

Indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen: een verkennend onderzoek in de gemeente Tilburg

Managementsamenvatting



datum	12 december 2018
auteurs	Yvonne Bolsius MSc dr. Seyit Höcük dr. Patricia Prüfer prof. dr. Emile Kolthoff
versie	1.0

© CentERdata, Tilburg, 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Managementsamenvatting

Het doel van dit onderzoek was te bepalen of er indicatoren konden worden gevonden waarmee het voor bestuurders inzichtelijk wordt in welk stadium een bedrijventerrein verkeert in de ontwikkeling of aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning. Aan de hand van welke indicatoren kan inzichtelijk worden gemaakt waar een bedrijventerrein zich op de 'glijdende schaal' van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning bevindt?

Aanleiding onderzoek en context

De geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft zich de afgelopen 20 jaar doorontwikkeld. Om tot veilige en leefbare wijken, vitale bedrijventerreinen en integere bedrijfssectoren te komen, is een brede aanpak nodig waarin strafrecht, verstoring, handhaving en sociaal beleid gecombineerd worden. Deze geïntegreerde aanpak vergt op lokaal, regionaal en landelijk niveau intensivering van de samenwerking tussen betrokken overheden, hun private en maatschappelijke partners en burgers.

Preventieve maatregelen spelen een steeds prominentere rol bij de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, waarbij veel aandacht is voor de aanpak van gebieden. Gebiedenaanpak en de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn twee kanten van dezelfde medaille (Tops en Van der Torre, 2015).¹ Door cumulatie van problemen in kwetsbare wijken en bedrijventerreinen ontstaat er een voedingsbodem voor criminele activiteiten. Er is sprake van een continuüm met aan de ene kant de normale bovenwereld en aan de andere kant de harde criminele onderwereld; daartussen bestaan allerlei vormen variërend van bewust wegkijken via een graantje meepikken tot aan het verlenen van hand- en spandiensten aan criminelen.

Definities en inkadering

In deze studie is een bedrijventerrein gedefinieerd als een werklocatie van minimaal 1 ha bruto bestemd en geschikt voor gebruik door handel, nijverheid en industrie. Terreinen die buiten deze definitie vallen zijn onder andere zeehaventerreinen, economische zones en kantorenlocaties. Bij het identificeren van de indicatoren en de dataverzameling lag de focus op drugsgelateerde criminaliteit (productie van en handel in hennep en synthetische drugs). Daarnaast is in dit verkennende onderzoek ervoor gekozen om de dataverzameling geografisch te beperken tot 30 bedrijventerreinen in de gemeente Tilburg. Dit betekent dat, hoewel de aanpak en analyses getest konden worden, de resultaten van de analyses door de kleine steekproef van 30 bedrijventerreinen minder betrouwbaar zijn.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met het identificeren van potentiële indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen. Dit is gedaan in een vooronderzoek bestaande uit een literatuurstudie, een expertmeeting en interviews. Vervolgens is data met betrekking tot de mogelijke indicatoren verzameld uit diverse bronnen. Om de mate van georganiseerde criminaliteit en ondermijning per bedrijventerrein te inventariseren is een kleine vragenlijst uitgezet waarin respondenten de bedrijventerreinen konden beoordelen². De

¹ Tops, P. & E. van der Torre (2015). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. Den Haag: Boom Lemma.

² Hoe de mate van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning precies is geoperationaliseerd als afhankelijke variabele wordt verder toegelicht bij onderzoeksvraag 3.



data over de potentiële indicatoren en de mate van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op het bedrijventerrein zijn indien nodig geaggregeerd en daarna gekoppeld, waarna geanalyseerd kon worden welke potentiële indicatoren daadwerkelijk voorspellende waarde hebben voor (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen. Om de belangrijkste indicatoren te vinden hebben we gebruik gemaakt van de data science methode Random Forest, waarna we op basis van de 15 belangrijkste indicatoren nog beslissingsbomen hebben gedraaid om de resultaten beter te kunnen duiden. We lichten nu kort de antwoorden op de zes onderzoeksvragen toe.

1. Wat zijn potentiële indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen?

Ten eerste zijn in het vooronderzoek mogelijke indicatoren geïdentificeerd met betrekking tot de fysieke omgeving (waaronder onderhoud, veroudering en leegstand) en toezicht, handhaving en samenhang op het bedrijventerrein. Andere mogelijke indicatoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen die in het vooronderzoek naar voren zijn gekomen hebben betrekking op de ligging van het bedrijventerrein, het soort bedrijven (branches) die er aanwezig zijn, het verloop, onroerend goed, meldingen bij de politie en Meld Misdaad Anoniem, meldingen bij de gemeente en overige informatie die bij de gemeente bekend is bijvoorbeeld over incidenten uit het verleden.

2. Welke databronnen zijn beschikbaar en kunnen worden gekoppeld om de voorspellende waarde van potentiële indicatoren te onderzoeken?

Kenmerken van bedrijventerreinen (zoals de aanwezigheid van parkmanagement en de ontsluiting van het terrein) waren beschikbaar in het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). Daarnaast hebben we het aantal meldingen bij de politie en Meld Misdaad Anoniem ontvangen. Of een bedrijventerrein een Keurmerk Veilig Ondernemen heeft was online in te zien. De gemeente Tilburg heeft het aantal meldingen bij het Centraal Meldpunt (bijv. over drugsoverlast), het aantal hennepuimingen, het aantal Damocles sluitingen³ en data met betrekking tot de onroerende zaken op de bedrijventerreinen geleverd. Daarnaast zijn data uit de BAG en het bedrijvenregister (waaraan de KvK ten grondslag ligt) ter beschikking gesteld. Tot slot heeft netbeheerder Enexis data geleverd over de aanwezigheid en het weigeren van slimme meters, de capaciteit van elektriciteitsaansluitingen en historische gevallen van fraude. Resultaat was een uitgebreide dataset met mogelijke indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen.

3. Hoe kan de mate van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op een bedrijventerrein worden geoperationaliseerd als afhankelijke variabele die kan worden gebruikt om de voorspellende waarde van potentiële indicatoren te toetsen?

Verschillende manieren om per bedrijventerrein een inschatting van de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning te verkrijgen zijn tijdens het onderzoek in overweging genomen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de bedrijventerreinen te 'labelen' (dus in te delen in lage, gemiddelde, of hoge kans) door een kleine vragenlijst uit te zetten en respondenten (werkzaam bij bijvoorbeeld de gemeente, politie of parkmanagement) te vragen om een inschatting te maken of de kans op (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op de bedrijventerreinen laag, gemiddeld of hoog is. Vervolgens zijn de antwoorden van de

³ Met het aantal Damocles sluitingen refereren we naar het aantal panden dat gesloten is op basis van de Wet Damocles. Artikel 13b van de Opiumwet (ook wel de Wet Damocles genoemd) biedt burgemeesters de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen en panden te sluiten als daar sprake is van drugshandel.



respondenten gecombineerd tot een eindscore per bedrijventerrein. Hieruit kwam dat acht bedrijventerreinen een lage kans, vijftien terreinen een gemiddelde kans en zeven terreinen een hoge kans op aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning hebben. Beperkingen van deze aanpak zijn dat er maar elf respondenten waren en dat er mogelijk sprake is van subjectiviteit, een gebrek aan kennis en/of eigen belangen, iets dat we hebben proberen te verminderen door zoveel mogelijk respondenten te benaderen van zoveel mogelijk verschillende organisaties en met verschillende rollen en expertisegebieden. Ook zijn de resultaten vergeleken met signalen die zijn voortgekomen uit integrale overheidssamenwerking.

4. Welke potentiële indicatoren hebben daadwerkelijk voorspellende waarde voor (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen?

Om de belangrijkste indicatoren te vinden hebben we gebruik gemaakt van de data science methode Random Forest (RF). In de ranglijst van de 15 meest belangrijke indicatoren staan met name de 'usual suspects' die ook in het vooronderzoek als belangrijk naar voren kwamen. Zo lijkt een combinatie van factoren die betrekking hebben op de fysieke omgeving zoals veroudering en leegstand, de waarde van het onroerend goed, de mate van toezicht (door panden met een publieksfunctie of de aanwezigheid van veel uitzendkrachten) inclusief het aantal meldingen bij de politie en het verloop op een bedrijventerrein belangrijk te zijn. Ook het soort bedrijven lijkt een rol te spelen, bijvoorbeeld de rechtsvorm en grootte. Tot slot kwam de aanwezigheid van veel extra vestigingen, zoals extra KvK inschrijvingen, beheer-bv's en opslagloodsen, naar voren als risico indicator.

Om zicht te krijgen op de richting van de invloed van een bepaalde variabele hebben we aanvullend op de RF beslissingsbomen gedraaid op de top 15 risicofactoren. Deze informatie is namelijk niet direct uit een RF te halen. De beslissingsbomen geven ons tevens meer inzicht in de belangrijkste combinaties van risicofactoren. Deze "giftige cocktail"⁴ op een bedrijventerrein is een mix uit de volgende indicatoren:

1. *Gemiddeld bouwjaar*: hoe lager het gemiddelde bouwjaar op een bedrijventerrein, hoe hoger de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit betekent dat er op bedrijventerreinen met gemiddeld gezien oudere panden een hoger risico is.
2. *Hoog-capaciteit aansluitingen*: hierbij kijken we naar het percentage van de panden op het bedrijventerrein waarbij de capaciteit van de energie-aansluiting groter is dan 35 groepen (3x50, 3x63, 3x80). Het lijkt erop dat als er minder hoog-capaciteit aansluitingen op een bedrijventerrein zijn, de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning toeneemt. Mogelijk bestaat er een relatie tussen de capaciteit van de elektriciteitsaansluiting en de grootte van een bedrijf of het soort bedrijf.
3. *Aandeel panden laag WOZ*: hoe hoger het percentage van de panden op een bedrijventerrein met een WOZ waarde lager dan €160k, hoe hoger de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning.
4. *Grootteklasse (kleine bedrijven)*: hoe hoger het percentage bedrijven met minder dan vijf werknemers, hoe hoger de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning.
5. *Extra vestiging ja*: hoe meer extra vestigingen aanwezig zijn op een bedrijventerrein, hoe hoger de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Extra vestigingen zijn vestigingen die niet in het bedrijvenregister worden opgenomen, omdat ze niet

⁴ Met de giftige cocktail wordt de combinatie van indicatoren bedoeld die gezamenlijk lijden tot een hogere kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning.



voldoen aan de voorwaarden (er is niet minstens 1 persoon werkzaam, bijv. extra KvK inschrijvingen, beheer-bv's en opslagloodsen).

6. *Politie drugs en ondermijning*: hoe meer incidenten gerelateerd aan drugs en ondermijning er zijn op een bedrijventerrein, hoe hoger de kans op georganiseerde criminaliteit en ondermijning.

Hoewel de resultaten van deze verkennende pilot minder betrouwbaar zijn door de beperkte steekproef van 30 bedrijventerreinen in de gemeente Tilburg, laten we hiermee wel zien dat het technisch gezien mogelijk is om dergelijke analyses uit te voeren en kunnen we voorzichtig afleiden uit de resultaten dat het toepassen van data science methoden kan helpen bij het vinden van indicatoren voor (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen. Vervolgonderzoek op grotere schaal is nodig om dit te bevestigen.

5. Hoe kunnen de indicatoren die daadwerkelijk voorspellende waarde hebben worden gebruikt om in de praktijk inzichtelijk te maken welke bedrijventerreinen een verhoogde kans hebben op (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning?

Inzichten over belangrijke voorspellers zouden gebruikt kunnen worden in toegepaste analyses over welke bedrijventerreinen een verhoogde kans hebben op (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk om eerst op grotere schaal, dus voor meer bedrijventerreinen, onderzoek te verrichten, zodat een betrouwbaar model geschat kan worden. Vervolgens zou ook voor andere bedrijventerreinen, waarvoor nog geen label bekend is, op basis van de indicatoren voorspeld kunnen worden of het terrein een lage, gemiddelde of hoge kans heeft op (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning. Daarnaast zou het mogelijk zijn om te kijken hoe veranderingen in de voorspellers de kans op (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning veranderen. Hierdoor is het ook mogelijk om verschillende scenario's te draaien, wat kan helpen bij het maken van beleid.

De meerwaarde van data science methoden kan in de toekomst nog meer bewezen worden door analyses uit te voeren op grotere datasets. Echter zullen er ook beperkingen zijn in het gebruik van data science methoden, die met name betrekking hebben op de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van data en het koppelen van datasets (die bijv. verschillende aggregatieniveaus hebben). Daarnaast is het creëren van een geïntegreerde dataset met vele mogelijke indicatoren niet alleen een tijdrovende klus, ook komen er vele juridische aspecten (zoals privacy overweging) bij kijken.

Naast het uitvoeren van onderzoek op grotere schaal en het ontwikkelen van een betrouwbaar model, is een andere mogelijkheid om onderzoeken te doen op kleinere schaal. Gemeentes en regio's die een inventarisatie van hun bedrijventerreinen wensen kunnen ook, net als in dit onderzoek, een aantal experts vragen om de bedrijventerreinen te beoordelen in een vragenlijst en vervolgens zou dit aangevuld kunnen worden met kwalitatief onderzoek om inzichtelijk te maken welke bedrijventerreinen in de gevarenzone zitten.

6. In hoeverre is het haalbaar om in de toekomst dezelfde methodiek als in dit onderzoek toe te passen om indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en/of ondermijning in woonwijken te vinden?

In de toekomst zou dezelfde methodiek als in dit onderzoek ook toegepast kunnen worden om breder te kijken naar indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning, bijvoorbeeld in woonwijken. Dit is niet specifiek onderzocht, maar zou wel mogelijk moeten



zijn met enkele aanpassingen, voornamelijk in de gebruikte databronnen. Daarnaast zullen opnieuw verschillende methoden getest moeten worden om te bepalen welke methode het meest geschikt is voor deze nieuwe toepassing. Het zou tevens interessant zijn om de relatie tussen bedrijventerreinen en de omliggende wijken te bekijken. Bedrijventerreinen die dicht bij bewoonde gebieden liggen of daaraan grenzen, hebben een relatie met die woonwijken. Zo vonden Tops en Van der Torre (2015; p. 41)⁵ in een van de door hen onderzochte cases dat *"...op (nabijgelegen) bedrijventerreinen frequent drugsvangsten worden gedaan waar geregeld op de één of andere manier wijkbewoners bij zijn betrokken"*. Volgens hen wordt crimineel geld deels op grote afstand, in andere delen van de wereld, geïnvesteerd, maar investeren criminelen lokaal nog steeds in bedrijven en panden. Door het lectoraat Digitalisering en Veiligheid en het lectoraat Ondernijning van Avans hogeschool wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar het in beeld brengen van risicowijken met behulp van data-analyse in de gemeente Tilburg. Het zou interessant zijn om de resultaten van het onderzoek van Avans naast de resultaten van dit onderzoek te leggen om te kijken of de bedrijventerreinen met een hoge kans op criminaliteit en ondernijning ook omringd worden door risicowijken.

⁵ Tops, P. & E. van der Torre (2015). Wijkenaanpak en ondernijnende criminaliteit. Den Haag: Boom Lemma.