Het ontwikkelen van de aanpak gaat door! We zien nu de volgende perspectieven.

Er worden voorbereidingen getroffen om gegevens van verdachte transacties bij de FIU via het CBS te pseudonimiseren, om die in de analyseomgeving beschikbaar te krijgen en aanvullend te gebruiken. Daaruit verwachten we interessante nieuwe inzichten.

Ook zijn gemeenten nog doende met de uitvraag en juridische grondslagen voor het gebruik van gegevens uit gemeentelijke bestanden, zoals verstrekte subsidies, opleidingen en schooluitval, overlast, panden die onderzocht zijn, et cetera.

Er dient te worden gezien of het mogelijk is om de per gemeente opgedane inzichten onderling te combineren. Zijn er overeenkomsten tussen de gebieden waar drugs worden geproduceerd, verhandeld en/of gebruikt en gebieden met vastgoedfraude, waar panden voor speculatie worden gebruikt? Dat biedt mogelijk nieuwe perspectieven.

Deze City Deal heeft zoekend vorm gekregen, gaandeweg groeide het denken, doen en het vertrouwen in deze aanpak. Er lag geen vast omlijnde strategie naast de onderzoekopzet: de ontwikkelingen ontstonden uit expertise en uit professionele intuïtie. Nu de methode bekend is kunnen we doorpakken en kunnen nieuwe partners er hun voordeel mee doen. Hun leercurve kan beduidend korter zijn.

Een belangrijke les: de kennis en beschikbaarheid van data-analisten bleek cruciaal. Zonder de recent opgedane kennis en ervaring van wetenschappelijke methoden waren de inzichten en resultaten niet mogelijk. Met name de terugkerende expertsessies (waar de inzichten uit data-analyses werden gedeeld) gaven zicht op essentiële data en op potentieel bruikbare patronen

Met opmerkingen 19:

Een andere les: de CBS-wet beperkt het onthullingsrisico van gegevens door het gebruik van data aan strenge condities te onderwerpen. Er zijn wetsaanpassingen nodig om die condities beter hanteerbaar te krijgen, onder blijvende bescherming van de gewenste vertrouwelijkheid. Momenteel staat de Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden uit voor internet-consultatie, die raakt aan dit vraagstuk.

Verder bleek dat bepaalde politiegegevens niet in een database te zijn vevat of niet zodanig dat die geschikt zijn voor queries met data-analyse. Ook dit verdient aandacht.

Bij het vervolg van deze aanpak zal ook nadrukkelijk moeten worden onderzocht of en zo na op welke wijze er aansluiting kan worden gevonden met de RIEC's, met name op het gebied van analyses, het gebruik van de Veiligheidsinformatieknooppunten van gemeenten³ en de inzet van de Urban data Centers van het CBS.

³ <https://ibestuur.nl/podium/vik-haalt-meer-uit-basisregistraties>



Interview: Rianne van Lomm, Eindhoven en ██████████, data science-analist

‘Dit helpt bij het maken van efficiënte handhavingskeuzes’

‘Als je weet wat de risicofactoren zijn bij hennepkwekerijen, kun je efficiënter handhaven’, zegt Rianne van Lomm, programmamanager intelligence bij de gemeente Eindhoven, en in de City Deal Zicht op Ondernijning projectleider namens de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg). ‘We werken aan een beslisboom met indicatoren’, zegt data science-analist ██████████, een van de data-analisten van de City Deal.

‘Voor de B5 is het overkoepelende belang van de City Deal dat we meer inzichten kunnen genereren door data bij elkaar te brengen’, zegt Van Lomm. ‘Iedere gemeente is met eigen interne bronnen bezig, maar we liepen tegen beperkingen aan. Je kunt niet zomaar gegevens combineren. Bovendien krijg je het als individuele gemeente niet voor elkaar om een convenant te sluiten met bijvoorbeeld het CBS. In de City Deal werken we met gegevens waarmee we anders niet zouden werken. Zoals belastingen, uitkeringen, criminaliteit. Dit is een verrijking van onze eigen gegevens. Dat is de meerwaarde van de City Deal.’

Patronen zichtbaar

Een bijkomend voordeel is dat de B5 beter is gaan samenwerken, aldus Van Lomm. ‘Je leert elkaar kennen, je vraagt hoe een andere gemeente iets aanpakt. De ene gemeente is verder als het gaat om de aanpak van hennepsteelt, de andere gemeente is verder als het gaat om leefbaarheid in de wijken. We werken in de Taskforce Brabant-Zeeland weliswaar al samen in de aanpak van ondernijning, maar nu we gezamenlijk meedoen in de City Deal werken we ook fysiek samen. Je zit in één ruimte en je hebt discussies.’

In de City Deal wil de B5 risicofactoren inzichtelijk maken die samenhangen met hennepsteelt. De B5 heeft alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Het CBS voegt daar uiteenlopende gegevens aan toe. Daarmee gaan de analisten aan de slag in de beveiligde CBS-omgeving. Adressen en personen worden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat en de privacywetgeving niet geschonden wordt. Maar er worden wel patronen zichtbaar. Van Lomm: ‘In deze fase mogen we daar nog niets over zeggen. Dat is te vroeg.’

Tunnelvisie voorkomen

Hoe weet je welke data je nodig hebt om zicht te krijgen op patronen? ‘Binnen de City Deal valt vaak de term “the unknown unknowns”’, zegt ██████████. ‘Je weet niet wat je niet weet. En dáár willen we graag achter komen.’ Toch is dat niet altijd makkelijk, vertelt ze. ‘Je kunt niet zomaar alle data opvragen. Volgens de privacywetgeving moet er doelbinding zijn. Dat beperkt je. Dat is een beetje de struggle van deze City Deal.’

Van Lomm zegt: ‘We hebben een expertsessie georganiseerd waarin allerlei betrokkenen vanuit hun eigen expertise vertelden welke kenmerken belangrijk zijn. Dat waren medewerkers van de gemeenten, van de politie, maar bijvoorbeeld ook van het energiebedrijf. Het is belangrijk om vanuit al die invalshoeken te kijken. Daarmee voorkom je een tunnelvisie.’ Uiteindelijk hebben we nu de beschikking over heel veel data, vertelt ██████████. ‘Minder dan we aanvankelijk hoopten, maar toch heel veel. Bovendien zouden we overspoeld raken als we alle data zouden krijgen.’

Voorspellende factoren

Op basis van de patronen die dankzij data-analyse zichtbaar worden, kan voorspeld worden of de kans groot is dat een bepaalde locatie een henneplocatie is. ‘Per stad kijken we wat de voorspellende factoren zijn. De volgende stap is dat we een beslisboom maken met indicatoren’, zegt ██████████. Voor gemeenten is dat een belangrijk instrument, aldus Van Lomm. ‘Dan kun je efficiënte handhavingskeuzes maken. Ook kun je er in beleid en communicatie rekening mee houden. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op inspelen.’ Ze wijst erop dat in andere steden vergelijkbare problematiek speelt. ‘Zij kunnen hun voordeel doen met de ervaringen uit deze City Deal en wij kunnen weer leren van andere City Deals. Dit is een goede ontwikkeling.’



3. Observaties en reacties

Voordat we hierna dieper ingaan op de afzonderlijke thema's vastgoed en drugs, willen we eerst nog de ontwikkelde methode beter beschouwen. Wat kwamen we tegen bij dit experiment?

In april 2018 is de City Deal tussentijds geëvalueerd door de partners. Hun reacties zijn toen opgetekend in de 'Tussenevaluatie en inventarisatie behoefte en continueren City Deal ZoO', verschenen op 25 mei 2018. In dit hoofdstuk vatten we de inzichten uit deze evaluatie samen, omdat die een goed beeld geven van de doorgemaakte ontwikkeling.

Alle deelnemers gaven toen aan dat ze veel leren van de samenwerking en van het data-onderzoek. De ervaring met data-analyse blijkt niet alleen nuttig in het kader van deze City Deal, maar is ook bruikbaar in andere en toekomstige projecten. Het CBS heeft aangegeven dat dit ook intern bijdraagt aan meer kennisdeling. De samenwerking wordt ervaren als een unieke kans om van elkaar te leren en als één overheid samen te werken aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarmee heeft het project deuren geopend die voorheen dicht zaten, niet alleen tussen de deelnemers maar ook naar externe partijen.

Kenmerkend voor een (complex) samenwerkingsproject als deze City Deal is dat je te maken krijgt met een veelheid aan partijen, verwachtingen, verantwoordelijkheden, ambities en praktische hobbels. Door deze complexiteit is er veel overleg nodig tussen de verschillende partijen. De tempoverschillen in vorderingen en ambities tussen de gemeenten hebben er ook toe geleid dat het eerste deel meer tijd kostte dan was gepland. Dit leidde niet alleen tot vertraging maar ook tot frustratie bij de partijen.

Het traject kende dus een lange en vooral procesmatige start met (toen nog) weinig aandacht voor de operationalisatie, hetgeen zich vaak weert in een gebrek aan (analyse)focus, het ontbreken van essentiële data van externe bronhouders en een gebrekkige en gefragmenteerde analysecapaciteit.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke ambitie niet realistisch was gepland in termen van capaciteit, tijd en geld. Daardoor bleef er te weinig tijd en geld over voor verdiepende analyses, zodat het niet mogelijk bleek om binnen de oorspronkelijke termijn (juni 2018) de gehoopte inzichten op te leveren

Data-onderzoek blijkt in de praktijk een weerbarstig proces. De gemeenten lopen voor een groot deel tegen dezelfde dingen aan. Een van de grootste problemen met het data-onderzoek is de wisselende en gefragmenteerde data-analysecapaciteit in het project. Vooral bij de gemeentelijke deelnemers is dit een probleem. Bij het CBS zijn de (financiële) middelen ook beperkt, waardoor interessante aanvullende data niet kan worden toegevoegd. Beschikbaarheid van de data en van analysecapaciteit om deze data te verwerken is essentieel voor dit project.

Daar staat tegenover dat de deelnemers zich positief uitlaten over de Remote-Access omgeving van het CBS en het kunnen beschikken over 'unieke' data op landelijk niveau. Deze omgeving borgt de privacy en de outputcontroles voorkomen kansen op datalekken. De data in de RA omgeving is sinds april 2018 voor alle partners beschikbaar en wordt momenteel nog verrijkt met data van externe bronhouders, waaronder gemeentelijke data.

Een datascientist wil zoveel mogelijk data, om verkennend nieuwe inzichten te kunnen op doen, maar het doelbindingsargument beperkt op zijn beurt het beschikbaar stellen van data. Dit blijkt een lastige paradox. Het beschikbaar krijgen van externe data van bronhouders vergt veel (juridische) discussie en investering in 'goodwill' en uitleg over doelbinding. Dit vergt veel meer tijd en energie van alle betrokkenen dan was voorzien.

Met opmerkingen 20]:

Met opmerkingen 21]:

Met opmerkingen 22]:

Met opmerkingen 23]:



4. Conclusies

Deze methode blijkt zinvol om te worden voortgezet. De lessen die we hebben geleerd leiden tot de volgende conclusies, die we betrekken bij het verlengen van de samenwerking.

Microdata

Het afgelopen jaar heeft alle partijen geleerd wat er nodig is om te kunnen beschikken over een deel van de enorme hoeveelheid gegevens waar het CBS over beschikt. Heel duidelijk werd dat die gegevens weliswaar niet operationeel inzetbaar zijn voor opsporing onder andere vanwege de CBS-wet, maar ook dat ze wel degelijk toegevoegde waarde bieden. Met name deze ontdekkingstocht duurde langer dan verwacht, voor elk van de partners. Het resultaat is achterin dit rapport in Bijlage 3 samengevat als infographic; een goed overzicht dat voor onze reis nog niet bestond. Voor de reizigers na ons is die weg nu geplaveid!

Remote Acces analyseomgeving

Naast de toegang tot de microdata beschikten we ook over toegang tot de analyseomgeving (Remote Access), waarin de analyses plaats vonden. Die is cruciaal gebleken. Deze toegang was tot de start van deze City Deal exclusief voorbehouden aan de afdelingen Statistiek en Onderzoek van de gemeenten. Door middel van interne detacheringen kregen alleen analisten van de afdelingen Veiligheid van de gemeenten de toegang die zij nodig hadden om de analyses uit te kunnen voeren.

Outputcontrole

Het CBS is strikt gebonden aan de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles moeten plaatsvinden voordat er iets mag worden gepubliceerd. Zo mag er op geen enkele wijze sprake zijn van een risico op onthulling van persoonlijke informatie.

Analysecapaciteit

Omdat de analysecapaciteit bij gemeenten erg beperkt bleek te zijn, moesten er middelen worden vrijgemaakt om vanuit ICTU de noodzakelijke capaciteit, kennis en ervaring in te kunnen huren. Ook de Belastingdienst heeft analysecapaciteit ingezet. Zonder die extra inzet van analisten waren de opgedane inzichten en resultaten (nog) niet bereikt. De keerzijde van de inhuur van analysecapaciteit is het risico op verloop gedurende dit traject, wat ook daadwerkelijk plaatsvond. Een traject als dit vraagt echter vanwege de benodigde kennis en complexiteit om veel continuïteit in personen. Zowel op het niveau van de projectleider(s) als analist(en).

Juridische grondslagen

Het bepalen van de juridische grondslag om te beschikken over gegevens van verdachte transacties heeft heel veel tijd gekost. Dit proces kost veel aandacht. Uiteindelijk is er voor gekozen om de vraag om gegevens te laten stellen door het CBS aan de FIU. Het verkrijgen van gegevens op grond van artikel 9 van de Wet politiegegevens bleek praktisch niet haalbaar; de rechercheonderzoeken worden kennelijk niet geregistreerd in een applicatie waar op veldniveau gegevens aan te onttrekken zijn. Dat is een opgave voor 2019.

Ook het vinden van een eenduidige juridische grondslag voor het leveren en gebruiken van gemeentedata bleek niet eenvoudig. In gemeenten bleek de zienswijze van juristen hierover te verschillen. Waar de 5 Brabantse gemeenten na een toets het CBS de gegevens leverde van ongeveer 1.500 panden waar hennep was geruimd, toetste Amsterdam de levering van gemeentedata eerst bij het College Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam (CPA) en hadden andere gemeenten per type gegevens te maken met telkens een andere jurist.

Met opmerkingen 24):

Met opmerkingen 25):



5. Aanbevelingen

Gezien de lessen hierboven, komen we tot de volgende aanbevelingen voor het vervolg.

1) Analysecapaciteit

Omdat de duurzame inzet van analisten in deze City Deal cruciaal dient deze bij voortzetting van deze aanpak geborgd te worden. Dat is mogelijk door een dedicated team van analisten samen te stellen waarbij -naast de analisten van de gemeenten en de Belastingdienst- gedurende een langere periode gebruik wordt gemaakt van een aantal vaste analisten en domeinexperts van het CBS.

Delen van inzichten en resultaten

In het eerste jaar hebben de gemeenten binnen de beide thema's vastgoedfraude en drugs elk een eigen onderzoeksonderwerp gekozen en onderzocht. Meer samenwerking en afstemming tussen gemeenten zal helpen: vanwege de beperkte beschikbare capaciteit en vanwege de noodzaak van het betrekken van de wetenschap en valideren van de opgedane inzichten en resultaten. Zo werken nu enerzijds Utrecht en anderzijds de 5 Brabantse gemeenten als het ware afzonderlijk, terwijl ze elkaar zouden kunnen versterken met een gestructureerde aanpak op het thema drugs.

2) Juridische coördinatie

Het voortaan samenbrengen of (laten) coördineren van juridische vraagstukken komt de eenduidigheid ten goede. Ook voorkomt dit dat hetzelfde wiel meermalen moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische beperkingen of onmogelijkheden dan door coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

3) Uitrol naar andere gemeenten

Zoals het Interbestuurlijke Programma van februari 2018 van Rijk en gemeenten beschrijft, is het van belang de opgedane ervaringen en de data gedreven aanpak van ondermijning te delen met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden. Er zijn nu al meerdere nieuwe gemeenten met serieuze interesse, die in 2019 graag willen aansluiten op deze werkwijze.

4) Samenhang met andere ontwikkelingen

Naast deze City Deal zijn er ook andere, autonome ontwikkelingen die met elkaar in relatie (kunnen) worden gebracht. Zo zijn gemeenten bezig met de ontwikkeling van een Veiligheidsinformatieknooppunten (VIK), waarbij de lokale overheid binnen de regels van de privacywetgeving gegevens uit de basisregistraties gebruikt om maatschappelijke problematiek (waaronder ondermijning) aan te pakken. Verder is of zal aansluiting gezocht worden bij initiatieven als Crimeroom, Joint Datalab Ondermijning, Interactieve criminaliteitskaart en Ismart overheid zoals genoemd in de verschillende Versterkingsplannen.

Daarnaast werken verschillende gemeenten al met een Urban Data Center (UDC) van het CBS. Binnen een UDC bundelen gemeente en het CBS hun krachten gericht op de inzet van (nieuwe) databronnen voor het beantwoorden van beleidsvragen en het inzichtelijk maken van de lokale ontwikkelingen in de samenleving.

5) Voortzetting City Deal

Het is zinvol dat de toegepaste methoden verder worden voortgezet. Om die reden wordt aanbevolen om de City Deal Zicht op Ondermijning verlengen tot 31 december 2020 en te verbreden met 10 tot 15 gemeenten

Met opmerkingen 26):

Met opmerkingen 27):

Met opmerkingen 28):



Interview: dr. Arno Knobbe, docent data science Universiteit Leiden

'We ontdekken patronen die we nog niet kennen'

'Complexe datasets bij elkaar brengen en analyseren, dat is wat data science doet', zegt Arno Knobbe, universitair docent aan het Leiden Institute of Advanced Computer Science (LLACS) van de Universiteit Leiden. 'Daarmee haal je inzichten en bevindingen naar boven die je niet ziet als je alleen in je eigen gebiedje kijkt.'

Vaak kijken mensen binnen een beperkt gebied, stelt Knobbe. 'Bijvoorbeeld alleen naar de fiscale aspecten, of alleen naar de sociale aspecten. Dat geeft een heel sterke bias. Dan kijk je alleen naar mogelijkheden die binnen dat beperkte domein liggen. Data science levert verbreding op. Door een heleboel databronnen aan elkaar te koppelen, zie je overstijgende patronen.' Daarom is de City Deal Zicht op Ondernijning volgens Knobbe waardevol. In de beginfase van de City Deal heeft hij de betrokken partijen bijgepraat over data science. Zijn boodschap was duidelijk: 'Zorg dat je niet alleen hypothesegedreven naar de data kijkt, maar laat de data de hypothesen genereren.'

Niet het gebaande pad

Klassieke wetenschap is in hoofdlijnen hypothesegedreven, legt Knobbe uit. 'Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Dat wil je zeker weten, dus je gaat data verzamelen om die hypothese te toetsen. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan toets je: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt.' Het voordeel van data science ten opzichte van klassieke wetenschap is dat je méér kunt zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Knobbe: 'Laten we van het gebaande pad af gaan en met een open mind kijken. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?'

Nieuwe inzichten

Knobbe is als datawetenschapper bijvoorbeeld betrokken bij LottoNL-Jumbo, de grootste schaatsploeg van Nederland. Welke factoren in de training zorgen ervoor dat een schaatser in topvorm op het ijs verschijnt? Van welke trainingen wordt

de schaatser fitter, van welke vermoeid? 'De coach let daar natuurlijk ook op. Die keek naar een handvol factoren.' Dankzij data science konden wetenschappers naar honderden factoren kijken. Knobbe: 'Daar kwamen duidelijke patronen uit. Als je dit doet, word je sneller. Als je dat doet juist niet.'

Kan data science op het gebied van ondernijning ook tot nieuwe inzichten leiden? 'Het kan je een richting op sturen.' Knobbe verzint een voorbeeld. 'Ongebruikelijke financiële transacties boven de € 25.000 moeten gemeld worden. Dan zegt jouw onderbuikgevoel misschien dat criminelen daar net onder gaan zitten. Ze maken € 24.900 over. Dus daar ga je naar zoeken. Maar misschien levert data science de kennis op dat de gemiddelde ondernijmer veel lager gaat zitten en nooit meer dan € 18.000 stort. Dat kun je dan verder onderzoeken.'

Vruchten plukken

Data science is een exploratief proces. Het kan allerlei hypothesen opleveren, die vervolgens nog getoetst moeten worden. 'Verzamel daarom meer data dan in eerste instantie noodzakelijk lijkt', adviseert Knobbe. 'Dus niet aan de domeinexpert vragen: welke data heb je nodig? Want dan krijg je te horen wat je al weet en ben je weer ouderwets je hypothesen aan het toetsen.' Voor datawetenschappers vormen de juridische kaders, zoals de doelbinding in de privacywetgeving, een beperking. Knobbe: 'Dat werkt remmend. Je wilt toch patronen ontdekken die je nog niet kent? Er kan zo veel! Laten we datasets koppelen. De City Deal Zicht op Ondernijning zal heus niet het eerste data scienceproject zijn waarbij gevraagd werd: "weet je echt zeker dat je deze variabele ook wilt meenemen?", terwijl die variabele dan juist iets interessants oplevert.' Wat is zijn advies aan de City Deal? 'Ga ermee door. Je gaat zeker vruchten plukken.'

Met opmerkingen 29]

Met opmerkingen 30]:



6. Verwachtingen verdere ontwikkeling

Om diverse redenen heeft het krijgen van inzichten bij aanvang langer geduurd dan vooraf verwacht. Dat had met name te maken met beperkte en wisselende personele capaciteit op gemeentelijk niveau, de beschikbare analysecapaciteit en de moeite om – aanvullend op data van CBS – data van externe bronhouders te verkrijgen. De voorbeelden over vastgoed komen vooral uit het Amsterdamse project, dat aanvankelijk voorop liep ten opzichte van de andere vier gemeenten. Inmiddels is er sprake van een gelijkwaardig optrekken met de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Te verwachten valt dat de eerste inzichten op korte termijn kunnen worden verrijkt met lokale inzichten ('output') vanuit de vier andere deelnemende steden.

Met opmerkingen [31]

Voor het vervolg van analyses op vastgoedfraude en drugs zien we verder deze **vijf kansen**.

1) Verbinding vastgoed met drugs

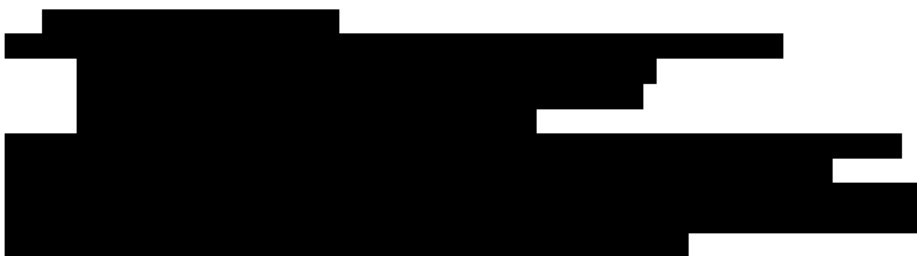
In algemene zin valt er een **verbinding te maken tussen de thema's** vastgoedfraude en drugs. Als een combinatie mogelijk is op basis van de microdata en aanvullende data (al dan niet gemeentelijk) per gebied, tussen een of meerdere vastgoedprofielen en de productie of handel in soft- of harddrugs, dan kan dit versterkend werken en focus aanbrengen voor nader onderzoek op ondermijnende criminaliteit.

De gemeente Amsterdam heeft in haar onderzoek veelvuldig met enkele banken een zogeheten 'keukentafeloverleg' gevoerd. Bij deze overleggen werden geen feitelijke gegevens maar wel inzichten met elkaar gedeeld. Deze inzichten hebben bij een van de banken al geleid tot een eigen intern onderzoek, gevolgd door enkele FIU meldingen. Nieuwe analyses op de monitoring van betalingsverkeer toonden patronen die daarvoor, zonder dit inzicht uit data-analyse, nog niet als verdacht werden herkend. Vervolg overleggen staan inmiddels gepland en de verwachting is dat ook de andere aangesloten banken de opgedane inzichten gaan gebruiken en hun ervaringen delen met de aan deze City Deal deelnemende partijen.

Met opmerkingen [32]:

2) Clusteranalyse van risicofactoren

voor vastgoedfraude in wijken van de G4 geeft een beeld van de meest risicovolle wijken in de G4 en het bijbehorende risico, gebaseerd op de samengestelde vastgoedprofielen. Dit geeft focus en prioritering voor de aanpak van preventie en bestrijding van bepaalde fenomenen/modus operandi binnen de vastgoedfraude.



⁴ In dit rapport wordt onder een windhapper verstaan iemand die van de lucht lijkt te leven, dus geen bron van inkomsten heeft, zoals een inkomen als werknemer, uitkering, zelfstandige of ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst.



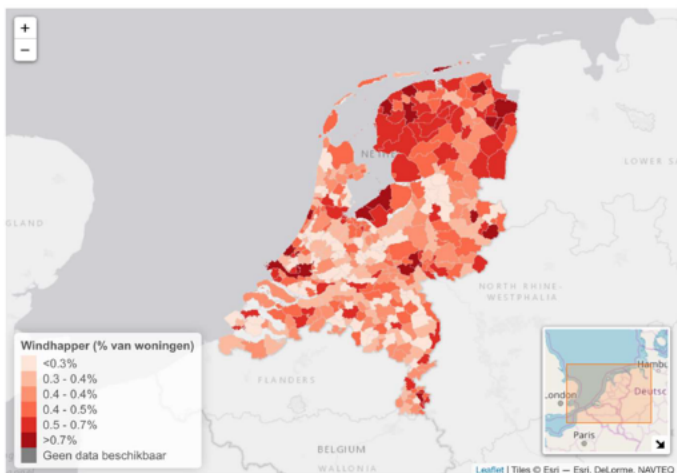
Nederland

Meest risicovolle gemeenten:



Navigeer naar:

Nederland



Met opmerkingen 33]:

merkingen 34]:



5) Regionale Informatie en Expertise Centra

De betrokkenheid van de **Regionale Informatie en Expertise Centra** (RIEC's) beperkt zich nu nog tot het deelnemen en betrokken worden bij de lokale project-overleggen en domeinexpert-sessies. Om op de hoogte en betrokken te blijven bij de lopende ontwikkelingen van de lokale projecten neemt het Landelijk Informatie en Expertise Centrum ook deel aan het Coalitieoverleg. Bij verlenging van deze City Deal valt te bespreken of en zo ja hoe de data-analyses van deze City Deal waarde hebben voor de Bestuurlijke Criminaliteitsbeeld Analyses (BCBA's) van de RIEC's. Zo zouden de data-analyses ondersteunend kunnen zijn aan de BCBA's. Daarnaast zouden ze voorafgaand aan operationele projecten verkennend kunnen dienen om vast te stellen welke bronnen relevante en bruikbare informatie bevatten.

Interview: Kees Lacet, adviseur Aanpak criminaliteit, Amsterdam

‘Informatie delen is cruciaal’

‘Alles staat of valt met data’, zegt Kees Lacet, die zich al meer dan twintig jaar bezighoudt met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hij treedt op als adviseur van de gemeente Amsterdam bij de City Deal Zicht op Ondernijning. ‘Deze samenwerking kan een enorme bijdrage leveren aan de aanpak van ondernijnende criminaliteit.’

Misschien werd de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor het eerst goed zichtbaar in de jaren negentig van de vorige eeuw. ‘Dat was de tijd van de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Maarten van Traa’, vertelt Lacet. Zelf werkte hij destijds bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam. Een van de conclusies van een onderzoek op initiatief van de commissie-Van Traa luidde dat de overheid niet meer de baas was in het Wallengebied. Om de criminaliteit aan te pakken, zette Amsterdam het Wallenproject op. ‘Toen zagen we al dat informatie delen cruciaal is.’ Lacet ging daarmee door toen hij in 2000 op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad het Van Traa-team oprichtte, waaraan hij tot 2012 leiding gaf. ‘Dat team beperkte zich niet tot de Wallen, maar richtte zich op de hele stad. De naam Van Traa-team kozen we als een eerbetoon aan Van Traa, die inmiddels overleden was.’

Ook toen al data-analyse

Lacet ging in 2012 met pensioen. Direct daarna ging hij aan de slag in IJmuiden, om het havengebied op te schonen. ‘Even weg uit

Amsterdam om mijn opvolgers niet voor de voeten te lopen.’ Sinds 2017 werkt hij weer voor de gemeente Amsterdam. ‘De City Deal kwam eraan. Daar wil Amsterdam graag een bijdrage aan leveren, zeker op het gebied van data-analyse.’ Informatie delen, gegevens uitwisselen, daar zette Lacet als hoofd van het Van Traa-team al stevig op in. ‘We kregen van het Kadaster gegevens over verkoop van onroerend goed. Wie koopt, wie verkoopt, wie is de notaris, zit er een hypotheek op? Die gegevens legden we naast informatie van politie en justitie. Dat was ook data-analyse, maar lang niet zo geavanceerd en wetenschappelijk als nu.’

Witwassen

In de City Deal richt Amsterdam zich op stichtingen en vastgoed. ‘Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Het geld komt zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed.’ Het onderzoek loopt nog, maar inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat binnen die groep velen hoog scoren op de verdachtenlijst van de politie. ‘Als blijkt dat op grote schaal misbruik gemaakt wordt van



stichtingen, kun je gericht handhaven. Of ervoor zorgen dat er bij de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld een bel gaat rinkelen als iemand bestuurder is van meer dan vijf stichtingen. En uitzoeken of dit in heel Nederland speelt.'

Je weet niet wat je niet weet

'De meerwaarde van de City Deal is dat we inzicht krijgen in dit soort patronen', zegt Lacet. 'Ik heb me nooit gerealiseerd over hoeveel data het CBS beschikt. Dat is ongelooflijk. Je kunt dus ook op een andere manier te werk gaan. Niet een hypothese toetsen, maar databronnen naast elkaar leggen en kijken wat eruit komt. Je weet niet wat je niet weet.'

Juist op het terrein van ondermijning en criminaliteit, waar alles onzichtbaar en verborgen is, is dat interessant. Laat inhoudelijk deskundigen en datawetenschapper met elkaar samenwerken. Als we de gelegenheid krijgen voor verlenging, wordt dat een zinvol traject.' Als het aan Lacet ligt worden de privacyregels dan opgerekt. 'Niet voor burgers of private organisaties, maar voor overheden. De privacywetgeving zorgt voor tijdverlies. De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld is een gigantisch probleem. Zorg daarom dat het makkelijker wordt om informatie uit te wisselen voor overheidsorganisaties die samenwerken om ondermijning te bestrijden.'

7. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude

Na de meer algemene beschrijving hierboven volgt nu een meer gedetailleerde weergave van de aanpak die nu is ontwikkeld.

De deelnemers raakten verheugd door de innovatieve analysetechnieken, de gezamenlijke landelijke aanpak en de enorme verscheidenheid van (landelijke) databronnen. Een grote meerwaarde is de uitgebreide duiding van risicofactoren voor vastgoedfraude. Dat werkt als volgt.

Voor een goede inschatting van het risico voor de verschijningsvormen van vastgoedfraude is het belangrijk eerst de vastgoedmarkt als geheel te beschrijven. Dit referentiebeeld illustreert waarop de risicovolle vastgoedobjecten zich onderscheiden van andere objecten.

Daartoe is een lijst van risicofactoren opgesteld uit de bestaande literatuur en uit ervaringen van (vastgoed) praktijk-experts. Een gedetailleerde uitwerking laat van deze indicatoren zien: wat hun algemene definitie is, hoe hoog het geassocieerde risico is, hoe ze geduid kunnen worden in de data, welke databronnen hiervoor nodig zijn en wat de haalbaarheid is van het analyseren van deze indicatoren in het kader van de City Deal.

[Redacted text block]

Voorspellende modellen voor risicofactoren

[Redacted text block]

Met opmerkingen [Redacted] 35] [Redacted]

Met opmerkingen [Redacted] 36] [Redacted]



Om de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' goed te borgen is inmiddels de basis gelegd van een interactieve applicatie, gemaakt van de resultaten die volgen uit de hiervoor genoemde analyses. De resultaten worden op een zodanige wijze weergegeven dat deze eenvoudig te interpreteren zijn en aansluiten bij de werkwijze van medewerkers die zich bezighouden met de aanpak van ondernijning. Hierdoor kunnen niet alleen de leden van deze City Deal, maar ook andere medewerkers die zich bezighouden met beleid of opsporing gebruik maken van de inzichten die zijn opgedaan met dit onderzoeksproject.

Toepassing juridisch toetsingskader

Door in deze City Deal met regelmaat de uitkomsten van de analyses te delen met diverse domeinexperts ontstonden er nieuwe inzichten. Die leidden vervolgens weer tot de uitvraag van nieuwe c.q. aanvullende gegevens/microdata uit bronnen van het CBS, of aanvullende gegevens van partijen als het Landelijk Kadaster, het Openbaar Ministerie of de Nationale Politie.

In het juridisch toetsingskader staat beschreven dat het uitvragen van gegevens van additionele bronnen wordt voorafgegaan door overleg en discussie, wat leidt tot een onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk verzoek. Levering van de gegevens vond pas plaats nadat de gevraagde bronhouder voldoende juridische grondslag zag voor het verstrekken ervan.

Er is in dit kader overigens nog overwogen om aan het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente ontheffing te vragen, ingevolge artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet Rijksbelastingen (welk artikel een uitwerking is van artikel 67 Awr en de Invorderingswet 1990 vanuit het Rijk). Door deze ontheffing is het mogelijk om gegevens over lokale heffingen via het CBS beschikbaar te krijgen in de CBS-analyse omgeving, zodat deze in de analyses konden worden meegenomen. Omdat de toegevoegde waarde laag werd ingeschat afgezet tegen de inspanningen, is hier van afgezien.

Onderzoeksvragen per gemeente

De gemeenten hebben elk een projectplan opgesteld met hun specifieke onderzoeksvragen. Amsterdam doet onderzoek naar criminele- en niet transparante geldstromen die via stichtingen en verenigingen lopen in relatie tot vastgoed.

De onderzoeksvraag van Amsterdam:

Op welke wijze kan met data analytics zicht worden verkregen op niet-integere (buitenlandse) financieringen van onroerend goed en daarin gevestigde functies in Amsterdam die in eigendom zijn van stichtingen en verenigingen, in het bijzonder met een ANBI status?

Onderzoeksvraag van Den Haag en Rotterdam:

Op welke wijze kan met behulp van data analytics zicht worden verkregen op patronen die iets zeggen over de integriteit van financiële stromen en vastgoedfraude?



Interview Stephan van der Zwaard, datawetenschapper

‘We willen de risico’s op vastgoedfraude herkennen’

‘Dankzij data-analyse kom je patronen tegen die je op voorhand niet had verwacht. Je krijgt een breder beeld’, zegt Stephan van der Zwaard, gepromoveerd datawetenschapper en in de City Deal betrokken bij onderzoeken naar vastgoedfraude. ‘Met voorspelmodellen van risicofactoren krijg je meer inzicht in ondermijning en kun je gericht handhaven.’

‘Bij eerdere onderzoeken naar vastgoedfraude werd vaak maar naar één regio of stad gekeken’, zegt Van der Zwaard. ‘Terwijl je veel meer inzicht krijgt als je gegevens van verschillende steden of heel Nederland naast elkaar zet. In de City Deal ligt voor vastgoedfraude de nadruk op de G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dan zie je welk fenomeen in een bepaalde stad vaker voorkomt dan in andere steden en welke stad op welk fenomeen moet focussen.’

Exploitatie of speculatie

Vastgoedfraude doet zich op verschillende manieren voor. Het kan te maken hebben met exploitatie, het onrechtmatig gebruik van vastgoed. Bijvoorbeeld panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. De fraude kan ook op het gebied van speculatie liggen; panden die verhandeld worden, bijvoorbeeld om vermogen wit te wassen. ‘Wij kijken naar factoren die duiden op een verhoogd risico.’ Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe vaak huizen verkocht werden tussen 1995 en 2016. ‘Hoe vaak wordt een huis verkocht? Wat is normaal? Dan kom je ook panden tegen die elk half jaar verkocht worden, doorsluishuizen.’

Handvatten voor handhaving

Als data-analist werk je niet altijd hypothese gestuurd, maar je hebt wel focus nodig, stelt Van der Zwaard. ‘Zo zie je bij wijze van spreken dat er in Amsterdam veel appartementen zijn. Maar wat zegt dat over vastgoedfraude? Wat erg helpt is een bril opzetten om risico’s op vastgoedfraude te herkennen. Daarom deden we literatuuronderzoek en spraken we met domeindeskundigen. Het is mooi als je een wisselwerking creëert tussen inzichten uit de praktijk en inzichten die de data-analyse oplevert. Door de City Deal komt dat dicht bij elkaar.’ Dit biedt volgens Van der Zwaard handvatten voor de handhaving. ‘Als je weet dat bepaalde risicofactoren in sommige wijken vaak voorkomen, kun je ervoor kiezen om hierop te focussen voor een gerichte aanpak.’

Niet alle data beschikbaar

In de praktijk is het combineren van databronnen soms lastig. ‘Je hebt te maken met

privacywetgeving. Ook als het niet om opsporing gaat, maar om wetenschappelijk onderzoek, zoals bij de City Deal. Zo hebben we lang moeten wachten voordat de data gedeeld konden worden van de verkoopcijfers van vastgoed, die het Kadaster levert aan het CBS.’ Ook zijn bepaalde gegevens nog niet beschikbaar, zoals data over verdachte transacties of over de herkomst van financiering van vastgoed. ‘Als iemand een pand koopt zonder hypotheek, waar komt dat geld dan vandaan? Is het een onderhandse lening? Komt het geld uit het buitenland, of zelfs uit een risicoland? Dat is belangrijke informatie, maar die hebben we nog niet. Je moet kunnen rechtvaardigen waarom je die gegevens nodig hebt en je mag niet meer vragen dan nodig is. Voordat gegevens beschikbaar zijn, gaat daar juridisch veel aan vooraf.’ Dergelijke waarborgen zitten zowel aan de voorkant als aan de achterkant. ‘Alle gegevens zijn gepseudonimiseerd. We werken in een beveiligde omgeving van het CBS. Voordat gegevens naar buiten gebracht worden doet het CBS nog een laatste check, want de informatie mag niet herleidbaar zijn naar adressen of personen.’

Gemeenschapsgeld

Alle analyses zijn gebundeld in een interactieve applicatie. Hierin zijn risicofactoren verwerkt, met onder meer de aard en omvang van het vastgoed, de kansrijke zoekgebieden en de kenmerken van panden en eigenaren. ‘Daarnaast kunnen we met innovatieve clusteranalyses en voorspelmodellen zien bij welke panden en wijken de kans groot is dat je vastgoedfraude aantreft. Dit biedt handelingsperspectief voor gemeenten.’ Hij wijst erop dat gemeenten zelf ook over waardevolle data beschikken. ‘Neem data over subsidies of bouwvergunningen. Je wilt niet dat gemeenschapsgeld voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Bijvoorbeeld dat iemand een vergunning krijgt om vervolgens met crimineel geld een verbouwing te bekostigen. Kortom, als we als overheid de krachten bundelen, kunnen we veel stappen maken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.’



8. Nadere inzichten omtrent vastgoedfraude

Vastgoedfraude speelt een belangrijke rol binnen de ondermijnende criminaliteit. Met vastgoed bedoelen we woningen, winkels, horeca, en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude vindt plaats door exploitatie of speculatie. Met exploitatie focussen we op het onrechtmatig gebruik van vastgoed en met speculatie op transacties van vastgoed en bijbehorende criminele activiteiten en investeringen. Zo kan vastgoed worden gebruikt om hennep te kweken of om huisjes te melken. Daarnaast kunnen criminelen door snelle waardeinstijgingen van het onroerend goed hun geld witwassen.

Inzicht in malafide activiteiten met vastgoed is essentieel voor een gerichte aanpak van de ondermijnende criminaliteit te komen en om kwetsbare deelgebieden en branches te detecteren. Binnen de City Deal heeft elke gemeente een specifieke focus. Amsterdam richt zich in het bijzonder op stichtingen (en verenigingen) en hoe deze misbruikt worden als vehikel voor het plegen van vastgoedfraude. Rotterdam is geïnteresseerd in de financiële transacties en (criminele) geldstromen rondom vastgoedfraude. Den Haag heeft een meer algemene scope en daarmee een brede(re) invalshoek tot vastgoedfraude.

Woningmarkt in waarde

Vastgoedfraude is onder meer in trek bij criminelen voor de snelle winst die er mee te verdienen valt. Vastgoed is, zeker in de grootste steden van Nederland, namelijk van grote waarde en de verwachting is dat die waarde ook blijft stijgen. In een analyse van de UBS-bank blijkt dat Amsterdam in 2017 op nummer 3 staat van de grootste stijgers in de woningmarktwaarde ter wereld. Bij een aanhoudende groei zal de woningwaarde binnen bijna 6 jaar al verdubbelen! Voor 2017 wordt de totale verkoopwaarde van Amsterdam op 176,4 miljard geschat.

Met opmerkingen 37:



Risicofactoren voor vastgoedfraude

Vastgoedfraude is op verschillende manieren mogelijk en is meestal niet fysiek zicht- of registreerbaar. Dat maakt de analyse van dit fenomeen moeilijk. Toch kunnen we de risicofactoren voor vastgoedfraude in kaart brengen. Zo worden sommige woningen op één dag **twee keer of vaker worden verkocht**. Dat is op zichzelf al een opvallend resultaat.

Het is aannemelijk dat deze panden eigenschappen hebben die het aantrekkelijk maken om crimineel geld te investeren en dit door verkoop wit te wassen. Door de locatie en de eigenschappen van de panden bloot te leggen, kan hier **mogelijk** (preventief) op worden geacteerd.

Een tweede risicofactor zijn de zogeheten **windhoppers**. Dit zijn woningeigenaren met een huishoudinkomen onder de armoedegrens en een vermogen onder de bijstandsnorm.

Tenzij de hypotheek op de woning al is afgelost, kan men zich afvragen hoe deze eigenaren een woning kunnen bezitten om in te wonen, laat staan een woning om te verhuren. Toch blijkt uit de data-analyse dat 12% van de woningen van windhoppers wordt verhuurd aan derden.

De top-1% grootste woningbezitters van Nederland hebben minimaal drie particuliere woningen in hun bezit. Het hebben van een grote vastgoedportefeuille is op zichzelf niet crimineel, maar wel belangrijk voor huisjesmelkers of katvangers. Het Parool heeft het vastgoedbezit van een bekende vastgoedmagnaat gepubliceerd. Ter illustratie is dat vastgoedbezit afgezet tegen de woningen met de risicofactor verzamelaar. Zo wordt zichtbaar dat deze vastgoedmagnaat niet de enige is met veel vastgoed in de betreffende Amsterdamse wijken.

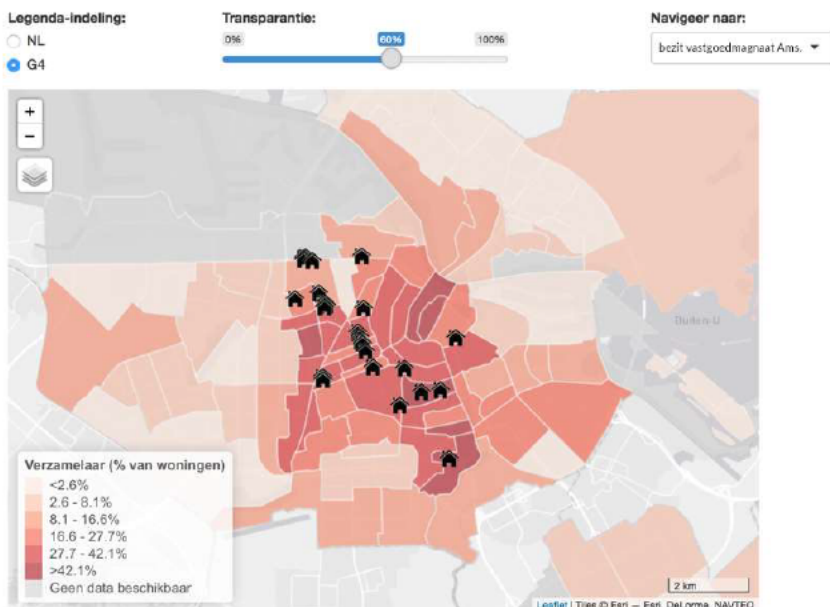
Met opmaak: Lettertype: Vet

Met opmerkingen 38]:

Met opmerkingen 39]:

Met opmerkingen 40]:

Grootste 4 steden



Bestuurders van stichtingen en verenigingen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Met opmerkingen 41]: [Redacted text block]

Met opmerkingen 42]: [Redacted text block]

[Large redacted text block]



Interview: Remco Jansen, gemeente Utrecht

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’

‘Data science kan ons nieuwe inzichten geven in patronen die duiden op ondermijnende criminaliteit’, zegt Remco Jansen, clustermanager Zorg & Veiligheid bij de gemeente Utrecht. ‘Maar wat mij betreft gaat het niet snel genoeg en zijn er nog te veel beperkingen. Jammer, want er is veel te winnen.’

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’, stelt Jansen. ‘Maar om allerlei redenen wordt die informatie niet bij elkaar gebracht. Soms vanwege privacy-redenen, soms vanwege technische beperkingen, soms omdat het te veel geld kost.’ De City Deal maakt het mogelijk om meer data naast elkaar te leggen. ‘De aannames die wij hadden zijn getest en bevestigd. Dat is waardevol. Ook kwamen we tot nieuwe inzichten. We hebben expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inkijkjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? Allemaal gepseudonimiseerd, maar op die manier zie je wel patronen.’

Stapje voor stapje slimmer

In de tweede expertmeeting in Utrecht werd gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen bij drugsdelicten. Waar in de stad zijn bepaalde drugssoorten en delicten dominant aanwezig? Daarbij werden op buurtniveau grote verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld de vervaardiging van softdrugs en de handel in harddrugs. ‘Dat is een iteratief proces, waarbij je stapje voor stapje slimmer wordt. Dat is het mooie van de City Deal. Naarmate de City Deal verder reikt, neemt de verrijking toe.’ Binnenkort staat er een expertmeeting op het programma over wat Jansen noemt ‘het criminele cv’. ‘Is er een logische volgorde in hun criminele carrièrepad? Daar zou een vroegsignalering van kunnen uitgaan. Als gemeente kunnen we daar in ons beleid preventief op inspelen.’

Ongestructureerd je gang gaan

‘Het CBS beschikt over een hele bulk aan data. Daar zit zoveel informatie in verborgen’, zegt Jansen. ‘Het zou mooi zijn om al die data op één hoop te gooien en er alle adressen naast te leggen waar drugs aangetroffen zijn of waar mensen wonen die in verband gebracht zijn met drugs. Gewoon ongestructureerd je gang gaan in die databak. Dan zou je verrassende uitkomsten zien. Maar op die manier werken we helaas niet. In plaats daarvan moeten we een goede vraag formuleren en

worden binnen de datasets de relevante factoren aangewezen. Daardoor heb ik het gevoel dat we niet starten vanuit de data science, maar vanuit een dataset. De huidige werkwijze in de City Deal heeft ook wel nieuwe inzichten opgeleverd, maar laten we nu de volgende stap zetten en naar alle data kijken. Als de data spreken, kunnen inhoudelijke experts duiding geven aan patronen en opvallende zaken.’

Gemiste kans

Volgens Jansen is de privacywetgeving een belemmerende factor. Hij vertelt dat bepaalde uitkomsten van data-analyse – in dit specifieke geval op wijkniveau – niet gebruikt mochten worden, omdat het volgens de CBS-richtlijnen ging om informatie ging die te herleiden was tot specifieke personen of groepen. Dat vindt hij een gemiste kans. Zoals hij het eveneens een gemiste kans vindt dat overheden en overheidsinstanties bij het delen van gegevens gebonden zijn aan allerlei regels die het proces lastig maken en vertragen. ‘De wet Persoonsgegevens maakt mensen zelf bang. Ze worden handelingsverlegen. Dit zijn vastlopers waarvan we last hebben. Een wet is een conservatief instrument. Het zijn immers de gestolde normen en waarden op een bepaald moment. Maar de criminelen zitten ondertussen niet stil. Gelukkig wordt er nu een Ondermijningswet gemaakt.’

Adreskwaliteit

Aan welke randvoorwaarden moet een gemeente voldoen om goed deel te kunnen nemen aan een City Deal? ‘Je hebt datawetenschappers nodig’, zegt Jansen. ‘Wij worden ondersteund door een data-analist van het ICTU. Als die faciliteit zou stoppen, betekent dat voor ons een terugval.’ Essentieel is volgens Jansen ook dat een gemeente de eigen data goed op orde heeft. ‘Bijvoorbeeld de adreskwaliteit. Is de Basisregistratie Personen correct? Dat moeten gemeenten niet alleen vanachter een bureau regelen. Daar zijn adresbezoeken voor nodig, zoals dat gebeurt bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dat is een verrijking, die bij het structurele werk van een gemeente moet horen.’



9. Nadere inzichten drugscriminaliteit

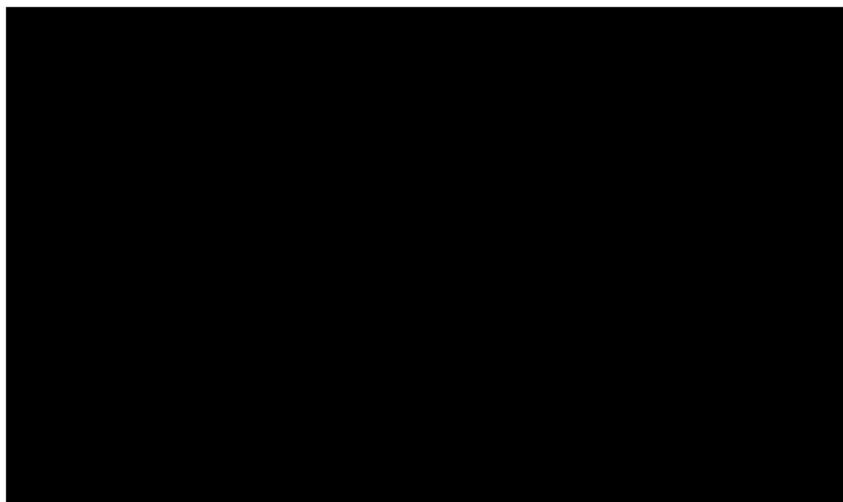
Resultaten B5 Brabant

Voor de vijf Brabantse gemeenten geldt dat de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Noord-Brabant en de verwevenheid ervan met legale structuren als horeca, vastgoed, vervoer en financiële en juridische dienstverlening, een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van onze provincie. De B5 bestaan uit: Eindhoven, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond

Onderzoeksvraag B5: Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?

Om de data van dergelijk onderzoek beter te kunnen duiden is verdiepend inzicht nodig in de aard en omvang van ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht. De 5 Brabantse gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond hebben in vrij korte tijd wisseling gehad van projectleider, waardoor het project feitelijk begin dit jaar startte. Men is begonnen met het verzamelen van alle panden waar in de genoemde gemeenten een hennepruiming had plaatsgevonden. Dit betroffen zo'n 1.500 panden.

Om in de deelnemende gemeenten preventieve maatregelen te treffen of vroegsignalering toe te kunnen passen op panden waar hennepkwekerijen verwacht worden, vinden analyses plaats om samenhangende risicofactoren te ontdekken. Inmiddels is er gebruik gemaakt van data over antecedenten (verdachten/OM-data), personen en huwelijksstatus e.d. (Brp), panden (BAG/WOZ/kadaster), inkomens (belastingdienst), schulden etc.



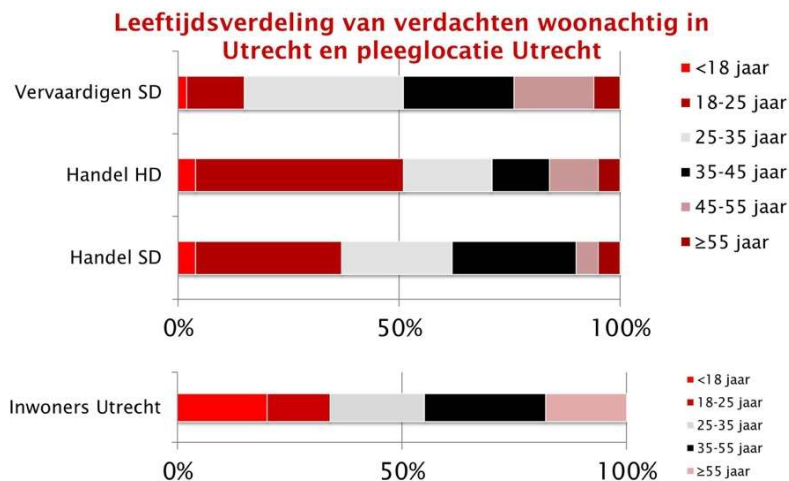
Resultaten Utrecht

Utrecht wil verdere onderbouwing bij eerdere inzichten rond drugscriminaliteit, zoals deze:

- Het stedelijke ondermijningsbeeld, [REDACTED], laat zien dat ondermijnende drugscriminaliteit een substantiële rol speelt in de ondermijnende criminaliteit in Utrecht.
- Bekend is dat criminelen die veel drugsgeld verdienen, vaak crimineel actief blijven en navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving.
- Daarmee kan ondermijnende drugscriminaliteit een sterk ontwrichtende werking hebben op de lokale sociaaleconomische structuren.
- Uit het jaarlijkse rioolwater onderzoek⁵ blijkt dat het rioolwater in Utrecht een hoge concentratie drugsafval bevat (afgezet tegen andere Europese steden). Zo was er in 2016 een verdubbeling van cocaïne-resten en duiden de data op drugslozingen.

Onderzoeksvraag Utrecht: Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?

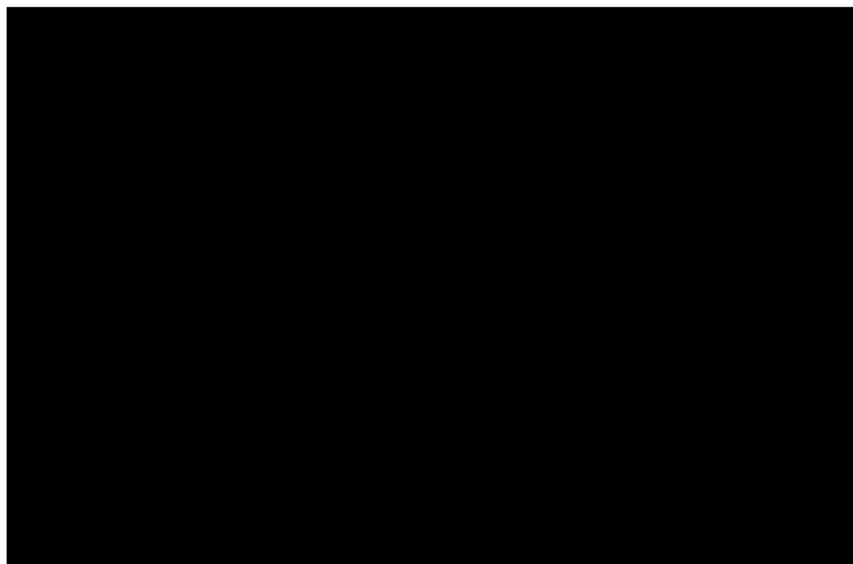
Utrecht heeft met de CBS-microdata en maatwerk-bestanden en eigen basisregistraties vastgesteld dat er qua leeftijdscategorieën onderscheid is tussen het vervaardigen en de handel in softdrugs en de handel in harddrugs. Of dit te maken heeft met de levenservaring van volwassenen ten opzichte van jongeren wordt nader onderzocht.



Het hebben van kinderen lijkt niet van invloed op het verdacht zijn van een drugsfeit. Men ziet alleen éénouder gezinnen bij de vervaardiging van softdrugs', niet opvallend bij de handel erin. Bijna de helft van de verdachten van handel in harddrugs is een thuiswonend kind. Nader onderzoek en analyse moet gaan uitwijzen of en zo ja welke indicatoren kunnen bijdragen aan vroeg-signalering, zodat eerder ingrijpen mogelijk wordt.

⁵ Uitgevoerd door het Europese Agentschap voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA)





Ook op wijkniveau is in beeld gebracht wat voor type wijken Utrecht heeft, gezien de productie, handel of gebruik van soft- of harddrugs. Dit inzicht biedt perspectieven aan samenwerkende partners voor hun preventieve of repressieve aanpak.



[Redacted]

[Redacted]

Volgens de CBS-wet mag het openbaar maken van gegevens niet leiden tot herkenning van personen. Daarom kon de productie van harddrugs niet verder geanalyseerd worden op basis van de CBS-data vanwege een te groot onthullingsrisico.

Niettemin blijkt uit de waterdata van het KWR Watercycle Research Institute te Utrecht dat in de jaren 2012-2016 cocaïne, speed en XTC de drie meest gebruikte drugssoorten zijn in Utrecht met een gezamenlijke straatwaarde van bijna 53 miljoen euro.

Met opmerkingen 43]: [Redacted]



10. Bijlagen

10.1. Overzicht gebruikte bronnen

Hier volgt nog een afbeelding van een waaijer van de gebruikte bronnen



10.2. Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata, welke regels gelden daarbij? De infographic hierna toont dat proces, hier volgt eerst een beschrijving op hoofdlijnen.

Wat zijn microdata? Dat zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het CBS heeft een grote hoeveelheid microdatabestanden op nagenoeg alle relevante onderzoeksdomeinen.

Voor wie toegankelijk? Nederlandse universiteiten, organisaties voor wetenschappelijk onderzoek, planbureaus, communautaire of nationale instanties voor de statistiek en gemachtigde onderzoeksinstituten kunnen toegang verkrijgen. Indien geen machtiging, dan aanvraag bij CBS met daarin beschreven dat:

- de primaire doelstelling van (het onderdeel van) de organisatie het verrichten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek is;
- de resultaten van het onderzoek openbaar worden gemaakt;
- de organisatie een goede naam en faam heeft.

Hoe toegang verkrijgen? Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

- dat de instelling over een geldige machtiging voor toegang tot microdata beschikt;
- dat de microdata alleen wordt gebruikt voor statistische doeleinden;
- de doelbinding (eisen AVG) en een onderzoeksomschrijving;
- de wijze van publicatie van resultaten;
- dat de onderzoeksvragen aannemelijk beantwoord kunnen worden met microdata;
- eigen bestanden ter koppeling met CBS microdata rechtmatig zijn verkregen, mogen worden gebruikt en verstrekt aan CBS.

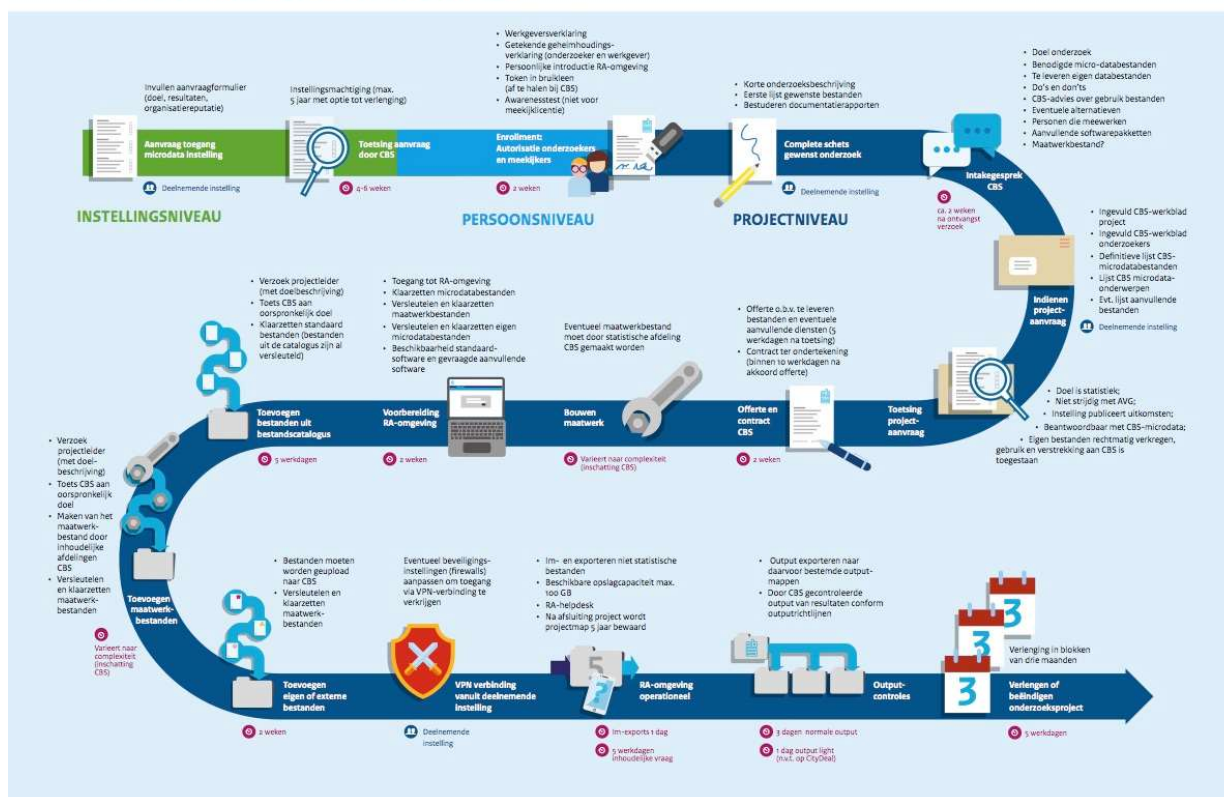
Remote Access? Via een beveiligde internetverbinding kan onderzoek gedaan worden op de databestanden die nodig zijn voor het onderzoek. Onderzoeker krijgt na een aantal toelatingstesten bij CBS een persoonsgebonden token in bruikleen. Ook eigen bestanden zijn te uploaden en te koppelen aan CBS-microdata. De afgesproken bestanden worden geleverd in SPSS formaat. Op de RA-omgeving zijn standaard softwarepakketten beschikbaar, waaronder SPSS, Stata, R, StatTransfer, MS-software, Winzip, Adobe Acrobat Reader, Windows Verkenner, Blaise, WinEdt, Winbugs. Op verzoek van onderzoeker kan aanvullende software worden toegevoegd. In de afgeschermdere werkomgeving kunnen tussenbestanden, syntaxen en output worden opgeslagen. Alle microdata blijven binnen de beveiligde omgeving van CBS.

Pseudonimiseren en koppelen? Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zo veel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode, BSN-nummer worden uit de databestanden verwijderd en vervangen door een betekenisloze (maar wel unieke) sleutel. Ook identificatoren uit eigen data van deelnemer (recordnummer, deelnemersnummer) worden versleuteld of verwijderd om anonimiteit te garanderen. Elk overeenkomend record in de afzonderlijke databestanden wordt voorzien van dezelfde unieke sleutel, waarmee deze bestanden gekoppeld kunnen worden.

Onthullingsrisico's? Voordat tussenresultaten in de vorm van tabellen, grafieken en andere visualisaties naar buiten worden gebracht, controleert CBS of de resultaten geen onthullingsrisico's bevatten (outputcontrole). CBS hanteert beveiligingsregels waarmee de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon of bedrijf en waarmee groepsonthulling wordt voorkomen.

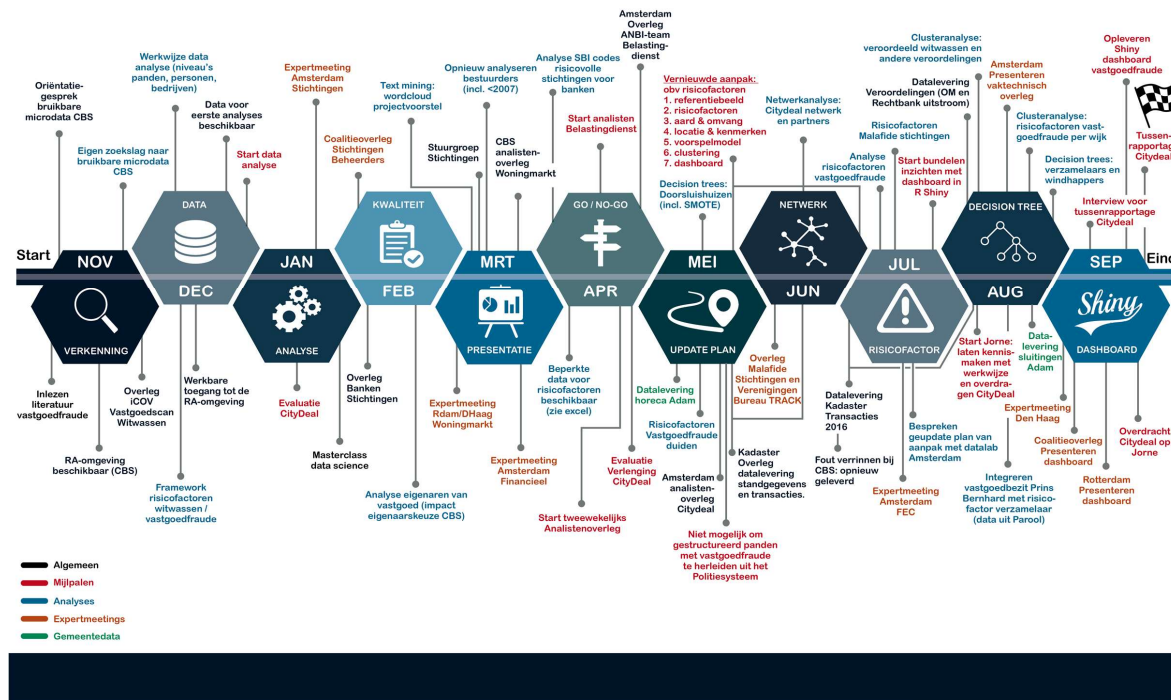


Werken met CBS-microdata



10.3. Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude

Mijlpalenoverzicht: vastgoedfraude



Van: [redacted]@utrecht.nl>
Verzonden: woensdag 7 november 2018 13:31
Aan: [redacted]; 'Toine Dam'; [redacted]@minbzk.nl; [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: RE: tekstuele opmerkingen bij nieuwe versie tussenrapportage
Bijlagen: Projectrapportage City deal Zicht op Ondernijning - 01112018 - vs0.98 - Utrecht.docx

Hierbij nog enkele opmerkingen vanuit Utrecht

Met vriendelijke groet,

[redacted]
 Adviseur Veiligheid

T 06 [redacted]

[redacted]@utrecht.nl

www.utrecht.nl/

Gemeente Utrecht

Veiligheid

dinsdag t/m vrijdag



Gemeente Utrecht

**UTRECHT ZOEKT
100 PLEEGGouders**

Van: [redacted]@denhaag.nl]
Verzonden: woensdag 7 november 2018 8:39
Aan: 'Toine Dam'; [redacted]@minbzk.nl; [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: tekstuele opmerkingen bij nieuwe versie tussenrapportage

Beste allen,

Zoals verzocht per mail alvast de nieuwe opmerkingen bij de herwerkte versie van de tussenrapportage.

Een belangrijk punt, voor ons, is om goed duidelijk te hebben onder welke voorwaarden we de verlenging ingaan. Want, zoals we al eerder hebben laten weten, is deelname aan deze verlenging is niet onvoorwaardelijk, tenminste niet voor Den Haag. Zoals het er nu in de rapportage staat lijkt het alsof alle gemeenten zich al definitief vastgelegd hebben om de verlenging in te gaan.

Ik ga er van uit dat we het er morgen in detail over hebben.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Gemeente Den Haag/ City of The Hague
Directie Bestuur / Onderdeel Veiligheid
Department of Safety

M: 06-
E: @denhaag.nl

Stadhuis/City Hall
Spui 70
2511 BT Den Haag/The Hague

Postadres/Postal address:
Postbus/P.O.Box 12600
2500 DJ Den Haag/ The Hague

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op: <http://www.denhaag.nl/disclaimer>

ICTU

CITY DEAL
ZICHT OP
ONDERMIJNING
Rapport

Zicht op Ondermijning

Projectrapportage oktober 2018:
resultaten en nieuwe plannen van
de City Deal Zicht op Ondermijning

VERTROUWELIJK:

Dit is de interne voorloper van een nog te maken openbaar rapport in 2019

Van Intern rapport oktober 2018

Versie 0.98

Datum 30-10-2018

Revisietabel

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
04-09-2018	0.2	Toine Dam	Tekstdelen toegevoegd
12-09-2018	0.3	Toine Dam	Teksten en opm. toegevoegd
21-09-2018	0.4	Toine Dam	Opmerkingen uitgeschreven in tekst en tekst toegevoegd
22-09-2019	0.5	Toine Dam	Teksten gebruik juridisch toetsingskader toegevoegd
25-09-2019	0.6	Toine Dam	Verwerken reviews [REDACTED]
28-09-2019	0.7	Toine Dam	Aanpassen teksten Vastgoed, toevoegen teksten thema drugs en m.n. invoegen conclusies en aanbevelingen (1.4)
1-10-2018	0.8	Toine Dam	Aanpassen tekst n.a.v. feedback [REDACTED]
3-10-2018	0.91	[REDACTED]	Integratie interviews en afbeeldingen, redactieslag en ordening geheel.
3-10-2018	0.92	Toine Dam	Review en tekstuele details
10-10-2018	0.93	Toine Dam	Verwerken feedback [REDACTED]
10-10-2018	093a	[REDACTED]	Aanpassen tekst n.a.v. feedback [REDACTED]
11-10-2018	0.94	Toine Dam	Verwerken feedback [REDACTED] en opmaak t.b.v. leesronde leden coalitieoverleg
17-10-2018	0.95	Toine Dam	Verwerken feedback Amsterdam, Utrecht, B5, CBS, Politie
22-10-2018	0.96-A	[REDACTED]	Herschikking resultaten, redactieslag
30-10-2018	0.97-D	Toine Dam, [REDACTED]	Diverse aanvullingen, verwerking reactie opdrachtgever
01-11-2018	0.98	[REDACTED]	Meelees-versie voor de partners
	0.99		Versie voor autorisatie
	1.00		Klaar!

COLOFON

Deze projectrapportage is gemaakt door ICTU, in opdracht van het Ministerie van BZK, met inbreng van alle deelnemers aan de City Deal Zicht op Ondernijning.

Projectleiding: Toine Dam

Onderzoek: [REDACTED]

Redactie: [REDACTED]

Graphic Werken met CBS-microdata: [REDACTED]

Andere illustraties komen van de deelnemers.

Contact: [REDACTED] [\[REDACTED\]@ictu.nl](mailto:[REDACTED]@ictu.nl), 06-[REDACTED]



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs.....	5
1.1 Thema Vastgoedfraude	5
1.2 Thema Drugscriminaliteit.....	6
2. Evaluatie en conclusies over het werken met data-analytics	10
2.1 Leren werken met CBS-microdata	10
2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving	11
2.3 Werken met de CBS-outputcontrole.....	11
2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten.....	12
2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen	12
2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze	12
3. Aanbevelingen	13
4. Verwachtingen verdere ontwikkeling	17
5. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'	20
5.1 Aanleiding en doelstelling.....	20
5.2 Centrale onderzoeksmethode	21
5.3 Aanpak en organisatie	21
5.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018	22
5.5 Lessen en kansen uit dit verloop	23
6. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude	25
6.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente	25
6.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren.....	26
6.3 Toepassing juridisch toetsingskader	27
6.4 Woningmarkt in waarde.....	27
6.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude	27
6.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen	29
7. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit	32
7.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant	32
7.2 Onderzoeksaanpak gemeente Utrecht	35
8. Bijlagen.....	40
8.1 Overzicht gebruikte data-bronnen	40
8.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata	41
8.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude	43
8.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU	44

Verspreid door het rapport staan verder **zeven persoonlijke interviews** met experts, over hun betrokkenheid bij deze City Deal.



Voorwoord

Jazeker, we krijgen meer *Zicht op Ondernijning* met deze City Deal! Al ging dat niet vanzelf.

Zicht krijgen op ondernijning is cruciaal, omdat dit ons in staat stelt interventies doelgericht in te zetten in een wijkgerichte aanpak. We hebben via experimenten een goed bruikbare werkwijze met data-analyse ontwikkeld. Dat was soms lastig, met verschillende verwachtingen en overtuigingen. Dan spraken we elkaar aan: "Het kan toch niet zo zijn dat deze samenwerking mislukt! Daarvoor is het onderwerp te belangrijk." Maar we zijn er nog niet. Daarom stellen de partners nu voor het convenant te verlengen. Dan kan deze werkwijze uitgroeien én daarmee ook een bijdrage leveren bij de realisatie van de RIEC-versterkingsplannen van de Veiligheidsregio's, die zij recent hebben aangeboden aan het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) voor advies aan de minister van JenV.

Ons doel is het met data-analyse versterken van de preventie en bestrijding van georganiseerde ondernijnende criminaliteit. De aandacht ging dit jaar naar vastgoedfraude en drugscriminaliteit. Het convenant van juni 2017 loopt eind dit jaar af, maar de partners willen ermee doorgaan. Die partners zijn: de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg (namens de B5); het CBS, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, het Kadaster, de Belastingdienst; en de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; en ICTU (voor de projectorganisatie). Zij brengen nu samen dit rapport uit, over de aanpak, de inzichten en de tussenresultaten.

Het werken met CBS-microdata in de aanpak van de ondernijning is volledig nieuw. Het unieke karakter van de werkwijze die dit jaar werd ontwikkeld, zit vooral in de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan en de betrouwbaarheid van de gegevens waarmee gewerkt wordt. De CBS-microdata gaat immers over heel Nederland. Gemeenten kunnen zich nu pas onderling vergelijken op de onderzochte thema's. Ook is het nu mogelijk geworden een analysebeeld te maken van steden in een regio of zelfs landelijk, statistisch en geografisch.

Gemakkelijk was het niet. Met veel ambitie op een onbekende weg is de samenwerking steeds verder ingevuld. Veel experimenten vonden nooit eerder plaats, veel acties brachten niet direct een juiste oplossing. De hoge verwachtingen uit de start in 2017 hebben begin 2018 geleid tot een 'dal van desillusie'. Daarna heeft een tussenevaluatie geleid tot een aanpassing van de werkwijze: bepaal meer concreet per gemeente wat er nodig is aan data en

capaciteit en stem dit beter af met de diensten van het CBS.

Zo brachten we alsnog de analyses en expertsessies op gang. De huidige inzichten, leer- en evalueerpunten en resultaten waren slechts mogelijk door het besef van de kansen en door de niet aflatende energie tussen alle partners. Dit experiment toont aan dat samenwerken in data-analyse dus niet eenvoudig is, maar wel goed mogelijk! Dat biedt veel kansen voor de uitvoering van overheidstaken: voor meer veiligheid, bestuurlijke weerbaarheid en betere dienstverlening aan burgers.

Wel is aanjaag-kracht nodig, om de onwennigheid te overwinnen en de gemeenschappelijke belangen voorop te blijven zetten. Van "What's in it for me?" naar "What's in it for us?" Verder zien we veel aanknopingspunten in de versterkingsplannen van de RIEC's op het terrein van analyse en intelligence.

We zijn nog druk bezig maar leggen dit tussenrapport nu voor aan het Strategisch Beraad Ondernijning met het advies:

1) Verleng de City Deal Zicht op Ondernijning tot het eind van deze kabinetsperiode.

2) Verbreed deze City Deal via de RIEC's en geef ruimte om gaandeweg andere gemeenten te laten deelnemen, zonder de eerste groep daarmee af te remmen.

Volgend jaar willen we dit rapport (na aanvulling en actualisering) openbaar maken voor de publieke verantwoording, zoals ook is afgesproken met het CBS. Tot die tijd verzoeken we dit vertrouwelijk te behandelen.

Marc Noordhoek
Opdrachtgever City Deal 'Zicht op Ondernijning' – Ministerie BZK

Toine Dam
Projectmanager City Deal 'Zicht op Ondernijning' – ICTU



Met opmerkingen 1]:



1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs

De twee **hoofddoelen** van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn (1): het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en (2): meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics. Die doelen zijn al of komen nu in beeld. De belangrijkste resultaten en conclusies volgen hier, voor beide thema's. Achterin het rapport volgt de nadere uitwerking.

1.1 Thema Vastgoedfraude

Amsterdam onderzoekt de criminele en niet-transparante geldstromen omtrent vastgoed, die lopen via stichtingen en verenigingen.

De belangrijkste resultaten:

1)

Kijkend naar stichtingen, in het bijzonder met een ANBI-status, die in vastgoed handelen, is daarvoor eerst een referentiebeeld opgebouwd over de omvang in heel Nederland. Daarna de omvang in de G4-gemeenten samen, en die weer gevolgd door de omvang in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag apart.

Verder zagen we dat er bestuurders zijn met vijf of meer stichtingen. Die rechtspersonen hoeven formeel niet alle echt actief te zijn, maar het roept wel vragen op of hier wellicht gebruik als dekmantel voor criminele activiteiten bij zit.

Inzicht: het instellen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor nader te bepalen stichtingen kan de basis van een barrièremodel zijn.

2) Zicht op doorsluishuizen

De analyse van gegevens van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (waaronder Kadasterdata) liet zien dat diverse woningen in twintig jaar tijd vijf maal of nog meer van eigenaar zijn gewisseld. Met uitschieters van enkele tientallen malen. Die noemen we nu 'doorsluishuizen'.

Dat vraagt nader onderzoek: is dit een legale of een malafide vorm van speculatie of exploitatie? Of betreft het een alternatief voor normaal geld om grote transacties mee te financieren, zoals we dat soms ook zien bij kunst en andere waardevolle goederen?

3) Zicht op patronen in betalingsverkeer bij de banken.

In de publiek-private samenwerking bij de aanpak van vastgoedfraude vond overleg plaats met het Financieel Expertise Centrum (FEC)¹ en de grootbanken ABN AMRO, ING, RABO en Volksbank. Dat is een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners, ook de Nederlandsche Bank is een partner. Het FEC en de banken zien elkaar in het "keukentafel-overleg". Daar is het Amsterdamse inzicht uit deze City Deal gedeeld, dat bepaalde stichtingen en verenigingen meer bestuurders met antecedenten hadden dan gemiddeld. Dit inzicht is verwerkt in de risicoanalyse waarmee banken hun betalingsverkeer monitoren.

¹ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht- controle- vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

Met opmerkingen

2]:



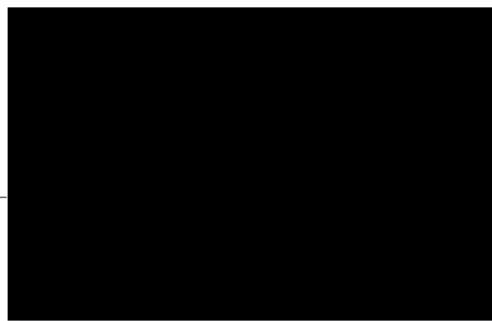
Daarmee werden enkele (tot dat moment nog onverdachte) patronen die eerder niet goed zichtbaar waren, opeens wel heel zichtbaar.

Zonder deze aanpak was het zo ontstane inzicht nooit ontdekt, laat staan gedeeld.

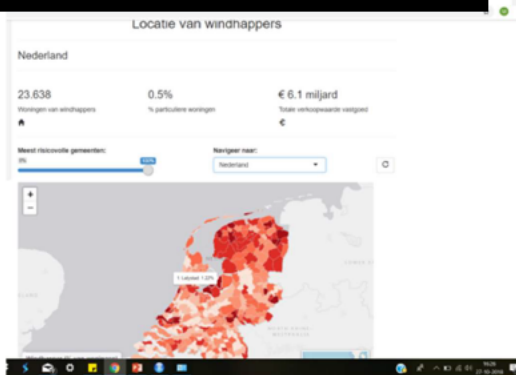
4) Zicht op gebiedsniveau, dankzij het dashboard met vastgoedprofielen.

Voor beter zicht op gebieden die voor vastgoedfraude interessant kunnen zijn (niet alleen statistisch maar ook geografisch), hebben we veertig unieke vastgoedrisicoprofielen² samengesteld. Het 'stapelen' van enkele van deze profielen leidt tot inzicht op wijkniveau waar nader onderzoek gewenst lijkt. Hiervoor is een nieuwe applicatie ontwikkeld met een dashboard met vastgoed-profielen, nog aan te vullen met onder meer gemeentedata.

Hier volgen drie screenshots voor een impressie van het dashboard. We kozen als voorbeeld het fenomeen "Windhapper". Dat betreft mensen die van de lucht lijken te leven; zij kopen of bezitten vastgoed zonder zichtbaar vermogen of inkomen.



Met opmerkingen 3]:



Het 2e screenshot geeft een beeld van de omvang "Windhappers" met vastgoed in heel Nederland met landelijk gemiddeld 0.5% en Lelystad met 1.27%.



1.2 Thema Drugscriminaliteit

Utrecht heeft analyses uitgevoerd op de productie van en de handel in soft- en harddrugs. In Brabant hebben vijf gemeenten gekeken naar hennepkwekerijen. Dit zijn de belangrijkste resultaten tot heden.

² Ieder vastgoedrisicoprofiel bestaat uit een set van kenmerken waar een pand aan voldoet zoals het gebruik (huur of koop appartement/vrijstaand/rij frequentie van bewoning waardeontwikkeling etc.)



1) *Zicht op de leeftijd en woonsituatie van daders omtrent drugs.*

Wat bleek is dat de productie van en de handel in soft- en harddrugs zich onderscheiden naar leeftijd: de handel in harddrugs gebeurt vooral door 18-25 jarigen, maar de productie en handel van softdrugs vooral door 25-45 jarigen. Ook is er verschil in locatie.

De volgende figuur uit een presentatie van de gemeente Utrecht laat zien waar drugsincidenten vooral plaatsvinden. We zien dat de handel in harddrugs grotendeels op de openbare weg plaats vindt, de handel in softdrugs zowel op de weg als in woningen, terwijl de vervaardiging van softdrugs met name in woningen gebeurt.

Bijna de helft van de verdachten van de handel in harddrugs is thuiswonend. Nader onderzoek is nodig: hebben de ouder(s) ook antecedenten, wat is de sociale context (schulden, uitkering)?

Nader onderzoek kan perspectief bieden voor preventie en voorlichting

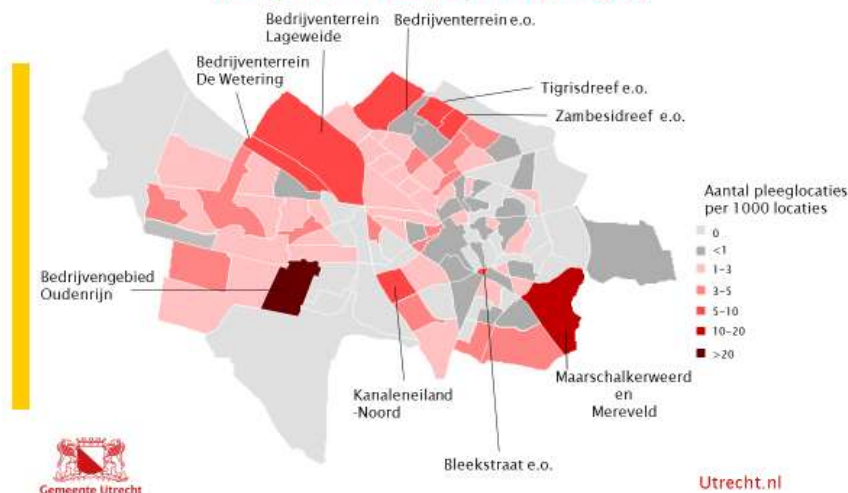
2) *Zicht op hennepkwekerijen, zoals uit frequente verhuizingen.*

De grootste vijf gemeenten van Brabant onderzoeken met microdata van het CBS welke risicofactoren samenhangen met hennepkwekerijen. Dit geschiedde door toepassing van verschillende analysetechnieken. Het doel is om enerzijds een beter begrip te krijgen van kwetsbare doelgroepen, type panden en type buurten. Dit helpt bij het formuleren van preventieve maatregelen. Anderzijds kunnen de inzichten gebruikt worden om betere keuzes te maken bij hennepcontroles. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten en buurten bij dit fenomeen? Of op pand- en persoonsniveau: welke factoren hebben invloed op de aanwezigheid van hennepkwekerijen. Welk (delict-)gedrag vergroot het risico op het in huis halen van een hennepkwekerij? Zo werd onlangs vastgesteld dat kwekerijen vaker werden aangetroffen in woningen waar recent meerdere verhuisbewegingen hadden plaatsgevonden.

Met behulp dit soort inzichten, in combinatie met de typering van panden en buurten, kan een meer specifieke voorselectie worden gemaakt bij wijkgerichte onderzoeken naar hennepkwekerijen.



Bedrijventerrein Oudenrijn en Maarschalkerweerd en Mereveld hebben relatief de meeste pleeglocaties softdrugsvervaardiging



3) Zicht op drugsgebruik via rioolwater

Het Europees Agentschap voor Drugs en drugsverslaving (EMCDDA) doet jaarlijks rioolwateronderzoek. Daaruit blijkt onder andere dat het rioolwater in Utrecht hoge concentraties drugsafval bevat. In 2016 was er in een bepaalde periode van het jaar een verdubbeling van cocaïne-resten, wat wijst op verhoogd gebruik in die periode. Deze resultaten waren niet eerder breed onderkend, pas door de samenwerking in de City Deal konden deze inzichten worden betrokken.

Dit inzicht opent nieuwe kansen voor toepassing van periodieke of wijkgerichte monitoring van het rioolwater, opdat de uitkomsten daarvan ook geschikt gemaakt kunnen worden voor handhaving. Dit inzicht leidt tot de verkenning van de mogelijkheden voor periodieke of misschien wel permanente, wijkgerichte controles van het rioolwater.



‘Waar blijft dat criminele geld?’

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet al jaren onderzoek naar ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Zijn bekendste boek is ‘De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld raken’, dat hij in 2017 schreef met Volkskrant-journalist Jan Tromp. Hoe kijkt Tops naar de City Deal Zicht op Ondermijning?

‘Data science is van belang om te ontdekken welke patronen zich voordoen bij georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit’, zegt Tops. ‘De City Deal Zicht op Ondermijning geeft gemeenten meer inzicht in wat er speelt.’ Wat hem aanspreekt is dat er binnen de City Deal kleine en concrete stappen worden gezet. Hij legt uit dat bestuurskundigen op twee manieren nadenken over beleidsvorming. De synoptische manier komt er kortweg op neer dat er van bovenaf een ideaal plan wordt ontworpen, waarnaar de werkelijkheid zich moet voegen. De incrementele manier komt neer op kleine stapjes zetten. ‘Dan zoek je naar praktische mogelijkheden tot verbetering en van het een komt het ander. Dat is uiteindelijk de enige werkbare leerstrategie die we kennen. Zo werkt het ook in de City Deal.’ Hij raadt de betrokkenen aan om zo concreet mogelijk vast te leggen wat de City Deal heeft opgeleverd en wat de gewenste vervolgstappen zijn.

Cash betalen

Over die vervolgstappen heeft Tops wel ideeën. ‘In Nederland is de ondermijningswereld buitengewoon intensief verbonden met de uit de hand gelopen drugscriminaliteit. Waar blijft dat geld? Daar weten we nog te weinig van.’ Wat denkt hij? ‘Voor een deel is het crimineel handgeld. Om een partijtje coke te kopen in Zuid-Amerika heb je geld nodig. Maar het gaat ook naar ogenschijnlijk kleine dingen. Die € 600 die een scholier krijgt om een pakketje van A naar B te brengen.’ Ook komt het geld volgens Tops terecht in branches waar in grote omvang met cash geld betaald kan worden. De rekening van een restaurant contant betalen kan, maar cash een auto kopen? ‘Dat is ingewikkeld, want autobedrijven hebben een meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Maar komen ze meldingsplichtig allemaal na?’ Droogjes: ‘Banken hebben ook een meldingsplicht. We hebben gezien dat dat niet altijd goed gaat.’

Internationale geldstromen

Nog interessanter wordt het als data science wordt gebruikt om na te gaan hoe crimineel verkregen geld duurzaam wordt ingezet. ‘Bijvoorbeeld in bedrijfjes waar geen bedrijvigheid is. Dat zie je zo voor je. De Belastingdienst hoeft niet zo veel te doen om dat in beeld te brengen.’ Minstens zo belangrijk zijn de internationale geldstromen. ‘Daar hebben we geen zicht op. Geld gaat via underground banking naar Dubai en offshore en dan weer terug naar Nederland, waar zo’n geldstroom uiteindelijk vaak uitmondt in een vastgoedbelegging. Het is bijna niet te achterhalen waar dat geld vandaan komt.’ Tops vertelt over een internationale FIU-bijeenkomst, die hij onlangs bijwoonde. Daar sprak hij iemand uit een klein land waar grote transacties plaatsvinden. ‘Ik vroeg: zijn jullie een offshore land? Nee, zei die man, wij noemen dat global business. En in dat land van een paar miljoen inwoners vinden op jaarbasis transacties plaats ter waarde van 1 triljoen dollar.’

Openbaar bestuur en gemeenten

Hoe breng je dat soort wereldwijde informatie bij elkaar? Kun je dat ooit matchen? Tops verzucht: ‘Dat zijn tot nederigheid stemmende vragen. Ik weet het ook niet. Maar ik zie wel dat we veel stappen kunnen zetten.’ Opnieuw wijst hij op het belang van een incrementele leerstrategie. ‘In de City Deal vinden bescheiden experimenten plaats. De wereld wordt niet opeens anders. Het is zoeken en aftasten: wat werkt, wat niet? Welke data zijn beschikbaar? Kunnen en willen we die delen? Welke conclusies kunnen we trekken? En vooral: kunnen we die in de praktijk gebruiken?’ Dat dit gebeurt is heel belangrijk, vindt Tops. ‘Er is nog zoveel wat we niet weten van de georganiseerde misdaad en er is zoveel kwetsbaarheid in de wereld van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten in het bijzonder dat het dom zou zijn om hiermee niet door te gaan.’



2. Evaluatie en conclusies over het werken met data-analytics

De twee hoofddoelen van deze City Deal zijn, conform het convenant dat de deelnemers in de Staatscourant publiceerden: (1) "het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit" en (2) "meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics."

Aan het eerste doel is duidelijk een bijdrage geleverd met het verkrijgen van nieuwe inzichten op wijkniveau, zodat wijkgerichte aanpak zich kan richten op kansrijke zoekgebieden. Door het inzetten van dit type data analyse op landelijk niveau met een fijnmazig referentiebeeld tot op wijkniveau kunnen we de hooiberg waarin we aan het zoeken zijn, opdelen in mogelijke "Hotspots", zodat we gericht de beperkte middelen kunnen inzetten. Dit filter helpt zodoende om effectiever onze krachten te bundelen en de activiteiten uit de versterkingsplannen (nog) doelgerichter in te zetten.

Het tweede doel hebben de partners nu bereikt, gezien het antwoord op deze vijf **evaluatie-vragen** in het toetsingskader bij deze City Deal:

1] Zijn (de extracten uit) de datasets die bij de analyse zijn betrokken, alle voldoende relevant geweest of zijn er die niet meer betrokken behoeven te worden in een analyse voor operationeel gebruik? *Ja, die relevantie is gebleken.*

2] Is de opbrengst van de analyse van voldoende waarde om de noodzaak van verwerking van de gebruikte data te kunnen rechtvaardigen, als de overstap wordt gemaakt naar analyse voor operationeel gebruik? *Ja, daar zijn de partners van overtuigd geraakt.*

3] Hebben zich bij de uitvoering van de stappen uit dit kader bijzonderheden voorgedaan, waarmee bij een overstap naar analyse voor operationeel gebruik rekening moet worden gehouden? *Ja, deze vorm van data-analyse stelt eigen eisen maar die blijken goed hanteerbaar.*

4] Is de analyse met het oog op transparantie en verantwoording achteraf reproduceerbaar? *Ja, alles kan worden verantwoord uit bijgehouden logs en met beschreven algoritmes.*

5] Welke eventuele (wettelijke) knelpunten zijn naar boven gekomen waaraan tijdens eventuele vervolgtrajecten aandacht dient te worden besteed? *Er zijn knelpunten gevonden, net als de denkrichting om die op te lossen.*

De lessen die we hebben geleerd leiden tot de volgende **conclusies**.
(Zie over het proces daarheen paragraaf 5.4 over de Tussenevaluatie.)

2.1 Leren werken met CBS-microdata

Hoofddoel 2) luidt: meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics. De deelnemende gemeenten hebben in deze City Deal inderdaad geleerd wat nodig is om te kunnen werken met CBS-microdata³. Die ervaring is nu vastgelegd en ontsloten en daarmee een zelfstandig resultaat. Nieuwe partners en nieuwe onderzoeksprojecten kunnen daardoor veel sneller aan de slag komen.

Alle partijen hebben geleerd wat er nodig is om te kunnen beschikken over een deel van de enorme hoeveelheid gegevens waar het CBS over beschikt. Vanaf de start was duidelijk dat die gegevens weliswaar niet operationeel inzetbaar zijn voor opsporing (onder andere vanwege de CBS-wet), maar óók dat ze wel degelijk toegevoegde waarde kunnen bieden. Hoe dan? Met name deze ontdekkingstocht duurde langer dan verwacht, voor elk van de

³ Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau van het CBS waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen.



Met opmerkingen 4]:

Met opmerkingen 5]:

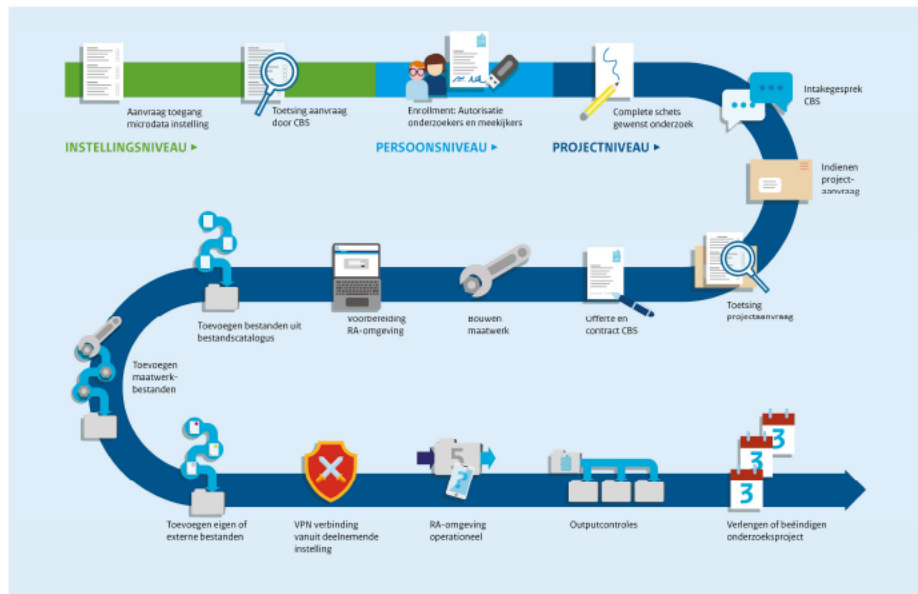
Met opmerkingen 6]:

Met opmerkingen 7]:

partners. Nu ligt er wel een goed overzicht, dat voor onze reis nog niet bestond. Voor de reizigers na ons is die weg nu geplaveid!

Sterk samengevat zijn die stappen te vinden in deze figuur, die achterin dit rapport terugkeert met meer uitleg en tekst. Partners in de City Deal zijn graag bereid deze ervaring te delen.

Werken met CBS-microdata



2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving

Naast de toegang tot de microdata beschikten we ook over toegang tot de analyseomgeving (Remote Access), waarin de analyses plaats vonden. Die is cruciaal gebleken. Deze toegang is exclusief voorbehouden aan de afdelingen Statistiek en Onderzoek van de gemeenten. Alleen door interne detacheringen bij de afdelingen Statistiek en Onderzoek kregen alleen analisten van de afdelingen Veiligheid van de gemeenten de toegang die zij nodig hadden om de analyses uit te kunnen voeren. Door de detachering vielen zij immers onder de verantwoordelijkheid van de onderzoeksafdeling. De analisten werden voorafgaand aan de detachering gescreend. Daarnaast werd er in gemeenten nauw samengewerkt tussen onderzoekers van de afdeling Statistiek en Onderzoek en analisten van de City Deal, waardoor kennis en kunde over ondermijning verder werd opgebouwd.

2.3 Werken met de CBS-outputcontrole

Het CBS is gebonden aan de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles moeten plaatsvinden voordat er iets mag worden gepubliceerd. Zo mag er op geen enkele wijze sprake zijn van een risico op onthulling van persoonlijke informatie. Het voorkomen van onthulling valt onder gedeelde verantwoordelijkheid van het CBS en de RA-onderzoeker die met de CBS-microdata werkt. We hebben geleerd hiermee te werken.

Met opmerkingen 8]:

Met opmerkingen 9]

Met opmerkingen 10]



2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten

Omdat de analysecapaciteit bij gemeenten erg beperkt bleek te zijn, moesten er in het project middelen worden vrijgemaakt om de noodzakelijke capaciteit, kennis en ervaring in te kunnen huren. Ook de Belastingdienst heeft analysecapaciteit ingezet. Zonder die extra inzet van analisten waren de opgedane inzichten en resultaten (nog) niet bereikt. De keerzijde van de inhuur van analysecapaciteit is het risico op verloop gedurende dit traject, wat ook daadwerkelijk plaatsvond. Een traject als dit vraagt echter vanwege de benodigde kennis en complexiteit om veel continuïteit in personele bezetting. Zowel op het niveau van de projectleider(s) als analist(en).

2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen

Het bepalen van de juridische grondslag om te beschikken over gegevens van verdachte transacties heeft heel veel tijd gekost. Dit proces kost veel aandacht. Uiteindelijk is er voor gekozen om de vraag naar gegevens van de Financial Intelligence Unit (FIU) te laten stellen door het CBS aan de FIU.

De FIU-Nederland⁴ is immers op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de organisatie waar diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. Met haar analyses van die transacties legt de FIU-Nederland geldstromen bloot die te relateren zijn aan witwassen, financiering van terrorisme of onderliggende misdrijven. Nadat transacties verdacht zijn verklaard door het hoofd van de FIU-Nederland worden deze ter beschikking gesteld aan diverse handhavings- en opsporingsdiensten.

Het verkrijgen van gegevens op grond van artikel 9 van de Wet politiegegevens bleek praktisch niet haalbaar; de rechercheonderzoeken worden kennelijk niet geregistreerd in een applicatie waaraan op een eenvoudige wijze op veldniveau gegevens te onttrekken zijn. Daarnaast vraagt het gebruik van deze gegevens om een juridisch kader, om wetgeving, om verantwoordelijkheid vanuit het Openbaar Ministerie, etc. Dat werd te complex.

Ook het vinden van een eenduidige juridische grondslag voor het leveren en gebruiken van gemeentedata bleek niet eenvoudig. In gemeenten bleek de zienswijze van juristen hierover te verschillen. Waar de vijf Brabantse gemeenten na een toets het CBS de gegevens leverden van ongeveer 1.500 panden waar hennep was geruimd, toetste Amsterdam de levering van gemeentedata eerst bij het College Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam (CPA) en hadden andere gemeenten per type gegevens te maken met telkens een andere jurist en zienswijze.

2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze

Bij aanvang van deze City Deal is gesproken over het betrekken van de wetenschap bij aspecten zoals data science, ethiek, juridische kaders, privacy, bestuurlijke samenwerking, governance en criminologie.

Vanwege de doorlooptijd die de opbouw van deze City Deal met zich meebracht, bleef de betrokkenheid vanuit de wetenschap nog beperkt tot drie gastcolleges, die lopende het afgelopen jaar plaatsvonden.

⁴ De FIU-Nederland maakt sinds 1 januari 2013 formeel onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Beheersmatig is de FIU ondergebracht bij de Nationale Politie als een zelfstandig onafhankelijk en herkenbaar opererende entiteit. Beleidsmatig valt ze onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Met opmerkingen 11]:

Met opmerkingen 12]:



3. Aanbevelingen

Gezien de conclusies hierboven, komen we nu tot deze aanbevelingen voor het vervolg.

Verleng het samenwerkingsconvenant en publiceer deze ook in de Staatscourant.

Een tekst is hiervoor al opgesteld in ter tekening aan de partners aangeboden. Er komen meer gegevens beschikbaar voor nadere analyse: meer tijd biedt ons de kans de huidige inzichten verder te verrijken. Daarnaast tonen andere gemeenten serieuze interesse voor de methode, ervaringen en inzichten. Die kunnen breder worden gebruikt. Het is dus zinvol dat de toegepaste methoden verder worden ingezet en hiervoor het bestaande samenwerkingsverbanden te continueren.

- Om die reden stellen we voor het convenant van de City Deal Zicht op Ondermijning door middel van een addendum te verlengen tot het eind van deze kabinetsperiode én te verbreden: via de RIEC's, zo mogelijk met gemeenten rond een centrum-gemeente (zonder dat de eerste groep daarmee wordt afgeremd).

Verder onderzoek naar drugs en vastgoedfraude

Hoewel de eerste resultaten zoals beschreven in hoofdstuk 1 veelbelovend zijn, is nader onderzoek nodig om ze relevant te gaan maken voor de operationele praktijk. Zonder dat de CBS-microdata zelf daarbij ingezet worden, maar wel de patronen van fenomenen die daarmee zichtbaar worden.

Voorgesteld wordt:

- Het diepgaand onderzoeken van de FIU data, gevolgd door het combineren van deze FIU data met de data die reeds in de analyses gebruikt wordt
- Het treffen van voorbereidingen om op landelijk, gemeentelijk en op wijkniveau het inzicht op te bouwen van de eerdere genoemde "windhoppers" die ook in het bezit zijn van onroerend goed en antecedenten en die veroordelingen hebben voor de productie en het gebruik van soft- en harddrugs;
- Het aangaan van gesprekken met banken over het eventueel kunnen laten inlezen van transactiegegevens door het CBS;

Met opmerkingen 13]:

Aansluiten en organiseren van de activiteiten op het gebied van data analyse uit de versterkingsplannen.

In elk van de versterkingsplannen zijn voorstellen gemaakt en activiteiten benoemt op het gebied van data analyse en intelligence. Om te voorkomen dat dit tot een versnipperde aanpak leidt, is in het pre-advies van het SBO geadviseerd hierin trekkers te benoemen. Voorgesteld wordt om de inzichten van deze City Deal te delen en de aanpak gezamenlijk met de trekker(s) verder te ontwikkelen zodat het meerwaarde oplevert voor de totale aanpak. Het bij elkaar brengen, verbinden van deze verschillende initiatieven zou moeten leiden tot synergie en zou ook de financiering van de continuering van deze aanpak mogelijk moeten maken. Mogelijk kan het aanjaagteam hier een faciliterende rol in spelen. Voorbeelden die hiervoor in aanmerking komen zijn:

- Het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland, dat zich richt op de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties. Ook in deze samenwerking speelt data een belangrijke rol;
- De ontwikkeling van het Joint Datalab ondermijning (JDo), eveneens onderdeel van het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland. Het JDo is gericht op het integreren van data en tooling met en voor de partners van het RIEC, zodat er efficiënte en intelligente analyses kunnen plaatsvinden om meer datagestuurd te kunnen werken;



- Het Veiligheidsinformatieknooppunt (VIK), een business intelligence concept dat op gemeenteniveau data uit basisregistraties combineert, analyseert en visualiseert in de vorm van een netwerk. Met het VIK heeft de overheid de mogelijkheid om binnen de regels van de privacywetgeving gegevens uit de basisregistraties te gebruiken om maatschappelijke problematiek, waaronder ondermijning, aan te pakken;
- De Crimeroom, het samenwerkingsverband tussen de Jheronimus Academy of Data Science (JADS), de politie, het Openbaar Ministerie, de FIOD en gemeenten. De Crimeroom is gericht op het genereren van unieke, innovatieve en multidisciplinaire kennis over data-analyse en toepassingen van data science om ondermijnende activiteiten te signaleren en te bestrijden.

Samenhang met andere ontwikkelingen

Naast deze City Deal zijn er ook andere, autonome ontwikkelingen die met elkaar in relatie dienen te worden gebracht. De patronen die in deze City Deal worden ontdekt zouden in samenwerking met iCOV kunnen worden besproken en geverifieerd c.q. gevalideerd op basis van hun ervaringen en inzichten.

Ook werken verschillende gemeenten al met een Urban Data Center (UDC) van het CBS. Binnen een UDC bundelen gemeente en het CBS hun krachten gericht op de inzet van (nieuwe) databronnen voor het beantwoorden van beleidsvragen en het inzichtelijk maken van de lokale ontwikkelingen in de samenleving. In hoeverre het UDC in samenhang met de City Deal kan worden gebracht dient nog te worden onderzocht

Delen van capaciteit en van resultaten

De vragen van de ene gemeente kunnen eenvoudig ook voor andere gemeenten inzichtelijk worden gemaakt; het CBS beschikt immers over microdata van heel Nederland. De analysemethodiek van de City Deal stelt gemeenten in staat om per thema samen op te trekken en onderling te vergelijken. Valideer de uitkomsten bij de ene gemeente met onderzoek op hetzelfde thema in een volgende gemeente; zo versterkt het proces zichzelf. In het eerste jaar hebben de gemeenten elk apart een eigen onderwerp onderzocht binnen één van beide thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking zal helpen: bij het verkrijgen van data, het benutten van beperkte analyse-capaciteit, bij het betrekken van de wetenschap en bij het valideren van de inzichten en resultaten.

In het eerste jaar hebben de gemeenten elk een eigen onderzoeksonderwerp onderzocht, binnen ook weer afzonderlijke thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking en afstemming tussen gemeenten en tussen beide thema's zal helpen: vanwege de beperkte beschikbare capaciteit en vanwege de noodzaak van het betrekken van de wetenschap en valideren van de opgedane inzichten en resultaten. Bovendien hebben vastgoed en drugs in de criminele praktijk ook vaak met elkaar te maken.

Uitrol naar andere gemeenten

Zoals het Interbestuurlijke Programma van februari 2018 van Rijk en gemeenten beschrijft, is het van belang de opgedane ervaringen en de data gedreven aanpak van ondermijning te delen met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden. Er zijn nu al meerdere nieuwe grote gemeenten met serieuze interesse, die in 2019 graag willen aansluiten op deze werkwijze. De huidige deelnemers zullen daar echter geen vertraging mee willen oplopen. Te bezien valt of en zo ja, hoe een tweede groep gemeenten een eigen start kan maken, met gebruik van opgedane ervaring.

Borgen van analyse-ervaring

Door de analisten is relatief veel statistisch onderzoek gedaan. Daarnaast zijn een aantal technieken toegepast waaronder clusteranalyse. Bij de voortzetting van de City Deal dienen de toe te passen datatechnieken verder te worden uitgebouwd en toegepast. Een belangrijke les: de kennis en beschikbaarheid van een vaste groep data-analisten blijkt cruciaal. Zonder de recent opgedane kennis en ervaring van wetenschappelijke methoden waren de inzichten en resultaten niet mogelijk. Met name de terugkerende expertsessies (waar de inzichten uit data-analyses werden gedeeld) gaven zicht op essentiële data en op

Met opmerkingen 14]:



potentieel bruikbare patronen. Stel daarom een vast integraal team van analisten samen dat een langere periode werkt met vaste analisten en domeinexperts van het CBS. Betrek daarbij ook de wetenschap, kennis en ervaring van de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst en de data analisten vanuit het Bureau Management Informatie (BMI) van de landelijke staf Politie.

Juridische coördinatie

Het voortaan samenbrengen of (laten) coördineren van juridische vraagstukken, ongeacht of deze op landelijk of lokaal niveau aan de orde zijn, komt de eenduidigheid ten goede. Ook voorkomt dit dat hetzelfde wiel vaker moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische onduidelijkheden of onmogelijkheden dan door coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

Met opmerkingen 15]:

Interview Ruben Dood, CBS

‘Zonder data science kun je ondermijning niet in kaart brengen’

‘De City Deal Zicht op Ondermijning is voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’, zegt Ruben Dood, directeur statistische dienstverlening en informatieverstrekking van het CBS. ‘Zo krijgen we meer inzicht in ondermijning. Bovendien heeft het tot een nieuw vakgebied geleid, de kwantitatieve criminologie.’

Hoe kan data science bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in fenomenen die duiden op ondermijning? Over het antwoord op die vraag hoeft Dood niet na te denken. ‘Hoe zou je het probleem in kaart kunnen brengen zonder data science?’ Data analyse is cruciaal om een betrouwbaar beeld te krijgen, stelt hij. ‘Anders heb je niet veel meer dan onderbuikgevoelens. Die zijn veel waard, maar je zult toch moeten controleren of je hypothese klopt.’ Moet je uitgaan van een hypothese? Sommige deelnemers aan de City Deal zouden liever zien dat alle data naast elkaar gelegd worden. ‘Dat is niet zo vruchtbaar. Dan vind je ook correlaties zonder causaal verband.’ Hij noemt het voorbeeld van de onderzoeker die een zeer sterke correlatie ontdekte tussen het aantal ooeivaars per vierkante kilometer en het geboortecijfer. ‘Ooeivaars komen voor in landelijke gebieden. Landelijke gebieden zijn behoudender en men is geloviger. Gelovige mensen hebben vaak een hoger geboortecijfer. Kortom, beide fenomenen hebben dezelfde achterliggende oorzaken, maar de fenomenen hebben niets met elkaar te maken.’

Samenwerking CBS

Het CBS levert een bijdrage aan de City Deal door grote hoeveelheden data beschikbaar te stellen. Deze data, bijvoorbeeld over inkomens, het aantal auto's dat iemand heeft, sociaal-economische factoren, werden in een beveiligde CBS-omgeving geplaatst. Onderzoekers van gemeenten kunnen hier

inloggen, nadat ze een speciale procedure hebben gevolgd. ‘Het gaat immers om zeer gevoelige informatie die alleen gebruikt mag worden ten behoeve van de statistische functie en die nooit herleidbaar mag zijn tot personen of organisaties.’ Ook organiseerde het CBS bijeenkomsten waarin ze uitleg gaven over data-analyse – wat is significant, wanneer is er een correlatie – en over de systemen, de statistische tools en de software.

Onderwereld en bovenwereld

Dood noemt de City Deal ‘voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’. ‘We kennen het grote probleem van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.’ Denk aan een boer die op geen enkele manier in aanraking wil komen met criminaliteit, maar er middenin zit nadat hij – te goeder trouw – zijn schuur heeft verhuurd aan iemand die opslagruimte nodig heeft. De schuur verandert in een drugsclub, de boer voelt zich zo geïntimideerd dat er geen weg meer terug is en vervolgens is hij ook nog chantabel. ‘Mensen worden onbedoeld en onbewust meegezogen in een crimineel circuit. Zorg dat je dit soort patronen herkent en ontwikkel beleid om het te voorkomen.’

Zonder wrijving geen glans

‘De samenwerking in de City Deal was een leerzaam proces’, zegt Dood. Daar waren allerlei redenen voor. Zo moet er officieel nogal wat geregeld worden om iemand toegang te geven tot

microdata. Niet alleen waarborgen ten aanzien van geheimhouding, maar de datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Sommige gemeenten hadden behoefte aan meer expertise voor data-analyse en moesten externe professionals aantrekken. Dus moest de procedure om toegang te krijgen tot de gegevens opnieuw plaatsvinden. Bovendien kostte het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. 'Dat leidde tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons', zegt Dood. Hij voegt er direct aan toe: 'Zonder wrijving geen glans. Dit is een nieuw vakgebied. Het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.'

Nieuw vakgebied

Achteraf bezien was het beter geweest als gekozen was voor 'een beetje scrumachtige werkwijze', denkt Dood. 'Een minder vaak wijzigend team van onderzoekers dat maandelijks bij elkaar komt, terugkoppelt aan de gemeenten, praat, leert en

aanpassingen doet.' Op basis van de kennis en ervaringen die het CBS heeft opgedaan met de City Deal pleit hij voor het vervolg van de City Deal voor een andere werkwijze. 'Bij het CBS en bij universiteiten werken wetenschappers die kennis hebben van data en van criminologie. Wij hebben alles in huis om dit soort onderzoek te doen. Universiteiten zorgen voor wetenschappelijke borging. Ik kan me voorstellen dat je een onderzoeksgroep samenstelt met onder anderen medewerkers van gemeenten en andere betrokken partijen, universiteiten en het CBS. Je zou bijvoorbeeld maandelijks cijfers kunnen leveren over hoe het staat met de ondermijning en eens per jaar een diepgaande rapportage. Met een vast team komt er een veel structurelere kennisopbouw.' Een mooi effect van de City Deal is volgens Dood dat er meer invulling wordt gegeven aan kwantitatieve criminologie. 'Ik zou het een geweldig succes vinden als er over vijf jaar in Nederland ook een hoogleraar kwantitatieve criminologie is.'



4. Verwachtingen verdere ontwikkeling

Deze City Deal heeft zoekend vorm gekregen: gaandeweg groeide het denken, doen en het vertrouwen in deze aanpak. Er lag geen vast omlijnde strategie naast de onderzoeksofzet: de ontwikkelingen ontstonden uit expertise en uit professionele intuïtie. Dat heeft soms geleid tot gevoelens van stroperigheid, tot verwarring wie welke analyse-capaciteit zou inbrengen, of tot onbegrip voor juridische of technische complicaties die optraden. Of die rimpels te vermijden waren zullen we niet meer echt te weten komen, maar nu de methode wel bekend is kunnen we doorpakken. Nu kunnen nieuwe partners er hun voordeel mee doen, hun leercurve zal beduidend korter zijn. Die kansen schetsen we hier.

Bij het vervolg van deze aanpak zal ook nadrukkelijk moeten worden onderzocht op welk(e) eventueel andere thema('s) en welke wijze de aansluiting mogelijk is met de RIEC's. Met name op het gebied van analyses, van het eventuele gebruik van de Veiligheidsinformatie-knooppunten van gemeenten⁵ en van de mogelijke inzet van de Urban data Centers van het CBS.

Voor een vervolg van analyses op vastgoedfraude en drugs zien we nu deze **vijf kansen**.

1) Regionale Informatie en Expertise Centra

De betrokkenheid van de **Regionale Informatie en Expertise Centra** (RIEC's) beperkt zich nu nog tot het beperkt deelnemen aan lokale project-overleggen en domeinexpert-sessies. Om daarbij betrokken te blijven neemt het Landelijk Informatie en Expertise Centrum ook deel aan het Coalitieoverleg.

Bij verlenging van deze City Deal valt te bespreken of en zo ja hoe de data-analyses van deze City Deal waarde hebben voor de Ondernijings-beelden van de RIEC's (voorheen: de Bestuurlijke Criminaliteitsbeeld Analyses, BCBA's). Ze kunnen deze waarschijnlijk ondersteunen. Daarnaast zouden ze voorafgaand aan operationele projecten als verkenning kunnen dienen, om vast te stellen welke bronnen relevante en bruikbare informatie bevatten. Temeer omdat de thema's waar deze City Deal zich tot nu toe op heeft gericht, ook thema's zijn waar de RIEC's zich op richten.

Deze kaart toont de indeling van Nederland in 10 RIEC's.



2) Verbinding vastgoed met drugs

In algemene zin valt er een **verbinding te maken tussen de thema's** vastgoedfraude en drugs. Als een combinatie mogelijk is op basis van de microdata en aanvullende data (al dan niet gemeentelijk) per gebied, tussen een of meerdere vastgoedprofielen en de productie of handel in soft- of harddrugs, dan kan dit versterkend werken en focus aanbrengen voor nader onderzoek op ondermijnende criminaliteit. Veel drugopbrengsten

⁵ <https://ibestuur.nl/podium/vik-haalt-meer-uit-basisregistraties>



worden immers gebruikt als investering in vastgoed, waarmee drugscriminelen voet aan de grond krijgen in de gemeente. Zin er overeenkomsten tussen enerzijds de gebieden waar drugs worden geproduceerd, verhandeld en/of gebruikt en anderzijds de gebieden met vastgoedfraude, waar panden voor speculatie worden gebruikt? Dat biedt mogelijk nieuwe perspectieven.

De gemeente Amsterdam heeft in haar onderzoek veelvuldig met enkele banken een zogeheten 'keukentafeloverleg' gevoerd. Bij deze overleggen werden geen feitelijke gegevens maar wel inzichten met elkaar gedeeld. Deze inzichten hebben bij een van de banken al geleid tot een eigen intern onderzoek, gevolgd door enkele FIU meldingen. Nieuwe analyses op de monitoring van betalingsverkeer toonden patronen die daarvoor, zonder dit inzicht uit data-analyse, nog niet als verdacht werden herkend. Vervolg overleggen staan inmiddels gepland en de verwachting is dat ook de andere aangesloten banken de opgedane inzichten gaan gebruiken en hun ervaringen delen met de aan deze City Deal deelnemende partijen.

3) Clusteranalyse van risicofactoren

Voor vastgoedfraude in wijken van de G4 geeft **clusteranalyse** een beeld van de meest risicovolle wijken in de G4 en het bijbehorende risico, gebaseerd op de samengestelde vastgoedprofielen. Dit geeft focus en prioritering voor de aanpak van preventie en bestrijding van bepaalde fenomenen/modus operandi binnen de vastgoedfraude.

Met opmerkingen 16]:

Met opmerkingen 17]:

Met opmerkingen 18]:

Met opmerkingen 19]:

⁶ In dit rapport wordt onder een windhapper verstaan iemand die van de lucht lijkt te leven dus geen bron van inkomsten heeft zoals een inkomen als werknemer uitkering zelfstandige of ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst.



Interview: dr. Arno Knobbe, docent data science Universiteit Leiden

‘We ontdekken patronen die we nog niet kennen’

‘Complexe datasets bij elkaar brengen en analyseren, dat is wat data science doet’, zegt Arno Knobbe, universitair docent aan het Leiden Institute of Advanced Computer Science (LIACS) van de Universiteit Leiden. ‘Daarmee haal je inzichten en bevindingen naar boven die je niet ziet als je alleen in je eigen gebiedje kijkt.’

Vaak kijken mensen binnen een beperkt gebied, stelt Knobbe. ‘Bijvoorbeeld alleen naar de fiscale aspecten, of alleen naar de sociale aspecten. Dat geeft een heel sterke bias. Dan kijk je alleen naar mogelijkheden die binnen dat beperkte domein liggen. Data science levert verbreding op. Door een heleboel databronnen aan elkaar te koppelen, zie je overstijgende patronen.’ Daarom is de City Deal Zicht op Ondernijning volgens Knobbe waardevol. In de beginfase van de City Deal heeft hij de betrokken partijen bijgepraat over data science. Zijn boodschap was duidelijk: ‘Zorg dat je niet alleen hypothesegedreven naar de data kijkt, maar laat de data de hypothesen genereren.’

Niet het gebaande pad

Klassieke wetenschap is in hoofdlijnen hypothesegedreven, legt Knobbe uit. ‘Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Dat wil je zeker weten, dus je gaat data verzamelen om die hypothese te toetsen. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan toets je: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt.’ Het voordeel van data science ten opzichte van klassieke wetenschap is dat je méér kunt zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Knobbe: ‘Laten we van het gebaande pad af gaan en met een open mind kijken. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?’

Nieuwe inzichten

Knobbe is als datawetenschapper bijvoorbeeld betrokken bij LottoNL-Jumbo, de grootste schaatsploeg van Nederland. Welke factoren in de training zorgen ervoor dat een schaatser in topvorm op het ijs verschijnt? Van welke trainingen wordt

de schaatser fitter, van welke vermoeid? ‘De coach let daar natuurlijk ook op. Die keek naar een handvol factoren.’ Dankzij data science konden wetenschappers naar honderden factoren kijken. Knobbe: ‘Daar kwamen duidelijke patronen uit. Als je dit doet, word je sneller. Als je dat doet juist niet.’

Kan data science op het gebied van ondernijning ook tot nieuwe inzichten leiden? ‘Het kan je een richting op sturen.’ Knobbe verzint een voorbeeld. ‘Ongebruikelijke financiële transacties boven de € 25.000 moeten gemeld worden. Dan zegt jouw onderbuikgevoel misschien dat criminelen daar net onder gaan zitten. Ze maken € 24.900 over. Dus daar ga je naar zoeken. Maar misschien levert data science de kennis op dat de gemiddelde ondernijmer veel lager gaat zitten en nooit meer dan € 18.000 stort. Dat kun je dan verder onderzoeken.’

Vruchten plukken

Data science is een exploratief proces. Het kan allerlei hypothesen opleveren, die vervolgens nog getoetst moeten worden. ‘Verzamel daarom meer data dan in eerste instantie noodzakelijk lijkt’, adviseert Knobbe. ‘Dus niet aan de domeinexpert vragen: welke data heb je nodig? Want dan krijg je te horen wat je al weet en ben je weer ouderwets je hypothesen aan het toetsen.’ Voor datawetenschappers vormen de juridische kaders, zoals de doelbinding in de privacywetgeving, een beperking. Knobbe: ‘Dat werkt remmend. Je wilt toch patronen ontdekken die je nog niet kent? Er kan zo veel! Laten we datasets koppelen. De City Deal Zicht op Ondernijning zal heus niet het eerste data science-project zijn waarbij gevraagd werd: “weet je echt zeker dat je deze variabele ook wilt meenemen?”, terwijl die variabele dan juist iets interessants oplevert.’ Wat is zijn advies aan de City Deal? ‘Ga ermee door. Je gaat zeker vruchten plukken.’



5. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'

5.1 Aanleiding en doelstelling

Op 28 april 2016 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" uit. Dat was het antwoord op de adviesaanvraag van het kabinet van 26 mei 2014, over het thema "Big Data, veiligheid en privacy". De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het rapport geeft uitgangspunten voor data-analyse op het terrein van de veiligheid (Kamerstukken II 2016-2017, 26643, nr. 426). Daaraan vooraf ging onder meer het pionierswerk van het Openbaar Ministerie (met FINPRO) en de gemeente Rotterdam (Big Data Onderzoek Rotterdam Zuid).

Volgens het kabinet biedt het gebruik van data-analyse kansen voor de uitvoering van de verschillende overheidsstaken, voor het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie (zoals door op risicoschatting gebaseerde inspecties). Kansen liggen bij het werk aan veiligheid, dienstverlening en zorg voor burgers.

De verdere ontwikkeling van data-analyse moet gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal staan hierbij de bescherming van de privacy (zoals persoonsgegevens), het verbod van discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

Dit onderzoek is gericht op criminaliteitsstatistiek en levert geen informatie op die tot personen herleidbaar is. Dus ook geen informatie die direct geschikt is voor operationele doelen, waaronder opsporing, met betrekking tot bepaalde personen. Wel kunnen partners van deze City Deal de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse verder gebruiken: om die binnen de grenzen van haar wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover die partner rechtmatig beschikt. Zo zouden de RIEC's de met de analyses opgedane inzichten gebaseerd op relevante bronnen en gegevens kunnen benutten voor de uitvoering van hun activiteiten.

De wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben een algemeen normerend karakter en kunnen pas in de praktijk een concrete invulling krijgen. De grenzen van wat wel of niet mag, zijn soms nog onduidelijk. Dit kan via experimenten worden verhelderd om er praktische lessen uit te trekken. De kabinetsreactie ziet het uitvoeren van experimenten als actiepoint voor de verankering en uitwerking van de beleidsuitgangspunten en voor de versterking van de wettelijke basis onder data-analyses. Deze City Deal vult dit in met vijf experimenten.

Op 28 juni 2017 is het convenant onder deze City Deal ondertekend door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, naast de ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën/Belastingdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze City Deal is een onderzoeksproject dat zich via data-analyse richt op het verkrijgen van inzichten en handelingsperspectieven voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat gebeurt door het zoeken naar patronen en (samenhangende) indicatoren. (Opsporing van individuele strafbare feiten valt hier nadrukkelijk buiten.)

De hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

- 1 bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit
- 2 meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Ad 1: We willen meer inzicht krijgen in de onderliggende patronen van ondermijnende criminaliteit, voor het formuleren van een strategie voor handhaving en preventie en ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Daarvoor willen de partners de volgende inzichten realiseren:



- a. Het herkennen van lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit; het herkennen van gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches; het onderkennen van (gebrek aan) maatschappelijke weerbaarheid.
- b. Het verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken, drempels te kunnen opwerpen en instrumentarium te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit per deelnemende partij.

Ad 2: We willen meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij het in kaart brengen van de onderliggende patronen in de te onderzoeken thema's, als bijdrage aan een effectieve en legitieme inzet van data-analyse door samenwerkende overheden.

Daarvoor willen de partners dit realiseren:

- a. Inzicht in de kwaliteit van de beschikbare data die noodzakelijk is voor het kunnen verrichten van betrouwbare analyses en inzicht in eventuele onvolkomenheden in de beschikbare databestanden, ten behoeve van gerichte acties door de deelnemende partijen ter verbetering van de eigen datasystemen;
- b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor het uitvoeren van data-analyse met gegevens van verschillende publieke partijen en mogelijk ook private partijen;
- c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop (Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426); het trekken van praktische lessen en deze beschikbaar maken;
- d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse, zoals voor criminaliteitsbestrijding, door een reproduceerbaar, transparant traject en zo bijdragen aan een breder debat over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van data-analyse;
- e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het opstellen van data-analyses.

Met opmerkingen 20]:

5.2 Centrale onderzoeksmethode

Voor het juiste begrip van de criminologie als wetenschap zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken essentieel. Kwantitatieve criminologie (zoals deze City Deal) gebruikt experimentele methoden en technieken voor het objectiveren en kwantificeren van fenomenen bij criminologische onderzoeksvragen. Daarentegen richt de kwalitatieve criminologie zich op de narratief achter deze criminologische fenomenen, met bijvoorbeeld diepte-interviews en document analyses.

Data-analyses kunnen op verschillende manieren worden toegepast. Wij zijn zowel toetsend als exploratief te werk gegaan. Zo startte Amsterdam vanuit de hypothese dat stichtingen met een ANBI status die handelen in vastgoed, gevoelig zouden zijn voor ondermijnende criminaliteit. Terwijl Rotterdam en Den Haag eerst een verkennend beeld over de handel in vastgoed wilden ophalen, gebaseerd op de uitkomsten van data-analyses. Ook Utrecht heeft exploratieve data-analyses genomen als uitgangspunt voor hun onderzoeken. De data-analyses van de B5 zijn verklarend en gericht op voorspellingen.

Met opmerkingen 21]:

5.3 Aanpak en organisatie

Na ondertekening van het convenant hebben de gemeenten multidisciplinaire projectteams opgericht. Bij het CBS vonden brainstormsessies plaats op de thema's Vastgoedfraude en Drugs met diverse partijen, om zoveel mogelijk input te krijgen en aangrijpingspunten te vinden. Hierna zijn per gemeente kleinere sessies met domeinexperts gehouden, vanuit partijen als politie, gemeente, belastingdienst, banken, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Beroepsvereniging van Notarissen, de farmaceutische industrie



e.d. En er vonden verdiepende gesprekken plaats met domeinexperts van het CBS om te komen tot uitleg en meer begrip van de bestanden voor de data-analyses.

Parallel hieraan hebben de gemeenten hun plannen van aanpak vorm gegeven, gevolgd door een onderzoeksopzet. Nadat de onderzoeksopzet per gemeente door alle coalitiepartners werd goedgekeurd, troffen zij de technische en organisatorische voorbereidingen voor toegang tot de Remote Access (RA) omgeving van het CBS. Daar vindt de feitelijke analyse plaats op de per thema geduide microdatabestanden.

Het Coalitieoverleg bestaat uit alle partijen die het convenant hebben ondertekend. Dat vergaderde eens per twee maanden en het had vooral een coördinerende functie tussen alle partners. Behalve de voortgang bespreken werd hier vooral overleg gevoerd over het nut en de noodzaak om bepaalde gegevens van deelnemende partners te kunnen krijgen en gebruiken, over de mogelijke handelingsperspectieven die de inzichten op de data-analyses opleverden en over presentaties door gemeenten of externe partijen.

Op gemeenteniveau heeft de lokale driehoek het eigen plan van aanpak met de onderzoeksopzet besproken en vastgesteld. Daarnaast heeft elke gemeente een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak door de leden van het coalitieoverleg werden de stappen gezet om toegang te krijgen tot de RA-omgeving van het CBS. De uitkomst is een zelfstandig resultaat van de City Deal: hij staat samengevat als infographic in Bijlage 2 van dit rapport.

Op rijksniveau is er een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het CBS. Naast de voortgang werden in deze werkgroep met name facilitaire onderwerpen en escalatiepunten besproken.

Het maandelijks Operationele Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en het CBS besprak diverse onderwerpen en deelde de leer- en evalueerpunten. Hier werden afspraken gemaakt over het verkrijgen van bepaalde gegevens, zodat dit desgewenst gecoördineerd kon plaatsvinden, zoals bij het Landelijk Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU). Ook de benodigde capaciteit en inzet van extra data science-analisten werd hier regelmatig besproken.

5.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018

Voordat we hierna dieper ingaan op de afzonderlijke thema's vastgoed en drugs, willen we eerst nog de ontwikkelde methode beter beschouwen. Wat kwamen we tegen bij dit experiment?

In april 2018 is de City Deal tussentijds geëvalueerd door de partners. Hun reacties zijn toen opgetekend in de 'Tussenevaluatie en inventarisatie behoefte en continuering City Deal ZoO', verschenen op 25 mei 2018. In dit hoofdstuk vatten we de inzichten uit deze tussen-evaluatie samen, omdat die een goed beeld geven van de doorgemaakte ontwikkeling.

Alle deelnemers gaven toen aan dat ze veel leren van de samenwerking en van het data-onderzoek. De ervaring met data-analyse blijkt niet alleen nuttig in het kader van deze City Deal, maar is ook bruikbaar in andere en toekomstige projecten. Het CBS heeft aangegeven dat dit ook intern bijdraagt aan meer kennisdeling. De samenwerking wordt ervaren als een unieke kans om van elkaar te leren en als één overheid samen te werken aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarmee heeft het project deuren geopend die voorheen dicht zaten, niet alleen tussen de deelnemers maar ook naar externe partijen.

Met opmerkingen 22]:

Met opmerkingen 23]:

Met opmerkingen 24]:



Kenmerkend voor een (complex) samenwerkingsproject als deze City Deal is dat je te maken krijgt met een veelheid aan partijen, verwachtingen, verantwoordelijkheden, ambities en praktische hobbels. Door deze complexiteit is er veel overleg nodig tussen de verschillende partijen. De tempoverschillen in vorderingen en ambities tussen de gemeenten hebben er ook toe geleid dat het eerste deel meer tijd kostte dan was gepland. Dit leidde niet alleen tot vertraging maar ook tot frustratie bij de partijen.

Het traject kende dus een lange en vooral procesmatige start met (toen nog) weinig aandacht voor de operationalisatie, hetgeen zich vaak wreekt in een gebrek aan (analyse)focus, het ontbreken van essentiële data van externe bronhouders en een gebrekkige en gefragmenteerde analysecapaciteit. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke ambitie niet realistisch was gepland in termen van capaciteit, tijd en geld. Daardoor bleef er te weinig tijd en geld over voor verdiepende analyses, zodat het niet mogelijk bleek om binnen de oorspronkelijke termijn (juni 2018) de gehoopte inzichten op te leveren.

Data-onderzoek is in de praktijk een weerbarstig proces gebleken. De gemeenten liepen voor een groot deel tegen dezelfde dingen aan. Een van de grootste problemen met het data-onderzoek was de wisselende en gefragmenteerde data-analysecapaciteit in het project. Dit bleek bij alle deelnemende organisaties die analysecapaciteit leverden een probleem. Bij het CBS waren de (financiële) middelen ook beperkt, waardoor interessante aanvullende data niet konden worden toegevoegd. Beschikbaarheid van de data en van analysecapaciteit om deze data te verwerken is essentieel gebleken voor dit project.

Daar staat tegenover dat de deelnemers zich positief uitlaten over de Remote-Access omgeving van het CBS en het kunnen beschikken over 'unieke' data op landelijk niveau. Deze omgeving borgt de privacy en de outputcontroles voorkomen kansen op datalekken. De data in de RA omgeving is sinds april 2018 voor alle partners beschikbaar en wordt momenteel nog verrijkt met data van externe bronhouders, waaronder gemeentelijke data.

Een data-scientist wil niet per definitie veel data, maar vooral goede en bruikbare data om verkennend nieuwe inzichten te kunnen op doen. De wettelijk vereiste doelbinding beperkt echter op zijn beurt het beschikbaar stellen van data. Dit blijkt een lastige paradox. Het beschikbaar krijgen van externe data van bronhouders vergt veel (juridische) discussie en investering in 'goodwill' en uitleg over doelbinding. Dit vergt veel meer tijd en energie van alle betrokkenen dan was voorzien.

Met opmerkingen 25]:

5.5 Lessen en kansen uit dit verloop

Om diverse redenen heeft het krijgen van inzichten bij aanvang langer geduurd dan vooraf verwacht. Dat had met name te maken met beperkte en wisselende personele capaciteit, de beschikbare analysecapaciteit en de moeite om – aanvullend op de CBS-data – eigen data van externe bronhouders te verkrijgen. De voorbeelden over vastgoed komen vooral uit het Amsterdamse project, dat aanvankelijk voorop liep ten opzichte van de andere vier gemeenten.

Inmiddels is er sprake van een gelijkwaardig optrekken met de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Te verwachten valt dat de eerste inzichten al binnenkort kunnen worden verrijkt met lokale inzichten ('output') vanuit de vier andere deelnemende steden. De gemeenten zijn nog doende met de juridische grondslagen voor het gebruik en de uitvraag van gegevens uit eigen gemeentelijke bestanden, zoals verstrekte subsidies, opleidingen en schooluitval, overlast, panden die onderzocht zijn, et cetera. Amsterdam heeft dit proces voor de aan het CBS te leveren gemeentedata reeds afgerond. De Commissie Persoonsgegevens Amsterdam heeft over de levering van gemeentedata aan het CBS positief geadviseerd.



Er worden voorbereidingen getroffen om gegevens van verdachte transacties bij de FIU via het CBS te pseudonimiseren, om die in de analyseomgeving beschikbaar te krijgen en aanvullend te gebruiken. Daaruit verwachten we interessante nieuwe inzichten.

Een andere les: de CBS-wet en de Algemene Verordening Gegevensbescherming maken het mogelijk om statistisch onderzoek te doen met microdata en aanvullende data van diverse organisaties onder blijvende bescherming van de gewenste vertrouwelijkheid, waardoor dit onderzoeksproject kan plaatsvinden. Momenteel staat de *Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden* uit voor internet-consultatie, die raakt aan dit vraagstuk.

Verder bleek dat bepaalde politiegegevens niet in een database vervat zijn of niet zodanig dat het opvragen voor deze analyses mogelijk is, terwijl deze gegevens wel zeer relevant zijn voor de City Deal. Dit speelt met name bij lopende rechercheonderzoeken. Ook dit verdient nadere aandacht.

Interview: Kees Lacet, adviseur Aanpak criminaliteit, Amsterdam

‘Informatie delen is cruciaal’

‘Alles staat of valt met data’, zegt Kees Lacet, die zich al meer dan twintig jaar bezighoudt met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hij treedt op als adviseur van de gemeente Amsterdam bij de City Deal Zicht op Ondernijning. ‘Deze samenwerking kan een enorme bijdrage leveren aan de aanpak van ondernijnende criminaliteit.’

Misschien werd de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor het eerst goed zichtbaar in de jaren negentig van de vorige eeuw. ‘Dat was de tijd van de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Maarten van Traa’, vertelt Lacet. Zelf werkte hij destijds bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam. Een van de conclusies van een onderzoek op initiatief van de commissie-Van Traa luidde dat de overheid niet meer de baas was in het Wallengebied. Om de criminaliteit aan te pakken, zette Amsterdam het Wallenproject op. ‘Toen zagen we al dat informatie delen cruciaal is.’ Lacet ging daarmee door toen hij in 2000 op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad het Van Traa-team oprichtte, waaraan hij tot 2012 leiding gaf. ‘Dat team beperkte zich niet tot de Wallen, maar richtte zich op de hele stad. De naam Van Traa-team kozen we als een eerbetoon aan Van Traa, die inmiddels overleden was.’

Ook toen al data-analyse

Lacet ging in 2012 met pensioen. Direct daarna ging hij aan de slag in IJmuiden, om het havengebied op te schonen. ‘Even weg uit Amsterdam om mijn opvolgers niet voor de voeten te lopen.’ Sinds 2017 werkt hij weer voor de

gemeente Amsterdam. ‘De City Deal kwam eraan. Daar wil Amsterdam graag een bijdrage aan leveren, zeker op het gebied van data-analyse.’ Informatie delen, gegevens uitwisselen, daar zette Lacet als hoofd van het Van Traa-team al stevig op in. ‘We kregen van het Kadaster gegevens over verkoop van onroerend goed. Wie koopt, wie verkoopt, wie is de notaris, zit er een hypotheek op? Die gegevens legden we naast informatie van politie en justitie. Dat was ook data-analyse, maar lang niet zo geavanceerd en wetenschappelijk als nu.’

Witwassen

In de City Deal richt Amsterdam zich op stichtingen en vastgoed. ‘Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Het geld komt zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed.’ Het onderzoek loopt nog, maar inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat binnen die groep velen hoog scoren op de verdachtenlijst van de politie. ‘Als blijkt dat op grote schaal misbruik gemaakt wordt van stichtingen, kun je gericht handhaven. Of ervoor zorgen dat er bij de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld een bel gaat rinkelen als iemand



bestuurder is van meer dan vijf stichtingen. En uitzoeken of dit in heel Nederland speelt.’

Je weet niet wat je niet weet

‘De meerwaarde van de City Deal is dat we inzicht krijgen in dit soort patronen’, zegt Lacet. ‘Ik heb me nooit gerealiseerd over hoeveel data het CBS beschikt. Dat is ongelooflijk. Je kunt dus ook op een andere manier te werk gaan. Niet een hypothese toetsen, maar databronnen naast elkaar leggen en kijken wat eruit komt. Je weet niet wat je niet weet. Juist op het terrein van ondermijning en criminaliteit, waar alles onzichtbaar en verborgen

is, is dat interessant. Laat inhoudelijk deskundigen en datawetenschapper met elkaar samenwerken. Als we de gelegenheid krijgen voor verlenging, wordt dat een zinvol traject.’ Als het aan Lacet ligt worden de privacyregels dan opgerekt. ‘Niet voor burgers of private organisaties, maar voor overheden. De privacywetgeving zorgt voor tijdverlies. De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld is een gigantisch probleem. Zorg daarom dat het makkelijker wordt om informatie uit te wisselen voor overheidsorganisaties die samenwerken om ondermijning te bestrijden.’

6. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude

Na de algemene beschrijving hierboven volgt nu in meer detail de aanpak die is ontwikkeld.

De centrale onderzoeksvraag van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag samen was: “Hoe kunnen we meer inzicht krijgen in de patronen en onderliggende mechanismen van vastgoedfraude in Nederland, door gebruik te maken van data analytics op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en data van de gemeente en derden (zoals bijvoorbeeld het Kadaster)?” Daarnaast richtte Amsterdam zich nog extra op stichtingen en verenigingen in relatie tot vastgoedfraude.

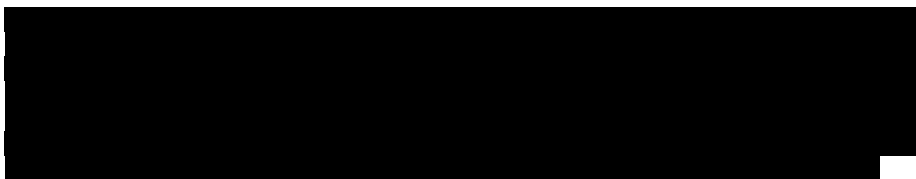
Voor een goed begrip van de context: vastgoedfraude kan worden onderverdeeld in speculatie (verhandelen) of exploitatie (gebruik). Deze steden focussen zich op de verschijningsvormen of modus operandi van beide aspecten. Daarnaast hebben zij interesse in de onderliggende financiële geldstromen en geografische zoekgebieden.

6.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente

De gemeenten hebben eerst elk een projectplan opgesteld met hun onderzoeksvragen.

De eigen onderzoeksvraag van Amsterdam:

Op welke wijze kan met data analytics zicht worden verkregen op niet-integere (buitenlandse) financieringen van onroerend goed en daarin gevestigde functies in Amsterdam die in eigendom zijn van stichtingen en verenigingen, in het bijzonder met een ANBI status?



Onderzoeksvraag van Den Haag en Rotterdam:

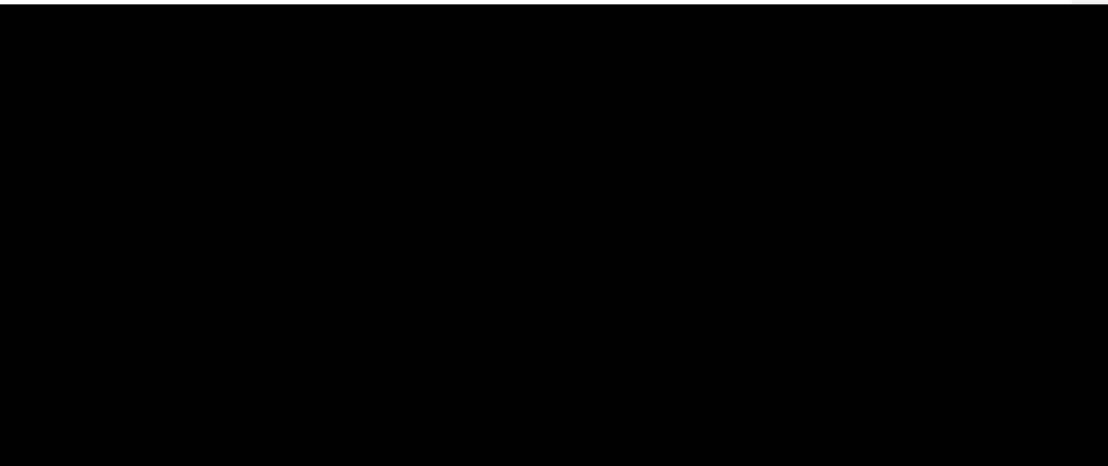
Op welke wijze kan met behulp van data analytics zicht worden verkregen op patronen die iets zeggen over de integriteit van financiële stromen en vastgoedfraude?



De deelnemers raakten verheugd door de toepassing van verschillende analysetechnieken, de gezamenlijke landelijke aanpak en de enorme verscheidenheid van (landelijke) databronnen. Een grote meerwaarde is de uitgebreide duiding van risicofactoren voor vastgoedfraude. Dat werkt als volgt.

Voor een goede inschatting van het risico voor de verschijningsvormen van vastgoedfraude is het belangrijk eerst de vastgoedmarkt als geheel te beschrijven. Dit referentiebeeld illustreert waarop de risicovolle vastgoedobjecten zich onderscheiden van andere objecten.

Daartoe is een lijst van risicofactoren opgesteld uit de bestaande literatuur en uit ervaringen van (vastgoed) praktijk-experts. Een gedetailleerde uitwerking laat van deze indicatoren zien: wat hun algemene definitie is, hoe hoog het geassocieerde risico is, hoe ze geduid kunnen worden in de data, welke databronnen hiervoor nodig zijn en wat de haalbaarheid is van het analyseren van deze indicatoren in het kader van de City Deal.



6.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren



Om de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' goed te borgen is inmiddels de basis gelegd van een dashboard, gemaakt van de resultaten die volgen uit de hiervoor genoemde analyses. De resultaten worden op een zodanige wijze weergegeven dat deze eenvoudig te interpreteren zijn en aansluiten bij de werkwijze van medewerkers die zich

Met opmerkingen 26):



bezighouden met de aanpak van ondermijning. Hierdoor kunnen niet alleen de leden van deze City Deal, maar ook andere medewerkers die zich bezighouden met beleid of opsporing gebruik maken van de inzichten die zijn opgedaan met dit onderzoeksproject.

6.3 Toepassing juridisch toetsingskader

Door in deze City Deal met regelmaat de uitkomsten van de analyses te delen met diverse domeinexperts ontstonden er nieuwe inzichten. Die leidden vervolgens weer tot de uitvraag van nieuwe c.q. aanvullende gegevens/microdata uit bronnen van het CBS, of aanvullende gegevens van partijen als het Landelijk Kadaster, het Openbaar Ministerie of de Nationale Politie.

In het juridisch toetsingskader staat beschreven dat het uitvragen van gegevens van additionele bronnen wordt voorafgegaan door overleg en discussie, wat leidt tot een onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk verzoek. Levering van de gegevens vond pas plaats nadat de gevraagde bronhouder voldoende juridische grondslag zag voor het verstrekken.

Er is in dit kader overigens nog overwogen om ontheffing te vragen aan het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente, ingevolge artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet Rijksbelastingen (dat biedt een uitwerking van artikel 67 Awr en de Invorderingswet 1990 vanuit het Rijk). Door deze ontheffing is het mogelijk om gegevens over lokale heffingen via het CBS beschikbaar te krijgen in de CBS-analyse omgeving, zodat deze in de analyses konden worden meegenomen. Omdat de toegevoegde waarde laag werd ingeschat afgezet tegen de inspanningen, is hier van afgezien.

Vastgoedfraude speelt een belangrijke rol binnen de ondermijnende criminaliteit. Met vastgoed bedoelen we woningen, winkels, horeca, en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude vindt plaats door exploitatie of speculatie. Met exploitatie focussen we op het onrechtmatig gebruik van vastgoed en met speculatie op transacties van vastgoed en bijbehorende criminele activiteiten en investeringen. Zo kan vastgoed worden gebruikt om hennep te kweken of om huisjes te melken. Daarnaast kunnen criminelen door snelle waardeinstijgingen van het onroerend goed hun geld witwassen.

Inzicht in malafide activiteiten met vastgoed is essentieel voor een gerichte aanpak van de ondermijnende criminaliteit te komen en om kwetsbare deelgebieden en branches te detecteren. Binnen de City Deal heeft elke gemeente een specifieke focus. Amsterdam richt zich in het bijzonder op stichtingen (en verenigingen) en hoe deze misbruikt worden als vehikel voor het plegen van vastgoedfraude. Rotterdam is geïnteresseerd in de financiële transacties en (criminele) geldstromen rondom vastgoedfraude. Den Haag heeft een meer algemene scope en daarmee een brede(re) invalshoek tot vastgoedfraude.

6.4 Woningmarkt in waarde

Vastgoedfraude is onder meer in trek bij criminelen voor de snelle winst die er mee te verdienen valt. Vastgoed is, zeker in de grootste steden van Nederland, namelijk van grote waarde en de verwachting is dat die waarde ook blijft stijgen. In een analyse van de UBS-bank blijkt dat Amsterdam in 2017 op nummer 3 staat van de grootste stijgers in de woningmarktwaarde ter wereld. Bij een aanhoudende groei zou de woningwaarde binnen bijna 6 jaar al kunnen verdubbelen. Voor 2017 wordt de totale verkoopwaarde van Amsterdam op 176.4 miljard geschat.

Met opmerkingen 27]:

6.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude



Vastgoedfraude is op verschillende manieren mogelijk en is meestal niet fysiek zichtbaar of registreerbaar. Dat maakt de analyse van dit fenomeen moeilijk. Toch kunnen we de risicofactoren voor vastgoedfraude in kaart brengen. Zo worden sommige woningen op één

dag twee keer of **vaker verkocht**. Dat is op zichzelf al een opvallend resultaat.

Het is aannemelijk dat deze panden eigenschappen hebben die het aantrekkelijk maken om crimineel geld te investeren en dit geld door verkoop wit te wassen. Door de locatie en de eigenschappen van de panden bloot te leggen, kan hier (preventief) op worden geacteerd.

Een tweede risicofactor zijn de zogeheten **windhoppers**. Dit zijn woningeigenaren met een huishoudinkomen onder de armoedegrens en een vermogen onder de bijstandsnorm. In [redacted] Tenzij de hypotheek op de woning al is afgelost, kan men zich afvragen hoe deze eigenaren een woning kunnen bezitten om in te wonen, laat staan een woning om te verhuren.

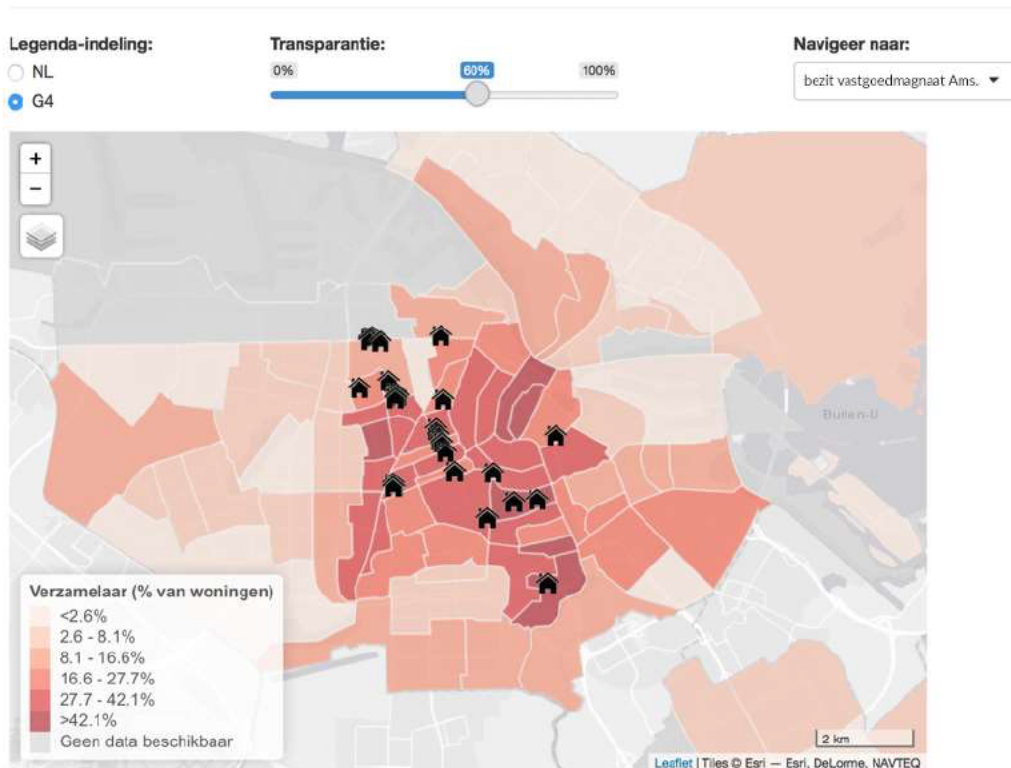
De top-1% grootste woningbezitters van Nederland hebben minimaal drie particuliere woningen in hun bezit. Het hebben van een grote vastgoedportefeuille is op zichzelf niet crimineel, maar wel belangrijk voor huisjesmelkers of katvangers. Het Parool heeft het vastgoedbezit van een bekende vastgoedmagnaat gepubliceerd. Ter illustratie is dat vastgoedbezit afgezet tegen de woningen met de risicofactor verzamelaar. Zo wordt zichtbaar dat deze vastgoedmagnaat niet de enige is met veel vastgoed in de betreffende Amsterdamse wijken.

Met opmerkingen 28]:



De **huisjes** in onderstaande figuur zijn van de betreffende vastgoedmagnaat.

Grootste 4 steden



6.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



Interview Stephan van der Zwaard, datawetenschapper

‘We willen de risico’s op vastgoedfraude herkennen’

‘Dankzij data-analyse kom je patronen tegen die je op voorhand niet had verwacht. Je krijgt een breder beeld’, zegt Stephan van der Zwaard, gepromoveerd datawetenschapper en in de City Deal betrokken bij onderzoeken naar vastgoedfraude. ‘Met voorspelmodellen van risicofactoren krijg je meer inzicht in ondermijning en kun je gericht handhaven.’

‘Bij eerdere onderzoeken naar vastgoedfraude werd vaak maar naar één regio of stad gekeken’, zegt Van der Zwaard. ‘Terwijl je veel meer inzicht krijgt als je gegevens van verschillende steden of heel Nederland naast elkaar zet. In de City Deal ligt voor vastgoedfraude de nadruk op de G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dan zie je welk fenomeen in een bepaalde stad vaker voorkomt dan in andere steden en welke stad op welk fenomeen moet focussen.’

Exploitatie of speculatie

Vastgoedfraude doet zich op verschillende manieren voor. Het kan te maken hebben met exploitatie, het onrechtmatig gebruik van vastgoed. Bijvoorbeeld panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. De fraude kan ook op het gebied van speculatie liggen; panden die verhandeld worden, bijvoorbeeld om vermogen wit te wassen. ‘Wij kijken naar factoren die duiden op een verhoogd risico.’ Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe vaak huizen verkocht werden tussen 1995 en 2016. ‘Hoe vaak wordt een huis verkocht? Wat is normaal? Dan kom je ook panden tegen die elk half jaar verkocht worden, doorsluishuizen.’

Handvatten voor handhaving

Als data-analist werk je niet altijd hypothese gestuurd, maar je hebt wel focus nodig, stelt Van der Zwaard. ‘Zo zie je bij wijze van spreken dat er in Amsterdam veel appartementen zijn. Maar wat zegt dat over vastgoedfraude? Wat erg helpt is een bril opzetten om risico’s op vastgoedfraude te herkennen. Daarom deden we literatuuronderzoek en spraken we met domeindeskundigen. Het is mooi als je een wisselwerking creëert tussen inzichten uit de praktijk en inzichten die de data-analyse oplevert. Door de City Deal komt dat dicht bij elkaar.’ Dit biedt volgens Van der Zwaard handvatten voor de handhaving. ‘Als je weet dat bepaalde risicofactoren in sommige wijken vaak voorkomen, kun je ervoor kiezen om hierop te focussen voor een gerichte aanpak.’

Niet alle data beschikbaar

In de praktijk is het combineren van databronnen soms lastig. ‘Je hebt te maken met

privacywetgeving. Ook als het niet om opsporing gaat, maar om wetenschappelijk onderzoek, zoals bij de City Deal. Zo hebben we lang moeten wachten voordat de data gedeeld konden worden van de verkoopcijfers van vastgoed, die het Kadaster levert aan het CBS.’ Ook zijn bepaalde gegevens nog niet beschikbaar, zoals data over verdachte transacties of over de herkomst van financiering van vastgoed. ‘Als iemand een pand koopt zonder hypotheek, waar komt dat geld dan vandaan? Is het een onderhandse lening? Komt het geld uit het buitenland, of zelfs uit een risicoland? Dat is belangrijke informatie, maar die hebben we nog niet. Je moet kunnen rechtvaardigen waarom je die gegevens nodig hebt en je mag niet meer vragen dan nodig is. Voordat gegevens beschikbaar zijn, gaat daar juridisch veel aan vooraf.’ Dergelijke waarborgen zitten zowel aan de voorkant als aan de achterkant. ‘Alle gegevens zijn gepseudonimiseerd. We werken in een beveiligde omgeving van het CBS. Voordat gegevens naar buiten gebracht worden doet het CBS nog een laatste check, want de informatie mag niet herleidbaar zijn naar adressen of personen.’

Gemeenschapsgeld

Alle analyses zijn gebundeld in een interactieve applicatie. Hierin zijn risicofactoren verwerkt, met onder meer de aard en omvang van het vastgoed, de kansrijke zoekgebieden en de kenmerken van panden en eigenaren. ‘Daarnaast kunnen we met innovatieve clusteranalyses en voorspelmodellen zien bij welke panden en wijken de kans groot is dat je vastgoedfraude aantreft. Dit biedt handelingsperspectief voor gemeenten.’ Hij wijst erop dat gemeenten zelf ook over waardevolle data beschikken. ‘Neem data over subsidies of bouwvergunningen. Je wilt niet dat gemeenschapsgeld voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Bijvoorbeeld dat iemand een vergunning krijgt om vervolgens met crimineel geld een verbouwing te bekostigen. Kortom, als we als overheid de krachten bundelen, kunnen we veel stappen maken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.’



7. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit

De centrale onderzoeksvragen van de gemeenten Utrecht en de Brabant-5 waren: "Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?" en "Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?"

7.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant

Voor de vijf Brabantse gemeenten geldt dat de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Noord-Brabant en de verwevenheid ervan met legale structuren als horeca, vastgoed, vervoer en financiële en juridische dienstverlening, een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van onze provincie. De B5 bestaan uit: Eindhoven, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond

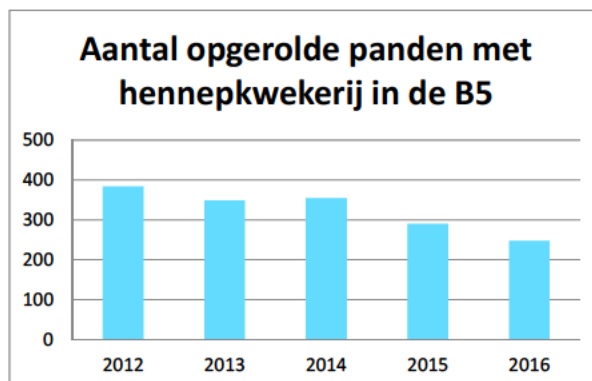
Onderzoeksvraag B5: Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?

Om de data van dergelijk onderzoek beter te kunnen duiden is verdiepend inzicht nodig in de aard en omvang van ondermijnende drugscriminaliteit in Brabant. De vijf Brabantse gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond hebben in vrij korte tijd wisseling gehad van projectleider, waardoor het project feitelijk begin dit jaar startte. Men is begonnen met het verzamelen van alle panden waar in de genoemde gemeenten een hennepruiming had plaatsgevonden in de periode 2012 t/m 2016. Dit betroffen zo'n 1.500 panden.

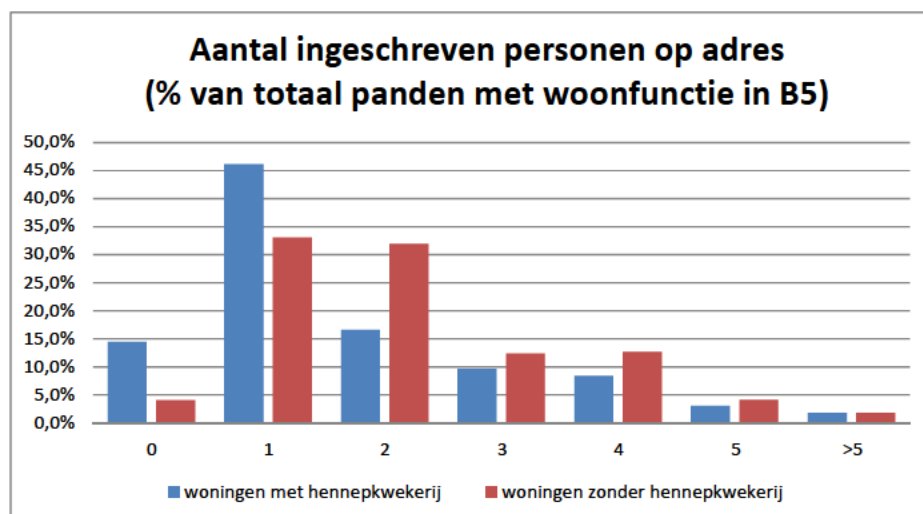
Hoewel het drugsprobleem niet lijkt af te nemen, zien is er in de B5 in de periode 2012 t/m 2016 toch een dalende trend in het aantal opgerolde hennepkwekerijen zichtbaar.

Een van de oorzaken hiervan is dat drugscriminelen steeds slimmer te werk gaan en zo onder de radar blijven. Dit vraagt daarom ook om een intelligentere aanpak bij de preventie en opsporing van hennepkwekerijen en daar kunnen de analyses die gedaan worden in de City Deal zicht op ondermijning aan bij dragen.

Om in de deelnemende gemeenten preventieve maatregelen te treffen of vroegsignalering toe te kunnen passen op panden waar hennepkwekerijen verwacht worden, vinden analyses plaats om samenhangende risicofactoren te ontdekken. Inmiddels is er gebruik gemaakt van data over antecedenten (verdachten/OM-data), personen en huwelijks status e.d. (Brp), panden (BAG/WOZ/kadaster), inkomens (belastingdienst), schulden etc.



De eerste beschrijvende analyses tonen aan dat er significant meer mutaties plaats vinden in panden waar een hennepkwekerij is aangetroffen ten opzichte van panden met een woonfunctie zonder kwekerij. Daarnaast zien we dat in woningen waar geen of slechts 1 persoon ingeschreven staat relatief vaak een hennepkwekerij wordt aangetroffen ten opzichte van woningen met meerdere bewoners.



Interview: Rianne van Lomm, Eindhoven en [REDACTED], Data Scientist

‘Dit helpt bij het maken van efficiënte handhavingskeuzes’

‘Als je weet wat de risicofactoren zijn bij hennepkwekerijen, kun je het probleem proactief benaderen, zegt Rianne van Lomm, programmamanager intelligence bij de gemeente Eindhoven, en in de City Deal Zicht op Ondernijning projectleider namens de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg). ‘We werken aan een beslisboom met indicatoren’, zegt Data Scientist [REDACTED], een van de data-analisten van de City Deal.

‘Voor de B5 is het overkoepelende belang van de City Deal dat we meer inzichten kunnen genereren door data bij elkaar te brengen’, zegt Van Lomm. ‘Iedere gemeente is met eigen interne bronnen bezig, maar we liepen tegen beperkingen aan. Je kunt niet zomaar gegevens combineren. Bovendien krijg je het als individuele gemeente niet voor elkaar om een convenant te sluiten met bijvoorbeeld het CBS. In de City Deal werken we met gegevens waarmee we anders niet zouden werken. Zoals belastingen, uitkeringen, criminaliteit. Dit is een verrijking van onze eigen gegevens. Dat is de meerwaarde van de City Deal.’

Patronen zichtbaar

Een bijkomend voordeel is dat de B5 beter is gaan samenwerken, aldus Van Lomm. ‘Je leert elkaar kennen, je vraagt hoe een andere gemeente iets

aanpakt. De ene gemeente is verder als het gaat om de aanpak van hennepsteelt, de andere gemeente is verder als het gaat om leefbaarheid in de wijken. We werken in de Taskforce Zeeland – West-Brabant weliswaar al samen in de aanpak van ondernijning, maar nu we gezamenlijk meedoen in de City Deal werken we ook fysiek samen. Je zit in één ruimte en je hebt discussies.’

In de City Deal wil de B5 risicofactoren inzichtelijk maken die samenhangen met hennepsteelt. De B5 heeft alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Het CBS voegt daar uiteenlopende gegevens aan toe. Daarmee gaan de analisten aan de slag in de beveiligde CBS-omgeving. Adressen en personen worden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat en de privacywetgeving niet geschonden



wordt. Maar er worden wel patronen zichtbaar. Van Lomm: 'In deze fase mogen we daar nog niets over zeggen. Dat is te vroeg.'

Tunnelvisie voorkomen

Hoe weet je welke data je nodig hebt om zicht te krijgen op patronen? 'Binnen de City Deal valt vaak de term "the unknown unknowns"', zegt [REDACTED]. 'Je weet niet wat je niet weet. En dáár willen we graag achter komen.' Toch is dat niet altijd makkelijk, vertelt ze. 'Je kunt niet zomaar alle data opvragen. Volgens de privacywetgeving moet er doelbinding zijn. Dat beperkt je. Dat is een beetje de struggle van deze City Deal.'

Van Lomm zegt: 'We hebben een expertsessie georganiseerd waarin allerlei betrokkenen vanuit hun eigen expertise vertelden welke kenmerken belangrijk zijn. Dat waren medewerkers van de gemeenten, van de politie, maar bijvoorbeeld ook van het energiebedrijf. Het is belangrijk om vanuit al die invalshoeken te kijken. Daarmee voorkom je een tunnelvisie.' Uiteindelijk hebben we nu de beschikking over heel veel data, vertelt [REDACTED]

'Minder dan we aanvankelijk hoopten, maar toch heel veel. Bovendien zouden we overspoeld raken als we alle data zouden krijgen.'

Voorspellende factoren

Op basis van de patronen die dankzij data-analyse zichtbaar worden, kan voorspeld worden of de kans groot is dat een bepaalde locatie een henneplocatie is. 'Per stad kijken we wat de voorspellende factoren zijn. De volgende stap is dat we een beslisboom maken met indicatoren', zegt [REDACTED]. Voor gemeenten is dat een belangrijk instrument, aldus Van Lomm. 'Dan kun je efficiënte handhavingskeuzes maken. Ook kun je er in beleid en communicatie rekening mee houden. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op inspelen.' Ze wijst erop dat in andere steden vergelijkbare problematiek speelt. 'Zij kunnen hun voordeel doen met de ervaringen uit deze City Deal en wij kunnen weer leren van andere City Deals. Dit is een goede ontwikkeling.'

7.2 Onderzoekaanpak gemeente Utrecht

Utrecht wil verdere onderbouwing bij eerdere inzichten rond drugscriminaliteit, zoals deze:

- Het stedelijke ondermijningsbeeld, [REDACTED], laat zien dat ondermijnende drugscriminaliteit een substantiële rol speelt in de ondermijnende criminaliteit in Utrecht.
- Bekend is dat criminelen die veel drugsgeld verdienen, vaak crimineel actief blijven en navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving.
- Daarmee kan ondermijnende drugscriminaliteit een sterk ontwrichtende werking hebben op de lokale sociaaleconomische structuren.
- Uit het jaarlijkse rioolwater onderzoek⁷ blijkt dat het rioolwater in Utrecht een hoge concentratie drugsafval bevat (afgezet tegen andere Europese steden). Zo was er in 2016 een verdubbeling van cocaïne-resten en duiden de data op drugslozingen.

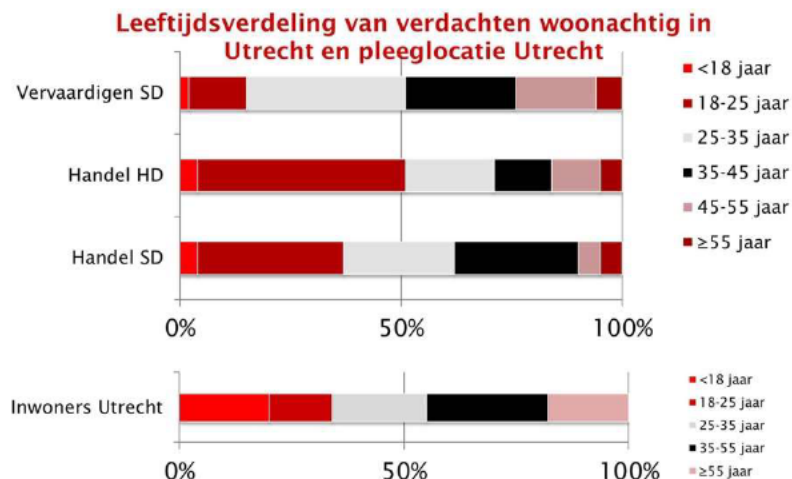
Dat leidt tot deze **Onderzoekvraag Utrecht:**

Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?

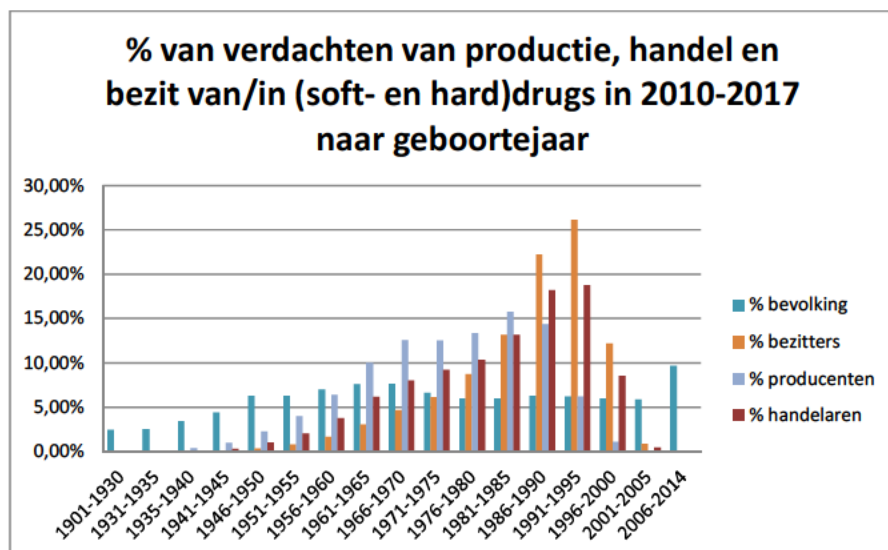
Utrecht heeft met de CBS-microdata en maatwerk-bestanden en eigen basisregistraties vastgesteld dat er qua leeftijdscategorieën onderscheid is tussen het vervaardigen en de handel in softdrugs en de handel in harddrugs. Of dit te maken heeft met de levenservaring van volwassenen ten opzichte van jongeren wordt nader onderzocht.

⁷ Uitgevoerd door het Europese Agentschap voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA)



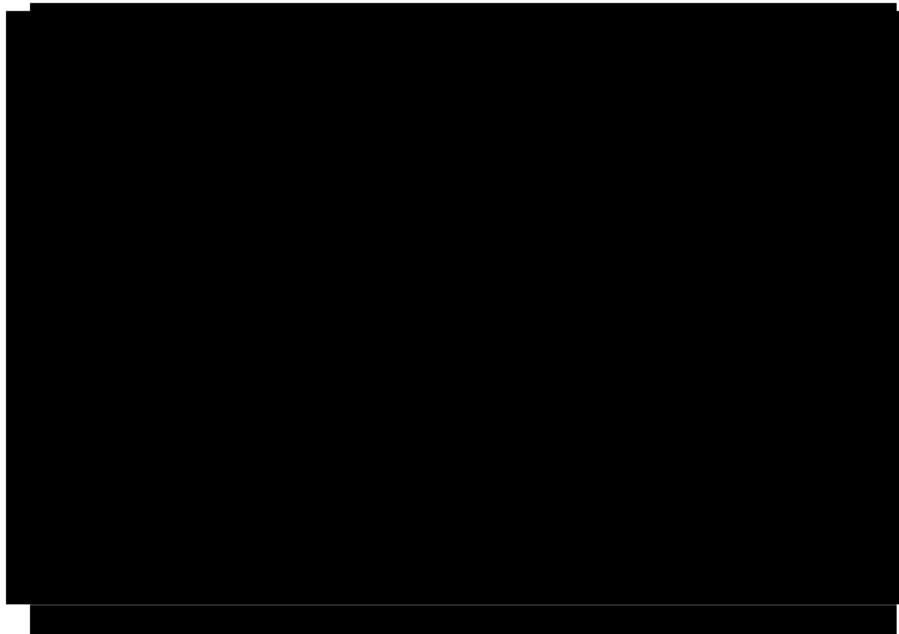


Op landelijk niveau zien we een vergelijkbaar patroon als in Utrecht: de verdachten van productie van drugs zijn relatief ouder dan handelaren en bezitters van drugs. Zie figuur hieronder, waarbij de verdeling van de bevolking op 1 januari 2015 meegenomen is.



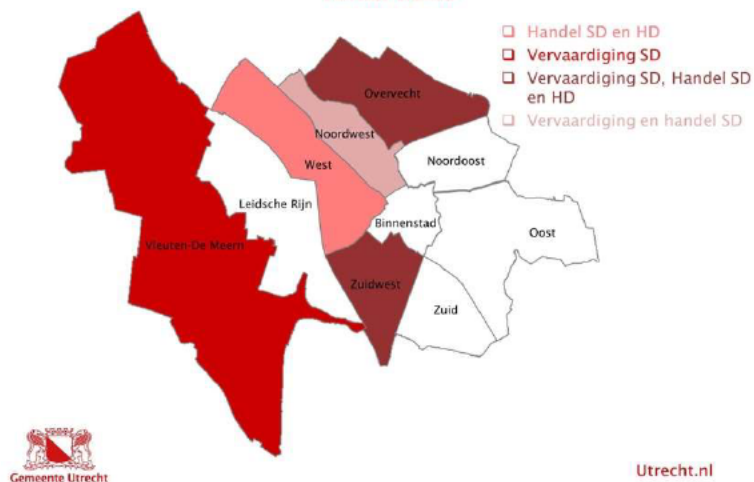
Het hebben van kinderen lijkt niet van invloed op het verdacht zijn van een drugsfeit. Men ziet alleen éénouder gezinnen bij de vervaardiging van softdrugs', niet opvallend bij de handel erin. Bijna de helft van de verdachten van handel in harddrugs is een thuiswonend kind. Nader onderzoek en analyse moet gaan uitwijzen of en zo ja welke indicatoren kunnen bijdragen aan vroeg-signalering, zodat eerder ingrijpen mogelijk wordt.





Ook op wijk- en buurniveau is in beeld gebracht wat voor type wijken Utrecht heeft, gezien de productie, handel of gebruik van soft- of harddrugs. Dit inzicht biedt perspectieven aan samenwerkende partners voor hun preventieve of repressieve aanpak.

Woonwijk van verdachten van drugsfeiten gepleegd in Utrecht: Totaal beeld



[Redacted text block]

[Redacted text block]

Volgens de CBS-wet mag het openbaar maken van gegevens niet leiden tot herkenning van personen. Daarom kon de productie van harddrugs niet verder geanalyseerd worden op basis van de CBS-data vanwege een te groot onthullingsrisico.

Niettemin blijkt uit de waterdata van het KWR Watercycle Research Institute te Utrecht dat in de jaren 2012-2016 cocaïne, speed en XTC de drie meest gebruikte drugssoorten zijn in Utrecht.



‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’

‘Data science kan ons nieuwe inzichten geven in patronen die duiden op ondermijnende criminaliteit’, zegt Remco Jansen, clustermanager Zorg & Veiligheid bij de gemeente Utrecht. ‘Maar wat mij betreft gaat het niet snel genoeg en zijn er nog te veel beperkingen. Jammer, want er is veel te winnen.’

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’, stelt Jansen. ‘Maar om allerlei redenen wordt die informatie niet bij elkaar gebracht. Soms vanwege privacy-redenen, soms vanwege technische beperkingen, soms omdat het te veel geld kost.’ De City Deal maakt het mogelijk om meer data naast elkaar te leggen. ‘De aannames die wij hadden zijn getest en bevestigd. Dat is waardevol. Ook kwamen we tot nieuwe inzichten. We hebben expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inkijkjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? Allemaal gepseudonimiseerd, maar op die manier zie je wel patronen.’

Stapje voor stapje slimmer

In de tweede expertmeeting in Utrecht werd gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen bij drugsdelicten. Waar in de stad zijn bepaalde drugssoorten en delicten dominant aanwezig? Daarbij werden op buurtniveau grote verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld de vervaardiging van softdrugs en de handel in harddrugs. ‘Dat is een iteratief proces, waarbij je stapje voor stapje slimmer wordt. Dat is het mooie van de City Deal. Naarmate de City Deal verder reikt, neemt de verrijking toe.’ Binnenkort staat er een expertmeeting op het programma over wat Jansen noemt ‘het criminele cv’. ‘Is er een logische volgorde in hun criminele carrièrepad? Daar zou een vroegsignalering van kunnen uitgaan. Als gemeente kunnen we daar in ons beleid preventief op inspelen.’

Ongestructureerd je gang gaan

‘Het CBS beschikt over een hele bulk aan data. Daar zit zoveel informatie in verborgen’, zegt Jansen. ‘Het zou mooi zijn om al die data te combineren en er alle adressen naast te leggen waar drugs aangetroffen zijn of waar mensen wonen die in verband gebracht zijn met drugs. Gewoon ongestructureerd je gang gaan in die databak. Dan zou je verrassende uitkomsten zien. Maar op die manier werken we helaas niet. In plaats daarvan moeten we een goede vraag formuleren en

worden binnen de datasets de relevante factoren aangewezen. Daardoor heb ik het gevoel dat we niet starten vanuit de data science, maar vanuit een dataset. De huidige werkwijze in de City Deal heeft ook wel nieuwe inzichten opgeleverd, maar laten we nu de volgende stap zetten en naar alle data kijken. Als de data spreken, kunnen inhoudelijke experts duiding geven aan patronen en opvallende zaken.’

Gemiste kans

Volgens Jansen is de privacywetgeving een belemmerende factor. Hij vertelt dat bepaalde uitkomsten van data-analyse – in dit specifieke geval op wijkniveau – niet gebruikt mochten worden, omdat het volgens de CBS-richtlijnen ging om informatie ging die te herleiden was tot specifieke personen of groepen. Privacy is een groot goed, maar het blijft een zoektocht hoe we de City Deal optimaal met daarbij de privacy te waarborgen. ‘De wet Persoonsgegevens maakt mensen zelf bang. Ze worden handelingsverlegen. Dit zijn vastlopers waarvan we last hebben. Een wet is een conservatief instrument. Het zijn immers de gestolde normen en waarden op een bepaald moment. Maar de criminelen zitten ondertussen niet stil. Gelukkig wordt er nu een Ondernemingswet gemaakt.’

Adreskwaliteit

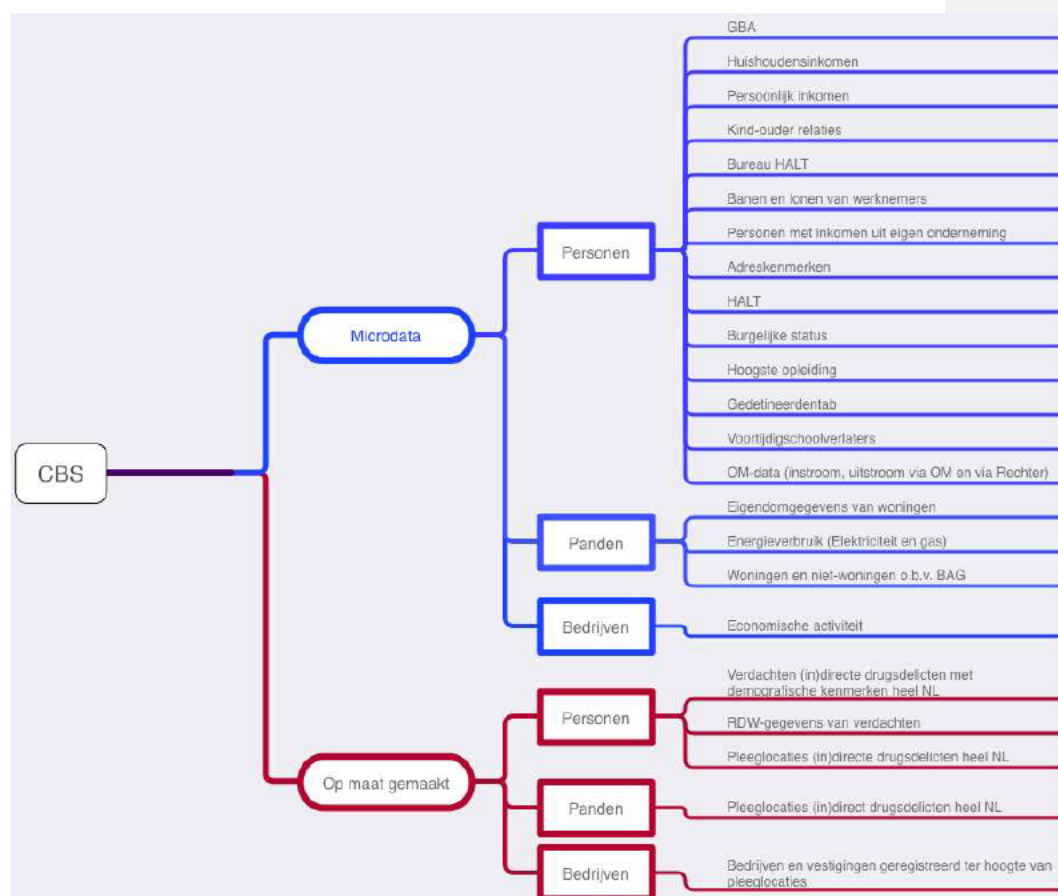
Aan welke randvoorwaarden moet een gemeente voldoen om goed deel te kunnen nemen aan een City Deal? ‘Je hebt datawetenschappers nodig’, zegt Jansen. ‘Wij worden ondersteund door een data-analist van het ICTU. Als die faciliteit zou stoppen, betekent dat voor ons een terugval.’ Essentieel is volgens Jansen ook dat een gemeente de eigen data goed op orde heeft. ‘Bijvoorbeeld de adreskwaliteit. Is de Basisregistratie Personen correct? Dat moeten gemeenten niet alleen vanachter een bureau regelen. Daar zijn adresbezoeken voor nodig, zoals dat gebeurt bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dat is een verrijking, die bij het structurele werk van een gemeente moet horen.’



8. Bijlagen

8.1 Overzicht gebruikte data-bronnen

Aanvullend op de rijke set microdata van het CBS betrok de City Deal andere databronnen. Juist de nieuwe combinaties tussen reeds bestaande bronnen openen nieuwe inzichten. Als voorbeeld volgt hier een opgave van de bronnen die de gemeente Utrecht heeft gebruikt.



8.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata, welke regels gelden daarbij? De infographic hierna toont dat proces, hier volgt eerst een beschrijving op hoofdlijnen.

Wat zijn microdata? Dat zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het CBS heeft een grote hoeveelheid microdatabestanden op nagenoeg alle relevante onderzoeksdomeinen.

Voor wie toegankelijk? Nederlandse universiteiten, organisaties voor wetenschappelijk onderzoek, planbureaus, communautaire of nationale instanties voor de statistiek en gemachtigde onderzoeksinstituten kunnen toegang verkrijgen. Indien geen machtiging, dan aanvraag bij CBS met daarin beschreven dat:

- de primaire doelstelling van (het onderdeel van) de organisatie het verrichten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek is;
- de resultaten van het onderzoek openbaar worden gemaakt;
- de organisatie een goede naam en faam heeft.

Hoe toegang verkrijgen? Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

- dat de instelling over een geldige machtiging voor toegang tot microdata beschikt;
- dat de microdata alleen wordt gebruikt voor statistische doeleinden;
- de doelbinding (eisen AVG) en een onderzoeksomschrijving;
- de wijze van publicatie van resultaten;
- dat de onderzoeksvragen aannemelijk beantwoord kunnen worden met microdata;
- eigen bestanden ter koppeling met CBS microdata rechtmatig zijn verkregen, mogen worden gebruikt en verstrekt aan CBS.

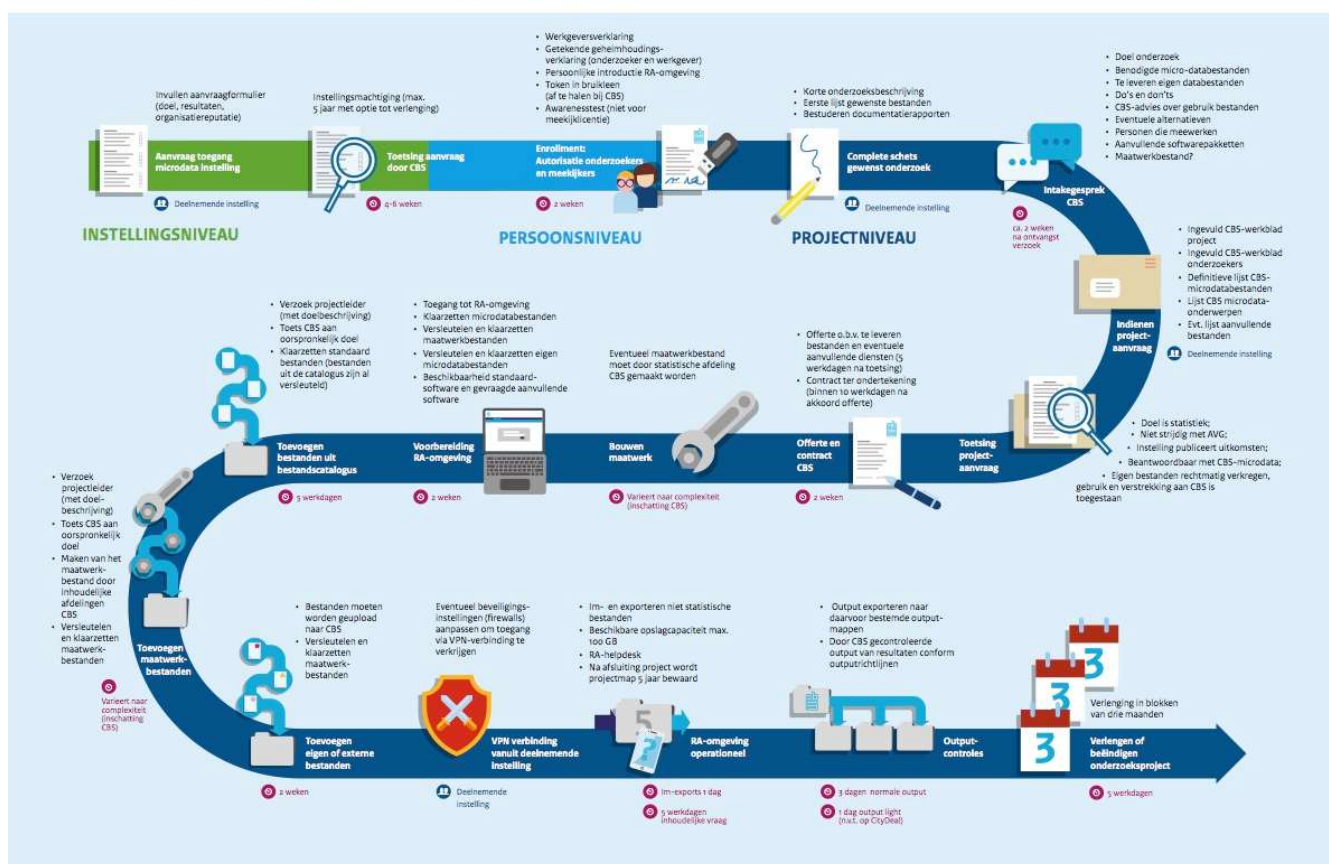
Remote Access? Via een beveiligde internetverbinding kan onderzoek gedaan worden op de databestanden die nodig zijn voor het onderzoek. Onderzoeker krijgt na een aantal toelatingstesten bij CBS een persoonsgebonden token in bruikleen. Ook eigen bestanden zijn te uploaden en te koppelen aan CBS-microdata. De afgesproken bestanden worden geleverd in SPSS formaat. Op de RA-omgeving zijn standaard softwarepakketten beschikbaar, waaronder SPSS, Stata, R, StatTransfer, MS-software, Winzip, Adobe Acrobat Reader, Windows Verkenner, Blaise, WinEdt, Winbugs. Op verzoek van onderzoeker kan aanvullende software worden toegevoegd. In de afgeschermdede werkomgeving kunnen tussenbestanden, syntaxen en output worden opgeslagen. Alle microdata blijven binnen de beveiligde omgeving van CBS.

Pseudonimiseren en koppelen? Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zo veel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode, BSN-nummer worden uit de databestanden verwijderd en vervangen door een betekenisloze (maar wel unieke) sleutel. Ook identificatoren uit eigen data van deelnemer (recordnummer, deelnemersnummer) worden versleuteld of verwijderd om anonimiteit te garanderen. Elk overeenkomend record in de afzonderlijke databestanden wordt voorzien van dezelfde unieke sleutel, waarmee deze bestanden gekoppeld kunnen worden.

Onthullingsrisico's? Voordat tussenresultaten in de vorm van tabellen, grafieken en andere visualisaties naar buiten worden gebracht, controleert CBS of de resultaten geen onthullingsrisico's bevatten (outputcontrole). CBS hanteert beveiligingsregels waarmee de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon of bedrijf en waarmee groepsonthulling wordt voorkomen.

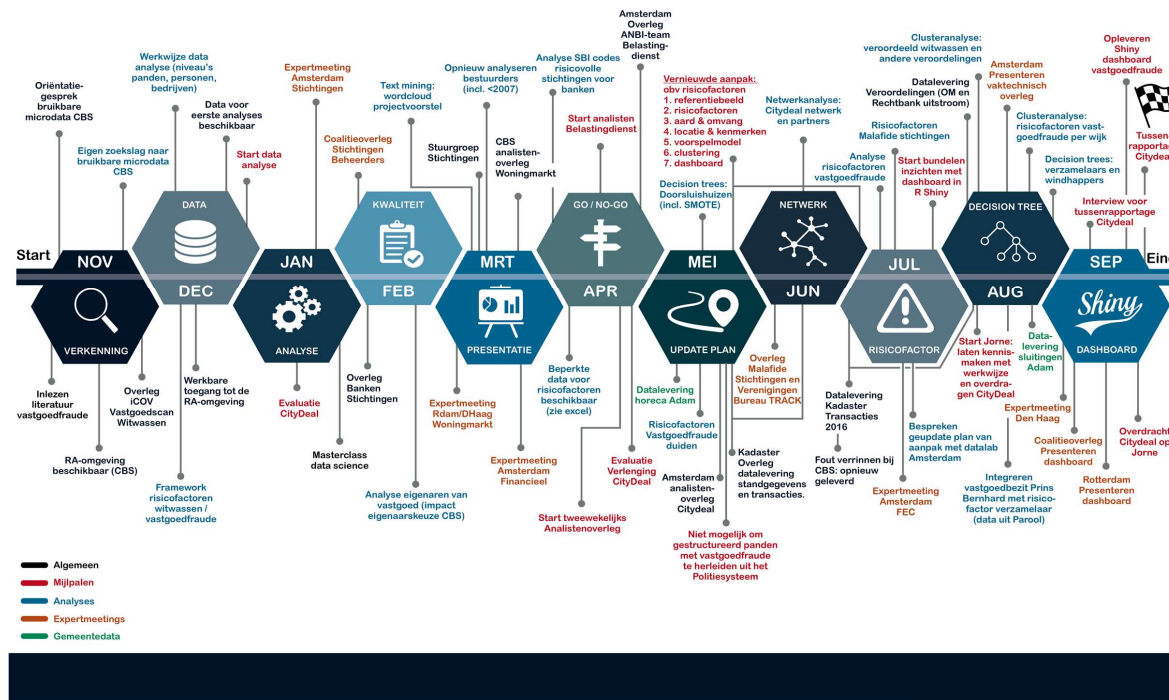


Werken met CBS-microdata



8.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude

Mijlpalenoverzicht: vastgoedfraude



8.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU

Het CBS gaf een kostenraming voor CBS-inzet in de tweejaars-periode 2019-2020, wanneer de City Deal wordt doorgezet. De raming kent vier scenario's, tussen € 440.000 en € 1.450.000. Een additionele pilot omtrent Big data gebruik vergt € 73.000. Hier volgt een beknopte samenvatting.

Het CBS stelt voor om (anders dan in 2018) een beperkt en vast kernteam van onafhankelijke onderzoekers aan te stellen die analyses uitvoeren voor de deelnemende gemeenten. Zo blijft er overzicht, hoeven gemeenten geen eigen onderzoekers te leveren, borgen we kennis, is snel opschalen mogelijk en is onderlinge vergelijking tussen gemeenten mogelijk door uniforme werkwijzen. Elke onderzoekscyclus duurt 2-3 maanden waarin tussentijdse resultaten worden teruggeleegd bij gemeentelijke projectleiders en domeinexperts. Naast de CBS-registerdata kunnen gemeenten eigen data inbrengen. Er komen twee sub-thema's (bijv. weer vastgoed en drugs). De vier scenario's laten zich zo samenvatten in een tabel:

Scenario nummer:	1	2	3	4
Onderzoekers van:	Alle CBS (vast en flexibel)	CBS 3 vast (waarvan 2 uit gemeenten met een Urban Data Centre) en CBS 2 flexibel	CBS 2 vast, Universiteit 1 vast, statistiek-afdeling gemeente 1 vast + CBS 2 flexibele (1 per thema).	CBS geen, Alle van 1 of 2 universiteiten en van een gemeentelijke statistiek afdeling.
Remote Acces Omgeving:	geen	Ja	Ja	Ja
CBS-kosten 2019+2020:	€ 1.450.000	€ 1.258.000	€ 974.000	€ 436.000
Kenmerken:	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.			

Alle scenario's gaan uit van het uploaden en versleutelen van voor **CBS externe bestanden**: 5 per gemeente met telkens direct-identificerende variabelen en 5 van landelijke partijen.

Ook gaan ze alle vier uit van CBS-projectleiding en project-assistentie voor driemaandelijksse bijeenkomsten: deelname aan overleg, oplossen knelpunten, opvangen van gecoördineerde gemeente-vragen, coördinatie binnen CBS. Ook werken ze alle vier met ad-hoc inzet van inhoudelijke teams, die de nieuwe landelijke bestanden ontvangen en die checken op plausibiliteit. Waarna zij adviseren over te gebruiken bestanden/variabelen en zij mogelijke nieuwe bestanden maken.

De scenario's 2-3-4 gaan voor de kosten voor Remote Acces uit van: 2 projecten, autorisatie onderzoekers, bestanden klaar zetten, toevoegen extra bestanden, maandelijks ondersteuning, outputcontroles, mogelijkheid bijkopen extra GB opslagcapaciteit.



ICTU gaf ook een kostenraming voor de projectorganisatie in 2019 en 2020, die zich als volgt laat samenvatten.

City Deal - Zicht op Ondernijning - 2019	BUDGET		City Deal - Zicht op Ondernijning - 2020	BUDGET
Personeel; 2,56 fte, verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 706.459,00		Personeel; 2,56 fte, verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 706.459,00
Materieel:			Materieel:	
Onderzoeksrapportage	€ 19.965,00		Onderzoeksrapportage	€ 19.965,00
Analysecapaciteit	€ 479.160,00		Analysecapaciteit	€ 479.160,00
Vergaderlocaties en catering	€ 10.648,00		Vergaderlocaties en catering	€ 10.648,00
Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 49.247,00		Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 49.247,00
Wetenschap	€ 49.247,00		Wetenschap	€ 49.247,00
TOTAAL PROJECT ICTU 2019:	€ 1.314.726,00		TOTAAL PROJECT ICTU 2020:	€ 1.314.726,00

Samenvattend kan het initiatief in de huidige vorm met beperkte uitbreiding voor een bedrag van ca. 2,5 mln per jaar gecontinueerd worden. Hierbij komen nader vast te stellen variabele kosten bij toetreding van RIEC regio's. <NOG NADER BEREKENEN>





CITY DEAL
ZICHT OP
ONDERMIJNING
Rapport

Zicht op Ondermijning

Projectrapportage oktober 2018:
resultaten en nieuwe plannen van
de City Deal Zicht op Ondermijning

VERTROUWELIJK:

Dit is de interne voorloper van een nog te maken openbaar rapport in 2019

Van Intern rapport oktober 2018

Versie 0.98

Datum 30-10-2018

Revisietabel

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
04-09-2018	0.2	Toine Dam	Tekstdelen toegevoegd
12-09-2018	0.3	Toine Dam	Teksten en opm. toegevoegd
21-09-2018	0.4	Toine Dam	Opmerkingen uitgeschreven in tekst en tekst toegevoegd
22-09-2019	0.5	Toine Dam	Teksten gebruik juridisch toetsingskader toegevoegd
25-09-2019	0.6	Toine Dam	Verwerken reviews [REDACTED]
28-09-2019	0.7	Toine Dam	Aanpassen teksten Vastgoed, toevoegen teksten thema drugs en m.n. invoegen conclusies en aanbevelingen (1.4)
1-10-2018	0.8	Toine Dam	Aanpassen tekst n.a.v. feedback [REDACTED]
3-10-2018	0.91	[REDACTED]	Integratie interviews en afbeeldingen, redactieslag en ordening geheel.
3-10-2018	0.92	Toine Dam	Review en tekstuele details
10-10-2018	0.93	Toine Dam	Verwerken feedback [REDACTED]
10-10-2018	093a	[REDACTED]	Aanpassen tekst n.a.v. feedback [REDACTED]
11-10-2018	0.94	Toine Dam	Verwerken feedback [REDACTED] en opmaak t.b.v. leesronde leden coalitieoverleg
17-10-2018	0.95	Toine Dam	Verwerken feedback Amsterdam, Utrecht, B5, CBS, Politie
22-10-2018	0.96-A	[REDACTED]	Herschikking resultaten, redactieslag
30-10-2018	0.97-D	Toine Dam, [REDACTED]	Diverse aanvullingen, verwerking reactie opdrachtgever
01-11-2018	0.98	[REDACTED]	Meelees-versie voor de partners
	0.99		Versie voor autorisatie
	1.00		Klaar!

COLOFON

Deze projectrapportage is gemaakt door ICTU, in opdracht van het Ministerie van BZK, met inbreng van alle deelnemers aan de City Deal Zicht op Ondernijning.

Projectleiding: Toine Dam

Onderzoek: [REDACTED]

Redactie: [REDACTED]

Graphic Werken met CBS-microdata: [REDACTED]

Andere illustraties komen van de deelnemers.

Contact: [REDACTED] [\[REDACTED\]@ictu.nl](mailto:[REDACTED]@ictu.nl), 06-[REDACTED]



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs.....	5
1.1 Thema Vastgoedfraude	5
1.2 Thema Drugscriminaliteit.....	6
2. Evaluatie en conclusies over het werken met data-analytics	10
2.1 Leren werken met CBS-microdata	10
2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving	11
2.3 Werken met de CBS-outputcontrole.....	11
2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten.....	12
2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen	12
2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze	12
3. Aanbevelingen	13
4. Verwachtingen verdere ontwikkeling	17
5. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'	20
5.1 Aanleiding en doelstelling.....	20
5.2 Centrale onderzoeksmethode	21
5.3 Aanpak en organisatie	21
5.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018	22
5.5 Lessen en kansen uit dit verloop	23
6. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude	25
6.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente	25
6.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren.....	26
6.3 Toepassing juridisch toetsingskader	27
6.4 Woningmarkt in waarde.....	27
6.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude	27
6.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen	29
7. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit	32
7.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant	32
7.2 Onderzoeksaanpak gemeente Utrecht	35
8. Bijlagen.....	40
8.1 Overzicht gebruikte data-bronnen	40
8.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata	41
8.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude	43
8.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU	44

Verspreid door het rapport staan verder **zeven persoonlijke interviews** met experts, over hun betrokkenheid bij deze City Deal.



Voorwoord

Jazeker, we krijgen meer *Zicht op Ondernijning* met deze City Deal! Al ging dat niet vanzelf.

Zicht krijgen op ondernijning is cruciaal, omdat dit ons in staat stelt interventies doelgericht in te zetten in een wijkgerichte aanpak. We hebben via experimenten een goed bruikbare werkwijze met data-analyse ontwikkeld. Dat was soms lastig, met verschillende verwachtingen en overtuigingen. Dan spraken we elkaar aan: “Het kan toch niet zo zijn dat deze samenwerking mislukt! Daarvoor is het onderwerp te belangrijk.” Maar we zijn er nog niet. Daarom stellen de partners nu voor het convenant te verlengen. Dan kan deze werkwijze uitgroeien én daarmee ook een bijdrage leveren bij de realisatie van de RIEC-versterkingsplannen van de Veiligheidsregio's, die zij recent hebben aangeboden aan het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) voor advies aan de minister van JenV.

Ons doel is het met data-analyse versterken van de preventie en bestrijding van georganiseerde ondernijnende criminaliteit. De aandacht ging dit jaar naar vastgoedfraude en drugscriminaliteit. Het convenant van juni 2017 loopt eind dit jaar af, maar de partners willen ermee doorgaan. Die partners zijn: de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg (namens de B5); het CBS, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, het Kadaster, de Belastingdienst; en de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; en ICTU (voor de projectorganisatie). Zij brengen nu samen dit rapport uit, over de aanpak, de inzichten en de tussenresultaten.

Het werken met CBS-microdata in de aanpak van de ondernijning is volledig nieuw. Het unieke karakter van de werkwijze die dit jaar werd ontwikkeld, zit vooral in de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan en de betrouwbaarheid van de gegevens waarmee gewerkt wordt. De CBS-microdata gaat immers over heel Nederland. Gemeenten kunnen zich nu pas onderling vergelijken op de onderzochte thema's. Ook is het nu mogelijk geworden een analysebeeld te maken van steden in een regio of zelfs landelijk, statistisch en geografisch.

Gemakkelijk was het niet. Met veel ambitie op een onbekende weg is de samenwerking steeds verder ingevuld. Veel experimenten vonden nooit eerder plaats, veel acties brachten niet direct een juiste oplossing. De hoge verwachtingen uit de start in 2017 hebben begin 2018 geleid tot een 'dal van desillusie'. Daarna heeft een tussenevaluatie geleid tot een aanpassing van de werkwijze: bepaal meer concreet per gemeente wat er nodig is aan data en

capaciteit en stem dit beter af met de diensten van het CBS.

Zo brachten we alsnog de analyses en expertsessies op gang. De huidige inzichten, leer- en evalueerpunten en resultaten waren slechts mogelijk door het besef van de kansen en door de niet aflatende energie tussen alle partners. Dit experiment toont aan dat samenwerken in data-analyse dus niet eenvoudig is, maar wel goed mogelijk! Dat biedt veel kansen voor de uitvoering van overheidstaken: voor meer veiligheid, bestuurlijke weerbaarheid en betere dienstverlening aan burgers. Wel is aanjaag-kracht nodig, om de onwennigheid te overwinnen en de gemeenschappelijke belangen voorop te blijven zetten. Van “What's in it for me?” naar “What's in it for us?” Verder zien we veel aanknopingspunten in de versterkingsplannen van de RIEC's op het terrein van analyse en intelligence.

We zijn nog druk bezig maar leggen dit tussenrapport nu voor aan het Strategisch Beraad Ondernijning met het advies:

1) Verleng de City Deal Zicht op Ondernijning tot het eind van deze kabinetsperiode.

2) Verbreed deze City Deal via de RIEC's en geef ruimte om gaandeweg andere gemeenten te laten deelnemen, zonder de eerste groep daarmee af te remmen.

Volgend jaar willen we dit rapport (na aanvulling en actualisering) openbaar maken voor de publieke verantwoording, zoals ook is afgesproken met het CBS. Tot die tijd verzoeken we dit vertrouwelijk te behandelen.

Met opmerkingen [1]: Utrecht heeft deze intensie zeker. Maar eerst moet er duidelijkheid zijn over de randvoorwaarden

Marc Noordhoek
Opdrachtgever City Deal 'Zicht op Ondernijning' – Ministerie BZK

Toine Dam
Projectmanager City Deal 'Zicht op Ondernijning' – ICTU



1. De eerste resultaten over vastgoed en drugs

De twee **hoofddoelen** van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn (1): het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en (2): meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics. Die doelen zijn al of komen nu in beeld. De belangrijkste resultaten en conclusies volgen hier, voor beide thema's. Achterin het rapport volgt de nadere uitwerking.

1.1 Thema Vastgoedfraude

Amsterdam onderzoekt de criminele en niet-transparante geldstromen omtrent vastgoed, die lopen via stichtingen en verenigingen.

De belangrijkste resultaten:

1)

Kijkend naar stichtingen, in het bijzonder met een ANBI-status, die in vastgoed handelen, is daarvoor eerst een referentiebeeld opgebouwd over de omvang in heel Nederland. Daarna de omvang in de G4-gemeenten samen, en die weer gevolgd door de omvang in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag apart.

Verder zagen we dat er bestuurders zijn met vijf of meer stichtingen. Die rechtspersonen hoeven formeel niet alle echt actief te zijn, maar het roept wel vragen op of hier wellicht gebruik als dekmantel voor criminele activiteiten bij zit.

Inzicht: het instellen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor nader te bepalen stichtingen kan de basis van een barrièremodel zijn.

2) *Zicht op doorsluishuizen.*

De analyse van gegevens van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (waaronder Kadasterdata) liet zien dat diverse woningen in twintig jaar tijd vijf maal of nog meer van eigenaar zijn gewisseld. Met uitschieters van enkele tientallen malen. Die noemen we nu 'doorsluishuizen'.

Wat vraagt nader onderzoek: is dit een legale of een malafide vorm van speculatie of exploitatie? Of betreft het een alternatief voor normaal geld om grote transacties mee te financieren, zoals we dat soms ook zien bij kunst en andere waardevolle goederen?

3) *Zicht op patronen in betalingsverkeer bij de banken.*

In de publiek-private samenwerking bij de aanpak van vastgoedfraude vond overleg plaats met het Financieel Expertise Centrum (FEC)¹ en de grootbanken ABN AMRO, ING, RABO en Volksbank. Dat is een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners, ook de Nederlandsche Bank is een partner. Het FEC en de banken zien elkaar in het "keukentafel-overleg". Daar is het Amsterdamse inzicht uit deze City Deal gedeeld, dat bepaalde stichtingen en verenigingen meer bestuurders met antecedenten hadden dan gemiddeld. Dit inzicht is verwerkt in de risicoanalyse waarmee banken hun betalingsverkeer monitoren.

¹ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht- controle- vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.



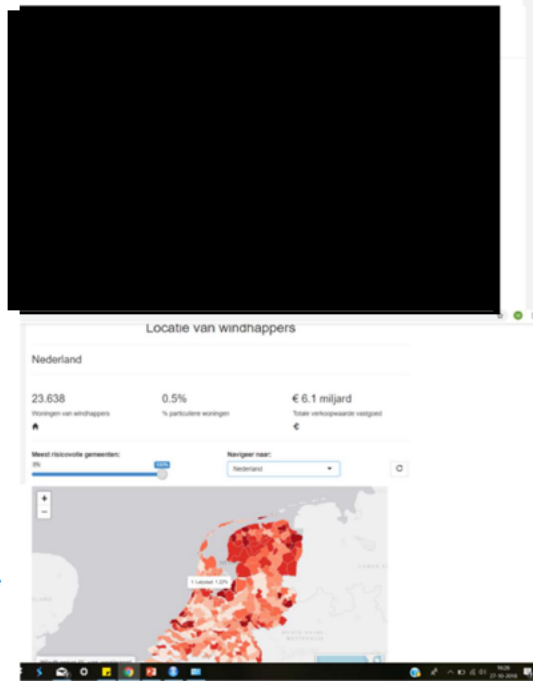
Daarmee werden enkele (tot dat moment nog onverdachte) patronen die eerder niet goed zichtbaar waren, opeens wel heel zichtbaar.

Zonder deze aanpak was het zo ontstane inzicht nooit ontdekt, laat staan gedeeld.

4) Zicht op gebiedsniveau, dankzij het dashboard met vastgoedprofielen.

Voor beter zicht op gebieden die voor vastgoedfraude interessant kunnen zijn (niet alleen statistisch maar ook geografisch), hebben we veertig unieke vastgoedrisicoprofielen² samengesteld. Het 'stapelen' van enkele van deze profielen leidt tot inzicht op wijkniveau waar nader onderzoek gewenst lijkt. Hiervoor is een nieuwe applicatie ontwikkeld met een dashboard met vastgoed-profielen, nog aan te vullen met onder meer gemeentedata.

Hier volgen drie screenshots voor een impressie van het dashboard. We kozen als voorbeeld het fenomeen "Windhapper". Dat betreft mensen die van de lucht lijken te leven; zij kopen of bezitten vastgoed zonder zichtbaar vermogen of inkomen.



Het 2^e screenshot geeft een beeld van de omvang "Windhappers" met vastgoed in heel Nederland met landelijk gemiddeld 0.5% en Lelystad met 1.27%.

1.2 Thema Drugscriminaliteit

Utrecht heeft analyses uitgevoerd op de productie van en de handel in soft- en harddrugs. In Brabant hebben vijf gemeenten gekeken naar hennepkwekerijen. Dit zijn de belangrijkste resultaten tot heden.

² Ieder vastgoedrisicoprofiel bestaat uit een set van kenmerken waar een pand aan voldoet zoals het gebruik (huur of koop), appartement/vrijstaand/rij, frequentie van bewoning, waardeontwikkeling etc.)



1) Zicht op de leeftijd en woonsituatie van daders omtrent drugs.

Wat bleek is dat de productie van en de handel in soft- en harddrugs zich onderscheiden naar leeftijd: de handel in harddrugs gebeurt vooral door 18-25 jarigen, maar de productie en handel van softdrugs vooral door 25-45 jarigen. Ook is er verschil in locatie.

Met opmerkingen [2]: Verdachten

Met opmerkingen [3]: Pleeglocatie

De volgende figuur uit een presentatie van de gemeente Utrecht laat zien waar drugsincidenten vooral plaatsvinden. We zien dat de handel in harddrugs grotendeels op de openbare weg plaats vindt, de handel in softdrugs zowel op de weg als in woningen, terwijl de vervaardiging van softdrugs met name in woningen gebeurt.

Bijna de helft van de verdachten van de handel in harddrugs is thuiswonend. Nader onderzoek is nodig: hebben de ouder(s) ook antecedenten, wat is de sociale context (schulden, uitkering)?

Nader onderzoek kan perspectief bieden voor preventie en voorlichting

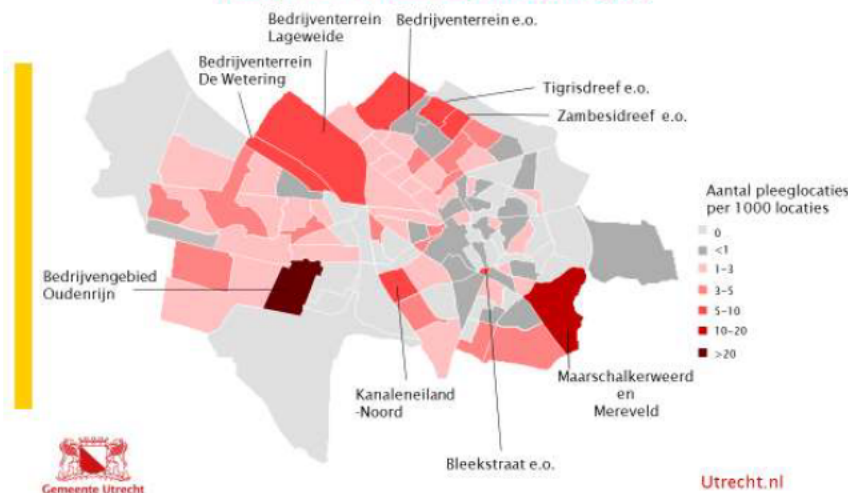
2) Zicht op hennepkwekerijen, zoals uit frequente verhuizingen.

De grootste vijf gemeenten van Brabant onderzoeken met microdata van het CBS welke risicofactoren samenhangen met hennepkwekerijen. Dit geschiedde door toepassing van verschillende analysetechnieken. Het doel is om enerzijds een beter begrip te krijgen van kwetsbare doelgroepen, type panden en type buurten. Dit helpt bij het formuleren van preventieve maatregelen. Anderzijds kunnen de inzichten gebruikt worden om betere keuzes te maken bij hennepcontroles. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten en buurten bij dit fenomeen? Of op pand- en persoonsniveau: welke factoren hebben invloed op de aanwezigheid van hennepkwekerijen. Welk (delict-)gedrag vergroot het risico op het in huis halen van een hennepkwekerij? Zo werd onlangs vastgesteld dat kwekerijen vaker werden aangetroffen in woningen waar recent meerdere verhuisbewegingen hadden plaatsgevonden.

Met behulp dit soort inzichten, in combinatie met de typering van panden en buurten, kan een meer specifieke voorselectie worden gemaakt bij wijkgerichte onderzoeken naar hennepkwekerijen.



Bedrijventerrein Oudenrijn en Maarschalkerweerd en Mereveld hebben relatief de meeste pleeglocaties softdrugsvervaardiging



Met opmerkingen 4]: Zoals met Toine besproken; dit plaatje is niet afgestemd met ons en kan ook zeker niet in de rapportage

3) Zicht op drugsgebruik via rioolwater

Het Europees Agentschap voor Drugs en drugsverslaving (EMCDDA) doet jaarlijks rioolwateronderzoek. Daaruit blijkt onder andere dat het rioolwater in Utrecht hoge concentraties drugsafval bevat. In 2016 was er in een bepaalde periode van het jaar een verdubbeling van cocaïne-resten, wat wijst op verhoogd gebruik in die periode. Deze resultaten waren niet eerder breed onderkend, pas door de samenwerking in de City Deal konden deze inzichten worden betrokken. Dit inzicht opent nieuwe kansen voor toepassing van periodieke of wijkgerichte monitoring van het rioolwater, opdat de uitkomsten daarvan ook geschikt gemaakt kunnen worden voor handhaving. Dit inzicht leidt tot de verkenning van de mogelijkheden voor periodieke of misschien wel permanente, wijkgerichte controles van het rioolwater.

Met opmerkingen 5]: Nu klinkt het alsof er veel drugs wordt gedumpt in het water, maar het gaat om door het lichaam omgezette drugsstoffen die in meetbaar zijn in afvalwater. Alleen wanneer hier extreme uitschieters tussen zitten, is er sprake van drugsdump.

Met opmerkingen 6]: Deze conclusie is misleidend. Ten opzichte van 2015 is er in 2016 een verdubbeling. Echter, ten opzichte van 2012 zien we van 2013-2016 een afname in cocaïnegebruik. Voorstel conclusie: het aantal gebruikte cocaine lijntjes loopt in de miljoenen per jaar.



‘Waar blijft dat criminele geld?’

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet al jaren onderzoek naar ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Zijn bekendste boek is ‘De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld raken’, dat hij in 2017 schreef met Volkskrant-journalist Jan Tromp. Hoe kijkt Tops naar de City Deal Zicht op Ondermijning?

‘Data science is van belang om te ontdekken welke patronen zich voordoen bij georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit’, zegt Tops. ‘De City Deal Zicht op Ondermijning geeft gemeenten meer inzicht in wat er speelt.’ Wat hem aanspreekt is dat er binnen de City Deal kleine en concrete stappen worden gezet. Hij legt uit dat bestuurskundigen op twee manieren nadenken over beleidsvorming. De synoptische manier komt er kortweg op neer dat er van bovenaf een ideaal plan wordt ontworpen, waarnaar de werkelijkheid zich moet voegen. De incrementele manier komt neer op kleine stapjes zetten. ‘Dan zoek je naar praktische mogelijkheden tot verbetering en van het een komt het ander. Dat is uiteindelijk de enige werkbare leerstrategie die we kennen. Zo werkt het ook in de City Deal.’ Hij raadt de betrokkenen aan om zo concreet mogelijk vast te leggen wat de City Deal heeft opgeleverd en wat de gewenste vervolgstappen zijn.

Cash betalen

Over die vervolgstappen heeft Tops wel ideeën. ‘In Nederland is de ondermijningswereld buitengewoon intensief verbonden met de uit de hand gelopen drugscriminaliteit. Waar blijft dat geld? Daar weten we nog te weinig van.’ Wat denkt hij? ‘Voor een deel is het crimineel handgeld. Om een partijtje coke te kopen in Zuid-Amerika heb je geld nodig. Maar het gaat ook naar ogenschijnlijk kleine dingen. Die € 600 die een scholier krijgt om een pakketje van A naar B te brengen.’ Ook komt het geld volgens Tops terecht in branches waar in grote omvang met cash geld betaald kan worden. De rekening van een restaurant contant betalen kan, maar cash een auto kopen? ‘Dat is ingewikkeld, want autobedrijven hebben een meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Maar komen ze meldingsplichtig allemaal na?’ Droogjes: ‘Banken hebben ook een meldingsplicht. We hebben gezien dat dat niet altijd goed gaat.’

Internationale geldstromen

Nog interessanter wordt het als data science wordt gebruikt om na te gaan hoe crimineel verkregen geld duurzaam wordt ingezet. ‘Bijvoorbeeld in bedrijfjes waar geen bedrijvigheid is. Dat zie je zo voor je. De Belastingdienst hoeft niet zo veel te doen om dat in beeld te brengen.’ Minstens zo belangrijk zijn de internationale geldstromen. ‘Daar hebben we geen zicht op. Geld gaat via underground banking naar Dubai en offshore en dan weer terug naar Nederland, waar zo’n geldstroom uiteindelijk vaak uitmondt in een vastgoedbelegging. Het is bijna niet te achterhalen waar dat geld vandaan komt.’ Tops vertelt over een internationale FIU-bijeenkomst, die hij onlangs bijwoonde. Daar sprak hij iemand uit een klein land waar grote transacties plaatsvinden. ‘Ik vroeg: zijn jullie een offshore land? Nee, zei die man, wij noemen dat global business. En in dat land van een paar miljoen inwoners vinden op jaarbasis transacties plaats ter waarde van 1 triljoen dollar.’

Openbaar bestuur en gemeenten

Hoe breng je dat soort wereldwijde informatie bij elkaar? Kun je dat ooit matchen? Tops verzucht: ‘Dat zijn tot nederigheid stemmende vragen. Ik weet het ook niet. Maar ik zie wel dat we veel stappen kunnen zetten.’ Opnieuw wijst hij op het belang van een incrementele leerstrategie. ‘In de City Deal vinden bescheiden experimenten plaats. De wereld wordt niet opeens anders. Het is zoeken en aftasten: wat werkt, wat niet? Welke data zijn beschikbaar? Kunnen en willen we die delen? Welke conclusies kunnen we trekken? En vooral: kunnen we die in de praktijk gebruiken?’ Dat dit gebeurt is heel belangrijk, vindt Tops. ‘Er is nog zoveel wat we niet weten van de georganiseerde misdaad en er is zoveel kwetsbaarheid in de wereld van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten in het bijzonder dat het dom zou zijn om hiermee niet door te gaan.’



2. Evaluatie en conclusies over het werken met data-analytics

De twee hoofddoelen van deze City Deal zijn, conform het convenant dat de deelnemers in de Staatscourant publiceerden: (1) "het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit" en (2) "meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics."

Aan het eerste doel is duidelijk een bijdrage geleverd met het verkrijgen van nieuwe inzichten op wijkniveau, zodat wijkgerichte aanpak zich kan richten op kansrijke zoekgebieden. Door het inzetten van dit type data analyse op landelijk niveau met een fijnmazig referentiebeeld tot op wijkniveau kunnen we de hooiberg waarin we aan het zoeken zijn, opdelen in mogelijke "**Hotspots**", zodat we gericht de beperkte middelen kunnen inzetten. Dit filter helpt zodoende om effectiever onze krachten te bundelen en de activiteiten uit de versterkingsplannen (nog) doelgerichter in te zetten.

Het tweede doel hebben de partners nu bereikt, gezien het antwoord op deze vijf **evaluatie-vragen** in het toetsingskader bij deze City Deal:

1] Zijn (de extracten uit) de datasets die bij de analyse zijn betrokken, alle voldoende relevant geweest of zijn er die niet meer betrokken behoeven te worden in een analyse voor operationeel gebruik? *Ja, die relevantie is gebleken.*

2] Is de opbrengst van de analyse van voldoende waarde om de noodzaak van verwerking van de gebruikte data te kunnen rechtvaardigen, als de overstap wordt gemaakt naar analyse voor operationeel gebruik? *Ja, daar zijn de partners van overtuigd geraakt.*

3] Hebben zich bij de uitvoering van de stappen uit dit kader bijzonderheden voorgedaan, waarmee bij een overstap naar analyse voor operationeel gebruik rekening moet worden gehouden? *Ja, deze vorm van data-analyse stelt eigen eisen maar die blijken goed hanteerbaar.*

4] Is de analyse met het oog op transparantie en verantwoording achteraf reproduceerbaar? *Ja, alles kan worden verantwoord uit bijgehouden logs en met beschreven algoritmes.*

5] Welke eventuele (wettelijke) knelpunten zijn naar boven gekomen waaraan tijdens eventuele vervolgtrajecten aandacht dient te worden besteed? *Er zijn knelpunten gevonden, net als de denkrichting om die op te lossen.*

De lessen die we hebben geleerd leiden tot de volgende **conclusies**.
(Zie over het proces daarheen paragraaf 5.4 over de Tussenevaluatie.)

2.1 Leren werken met CBS-microdata

Hoofddoel 2) luidt: meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics. De deelnemende gemeenten hebben in deze City Deal inderdaad geleerd wat nodig is om te kunnen werken met CBS-microdata³. Die ervaring is nu vastgelegd en ontsloten en daarmee een zelfstandig resultaat. Nieuwe partners en nieuwe onderzoeksprojecten kunnen daardoor veel sneller aan de slag komen.

Alle partijen hebben geleerd wat er nodig is om te kunnen beschikken over een deel van de enorme hoeveelheid gegevens waar het CBS over beschikt. Vanaf de start was duidelijk dat die gegevens weliswaar niet operationeel inzetbaar zijn voor opsporing (onder andere vanwege de CBS-wet), maar óók dat ze wel degelijk toegevoegde waarde kunnen bieden. Hoe dan? Met name deze ontdekkingstocht duurde langer dan verwacht, voor elk van de

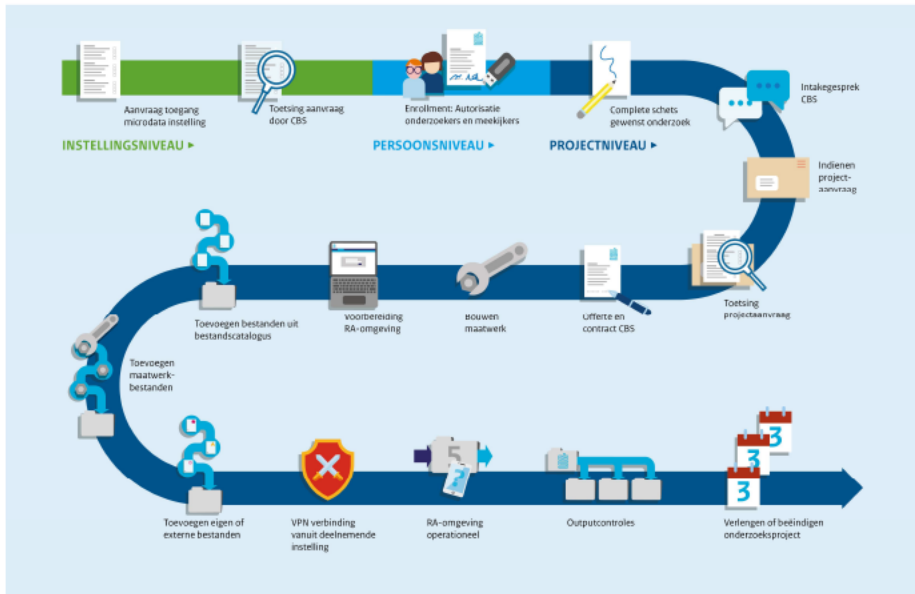
³ Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau van het CBS waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen.



partners. Nu ligt er wel een goed overzicht, dat voor onze reis nog niet bestond. Voor de reizigers na ons is die weg nu geplaveid!

Sterk samengevat zijn die stappen te vinden in deze figuur, die achterin dit rapport terugkeert met meer uitleg en tekst. Partners in de City Deal zijn graag bereid deze ervaring te delen.

Werken met CBS-microdata



2.2 Werken in een Remote Acces analyseomgeving

Naast de toegang tot de microdata beschikten we ook over toegang tot de analyseomgeving (Remote Access), waarin de analyses plaats vonden. Die is cruciaal gebleken. Deze toegang is exclusief voorbehouden aan de afdelingen Statistiek en Onderzoek van de gemeenten. Alleen door interne detacheringen bij de afdelingen Statistiek en Onderzoek kregen alleen analisten van de afdelingen Veiligheid van de gemeenten de toegang die zij nodig hadden om de analyses uit te kunnen voeren. Door de detachering vielen zij immers onder de verantwoordelijkheid van de onderzoeksafdeling. De analisten werden voorafgaand aan de detachering gescreend. Daarnaast werd er in gemeenten nauw samengewerkt tussen onderzoekers van de afdeling Statistiek en Onderzoek en analisten van de City Deal, waardoor kennis en kunde over ondermijning verder werd opgebouwd.

Met opmerkingen [7]: Door middel van Remote Acces omgeving hadden we toegang tot de Microdata.

2.3 Werken met de CBS-outputcontrole

Het CBS is gebonden aan de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles moeten plaatsvinden voordat er iets mag worden gepubliceerd. Zo mag er op geen enkele wijze sprake zijn van een risico op onthulling van persoonlijke informatie. Het voorkomen van onthulling valt onder gedeelde verantwoordelijkheid van het CBS en de RA-onderzoeker die met de CBS-microdata werkt. We hebben geleerd hiermee te werken.



2.4 Werken met vaste en voldoende data-analisten

Omdat de analysecapaciteit bij gemeenten erg beperkt bleek te zijn, moesten er in het project middelen worden vrijgemaakt om de noodzakelijke capaciteit, kennis en ervaring in te kunnen huren. Ook de Belastingdienst heeft analysecapaciteit ingezet. Zonder die extra inzet van analisten waren de opgedane inzichten en resultaten (nog) niet bereikt. De keerzijde van de inhuur van analysecapaciteit is het risico op verloop gedurende dit traject, wat ook daadwerkelijk plaatsvond. Een traject als dit vraagt echter vanwege de benodigde kennis en complexiteit om veel continuïteit in personele bezetting. Zowel op het niveau van de projectleider(s) als analist(en).

2.5 Werken met de juiste juridische grondslagen

Het bepalen van de juridische grondslag om te beschikken over gegevens van verdachte transacties heeft heel veel tijd gekost. Dit proces kost veel aandacht. Uiteindelijk is er voor gekozen om de vraag naar gegevens van de Financial Intelligence Unit (FIU) te laten stellen door het CBS aan de FIU.

De FIU-Nederland⁴ is immers op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de organisatie waar diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. Met haar analyses van die transacties legt de FIU-Nederland geldstromen bloot die te relateren zijn aan witwassen, financiering van terrorisme of onderliggende misdrijven. Nadat transacties verdacht zijn verklaard door het hoofd van de FIU-Nederland worden deze ter beschikking gesteld aan diverse handhavings- en opsporingsdiensten.

Het verkrijgen van gegevens op grond van artikel 9 van de Wet politiegegevens bleek praktisch niet haalbaar; de rechercheonderzoeken worden kennelijk niet geregistreerd in een applicatie waaraan op een eenvoudige wijze op veldniveau gegevens te onttrekken zijn. Daarnaast vraagt het gebruik van deze gegevens om een juridisch kader, om wetgeving, om verantwoordelijkheid vanuit het Openbaar Ministerie, etc. Dat werd te complex.

Ook het vinden van een eenduidige juridische grondslag voor het leveren en gebruiken van gemeentedata bleek niet eenvoudig. In gemeenten bleek de zienswijze van juristen hierover te verschillen. Waar de vijf Brabantse gemeenten na een toets het CBS de gegevens leverden van ongeveer 1.500 panden waar hennep was geruimd, toetste Amsterdam de levering van gemeentedata eerst bij het College Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam (CPA) en hadden andere gemeenten per type gegevens te maken met telkens een andere jurist en zienswijze.

2.6 Wetenschappelijke reflectie op werkwijze

Bij aanvang van deze City Deal is gesproken over het betrekken van de wetenschap bij aspecten zoals data science, ethiek, juridische kaders, privacy, bestuurlijke samenwerking, governance en criminologie.

Vanwege de doorlooptijd die de opbouw van deze City Deal met zich meebracht, bleef de betrokkenheid vanuit de wetenschap nog beperkt tot drie gastcolleges, die lopende het afgelopen jaar plaatsvonden.

⁴ De FIU-Nederland maakt sinds 1 januari 2013 formeel onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Beheersmatig is de FIU ondergebracht bij de Nationale Politie als een zelfstandig onafhankelijk en herkenbaar opererende entiteit. Beleidsmatig valt ze onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie.



3. Aanbevelingen

Gezien de conclusies hierboven, komen we nu tot deze aanbevelingen voor het vervolg.

Verleng het samenwerkingsconvenant en publiceer deze ook in de Staatscourant.

Een tekst is hiervoor al opgesteld in ter tekening aan de partners aangeboden. Er komen meer gegevens beschikbaar voor nadere analyse: meer tijd biedt ons de kans de huidige inzichten verder te verrijken. Daarnaast tonen andere gemeenten serieuze interesse voor de methode, ervaringen en inzichten. Die kunnen breder worden gebruikt. Het is dus zinvol dat de toegepaste methoden verder worden ingezet en hiervoor het bestaande samenwerkingsverbanden te continueren.

- Om die reden stellen we voor het convenant van de City Deal Zicht op Ondernijning door middel van een addendum te verlengen tot het eind van deze kabinetsperiode en te verbreden: via de RIEC's, zo mogelijk met gemeenten rond een centrum-gemeente (zonder dat de eerste groep daarmee wordt afgeremd).

Verder onderzoek naar drugs en vastgoedfraude

Hoewel de eerste resultaten zoals beschreven in hoofdstuk 1 veelbelovend zijn, is nader onderzoek nodig om ze relevant te gaan maken voor de operationele praktijk. Zonder dat de CBS-microdata zelf daarbij ingezet worden, maar wel de patronen van fenomenen die daarmee zichtbaar worden.

Voorgesteld wordt:

- Het diepgaand onderzoeken van de FIU data, gevolgd door het combineren van deze FIU data met de data die reeds in de analyses gebruikt wordt;
- Het treffen van voorbereidingen om op landelijk, gemeentelijk en op wijkniveau het inzicht op te bouwen van de eerdere genoemde "windhappers" die ook in het bezit zijn van onroerend goed en antecedenten en die veroordelingen hebben voor de productie en het gebruik van soft- en harddrugs;
- Het aangaan van gesprekken met banken over het eventueel kunnen laten inlezen van transactiegegevens door het CBS;

Aansluiten en organiseren van de activiteiten op het gebied van data analyse uit de versterkingsplannen.

In elk van de versterkingsplannen zijn voorstellen gemaakt en activiteiten benoemt op het gebied van data analyse en intelligence. Om te voorkomen dat dit tot een versnipperde aanpak leidt, is in het pre-advies van het SBO geadviseerd hierin trekkers te benoemen. Voorgesteld wordt om de inzichten van deze City Deal te delen en de aanpak gezamenlijk met de trekker(s) verder te ontwikkelen zodat het meerwaarde oplevert voor de totale aanpak. Het bij elkaar brengen, verbinden van deze verschillende initiatieven zou moeten leiden tot synergie en zou ook de financiering van de continuering van deze aanpak mogelijk moeten maken. Mogelijk kan het aanjaagteam hier een faciliterende rol in spelen. Voorbeelden die hiervoor in aanmerking komen zijn:

- Het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland, dat zich richt op de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties. Ook in deze samenwerking speelt data een belangrijke rol;
- De ontwikkeling van het Joint Datalab ondernijning (JDo), eveneens onderdeel van het programma één smart overheid van de Taskforce Brabant Zeeland. Het JDo is gericht op het integreren van data en tooling met en voor de partners van het RIEC, zodat er efficiënte en intelligente analyses kunnen plaatsvinden om meer datagestuurd te kunnen werken;



- Het Veiligheidsinformatieknooppunt (VIK), een business intelligence concept dat op gemeenteniveau data uit basisregistraties combineert, analyseert en visualiseert in de vorm van een netwerk. Met het VIK heeft de overheid de mogelijkheid om binnen de regels van de privacywetgeving gegevens uit de basisregistraties te gebruiken om maatschappelijke problematiek, waaronder ondermijning, aan te pakken;
- De Crimeroom, het samenwerkingsverband tussen de Jheronimus Academy of Data Science (JADS), de politie, het Openbaar Ministerie, de FIOD en gemeenten. De Crimeroom is gericht op het genereren van unieke, innovatieve en multidisciplinaire kennis over data-analyse en toepassingen van data science om ondermijnende activiteiten te signaleren en te bestrijden.

Samenhang met andere ontwikkelingen

Naast deze City Deal zijn er ook andere, autonome ontwikkelingen die met elkaar in relatie dienen te worden gebracht. De patronen die in deze City Deal worden ontdekt zouden in samenwerking met iCOV kunnen worden besproken en geverifieerd c.q. gevalideerd op basis van hun ervaringen en inzichten.

Ook werken verschillende gemeenten al met een Urban Data Center (UDC) van het CBS. Binnen een UDC bundelen gemeente en het CBS hun krachten gericht op de inzet van (nieuwe) databronnen voor het beantwoorden van beleidsvragen en het inzichtelijk maken van de lokale ontwikkelingen in de samenleving. In hoeverre het UDC in samenhang met de City Deal kan worden gebracht dient nog te worden onderzocht

Delen van capaciteit en van resultaten

De vragen van de ene gemeente kunnen eenvoudig ook voor andere gemeenten inzichtelijk worden gemaakt; het CBS beschikt immers over microdata van heel Nederland. De analysemethodiek van de City Deal stelt gemeenten in staat om per thema samen op te trekken en onderling te vergelijken. Valideer de uitkomsten bij de ene gemeente met onderzoek op hetzelfde thema in een volgende gemeente; zo versterkt het proces zichzelf. In het eerste jaar hebben de gemeenten elk apart een eigen onderwerp onderzocht binnen één van beide thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking zal helpen: bij het verkrijgen van data, het benutten van beperkte analyse-capaciteit, bij het betrekken van de wetenschap en bij het valideren van de inzichten en resultaten.

In het eerste jaar hebben de gemeenten elk een eigen onderzoeksonderwerp onderzocht, binnen ook weer afzonderlijke thema's (vastgoedfraude en drugs). Meer samenwerking en afstemming tussen gemeenten en tussen beide thema's zal helpen: vanwege de beperkte beschikbare capaciteit en vanwege de noodzaak van het betrekken van de wetenschap en valideren van de opgedane inzichten en resultaten. Bovendien hebben vastgoed en drugs in de criminele praktijk ook vaak met elkaar te maken.

Uitrol naar andere gemeenten

Zoals het Interbestuurlijke Programma van februari 2018 van Rijk en gemeenten beschrijft, is het van belang de opgedane ervaringen en de data gedreven aanpak van ondermijning te delen met een grotere groep gemeenten. Dan kan er uiteindelijk een landelijke uitrol plaats vinden. Er zijn nu al meerdere nieuwe grote gemeenten met serieuze interesse, die in 2019 graag willen aansluiten op deze werkwijze. De huidige deelnemers zullen daar echter geen vertraging mee willen oplopen. Te bezien valt of en zo ja, hoe een tweede groep gemeenten een eigen start kan maken, met gebruik van opgedane ervaring.

Borgen van analyse-ervaring

Door de analisten is relatief veel statistisch onderzoek gedaan. Daarnaast zijn een aantal technieken toegepast waaronder clusteranalyse. Bij de voortzetting van de City Deal dienen de toe te passen datatechnieken verder te worden uitgebouwd en toegepast.

Een belangrijke les: de kennis en beschikbaarheid van een vaste groep data-analisten blijkt cruciaal. Zonder de recent opgedane kennis en ervaring van wetenschappelijke methoden waren de inzichten en resultaten niet mogelijk. Met name de terugkerende expertsessies (waar de inzichten uit data-analyses werden gedeeld) gaven zicht op essentiële data en op

Met opmerkingen 8]: Datascience technieken

Met opmerkingen 9]: Beslisbomen toevoegen



potentieel bruikbare patronen. Stel daarom een vast integraal team van analisten samen dat een langere periode werkt met vaste analisten en domeinexperts van het CBS. Betrek daarbij ook de wetenschap, kennis en ervaring van de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst en de data analisten vanuit het Bureau Management Informatie (BMI) van de landelijke staf Politie.

Juridische coördinatie

Het voortaan samenbrengen of (laten) coördineren van juridische vraagstukken, ongeacht of deze op landelijk of lokaal niveau aan de orde zijn, komt de eenduidigheid ten goede. Ook voorkomt dit dat hetzelfde wiel vaker moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische onduidelijkheden of onmogelijkheden dan door coördinatie effectiever worden geëscaleerd.

Interview Ruben Dood, CBS

‘Zonder data science kun je ondermijning niet in kaart brengen’

‘De City Deal Zicht op Ondermijning is voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’, zegt Ruben Dood, directeur statistische dienstverlening en informatieverstrekking van het CBS. ‘Zo krijgen we meer inzicht in ondermijning. Bovendien heeft het tot een nieuw vakgebied geleid, de kwantitatieve criminologie.’

Hoe kan data science bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in fenomenen die duiden op ondermijning? Over het antwoord op die vraag hoeft Dood niet na te denken. ‘Hoe zou je het probleem in kaart kunnen brengen zonder data science?’ Data analyse is cruciaal om een betrouwbaar beeld te krijgen, stelt hij. ‘Anders heb je niet veel meer dan onderbuikgevoelens. Die zijn veel waard, maar je zult toch moeten controleren of je hypothese klopt.’ Moet je uitgaan van een hypothese? Sommige deelnemers aan de City Deal zouden liever zien dat alle data naast elkaar gelegd worden. ‘Dat is niet zo vruchtbaar. Dan vind je ook correlaties zonder causaal verband.’ Hij noemt het voorbeeld van de onderzoeker die een zeer sterke correlatie ontdekte tussen het aantal ooiervaars per vierkante kilometer en het geboortecijfer. ‘Ooiervaars komen voor in landelijke gebieden. Landelijke gebieden zijn behoudender en men is geloviger. Gelovige mensen hebben vaak een hoger geboortecijfer. Kortom, beide fenomenen hebben dezelfde achterliggende oorzaken, maar de fenomenen hebben niets met elkaar te maken.’

Samenwerking CBS

Het CBS levert een bijdrage aan de City Deal door grote hoeveelheden data beschikbaar te stellen. Deze data, bijvoorbeeld over inkomens, het aantal auto's dat iemand heeft, sociaal-economische factoren, werden in een beveiligde CBS-omgeving geplaatst. Onderzoekers van gemeenten kunnen hier

inloggen, nadat ze een speciale procedure hebben gevolgd. ‘Het gaat immers om zeer gevoelige informatie die alleen gebruikt mag worden ten behoeve van de statistische functie en die nooit herleidbaar mag zijn tot personen of organisaties.’ Ook organiseerde het CBS bijeenkomsten waarin ze uitleg gaven over data-analyse – wat is significant, wanneer is er een correlatie – en over de systemen, de statistische tools en de software.

Onderwereld en bovenwereld

Dood noemt de City Deal ‘voor Nederland als geheel bijzonder waardevol’. ‘We kennen het grote probleem van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.’ Denk aan een boer die op geen enkele manier in aanraking wil komen met criminaliteit, maar er middenin zit nadat hij – te goeder trouw – zijn schuur heeft verhuurd aan iemand die opslagruimte nodig heeft. De schuur verandert in een drugsclub, de boer voelt zich zo geïntimideerd dat er geen weg meer terug is en vervolgens is hij ook nog chantabel. ‘Mensen worden onbedoeld en onbewust meegezogen in een crimineel circuit. Zorg dat je dit soort patronen herkent en ontwikkel beleid om het te voorkomen.’

Zonder wrijving geen glans

‘De samenwerking in de City Deal was een leerzaam proces’, zegt Dood. Daar waren allerlei redenen voor. Zo moet er officieel nogal wat geregeld worden om iemand toegang te geven tot



microdata. Niet alleen waarborgen ten aanzien van geheimhouding, maar de datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Sommige gemeenten hadden behoefte aan meer expertise voor data-analyse en moesten externe professionals aantrekken. Dus moest de procedure om toegang te krijgen tot de gegevens opnieuw plaatsvinden. Bovendien kostte het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. 'Dat leidde tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons', zegt Dood. Hij voegt er direct aan toe: 'Zonder wrijving geen glans. Dit is een nieuw vakgebied. Het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.'

Nieuw vakgebied

Achteraf bezien was het beter geweest als gekozen was voor 'een beetje scrumachtige werkwijze', denkt Dood. 'Een minder vaak wijzigend team van onderzoekers dat maandelijks bij elkaar komt, terugkoppelt aan de gemeenten, praat, leert en

aanpassingen doet.' Op basis van de kennis en ervaringen die het CBS heeft opgedaan met de City Deal pleit hij voor het vervolg van de City Deal voor een andere werkwijze. 'Bij het CBS en bij universiteiten werken wetenschappers die kennis hebben van data en van criminologie. Wij hebben alles in huis om dit soort onderzoek te doen. Universiteiten zorgen voor wetenschappelijke borging. Ik kan me voorstellen dat je een onderzoeksgroep samenstelt met onder anderen medewerkers van gemeenten en andere betrokken partijen, universiteiten en het CBS. Je zou bijvoorbeeld maandelijks cijfers kunnen leveren over hoe het staat met de ondermijning en eens per jaar een diepgaande rapportage. Met een vast team komt er een veel structurelere kennisopbouw.' Een mooi effect van de City Deal is volgens Dood dat er meer invulling wordt gegeven aan kwantitatieve criminologie. 'Ik zou het een geweldig succes vinden als er over vijf jaar in Nederland ook een hoogleraar kwantitatieve criminologie is.'



4. Verwachtingen verdere ontwikkeling

Deze City Deal heeft zoekend vorm gekregen: gaandeweg groeide het denken, doen en het vertrouwen in deze aanpak. Er lag geen vast omlijnde strategie naast de onderzoeksofzet: de ontwikkelingen ontstonden uit expertise en uit professionele intuïtie. Dat heeft soms geleid tot gevoelens van stroperigheid, tot verwarring wie welke analyse-capaciteit zou inbrengen, of tot onbegrip voor juridische of technische complicaties die optraden. Of die rimpels te vermijden waren zullen we niet meer echt te weten komen, maar nu de methode wel bekend is kunnen we doorpakken. Nu kunnen nieuwe partners er hun voordeel mee doen, hun leercurve zal beduidend korter zijn. Die kansen schetsen we hier.

Bij het vervolg van deze aanpak zal ook nadrukkelijk moeten worden onderzocht op welk(e) eventueel andere thema('s) en welke wijze de aansluiting mogelijk is met de RIEC's. Met name op het gebied van analyses, van het eventuele gebruik van de Veiligheidsinformatie-knooppunten van gemeenten⁵ en van de mogelijke inzet van de Urban data Centers van het CBS.

Voor een vervolg van analyses op vastgoedfraude en drugs zien we nu deze **vijf kansen**.

1) Regionale Informatie en Expertise Centra

De betrokkenheid van de **Regionale Informatie en Expertise Centra** (RIEC's) beperkt zich nu nog tot het beperkt deelnemen aan lokale project-overleggen en domeinexpert-sessies. Om daarbij betrokken te blijven neemt het Landelijk Informatie en Expertise Centrum ook deel aan het Coalitieoverleg.

Bij verlenging van deze City Deal valt te bespreken of en zo ja hoe de data-analyses van deze City Deal waarde hebben voor de Ondernijnings-beelden van de RIEC's (voorheen: de Bestuurlijke Criminaliteitsbeeld Analyses, BCBA's). Ze kunnen deze waarschijnlijk ondersteunen. Daarnaast zouden ze voorafgaand aan operationele projecten als verkenning kunnen dienen, om vast te stellen welke bronnen relevante en bruikbare informatie bevatten. Temeer omdat de thema's waar deze City Deal zich tot nu toe op heeft gericht, ook thema's zijn waar de RIEC's zich op richten.

Deze kaart toont de indeling van Nederland in 10 RIEC's.



2) Verbinding vastgoed met drugs

In algemene zin valt er een **verbinding te maken tussen de thema's** vastgoedfraude en drugs. Als een combinatie mogelijk is op basis van de microdata en aanvullende data (al dan niet gemeentelijk) per gebied, tussen een of meerdere vastgoedprofielen en de productie of handel in soft- of harddrugs, dan kan dit versterkend werken en focus aanbrengen voor nader onderzoek op ondermijnende criminaliteit. Veel drugopbrengsten

⁵ <https://ibestuur.nl/podium/vik-haalt-meer-uit-basisregistraties>



worden immers gebruikt als investering in vastgoed, waarmee drugscriminelen voet aan de grond krijgen in de gemeente. Zin er overeenkomsten tussen enerzijds de gebieden waar drugs worden geproduceerd, verhandeld en/of gebruikt en anderzijds de gebieden met vastgoedfraude, waar panden voor speculatie worden gebruikt? Dat biedt mogelijk nieuwe perspectieven.

De gemeente Amsterdam heeft in haar onderzoek veelvuldig met enkele banken een zogeheten 'keukentafeloverleg' gevoerd. Bij deze overleggen werden geen feitelijke gegevens maar wel inzichten met elkaar gedeeld. Deze inzichten hebben bij een van de banken al geleid tot een eigen intern onderzoek, gevolgd door enkele FIU meldingen. Nieuwe analyses op de monitoring van betalingsverkeer toonden patronen die daarvoor, zonder dit inzicht uit data-analyse, nog niet als verdacht werden herkend. Vervolg overleggen staan inmiddels gepland en de verwachting is dat ook de andere aangesloten banken de opgedane inzichten gaan gebruiken en hun ervaringen delen met de aan deze City Deal deelnemende partijen.

3) Clusteranalyse van risicofactoren

Voor vastgoedfraude in wijken van de G4 geeft **clusteranalyse** een beeld van de meest risicovolle wijken in de G4 en het bijbehorende risico, gebaseerd op de samengestelde vastgoedprofielen. Dit geeft focus en prioritering voor de aanpak van preventie en bestrijding van bepaalde fenomenen/modus operandi binnen de vastgoedfraude.

[Redacted content]

⁶ In dit rapport wordt onder een windhapper verstaan iemand die van de lucht lijkt te leven dus geen bron van inkomsten heeft zoals een inkomen als werknemer uitkering zelfstandige of ander inkomen zoals huuropbrengsten die bekend zijn bij de Belastingdienst.



Interview: dr. Arno Knobbe, docent data science Universiteit Leiden

‘We ontdekken patronen die we nog niet kennen’

‘Complexe datasets bij elkaar brengen en analyseren, dat is wat data science doet’, zegt Arno Knobbe, universitair docent aan het Leiden Institute of Advanced Computer Science (LIACS) van de Universiteit Leiden. ‘Daarmee haal je inzichten en bevindingen naar boven die je niet ziet als je alleen in je eigen gebiedje kijkt.’

Vaak kijken mensen binnen een beperkt gebied, stelt Knobbe. ‘Bijvoorbeeld alleen naar de fiscale aspecten, of alleen naar de sociale aspecten. Dat geeft een heel sterke bias. Dan kijk je alleen naar mogelijkheden die binnen dat beperkte domein liggen. Data science levert verbreding op. Door een heleboel databronnen aan elkaar te koppelen, zie je overstijgende patronen.’ Daarom is de City Deal Zicht op Ondernijning volgens Knobbe waardevol. In de beginfase van de City Deal heeft hij de betrokken partijen bijgepraat over data science. Zijn boodschap was duidelijk: ‘Zorg dat je niet alleen hypothesegedreven naar de data kijkt, maar laat de data de hypothesen genereren.’

Niet het gebaande pad

Klassieke wetenschap is in hoofdlijnen hypothesegedreven, legt Knobbe uit. ‘Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Dat wil je zeker weten, dus je gaat data verzamelen om die hypothese te toetsen. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan toets je: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt.’ Het voordeel van data science ten opzichte van klassieke wetenschap is dat je méér kunt zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Knobbe: ‘Laten we van het gebaande pad af gaan en met een open mind kijken. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?’

Nieuwe inzichten

Knobbe is als datawetenschapper bijvoorbeeld betrokken bij LottoNL-Jumbo, de grootste schaatsploeg van Nederland. Welke factoren in de training zorgen ervoor dat een schaatser in topvorm op het ijs verschijnt? Van welke trainingen wordt

de schaatser fitter, van welke vermoed? ‘De coach let daar natuurlijk ook op. Die keek naar een handvol factoren.’ Dankzij data science konden wetenschappers naar honderden factoren kijken. Knobbe: ‘Daar kwamen duidelijke patronen uit. Als je dit doet, word je sneller. Als je dat doet juist niet.’

Kan data science op het gebied van ondernijning ook tot nieuwe inzichten leiden? ‘Het kan je een richting op sturen.’ Knobbe verzint een voorbeeld. ‘Ongebruikelijke financiële transacties boven de € 25.000 moeten gemeld worden. Dan zegt jouw onderbuikgevoel misschien dat criminelen daar net onder gaan zitten. Ze maken € 24.900 over. Dus daar ga je naar zoeken. Maar misschien levert data science de kennis op dat de gemiddelde ondernijmer veel lager gaat zitten en nooit meer dan € 18.000 stort. Dat kun je dan verder onderzoeken.’

Vruchten plukken

Data science is een exploratief proces. Het kan allerlei hypothesen opleveren, die vervolgens nog getoetst moeten worden. ‘Verzamel daarom meer data dan in eerste instantie noodzakelijk lijkt’, adviseert Knobbe. ‘Dus niet aan de domeinexpert vragen: welke data heb je nodig? Want dan krijg je te horen wat je al weet en ben je weer ouderwets je hypothesen aan het toetsen.’ Voor datawetenschappers vormen de juridische kaders, zoals de doelbinding in de privacywetgeving, een beperking. Knobbe: ‘Dat werkt remmend. Je wilt toch patronen ontdekken die je nog niet kent? Er kan zo veel! Laten we datasets koppelen. De City Deal Zicht op Ondernijning zal heus niet het eerste data science-project zijn waarbij gevraagd werd: “weet je echt zeker dat je deze variabele ook wilt meenemen?”, terwijl die variabele dan juist iets interessants oplevert.’ Wat is zijn advies aan de City Deal? ‘Ga ermee door. Je gaat zeker vruchten plukken.’



5. Achtergrond: opzet en verloop City Deal 'Zicht op Ondernijning'

5.1 Aanleiding en doelstelling

Op 28 april 2016 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" uit. Dat was het antwoord op de adviesaanvraag van het kabinet van 26 mei 2014, over het thema "Big Data, veiligheid en privacy". De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het rapport geeft uitgangspunten voor data-analyse op het terrein van de veiligheid (Kamerstukken II 2016-2017, 26643, nr. 426). Daaraan vooraf ging onder meer het pionierswerk van het Openbaar Ministerie (met FINPRO) en de gemeente Rotterdam (Big Data Onderzoek Rotterdam Zuid).

Volgens het kabinet biedt het gebruik van data-analyse kansen voor de uitvoering van de verschillende overheidstaken, voor het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie (zoals door op risicoschatting gebaseerde inspecties). Kansen liggen bij het werk aan veiligheid, dienstverlening en zorg voor burgers.

De verdere ontwikkeling van data-analyse moet gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal staan hierbij de bescherming van de privacy (zoals persoonsgegevens), het verbod van discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

Dit onderzoek is gericht op criminaliteitsstatistiek en levert geen informatie op die tot personen herleidbaar is. Dus ook geen informatie die direct geschikt is voor operationele doelen, waaronder opsporing, met betrekking tot bepaalde personen. Wel kunnen partners van deze City Deal de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse verder gebruiken: om die binnen de grenzen van haar wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover die partner rechtmatig beschikt. Zo zouden de RIEC's de met de analyses opgedane inzichten gebaseerd op relevante bronnen en gegevens kunnen benutten voor de uitvoering van hun activiteiten.

De wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben een algemeen normerend karakter en kunnen pas in de praktijk een concrete invulling krijgen. De grenzen van wat wel of niet mag, zijn soms nog onduidelijk. Dit kan via experimenten worden verhelderd om er praktische lessen uit te trekken. De kabinetsreactie ziet het uitvoeren van experimenten als actiepoint voor de verankering en uitwerking van de beleidsuitgangspunten en voor de versterking van de wettelijke basis onder data-analyses. Deze City Deal vult dit in met vijf experimenten.

Op 28 juni 2017 is het convenant onder deze City Deal ondertekend door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, naast de ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën/Belastingdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze City Deal is een onderzoeksproject dat zich via data-analyse richt op het verkrijgen van inzichten en handelingsperspectieven voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat gebeurt door het zoeken naar patronen en (samenhangende) indicatoren. (Opsporing van individuele strafbare feiten valt hier nadrukkelijk buiten.)

De hoofddoelen van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' zijn:

- 1 bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit
- 2 meer inzicht verkrijgen in de methodiek van Big-Data Analytics.

Ad 1: We willen meer inzicht krijgen in de onderliggende patronen van ondermijnende criminaliteit, voor het formuleren van een strategie voor handhaving en preventie en ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Daarvoor willen de partners de volgende inzichten realiseren:



- a. Het herkennen van lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit; het herkennen van gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches; het onderkennen van (gebrek aan) maatschappelijke weerbaarheid.
- b. Het verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken, drempels te kunnen opwerpen en instrumentarium te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit per deelnemende partij.

Ad 2: We willen meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij het in kaart brengen van de onderliggende patronen in de te onderzoeken thema's, als bijdrage aan een effectieve en legitieme inzet van data-analyse door samenwerkende overheden.

Daarvoor willen de partners dit realiseren:

- a. Inzicht in de kwaliteit van de beschikbare data die noodzakelijk is voor het kunnen verrichten van betrouwbare analyses en inzicht in eventuele onvolkomenheden in de beschikbare databestanden, ten behoeve van gerichte acties door de deelnemende partijen ter verbetering van de eigen datasystemen;
- b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor het uitvoeren van data-analyse met gegevens van verschillende publieke partijen en mogelijk ook private partijen;
- c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop (*Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 426*); het trekken van praktische lessen en deze beschikbaar maken;
- d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse, zoals voor criminaliteitsbestrijding, door een reproduceerbaar, transparant traject en zo bijdragen aan een breder debat over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van data-analyse;
- e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het opstellen van data-analyses.

5.2 Centrale onderzoeksmethode

Voor het juiste begrip van de criminologie als wetenschap zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken essentieel. *Kwantitatieve* criminologie (zoals deze City Deal) gebruikt experimentele methoden en technieken voor het objectiveren en kwantificeren van fenomenen bij criminologische onderzoeksvragen. Daarentegen richt de *kwalitatieve* criminologie zich op de narratief achter deze criminologische fenomenen, met bijvoorbeeld diepte-interviews en document analyses.

Data-analyses kunnen op verschillende manieren worden toegepast. Wij zijn zowel toetsend als exploratief te werk gegaan. Zo startte Amsterdam vanuit de hypothese dat stichtingen met een ANBI status die handelen in vastgoed, gevoelig zouden zijn voor ondermijnende criminaliteit. Terwijl Rotterdam en Den Haag eerst een verkennend beeld over de handel in vastgoed wilden ophalen, gebaseerd op de uitkomsten van data-analyses. Ook Utrecht heeft exploratieve data-analyses genomen als uitgangspunt voor hun onderzoeken. De data-analyses van de B5 zijn verklarend en gericht op voorspellingen.

5.3 Aanpak en organisatie

Na ondertekening van het convenant hebben de gemeenten multidisciplinaire projectteams opgericht. Bij het CBS vonden brainstormsessies plaats op de thema's Vastgoedfraude en Drugs met diverse partijen, om zoveel mogelijk input te krijgen en aangrijpingspunten te vinden. Hierna zijn per gemeente kleinere sessies met domeinexperts gehouden, vanuit partijen als politie, gemeente, belastingdienst, banken, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Beroepsvereniging van Notarissen, de farmaceutische industrie



e.d. En er vonden verdiepende gesprekken plaats met domeinexperts van het CBS om te komen tot uitleg en meer begrip van de bestanden voor de data-analyses.

Parallel hieraan hebben de gemeenten hun plannen van aanpak vorm gegeven, gevolgd door een onderzoeksopzet. Nadat de onderzoeksopzet per gemeente door alle coalitiepartners werd goedgekeurd, troffen zij de technische en organisatorische voorbereidingen voor toegang tot de Remote Access (RA) omgeving van het CBS. Daar vindt de feitelijke analyse plaats op de per thema geduide microdatabestanden.

Het Coalitieoverleg bestaat uit alle partijen die het convenant hebben ondertekend. Dat vergaderde eens per twee maanden en het had vooral een coördinerende functie tussen alle partners. Behalve de voortgang bespreken werd hier vooral overleg gevoerd over het nut en de noodzaak om bepaalde gegevens van deelnemende partners te kunnen krijgen en gebruiken, over de mogelijke handelingsperspectieven die de inzichten op de data-analyses opleverden en over presentaties door gemeenten of externe partijen.

Op gemeenteniveau heeft de lokale driehoek het eigen plan van aanpak met de onderzoeksopzet besproken en vastgesteld. Daarnaast heeft elke gemeente een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak door de leden van het coalitieoverleg werden de stappen gezet om toegang te krijgen tot de RA-omgeving van het CBS. *De uitkomst is een zelfstandig resultaat van de City Deal: hij staat samengevat als infographic in Bijlage 2 van dit rapport.*

Op rijksniveau is er een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het CBS. Naast de voortgang werden in deze werkgroep met name facilitaire onderwerpen en escalatiepunten besproken.

Het maandelijks Operationele Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en het CBS besprak diverse onderwerpen en deelde de leer- en evalueerpunten. Hier werden afspraken gemaakt over het verkrijgen van bepaalde gegevens, zodat dit desgewenst gecoördineerd kon plaatsvinden, zoals bij het Landelijk Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU). Ook de benodigde capaciteit en inzet van extra data science-analisten werd hier regelmatig besproken.

5.4 Observaties en reacties uit de Tussen-evaluatie van mei 2018

Voordat we hierna dieper ingaan op de afzonderlijke thema's vastgoed en drugs, willen we eerst nog de ontwikkelde methode beter beschouwen. Wat kwamen we tegen bij dit experiment?

In april 2018 is de City Deal tussentijds geëvalueerd door de partners. Hun reacties zijn toen opgetekend in de *'Tussenevaluatie en inventarisatie behoefte en continuering City Deal ZoO'*, verschenen op 25 mei 2018. In dit hoofdstuk vatten we de inzichten uit deze tussen-evaluatie samen, omdat die een goed beeld geven van de doorgemaakte ontwikkeling.

Alle deelnemers gaven toen aan dat ze veel leren van de samenwerking en van het data-onderzoek. De ervaring met data-analyse blijkt niet alleen nuttig in het kader van deze City Deal, maar is ook bruikbaar in andere en toekomstige projecten. Het CBS heeft aangegeven dat dit ook intern bijdraagt aan meer kennisdeling. De samenwerking wordt ervaren als een unieke kans om van elkaar te leren en als één overheid samen te werken aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarmee heeft het project deuren geopend die voorheen dicht zaten, niet alleen tussen de deelnemers maar ook naar externe partijen.



Kenmerkend voor een (complex) samenwerkingsproject als deze City Deal is dat je te maken krijgt met een veelheid aan partijen, verwachtingen, verantwoordelijkheden, ambities en praktische hobbels. Door deze complexiteit is er veel overleg nodig tussen de verschillende partijen. De tempoverschillen in vorderingen en ambities tussen de gemeenten hebben er ook toe geleid dat het eerste deel meer tijd kostte dan was gepland. Dit leidde niet alleen tot vertraging maar ook tot frustratie bij de partijen.

Het traject kende dus een lange en vooral procesmatige start met (toen nog) weinig aandacht voor de operationalisatie, hetgeen zich vaak wreekt in een gebrek aan (analyse)focus, het ontbreken van essentiële data van externe bronhouders en een gebrekkige en gefragmenteerde analysecapaciteit. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke ambitie niet realistisch was gepland in termen van capaciteit, tijd en geld. Daardoor bleef er te weinig tijd en geld over voor verdiepende analyses, zodat het niet mogelijk bleek om binnen de oorspronkelijke termijn (juni 2018) de gehoopte inzichten op te leveren.

Data-onderzoek is in de praktijk een weerbarstig proces gebleken. De gemeenten liepen voor een groot deel tegen dezelfde dingen aan. Een van de grootste problemen met het data-onderzoek was de wisselende en gefragmenteerde data-analysecapaciteit in het project. Dit bleek bij alle deelnemende organisaties die analysecapaciteit leverden een probleem. Bij het CBS waren de (financiële) middelen ook beperkt, waardoor interessante aanvullende data niet konden worden toegevoegd. Beschikbaarheid van de data en van analysecapaciteit om deze data te verwerken is essentieel gebleken voor dit project.

Daar staat tegenover dat de deelnemers zich positief uitlaten over de Remote-Access omgeving van het CBS en het kunnen beschikken over 'unieke' data op landelijk niveau. Deze omgeving borgt de privacy en de outputcontroles voorkomen kansen op datalekken. De data in de RA omgeving is sinds april 2018 voor alle partners beschikbaar en wordt momenteel nog verrijkt met data van externe bronhouders, waaronder gemeentelijke data.

Een data-scientist wil niet per definitie veel data, maar vooral goede en bruikbare data om verkennend nieuwe inzichten te kunnen op doen. De wettelijk vereiste doelbinding beperkt echter op zijn beurt het beschikbaar stellen van data. Dit blijkt een lastige paradox. Het beschikbaar krijgen van externe data van bronhouders vergt veel (juridische) discussie en investering in 'goodwill' en uitleg over doelbinding. Dit vergt veel meer tijd en energie van alle betrokkenen dan was voorzien.

5.5 Lessen en kansen uit dit verloop

Om diverse redenen heeft het krijgen van inzichten bij aanvang langer geduurd dan vooraf verwacht. Dat had met name te maken met beperkte en wisselende personele capaciteit, de beschikbare analysecapaciteit en de moeite om – aanvullend op de CBS-data – eigen data van externe bronhouders te verkrijgen. De voorbeelden over vastgoed komen vooral uit het Amsterdamse project, dat aanvankelijk voorop liep ten opzichte van de andere vier gemeenten.

Inmiddels is er sprake van een gelijkwaardig optrekken met de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Te verwachten valt dat de eerste inzichten al binnenkort kunnen worden verrijkt met lokale inzichten ('output') vanuit de vier andere deelnemende steden. De gemeenten zijn nog doende met de juridische grondslagen voor het gebruik en de uitvraag van gegevens uit eigen gemeentelijke bestanden, zoals verstrekte subsidies, opleidingen en schooluitval, overlast, panden die onderzocht zijn, et cetera. Amsterdam heeft dit proces voor de aan het CBS te leveren gemeentedata reeds afgerond. De Commissie Persoonsgegevens Amsterdam heeft over de levering van gemeentedata aan het CBS positief geadviseerd.



Er worden voorbereidingen getroffen om gegevens van verdachte transacties bij de FIU via het CBS te pseudonimiseren, om die in de analyseomgeving beschikbaar te krijgen en aanvullend te gebruiken. Daaruit verwachten we interessante nieuwe inzichten.

Een andere les: de CBS-wet en de Algemene Verordening Gegevensbescherming maken het mogelijk om statistisch onderzoek te doen met microdata en aanvullende data van diverse organisaties onder blijvende bescherming van de gewenste vertrouwelijkheid, waardoor dit onderzoeksproject kan plaatsvinden. Momenteel staat de *Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden* uit voor internet-consultatie, die raakt aan dit vraagstuk.

Verder bleek dat bepaalde politiegegevens niet in een database vervat zijn of niet zodanig dat het opvragen voor deze analyses mogelijk is, terwijl deze gegevens wel zeer relevant zijn voor de City Deal. Dit speelt met name bij lopende rechercheonderzoeken. Ook dit verdient nadere aandacht.

Interview: Kees Lacet, adviseur Aanpak criminaliteit, Amsterdam

‘Informatie delen is cruciaal’

‘Alles staat of valt met data’, zegt Kees Lacet, die zich al meer dan twintig jaar bezighoudt met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hij treedt op als adviseur van de gemeente Amsterdam bij de City Deal Zicht op Ondernijning. ‘Deze samenwerking kan een enorme bijdrage leveren aan de aanpak van ondernijnende criminaliteit.’

Misschien werd de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor het eerst goed zichtbaar in de jaren negentig van de vorige eeuw. ‘Dat was de tijd van de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Maarten van Traa’, vertelt Lacet. Zelf werkte hij destijds bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam. Een van de conclusies van een onderzoek op initiatief van de commissie-Van Traa luidde dat de overheid niet meer de baas was in het Wallengebied. Om de criminaliteit aan te pakken, zette Amsterdam het Wallenproject op. ‘Toen zagen we al dat informatie delen cruciaal is.’ Lacet ging daarmee door toen hij in 2000 op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad het Van Traa-team oprichtte, waaraan hij tot 2012 leiding gaf. ‘Dat team beperkte zich niet tot de Wallen, maar richtte zich op de hele stad. De naam Van Traa-team kozen we als een eerbetoon aan Van Traa, die inmiddels overleden was.’

Ook toen al data-analyse

Lacet ging in 2012 met pensioen. Direct daarna ging hij aan de slag in IJmuiden, om het havengebied op te schonen. ‘Even weg uit Amsterdam om mijn opvolgers niet voor de voeten te lopen.’ Sinds 2017 werkt hij weer voor de

gemeente Amsterdam. ‘De City Deal kwam eraan. Daar wil Amsterdam graag een bijdrage aan leveren, zeker op het gebied van data-analyse.’ Informatie delen, gegevens uitwisselen, daar zette Lacet als hoofd van het Van Traa-team al stevig op in. ‘We kregen van het Kadaster gegevens over verkoop van onroerend goed. Wie koopt, wie verkoopt, wie is de notaris, zit er een hypotheek op? Die gegevens legden we naast informatie van politie en justitie. Dat was ook data-analyse, maar lang niet zo geavanceerd en wetenschappelijk als nu.’

Witwassen

In de City Deal richt Amsterdam zich op stichtingen en vastgoed. ‘Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Het geld komt zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed.’ Het onderzoek loopt nog, maar inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat binnen die groep velen hoog scoren op de verdachtenlijst van de politie. ‘Als blijkt dat op grote schaal misbruik gemaakt wordt van stichtingen, kun je gericht handhaven. Of ervoor zorgen dat er bij de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld een bel gaat rinkelen als iemand



bestuurder is van meer dan vijf stichtingen. En uitzoeken of dit in heel Nederland speelt.’

Je weet niet wat je niet weet

‘De meerwaarde van de City Deal is dat we inzicht krijgen in dit soort patronen’, zegt Lacet. ‘Ik heb me nooit gerealiseerd over hoeveel data het CBS beschikt. Dat is ongelooflijk. Je kunt dus ook op een andere manier te werk gaan. Niet een hypothese toetsen, maar databronnen naast elkaar leggen en kijken wat eruit komt. Je weet niet wat je niet weet. Juist op het terrein van ondermijning en criminaliteit, waar alles onzichtbaar en verborgen

is, is dat interessant. Laat inhoudelijk deskundigen en datawetenschapper met elkaar samenwerken. Als we de gelegenheid krijgen voor verlenging, wordt dat een zinvol traject.’ Als het aan Lacet ligt worden de privacyregels dan opgerekt. ‘Niet voor burgers of private organisaties, maar voor overheden. De privacywetgeving zorgt voor tijdverlies. De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld is een gigantisch probleem. Zorg daarom dat het makkelijker wordt om informatie uit te wisselen voor overheidsorganisaties die samenwerken om ondermijning te bestrijden.’

6. Gedetailleerde beschrijving aanpak vastgoedfraude

Na de algemene beschrijving hierboven volgt nu in meer detail de aanpak die is ontwikkeld.

De centrale onderzoeksvraag van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag samen was: “Hoe kunnen we meer inzicht krijgen in de patronen en onderliggende mechanismen van vastgoedfraude in Nederland, door gebruik te maken van data analytics op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en data van de gemeente en derden (zoals bijvoorbeeld het Kadaster)?” Daarnaast richtte Amsterdam zich nog extra op stichtingen en verenigingen in relatie tot vastgoedfraude.

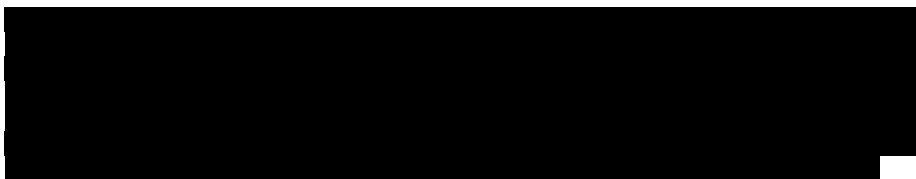
Voor een goed begrip van de context: vastgoedfraude kan worden onderverdeeld in speculatie (verhandelen) of exploitatie (gebruik). Deze steden focussen zich op de verschijningsvormen of modus operandi van beide aspecten. Daarnaast hebben zij interesse in de onderliggende financiële geldstromen en geografische zoekgebieden.

6.1 Onderzoeksvragen vastgoedfraude per gemeente

De gemeenten hebben eerst elk een projectplan opgesteld met hun onderzoeksvragen.

De eigen onderzoeksvraag van Amsterdam:

Op welke wijze kan met data analytics zicht worden verkregen op niet-integere (buitenlandse) financieringen van onroerend goed en daarin gevestigde functies in Amsterdam die in eigendom zijn van stichtingen en verenigingen, in het bijzonder met een ANBI status?



Onderzoeksvraag van Den Haag en Rotterdam:

Op welke wijze kan met behulp van data analytics zicht worden verkregen op patronen die iets zeggen over de integriteit van financiële stromen en vastgoedfraude?



De deelnemers raakten verheugd door de toepassing van verschillende analysetechnieken, de gezamenlijke landelijke aanpak en de enorme verscheidenheid van (landelijke) databronnen. Een grote meerwaarde is de uitgebreide duiding van risicofactoren voor vastgoedfraude. Dat werkt als volgt.

Voor een goede inschatting van het risico voor de verschijningsvormen van vastgoedfraude is het belangrijk eerst de vastgoedmarkt als geheel te beschrijven. Dit referentiebeeld illustreert waarop de risicovolle vastgoedobjecten zich onderscheiden van andere objecten.

Daartoe is een lijst van risicofactoren opgesteld uit de bestaande literatuur en uit ervaringen van (vastgoed) praktijk-experts. Een gedetailleerde uitwerking laat van deze indicatoren zien: wat hun algemene definitie is, hoe hoog het geassocieerde risico is, hoe ze geduid kunnen worden in de data, welke databronnen hiervoor nodig zijn en wat de haalbaarheid is van het analyseren van deze indicatoren in het kader van de City Deal.



6.2 Voorspellende modellen voor risicofactoren



Om de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' goed te borgen is inmiddels de basis gelegd van een dashboard, gemaakt van de resultaten die volgen uit de hiervoor genoemde analyses. De resultaten worden op een zodanige wijze weergegeven dat deze eenvoudig te interpreteren zijn en aansluiten bij de werkwijze van medewerkers die zich



bezighouden met de aanpak van ondermijning. Hierdoor kunnen niet alleen de leden van deze City Deal, maar ook andere medewerkers die zich bezighouden met beleid of opsporing gebruik maken van de inzichten die zijn opgedaan met dit onderzoeksproject.

6.3 Toepassing juridisch toetsingskader

Door in deze City Deal met regelmaat de uitkomsten van de analyses te delen met diverse domeinexperts ontstonden er nieuwe inzichten. Die leidden vervolgens weer tot de uitvraag van nieuwe c.q. aanvullende gegevens/microdata uit bronnen van het CBS, of aanvullende gegevens van partijen als het Landelijk Kadaster, het Openbaar Ministerie of de Nationale Politie.

In het juridisch toetsingskader staat beschreven dat het uitvragen van gegevens van additionele bronnen wordt voorafgegaan door overleg en discussie, wat leidt tot een onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk verzoek. Levering van de gegevens vond pas plaats nadat de gevraagde bronhouder voldoende juridische grondslag zag voor het verstrekken.

Er is in dit kader overigens nog overwogen om ontheffing te vragen aan het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente, ingevolge artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet Rijksbelastingen (dat biedt een uitwerking van artikel 67 Awr en de Invorderingswet 1990 vanuit het Rijk). Door deze ontheffing is het mogelijk om gegevens over lokale heffingen via het CBS beschikbaar te krijgen in de CBS-analyse omgeving, zodat deze in de analyses konden worden meegenomen. Omdat de toegevoegde waarde laag werd ingeschat afgezet tegen de inspanningen, is hier van afgezien.

Vastgoedfraude speelt een belangrijke rol binnen de ondermijnende criminaliteit. Met vastgoed bedoelen we woningen, winkels, horeca, en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude vindt plaats door exploitatie of speculatie. Met exploitatie focussen we op het onrechtmatig gebruik van vastgoed en met speculatie op transacties van vastgoed en bijbehorende criminele activiteiten en investeringen. Zo kan vastgoed worden gebruikt om hennep te kweken of om huisjes te melken. Daarnaast kunnen criminelen door snelle waardeinstijgingen van het onroerend goed hun geld witwassen.

Inzicht in malafide activiteiten met vastgoed is essentieel voor een gerichte aanpak van de ondermijnende criminaliteit te komen en om kwetsbare deelgebieden en branches te detecteren. Binnen de City Deal heeft elke gemeente een specifieke focus. Amsterdam richt zich in het bijzonder op stichtingen (en verenigingen) en hoe deze misbruikt worden als vehikel voor het plegen van vastgoedfraude. Rotterdam is geïnteresseerd in de financiële transacties en (criminele) geldstromen rondom vastgoedfraude. Den Haag heeft een meer algemene scope en daarmee een brede(re) invalshoek tot vastgoedfraude.

6.4 Woningmarkt in waarde

Vastgoedfraude is onder meer in trek bij criminelen voor de snelle winst die er mee te verdienen valt. Vastgoed is, zeker in de grootste steden van Nederland, namelijk van grote waarde en de verwachting is dat die waarde ook blijft stijgen. In een analyse van de UBS-bank blijkt dat Amsterdam in 2017 op nummer 3 staat van de grootste stijgers in de woningmarktwaarde ter wereld. Bij een aanhoudende groei zou de woningwaarde binnen bijna 6 jaar al kunnen verdubbelen. Voor 2017 wordt de totale verkoopwaarde van Amsterdam op 176.4 miljard geschat.

6.5 Risicofactoren voor vastgoedfraude



100

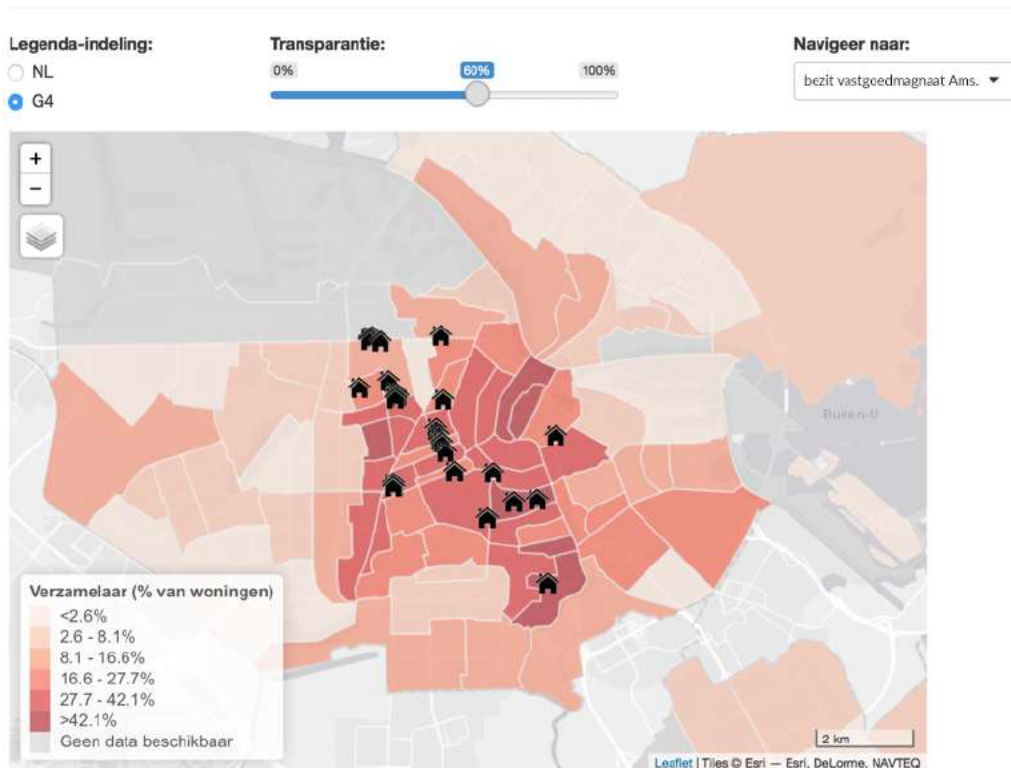
[REDACTED]

Een tweede risicofactor zijn de zogeheten **windhoppers**. Dit zijn woningeigenaren met een huishoudinkomen onder de armoedegrens en een vermogen onder de bijstandsnorm. ■■■■
■■■■ Tenzij de hypotheek op de woning al is afgelost, kan men zich afvragen hoe deze eigenaren een woning kunnen bezitten om in te wonen, laat staan een woning om te verhuren.



De **huisjes** in onderstaande figuur zijn van de betreffende vastgoedmagnaat.

Grootste 4 steden



6.6 Bestuurders van stichtingen en verenigingen



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



Interview Stephan van der Zwaard, datawetenschapper

‘We willen de risico’s op vastgoedfraude herkennen’

‘Dankzij data-analyse kom je patronen tegen die je op voorhand niet had verwacht. Je krijgt een breder beeld’, zegt Stephan van der Zwaard, gepromoveerd datawetenschapper en in de City Deal betrokken bij onderzoeken naar vastgoedfraude. ‘Met voorspelmodellen van risicofactoren krijg je meer inzicht in ondermijning en kun je gericht handhaven.’

‘Bij eerdere onderzoeken naar vastgoedfraude werd vaak maar naar één regio of stad gekeken’, zegt Van der Zwaard. ‘Terwijl je veel meer inzicht krijgt als je gegevens van verschillende steden of heel Nederland naast elkaar zet. In de City Deal ligt voor vastgoedfraude de nadruk op de G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dan zie je welk fenomeen in een bepaalde stad vaker voorkomt dan in andere steden en welke stad op welk fenomeen moet focussen.’

Exploitatie of speculatie

Vastgoedfraude doet zich op verschillende manieren voor. Het kan te maken hebben met exploitatie, het onrechtmatig gebruik van vastgoed. Bijvoorbeeld panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. De fraude kan ook op het gebied van speculatie liggen; panden die verhandeld worden, bijvoorbeeld om vermogen wit te wassen. ‘Wij kijken naar factoren die duiden op een verhoogd risico.’ Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe vaak huizen verkocht werden tussen 1995 en 2016. ‘Hoe vaak wordt een huis verkocht? Wat is normaal? Dan kom je ook panden tegen die elk half jaar verkocht worden, doorsluishuizen.’

Handvatten voor handhaving

Als data-analist werk je niet altijd hypothese gestuurd, maar je hebt wel focus nodig, stelt Van der Zwaard. ‘Zo zie je bij wijze van spreken dat er in Amsterdam veel appartementen zijn. Maar wat zegt dat over vastgoedfraude? Wat erg helpt is een bril opzetten om risico’s op vastgoedfraude te herkennen. Daarom deden we literatuuronderzoek en spraken we met domeindeskundigen. Het is mooi als je een wisselwerking creëert tussen inzichten uit de praktijk en inzichten die de data-analyse oplevert. Door de City Deal komt dat dicht bij elkaar.’ Dit biedt volgens Van der Zwaard handvatten voor de handhaving. ‘Als je weet dat bepaalde risicofactoren in sommige wijken vaak voorkomen, kun je ervoor kiezen om hierop te focussen voor een gerichte aanpak.’

Niet alle data beschikbaar

In de praktijk is het combineren van databronnen soms lastig. ‘Je hebt te maken met

privacywetgeving. Ook als het niet om opsporing gaat, maar om wetenschappelijk onderzoek, zoals bij de City Deal. Zo hebben we lang moeten wachten voordat de data gedeeld konden worden van de verkoopcijfers van vastgoed, die het Kadaster levert aan het CBS.’ Ook zijn bepaalde gegevens nog niet beschikbaar, zoals data over verdachte transacties of over de herkomst van financiering van vastgoed. ‘Als iemand een pand koopt zonder hypotheek, waar komt dat geld dan vandaan? Is het een onderhandse lening? Komt het geld uit het buitenland, of zelfs uit een risicoland? Dat is belangrijke informatie, maar die hebben we nog niet. Je moet kunnen rechtvaardigen waarom je die gegevens nodig hebt en je mag niet meer vragen dan nodig is. Voordat gegevens beschikbaar zijn, gaat daar juridisch veel aan vooraf.’ Dergelijke waarborgen zitten zowel aan de voorkant als aan de achterkant. ‘Alle gegevens zijn gepseudonimiseerd. We werken in een beveiligde omgeving van het CBS. Voordat gegevens naar buiten gebracht worden doet het CBS nog een laatste check, want de informatie mag niet herleidbaar zijn naar adressen of personen.’

Gemeenschapsgeld

Alle analyses zijn gebundeld in een interactieve applicatie. Hierin zijn risicofactoren verwerkt, met onder meer de aard en omvang van het vastgoed, de kansrijke zoekgebieden en de kenmerken van panden en eigenaren. ‘Daarnaast kunnen we met innovatieve clusteranalyses en voorspelmodellen zien bij welke panden en wijken de kans groot is dat je vastgoedfraude aantreft. Dit biedt handelingsperspectief voor gemeenten.’ Hij wijst erop dat gemeenten zelf ook over waardevolle data beschikken. ‘Neem data over subsidies of bouwvergunningen. Je wilt niet dat gemeenschapsgeld voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Bijvoorbeeld dat iemand een vergunning krijgt om vervolgens met crimineel geld een verbouwing te bekostigen. Kortom, als we als overheid de krachten bundelen, kunnen we veel stappen maken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.’



7. Gedetailleerde beschrijving aanpak drugscriminaliteit

De centrale onderzoeksvragen van de gemeenten Utrecht en de Brabant-5 waren: "Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?" en "Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?"

7.1 Onderzoeksaanpak van B5 Brabant

Voor de vijf Brabantse gemeenten geldt dat de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Noord-Brabant en de verwevenheid ervan met legale structuren als horeca, vastgoed, vervoer en financiële en juridische dienstverlening, een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van onze provincie. De B5 bestaan uit: Eindhoven, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond

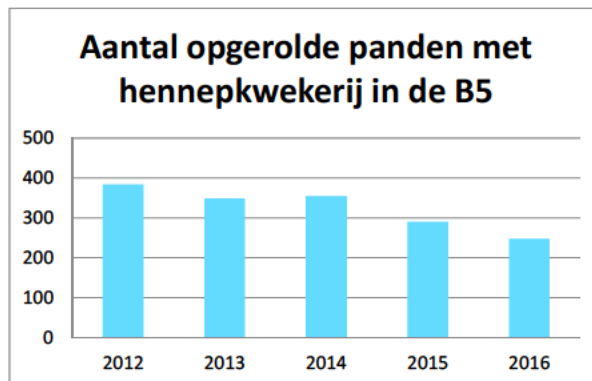
Onderzoeksvraag B5: Welke risicofactoren voorspellen de productie van drugs in de B5-gemeenten in Noord-Brabant?

Om de data van dergelijk onderzoek beter te kunnen duiden is verdiepend inzicht nodig in de aard en omvang van ondermijnende drugscriminaliteit in Brabant. De vijf Brabantse gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond hebben in vrij korte tijd wisseling gehad van projectleider, waardoor het project feitelijk begin dit jaar startte. Men is begonnen met het verzamelen van alle panden waar in de genoemde gemeenten een hennepruiming had plaatsgevonden in de periode 2012 t/m 2016. Dit betroffen zo'n 1.500 panden.

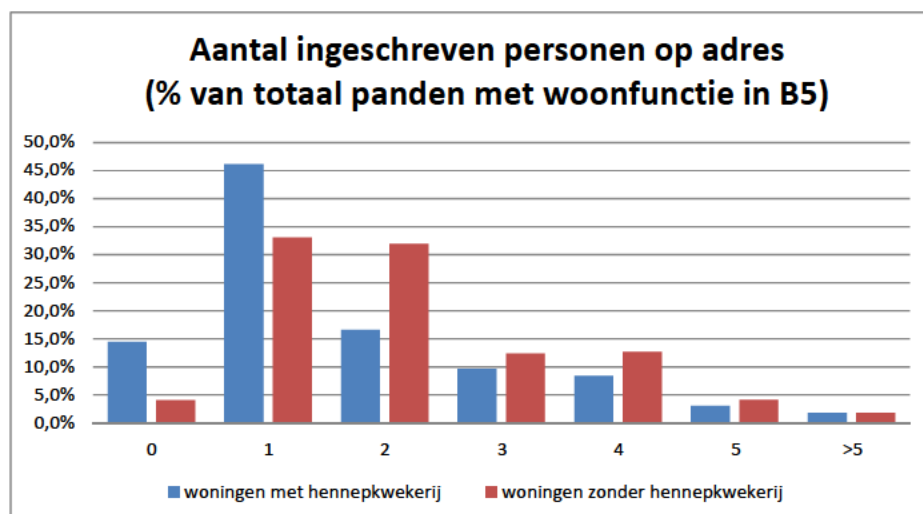
Hoewel het drugsprobleem niet lijkt af te nemen, zien is er in de B5 in de periode 2012 t/m 2016 toch een dalende trend in het aantal opgerolde hennepkwekerijen zichtbaar.

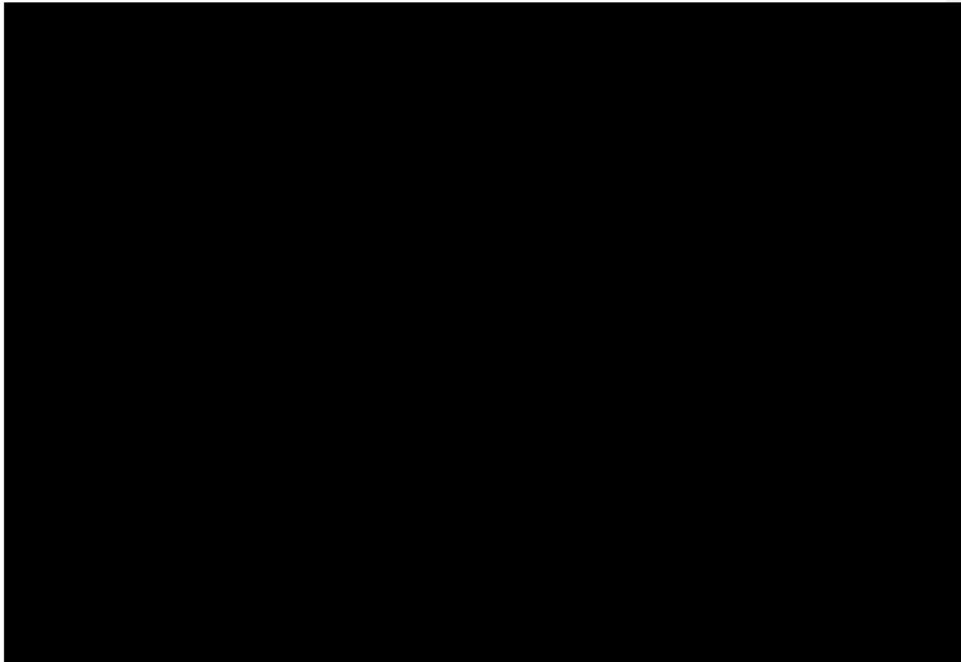
Een van de oorzaken hiervan is dat drugscriminelen steeds slimmer te werk gaan en zo onder de radar blijven. Dit vraagt daarom ook om een intelligentere aanpak bij de preventie en opsporing van hennepkwekerijen en daar kunnen de analyses die gedaan worden in de City Deal zicht op ondermijning aan bij dragen.

Om in de deelnemende gemeenten preventieve maatregelen te treffen of vroegsignalering toe te kunnen passen op panden waar hennepkwekerijen verwacht worden, vinden analyses plaats om samenhangende risicofactoren te ontdekken. Inmiddels is er gebruik gemaakt van data over antecedenten (verdachten/OM-data), personen en huwelijks status e.d. (Brp), panden (BAG/WOZ/kadaster), inkomens (belastingdienst), schulden etc.



De eerste beschrijvende analyses tonen aan dat er significant meer mutaties plaats vinden in panden waar een hennepkwekerij is aangetroffen ten opzichte van panden met een woonfunctie zonder kwekerij. Daarnaast zien we dat in woningen waar geen of slechts 1 persoon ingeschreven staat relatief vaak een hennepkwekerij wordt aangetroffen ten opzichte van woningen met meerdere bewoners.





Interview: Rianne van Lomm, Eindhoven en [REDACTED], Data Scientist

‘Dit helpt bij het maken van efficiënte handhavingskeuzes’

‘Als je weet wat de risicofactoren zijn bij hennepkwekerijen, kun je het probleem proactief benaderen, zegt Rianne van Lomm, programmamanager intelligence bij de gemeente Eindhoven, en in de City Deal Zicht op Ondernijning projectleider namens de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg). ‘We werken aan een beslisboom met indicatoren’, zegt Data Scientist [REDACTED], een van de data-analisten van de City Deal.

‘Voor de B5 is het overkoepelende belang van de City Deal dat we meer inzichten kunnen genereren door data bij elkaar te brengen’, zegt Van Lomm. ‘Iedere gemeente is met eigen interne bronnen bezig, maar we liepen tegen beperkingen aan. Je kunt niet zomaar gegevens combineren. Bovendien krijg je het als individuele gemeente niet voor elkaar om een convenant te sluiten met bijvoorbeeld het CBS. In de City Deal werken we met gegevens waarmee we anders niet zouden werken. Zoals belastingen, uitkeringen, criminaliteit. Dit is een verrijking van onze eigen gegevens. Dat is de meerwaarde van de City Deal.’

Patronen zichtbaar

Een bijkomend voordeel is dat de B5 beter is gaan samenwerken, aldus Van Lomm. ‘Je leert elkaar kennen, je vraagt hoe een andere gemeente iets

aanpakt. De ene gemeente is verder als het gaat om de aanpak van hennepsteelt, de andere gemeente is verder als het gaat om leefbaarheid in de wijken. We werken in de Taskforce Zeeland – West-Brabant weliswaar al samen in de aanpak van ondernijning, maar nu we gezamenlijk meedoen in de City Deal werken we ook fysiek samen. Je zit in één ruimte en je hebt discussies.’

In de City Deal wil de B5 risicofactoren inzichtelijk maken die samenhangen met hennepsteelt. De B5 heeft alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Het CBS voegt daar uiteenlopende gegevens aan toe. Daarmee gaan de analisten aan de slag in de beveiligde CBS-omgeving. Adressen en personen worden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat en de privacywetgeving niet geschonden



wordt. Maar er worden wel patronen zichtbaar. Van Lomm: 'In deze fase mogen we daar nog niets over zeggen. Dat is te vroeg.'

Tunnelvisie voorkomen

Hoe weet je welke data je nodig hebt om zicht te krijgen op patronen? 'Binnen de City Deal valt vaak de term "the unknown unknowns"', zegt [REDACTED]. 'Je weet niet wat je niet weet. En dáár willen we graag achter komen.' Toch is dat niet altijd makkelijk, vertelt ze. 'Je kunt niet zomaar alle data opvragen. Volgens de privacywetgeving moet er doelbinding zijn. Dat beperkt je. Dat is een beetje de struggle van deze City Deal.'

Van Lomm zegt: 'We hebben een expertsessie georganiseerd waarin allerlei betrokkenen vanuit hun eigen expertise vertelden welke kenmerken belangrijk zijn. Dat waren medewerkers van de gemeenten, van de politie, maar bijvoorbeeld ook van het energiebedrijf. Het is belangrijk om vanuit al die invalshoeken te kijken. Daarmee voorkom je een tunnelvisie.' Uiteindelijk hebben we nu de beschikking over heel veel data, vertelt [REDACTED].

'Minder dan we aanvankelijk hoopten, maar toch heel veel. Bovendien zouden we overspoeld raken als we alle data zouden krijgen.'

Voorspellende factoren

Op basis van de patronen die dankzij data-analyse zichtbaar worden, kan voorspeld worden of de kans groot is dat een bepaalde locatie een henneplocatie is. 'Per stad kijken we wat de voorspellende factoren zijn. De volgende stap is dat we een beslisboom maken met indicatoren', zegt [REDACTED].

Voor gemeenten is dat een belangrijk instrument, aldus Van Lomm. 'Dan kun je efficiënte handhavingskeuzes maken. Ook kun je er in beleid en communicatie rekening mee houden. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op inspelen.' Ze wijst erop dat in andere steden vergelijkbare problematiek speelt. 'Zij kunnen hun voordeel doen met de ervaringen uit deze City Deal en wij kunnen weer leren van andere City Deals. Dit is een goede ontwikkeling.'

7.2 Onderzoekaanpak gemeente Utrecht

Utrecht wil verdere onderbouwing bij eerdere inzichten rond drugscriminaliteit, zoals deze:

- Het stedelijke ondermijningsbeeld, [REDACTED], laat zien dat ondermijnende drugscriminaliteit een substantiële rol speelt in de ondermijnende criminaliteit in Utrecht.
- Bekend is dat criminelen die veel drugsgeld verdienen, vaak crimineel actief blijven en navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving.
- Daarmee kan ondermijnende drugscriminaliteit een sterk ontwrichtende werking hebben op de lokale sociaaleconomische structuren.
- Uit het jaarlijkse rioolwater onderzoek⁷ blijkt dat het rioolwater in Utrecht een hoge concentratie drugsafval bevat (afgezet tegen andere Europese steden). Zo was er in 2016 een verdubbeling van cocaïne-resten en duiden de data op drugslozingen.

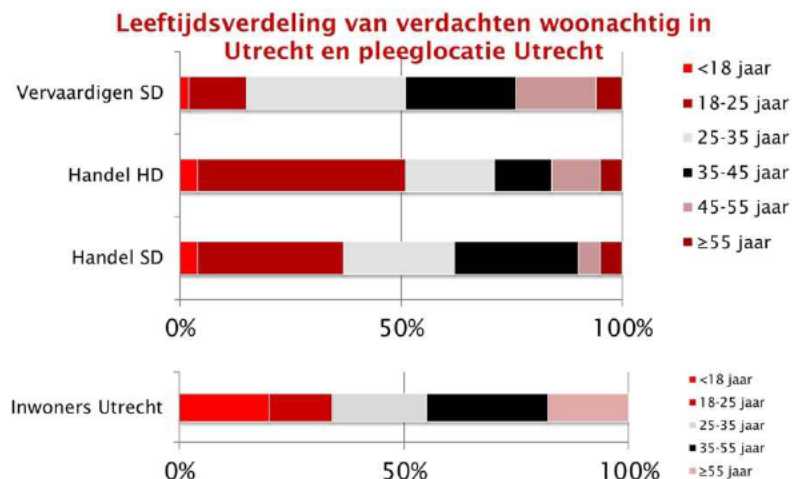
Dat leidt tot deze **Onderzoeksvraag Utrecht:**

Hoe ziet de ondermijnende drugscriminaliteit in Utrecht er uit en op welke wijze kan data analyse hier inzicht in geven?

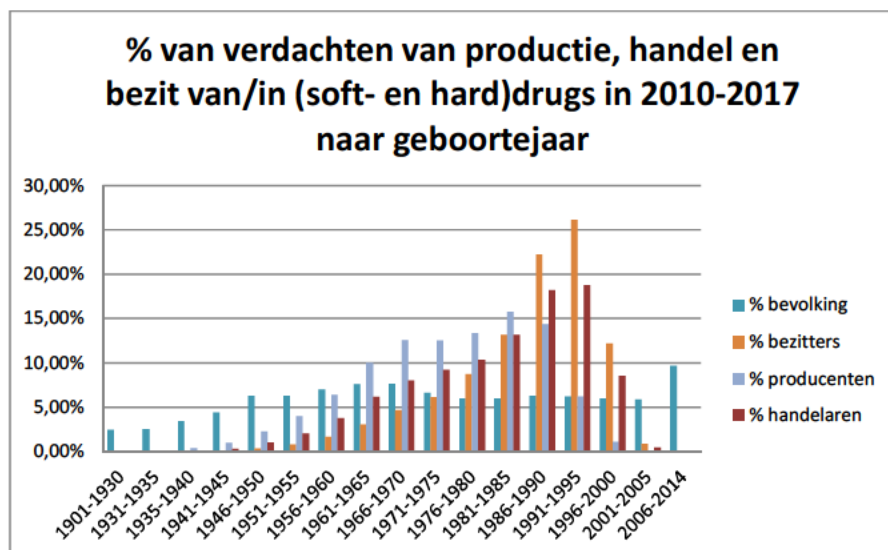
Utrecht heeft met de CBS-microdata en maatwerk-bestanden en eigen basisregistraties vastgesteld dat er qua leeftijdscategorieën onderscheid is tussen het vervaardigen en de handel in softdrugs en de handel in harddrugs. Of dit te maken heeft met de levenservaring van volwassenen ten opzichte van jongeren wordt nader onderzocht.

⁷ Uitgevoerd door het Europese Agentschap voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA)



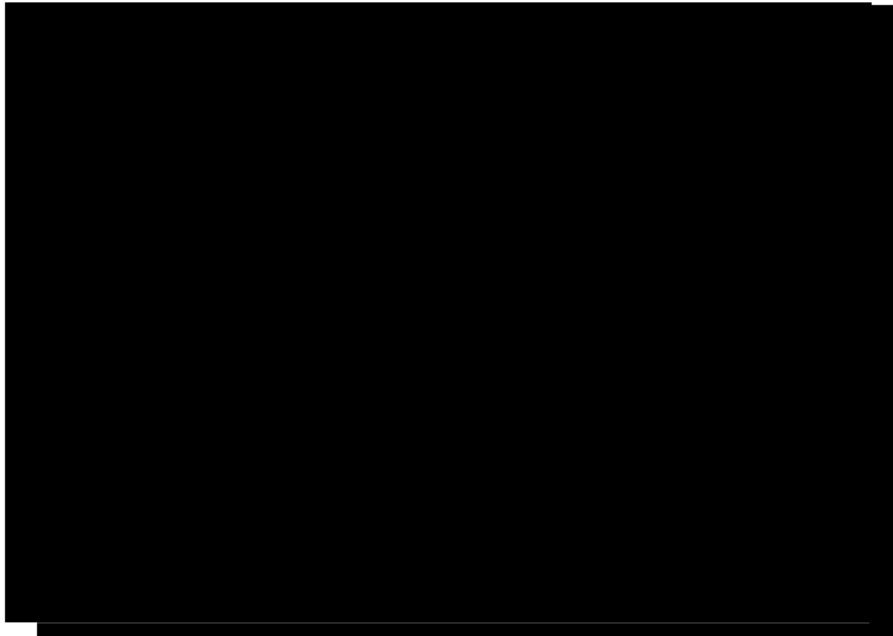


Op landelijk niveau zien we een vergelijkbaar patroon als in Utrecht: de verdachten van productie van drugs zijn relatief ouder dan handelaren en bezitters van drugs. Zie figuur hieronder, waarbij de verdeling van de bevolking op 1 januari 2015 meegenomen is.



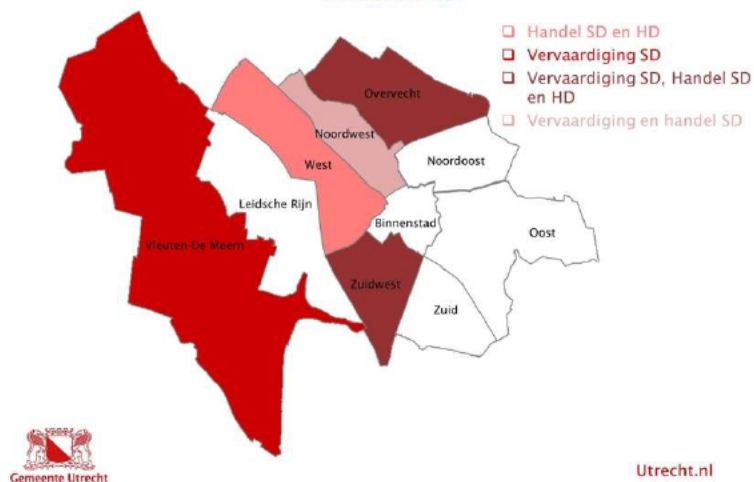
Het hebben van kinderen lijkt niet van invloed op het verdacht zijn van een drugsfeit. Men ziet alleen éénouder gezinnen bij de vervaardiging van softdrugs', niet opvallend bij de handel erin. Bijna de helft van de verdachten van handel in harddrugs is een thuiswonend kind. Nader onderzoek en analyse moet gaan uitwijzen of en zo ja welke indicatoren kunnen bijdragen aan vroeg-signalering, zodat eerder ingrijpen mogelijk wordt.





Ook op wijk- en buurniveau is in beeld gebracht wat voor type wijken Utrecht heeft, gezien de productie, handel of gebruik van soft- of harddrugs. Dit inzicht biedt perspectieven aan samenwerkende partners voor hun preventieve of repressieve aanpak.

Woonwijk van verdachten van drugsfeiten gepleegd in Utrecht: Totaal beeld



[REDACTED]

[REDACTED]

Volgens de CBS-wet mag het openbaar maken van gegevens niet leiden tot herkenning van personen. Daarom kon de productie van harddrugs niet verder geanalyseerd worden op basis van de CBS-data vanwege een te groot onthullingsrisico.

Niettemin blijkt uit de waterdata van het KWR Watercycle Research Institute te Utrecht dat in de jaren 2012-2016 cocaïne, speed en XTC de drie meest gebruikte drugssoorten zijn in Utrecht.



‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’

‘Data science kan ons nieuwe inzichten geven in patronen die duiden op ondermijnende criminaliteit’, zegt Remco Jansen, clustermanager Zorg & Veiligheid bij de gemeente Utrecht. ‘Maar wat mij betreft gaat het niet snel genoeg en zijn er nog te veel beperkingen. Jammer, want er is veel te winnen.’

‘De overheid heeft een unieke informatiepositie’, stelt Jansen. ‘Maar om allerlei redenen wordt die informatie niet bij elkaar gebracht. Soms vanwege privacy-redenen, soms vanwege technische beperkingen, soms omdat het te veel geld kost.’ De City Deal maakt het mogelijk om meer data naast elkaar te leggen. ‘De aannames die wij hadden zijn getest en bevestigd. Dat is waardevol. Ook kwamen we tot nieuwe inzichten. We hebben expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inkijkjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? Allemaal gepeseudonimiseerd, maar op die manier zie je wel patronen.’

Stapje voor stapje slimmer

In de tweede expertmeeting in Utrecht werd gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen bij drugsdelicten. Waar in de stad zijn bepaalde drugssoorten en delicten dominant aanwezig? Daarbij werden op buurtniveau grote verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld de vervaardiging van softdrugs en de handel in harddrugs. ‘Dat is een iteratief proces, waarbij je stapje voor stapje slimmer wordt. Dat is het mooie van de City Deal. Naarmate de City Deal verder reikt, neemt de verrijking toe.’ Binnenkort staat er een expertmeeting op het programma over wat Jansen noemt ‘het criminele cv’. ‘Is er een logische volgorde in hun criminele carrièrepad? Daar zou een vroegsignalering van kunnen uitgaan. Als gemeente kunnen we daar in ons beleid preventief op inspelen.’

Ongestructureerd je gang gaan

‘Het CBS beschikt over een hele bulk aan data. Daar zit zoveel informatie in verborgen’, zegt Jansen. ‘Het zou mooi zijn om al die data te combineren en er alle adressen naast te leggen waar drugs aangetroffen zijn of waar mensen wonen die in verband gebracht zijn met drugs. Gewoon ongestructureerd je gang gaan in die databak. Dan zou je verrassende uitkomsten zien. Maar op die manier werken we helaas niet. In plaats daarvan moeten we een goede vraag formuleren en

worden binnen de datasets de relevante factoren aangewezen. Daardoor heb ik het gevoel dat we niet starten vanuit de data science, maar vanuit een dataset. De huidige werkwijze in de City Deal heeft ook wel nieuwe inzichten opgeleverd, maar laten we nu de volgende stap zetten en naar alle data kijken. Als de data spreken, kunnen inhoudelijke experts duiding geven aan patronen en opvallende zaken.’

Gemiste kans

Volgens Jansen is de privacywetgeving een belemmerende factor. Hij vertelt dat bepaalde uitkomsten van data-analyse – in dit specifieke geval op wijkniveau – niet gebruikt mochten worden, omdat het volgens de CBS-richtlijnen ging om informatie ging die te herleiden was tot specifieke personen of groepen. Privacy is een groot goed, maar het blijft een zoektocht hoe we de City Deal optimaal met daarbij de privacy te waarborgen. ‘De wet Persoonsgegevens maakt mensen zelf bang. Ze worden handelingsverlegen. Dit zijn vastlopers waarvan we last hebben. Een wet is een conservatief instrument. Het zijn immers de gestolde normen en waarden op een bepaald moment. Maar de criminelen zitten ondertussen niet stil. Gelukkig wordt er nu een Ondernemingswet gemaakt.’

Adreskwaliteit

Aan welke randvoorwaarden moet een gemeente voldoen om goed deel te kunnen nemen aan een City Deal? ‘Je hebt datawetenschappers nodig’, zegt Jansen. ‘Wij worden ondersteund door een data-analist van het ICTU. Als die faciliteit zou stoppen, betekent dat voor ons een terugval.’ Essentieel is volgens Jansen ook dat een gemeente de eigen data goed op orde heeft. ‘Bijvoorbeeld de adreskwaliteit. Is de Basisregistratie Personen correct? Dat moeten gemeenten niet alleen vanachter een bureau regelen. Daar zijn adresbezoeken voor nodig, zoals dat gebeurt bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Dat is een verrijking, die bij het structurele werk van een gemeente moet horen.’

Met opmerkingen 10]: Verdachten

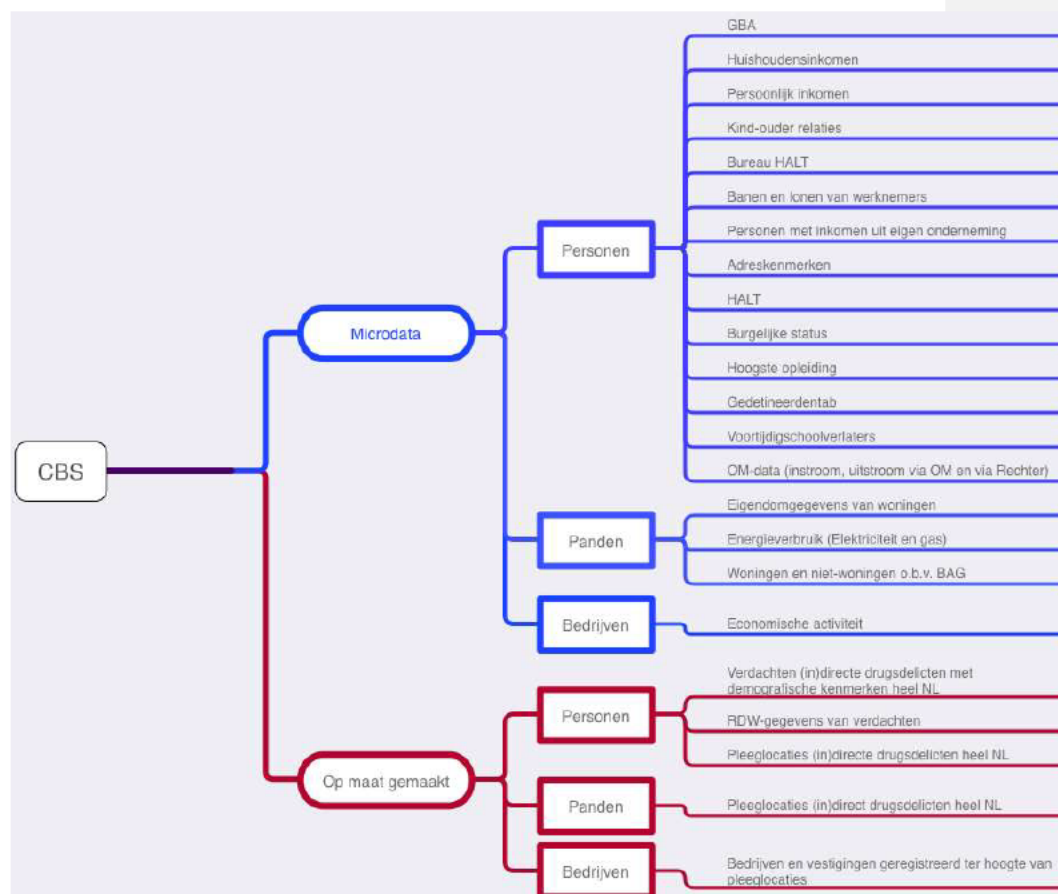
Met opmerkingen 11]: Kunnen benutten



8. Bijlagen

8.1 Overzicht gebruikte data-bronnen

Aanvullend op de rijke set microdata van het CBS betrok de City Deal andere databronnen. Juist de nieuwe combinaties tussen reeds bestaande bronnen openen nieuwe inzichten. Als voorbeeld volgt hier een opgave van de bronnen die de gemeente Utrecht heeft gebruikt.



8.2 Toelichting op het gaan werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata, welke regels gelden daarbij? De infographic hierna toont dat proces, hier volgt eerst een beschrijving op hoofdlijnen.

Wat zijn microdata? Dat zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het CBS heeft een grote hoeveelheid microdatabestanden op nagenoeg alle relevante onderzoeksdomeinen.

Voor wie toegankelijk? Nederlandse universiteiten, organisaties voor wetenschappelijk onderzoek, planbureaus, communautaire of nationale instanties voor de statistiek en gemachtigde onderzoeksinstituten kunnen toegang verkrijgen. Indien geen machtiging, dan aanvraag bij CBS met daarin beschreven dat:

- de primaire doelstelling van (het onderdeel van) de organisatie het verrichten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek is;
- de resultaten van het onderzoek openbaar worden gemaakt;
- de organisatie een goede naam en faam heeft.

Hoe toegang verkrijgen? Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

- dat de instelling over een geldige machtiging voor toegang tot microdata beschikt;
- dat de microdata alleen wordt gebruikt voor statistische doeleinden;
- de doelbinding (eisen AVG) en een onderzoeksomschrijving;
- de wijze van publicatie van resultaten;
- dat de onderzoeksvragen aannemelijk beantwoord kunnen worden met microdata;
- eigen bestanden ter koppeling met CBS microdata rechtmatig zijn verkregen, mogen worden gebruikt en verstrekt aan CBS.

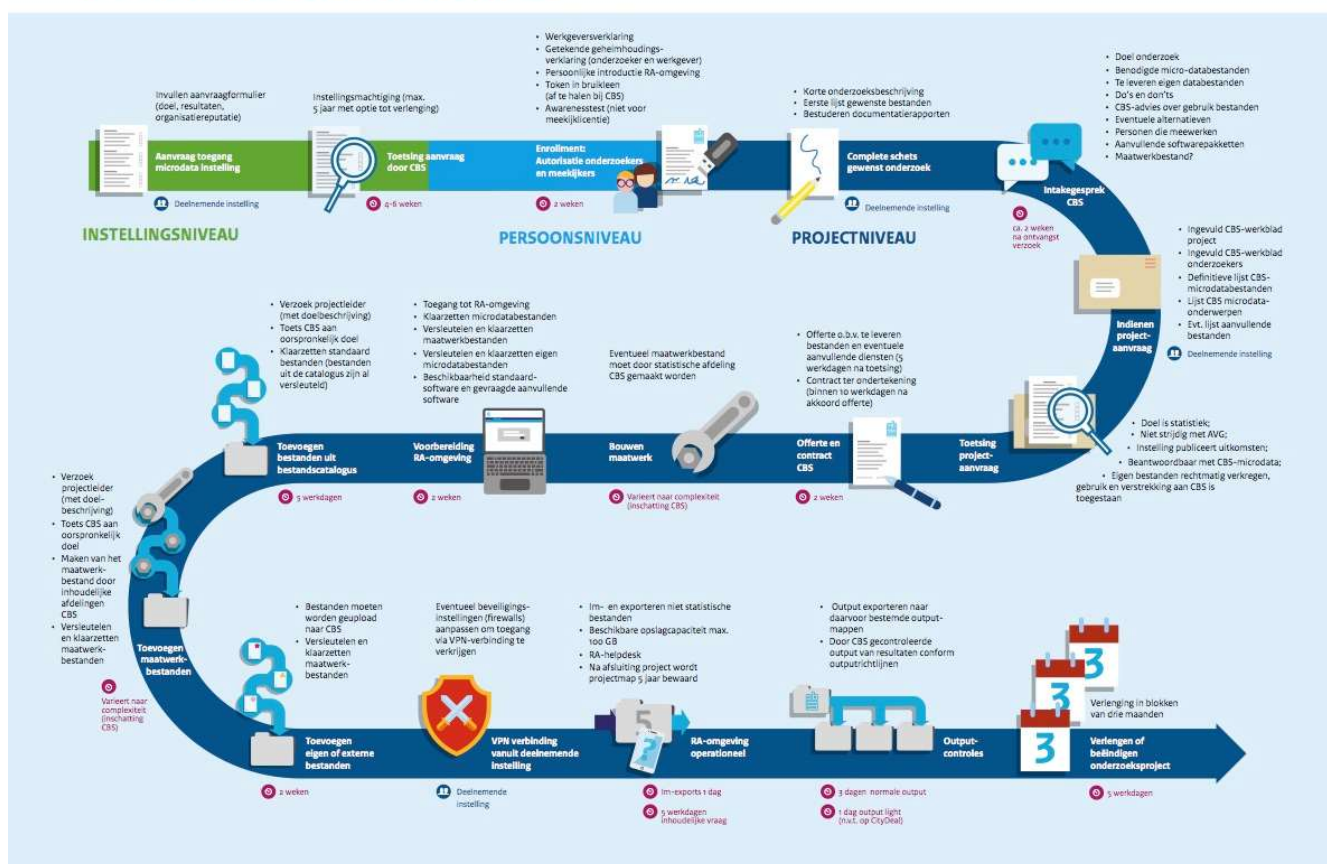
Remote Access? Via een beveiligde internetverbinding kan onderzoek gedaan worden op de databestanden die nodig zijn voor het onderzoek. Onderzoeker krijgt na een aantal toelatingstesten bij CBS een persoonsgebonden token in bruikleen. Ook eigen bestanden zijn te uploaden en te koppelen aan CBS-microdata. De afgesproken bestanden worden geleverd in SPSS formaat. Op de RA-omgeving zijn standaard softwarepakketten beschikbaar, waaronder SPSS, Stata, R, StatTransfer, MS-software, Winzip, Adobe Acrobat Reader, Windows Verkenner, Blaise, WinEdt, Winbugs. Op verzoek van onderzoeker kan aanvullende software worden toegevoegd. In de afgeschermd werkomgeving kunnen tussenbestanden, syntaxen en output worden opgeslagen. Alle microdata blijven binnen de beveiligde omgeving van CBS.

Pseudonimiseren en koppelen? Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zo veel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode, BSN-nummer worden uit de databestanden verwijderd en vervangen door een betekenisloze (maar wel unieke) sleutel. Ook identificatoren uit eigen data van deelnemer (recordnummer, deelnemersnummer) worden versleuteld of verwijderd om anonimiteit te garanderen. Elk overeenkomend record in de afzonderlijke databestanden wordt voorzien van dezelfde unieke sleutel, waarmee deze bestanden gekoppeld kunnen worden.

Onthullingsrisico's? Voordat tussenresultaten in de vorm van tabellen, grafieken en andere visualisaties naar buiten worden gebracht, controleert CBS of de resultaten geen onthullingsrisico's bevatten (outputcontrole). CBS hanteert beveiligingsregels waarmee de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon of bedrijf en waarmee groepsonthulling wordt voorkomen.

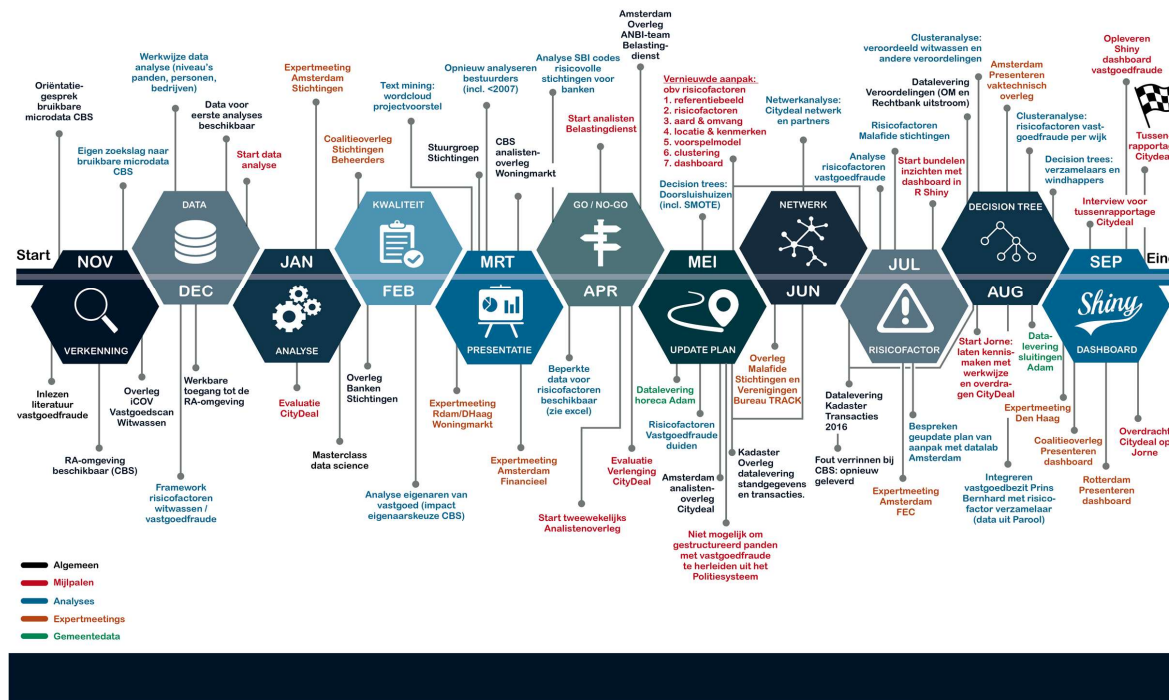


Werken met CBS-microdata



8.3 Mijlpalen bij het zicht krijgen op vastgoedfraude

Mijlpalenoverzicht: vastgoedfraude



8.4 Kostenraming 2019 en 2020 door CBS en ICTU

Het CBS gaf een kostenraming voor CBS-inzet in de tweejaars-periode 2019-2020, wanneer de City Deal wordt doorgezet. De raming kent vier scenario's, tussen € 440.000 en € 1.450.000. Een additionele pilot omtrent Big data gebruik vergt € 73.000. Hier volgt een beknopte samenvatting.

Het CBS stelt voor om (anders dan in 2018) een beperkt en vast kernteam van onafhankelijke onderzoekers aan te stellen die analyses uitvoeren voor de deelnemende gemeenten. Zo blijft er overzicht, hoeven gemeenten geen eigen onderzoekers te leveren, borgen we kennis, is snel opschalen mogelijk en is onderlinge vergelijking tussen gemeenten mogelijk door uniforme werkwijzen. Elke onderzoekscyclus duurt 2-3 maanden waarin tussentijdse resultaten worden teruggelegd bij gemeentelijke projectleiders en domeinexperts. Naast de CBS-registerdata kunnen gemeenten eigen data inbrengen. Er komen twee sub-thema's (bijv. weer vastgoed en drugs). De vier scenario's laten zich zo samenvatten in een tabel:

Scenario nummer:	1	2	3	4
Onderzoekers van:	Alle CBS (vast en flexibel)	CBS 3 vast (waarvan 2 uit gemeenten met een Urban Data Centre) en CBS 2 flexibel	CBS 2 vast, Universiteit 1 vast, statistiek-afdeling gemeente 1 vast + CBS 2 flexibele (1 per thema).	CBS geen, Alle van 1 of 2 universiteiten en van een gemeentelijke statistiek afdeling.
Remote Acces Omgeving:	geen	Ja	Ja	Ja
CBS-kosten 2019+2020:	€ 1.450.000	€ 1.258.000	€ 974.000	€ 436.000
Kenmerken:	Ad-hoc inzet inhoudelijke teams.			

Alle scenario's gaan uit van het uploaden en versleutelen van voor **CBS externe bestanden**: 5 per gemeente met telkens direct-identificerende variabelen en 5 van landelijke partijen.

Ook gaan ze alle vier uit van CBS-projectleiding en project-assistentie voor driemaandelijke bijeenkomsten: deelname aan overleg, oplossen knelpunten, opvangen van gecoördineerde gemeente-vragen, coördinatie binnen CBS. Ook werken ze alle vier met ad-hoc inzet van inhoudelijke teams, die de nieuwe landelijke bestanden ontvangen en die checken op plausibiliteit. Waarna zij adviseren over te gebruiken bestanden/variabelen en zij mogelijke nieuwe bestanden maken.

De scenario's 2-3-4 gaan voor de kosten voor Remote Acces uit van: 2 projecten, autorisatie onderzoekers, bestanden klaar zetten, toevoegen extra bestanden, maandelijkse ondersteuning, outputcontroles, mogelijkheid bijkopen extra GB opslagcapaciteit.



ICTU gaf ook een kostenraming voor de projectorganisatie in 2019 en 2020, die zich als volgt laat samenvatten.

City Deal - Zicht op Ondernijning - 2019	BUDGET		City Deal - Zicht op Ondernijning - 2020	BUDGET
Personeel; 2,56 fte, verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 706.459,00		Personeel; 2,56 fte, verdeeld over projectmanagement, onderzoeker(s), secretaris, communicatie	€ 706.459,00
Materieel:			Materieel:	
Onderzoeksrapportage	€ 19.965,00		Onderzoeksrapportage	€ 19.965,00
Analysecapaciteit	€ 479.160,00		Analysecapaciteit	€ 479.160,00
Vergaderlocaties en catering	€ 10.648,00		Vergaderlocaties en catering	€ 10.648,00
Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 49.247,00		Materiele uitgaven/onvoorzien	€ 49.247,00
Wetenschap	€ 49.247,00		Wetenschap	€ 49.247,00
TOTAAL PROJECT ICTU 2019:	€ 1.314.726,00		TOTAAL PROJECT ICTU 2020:	€ 1.314.726,00

Samenvattend kan het initiatief in de huidige vorm met beperkte uitbreiding voor een bedrag van ca. 2,5 mln per jaar gecontinueerd worden. Hierbij komen nader vast te stellen variabele kosten bij toetreding van RIEC regio's. <NOG NADER BEREKENEN>

