



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Rapportage voor de Tweede Kamer

# City Deal Zicht op Ondermijning

1<sup>e</sup> fase



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Doelen en werkwijze</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	6
1.2 Doelstellingen	7
1.3 Onderzoeksmethode	7
1.4 Wettelijke kaders	8
1.5 Projectorganisatie	10
<b>2 Resultaten: ervaring en inzichten nieuwe werkwijze</b>	<b>11</b>
2.1 Werkwijze voor gebruik CBS-microdata	11
2.2 Ervaringen met het verkrijgen en gebruiken van gegevens	13
<b>3 Resultaten: thema vastgoedfraude</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Referentiebeeld woningmarkt en stichtingen	16
3.3 Indicator 1: onverklaarbaar woningeigendom	17
3.4 Indicator 2: doorsluishuizen	18
3.5 Indicator 3: vastgoedbezit door veroordeelde eigenaar	19
<b>4 Resultaten: thema drugscriminaliteit</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding	21
4.2 Pleeglocaties van vervaardiging van softdrugs	21
4.3 Voorspelling drugscriminaliteit op basis van verleden	24
4.4 Netwerken van familierelaties in vervaardiging van softdrugs	26
<b>5 Conclusies en vervolg</b>	<b>27</b>
5.1 Terugblik op doelstellingen	27
5.2 Verbeteracties en nieuwe initiatieven	29
<b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
Bijlage A: Toelichting op het werken met CBS-microdata	32
Bijlage B: Aanvullende gegevens thema vastgoed	34
Bijlage C: Aanvullende gegevens thema drugs	40

## Voorwoord

Elf lokale en landelijke overheden tekenden in de zomer van 2017 het convenant voor de City Deal Zicht op Ondernijning. Een noviteit in deze samenwerking is het koppelen van veiligheidsexperts en data-analisten van de verschillende overheden aan dataspecialisten van het CBS. Inmiddels kunnen we ook vaststellen dat data van het CBS zich goed lenen voor de aanpak van ondernijnende criminaliteit.

In deze City Deal hebben de betrokken partijen elkaar stap voor stap leren kennen en moesten zij soms wennen aan andere manieren van werken. We zijn gaan werken volgens een zorgvuldig opgesteld juridisch toetsingskader en met maximale transparantie. Dit proces was niet altijd eenvoudig, maar juist door samen zorgvuldig en al lerend aan de slag te gaan, hebben we een basis gelegd om op voort te bouwen. Vanaf het moment dat de eerste concrete resultaten zichtbaar werden en inzichten ontstonden, trad er een vliegwieleffect op. De meerwaarde van de City Deal wordt voor alle betrokkenen steeds duidelijker. Veelzeggend is wat dat betreft de verlenging van de City Deal door alle partners tot en met juni 2021.

De sleutel tot samenwerking zit in ons gezamenlijke belang: het zichtbaar maken van patronen en opdoen van inzichten die bijdragen aan de aanpak van ondernijnende criminaliteit. Vandaag de dag is de inzet van data daarbij onmisbaar. In de volgende fase van deze City Deal richten we ons ook op het gebruik van de opgedane inzichten en het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens. Daarmee werken we stap voor stap aan de ontwikkeling en opschaling van een methodiek waar heel Nederland baat bij heeft.

Namens de minister van BZK informeren we de leden van de Tweede Kamer met dit rapport over de voortgang van de City Deal over de periode juli 2017 tot en met juni 2019.

*Den Haag, augustus 2019*

**Marc Noordhoek**

Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning – Ministerie BZK

**Toine Dam**

Projectmanager City Deal Zicht op Ondernijning – ICTU

# Samenvatting

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vergt een stevige en langdurige preventieve methodiek. Data-analyse kan inzicht geven in de aard en omvang, verschijningsvormen en lokale worteling van criminele fenomenen. Er zijn meerdere initiatieven die zich richten op de inzet van data-analyse bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De City Deal Zicht op Ondernijning onderscheidt zich hiervan door een landelijke toepassing, het breed delen van kennis en inzichten en de samenwerking als één overheid. Er is daarbij gekozen voor de thema's vastgoedfraude en drugscriminaliteit.

In de City Deal wordt gebruikgemaakt van microdata: koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau van het CBS. Voor elk project bepalen de betrokken gemeenten en andere partners welke gegevens uit welke bronnen nodig zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Deze gegevens zijn niet bedoeld voor opsporing en worden gebruikt op een manier dat ze niet kunnen worden herleid naar individuele adressen, personen of bedrijven.

De City Deal heeft in de eerste twee jaar belangrijke resultaten opgeleverd voor de inzet van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit:

- Ervaring met het werken met (CBS-)microdata en met een nieuwe samenwerking, onder andere bij het uitwisselen en gebruiken van data.
- Inzichten in wettelijke kaders en juridische onduidelijkheden, met name op het gebied van dataleveringen.

Voor de thema's vastgoedfraude en drugscriminaliteit heeft de City Deal een aantal eerste inzichten en concrete indicatoren en patronen opgeleverd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Fenomenen als onverklaarbaar woningbezit en veroordeelde woningeigenaren zijn niet gelijkmatig verspreid over de wijken, maar vaak geconcentreerd op zogeheten hotspots.
- Historische verdenkingen van bepaalde strafbare feiten, zoals witwassen of bezit van harddrugs, kunnen voorspelkracht hebben voor toekomstige drugsgerelateerde verdenkingen.
- Bij stichtingen met zogeheten beroepsbestuurders lijkt een verhoogd risico te bestaan op financieel-economische criminaliteit.

Dit soort inzichten kunnen helpen om de weerbaarheid tegen ondermijning te vergroten, onder meer via een thema- of wijkgerichte aanpak. Hotspots met verhoogde risico's kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om effectiever op zoek te gaan naar doorsluishuizen. En inzichten in de rol van familierelaties kunnen gebruikt worden in een gerichtere bestrijding van drugscriminaliteit, bijvoorbeeld in programma's als de Persoonsgerichte Aanpak (PGA). Deze inzichten kunnen ook worden toegepast op nationaal niveau. Zo helpt de City Deal een brug te slaan tussen lokale en landelijke kwetsbaarheden.

De inzichten uit de City Deal leveren ook interessante vervolgvragen op. Zo kan het interessant zijn om te weten waarom vooral in Amsterdam veel beroepsbestuurders zijn. Om de voorspelkracht voor drugsdelicten te vergroten, kunnen extra kenmerken worden geanalyseerd, zoals leeftijd en sociaaleconomische status. De opgedane inzichten met betrekking tot stichtingen leiden bovendien tot de vraag of - naast 'vastgoed' en 'drugs' - het thema 'rechtsvormen' moet worden toegevoegd aan deze City Deal.

Het vervolg van de City Deal krijgt een programmatisch karakter en streeft ernaar de bestuurlijke en operationele krachten van de deelnemende partijen beter te bundelen en te benutten. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn: het betrekken van meer partijen, actieve verbinding met bestaande RIEC-initiatieven en aandacht voor analysecapaciteit.

Deze City Deal levert hiermee concrete bijdrage aan de doelstellingen van het Interbestuurlijk Programma (IBP). Het werken als één overheid, het gebruik van verschillende gegevens en het toepassen van data-analyses is immers een goed voorbeeld van samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties, in dit geval om de informatiepositie en informatiehuishouding van gemeenten te verbeteren.

Uiteindelijk willen de partners een methodiek ontwikkelen die landelijk beschikbaar is. Landelijke overheidsorganisaties, lokale overheden en bepaalde private partijen kunnen hiermee via hun eigen processen de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit vergroten.



# 1 Doelen en werkwijze

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Drie jaar geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Big Data in een vrije en veilige samenleving' uit. Dit rapport was mede aanleiding om te gaan onderzoeken welke kansen data bieden voor de uitvoering van overheidstaken op het gebied van veiligheid. De uitgangspunten waren: efficiënte interbestuurlijke samenwerking, maximale transparantie en ruimte om te experimenteren. De City Deal bleek hiervoor een heel geschikt instrument.

Het convenant voor de City Deal Zicht op Ondernijming is op 28 juni 2017 ondertekend door elf lokale en landelijke overheden (zie kader) en richt zich op twee thema's: vastgoedfraude en drugscriminaliteit.

Het convenant liep oorspronkelijk tot en met december 2018, maar is inmiddels door alle partners verlengd tot en met juni 2021. Aan het eind van deze periode willen de partners een methode hebben ontwikkeld om data-analyse in te zetten om ondernijmende criminaliteit beter zichtbaar te maken. Daarmee kunnen aanknopingspunten worden geboden voor een preventieve aanpak en waar nodig voor een meer gerichte aanpak van gebieden en fenomenen.

Deze tussenrapportage beschrijft de aanpak en inzichten over de periode van juli 2017 tot en met juni 2019.

Deze **City Deal** is een samenwerking tussen de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Tilburg (namens de B5) en Utrecht, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV) en Financiën/DG Belastingdienst.

**Ondernijmende criminaliteit** is georganiseerde of stelselmatig gepleegde criminaliteit die de structuur van de maatschappij misbruikt en verzwakt. Voorbeelden hiervan zijn mensenhandel, witwaspraktijken, cybercrime en drugshandel.

## 1.2 Doelstellingen

De belangrijkste doelstellingen van de City Deal Zicht op Ondernijning zijn:

1. Bijdragen aan de versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.
  - a. Herkennen van (lokale en regionale) patronen, gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches.
  - b. Verkrijgen van indicatoren om effectiever beleidsmatige keuzes te kunnen maken.
2. Meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.
  - a. Inzichten in data en de kwaliteit van data die noodzakelijk zijn voor het verrichten van betrouwbare analyses.
  - b. Inzicht in de kansen en belemmeringen (zowel praktisch als technisch) voor data-analyses.
  - c. Nadere invulling van de aanbevelingen van de WRR en de concrete acties zoals geformuleerd in de kabinetsreactie daarop.
  - d. Bewustwording van de praktische mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van data-analyse en bijdragen aan een maatschappelijk debat daarover.
  - e. Inzicht in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de deelnemende partijen voor het uitvoeren van data-analyses.

De officiële doelen van de City Deal zijn opgenomen in het convenant, dat in augustus 2017 is gepubliceerd in de Staatscourant.

Naast deze officiële doelen, levert de City Deal ook een concrete bijdrage aan de doelstellingen van het Interbestuurlijk Programma (IBP). De samenwerking tussen de partners, het gebruik van verschillende gegevens en het toepassen van data-analyses is immers een goed voorbeeld van samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties, in dit geval om de informatiepositie en informatiehuishouding van gemeenten te verbeteren. Deze informatiepositie is van groot belang voor de weerbaarheid van het lokaal bestuur in haar strijd tegen de ondernijning van de democratische rechtsorde. Dit is een belangrijk thema in de overkoepelende doelstelling goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving.

Ten slotte draagt de City Deal Zicht op Ondernijning bij aan de Agenda Digitale Overheid. De methode laat immers zien hoe data op verantwoorde wijze tussen overheden gedeeld kunnen worden en wat daar de meerwaarde van is. Hiermee wordt een stap gezet richting een meer datagedreven overheid.

## 1.3 Onderzoeksmethode

De City Deal Zicht op Ondernijning maakt met name gebruik van kwantitatief onderzoek. We gebruiken onderzoeksmethoden en technieken om criminologische fenomenen te objectiveren en kwantificeren. Het onderzoek is experimenteel van aard. Tegenover de kwantitatieve onderzoeksmethoden staan kwalitatieve methoden, die zich richten op de achtergronden van criminologische fenomenen.

In deze City Deal werken we met microdata. Dit zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adres-niveau van het CBS waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kan doen. Het gaat om zogeheten gepseudonimiseerde gegevens. Dat wil zeggen dat direct identificerende persoonskenmerken worden vervangen door een unieke code. Het gebruik van (landelijke) data van het CBS heeft twee grote voordelen: de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan, en de betrouwbaarheid en geheimhouding van de gegevens.



Stephan van der Zwaard, datawetenschapper

## ‘Wisselwerking tussen praktijk en data-analyse’

“Als data-analist werk je niet altijd hypothese-gestuurd, maar je hebt wel focus nodig. Zo zie je bijvoorbeeld 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. Op die manier ontstaat richting voor nieuwe inzichten uit de data-analyses en creëer je een wisselwerking met inzichten uit de praktijk. Door de City Deal komen inzichten uit data en uit de praktijk dichter bij elkaar.”

Bij de analyses maken we gebruik van zowel beschrijvende statistieken als data-science-technieken, zoals voorspelmodellen. Voorspelmodellen geven een statistische weging aan de onderzochte kenmerken in historische data en passen dit toe op nieuwe data. Bij alle analyses is het belangrijk om rekening te houden met beperkingen van het gebruik van data in deze modellen. Deze beperkingen zijn benoemd in de technische toelichtingen in de bijlagen van dit rapport.

In het onderzoek gaan we zowel toetsend als exploratief te werk. Sommige (deel)projecten gaan uit van een hypothese, andere schetsen een verkennend beeld, om daar vervolgens indicatoren uit te af te leiden. Alle projecten starten met een onderzoeksvraag en onderzoeksopzet. De betrokken gemeenten stellen in samenwerking met het CBS per project vast welke gegevens uit welke bronnen nodig zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Na het vaststellen en beschikbaar maken van de gegevens worden deze in een beveiligde analyseomgeving van het CBS binnen de wettelijke kaders (zie volgende paragraaf) geanalyseerd.

### 1.4 Wettelijke kaders

Bij de inzet van data-analyse is het belangrijk aandacht te hebben voor mogelijk nadelige effecten op publieke waarden. Denk aan de bescherming van de privacy, het verbod op discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden. De wettelijke kaders en



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

De City Deal Zicht op Ondernijning richt zich op kwantitatieve criminologie en levert geen informatie op die tot individuele personen of bedrijven herleidbaar is. Direct identificerende persoonskenmerken worden vervangen door een unieke code. Wanneer de  $N < 10$  worden inzichten niet gerapporteerd. Het CBS levert in deze City Deal de gepseudonimiseerde data, scheidt randvoorwaarden en draagt bij aan het validatieproces. De analyses worden uitgevoerd door analisten van gemeenten en de Belastingdienst. Partners van de City Deal kunnen de inzichten, patronen en indicatoren uit de analyse naast hun eigen gegevens leggen en gebruiken binnen de grenzen van hun wettelijke taken en bevoegdheden.

De verwerking van persoonsgegevens vindt plaats met inachtneming van de geldende privacywetgeving (vanaf 25 mei 2018 is dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)) en andere relevante wettelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens (zoals de Wet politiegegevens en de Wet CBS).



dr. Arno Knobbe, docent data science, Universiteit Leiden

‘Van de gebaande paden af’

“Stel, je vermoedt dat een hoge graad van werkloosheid in een wijk leidt tot ondernijning. Van de politie krijg je gegevens over ondernijning, van het CBS over werkloosheid. Dan kun je toetsen: is het één de oorzaak van het ander? Dat is heel valide, maar ook beperkt. Met data science kun je meer zien. Hoe zit het met al die andere potentiële oorzaken of versterkende factoren? De factoren waar niemand aan heeft gedacht? Dan ga je van het gebaande pad af. Vroeger moest je data verzamelen om een vraag te beantwoorden. Tegenwoordig heb je al data. Wat vertellen die data ons?”

## 1.5 Projectorganisatie

De City Deal startte in 2017 met diverse brainstormsessies met de betrokken gemeenten, het CBS en relevante experts van andere betrokken partijen, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Belastingdienst, de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en de farmaceutische industrie. Op basis van door hen aangeleverde informatie konden we aan de slag gaan met de thema's vastgoedfraude en drugscriminaliteit. De projectorganisatie voor deze City Deal wordt geleverd door ICTU. De organisatie van de City Deal en de onderliggende projecten zien er in grote lijnen als volgt uit:

- De projecten worden uitgevoerd door multidisciplinaire projectteams van de betrokken gemeente(n) en het CBS, en aanvullende domeinexperts. Afhankelijk van het onderwerp komen zij bijvoorbeeld van de politie of uit de jeugdzorg.
- Alle deelnemende gemeenten hebben een stuur- of begeleidingsgroep ingesteld. Hiermee wordt geborgd dat gemeenten ook op managementniveau betrokken zijn bij en op de hoogte blijven van lopende projecten.
- Alle partijen die het convenant hebben ondertekend, voeren eens per twee maanden een coalitieoverleg.
- Op rijksniveau vindt afstemming plaats in een interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van de ministeries van JenV, Financiën en BZK, de Belastingdienst en het CBS.
- De gemeenten en het CBS voeren iedere maand een operationeel afstemmingsoverleg. Daarin bespreken zij bijvoorbeeld de toegang tot benodigde gegevens en de beschikbaarheid van data-analisten.
- Het ministerie van BZK is initiatiefnemer en hoofdsponsor van de City Deal, opdrachtgever van ICTU en het CBS en voorzitter en secretaris van de landelijke projectorganisatie en interdepartementale werkgroep.
- Om de versteviging van de aanpak van ondermijning verder vorm te geven, is begin 2018 het Strategisch Beraad Ondermijning in het leven geroepen. Hierin hebben landelijke, regionale en lokale partners zitting. Aan het landelijk overleg nemen in ieder geval politie, OM, VNG, regioburgemeesters, G4o, belastingdienst, en de ministeries van BZK, JenV en Sociale Zaken deel. Sinds de oprichting van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), heeft BZK verschillende voortgangspresentaties over de City Deal verzorgd.
- Op advies van het SBO is een bestuurlijke stuurgroep ingericht. Die heeft als doel om de resultaten van de City Deal te delen met andere gemeenten en zorg te dragen voor de bestuurlijke, organisatorische en financiële borging van het project.
- Vanaf medio 2019 wordt een kernteam ingericht met data scientists/analisten van het CBS, de Belastingdienst, de wetenschap en enkele grote gemeenten (zie paragraaf 5.2).



# 2 Resultaten: ervaring en inzichten nieuwe werkwijze

## 2.1 Werkwijze voor gebruik CBS-microdata

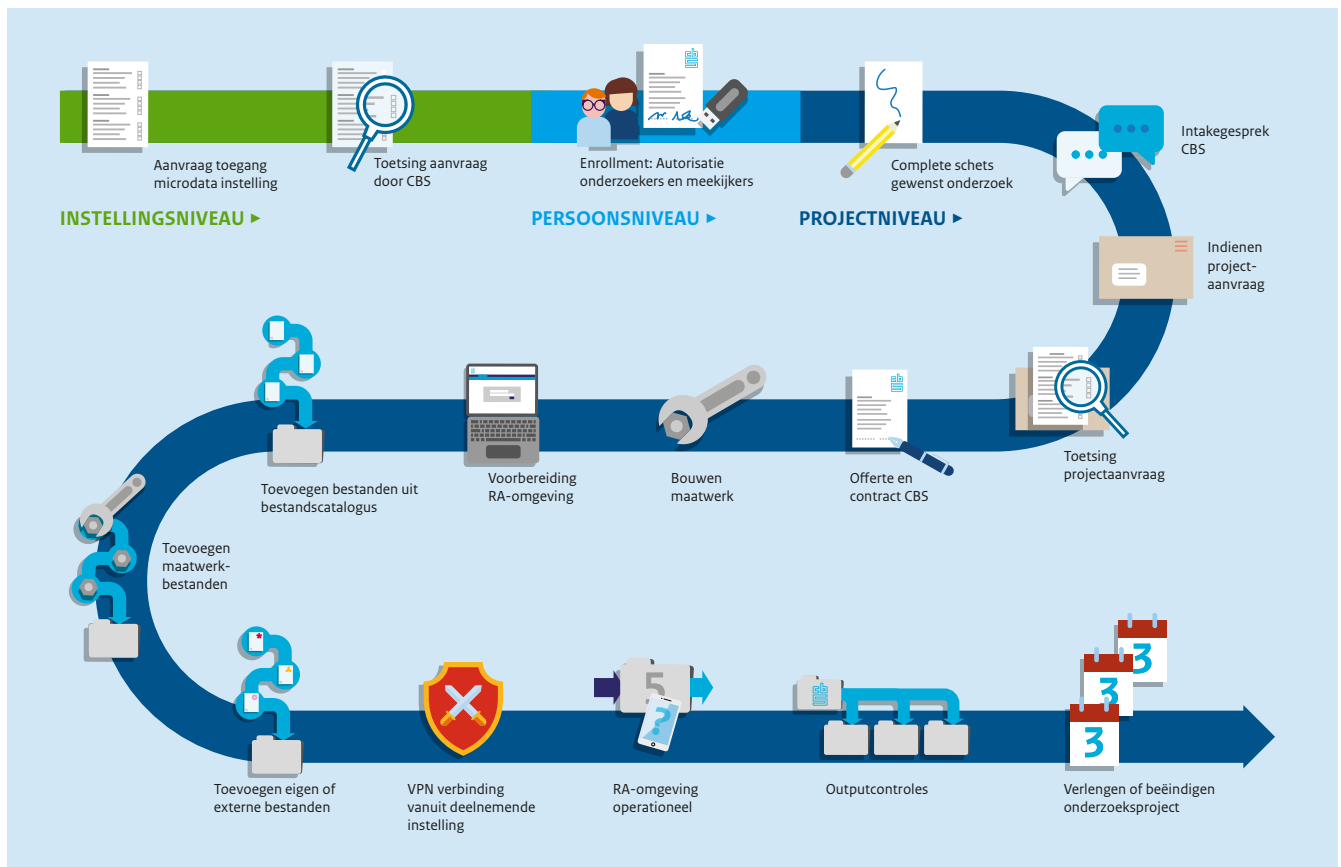
Het werken met CBS-microdata was voor de overheid een nieuwe invalshoek voor de aanpak van ondermijning. Via deze City Deal hebben de betrokken partijen dan ook belangrijke ervaring opgedaan. Onderdeel hiervan is het werken in de beveiligde analyseomgeving van het CBS en het voldoen aan de eisen uit de CBS-wet. Deze schrijft onder andere voor dat er zogeheten outputcontroles plaatsvinden voordat er resultaten uit een analyse mogen worden gepubliceerd. Zo mag er geen enkele kans zijn op onthulling van individuele informatie. De standaardwerkwijze voor het werken met CBS-microdata wordt in figuur 1 (op bladzijde 12) weergegeven. De opgedane ervaringen en inzichten kunnen mogelijk nieuwe partners en nieuwe onderzoeksprojecten helpen om aan de slag te gaan met CBS-microdata.

Naast de ervaringen met de standaardwerkwijze voor het gebruik van CBS-microdata, hebben de projecten in de City Deal een aantal belangrijke conclusies en leerpunten opgeleverd:

### **Relevantie van CBS-microdata**

In de analyses gebruiken we diverse microbestanden van het CBS, zoals adreskenmerken, huishoudenskenmerken, inkomenskenmerken en het bedrijvenregister, aangevuld met gegevens van het Openbaar Ministerie, gemeenten en het Kadaster. Transactiegegevens van het Kadaster over 2016 bleken voor analyses op de thema's drugscriminaliteit en vastgoedfraude van essentieel belang. Omdat het CBS deze informatie nog niet volledig in huis had, heeft het Kadaster – na juridische toetsing – deze gegevens rechtstreeks aan het CBS verstrekt. Het CBS heeft deze gegevens vervolgens gepseudonimiseerd en beschikbaar gesteld voor gebruik in de daarvoor ingerichte analyseomgeving.

De in de City Deal gebruikte datasets zijn relevant voor inzichten in beleid op het terrein van de preventie van ondermijnende criminaliteit. Analyses met deze gegevens leiden tot inhoudelijke inzichten in potentiële criminele patronen. Hiermee kunnen gemeenten en andere (ook private) partijen meer



**Figuur 1** Standaardwerkwijze CBS-microdata

gerichte keuzes maken in hun eigen aanpak. De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld al een aantal inzichten uit statistieken gedeeld met banken. Zij kunnen deze uitkomsten vervolgens gebruiken voor het verbeteren van hun eigen risicobeheersing.

### Validatie

Het CBS heeft de inzichten op het niveau van patronen kunnen valideren, maar niet op het niveau van aantallen. De analyses zijn technisch valide, maar met de tot nu toe gebruikte bronbestanden is het nog niet mogelijk om harde conclusies te trekken. Het betrekken van andere partners voor de externe validatie zal het mogelijk maken duidelijkere conclusies te trekken. Waar de validatie van opgedane inzichten in de eerste fase van deze City Deal achteraf plaatsvond, zal validatie bij het vervolg standaard deel uitmaken van het totale analyseproces. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de inzichten meteen bruikbaar zijn.

### Documentatie

Partijen die gebruik willen maken van inzichten die voortkomen uit de City Deal, moeten weten welk register voor die inzichten gebruikt is. Dit is belangrijk om de inzichten op de juiste manier te kunnen interpreteren. De onderzoekers zorgen voor goede documentatie over de gemaakte keuzes, zodat de gehanteerde werkwijze, de analysemethode en de gebruikte algoritmen goed overdraagbaar zijn voor vervolgonderzoek en voor gebruik door andere partijen, zoals gemeenten.

### Analyse-capaciteit en verloop

Deze City Deal toont aan dat het een uitdaging is om te zorgen voor voldoende geschikte analysecapaciteit. Dit maakt kennisborging en continuïteit in de bezetting van analisten tot belangrijke aandachtspunten. Het werken met een kernteam van vaste analisten kan dit ondervangen.

## 2.2 Ervaringen met het verkrijgen en gebruiken van gegevens

Voor deze City Deal is een juridisch toetsingskader opgesteld voor het gebruik van data. Dit toetsingskader maakt onderdeel uit van het in juni 2017 ondertekende convenant Zicht op Ondernijning en leverde onder meer de volgende ervaringen op.

### **Belemmeringen voor gebruik van gegevens**

Juridische discussies en onzekerheden kunnen de levering van relevante data in de weg zitten. Dit was het geval bij gegevens over verdachte transacties die initieel zijn verzameld en beoordeeld door de Financial Intelligence Unit. In het voorjaar van 2018 zijn hierover gesprekken gestart met de FIU en het Directoraat-Generaal Politie van het ministerie van JenV. Er wordt besproken of en onder welke voorwaarden we ook deze gegevens binnen de wettelijke kaders kunnen inzetten. Naar verwachting zal de besluitvorming hierover op korte termijn worden afgerond. Ook het gebruik van (gemeentelijke) fiscale gegevens zorgde voor veel onduidelijkheden en onzekerheden, waardoor besloten is deze vooralsnog niet te gebruiken. In het vervolg van deze City Deal zal worden onderzocht wat de toegevoegde waarde van deze specifieke gegevens kan zijn en of er maatregelen nodig zijn om deze juridisch rechtmatig te kunnen toepassen.



Remco Jansen, manager Zorg & Veiligheid en aanpak ondernijning, gemeente Utrecht

‘Stapje voor stapje worden we slimmer’

“In Utrecht hebben we verschillende expertmeetings gehad met medewerkers van de gemeente en externe partijen. De eerste ging over daders die betrokken zijn bij een drugsdelict. Dat leverde mooie inzichtjes op. Waar wonen mensen, wat zijn hun leefomstandigheden, wat is hun opleiding, hebben ze schulden? In de tweede expertmeeting hebben we gekeken naar de woonlocaties van betrokkenen. 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. Vanuit deze beschrijvende analyses hebben we de stap kunnen maken naar voorspelmodellen. Het is een iteratief proces, waarin je stapje voor stapje slimmer wordt.”

### **Gebruik gemeentegegevens**

De gemeente Amsterdam maakte binnen deze City Deal een analyse van voor vastgoedfraude relevante gemeentelijke databestanden. Hierbij is onder andere aan de hand van het juridisch toetsingskader beoordeeld of deze databestanden bijdragen aan beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit was het geval voor gegevens die te maken hebben met subsidies en vergunningen. Vervolgens is bepaald welke variabelen of gegevens binnen die gegevensset relevant waren. Alleen data uit relevante velden zijn geleverd aan het CBS en geanalyseerd in de remote access omgeving. Voorafgaand aan de leveringen van deze velden heeft de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam hier positief advies over uitgebracht. Bij de start van deze City Deal in juni 2017 heeft de gemeente Utrecht een Privacy Impact Assessment opgesteld. Dit leverde geen extra aandachtspunten op. Inmiddels wordt er gewerkt aan een Data Protection Impact Assessment waarmee de continue aanscherping van de werkwijze en het rechtmatige gebruik van (gemeente)gegevens wordt gewaarborgd.

### **Inzet van opsporingsfunctionarissen**

Vanuit het CBS is aangegeven dat analyses die in deze City Deal plaatsvinden niet uitgevoerd mogen worden door analisten die uit het opsporingsveld komen. Dit is van belang om onthullingsrisico's te voorkomen en de objectiviteit van het onderzoek te bewaken. Bij de opzet van het onderzoek acht het CBS de inzet van experts, waaronder domeinexperts en opsporingsfunctionarissen, wel hard nodig. Zij kunnen immers helpen met het formuleren van de juiste onderzoeksvragen.

Doordat er met een kernteam van vaste analisten gewerkt gaat worden, voorziet het vervolg van deze City Deal in verdere reductie van de kans op herkenning. Dit is een verbetering van de organisatorische randvoorwaarden vanuit AVG-perspectief.



Ruben Dood, directeur  
statistische dienstverlening en  
informatieverstrekking, CBS

‘Leerzaam proces  
voor iedereen’

“Iemand moet aan diverse eisen voldoen om toegang tot microdata te krijgen. De datawetenschapper of diens leidinggevende mag bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid hebben. Soms hebben gemeenten behoefte aan meer expertise voor data-analyse en moeten zij externe professionals aantrekken. Omdat het CBS zorgvuldig met de data en toegang tot gegevens omgaat, moet de procedure dan opnieuw plaatsvinden. Bovendien kost het veel tijd om bepaalde datasets te uploaden in de CBS-omgeving. Dat komt onder meer doordat externe bestanden eerst gepseudonimiseerd moeten worden. Dit soort vertraging leidde in het begin tot frustraties, bij de gemeenten en bij ons. Maar zonder wrijving geen glans. Kwantitatieve criminologie is een nieuw vakgebied en dat maakt het voor alle betrokkenen een leerzaam proces; het is de moeite waard om daar veel tijd in te stoppen.”

An aerial photograph of a city, likely Amsterdam, with a green overlay. The image shows a dense urban area with many buildings and trees. The sky is a light green color, and the overall tone is a vibrant green.

# 3 Resultaten: thema vastgoedfraude

## 3.1 Inleiding

De gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben zich in deze City Deal gericht op het thema vastgoed, en met name de geldstromen. In diverse projecten hebben zij beschrijvende analyses gemaakt voor een aantal risico-indicatoren: indicatoren die inzicht geven in de risico's dat een woning gebruikt wordt voor met name vastgoedfraude of witwaspraktijken. De risico's kunnen zowel het gebruik van een pand (exploitatie) betreffen als de aanschaf, verkoop en/of verhandeling hiervan (speculatie). Voor beide vormen van vastgoedfraude zijn een aantal indicatoren bepaald.

De rechtsvorm stichtingen is kwetsbaar voor misbruik als vehikel voor financieel-economische criminaliteit. Daarom heeft de gemeente Amsterdam in deze City Deal hier specifiek onderzoek naar gedaan. Met behulp van de inzichten vanuit Amsterdam hebben ook andere G4-steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) onderzoek gedaan naar stichtingen die zijn gevestigd in hun gemeente. Dit maakt het mogelijk om steden onderling te vergelijken.

Om gevonden afwijkingen en inzichten goed te kunnen verklaren en duiden, is vervolgonderzoek nodig. Dat zal plaatsvinden in het vervolg van deze City Deal.

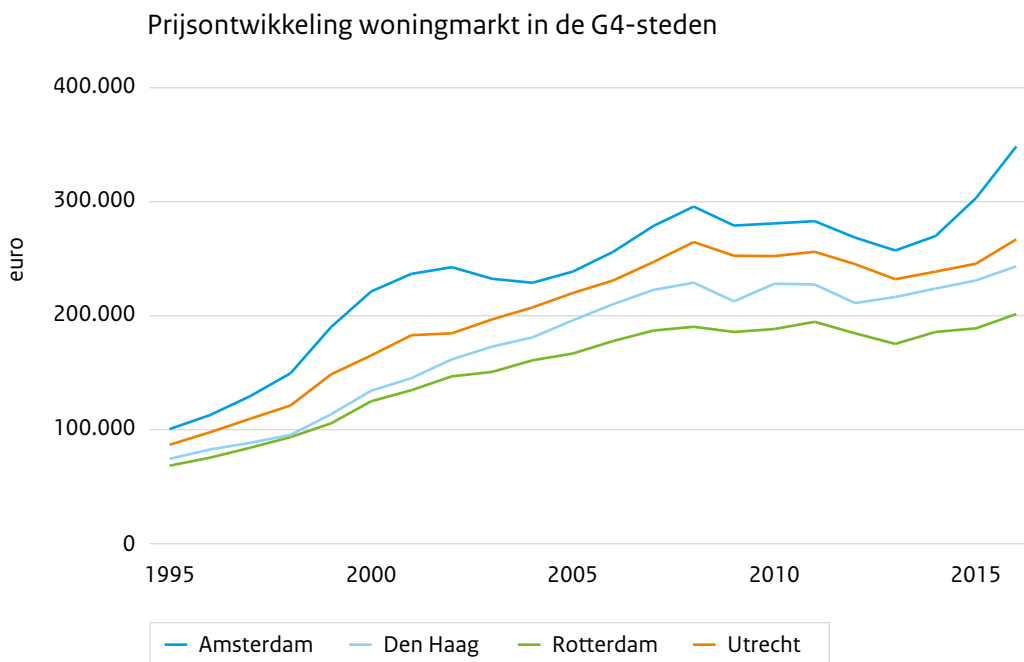
Voordat de indicatoren en de uitkomsten van de analyses worden beschreven, schetsen we eerst een referentiebeeld van de Nederlandse vastgoedmarkt. Dit geeft de nodige context en is tegelijkertijd een vorm van benchmarking. Een pand, persoon of transactie kan immers pas als opvallend worden aangemerkt wanneer deze afwijkt van een vastgesteld referentiekader.

## 3.2 Referentiebeeld woningmarkt en stichtingen

De woningmarkt zit in de lift en is op sommige plekken in Nederland oververhit te noemen. Het betreft een markt waarin grote geldstromen rondgaan. Dat de woningprijzen de laatste tijd sterk gestegen zijn, heeft ervoor gezorgd dat vastgoed een grotere rol is gaan spelen binnen ondermijnende criminaliteit. In de G4-steden bestaat de vastgoedmarkt voor circa 90 procent uit woningen. De overige 10 procent betreft commercieel vastgoed; dit type vastgoed is tot nog toe niet meegenomen in de analyses van de City Deal omdat data over transacties van commercieel vastgoed bij het CBS niet voorhanden waren.

### Omvang van de woningmarkt (particuliere koopwoningen)

Met name in Amsterdam is de gemiddelde koopsom van woningen de afgelopen jaren toegenomen. Net als in Amsterdam lieten ook de overige G4-steden in de afgelopen jaren een behoorlijke prijsontwikkeling zien. In de periode 1995-2017 laten alle G4-steden een vergelijkbare ontwikkeling in de huizenprijzen zien, waarbij met name in de laatste twee jaar een sterke stijging van de verkoopwaarde zichtbaar is.



Figuur 2 Prijsontwikkeling woningmarkt in de G4-steden in de periode 1995-2017

### Opbouw van de woningmarkt (gehele woningvoorraad)

Als het gaat om het type woningen komen de woningmarkten van Rotterdam en Den Haag sterk overeen. In Amsterdam ligt het percentage appartementen erg hoog, terwijl Utrecht ten opzichte van de andere G4-steden relatief veel tussenwoningen heeft.

### Stichtingen en beroepsbestuurders

In peiljaar 2016 waren er in Amsterdam in totaal 22.800 stichtingen gevestigd. In Rotterdam waren dit er 8.750, in Den Haag 8.400 en in Utrecht 5.450. Amsterdam heeft daarmee ook in verhouding tot het aantal inwoners meer stichtingen dan de overige grote steden.

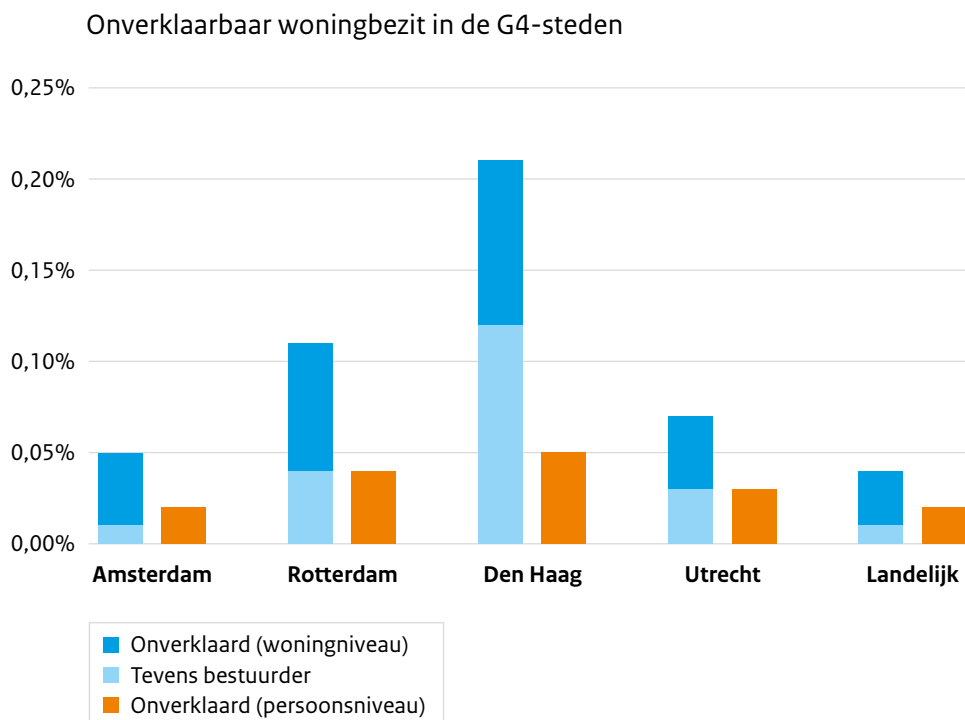


In de City Deal is onder andere gekeken naar kenmerken van groepen bestuurders die in vijf of meer besturen zitting hebben, de zogeheten beroepsbestuurders. Uit de analyse blijkt dat 0,7 procent van de beroepsbestuurders is veroordeeld<sup>1</sup> wegens een zwaar vermogensdelict. Hieronder vallen witwassen, verduistering, oplichting, bedrog en fraude. Bij bestuurders die in minder dan vijf besturen zitting hebben is dit percentage 0,4 en dit verschil is significant.<sup>2</sup> Bestuurders met een veroordeling zijn vooral actief bij stichtingen met SBI-codes<sup>3</sup> voor administratiekantoren voor aandelen en obligaties, overige belangenbehartiging en steunfondsen, en niet voor stichtingen op het gebied van welzijnszorg.

Amsterdam kende in peiljaar 2016 in totaal 430 stichtingen (exclusief woningcorporaties) met een of meerdere woningen in eigendom, Den Haag 160, Rotterdam 100 en Utrecht 90. Stichtingen met een of meerdere woningen in bezit staan vooral geregistreerd met SBI-codes voor verhuur van overige woonruimte, monumentenzorg en religieuze instellingen.

### 3.3 Indicator 1: onverklaarbaar woningeigendom

De eerste risico-indicator is een persoon die (mede)eigenaar is van ten minste twee woningen, terwijl diegene daar geen toereikend inkomen of vermogen voor heeft. Wanneer iemand vastgoed bezit dat niet verklaard kan worden vanuit het inkomen of (huishoudelijk) vermogen, kan dit een indicator zijn voor malafide activiteiten. Uit de analyse is gebleken dat een hele kleine groep in Den Haag en Rotterdam buitenproportioneel veel vastgoed in bezit heeft. Voor een betere duiding hiervan is nader onderzoek nodig.



**Figuur 3** Onverklaarbaar particulier woningeigendom in de G4-steden in 2016

<sup>1</sup> Onder veroordeling verstaan we hier een vonnis van een rechtbank of een strafbeschikking of transactie van het OM. Hierbij is het belangrijk om te melden dat we er beperkt zicht op hebben of de strafbeschikking/veroordeling in stand blijft wanneer er hoger beroep of cassatie wordt aangetekend. Dit is niet te herleiden uit de data die we gebruiken.

<sup>2</sup> Significantie: ( $X^2(1) = 9,16, p < 0,01$ )

<sup>3</sup> Een SBI-code (Standaard Bedrijfsindeling) is bedoeld om bedrijven in te delen naar economische activiteiten.

#### Inzichten

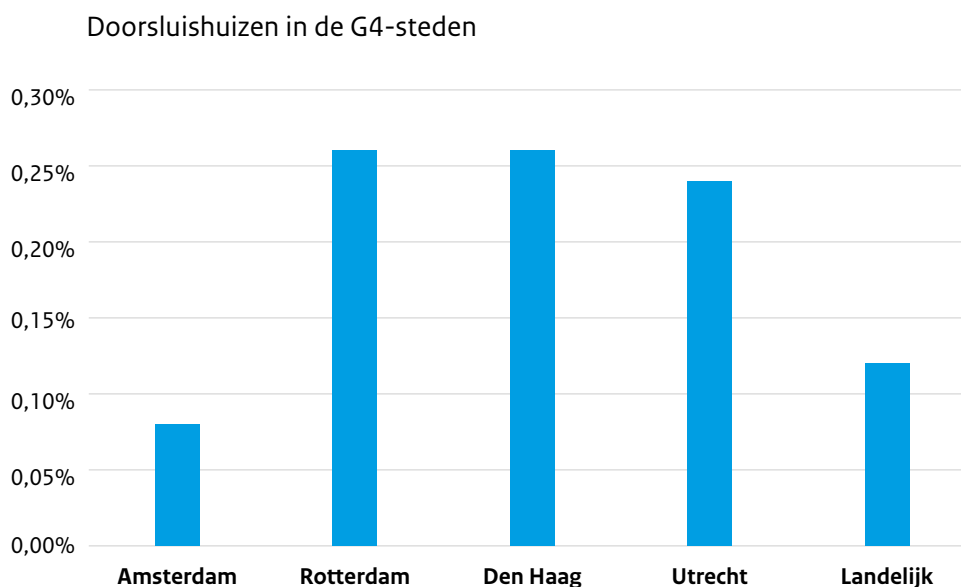
- In Den Haag zijn relatief veel woningen in bezit van eigenaren zonder toereikend inkomen of vermogen. Ook Rotterdam, Utrecht en Amsterdam zitten boven het landelijk gemiddelde.
- Vooral in Den Haag zijn relatief veel woningen in het bezit van eigenaren zonder toereikend inkomen of vermogen die tevens bestuurder van een stichting zijn. Ook Rotterdam en Utrecht zitten ver boven het landelijk gemiddelde. Amsterdam scoort laag op deze indicator.
- Het fenomeen verspreidt zich niet gelijk over de wijken in de steden; er is sprake van zogeheten hotspots. Met name in Den Haag manifesteert het fenomeen zich in bepaalde aangrenzende wijken (zie figuur B1 in de bijlagen). Om dit te kunnen verklaren is nader onderzoek nodig.

### 3.4 Indicator 2: doorsluishuizen

Woningen die in een periode van twintig jaar vijf keer of vaker worden doorverkocht, worden in deze City Deal doorsluishuizen genoemd. Een groot aantal opeenvolgende transacties van een vastgoedobject kan wijzen op een gelegenheid voor fraude. In deze City Deal richten we ons op woningen die in de periode 1995-2016 in totaal zes of meer keer zijn geleverd aan een nieuwe partij. In Nederland waren dat er in peiljaar 2016 in totaal 5.170. Doorsluishuizen zijn in zeer beperkte mate in eigendom van bestuurders van stichtingen.

#### Inzichten

- Vooral Den Haag, Rotterdam en Utrecht hebben veel doorsluishuizen binnen de gemeentegrenzen (ruim boven het landelijk gemiddelde).
- Het aantal doorsluishuizen in Amsterdam is relatief laag vergeleken met de overige G4-steden, maar qua opgetelde waarde scoort Amsterdam wel hoog. Dat komt doordat de huizenprijzen hier gemiddeld hoger liggen dan in de andere G4-steden.



Figuur 4 Doorsluishuizen in de G4-steden in 2016



Kees Lacet, adviseur aanpak criminaliteit,  
gemeente Amsterdam

## ‘Automatisch een bel laten rinkelen’

“Veel Amsterdamse stichtingen zijn eigenaar van onroerend goed. Soms is hierbij sprake van illegale activiteiten. Het geld komt dan zogenaamd van fondsenwerving, het wordt op de bank gezet en het is wit. Vervolgens koopt de stichting vastgoed. Inmiddels is al gebleken dat veel bestuurders actief zijn in meer stichtingen tegelijk en dat velen binnen die groep 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 een bel gaat rinkelen als iemand bestuurder is van meer dan vijf stichtingen.”

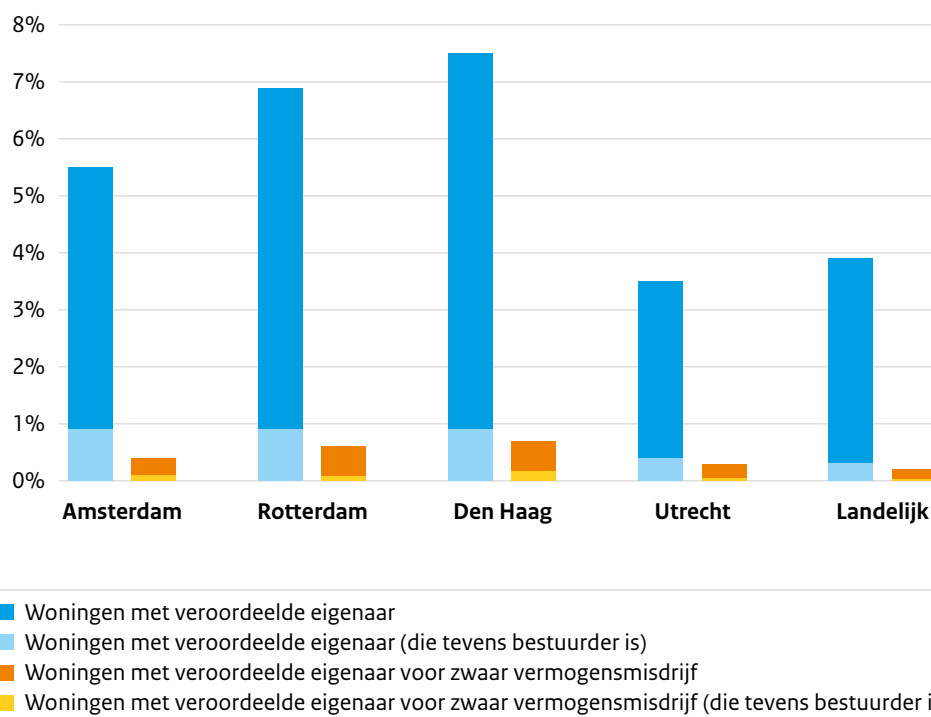
### 3.5 Indicator 3: vastgoedbezit door veroordeelde eigenaar

Crimineel gedrag uit het verleden is een sterke voorspeller van toekomstig crimineel gedrag. Bovendien kan vastgoedfraude samenhangen met ander crimineel gedrag. Dit betekent dat een veroordeling als risico voor vastgoedfraude kan worden gezien. We maken hierbij onderscheid tussen veroordelingen in de periode 2007-2016 voor alle strafbare feiten en veroordelingen in diezelfde periode voor zware vermogensdelicten. De aanname is dat de relevantie van vermogensdelicten groter is. Delinquenten kennen in de regel immers een bepaalde mate van specialisatie, zeker bij de typen delicten die op latere leeftijd worden gepleegd (zoals vastgoedfraude).

#### Inzichten

- De G4-steden hebben relatief veel woningen waarvan de eigenaar veroordeeld is, zowel voor alle typen misdrijven als voor zware vermogensmisdrijven. Den Haag valt hierbij meerdere keren op. Dit geldt ook voor woningen waarvan de eigenaar bestuurder is en veroordeeld is.
- In de G4-steden zijn er op wijkniveau verschillende concentraties van woningen waarvan de eigenaar al eens veroordeeld is (zie figuur B1 t/m 5 in de bijlagen).

## Woningen met een veroordeelde eigenaar in de G4-steden



Figuur 5 Woningen met een veroordeelde eigenaar in de G4-steden in 2016

### Meer woningen met veroordeelde eigenaar in grote steden

De diverse analyses op het gebied van vastgoed laten zien dat Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vergeleken met het landelijk gemiddelde procentueel meer woningen hebben waarvan de eigenaar al eens veroordeeld is. Mogelijk plegen inwoners van grote steden in de regel meer strafbare feiten dan inwoners van kleinere steden en dorpen. Een andere mogelijkheid is dat de grotere steden een aanzuigende werking hebben op personen met een crimineel verleden. Kennis hierover kan aanknopingspunten bieden om de onderzochte fenomenen te duiden. Om deze (causaliteits)vraag te beantwoorden, is extra onderzoek nodig. Een andere interessante onderzoeksvraag is of personen die een veroordeling op naam hebben staan, meerdere woningen in bezit hebben in de onderzochte steden. Vervolganalyses binnen de City Deal kunnen hier meer duidelijkheid over geven.

### Ongelijkmatige verspreiding van fenomenen binnen de steden

Bij meerdere onderzochte risico-indicatoren is een opvallende geografische spreiding binnen de steden waargenomen. Fenomenen als onverklaarbaar woningbezit en veroordeelde woning-eigenaren zijn niet gelijkmatig verspreid over de wijken, maar vaak geconcentreerd op zogeheten hotspots. Dat biedt handvatten voor een gerichtere aanpak door operationele partners en levert bovendien interessante vervolgvragen op voor de City Deal.



# 4 Resultaten: thema drugscriminaliteit

## 4.1 Inleiding

Utrecht en de B5-gemeenten (Breda, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg) hebben in deze City Deal gekozen voor het thema ondermijnende drugscriminaliteit. Deze gemeenten hebben analyses uitgevoerd gericht op locatiemarkers en verdachten van drugsdelicten. Hierbij gaat het om verdenkingen die zijn vastgelegd in het systeem Basisvoorziening Informatie- Integrale Bevraging van de politie, en dus niet per se over veroordeelden. Belangrijk hierbij is dat deze data een weerspiegeling zijn van een subgroep van mogelijke betrokkenen bij ondermijnende drugscriminaliteit. Bij duiding van de resultaten van de analyse moet deze beperking in gedachte worden gehouden.

Er is gekeken naar bezit, handel en vervaardiging van zowel soft- als harddrugs. Sommige analyses richten zich op een specifiek drugsdelict, zoals het vervaardigen van softdrugs. Andere analyses hebben betrekking op alle genoemde drugsdelicten. Het doel van de analyses is om risico-indicatoren in kaart te brengen van pleeglocaties en daders van drugsdelicten. Door aan deze indicatoren een statistische gewicht te geven, zijn ook voorspelmodellen ontwikkeld voor het identificeren van potentiële pleeglocaties en personen die een groter risico lopen op het plegen van drugsdelicten.

In dit hoofdstuk zijn drie van de analyses verder uitgewerkt.

## 4.2 Pleeglocaties van vervaardiging van softdrugs

Pleeglocatie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een locatie waar een drugsgelateerd misdrijf heeft plaatsgevonden dat geregistreerd is in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Een voorbeeld van een pleeglocatie voor de vervaardiging van softdrugs is een zolder waar hennep wordt geteeld. Met behulp van een voorspelmodel onderzoeken we welke (combinatie van) kenmerken van

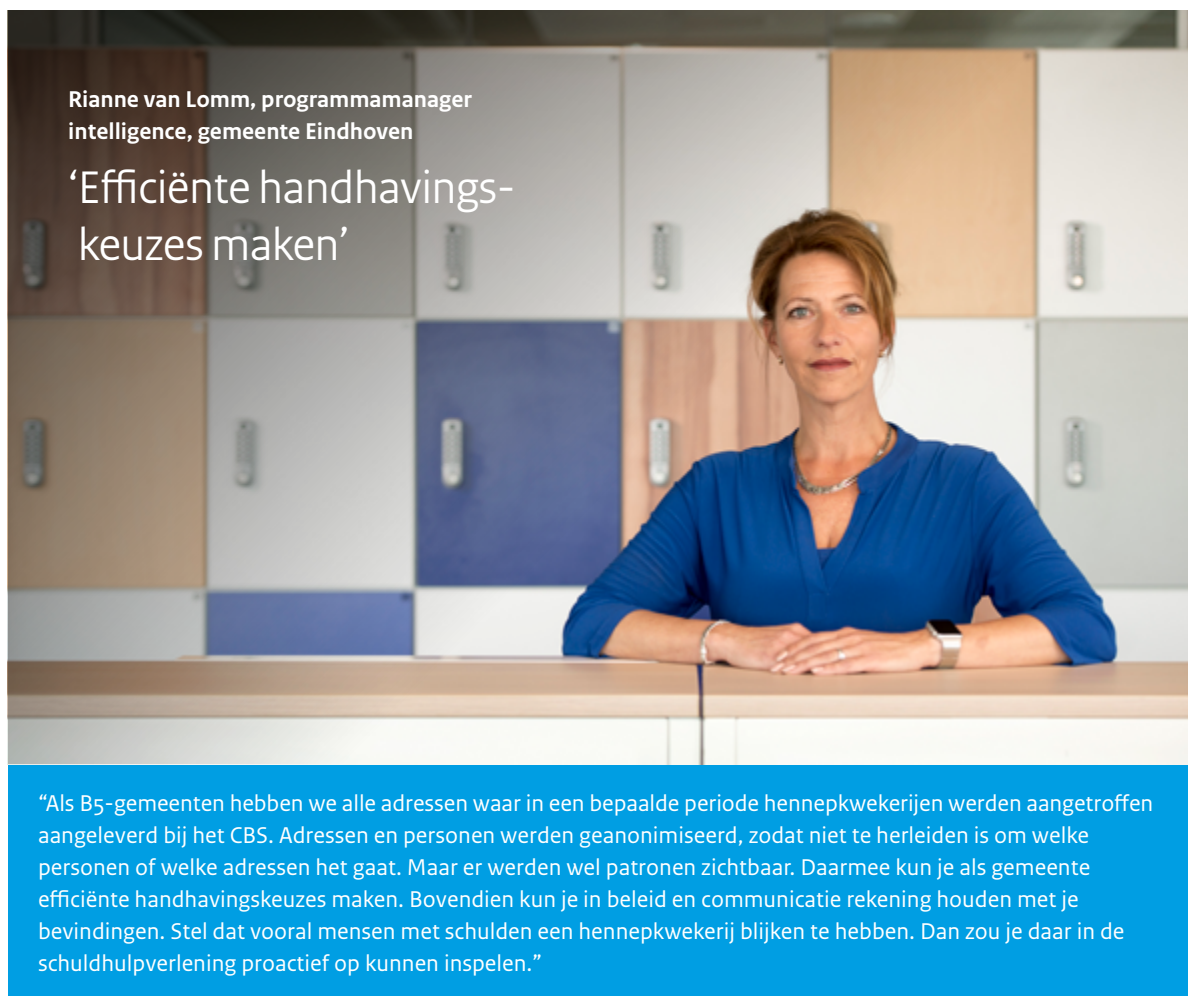


### Inzicht 2: Mate van voorspelbaarheid

Het model geeft een voorspelde uitkomst: pleeglocatie of niet. Deze uitkomst kan vergeleken worden met de echte uitkomst: is er een verdenking geweest van een pleeglocatie of niet. In het databestand is het aandeel pleeglocaties vrij laag. De kans is 1 op de 500 (0,2 procent) dat een willekeurige woning in Utrecht een pleeglocatie is. Voor de B5-gemeenten is dit 1 op de 250 (0,4 procent). De voorspelling van het model verhoogt de kans op het identificeren van een pleeglocatie. Op basis van alle voorspelde pleeglocaties vanuit het model, wordt de kans dat een van deze woningen ook een daadwerkelijke pleeglocatie is 1 op de 175 voor Utrecht (0,57 procent van voorspelde woningen) en 1 op de 51 voor de B5-gemeenten (1,94 procent van de voorspelde woningen). De voorspelling heeft dus een toegevoegde waarde ten opzichte van een willekeurige selectie zonder informatie.

### Inzicht 3: Aggregatie op buurtniveau

De voorspellingen van het model per woning (zoals beschreven onder inzicht 2) kunnen worden samengevoegd op buurtniveau. Hierdoor kan een voorspelling worden gedaan van de kans op een pleeglocatie in een bepaalde buurt in de stad. Deze voorspellingen kunnen worden gevisualiseerd in een *heatmap* van de stad.



Rianne van Lomm, programmamanager  
intelligence, gemeente Eindhoven

‘Efficiënte handhavings-  
keuzes maken’

“Als B5-gemeenten hebben we alle adressen waar in een bepaalde periode hennepkwekerijen werden aangetroffen aangeleverd bij het CBS. Adressen en personen werden geanonimiseerd, zodat niet te herleiden is om welke personen of welke adressen het gaat. Maar er werden wel patronen zichtbaar. Daarmee kun je als gemeente efficiënte handhavingskeuzes maken. Bovendien kun je in beleid en communicatie rekening houden met je bevindingen. Stel dat vooral mensen met schulden een hennepkwekerij blijken te hebben. Dan zou je daar in de schuldhulpverlening proactief op kunnen inspelen.”

## 4.3 Voorspelling drugscriminaliteit op basis van verleden

Historische verdenkingen van delicten kunnen voorspelkracht hebben voor toekomstige drugsgerelateerde verdenkingen. Deze hypothese is statistisch getoetst met een zogeheten logistische regressieanalyse. In deze benadering is gebruikgemaakt van alle verdenkingen in de periode 2011 tot en met 2016 die gehanteerd worden door de politie. Het doel van het model is om verdenkingen van drugsdelicten te voorspellen vanuit verdenkingen van delicten uit het verleden (niet noodzakelijk drugsdelicten). De uitkomsten worden uitgedrukt in *odds*. Een *odd* geeft weer hoeveel keer waarschijnlijker het is dat iemand met een historische verdenking in de periode 2011-2016 verdacht zal worden van een drugsgerelateerd delict in het komende jaar, ten opzichte van iemand zonder een historische verdenking.

In dit onderzoek zijn twee verschillende populaties onderzocht. Dit zijn enerzijds mensen met een verdenking op naam tussen 2011 en 2016 en anderzijds willekeurige inwoners van Nederland. De kans op een verdenking van een drugsdelict is voor deze twee populaties verschillend. In deze rapportage werken we de verdenking van handel in harddrugs uit. Dezelfde soort analyses zijn ook gedaan voor alle andere drugsdelicten.

Ter referentie, binnen de populatie verdachten heeft ongeveer een op de 1000 verdachten een verdenking van handel in harddrugs in 2017. Binnen de populatie willekeurige Nederlanders heeft ongeveer een op de 10.000 mensen een verdenking van harddrugs in 2017. Dit betekent dat de kans op een verdenking van handel in harddrugs binnen de populatie verdachten al tien keer groter is dan in de populatie willekeurige Nederlanders. Meer details over de analysemethode staan in de technische toelichting in bijlage C.

In figuur 7 (op bladzijde 25) worden de voorspellingskansen van verschillende delicten gevisualiseerd voor het voorspellen van een verdenking van handel in harddrugs.

Op basis van de modellen kan onder andere het volgende worden gesteld:

- Van de subgroep met een verdenking op naam (de populatie verdachten) heeft iemand die in de afgelopen zes jaar verdacht is geweest van brandstichting een ongeveer twee keer grotere kans om in een volgend jaar verdacht te worden van handel in harddrugs, ten opzichte van verdachten zonder die specifieke verdenking op hun naam.
- Van de subgroep alle Nederlanders (de populatie willekeurige Nederlanders) heeft iemand die in de afgelopen zes jaar verdacht is geweest van brandstichting een ongeveer vier keer grotere kans om in een volgend jaar verdacht te worden van handel in harddrugs, ten opzichte van andere Nederlanders.

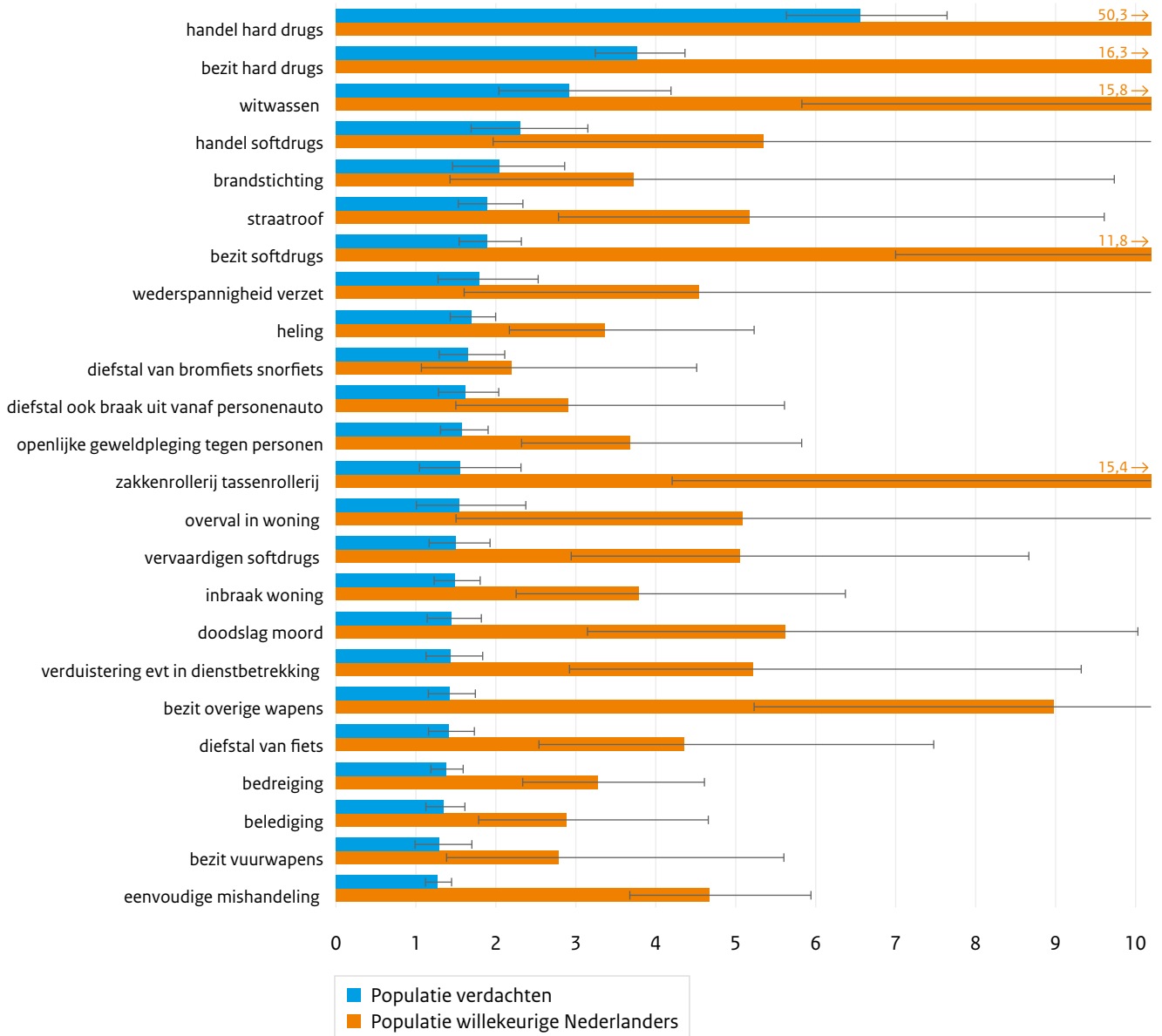
De patronen die uit deze analyses komen bieden mogelijkheden voor een gerichtere aanpak van drugsdelicten, bijvoorbeeld in programma's als de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) of Top X-aanpak (gericht op veelplegers).

Mogelijke onderwerpen voor vervolgonderzoek zijn:

- De voorspellende waarde van historische verdenkingen van familieleden op het plegen van een drugsgerelateerd delict.
- Eventuele afwijkingen van de voorspellende factoren voor subgroepen, zoals jongeren en andere kwetsbare groepen (met als doel om de weerbaarheid van deze groepen te vergroten).
- Het meenemen van andere kenmerken die voorspelkracht kunnen hebben voor drugsdelicten, zoals leeftijd en sociaaleconomische status.



## Voorspelling handel in harddrugs op basis van verleden



**Figuur 7** De relatieve kans (odd) dat een delict 'voorspellend' (statistisch significant) is voor een toekomstige verdenking van handel in harddrugs. Blauw: voor de populatie verdachten. Oranje: voor de populatie willekeurige Nederlanders. De lijnen geven de 95 procent betrouwbaarheidsintervallen.

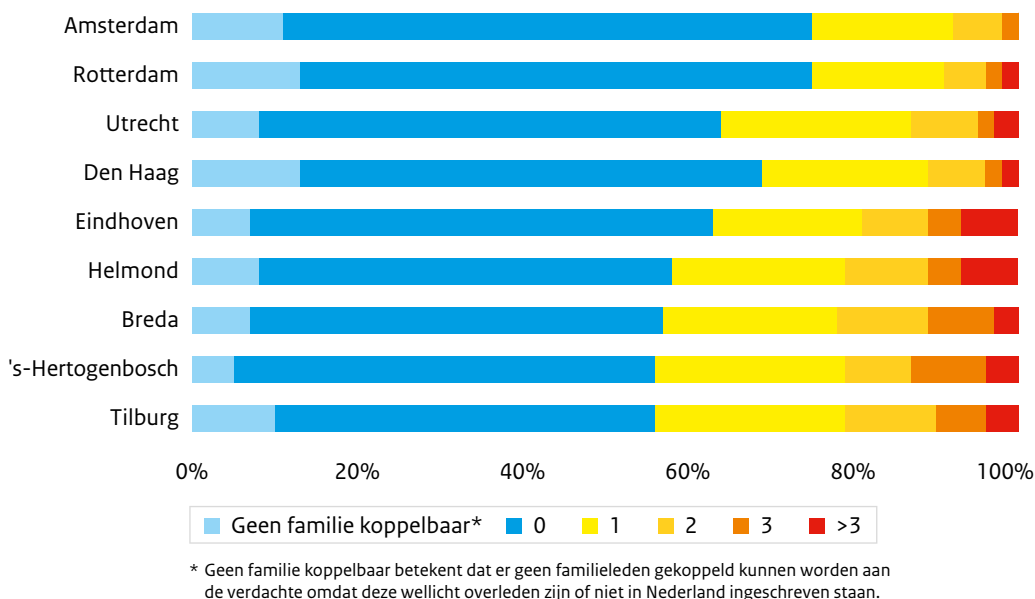
## 4.4 Netwerken van familierelaties in vervaardiging van softdrugs

Tussen personen die worden verdacht van het vervaardigen van softdrugs, kunnen familierelaties bestaan. Om dit in kaart te brengen is een (familie)netwerkanalyse uitgevoerd voor verdachten over de periode 2012 tot en met 2016. Meer details over de analysemethode staan in de technische toelichting in bijlage C. Om te bepalen hoeveel familieleden er in het netwerk van een verdachte zitten die ook verdacht zijn (geweest) van het vervaardigen van softdrugs, zijn alle personen meegenomen die maximaal vier relaties verwijderd zijn van de verdachte. Familieleden die voor 1 januari 2016 overleden zijn of niet geregistreerd staan in Nederland zijn niet meegenomen in deze analyse. Voor een deel van de verdachten waren geen familierelaties vast te stellen in verband met overleden familieleden en familie in het buitenland. In figuur 8 staan de resultaten van de netwerkanalyse voor de aan de City Deal deelnemende gemeenten. Deze laten zien dat binnen de B5-gemeenten naar verhouding meer familierelaties bestaan tussen verdachten van de vervaardiging van softdrugs dan in de G4-steden.

### Kansen voor vroegtijdige signalering en preventieve aanpak

De resultaten van het onderzoek naar familierelaties onderstrepen het belang om – na een binnenkomend signaal – het bredere familienetwerk te onderzoeken van een persoon die betrokken is bij de vervaardiging van softdrugs. De resultaten tonen ook het belang aan van een preventieve aanpak of verstoring in familierelaties van een persoon die wordt verdacht van het vervaardigen van softdrugs. Door een vroege signalering en bijbehorende interventie kan voorkomen worden dat meer familieleden betrokken raken bij ondermijnende drugscriminaliteit. Criminele familieleden maken de andere leden van de familie namelijk kwetsbaar.

### Verdachte familieleden bij vervaardiging softdrugs



**Figuur 8** Percentage verdachten per gemeente dat wel of geen familieleden heeft die ook verdacht worden van vervaardiging van softdrugs, uitgesplitst naar aantal familieleden (voor B5 en G4 in 2016).



# 5 Conclusies en vervolg

## 5.1 Terugblik op doelstellingen

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage beschreven we de doelen van deze City Deal:

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

Aan het eerste doel hebben we duidelijk een bijdrage geleverd. We kunnen de speld in de hooiberg waarnaar we bij ondermijnende criminaliteit zoeken op verschillende thema's opdelen in mogelijke hotspots. Daardoor kunnen gemeenten en andere partijen hun beperkte middelen gericht en naar verwachting ook effectiever inzetten. De hooiberg blijft echter groot. Daarnaast zijn een aantal relevante gegevens nog niet gebruikt (bijvoorbeeld data over verdachte financiële transacties of over commercieel vastgoed). Reden te meer om deze City Deal voort te zetten.

Met betrekking tot het tweede doel beschreven we in hoofdstuk 2 de ervaringen, knelpunten en leerpunten die we hebben opgedaan met het werken met CBS-microdata.

Verder heeft de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het CBS en andere partners veel opgeleverd. Met elkaar hebben we extra kennis en ervaring opgebouwd over het fenomeen ondermijning en de meerwaarde van data-analyse. Ook zijn diverse nieuwe onderzoeksvragen ontstaan die de mogelijkheid bieden om de kansen en grenzen van data-analyse nog verder te onderzoeken.

### **Aanbevelingen naar aanleiding van opgedane inzichten**

Op basis van de inzichten uit de reeds uitgevoerde analyses doen we de volgende aanbevelingen:

- Gebruik de kennis die is opgedaan over beroepsbestuurders in wetgevingstrajecten die extern toezicht op beroepsbestuurders regelen. Op dit moment is er geen wettelijke verplichting voor extern toezicht op stichtingsbesturen.
- Voor de politie en het OM: gebruik de vastgestelde nieuwe indicatoren om strafrechtelijke onderzoeken te prioriteren.
- Gebruik de inzichten uit de voorspelmodellen als ‘plusje’ binnen bestaande aanpakken van de veiligheidspartners voor het identificeren van kansrijke zoekgebieden.
- Neem in onderzoeken naar drugscriminaliteit ook familienetwerken mee.

### **Toepassing van de onderzoeksresultaten in bestuursrechtelijk instrumentarium**

De bestuursrechtelijke instrumenten om vastgoedfraude aan te pakken zijn beperkt. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de ‘Rotterdamwet’) biedt bijvoorbeeld mogelijkheden voor selectieve woningtoewijzing, maar is met name voor kleinere gemeenten niet bruikbaar. Ook gemeentelijke exploitatievergunningstelsels kunnen in bepaalde gevallen oplossingen bieden, maar die dekken in principe uitsluitend bedrijfsmatige activiteiten in of vanuit woningen af.

De uitkomsten van de City Deal kunnen ook bruikbaar zijn voor ander bestuursrechtelijk instrumentarium, zoals die op het gebied van omgevingsrecht. Via bestemmingsplannen kan immers het gebruik van panden gereguleerd worden. Hoewel gemeenten een bepaald planologisch gebruik niet kunnen afdwingen, kunnen zij wel vergaande gebruikseisen stellen, zoals de verplichting tot daadwerkelijke verhuur en eisen aan de samenstelling van een huishouden.

Met de resultaten van het onderzoek naar pleeglocaties, netwerken en familierelaties kan het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium gericht worden ingezet. Dat geldt niet alleen voor de aansturing van de veelal schaarse capaciteit voor toezicht, maar ook voor de toepassing van bevoegdheden:

- De Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) maakt het mogelijk om (zichtbaar) woningen en lokalen te sluiten waarin activiteiten plaatsvinden op het gebied van drugshandel of -productie. Een sluitingsmaatregel kan ook een belangrijke signaalfunctie hebben voor de omgeving. Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden bepaald in welke delen van gemeenten dit signaal het meeste nut heeft.
- Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen gemeenten via de APV nauwkeurig een gebied aanwijzen als drugsoverlastgebied. In zo'n gebied kan enkel het op zak hebben van drugs aanleiding geven voor een gebiedsontzegging.
- Artikel 151c van de Gemeentewet maakt het mogelijk om data-analyse in te zetten voor beter gestuurd gemeentelijk cameratoezicht. Datagestuurd werken dient in dit geval ook de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Data kunnen immers helpen om nauwkeuriger te bepalen welke bevoegdheid het meest geschikt is en hoe die bevoegdheid doelmatig (niet meer dan noodzakelijk) kan worden ingezet.



## 5.2 Verbeteracties en nieuwe initiatieven

In november 2018 stuurde de minister van JenV een brief aan de Tweede Kamer over de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door het kabinet en de beschikbaarheid van extra middelen hiervoor. De verlenging van de City Deal speelt een belangrijke rol bij de door het kabinet beoogde versterking van de weerbaarheid van de samenleving en van kwetsbare branches en sectoren tegen ondermijning, onder meer via een thema- of wijkgerichte aanpak.

Met de verlenging van de City Deal tot en met juni 2021 komen meer gegevens en resultaten beschikbaar; het geeft ons ook meer tijd om de huidige inzichten te verrijken. Het vervolg van de City Deal krijgt een programmatisch karakter. Hiermee willen we de bestuurlijke en operationele krachten van de deelnemende partijen beter bundelen en benutten.

De in deze rapportage beschreven bevindingen hebben geleid tot onderstaande verbeteracties en nieuwe initiatieven. Deze zijn verder uitgewerkt in een plan van aanpak. Dit plan van aanpak gaat ook in op de borging van de verschillende initiatieven en is afgestemd met het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO).

### **Resultaten vergelijken met andere inzichten**

Het kan interessant zijn om de patronen die in deze City Deal zichtbaar zijn geworden te vergelijken met ervaringen en inzichten uit andere initiatieven die zich richten op de aanpak van ondernijning met behulp van data. Overeenkomsten maken de opgedane inzichten sterker, terwijl afwijkingen om nader onderzoek vragen. Een voorbeeld van zo'n ander initiatief is de infobox Crimineel Onrechtmatig verkregen Vermogen (iCOV).

### **Betrekken van meer gemeenten**

Uiteindelijk streven we naar een landelijke uitrol van de City Deal. Meerdere grote gemeenten hebben serieuze interesse getoond om al in 2019 aan te sluiten op onze werkwijze. De huidige deelnemers willen daardoor echter geen vertraging oplopen. We onderzoeken of, en zo ja hoe, een tweede groep gemeenten een eigen start kan maken, daarbij gebruikmakend van de reeds opgedane ervaring.

### **Inzichten delen met maatschappelijke partners**

De inzichten uit de City Deal zijn niet alleen interessant voor gemeenten, maar kunnen ook relevant zijn voor andere maatschappelijke partners. In de private sector gaat het dan bijvoorbeeld om banken en notarissen. We gaan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om onze inzichten met die partijen te delen. Met de Koninklijke Notariële Beroepsvereniging (KNB) hebben we bijvoorbeeld afgesproken om dit najaar een bijeenkomst te organiseren met de Kring Notarissen om te onderzoeken hoe notarissen en makelaars hun rol als poortwachter in de vastgoedketen nog beter kunnen invullen. Bij het delen van inzichten beperken we ons tot het delen van afwijkende patronen, uiteraard met inachtneming van de voorwaarden zoals die zijn voorgeschreven in de CBS-wet en de AVG.

### **Vast team van data-analisten**

Een vast, integraal team van data-analisten gaat voor een langere periode samenwerken met de vaste analisten en domeinexperts van het CBS. We betrekken hierbij ook data scientists en specialisten van de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst. Vanaf medio 2019 werken we toe naar een kernteam met analisten van het CBS, de Belastingdienst, data scientists en/of de grote gemeenten.

### **Meer juridische coördinatie**

Juridische vraagstukken die voortvloeien uit deze City Deal gaan we samenbrengen of (laten) coördineren, ongeacht of deze op landelijk of lokaal niveau aan de orde zijn. Dit komt de eenduidigheid ten goede, draagt bij aan de snelheid van dataleveringen en voorkomt dat het wiel vaker moet worden uitgevonden. Bovendien kunnen juridische onduidelijkheden of onmogelijkheden door coördinatie effectiever worden geëscaleerd naar strategisch of bestuurlijk niveau. We gaan ook onderzoeken of aanvullende waarborgen nodig zijn ter bescherming van grondrechten en ethische principes.

### **Data over geldstromen en commercieel vastgoed**

Vastgoed en financiële stromen is een van de hoofdthema's van deze City Deal. Het betrekken van FIU-gegevens en data over commercieel vastgoed vormen daar een onderdeel van. Vooral inzicht in potentieel malafide geldstromen is een gecompliceerde uitdaging. Analyse van FIU-gegevens in samenhang met vastgoeddata kan bijdragen aan meer inzicht in geldstromen. Daarnaast is commercieel vastgoed nog een blinde vlek, terwijl het aannemelijk is dat malafide geldstromen ook neerslaan in bedrijfstvastgoed.

### **Verbinding zoeken met andere (RIEC) initiatieven**

Onder coördinatie van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) zijn de afgelopen periode verschillende versterkingsplannen tot stand gekomen met voorstellen en activiteiten op het gebied van data-analyse en intelligence. Bij projecten met vergelijkbare doelen willen we zoveel mogelijk synergie tot stand brengen. Voorbeelden van versterkingsplannen die hiervoor in aanmerking komen zijn:

- Het programma 'Straatwaarde' van het RIEC Midden-Nederland.
- Het programma 'Eén smart overheid' van de Taskforce Brabant Zeeland, gericht op samenwerking tussen overheidsorganisaties bij het gebruik van data.
- De ontwikkeling van het Joint Datalab ondermijning (JDo), onderdeel van het programma Eén smart overheid. Het JDo is gericht op het integreren van data en tooling met en voor de partners van het RIEC, zodat efficiënte en intelligente analyses kunnen plaatsvinden om meer datagestuurd te werken.
- Het Veiligheidsinformatieknooppunt (VIK), een business intelligence concept dat op gemeentelijk niveau data uit basisregistraties combineert, analyseert en visualiseert.
- De Crimeroom, een samenwerkingsverband tussen de Jheronimus Academy of Data Science (JADS), de politie, het OM, de FIOD en gemeenten, gericht op het genereren van kennis over data-analyse en data science bij de bestrijding van ondermijnende activiteiten.

### **Mogelijkheden creëren voor vervolgonderzoek**

Patronen die in de eerste fase van de City Deal zichtbaar zijn gemaakt, kunnen in de volgende fase worden aangevuld met nieuwe gegevens en analyses. Daarvoor zijn de volgende acties nodig:

- We gaan op landelijk, gemeentelijk en wijkniveau inzicht opbouwen in combinaties tussen het in bezit zijn van onroerend goed en antecedenten en veroordelingen voor de productie en het gebruik van soft- en harddrugs.
- Met banken bespreken we de toegevoegde waarde van de City Deal voor hun positie als poortwachter en vice versa.
- Data van het CBS en het Kadaster zijn gestructureerd. Met het gebruik van ongestructureerde data kunnen we onze datagedreven methodiek uitbreiden met analysemethoden zoals 'text mining'. Bij het Center voor Big Data Statistics van het CBS en de wetenschap gaan we hier expertise over inwinnen.
- Daarnaast gaan we de databronnen verder uitbreiden, waaronder met de FIU-gegevens en gegevens over commercieel vastgoed.



# Bijlagen

## Bijlage A: Toelichting op het werken met CBS-microdata

Hoe kan een organisatie gaan werken met CBS-microdata; welke regels gelden daarbij?  
De infographic toont dit proces in een schema, hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen.

**Wat zijn microdata?** Koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden 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 onderzoeksinstellingen kunnen toegang krijgen. Indien er geen machtiging is, moet in een aanvraag bij CBS worden 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 krijgen?** Via een verzoek aan CBS met daarin beschreven:

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



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

**Pseudonimiseren en koppelen?** Herleidbaarheid tot individuele personen of bedrijven wordt zoveel mogelijk uitgesloten door identificeerbare variabelen te versleutelen. De direct identificeerbare variabelen als naam, adres, postcode en 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 het 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.

## Bijlage B: Aanvullende gegevens thema vastgoed

### Technische toelichting analyses vastgoed en stichtingen

#### De analyse

Er zijn over vastgoed en stichtingen drie soorten analyses gedaan:

1. Beschrijvende analyse van particuliere woningtransacties en -voorraad in Nederland.
2. Beschrijvende analyse van alle stichtingen in Nederland, inclusief beschrijving van de groep beroepsbestuurders.
3. Analyse van drie risicoprofielen van particuliere woningeigenaren (onverklaarbaar woningeigendom, veroordeelde eigenaren en doorsluishuizen), waarbij tevens wordt gekeken of die woningeigenaren tegelijkertijd bestuurder van (een) stichting(en) zijn.

Het doel van de eerste twee analyses is om een referentiebeeld te schetsen van de algemene particuliere woningmarkt en het aanbod en woningbezit van stichtingen in Nederland. Vervolgens wordt in de derde analyse voor de risicoprofielen voor heel Nederland en per G4-gemeente berekend wat het aandeel woningen van deze woningeigenaren in de totale particuliere woningmarkt is. Verder is een Chi-Square toets gedaan over het aantal beroepsbestuurders en het aantal veroordeelden voor zware vermogensdelicten.

#### Populatie

- Voor het referentiebeeld (omvang en opbouw) van de woningmarkt is gebruikgemaakt van Statline-gegevens. Het gaat hier om gegevens over particuliere woningtransacties in de jaren 1995 tot en met 2017 (omvang woningmarkt) en de woningvoorraad van peiljaar 2016 (opbouw woningmarkt).
  - Voor de transacties geldt dat dit transacties zijn van bestaande koopwoningen in Nederland, gekocht door particulieren. Er zijn dus geen nieuwbouwwoningen meegenomen in de analyses.
  - Voor het woningvoorraadbestand geldt dat dit alle verblijfsobjecten zijn met minimaal een woonfunctie. Verblijfsobjecten zonder woonfunctie, zoals bedrijven of winkels, zijn in deze analyses dus niet meegenomen.
- Voor het referentiebeeld van de stichtingen is gebruikgemaakt van gegevens uit het KvK-register. Het gaat hier om gegevens van alle verenigingen en stichtingen in Nederland die volgens dit register in peiljaar 2016 actief waren. Voor het bepalen van het aantal stichtingen met (een) woning(en) in bezit, zijn deze data gekoppeld met het woningvoorraadbestand.
- Voor de vergelijking tussen wel- en niet-beroepsbestuurders wat betreft veroordelingen is tevens gebruikgemaakt van gegevens uit het KvK-register. Het gaat hier om gegevens van alle bestuurders (natuurlijke personen) in Nederland die volgens dit register bestuurder waren van een vereniging of stichting in 2016.
- Voor de analyses van de risicoprofielen geldt dat de eigenaar van de woning een natuurlijk persoon is (geen rechtspersoon). De risicoprofielen veroordeelde eigenaar en onverklaarbaar woningeigendom zijn berekend met het woningvoorraadbestand (zie beschrijving hierboven) en het risicoprofiel doorsluishuis is berekend met het transactiebestand (zie beschrijving hierboven). Verder zijn voor de analyses van de risicoprofielen in combinatie met stichtingen alleen woningeigenaren geselecteerd die in peiljaar 2016 bestuurder waren van een stichting.

## Definities

De vier kernbegrippen zijn als volgt geoperationaliseerd:

Onverklaarbaar woningeigendom:

Natuurlijk persoon die voldoet aan de volgende drie kenmerken (bepaald aan de hand van criteria die ook worden gebruikt bij het bepalen van armoede door het SCP (2016)

[http://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2016/waar\\_ligt\\_de\\_armoedegrens/](http://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2016/waar_ligt_de_armoedegrens/)):

- Eigenaar (natuurlijk persoon) van minstens twee woningen die als eigenaar in het woningvoorraadbestand staat (waarbij er slechts één eigenaar per woning staat geregistreerd, zie aandachtspunten).
- Het inkomen van de eigenaar moet minder dan 120 procent van het beleidsmatig minimum in het verslagjaar (2016) zijn.
- Het vermogen van het hele huishouden moet onder de bijstandsnorm van 2016 liggen:  
[www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/28/uitkeringsbedragen-per-1-juli-2016](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/28/uitkeringsbedragen-per-1-juli-2016).

Veroordeelde eigenaar:

Eigenaar (natuurlijk persoon) van een woning die minstens één keer een strafrechtelijke interventie (strafbeschikking of transactie) opgelegd heeft gekregen van het OM of is veroordeeld door de rechter (schuldverklaring zonder en met straf; ontslag van rechtsvervolgning (in principe wel schuldig, maar door omstandigheden geen straf, bijvoorbeeld ontoerekeningsvatbaar en TBS)) in de periode 2007-2016.

Er zijn hierbij twee verschillende delictgroepen geanalyseerd:

- Veroordeeld algemeen: hier vallen alle soorten delicten onder.
- Veroordeeld zwaar vermogensdelict (vermogensdelicten met een strafdreiging van meer dan vier jaar): oplichting, flessentrekkerij, overig bedrog, muntmisdrif, valsheid in zegels en merken, valsheid in geschriften, heling, afpersing en afdreiging, bankbreuk, witwassen, overige vermogensmisdriften.

Doorsluishuis:

Koopwoning die in de periode 1995-2016 meer dan vijf keer is verkocht. De grens van vijf is bepaald door het feit dat 1 procent van alle woningen in de G4-gemeenten meer dan vijf keer is geleverd in de periode 1995-2016.

Beroepsbestuurder:

Natuurlijk persoon of rechtspersoon die in 2016 bestuurder was van vijf of meer stichtingen. In de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen is namelijk bepaald dat een natuurlijk persoon maximaal vijf commissariaten in (grote) stichtingen mag hebben, waarbij een voorzitterschap dubbel telt (Fenomeenanalyse: Stichtingen als vehikel voor financieel-economische criminaliteit, OM, Functioneel Parket, 26-07-2017).

## Resultaten en conclusies

Bij het interpreteren van de uitkomsten in de tabellen en grafieken is het belangrijk om rekening te houden met de twee manieren waarop de percentages van de risicoprofielen berekend zijn. De percentages onverklaarbaar woningeigendom, veroordeelde eigenaren en doorsluishuizen zijn berekend over het aantal particuliere woningen (voorbeeld: 5,5 procent van alle particuliere woningen in Amsterdam heeft een veroordeelde eigenaar). Voor onverklaarbaar woningeigendom zijn daarnaast ook percentages eigenaren berekend ten opzichte van het totaal aantal particuliere eigenaren (voorbeeld: 0,02 procent van alle particuliere eigenaren in Amsterdam heeft onverklaarbaar woningeigendom).

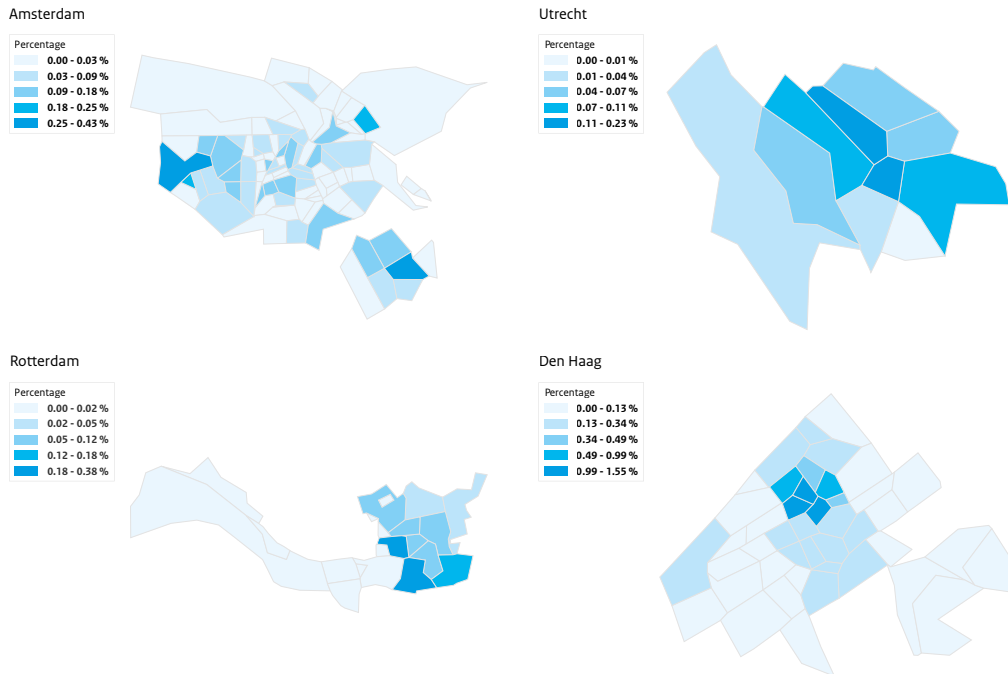
Verder geven de resultaten van de analyses inzicht in trends en patronen en zijn deze niet bedoeld voor opsporing. Wel kunnen de resultaten kansrijke zoekgebieden identificeren en zo richting geven aan bestaande interventies van veiligheidspartners.

## Aandachtspunten

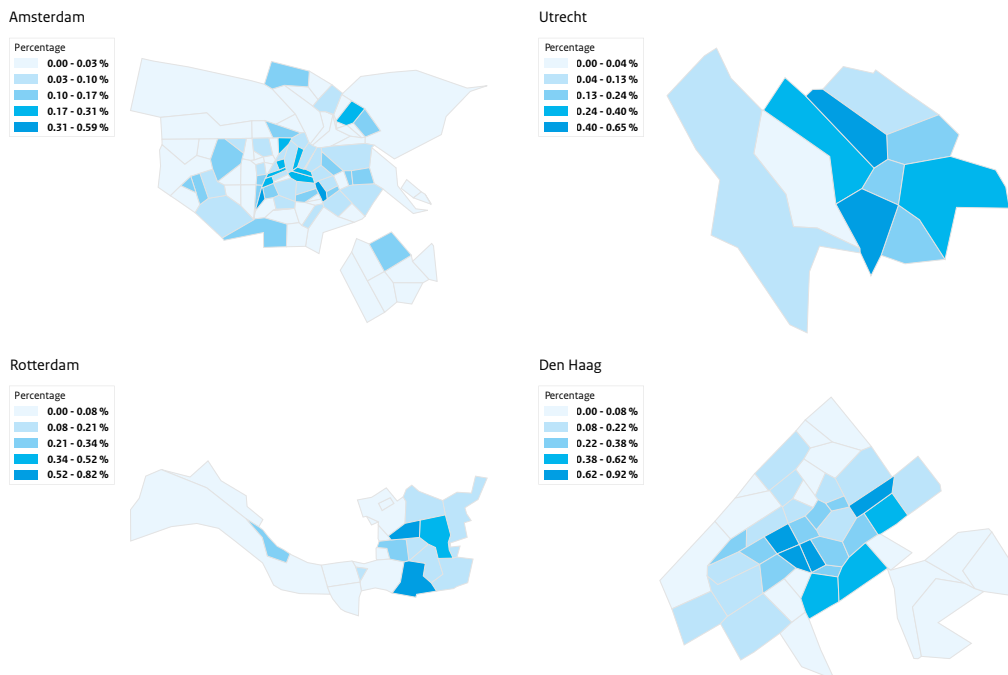
De voor dit onderzoek gebruikte data hebben enige gebreken waar rekening mee moet worden gehouden bij het trekken van conclusies.

- Databestand woningvoorraad:
  - In dit bestand staat één eigenaar per woning. In het geval van twee of meerdere eigenaren per woning staat de oudste (man, wanneer eigenaren even oud zijn) als eigenaar in het databestand. Om een goede indicatie te krijgen van het aantal eigenaren met een risicoprofiel, moet eigenlijk worden gekeken naar alle eigenaren van een woning. In theorie zou een persoon met een risicoprofiel mede-eigenaar kunnen zijn van een woning, terwijl hij/zij in het woningvoorraadbestand niet als eigenaar te boek staat, omdat hij/zij niet de oudste is van de eigenaren. Een deel van de gehele groep eigenaren is dus niet meegenomen in de analyses, wat effect kan hebben op de percentages van de risicoprofielen onverklaarbaar woningeigendom en veroordeelde eigenaar.
  - Bij 3 procent van de woningen is de eigenaar onbekend. Van een deel hiervan is ook onbekend of de eigenaar een natuurlijk persoon is of een rechtspersoon. Aangezien de meeste analyses zijn gedaan met de particuliere woningdata (waarbij de eigenaar een natuurlijk persoon is), zal het daadwerkelijke aantal particuliere eigenaren iets hoger liggen. Dit kan ook weer effect hebben op de percentages van de risicoprofielen.
- Databestand met inkomensgegevens:
  - In dit bestand zijn sommige inkomens ten opzichte van het beleidsmatig minimum in het verslagjaar 2016 onbekend (code -1, -2, of -3). Een deel van de gehele groep eigenaren kon dus niet worden meegenomen in de analyses van de inkomens, wat effect kan hebben op de percentages van het risicoprofiel onverklaarbaar woningeigendom.
- Databestand met stichtingen en verenigingen:
  - Het werkelijke aantal stichtingen kan wat afwijken van het aantal dat afkomstig is uit het bestand van de KvK. Dit komt doordat de verantwoordelijke functionaris zorg moet dragen voor de uitschrijving van zijn/haar stichting wanneer deze stopt met haar activiteiten. Wanneer dit niet gebeurt staat de stichting nog steeds als actief in het register, terwijl deze niet meer actief is.
  - Een deel van de stichtingen heeft een onbekende bestuurder. Een deel van de gehele groep bestuurders is dus niet meegenomen in de analyses waar de risicoprofielen worden gekruist met bestuurders van stichtingen, en niet in de analyses van de beroepsbestuurders.
  - Een deel van de stichtingen heeft een onbekende postcode, waardoor deze stichtingen niet meegenomen kunnen worden in de analyses per G4-gemeente. Het aantal stichtingen op gemeenteniveau is in werkelijkheid dus waarschijnlijk iets hoger.
- Databestand uitstroom OM:
  - In het oorspronkelijke uitstroombestand van het OM staan meerdere delicten per feit, en meerdere feiten per zaak. Het CBS heeft vervolgens een aantal keuzes gemaakt wat betreft selecties van feiten, delicten en afdoeningen om een bruikbaar microdatabestand te maken. Wat uiteindelijk per zaak in het microdatabestand staat (en wat is gebruikt voor de analyses): 1) het zwaarste delict in de zaak (oftewel het delict met de zwaarste strafdreiging), 2) de laatst bekende afdoening in de zaak binnen een jaar, behalve in het geval van strafbeschikkingen, deze zijn per definitie de afdoening horende bij de zaak, ook al heeft het OM na de strafbeschikking een andere beslissing genomen. Door bovengenoemde selecties kan het voorkomen dat de laatste afdoening niet per se gaat over het zwaarste delict. Zaken waarin een zwaar vermogensdelict niet het zwaarste delict is, worden dus niet meegenomen in de telling van het aantal zware vermogensdelicten. Ook de telling van de afdoeningen van zware vermogensdelicten klopt door bovengenoemde keuzes niet altijd. Deze factoren kunnen effect hebben op het percentage woningeigenaren dat veroordeeld is voor een zwaar vermogensdelict.

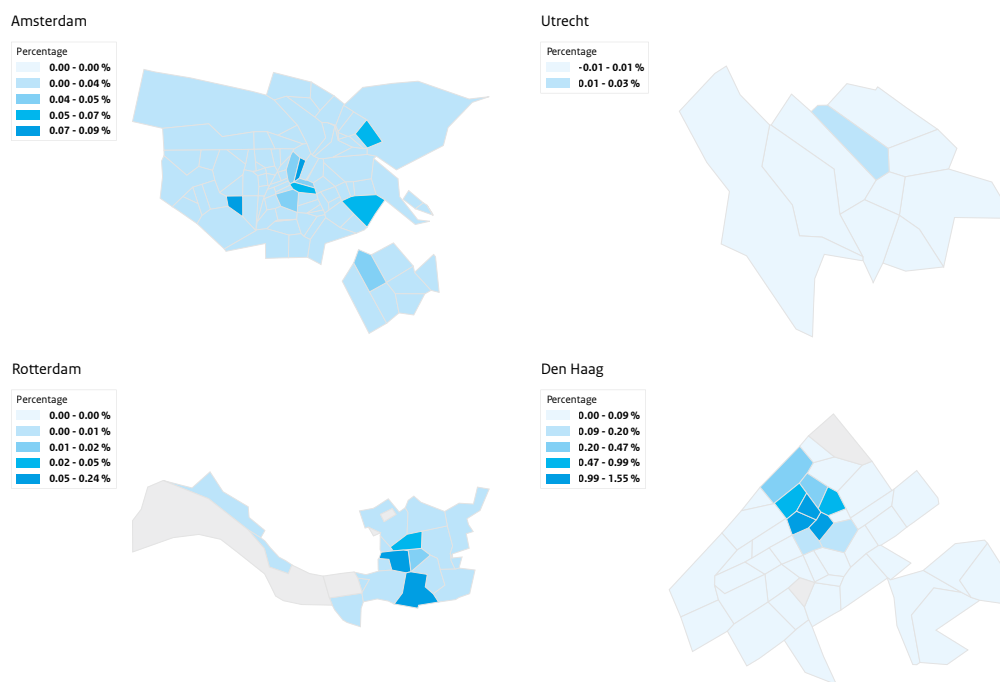
Hieronder volgen aan aantal wijkkaarten die betrekking hebben op de G4-gemeenten.



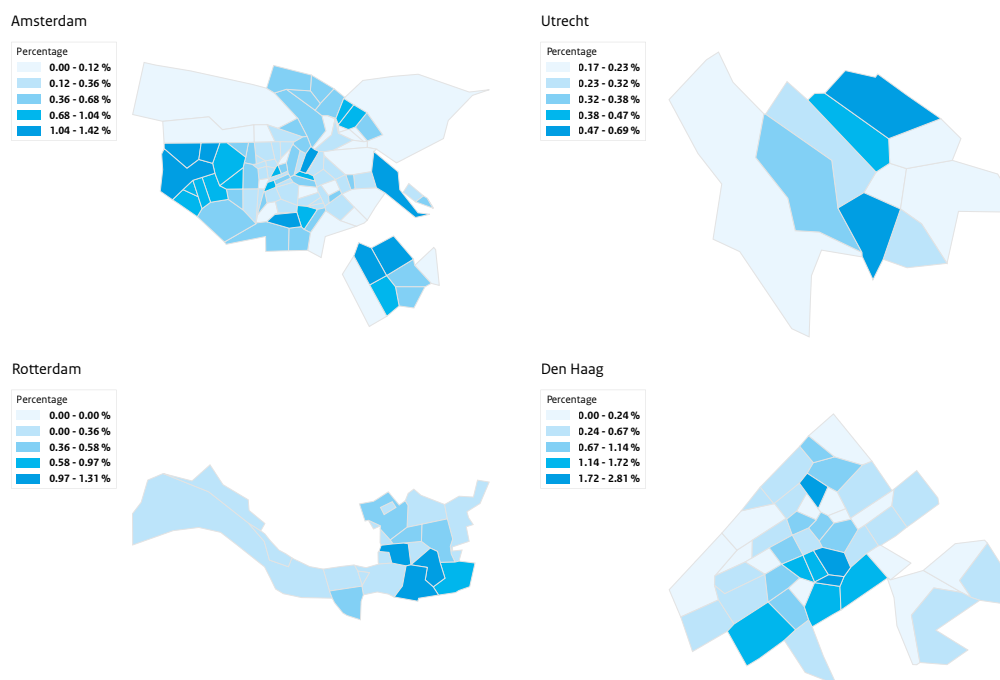
**Figuur B1** Woningen in het bezit van personen die vermoedelijk geen toereikend inkomen of vermogen hebben



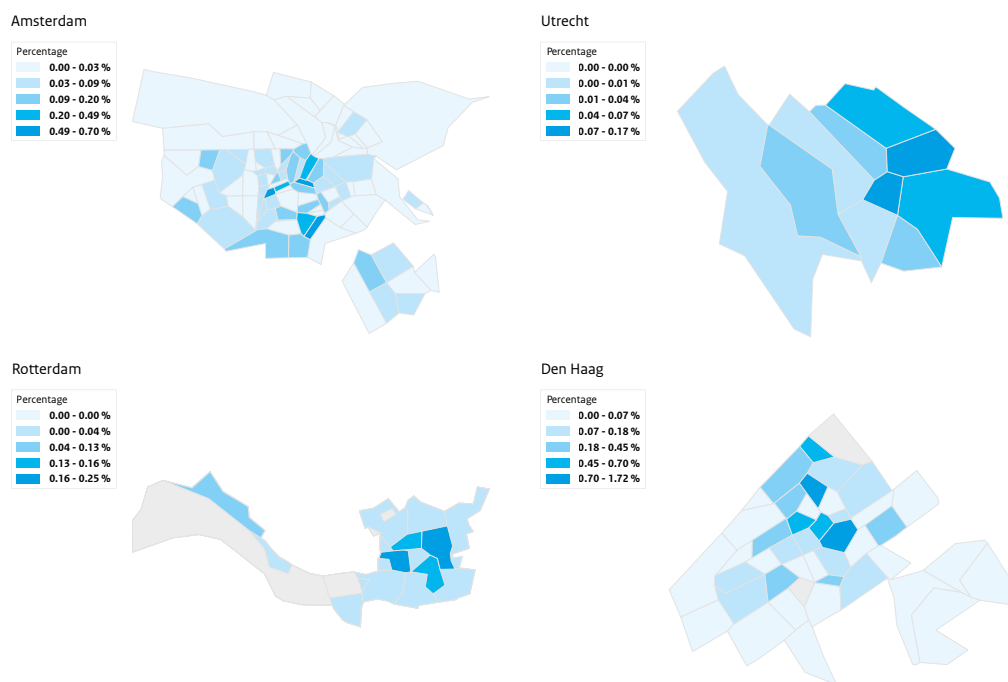
**Figuur B2** Woningen die mogelijk zijn aan te merken als doorsluishuizen



**Figuur B3** Woningen in het bezit van personen die vermoedelijk een onverklaarbaar inkomen of vermogen hebben en die tevens bestuurder zijn



**Figuur B4** Woningen met een veroordeelde eigenaar (zwaar vermogensdelict)



**Figuur B5** Woningen met een veroordeelde bestuurder als eigenaar (zwaar vermogensdelict)

## Bijlage C: Aanvullende gegevens thema drugs

### Technische toelichting

#### Beslisboom pleeglocaties vervaardiging van softdrugs in Utrecht en B5

##### De analyse

Het doel van de beslisboomanalyse is het identificeren van voorspellende kenmerken en hiermee de vervaardiging van softdrugs voorspellen in wijken en buurten. Hierbij wordt een groot aantal kenmerken meegenomen over de verblijfsobjecten waar eerder vervaardiging van softdrugs is aangetroffen, zoals het aantal bewoners, het type verblijfsobject, de grootte, de WOZ-waarde en het energieverbruik.

##### Populatie

De analyse is gedaan op een combinatiebestand van bekende pleeglocaties van verdenkingen van vervaardiging van softdrugs in Utrecht van 2012 tot 2015, aangevuld met controleadressen in Utrecht. Voor elk adres wordt aangegeven of dit in de jaren 2012 tot 2015 een pleeglocatie is geweest (1) of niet (0). Daarnaast zijn een aantal kenmerken van deze adressen aan het bestand gekoppeld. Zo weten we voor elk adres ook het aantal bewoners in dat jaar, de WOZ-waarde, de functie van het verblijfsobject, het elektriciteits- en gasverbruik, wat voor type verblijfsobject het is, wat voor eigenaar het heeft, en wat de registratie is.

Voor de B5 is de analyse gebaseerd op een maatwerkbestand met daarin alle locaties van de verblijfsobjecten in de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg waar in de periode 2012-2016 een henneprijuiming heeft plaatsgevonden. Vervolgens zijn hier dezelfde bronbestanden aan toegevoegd als bij de analyse van Utrecht.

Voor de eerste beslisboomanalyse zijn alleen woningen gebruikt, dat wil zeggen verblijfsobjecten met minimaal een woonfunctie. Verblijfsobjecten die geen woonfunctie hebben, zoals bedrijven en winkels, zijn voor deze analyse verwijderd. Deze keuze is gemaakt omdat een aantal kenmerken, zoals elektriciteits- en gasverbruik, alleen voor particuliere woningen bekend zijn bij het CBS. Daarom is het niet wenselijk om niet-woningen in dezelfde analyse mee te nemen, waarbij veel gegevens niet beschikbaar zijn. Het voornaamste deel van locaties die een verdenking hebben van vervaardiging van softdrugs hebben een woonfunctie en zijn dus meegenomen in de analyse. Voor analyse van verblijfsobjecten met andere functies (niet-woningen, stand- en ligplaatsen) zullen andere kenmerken en gegevens verzameld moeten worden. Dit is een doel voor een toekomstige analyse.

##### Methode

De beslisboom maakt splitsingen op basis van de mogelijke waardes die de kenmerken kunnen aannemen. Zijn er bijvoorbeeld meer dan 2 bewoners? Is het een appartement? Is de WOZ-waarde hoger dan een bepaalde waarde? De splitsingen worden geordend zodat elke splitsing een zo groot mogelijke informatiewaarde heeft, en dus een goed onderscheid kan maken in de voorspelling van pleeglocaties van vervaardiging van softdrugs.

Op basis van alle vertakkingen van de boom komt een voorspelling uit per verblijfsobject: wel (1) of geen (0) pleeglocatie.

Door deze voorspelling van pleeglocaties naast het daadwerkelijk aantreffen van een pleeglocatie op een adres te leggen, kan worden bepaald hoe accuraat het model kan voorspellen. Hierbij hebben we het over *hits* (correct geclassificeerd als pleeglocatie), *misses* (correct geclassificeerd als geen pleeglocatie), *false positives* (de voorspelling is dat er een pleeglocatie is, maar in werkelijkheid is dat niet zo), en *false negatives* (de voorspelling is dat er geen pleeglocatie is, maar in werkelijkheid is dat wel zo). De beslisboom wordt getraind op een subset van de data, en getest op een ander deel van de data.



## Aandachtspunten

De data hebben enige gebreken waar rekening mee moet worden gehouden bij het trekken van conclusies.

- Het belangrijkste aandachtspunt is de ratio pleeglocatie/geen pleeglocatie in het databestand. Aangezien de analyse alleen op de stad Utrecht is gedaan, is het aantal bekende pleeglocaties van vervaardiging van softdrugs in de periode 2012 – 2015 vrij beperkt (onder de vierhonderd verschillende zaken). In vergelijking met alle verblijfsobjecten in de stad Utrecht, is het aandeel pleeglocaties maar ongeveer 0.2 procent. De data zijn kortom erg ongelijk verdeeld. Dit betekent dat het lastig is om te voorspellen of er een pleeglocatie zal voorkomen, omdat de algemene kans (de base rate) zo laag is. Het model biedt een verbetering ten opzichte van een willekeurige bepaling van pleeglocaties, maar zal geen volledig dekkende voorspelling doen van alle bekende pleeglocaties. De belangrijkste inzichten uit dit model zijn dan ook de belangrijkste kenmerken van de pleeglocaties.
- Een tweede punt is de hoeveelheid onbekende en missende gegevens. Vooral voor het elektriciteits- en gasgebruik zijn er veel pleeglocaties waar de gegevens op dit moment ontbreken. Deze gegevens zijn vooral beschikbaar voor woningen, niet voor bedrijven. Dat betekent dat we op beperkte data, namelijk woningen, voorspellingen kunnen doen.
- Een derde punt van aandacht is het vormen van een goede controlegroep om met de pleeglocaties te vergelijken. Van de pleeglocaties weten we wanneer deze zijn geregistreerd bij de politie, en dus kunnen er vanaf dat moment relevante kenmerken aan worden gekoppeld (zoals: Wat was de WOZ-waarde in dat jaar? Wie was de eigenaar in dat jaar?). Een goede controlegroep moet bestaan uit soortgelijke verblijfsobjecten met kenmerken uit dezelfde periode als de pleeglocaties, waarbij geen verdenkingen van vervaardiging van softdrugs zijn geweest. Maar welke verblijfsobjecten zijn daar het meest geschikt voor? Hierbij moeten we ook rekening houden met verblijfsobjecten die zijn verbouwd, gesloopt of herbouwd.

## Bronbestanden

De volgende bronbestanden worden gebruikt om het werkbestand voor de analyse te bouwen.

- Kenmerken en levensloop van woningen en niet-woningen (LEVCYCLWOONNIETWOONBUS)
- Gemeente-, wijk- en buurtcodes van een verblijfsobject (VSLGWBTAB)
- Eigendom en eigenaar van woningen (EIGENDOMTAB)
- WOZ-waarde en eigendom van woningen en niet-woningen (EIGENDOMWOZBAGTAB)
- Energieverbruik particuliere woningen (ENERGIEVERBRUIKTAB)
- Maatwerkbestand pleeglocaties drugsgerelateerde feiten 2012 - 2015 (8165pleeglocatiesvestigingenV2CBKV1)
- Maatwerkbestand met de locaties van hennepkwekerijen in de B5 2012-2016 (8165pleeglocatiesTilburgCBKV1)

## Begrippen en definities

- **Pleeglocatie:** in dit onderzoek gedefinieerd als een locatie waar een drugsgerelateerd misdrijf heeft plaatsgevonden dat geregistreerd is in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie.
- **Type eigendom:** of een verblijfsobject in bezit is van de bewoner of verhuurd is.
- **Type verblijfsobject:** wat voor soort woning een verblijfsobject is (als het een woning is).
- **Verblijfsobject (VBO):** de kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, en die onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen.
- **Woning:** verblijfsobject met in ieder geval een woonfunctie en mogelijk ook nog nevenfuncties.

# Technische toelichting

## Netwerkanalyse familierelaties van verdachten van softdrugs vervaardiging

### De analyse

Het doel van de netwerkanalyse is het in kaart brengen van het aantal familierelaties tussen verdachten van vervaardiging softdrugs voor alle gemeenten in Nederland.

### Populatie

De analyse is gedaan met behulp van een maatwerkbestand van verdachten van drugsgelateerde delicten die hebben plaatsgevonden in de periode 2012-2016. Hieruit zijn vervolgens de verdachten van feitcode F45 (vervaardiging softdrugs) gefilterd. Om de familienetwerken rondom deze verdachten te bepalen zijn de kind-ouderrelaties afkomstig uit de kindoudertab2016 hieraan toegevoegd. Om uiteindelijk per gemeente de relaties weer te geven is gekozen voor de pleeglocaties van de verdachten.

### Methode

De netwerkanalyse is gemaakt met behulp van de igraph package in R. Er is gestart vanuit de verdachten van F45 delicten. Hieraan zijn eerst de ouders gekoppeld op basis van kind-ouderrelaties. Vervolgens zijn de broers en zussen van de verdachten toegevoegd door te kijken welke kinderen de ouders nog meer hebben. Daarna zijn de kinderen van de verdachten toegevoegd en ook de neefjes en nichtjes (kinderen van de broers en zussen). Vervolgens zijn de grootouders toegevoegd (ouders van de ouders van verdachten) en daarna de ooms en tantes van de verdachten. Als laatste zijn de neven en nichten (kinderen van de ooms en tantes) toegevoegd. Hierop is het netwerk gebaseerd. Om te bepalen hoeveel andere F45 verdachten er in een familienetwerk voorkomen is vanuit de verdachte gezien iedereen meegenomen die maximaal vier kind-ouderrelaties van de verdachte verwijderd is.

### Aandachtspunten

- Partners die niet samen een kind hebben kunnen met deze methode niet aan elkaar gelinkt worden. Door te kijken naar huishoudens, dat wil zeggen ingeschreven personen op een adres, en door gehuwden mee te nemen, kan het netwerk rondom een verdachte vergroot worden en kunnen wellicht meer verbanden tussen verdachten worden waargenomen.
- Ook familieleden die voor 1 januari 2016 overleden zijn of niet geregistreerd staan in Nederland zijn niet meegenomen in deze analyse. Dit houdt bijvoorbeeld in dat wanneer beide ouders van een verdachte overleden zijn deze link ontbreekt. Hierdoor kunnen de eventuele broers en zussen van de verdachten ook niet gevonden worden.

Daarnaast is in deze analyse uitgegaan van een familierelatie wanneer een persoon maximaal vier kind-ouderrelaties verwijderd is van een verdachte. In sommige families is het echter gebruikelijk dat er ook nauw contact is met familieleden die meer dan vijf kind-ouderrelaties van elkaar zijn verwijderd, zoals achterneven en nichten. Deze worden hier dus buiten beschouwing gelaten.

### Definities

**F45** - feitcode voor vervaardiging van softdrugs

**Pleeglocatie** - in dit onderzoek gedefinieerd als een locatie waar een drugsgelateerd misdrijf heeft plaatsgevonden dat geregistreerd is in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie.

**B5** - Vijf grootste Brabantse steden (Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg)

**G4** - Vier grootste Nederlandse gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)

### Bronbestanden

- Kind met bijbehorende vader en moeder indien levend en ingeschreven in Nederland (Kindoudertab 2016)
- Verdachten van feitcode F45 en gemeente van plegen (maatwerkbestand Analysebestand CD Drugs Persoonskenmerken 2012-2016)

## Technische toelichting

### Logistische regressie crimineel cv

#### De analyse

Het doel van dit statistische model is te onderzoeken welke verdenkingen uit het verleden voorspellend zijn voor toekomstige drugsgerelateerde verdenkingen. De belangrijkste drugsgerelateerde verdenkingen die gehanteerd worden zijn bezit, handel en vervaardiging van zowel soft- als harddrugs. De onderzochte voorspellende kenmerken zijn verdenkingen van alle gedefinieerde delicten op basis van politieregistraties. Dit kunnen dus de zes eerdergenoemde drugsgerelateerde delicten zijn en daarnaast verdenkingen van alle andere delicten, zoals diefstal en inbraak.

#### De populatie

Een voorspelmodel geeft een statistische betekenis aan kenmerken ten opzichte van de gehanteerde populatie. In dit onderzoek zijn twee verschillende controlepopulaties onderzocht: enerzijds degenen met een eerdere verdenking in de periode 2011-2016 maar geen drugsdelict op naam, en anderzijds willekeurige inwoners van Nederland. Voor de laatste groep wordt een representatieve subgroep gebruikt vanwege beperkte geheugencapaciteit. De target (hetgeen dat voorspeld wordt) is een specifieke drugsgerelateerde verdenking (bijvoorbeeld handel in harddrugs) in 2017. De logistische regressie berekent vervolgens welke eerdere delicten voorspellend zijn voor het wel of niet verdacht zijn van een drugsdelict, in vergelijking met de controlegroep. De resultaten van deze statistische modellen kunnen dus worden gebruikt om risicogroepen binnen een populatie te identificeren.

De kenmerken worden specifiek gedefinieerd als het plaatsvinden van een verdenking van een delict, ja (1) of nee (0), in de periode 2011-2016. Deze kenmerken worden gebruikt om een verdenking, ja (1) of nee (0), van de drugsgerelateerde kenmerken in 2017 te voorspellen.

#### Methode

Bij een regressie wordt de voorspellende waarde van de gedefinieerde kenmerken, in dit geval eerdere verdenkingen van delicten tussen 2011 en 2016, voor de doelvariabele berekend, in dit geval een verdenking van een drugsdelict in 2017. De uitkomst hiervan is de kans dat een bepaald individu verdacht wordt van het drugsdelict, gegeven zijn/haar eerdere verdenkingen. Bijvoorbeeld: hoe groot is de kans dat iemand verdacht wordt van handel in harddrugs, gegeven dat deze persoon eerder verdacht is geweest van een geweldsdelict? Hierbij maakt het algoritme een afweging tussen het minimaliseren van de false positives (het incorrect voorspellen dat iemand verdacht zal zijn) en false negatives (het incorrect voorspellen dat iemand niet verdacht zal zijn), en het maximaliseren van de correcte voorspellingen (true positives en true negatives). In de tabel hieronder wordt de terminologie schematisch uitgelegd. Het model wordt getraind op een subset van de data en daarna getest en gevalideerd op een aparte dataset.

		Daadwerkelijke verdenking in 2017	
		Wel	Niet
Voorspelde verdenking in 2017	Wel	True positive	False positive
	Niet	False negative	True negative

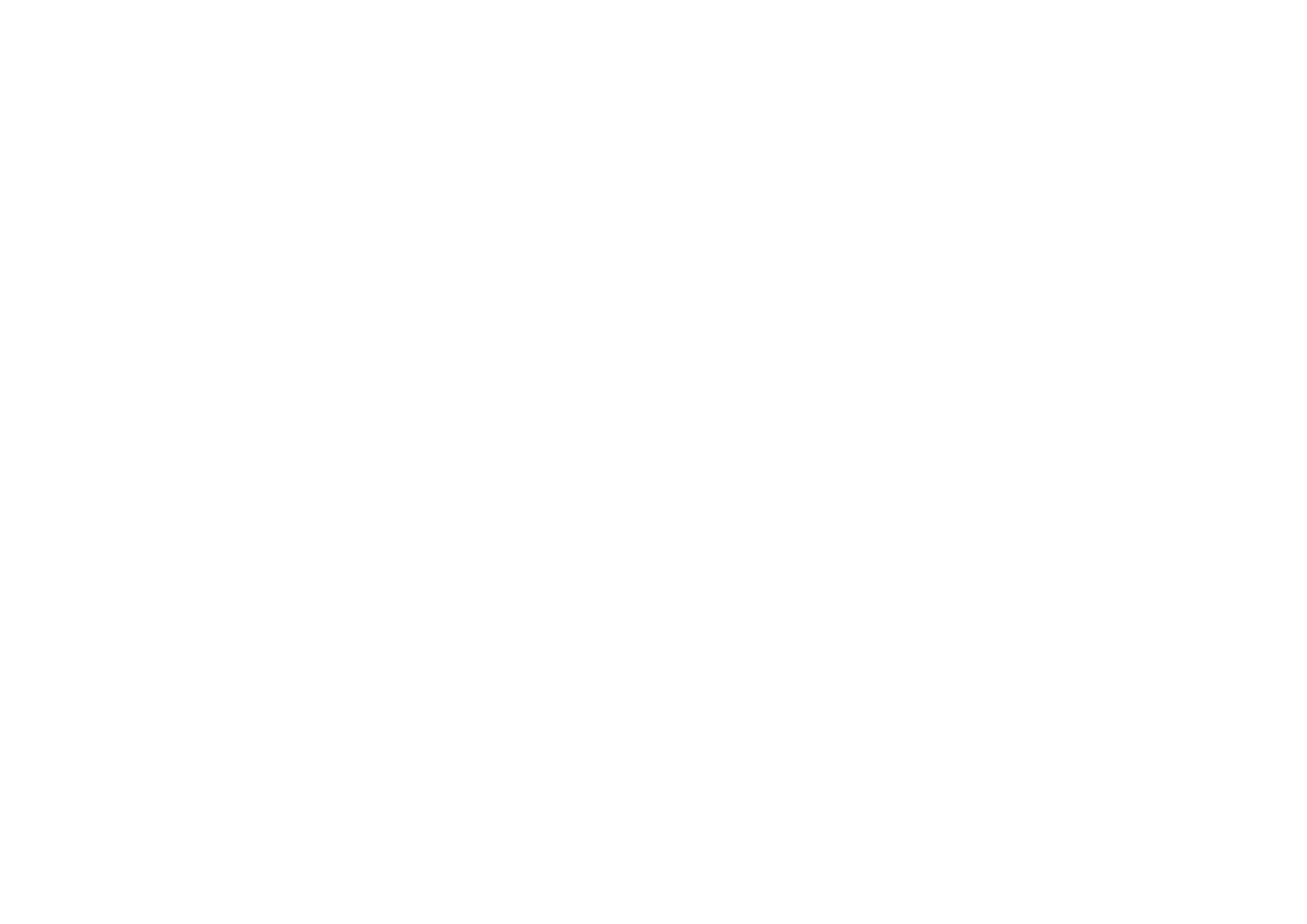
Tabel C1 Uitleg van terminologie uitkomsten van een voorspellend model en de daadwerkelijke uitkomsten

#### Resultaten

Op basis van een dergelijk model kunnen een aantal uitspraken worden gedaan. In de eerste plaats geeft het model aan hoe belangrijk bepaalde kenmerken zijn als voorspellende waarde voor een toekomstige verdenking. Deze resultaten worden uitgedrukt in odds. Dit geeft weer hoeveel keer waarschijnlijker het is dat iemand met de specifieke historische verdenking in het komende jaar verdacht zal worden van het drugsgerelateerde delict, ten opzichte van iemand zonder die specifieke historische verdenking (en verder dezelfde kenmerken, gedefinieerd zoals eerder omschreven). In figuur 7 in de hoofdttekst is bijvoorbeeld te zien dat een eerdere verdenking van handel in harddrugs de kans op een latere verdenking van datzelfde drugsfeit ongeveer zeven keer groter maakt ten opzichte van de populatie met een willekeurige historische verdenking en ongeveer vijftig keer groter ten opzichte van de populatie (willekeurige) Nederlanders. Daarnaast kan de voorspellende waarde van het model worden getest op een aparte groep. Hierbij wordt berekend hoeveel verdachten correct voorspeld worden door het model (true positives en true negatives) en hoeveel incorrect (false positives en false negatives).

#### Aandachtspunten

In het geval van het voorspellen van vervaardiging van harddrugs zijn er slechts enkele honderden gevallen bekend. Dit zorgt voor grote onnauwkeurigheden en uitschieters in termen van de odds. Wanneer een groep met een drugsgerelateerde verdenking in 2017 wordt afgezet tegen een willekeurige groep Nederlanders, worden kenmerken die in het algemeen veel voorkomen snel als significant bestempeld omdat de referentiegroep in de regel geen verdenkingen heeft. Ook dit kan leiden tot minder nauwkeurige voorspellingen.



Deze brochure is een uitgave van het

**Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties**

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

oktober 2019