

Van: Projectteam Zicht op Ondernijning
Datum: 29-06-2021
Onderwerp: Inzending City Deal Zicht op Ondernijning t.b.v. verkiezing Beste Overheidsinnovatie 2021

DEEL 1: Het dashboard Zicht op Ondernijning en de Zicht-op-methode

De aanpak van ondernijnende criminaliteit innoveren, door met gebruik van data-analyses statistisch relevante patronen zichtbaar te maken en onderzoeksgebieden te verkleinen en op die manier, met oog voor publieke waarden, de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit versterken door de informatiepositie van gemeenten te verbeteren.

Dit was de ambitie van de City Deal 'Zicht op Ondernijning', een landelijk samenwerkingsverband tussen verschillende lokale, regionale en landelijke overheidsorganisaties.

Ondernijnende criminaliteit is georganiseerde of stelselmatig gepleegde criminaliteit die de structuur van de maatschappij misbruikt en verzwakt. Voorbeelden hiervan zijn onder meer vastgoedfraude, witwaspraktijken, productie en handel in drugs, verdacht transacties en kwetsbare branches. Ondernijning is helaas een groot probleem in onze samenleving, waar bestuurders en beleidsmakers maar moeilijk grip op krijgen.

14 grote gemeenten, 3 ministeries, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het CBS hebben gezamenlijk in een zogeheten City Deal de schouders gezet onder een intensieve samenwerking om de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit te innoveren door het gebruiken van microdata van het CBS en nieuwe methoden van data-analyse te combineren met vraagsturing vanuit de (gemeentelijke) praktijk.

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

Er zijn meerdere initiatieven waarbij data worden ingezet om ondernijning te bestrijden; de City Deal Zicht op Ondernijning onderscheidt zich hiervan door de landelijke toepassing, het breed delen van kennis en inzichten, en de samenwerking als één overheid. Uiteindelijk is het doel van deze City Deal het bijdragen aan de aanpak van ondernijning en daarmee het verbeteren van de leefbaarheid op wijkniveau.

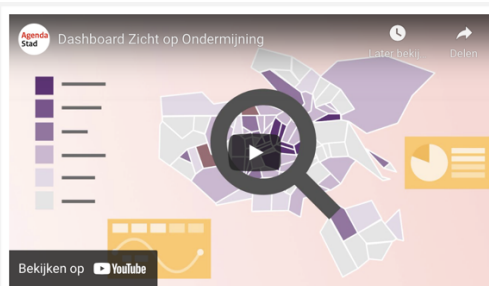
De samenwerking heeft twee zaken opgeleverd:

- 1) Een openbaar dashboard, te vinden op www.zichtopondernijning.nl, waarin op regionaal, gemeente- wijk- en zelfs buurtniveau analyses inzichtelijk worden gemaakt op thema's die relevant zijn voor de aanpak van ondernijning;
- 2) Een methode om 'zicht op' maatschappelijke vraagstukken te krijgen door middel van verantwoorde vraaggestuurde data-analyses.

Door gepseudonumiseerde CBS-microdata, afkomstig uit verschillende sectoren, te analyseren naar aanleiding van vragen vanuit de (gemeentelijke) praktijk, ontstaat een gedetailleerd integraal beeld. Hierdoor worden statistisch relevante patronen zichtbaar, waarmee focusgebieden kunnen worden verkleind en schaarse capaciteit van diverse (overheids)instanties gericht kan worden ingezet. Dit was voor dit project nog niet eerder op deze schaal gedaan.

Zowel het samenwerken om ergens 'zicht op' te krijgen (door de lokale en regionale informatiepositie te versterken door statistisch relevante kenmerken en/of patronen in beeld te brengen met behulp van data-analyses), als het specifieke dashboard Zicht op Ondernijning worden positief beoordeeld door de deelnemers aan deze City Deal en ook door partners waarmee wordt samengewerkt.

In een ongeveer 2 minuten durend animatiefilmpje op een eenvoudige wijze uitgelegd wat de inzichten betekenen en kunnen opleveren. Zie ook:
<https://www.youtube.com/watch?v=xt-7tnHuPKc>



DEEL 2a – Dimensie I: Een schitterende vernieuwing die werkt

De innovatie als zodanig is zichtbaar en daarnaast ook helder omschreven. De innovatie is overtuigend. De werkzaamheid is aangetoond en wordt ook door anderen (h)erkend. De buitenwereld ervaart de positieve effecten van de innovatie. Het is duidelijk wat de werkzame ingrediënten zijn, die de innovatie ook daadwerkelijk tot een succes maken. Daar is voldoende bewijsvoering voor.	
<i>Criterium 1: Zichtbaarheid</i>	✓
<i>Criterium 2: (H)erkenning door anderen</i>	✓
<i>Criterium 3: Bewezen werkzaamheid</i>	✓

City Deal Zicht op Ondernijning

Op 28 juni 2017 tekenden elf lokale en landelijke overheden het convenant voor de City Deal Zicht op Ondernijning. De opdracht van de City Deal Zicht op Ondernijning was om de preventieve aanpak van ondernijnde criminaliteit te versterken en verbeteren door gebruik te maken van nieuwe methoden van data-analyse. Er zijn meerdere initiatieven die zich richten op de inzet van data-analyse bij de bestrijding van ondernijnde criminaliteit. De City Deal Zicht op Ondernijning onderscheidt zich hiervan door het gebruik van statistische inzichten (patronen) gericht op preventief beleid (niet op handhaving), een landelijke toepassing, het breed delen van kennis en inzichten en de samenwerking als één overheid. Met als uiteindelijk doel het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken.

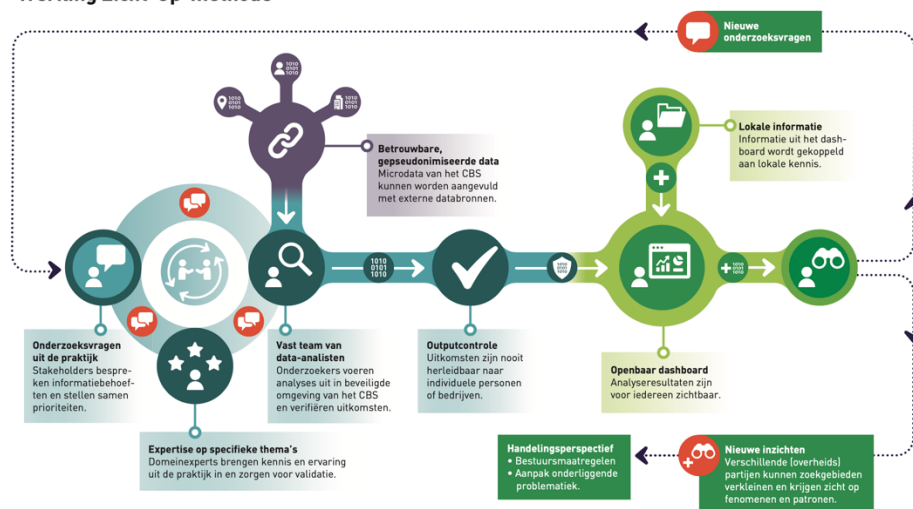
'Zicht op'-methode

In de City Deal hebben de partners een 'Zicht op'-methode ontwikkeld; een aanpak die draait om de volgende elementen:

- Vraaggestuurd gebruikmaken van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau (gepseudonimiseerd dus nooit tot een persoon herleidbaar).
- Gebruik maken van andere relevante databronnen, bijvoorbeeld van gemeenten (ook deze worden gepseudonimiseerd voor verwerking).
- Vraagsturing door een brede groep zeer betrokken stakeholders, die verzekert dat de onderzoeksvragen die behandeld worden relevant en in de praktijk toepasbaar zijn.
- De onderzoeksvragen worden door een vast team van onderzoekers en data-analisten behandeld, met de meest geschikte methoden en bronnen.
- Validatie en beoordelen van de bruikbaarheid van de inzichten vindt plaats in samenspraak met domeinexperts.
- Nieuwe inzichten worden als resultaten voorgelegd aan de stakeholders en gepubliceerd op een openbaar dashboard: <http://www.zichtopondernijning.nl>.
- Als uitkomsten tot nieuwe vragen leiden, wordt de analyse verder (iteratief) uitgebreid.

De 'Zicht-Op-methode' wordt schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

Werking Zicht-Op-methode



CBS-microdata

De *City Deal Zicht op Ondernijning* is het eerste landelijke project waarbij op deze schaal gebruik kon worden gemaakt van CBS-microdata gericht op het aanpakken van ondernijning. Microdata 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. Dat betekent dat de gegevens nooit tot een persoon herleid kunnen worden en dat de strikte privacyregels voor het maken van statistiek door het CBS van toepassing zijn. Het gebruik van (landelijke) data van het CBS heeft dus twee grote voordelen: de schaal waarop onderzoek kan worden gedaan, en de betrouwbaarheid en geheimhouding van de gegevens.

Kwantitatief onderzoek

Voor de analyses die via het [dashboard Zicht op Ondernijning](#) inzichtelijk worden, wordt met name gebruik gemaakt van kwantitatief onderzoek, soms gebaseerd op inzichten vanuit kwalitatief onderzoek door anderen. Men is op zoek naar opvallende en afwijkende patronen ten opzichte van wat statistisch gangbaar is in gemeenten en regio's. Bij de analyses wordt gebruik gemaakt 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 die op het dashboard staan. De kern van het dashboard wordt gevormd door data van het CBS. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om locatie- en inkomenskenmerken, maar ook om gegevens over veroordelingen door het Openbaar Ministerie en om inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel. Daarnaast worden er data van andere betrouwbare bronnen gebruikt.

Conclusie

Zicht op Ondernijning brengt het slimme gebruik van data door de overheid naar een nieuw niveau, dankzij de volgende innovatieve elementen:

- Het gebruiken van data en datascience toepassingen leidt tot nieuwe inzichten in actuele maatschappelijke vraagstukken. Deze inzichten maken preventieve (beleids)maatregelen mogelijk. Dit wijkt af van het huidige beleid van handhaving, dat overwegend repressief is. Met deze aanpak kunnen we door gebruik te maken van data-analyses feitelijk voor de bal komen en het leidt tot een meer integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken.
- Data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Gemeenten en het Kadaster worden op een geheel nieuwe manier gevisualiseerd. Door visualisaties op kaarten tot en met wijk- of buurtniveau ontstaan nieuwe inzichten in maatschappelijke problemen. De visualisatie van verschillende databronnen leidt ook tot een goed gesprek met verschillende partijen en daarmee tot een integrale benadering. Hierdoor wordt interbestuurlijke samenwerking gestimuleerd. Zoals samenwerking tussen de ministeries van BZK, VWS, SZW, Gemeenten en Provincies;
- Doordat in de Zicht-Op-methode data rechtmatig en ethisch verantwoord worden gebruikt, wordt een oplossing geboden voor de barrières die worden ervaren bij het gebruik van data-analyse in het publieke domein;

Voorbeelden uit de praktijk

Utrecht: 'Aanleiding voor onderzoek naar garageboxen'

Binnen het cluster Ondernijning van de gemeente Utrecht wordt het dashboard Zicht op Ondernijning gebruikt door de zogeheten Intellcell. Analisten binnen dit team zijn onder meer op zoek gegaan naar opvallende patronen in het vastgoedbezit. Uit een van de analyses binnen dit thema bleek dat mensen met een eerdere drugsverdenking minder vaak vastgoed bezitten, maar als ze vastgoed op naam hebben, gaat het om relatief veel objecten. Die constatering is mede aanleiding geweest voor een onderzoek naar garageboxen in de gemeente Utrecht. Bekend is immers dat garageboxen door criminelen misbruikt worden voor opslag van bijvoorbeeld wapens, voertuigen of grondstoffen voor drugsproductie.

Voor het vervolgonderzoek heeft de gemeente onder meer gebruik gemaakt van gegevens van het Kadaster, lucht- en gebiedsfoto's en andere gemeentelijke bronnen. Zo kon een overzicht worden gemaakt van afwijkende garageboxen. Bij een aantal van deze garageboxen is een bestuurlijke controle uitgevoerd.

Zwolle: 'Identificeren van relevante thema's en focus aanbrengen'

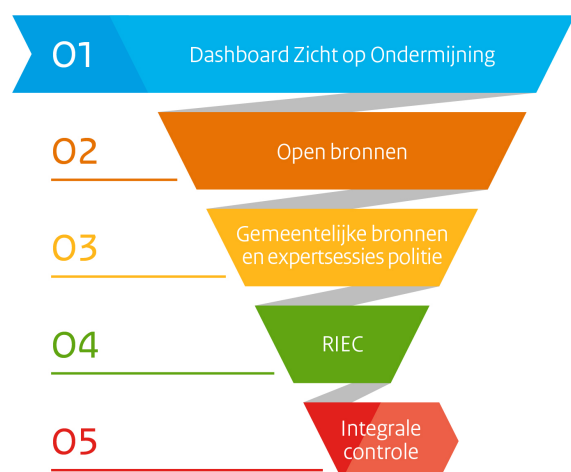
Zwolle heeft zich als een van de laatste gemeenten aangesloten bij deze City Deal. Om de inzichten uit het dashboard optimaal te kunnen toepassen, is in Zwolle een lokale projectgroep gestart voor een datagedreven aanpak van ondernijning. Daarin zitten niet alleen medewerkers op het gebied van veiligheid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

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

Groningen: 'Inzoomen op kwetsbare branches'

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

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



Toepassing door politie

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

DEEL 2b – Dimensie II: Publieke meerwaarde

De innovatie genereert maatschappelijke waarde (positieve maatschappelijke <i>outcome</i>), op sociaal, technologisch, politiek, financieel-economisch, ecologisch, juridisch, ethisch en/of demografisch vlak. Het draagt direct of indirect bij aan de oplossing van een maatschappelijke opgave.	
<i>Criterium 4: Oplossingsgericht</i>	✓
<i>Criterium 5: Maatschappelijk nut</i>	✓

Praktisch toepasbaar

Een belangrijk onderdeel van de Zicht-Op-methode is de publicatie van de analyseresultaten op het openbare dashboard [ZichtopOndernijning.nl](https://zichtopondernijning.nl). Alle uitkomsten van de analyses die door het kernteam zijn uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden, worden hier gepubliceerd, dit is in lijn met de eisen die worden gesteld aan onderzoeken met CBS-microdata en het maakt de analyses inzichtelijk en praktisch toepasbaar voor beleidsmakers. Het dashboard Zicht op Ondernijning is in december 2019 gelanceerd. Ongeveer viermaal per jaar is er een nieuwe release, waarin nieuwe inzichten en functionaliteiten kunnen worden toegevoegd en bestaande pagina's worden uitgebreid.

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

- Misbruik van vastgoed
- Drugsproblematiek
- Verdachte transacties
- Brancheanalyses

De gegevens in het dashboard zijn altijd geaggregeerd naar gemeenten, wijken, buurten of branches, en bij een risico op onthulling worden de uitkomsten in het dashboard onderdrukt. Analyses worden zoveel als mogelijk uitgevoerd voor alle gemeenten in Nederland¹. Op die manier kan elke gemeente via het dashboard extra inzichten krijgen in lokale patronen en fenomenen van ondermijnende criminaliteit krijgen.

Preventieve aanpak versterken

Het dashboard Zicht op Ondernijning versterkt en verbetert de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Gemeenten kunnen hun informatiepositie versterken en hun capaciteit en middelen efficiënter inzetten voor een (wijk)gerichte aanpak. Dat blijkt onder meer uit de volgende voorbeelden:

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

Meer inzicht in mogelijkheden en grenzen van data-analyse

Dankzij de City Deal Zicht op Ondernijning is meer inzicht verkregen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit:

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

¹ Een uitzondering is bijvoorbeeld wanneer een analyse zwaar leunt op gegevens die door de gemeenten zelf moeten worden aangeleverd. Daarnaast moeten resultaten soms onderdrukt worden om onthullingsrisico's te voorkomen.

Aandachtspunten en succesfactoren

Daarbij gelden onder meer de volgende aandachtspunten en succesfactoren:

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

Conclusie

De toepassing van de Zicht-Op-methode biedt meerwaarde voor een (versterking van de) preventieve aanpak van ondermijning. Gemeenten en hun (veiligheids)partners kunnen er onderzoeksgebieden mee verkleinen en meer zicht krijgen op patronen en fenomenen. In de praktijk kan dat leiden tot:

- Efficiëntere benutting van beschikbare capaciteit
- Preventieve maatregelen (gericht op onderliggende problematiek)

Voorbeelden uit de praktijk

Rianne van Lomm, projectleider B5-gemeenten:

'Data helpen het gesprek aan te gaan over fenomenen op wijkniveau'

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

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

Wendela Mulder, advocate-generaal Openbaar Ministerie

'Ondermijning is meer dan alleen criminaliteit'

"Toen ik nog innovatie-officier was bij het OM, was ik betrokken bij een pilotproject in Rotterdam-Zuid. Daarin probeerden we met behulp van data onzichtbare criminaliteit zichtbaar te maken. BZK wilde daar graag van leren en zo ben ik uiteindelijk gevraagd om deel te nemen aan het coalitieoverleg. De lessen die we toen in Rotterdam geleerd hebben, zie ik nu duidelijk terug in de City Deal Zicht op Ondermijning: kritisch kijken naar doelbinding en gebruik maken van domeinkennis. Een groot en uniek voordeel daarbij is dat Zicht op Ondermijning kan beschikken over CBS-data. Hoewel je er met CBS-data op kunt vertrouwen dat publieke waarden goed geborgd zijn, blijft het belangrijk om aandacht te hebben voor ethiek. Ook ligt er een bestuursrechtelijke uitdaging. Het strafrecht is in feite het laatste middel, gericht op handelingen die worden gekwalificeerd als strafbaar feit. Ondermijning gaat veel breder: het komt in vele vormen voor; het ondergraaft de samenleving. Per fenomeen moet je dan in ecosystemen gaan denken: wat voor problematiek zit erachter en wie heb je nodig om daar wat aan te doen? Je krijgt dan energie op een thema; dat merk ik nu ook bij Zicht op Ondermijning. Zo leren we steeds meer buiten de kaders van onze eigen organisaties te denken."

Frank Smilda, politiechef Noord-Nederland:

‘Beter een goede bestuursmaatregel dan één verdachte aanhouden’

“Bij de politie zijn we de afgelopen jaren al veel meer datagedreven gaan werken. Maar wat mij betreft nog veel te weinig. Informatie waar je vroeger een beleidsmedewerker voor nodig had, haal je nu gewoon uit open bronnen. Zo benut ik ook het dashboard Zicht op Ondermijning. Die informatie combineer ik dan met wat ik leer uit bijvoorbeeld aangiften, gesprekken met criminologen en artikelen in lokale kranten. Zo bouwt zich langzaam een ‘verhaal’ op: een breed beeld van een bepaald fenomeen. Inzichten over de branche autoherstelbedrijven kunnen dan bijvoorbeeld leiden tot een bestuursmaatregel, zoals een vergunningsplicht. Dat levert uiteindelijk meer op dan het aanhouden van een enkele verdachte...

Als ik het dashboard bij mensen onder de aandacht breng, krijg ik vaak verbaasde blikken: wordt dit echt allemaal openbaar gemaakt? Zelf vind ik dat heel normaal. Als overheid zijn we er toch voor de samenleving? Dan vind ik het eigenlijk zelfs een plicht om dit soort inzichten te delen. Ondermijning heeft zo’n grote impact op de samenleving! Kijk alleen al naar de ellende die drugs veroorzaakt onder jongeren. Natuurlijk moet het op een verantwoorde manier, zonder ‘namen en rugnummers’, maar we mogen best laten zien wat er aan de hand is.”

DEEL 2c – Dimensie III: Inspirerende werking

De innovatie is aansprekend en inspirerend. Het geeft anderen in het publieke domein een extra impuls om innovatief te zijn. De gehele innovatie, of bepaalde elementen ervan, kan worden opgeschaald en/of kan op andere plaatsen in het publieke domein worden toegepast, of is reeds opgeschaald en/of op andere plaatsen toegepast.	
<i>Criterium 6: Bredere toepasbaarheid/schaalbaarheid</i>	✓
<i>Criterium 7: Inspirerend</i>	✓

Leren door te experimenteren

Wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten hebben vaak een algemeen, normerend karakter. Pas in de praktijk krijgen zij een concrete invulling. Zeker als het gaat om het leveren en gebruiken van data, zijn de grenzen van wat wel en niet mag, soms nog niet voldoende duidelijk. Juist experimenten als die binnen deze City Deal kunnen dan verhelderend werken. Ze bieden overheidsorganisaties de mogelijkheid om een lerende overheid te zijn, die gebruikmaakt van kennis die elders al is ontwikkeld en daarmee binnen de wettelijke kaders experimenteert. De inzichten uit deze City Deal met betrekking tot publieke waarden, zijn ook meegenomen in een aantal overkoepelende initiatieven vanuit de overheid, zoals de Aanpak Begeleidingsethiek.

Binnen de City Deal Zicht op Ondernijning hebben de betrokken partners de afgelopen jaren toegewerkt naar een vaste werkwijze. Deelnemende gemeenten bespreken daarin hun informatiebehoeften en stellen samen vast wat de onderzoeksvragen zijn met de grootste prioriteit (maatschappelijke relevantie). Hierbij maken ze ook gebruik van met name domeinexperts, die kennis en ervaring inbrengen uit de praktijk. Onderzoekers uit het vaste analyseteam bepaalt vervolgens welke databronnen nodig zijn en stellen de haalbaarheid van de gewenste analyses vast.

De analyses worden uitgevoerd in de beveiligde omgeving van het CBS, waar microdata van het CBS worden aangevuld met externe databronnen. De uitkomsten worden geverifieerd en gevalideerd en voorzien van een outputcontrole, om te borgen dat uitkomsten nooit herleidbaar zijn naar individuele personen of bedrijven. De analyseresultaten worden vervolgens gepubliceerd op een openbaar dashboard, waar ze voor iedereen zichtbaar zijn. Gemeenten en andere partijen kunnen de resultaten vervolgens koppelen aan andere databronnen en (lokale) kennis. Zo kunnen zij onderzoeksgebieden verkleinen en kan zicht ontstaan op fenomenen en patronen, zo mogelijk gevolgd door preventieve (beleids)maatregelen. Ook kunnen er weer nieuwe onderzoeksvragen ontstaan.

Meerwaarde

Niet alleen voor het thema ondernijning, ook voor andere maatschappelijke vraagstukken kan de Zicht-Op-methode bijdragen aan waardevolle nieuwe inzichten. Samen datagedreven werken zoals in Zicht op Ondernijning biedt volgens de deelnemende gemeenten op verschillende manieren meerwaarde:

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

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

Verschil in volwassenheid

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

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

Variatie in gebruik dashboard

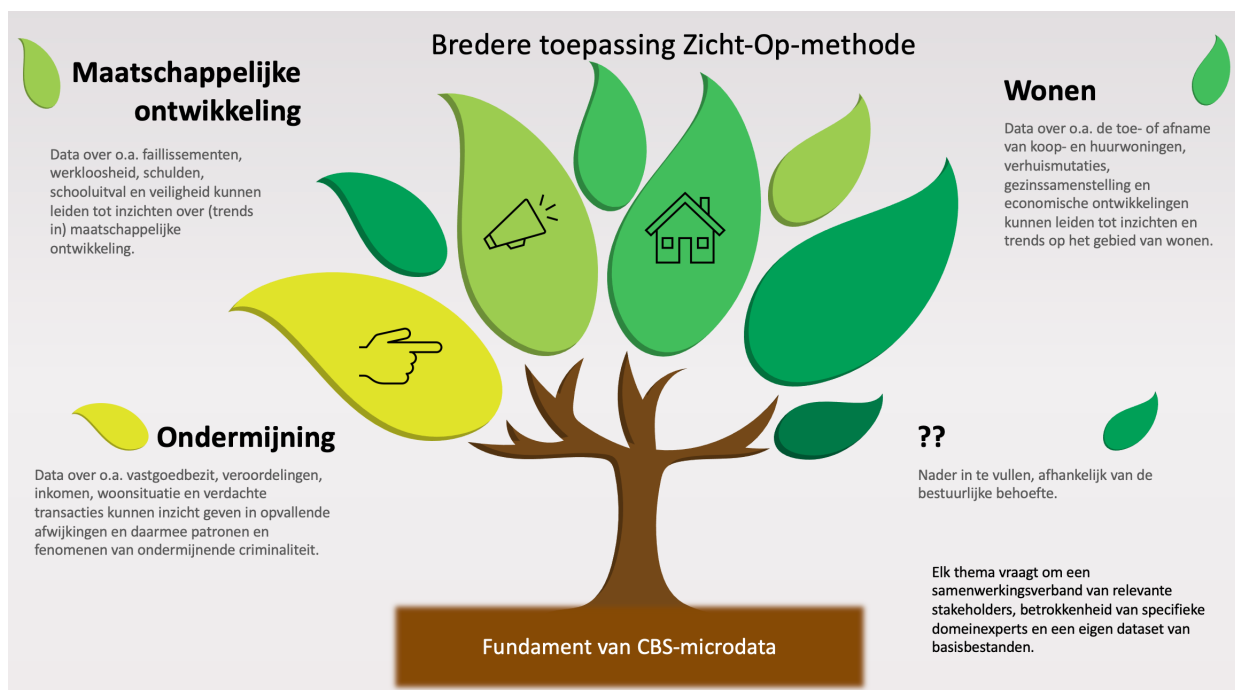
Ook hoe en waarvoor de inzichten uit deze City Deal in de gemeentelijke organisatie worden toegepast, wisselt sterk tussen gemeenten. Die verschillen hangen samen met prioriteiten en met de manier waarop de aanpak van ondermijning (intern en extern) georganiseerd is. Voorbeelden van hoe het dashboard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

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

Bredere toepassing van Zicht-Op-methode

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

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



Voorbeelden uit de praktijk

Hans Wisman, adviseur Kadaster:

'Naast data, willen we vooral ook expertise bijdragen'

"Bij het Kadaster voeren we regelmatig verkennende onderzoeken uit met onze data, vaak op verzoek en soms ook over ondermijning. Hoewel we met combinaties van eigen data al tot heel interessante inzichten kunnen komen, maakt de samenwerking in de City Deal Zicht op Ondermijning nog veel meer mogelijk. We leveren daar dan ook graag een bijdrage aan. Niet alleen door data te leveren, maar zeker ook kennis over die data en de koppeling met andere

bronnen, zoals de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG). De basisregistraties van het Kadaster zijn namelijk behoorlijk rijk en complex. Zo moet je weten hoe bijvoorbeeld een koop- en hypotheekakte zijn opgebouwd, wat daarbinnen de relevante gegevens kunnen zijn en waarom. Het is superboeiend om daarover mee te denken, en binnen Zicht op Ondernijning samen te werken met andere experts, bijvoorbeeld van de politie.

Bij het Kadaster gaan we uiteraard zorgvuldig om met onze data: elke levering wordt opnieuw uitgebreid getoetst door onze juristen en privacy-offers. Dat blijft zo, maar tegelijkertijd willen we samen met het CBS onderzoeken hoe we meer continuïteit in het proces kunnen krijgen. Verder blijven we graag ook betrokken bij de doorontwikkeling. Misschien ook met inzet van nieuwe technieken; bij het Kadaster wordt ook ervaring opgedaan met bijvoorbeeld *text mining* om nog meer relevante patronen uit een akte te kunnen halen. Dat kan mogelijk weer nieuwe interessante datasets opleveren."

Barrièremodellen

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

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

FIU: 'Inzichten uit het dashboard Zicht op Ondernijning kunnen ook FIU-analyses versterken'

In de eerste gesprekken met de FIU ging het vooral over het leveren van data voor het dashboard Zicht op Ondernijning en het vinden van een juridische basis hiervoor. Toen die basis eenmaal gevonden was en de leveringen plaats konden vinden, bleek er bij beide partijen al snel behoefte om meer samen te werken. Ook de FIU houdt zich immers (mede) bezig met het opstellen en verbeteren van risico-indicatoren voor ondernijning. Daardoor kan de FIU niet alleen actief meedenken over de duiding van data en presentatie op het dashboard, maar ook zelf nieuwe inzichten opdoen.

Om vast te stellen of een transactie 'verdacht' is, gebruikt de FIU verschillende databronnen, waaronder eigen onderzoek, informatie uit het buitenland, en informatie over veroordelingen. De data en datacombinaties binnen Zicht op Ondernijning kunnen daar een waardevolle aanvulling op zijn. Zo laat het dashboard bijvoorbeeld zien dat verdachte transacties relatief vaak voorkomen bij de rechtsvorm BV: 76% van de verdachte transacties vindt plaats bij BV's, terwijl van alle bedrijven in Nederland 'slechts' 21% een BV is. Zo'n inzicht kan de FIU gebruiken in een eerste voorselectie van wat mogelijk verdacht is. De FIU maakt in eigen analyses nu ook al gebruik van de rechtsvorm als risico-indicator, maar beschikt zelf niet over het volledige en betrouwbare landelijk beeld dat het CBS heeft.

Janneke van Dooren, criminoloog Openbaar Ministerie

'Denken vanuit fenomenen is voor alle betrokkenen nog nieuw'

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

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

Werkwijze Zicht op Ondermijning in beeld gebracht

City Deal Zicht op Ondermijning

