‘Foute huurders’

Over de mogelijkheden en meerwaarde van informatiedeling rond crimineel pandgebruik

Titel
‘Foute huurders’

Ondertitel
Over de mogelijkheden en meerwaarde van informatiedeling rond crimineel pandgebruik

In opdracht van
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs

Bureau Ateno	**I&O Research**	**Pro Facto**
Peter Kruize	Laurens Klein Kranenburg	Chantal Ridderbos-Hovingh
Paul Gruter	Ralf ten Hove	Jeanne Cazemier

ISBN/EAN
978-94-91534-22-5

Omslagfoto
[Schade-inventarisatie na ontdekking van een hennepplantage in een huurwoning.]
©Alex Vooren, Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt

©2022 Bureau Ateno, I&O Research en Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Ateno, I&O Research en Pro Facto.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors (Bureau Ateno, I&O Research and Pro Facto).

Vooraf

Al een aantal jaren inmiddels is er veel aandacht voor de ondermijnende werking van georganiseerde criminaliteit. Binnen het discours over dit zorgwekkend fenomeen staat de faciliterende werking van de 'bovenwereld' centraal, en de vastgoedsector speelt daarin onmiskenbaar en vaak ongewild een belangrijke rol. Criminele groepen hebben immers bijna altijd een 'ruimte' nodig voor hun activiteiten. Ruimten zijn daarbij het meest in trek als plek voor de verbouw van hennep (Kruize en Gruter, 2020), hetgeen in veel gevallen ook een nogal rigoureuze 'verbouwing' van het gehuurde object met zich meebrengt; de foto op de cover van deze rapportage toont daarvan een voorbeeld.

In het hier voorliggende onderzoek is nagegaan in hoeverre het delen van informatie over 'foute huurders' tussen verhuurders onderling en met opsporingsinstanties juridisch mogelijk is, en in welke mate dit delen van informatie een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van ondermijnende vormen van criminaliteit.

We hebben ons licht opgestoken bij tal van organisaties, waaronder branche- en belangenverenigingen die verschillende segmenten van de verhuurdersmarkt vertegenwoordigen, politie, de Regionale Informatie- en Expertise Centra, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Autoriteit Persoonsgegevens en juridische expertisebureaus. Daarnaast hebben we een online enquête uitgezet onder verhuurders van onroerend goed.

We danken alle respondenten voor de tijd die ze voor ons hebben willen vrijmaken en de kennis die ze hebben willen delen. Dank geldt in het bijzonder ook de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Gerrit-Jan Zwenne (zie voor de leden Bijlage 1). We hebben graag ons voordeel gedaan met het opbouwend commentaar dat we gaandeweg het onderzoek hebben mogen ontvangen.

Bureau Ateno is de hoofduitvoerder van het onderzoek. De online enquête is verzorgd door I&O Research en Pro Facto heeft zich ontfermd over de juridische analyse.

Amsterdam,
29 november, 2022

Namens het onderzoeksteam,
Peter Kruize en Paul Gruter

Inhoud

VOORAF ... **3**
AFKORTINGEN/BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN ... **7**
SAMENVATTING ... **9**

1. INLEIDING ... **19**
1.1 DE VERHUURMARKT VAN VASTGOED ... 21
1.2 DE FACILITERENDE ROL VAN VASTGOED BIJ ONDERMIJNENDE CRIMINALITEIT ... 24
1.3 DOELSTELLING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN ... 26
1.4 ONDERZOEKSMETHODEN ... 27
1.4.1 Interviews ... 27
1.4.2 Online enquête ... 28
1.4.3 Analyse van politiedata ... 30
1.4.4 Expertbijeenkomsten ... 30
1.5 LEESWIJZER ... 31

2. DE INFORMATIEPOSITIE VAN VERHUURDERS ... **33**
2.1 WONINGCORPORATIES ... 33
2.1.1 Screening vooraf ... 34
2.1.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract ... 34
2.1.3 Informatieopslag tijdens verhuur ... 35
2.1.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik ... 36
2.2 VERHUURBEMIDDELAARS/BEHEERDERS ... 38
2.2.1 Screening vooraf ... 38
2.2.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract ... 38
2.2.3 Informatieopslag tijdens verhuur ... 38
2.2.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik ... 39
2.3 OVERIGE EIGENAAR-VERHUURDERS ... 39
2.3.1 Screening vooraf ... 40
2.3.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract ... 41
2.3.3 Informatieopslag tijdens verhuur ... 42
2.3.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik ... 42
2.4 HET BEELD UIT DE GESPREKSRONDE ... 43
2.4.1 Screening vooraf ... 43
2.4.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract ... 47
2.4.3 Informatieopslag tijdens verhuur ... 48
2.4.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik ... 49
2.5 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN ... 52

3. BEREIDHEID TOT HET DELEN VAN INFORMATIE 54
3.1 WONINGCORPORATIES OVER HET DELEN VAN INFORMATIE 54
3.2 VERHUURBEMIDDELAARS/BEHEERDERS OVER HET DELEN VAN INFORMATIE 57
3.3 OVERIGE EIGENAAR-VERHUURDERS OVER HET DELEN VAN INFORMATIE 57
3.4 BEREIDHEID VAN VERHUURDERS ROND HET DELEN VAN INFORMATIE 57
3.5 HET BEELD UIT DE GESPREKSRONDE OVER DE HUIDIGE SITUATIE ROND INFORMATIEDELING 61
3.6 DE BEREIDHEID ROND INFORMATIEDELING: HET BEELD UIT DE GESPREKSRONDE 61
3.7 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 64

4. MOGELIJKE EFFECTEN VAN INFORMATIEDELING ROND 'FOUTE HUURDERS' 65
4.1 EERDERE EN NOG BESTAANDE INITIATIEVEN ROND INFORMATIEDELING 65
4.1.1 Het Stoplichtmodel en de 'Rotterdamwet' 65
4.1.2 De hennepconvenanten 66
4.1.3 Het Project Doorzon (woonfraudeconvenant) 69
4.1.4 Motus 71
4.1.5 Waarderingsregister Huurders (WRH) 74
4.2 DE VISIE VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE VERHUURSECTOR 75
4.3 OPSPORINGSORGANISATIES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN 76
4.4 RECIDIVERENDE DRUGSVERDACHTEN 77
4.5 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 80

5. KNELPUNTEN EN RISICO'S BIJ HET DELEN VAN INFORMATIE ROND CRIMINEEL PANDGEBRUIK 82
5.1 PRAKTISCHE KNELPUNTEN 82
5.2 RECHTMATIGE GEGEVENSVERWERKING 83
5.2.1 Gerechtvaardigd belang 83
5.2.2 Noodzakelijkheidstoets 85
5.2.3 Belangenafweging 85
5.3 ZWAARWEGEND BELANG VAN DERDEN EN NOODZAKELIJKHEID 86
5.3.1 Subsidiariteit 87
5.3.2 Proportionaliteit 87
5.4 ALTERNATIEVEN VOOR EEN 'ZWARTE LIJST' 88
5.4.1 'Witte lijst' 88
5.4.2 Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) 89
5.5 VERSTREKKING AAN OPSPORINGSDIENSTEN 89
5.6 PUBLIEK-PRIVAAT SAMENWERKINGSVERBAND 91
5.7 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 93

6. JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN BIJ HET DELEN VAN INFORMATIE OVER CRIMINEEL PANDGEBRUIK 94
6.1 PERSOONSGEGEVENS VAN STRAFRECHTELIJKE AARD 94
6.2 CROSS-SECTORALE GEGEVENSDELING 95
6.3 PROPORTIONALITEIT 97
6.4 DOELBINDING 99
6.5 VERWERKINGSVERANTWOORDELIJKHEID 100
6.6 WAARBORGEN TEGEN SCHADEN VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER 100
6.6.1 Rechten van betrokkenen 100
6.6.2 Transparantie 100
6.6.3 Behoorlijkheid 101
6.6.4 Overige beschermingsbeginselen 101
6.6 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 101

7. CONCLUSIES 103
7.1 INFORMATIE OVER CRIMINEEL PANDGEBRUIK (ONDERZOEKVRAAG 1) 103
7.2 BEREIDHEID TOT INFORMATIEDELING (ONDERZOEKSVRAAG 2) 104
7.3 EFFECTEN VAN INFORMATIEDELING (ONDERZOEKSVRAAG 3) 106
7.4 KNELPUNTEN EN RISICO'S BIJ INFORMATIEDELING (ONDERZOEKSVRAAG 4) 107
7.5 JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN BIJ INFORMATIEDELING (ONDERZOEKSVRAAG 5) 109
7.6 OVERKOEPELENDE CONCLUSIES 110

SUMMARY 112
GERAADPLEEGDE LITERATUUR 121

BIJLAGE 1 BEGELEIDINGSCOMMISSIE 133
BIJLAGE 2 ONLINE VRAGENLIJST ONDER VERHUURDERS 134
BIJLAGE 3 STEEKPROEFVERANTWOORDING ONLINE ENQUÊTE 147
BIJLAGE 4 PROFIEL RESPONDENTEN ONLINE ENQUÊTE 150
BIJLAGE 5 RECIDIVERENDE DRUGSVERDACHTEN 153
BIJLAGE 6 JURIDISCH KADER 155

Afkortingen/begripsomschrijvingen

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Aedes	Vereniging van woningcorporaties
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BKR	Bureau Krediet Registratie
BRP	Basisregistratie Personen (Gemeente)
BVH	Basisvoorziening Handhaving (Politie)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Konikrijkrelaties
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDD	Customer Due Dilligence (‘know your customer’)
CIFAS	Credit Industry Fraud Avoidance System (organisatie voor cross-sectorale informatiedeling binnen het Verenigd Koninkrijk)
Considerati	Legal en Public Affairs adviesbureau voor de digitale wereld
CVV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (ministerie van Justitie en Veiligheid)
Doorzon	Samenwerkingsverband van onder andere de gemeente Amsterdam, politie, Liander en woningcorporaties om crimineel woninggebruik tegen te gaan.
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken (ministerie van Justitie en Veiligheid)
ECLI	European Case Law Identifier
EDR	Bedrijf dat kredietrisco’s in kaart brengt.
FBI	Federal Bureau of Investigation
FEC	Financieel Expertisecentrum
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU - Nederland	Financial Intelligence Unit - Nederland
Focum	Handelsinformatiebureau dat consumentengegevens verzamelt voor opdrachtgevers. Doel: financiële risico’s beperken.
HISWA-RECRON	HISWA Vereniging (ondernemersorganisatie voor jachtbouw en watersport) en RECRON (brancheverenigingen voor recreatieondernemers)
iCOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVBN	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid

KvK	Kamer van Koophandel
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LISA	Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen
MKB-Nederland	Koninklijke Vereniging voor het Midden- en Kleinbedrijf
MvA	Makelaarsvereniging Amsterdam
MVGM	Meeùs Vastgoed Management
Motus	Multidisciplinair team vanuit politie, gemeente Rotterdam, RIEC, Openbaar Ministerie en Belastingdienst/FIOD
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NSSA	Netherlands Self Storage Association
NVM	Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
pDGO	programma-Directoraat-Generaal Ondermijning
PEP	Politically Exposed Persons
PIFI	Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
ROZ	Raad voor Onroerende Zaken
SBI	Standaard Bedrijfsindeling
SBWH	Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt
SUWI	Wet Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen
UAVG	Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming
UN	United Nations
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vastgoedpro	Beroepsvereniging voor Nederlandse vastgoedprofessionals
VGM-NL	Vasgoedmanagement Nederland
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)
VOB	Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed
VODIOM	Veilig Ondernemen Door Informatie op Maat
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wbmgp	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek
Wgs	Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Wpg	Wet politiegegevens
WRH	Waarderingsregister Huurders
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

Samenvatting

Bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit speelt de vastgoedsector een belangrijke rol. In 2019 zijn er in Nederland naar schatting 50.000 woningen en bedrijfsruimten benut ter facilitering van ondermijnende criminaliteit (Kruize en Gruter, 2020)[1]. Gezien dit relatief groot aantal, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) om een onderzoek gevraagd naar de mogelijkheden tot, en de meerwaarde van deling van informatie over crimineel pandgebruik. Het doel van het onderzoek is enerzijds om inzicht te bieden in de mogelijkheden tot en de meerwaarde van deling van informatie over crimineel pandgebruik tussen verhuurders van vastgoed, zoals woningcorporaties, recreatie- en vakantieparken, verhuurmakelaars en andere verhuurders van meerdere panden. Anderzijds is het doel om inzicht te bieden in de mogelijkheden tot en de meerwaarde van het verstrekken van deze informatie door verhuurders aan opsporingsdiensten zoals de politie en/of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Bij crimineel pandgebruik gaat het om productie, handel en opslag van illegale goederen, zoals drugs, maar het omvat ook het exploiteren van ogenschijnlijk legale diensten (met als doel het witwassen van crimineel vermogen) alsmede illegale diensten zoals illegale prostitutie, andere vormen van mensenhandel of illegale kansspelen. Tot slot wordt ook het onder de radar willen blijven van de (opsporings)autoriteiten door illegaal verblijf in een woon- of bedrijfsruimte geschaard onder het begrip crimineel pandgebruik.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet, namelijk: literatuurstudie, interviewgesprekken, online enquête, politiedata-analyse en expertmeetings. We stippen deze methoden hier kort aan.

- Er zijn 24 interviewgesprekken gevoerd met 37 vertegenwoordigers afkomstig uit 23 organisaties. Het betreft vertegenwoordigers van de belangenorganisaties/verenigingen rond verhuur van vastgoed, opsporingsdiensten/bestaande samenwerkingsverbanden en juridische experts.
- De online enquête bestond uit 37 vragen en richtte zich op verhuurders van vastgoed. De respondenten zijn enerzijds benaderd via een gestratificeerde steekproef uit het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen (LISA) en anderzijds via brancheorganisaties. Dit heeft 213 ingevulde vragenlijsten opgeleverd: 44 woningcorporaties, 57 verhuurmakelaars/beheerders en 112 overige eigenaar-verhuurders.[2] De respons via de

[1] Kruize, P. en P. Gruter (2020). *Criminele gebouwen: De faciliterende rol van woningen & bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen*. Amsterdam: bureau Ateno/WODC.

[2] In de rapportage maken we een driedeling waarbij de categorie overige eigenaar-verhuurders staat voor particuliere verhuurders en de groep verhuurders die vanuit een onderneming of stichting zelf de verhurende partij is.

steekproef is 7,2 procent. De respons via brancheorganisaties is divers, maar in het algemeen wel hoger dan bij de steekproef.

- Om een indicatie te krijgen in welke mate het systematisch delen van informatie van foute huurders effectief zou kunnen zijn, zijn alle incidenten uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) bij de politie opgevraagd waarbij personen zijn betrokken die in de periode 2017 t/m 2021 als verdachte zijn aangemerkt van een feit inzake drugshandel en/of drugsproductie. Daarnaast heeft de politie-eenheid Amsterdam (project Doorzon) informatie aangeleverd over drie concrete zaken en heeft de politie-eenheid Rotterdam (Motus) een databestand ter beschikking gesteld van betrokkenen bij crimineel pandgebruik waarbij gebruik is gemaakt van meerdere panden van verschillende verhuurders.
- Aan het einde van de onderzoeksperiode zijn er twee expertbijeenkomsten georganiseerd; een online bijeenkomst met vertegenwoordigers van verhurende partijen en een online bijeenkomst met vertegenwoordigers van opsporingsdiensten en het ministerie van JenV.

De resultaten van het onderzoek presenteren we aan de hand van de vijf onderzoeksvragen zoals die vooraf zijn geformuleerd door de opdrachtgever.

1. Over welk soort informatie rond crimineel pandgebruik beschikken verhuurders?

De verhuurder beschikt logischerwijze over relevante persoonsgegevens van de huurder; althans van degene die officieel als huurder te boek staat. Informatie over crimineel pandgebruik omvat informatie over welke illegale activiteiten het gaat en de eventuele schade (huurachterstand en/of schade aan het pand, ook wel ‘mutatieschade’ genoemd). Uit de online enquête blijkt echter dat informatie over crimineel pandgebruik lang niet altijd wordt vastgelegd door de verhuurder. Het registreren van deze informatie gebeurt wel vaker bij woningcorporaties (circa 80 procent) dan bij verhuurmakelaars/beheerders (circa 50 procent) en overige eigenaarverhuurders (circa 50 procent). Als de informatie wordt vastgelegd, gebeurt dat in de regel digitaal.

Vormen van crimineel pandgebruik volgens verhuurders en opsporingsdiensten

Veruit de meest voorkomende vorm van crimineel pandgebruik betreft de productie van softdrugs (hennepkwekerij). De productie van harddrugs en de handel erin worden ook genoemd, maar deze komen op een (veel) kleinere schaal voor. Illegale prostitutie en overbewoning (uitbuiting van arbeidsmigranten) worden eveneens met regelmaat in verband gebracht met crimineel pandgebruik. Verder worden er vormen genoemd die veelal voortkomen uit, dan wel te maken hebben met andere criminele activiteiten, zoals witwassen, het voorhanden hebben van grote hoeveelheden contant geld, (vuur)wapens en de wens om middels een illegale verblijfplaats onder de radar te willen blijven.

Type pand

Crimineel pandgebruik kan betrekking hebben op woningen, bedrijfspanden, recreatiewoningen of opslagruimten. Vertegenwoordigers van de verschillende brancheverenigingen geven

voorbeelden van crimineel pandgebruik, maar in de sfeer van recreatiewoningen of opslagruimtes is deze oogst beperkt. Dit kan uiteraard samenhangen met het blikveld van de respondenten. Onderzoek (Kruize en Gruter, 2020) wijst echter ook uit dat woningen voor het leeuwendeel (circa 80 procent) van de criminele panden staan.

Weg waarlangs informatie wordt verkregen
Verhuurders geven aan dat de informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik vanuit verschillende hoeken kan komen. Er wordt gewezen op zowel overheidsinstanties, zoals politie of gemeente, als ook op omwonenden. Maar ook eigen observatie wordt als bron genoemd. Op basis van de enquête onder verhuurders is het niet mogelijk om de getalsmatige verhouding tussen deze bronnen precies aan te geven, maar de respondenten geven aan dat overheidsinstanties vaker een bron van informatie zijn geweest dan omwonenden of eigen observatie.

Feitelijke informatie of vermoedens
Verhuurders die in de enquête aangeven dat zij te maken hebben gehad met crimineel pandgebruik, baseren dit op feitelijke informatie. In de interviews met vertegenwoordigers van verhuurdersorganisaties wordt wel aangegeven dat er soms ook alleen vermoedens zijn dat er iets 'niet pluis' is. Het is natuurlijk verschillend van geval tot geval hoe hiermee wordt omgegaan, maar het lijkt er op dat deze vermoedens niet systematisch worden vastgelegd of gemeld.

2. In hoeverre zijn verhuurders bereid om informatie rond crimineel pandgebruik te delen met (1) andere verhuurders en (2) opsporingsdiensten?

Ook nu wordt er natuurlijk al wel informatie gedeeld; soms informeel, maar ook op basis van convenanten. Het gaat dan vooral om het delen met overheidsinstanties (politie, gemeente) en het zijn vooral woningcorporaties die – binnen de kaders van de wetgeving/convenantafspraken – aan informatiedeling doen.

Uit de online enquête blijkt dat er een grote bereidheid bestaat onder de deelnemende verhuurders om onderling informatie te delen over crimineel pandgebruik; 85 procent van de geënquêteerden geeft aan positief te staan tegenover een systeem dat deze vorm van informatiedeling mogelijk maakt. Slecht 4 procent is hierover negatief gestemd. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van (branche)-organisaties komt een gereserveerder beeld naar voren. Dit lijkt vooral te gelden voor 'tijdelijke' verhuurders, dat wil zeggen voor de verhuurders van recreatiewoningen en mini-opslagruimten. Of dit verschil te wijten is aan een oververtegenwoordiging van positief gestemden bij de enquête (wellicht een reden om mee te doen aan de enquête), de neiging tot sociaal-wenselijk antwoorden of voortkomt uit onvoldoende zicht op de mening van de achterban bij de geïnterviewde vertegenwoordigers van zeven (branche)organisaties, kunnen we op basis van dit onderzoek moeilijk vaststellen.

Over toegangsverlening aan opsporingsdiensten tot een systeem van verhuurders met informatie over crimineel pandgebruik aan opsporingsdiensten zijn de deelnemende verhuurders aan

de enquête eveneens positief; 73 procent van de geënquêteerden is hiertoe bereid, terwijl 7 procent hier afwijzend tegenover staat. Uit de interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties komt naar voren dat verhuurders vooral ook geïnteresseerd zijn in de mogelijkheid om politie-informatie te ontvangen over een kandidaat-huurder. Hierbij wordt dan vaak gerefereerd aan het voorheen gebruikte Stoplichtmodel.[3] Het in ere herstellen van (een variant op) dit model staat hoog op de wensenlijst bij met name woningcorporaties en verhuurmakelaars.

Soort informatie

De informatie die momenteel wordt gedeeld, heeft betrekking op persoonsgegevens van de huurder en de aard van de criminele activiteiten. Soms wordt ook informatie gedeeld over het type pandgebruik, dat wil zeggen voor woondoeleinden, zakelijk gebruik en dergelijke. Het delen van deze informatie vindt plaats binnen de wettelijke kaders. Mocht er in de toekomst een nationaal register met betrekking tot 'foute huurders' het daglicht zien dan zal het om dit soort informatie gaan. Overigens bestaan er in ten minste twee regio's door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geaccepteerde systemen waarmee woningcorporaties onderling informatie kunnen delen over problematische huurders.[4]

Doel van informatiedeling

Verhuurders noemen verschillende redenen voor het willen delen van informatie. De meest genoemde zijn het voorkomen en bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Daarnaast wijzen sommige verhuurders in de enquête op de geste van collegialiteit als beweegreden voor de wil/wens tot informatiedeling.

Voorwaarden aan informatiedeling

Verhuurders geven aan dat informatie over crimineel pandgebruik plaatsvindt binnen de wettelijke kaders. Veelal wordt er in dit verband verwezen naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), en tegelijkertijd wordt er ook wel op gewezen dat het delen van informatie sinds de invoering van de AVG er niet bepaald eenvoudiger op is geworden. Welke voorwaarden er zouden moeten worden gesteld aan informatiedeling komt aan bod bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

[3] Het Stoplichtmodel was een convenant waarbinnen verhuurders – bij twijfel over een huurder in spe – de politie konden vragen om 'groen' dan wel 'rood' licht op basis van een antecedentenonderzoek. In februari 2017 heeft de politie deze vorm van informatieverstrekking stopgezet, onder druk van de AP; het convenant bleek in strijd met de privacywetgeving. Bovendien bestaat er geen rechtsgrond voor. (Ferwerda, H. & R. Rijnink, *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan,* Arnhem: Bureau Beke 2020. p.27).

[4] Het gaat hier om het samenwerkingsverband De Maaskoepel, bestaande uit woningcorporaties in de stadsregio Rotterdam en de Signaleringsmodule registratie ongewenst huurdersgedrag regio Utrecht.

Redenen om geen informatie te willen delen
Zoals eerder benoemd, staat de privacywetgeving het delen van informatie over 'foute huurders' op bepaalde punten in de weg. Daarnaast geven verhuurders ook andere redenen op om geen informatie te willen delen. Een motief om informatie niet te willen delen kan ook zijn dat de vermoedens niet concreet genoeg zijn; dan is er veelal terughoudendheid bij het delen ervan. Een ander facet dat klaarblijkelijk noopt tot terughoudendheid naar de overheid is het risico dat het betreffende vastgoedobject tijdelijk wordt gesloten op basis van de Opiumwet of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Dit laatste argument wordt slechts een enkele keer genoemd in de enquête, maar wel met regelmaat door de gesprekspartners van zowel (branche)organisaties als opsporingsdiensten. Tot slot worden ook 'gezichtsverlies' en angst voor repercussies genoemd als redenen om informatie niet te willen delen.

3. In hoeverre, en op welke wijze draagt het delen van informatie naar verwachting bij aan (1) de preventie van slachtofferschap van andere verhuurders, en (2) het voorkomen en/of tegengaan van criminaliteit (waaronder ondermijning)? En, welke verschillen bestaan er tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten?

De vraag naar de effectiviteit van onderlinge informatiedeling door verhuurders over foute huurders laat zich niet eenduidig beantwoorden. Wel is er voldoende empirisch bewijs dat dezelfde personen meerdere keren verschillende panden huren voor criminele doeleinden. Een analyse van politiegegevens leert dat ongeveer 10 procent van de personen die verdacht zijn van betrokkenheid bij drugsproductie en/of -handel in woningen of andere panden wederom als verdachte is aangemerkt voor deze feiten binnen een periode van vijf jaar. Dit betreft niet uitsluitend huurders, maar gegevens van Doorzon en Motus bevestigen dat soms dezelfde personen meerdere keren verschillende panden huren voor criminele doeleinden.[5]

De vraag is in welke mate het tegenhouden van deze personen – door het aanleggen van een 'zwarte lijst' – ook echt leidt tot een vermindering van het aantal 'foute huurders'. Een daadwerkelijke vermindering veronderstelt dat de rol van 'foute huurder' niet of slechts ten dele wordt overgenomen door iemand die niet op de zwarte lijst figureert. Het hier voorliggend onderzoek geeft echter geen uitsluitsel over de mate van werkzaamheid van de maatregel. Bovendien zien we dat de meningen in het veld erover uiteenlopen. Zo neigen verhuurders tot een 'ja' (wel effect), terwijl vertegenwoordigers van opsporingsinstanties in meerderheid tot een 'nee' (geen effect) neigen.

[5] Op basis van een convenant (Project Doorzon) deelt de politie van de eenheid Amsterdam informatie met gemeenten, netbeheerder Liander, woningcorporaties en enkele private partijen met als doel woonfraude tegen te gaan. Motus is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarbij makelaars, pandeigenaren en VvE's worden geholpen om risico's te onderkennen en daar op te acteren. Het project is een versterkingspijler van het RIEC Rotterdam en heeft als doel vastgoedcriminaliteit in de regio Rotterdam aan te pakken.

De onderzoeksvraag richt zich niet op de vraag of er van andere instrumenten meer is te verwachten. We hebben ons daar dan ook niet direct mee beziggehouden, maar ongevraagd geven veel respondenten aan dat het echte probleem toch meer bij malafide verhuurders en verhuurmakelaars zit. En dat bovendien leed kan worden voorkomen door zo goed mogelijk aan de voorkant van het verhuurproces te screenen. Hierbij wordt slechts in mindere mate gesteld dat informatie van andere verhuurders wordt gemist. En als het dan al gaat om het delen van relevante informatie rond 'foute huurders' dan is er toch vooral de wens om inzicht te krijgen in de informatie waarover de politie beschikt.

Onderzoek laat zien dat veel van de 'foute huurders' van vooral corporatiewoningen op een gegeven moment in de greep van criminele groepen zijn gekomen.[6] Het betreft veelal kwetsbare personen. Het begeleiden en afschermen van criminele invloeden van deze groep – zoals wordt gedaan binnen het Regionaal Vangnet van de regio Rotterdam – lijkt een goede bouwsteen te vormen om daartegen een barrière op te werpen.

4. Welke praktische en juridische knelpunten en risico's bestaan er ten aanzien van het delen van informatie rond crimineel pandgebruik? (a) Welke verschillen er bestaan tussen informatiedeling door verhuurders onderling en informatiedeling door verhuurders met opsporingsdiensten? En (b) in hoeverre, en op welke wijze kunnen deze knelpunten en risico's worden voorkomen dan wel tegengegaan? Ofwel, wat zijn de alternatieven voor een 'foute huurders'-systeem?

(a) Informatiedeling door verhuurders onderling en informatiedeling van verhuurders met opsporingsinstanties

Als informatiedeling over 'foute huurders' tussen verhuurders onderling plaatsvindt aan de hand van een registratiesysteem dan kan niet worden uitgesloten dat gegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Dit is niet toegestaan zonder een vergunning van de AP (artikel 33, lid 5, Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG)). Voor het verkrijgen van een vergunning moet er sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en moet zijn voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Met betrekking tot het aanwezig zijn van een zwaarwegend belang lijken geen juridische knelpunten te bestaan, want de wetgever heeft het tegengaan van fraude als een zwaarwegend belang voor een bedrijf of onderneming aangemerkt.[7] Wel is de vraag of een dergelijk systeem noodzakelijk is. Om de noodzakelijkheid te beoordelen zal de voorgenomen verwerking aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden getoetst.

[6] Een onderzoek van woningcorporatie Woonbron; te lezen op de site van Motus onder het kopje *Samenwerking met woningcorporatie Woonbron*.

[7] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en *Kamerstukken II*, 2017/18, nr. 34851, p. 55.

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard uit het registratiesysteem tussen verhuurders onderling kunnen niet zonder meer worden verstrekt aan opsporingsinstanties. Op het verstrekken van gegevens van strafrechtelijke aard aan opsporingsinstanties is de (U)AVG van toepassing. Op grond van artikel 33, lid 2, sub b, UAVG mag een verhuurder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken indien het vermoeden bestaat dat strafbare feiten tegen hem of tegen zijn personeel gepleegd zullen gaan worden, of al gepleegd zijn. Beredeneerd kan worden dat de verhuurder op grond van deze bepaling ook melding/aangifte kan doen en opsporingsinstanties op de hoogte mag brengen van hetgeen is voorgevallen.

(b) Tegengaan knelpunten en risico's: alternatieven voor een 'foute huurders-systeem
In plaats van een registratiesysteem van 'foute huurders' voor verhuurders is het ook denkbaar – en in de ogen van sommige partijen zelfs wenselijk – dat er een systeem komt waarbij de overheid het voortouw neemt. Een voorbeeld hiervan is een registratiesysteem vergelijkbaar met, of een uitbreiding van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).[8] Hierbij zou een onafhankelijke partij (zoals Justis) een verklaring kunnen verstrekken aan huurders van wie de verhuurder een verklaring vereist.[9] Een voordeel van een VOG-systeem is dat er geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard hoeven te worden gedeeld tussen partijen onderling. Evenals bij een registratiesysteem geldt dat een 'rode vlag' niet mag leiden tot een totale uitsluiting van de huurmarkt. De VOG zelf is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen rechtsmiddelen openstaan.

De politie kan op grond van artikel 20 van de Wet politiegegevens (Wpg) – voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is – politiegegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband. Er bestaan al verschillende regionale samenwerkingsverbanden rond (onder andere) woonfraude, zoals beschreven in de hennepconvenanten en woonfraudeconvenanten (zoals Doorzon). De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) kan mogelijk een eenvoudigere juridische basis bieden voor een publiek-privaat samenwerkingsverband dan onder de huidige wetgeving (ten tijde van dit onderzoek een conceptvoorstel). Hierbij moet worden opgemerkt dat een publiek-privaat samenwerkingsverband moet worden opgericht voor een algemeen belang en dus niet louter voor het bedrijfsbelang van de verhuurder.

Een ander alternatief voor de gegevensdeling via een registratiesysteem met 'foute huurders' is de mogelijkheid om huurders met verkeerde bedoelingen uit te sluiten via een 'witte lijst'. In het onderzoek zijn daar verschillende voorbeelden van. Kern van de zaak hierbij is dat er langs

[8] Een VOG is een overheidsverklaring waaruit blijkt dat het justitieel verleden van een persoon of rechtspersoon geen bezwaar vormt voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.
[9] Justis, ofwel de screeningsautoriteit. Deze overheidsinstantie beoordeelt de betrouwbaarheid van personen en organisaties aan de hand van screeningsprofielen waarbij in voorkomende gevallen het individueel belang wordt afgewogen tegen dat van de samenleving.

digitale wegen een afgeschermde omgeving wordt gecreëerd waarbinnen in principe alle handelingen aan de voorkant tussen huurder en verhuurders worden geadministreerd. Huren is alleen mogelijk via het al dan niet betaalde lidmaatschap van het huurportaal. Indien de huurder in kwestie zich tijdens de huurperiode schuldig maakt aan een vorm van ondermijnende criminaliteit waarbij het gehuurde goed instrumenteel is geweest wordt deze huurder voor een bepaalde periode de mogelijkheid ontzegd om via het huurportaal nog een huurwoning te bemachtigen.

5. Welke randvoorwaarden (zowel juridische als niet-juridische) kunnen worden gesteld aan het delen van informatie rond crimineel pandgebruik door verhuurders? En welke verschillen bestaan er op dit punt tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten?

Het is niet uit te sluiten dat gegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt in een registratiesysteem, en dus worden verwerkt ten behoeve van derden. Dit is niet toegestaan, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Ook moet er een vergunning worden aangevraagd bij de AP.[10] Om een dergelijke vergunning aan te vragen moet worden bepaald of er sprake is van cross-sectorale of sectorale gegevensdeling. In dit onderzoek is uitgegaan van sectorale gegevensdeling. Onderdelen van de aanvraag moeten in ieder geval zijn: een stevige onderbouwing voor het gebrek aan geografische afbakening en een definitie van 'verhuurder' om zo de verhuurdersbranche goed af te bakenen. Indien de branche van verhuurders namelijk niet nader wordt gedefinieerd kan er mogelijk toch sprake zijn van cross-sectorale gegevensdeling. Cross-sectorale gegevensdeling lijkt niet mogelijk op grond van de (U)AVG. Daarnaast lijkt de AP – mede vanwege het feit dat er nog geen vergunningen voor cross-sectorale gegevensdeling zijn afgegeven – zich als toezichthouder blijkbaar niet de aangesproken instantie te vinden om voor cross-sectorale gegevensdeling een vergunning af te geven. Bovendien kan voor wat betreft cross-sectorale gegevensdeling de vraag worden gesteld of het niet passender zou zijn met het oog op de democratische legitimiteit, dat voor een systeem waarbij een dergelijke inbreuk wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen, een wettelijke basis in de UAVG wordt gecreëerd.[11]

Voor het verkrijgen van een vergunning moet sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden.[12] Voor de aanwezigheid van een zwaarwegend belang lijken geen juridische knelpunten te bestaan, ook omdat de wetgeving heeft aangegeven dat het tegengaan van fraude, en dus ondermijning, als een dergelijk belang kan worden aangemerkt.[13] Zoals gezegd is het wel de vraag of een dergelijk systeem noodzakelijk is.

---

[10] Artikel 33, lid 5, UAVG.

[11] Winter, H.B., T. Drouen, B.M.A. van Eck, L. Kramer, J.G. Geertsema, J. Cazemier, C.M. Ridderbos-Hovingh, *Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid,* Groningen: Pro Facto 2022.

[12] Artikel 33, lid 5 UAVG.

[13] *Kamerstukken II,* 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en *Kamerstukken II*, 2017/18, nr. 34851, p. 55.

Om aan de juridische eisen te voldoen, moeten er in het protocol van het registratiesysteem waarborgen worden ingebouwd, als gevolg van het noodzakelijkheidsvereiste. Dit vereiste kent een subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Wat betreft de proportionaliteitstoets moet worden nagedacht over drie aspecten, namelijk: uitsluiting, kwetsbaarheid en reikwijdte.[14] In het protocol zal daarom moeten worden ingegaan op waarborgen op het gebied van toegankelijkheid, het afbakenen van criminele activiteiten, bewaartermijnen en het opnamebeleid om op die manier de gevolgen voor betrokkenen te beperken. Met name de waarborgen die worden getroffen in het kader van de proportionaliteit zullen een belangrijke rol spelen bij de vraag of het registratiesysteem noodzakelijk is.

Voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning is tevens dat er moet zijn voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Wanneer een vergunningaanvraag wordt gedaan, moet worden onderbouwd hoe aan beginselen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens uit artikel 5 (transparantie, behoorlijkheid, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid) van de AVG wordt voldaan. Daarnaast moet worden nagedacht over hoe de betrokkenen de rechten die hen op grond van de AVG toekomen, kunnen uitoefenen. Zo hebben de betrokkenen bijvoorbeeld het recht om bezwaar te maken. In het protocol moet worden uitgewerkt hoe een huurder dit recht kan effectueren.

6. Overkoepelende conclusies

De vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek heeft betrekking op de mogelijkheden en de meerwaarde van informatiedeling over crimineel pandgebruik door en voor verhuurders van vastgoed. De notie ‘Verhuurders van vastgoed’ is voor dit onderzoek breed opgevat. Het onderzoek wijst uit dat woningcorporaties – als semi-overheidsorganisaties – een andere positie innemen dan commerciële verhuurders. Woningcorporaties hebben in essentie ook een andere, meer maatschappelijke taak dan de commerciële verhuurders. Vanuit die taakstelling maken woningcorporaties dan ook vaak deel uit van allerlei overlegstructuren in de wijk en zijn ze partner in convenanten, zoals de regionale hennepconvenanten. Onder de huidige wetgeving – onder andere (U)AVG) en toestemmingspraktijk (AP) – is het echter niet mogelijk dat alle relevante gegevens van zorg- en strafrechtelijke aard met woningcorporaties worden gedeeld.

De verhuurbranches van recreatiewoningen en mini-opslagruimten verschillen sterk van andere sectoren in de vastgoedverhuur, omdat de verhuur van de recreatiewoningen zich vaak beperkt tot een relatief korte periode, en dat geldt in veel gevallen ook voor de verhuur van mini-opslagruimten. Dit gegeven maakt dat er onder deze verhuurders relatief weinig animo lijkt te zijn voor informatiedeling met andere verhuurders c.q. met opsporingsorganisaties.

Het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door verhuurders is slechts mogelijk indien de AP hiervoor een vergunning afgeeft. Voor het verkrijgen van een vergunning moet

[14] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en 9.

onder andere een protocol worden opgesteld, waarin de opzet en inrichting van het systeem worden toegelicht. Of een dergelijk systeem voor een vergunning in aanmerking komt, is afhankelijk van de afbakening van de groep verhuurders die toegang heeft tot het systeem en de waarborgen die worden getroffen om de inbreuk op de rechten van de betrokkenen te beperken.

Wij schatten in dat een systeem van onderlinge informatiedeling door verhuurders uiteindelijk slechts een beperkte meerwaarde zal blijken te hebben bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Het is namelijk aannemelijk dat criminele personen c.q. groepen de nadelige gevolgen van deze lijst vrij eenvoudig zullen weten te neutraliseren. Daarbij komt dat wij wel enige zorg hebben over de mogelijk negatieve neveneffecten van een dergelijk systeem. Zo zal immers lang niet elke huurder die zich een keer heeft ingelaten met ondermijnende criminaliteit (of daartoe is gedwongen) zich hieraan opnieuw schuldig maken. Een exercitie met politiegegevens rond drugsdelicten binnen onroerend goed objecten leert dat het naar schatting gaat om hooguit 10 procent van de 'foute huurders' die zich opnieuw schuldig zullen maken aan een poging tot huur ten bate van misbruik. Voor iedereen die op de 'foute huurders'-lijst terecht is gekomen, zal het echter aanmerkelijk lastiger worden om nog een woonruimte in de huursector te vinden. Hierbij moet worden opgemerkt dat een registratiesysteem niet tot uitsluiting van een eerste levensbehoefte, namelijk onderdak, mag leiden.

Vanuit de opsporingshoek wordt eveneens weinig meerwaarde gezien in een systeem van informatiedeling onder verhuurders. Er wordt tevens verwacht dat het richten van de energie op een betere benutting van alle huidige screeningsmogelijkheden door de verhuurders en het aanpakken van malafide verhuurmakelaars op termijn per saldo meer resultaat zal opleveren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit binnen de vastgoedsector.

1. Inleiding

Ondermijnende vormen van criminaliteit staat hoog op de politieke agenda. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het programma Anti-ondermijning, gelanceerd door kabinet Rutte III. Het begrip ondermijning verwijst naar de effecten van de georganiseerde criminaliteit: de verwevenheid van onder- en bovenwereld, de innesteling in woonwijken en in legale sectoren, aldus het versterkingsprogramma. Het meerjarig versterkingsprogramma – met een budget van 100 miljoen euro – bestaat uit een breed pakket aan preventieve en repressieve maatregelen.

Voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit wordt steevast gekeken naar de vastgoedsector. Gezien het relatief groot aantal panden in Nederland dat wordt benut ter facilitering van ondermijnende criminaliteit, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) om een onderzoek gevraagd naar de mogelijkheden tot, en de meerwaarde van deling van informatie over crimineel pandgebruik. Deze informatie zou enerzijds kunnen worden gedeeld tussen verhuurders onderling en anderzijds door verhuurders met opsporingsdiensten (publiek-privaat).

In 2019 zijn er in Nederland naar schatting 50.000 woningen en bedrijfsruimten benut ter facilitering van ondermijnende criminaliteit. Bij ongeveer 80 procent hiervan betreft het woningen ofwel ongeveer 40.000 woningen. Het kan dan gaan om zowel permanent als incidenteel gebruik van de ruimten, en om zowel exclusief gebruik (de ruimte wordt nergens anders voor benut) als om gedeeld gebruik (Kruize en Gruter, 2020).

Crimineel pandgebruik kan betrekking hebben op panden die in het bezit zijn van de crimineel zelf of van katvangers. Naast het bezit van de crimineel zelf kan het ook gaan om huurpanden die worden verhuurd door woningcorporaties, recreatiepark-bedrijven, verhuurmakelaars of andere verhuurders. Indien er misstanden worden aangetroffen in een pand kan dit voor de verhuurder – als eigenaar van het pand – leiden tot de sluiting van de verhuurde ruimte voor een bepaalde periode of een geldboete. Mogelijk kan het op meer systematische wijze delen van informatie over crimineel pandgebruik tussen verhuurders onderling beletten dat andere verhuurders slachtoffer worden van de criminele activiteiten van dezelfde personen. Indien verhuurders dergelijke informatie, behalve met elkaar, ook op een meer systematische wijze met opsporingsdiensten zouden kunnen delen, kan dit deze diensten mogelijk helpen bij het voorkomen en/of tegengaan van (ondermijnende) criminaliteit. Een dergelijke systematische informatiedeling tussen verhuurders onderling en tussen verhuurders én opsporingsdiensten bestaat momenteel nog niet in Nederland.

Juridische mogelijkheden tot cross-sectorale informatiedeling

Het onderzoek is tevens bedoeld als een testcase waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre cross-sectorale informatiedeling mogelijk is binnen de huidige wettelijke kaders. Dit vraagstuk is in 2018 op de politieke agenda verschenen. Het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) en Midden- en Kleinbedrijf

Nederland (MKB Nederland) stellen dan in een brief van 19 september 2018 voor om de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevens-bescherming (UAVG) aan te passen zodat cross-sectoraal uitwisselen van gegevens over fraudeurs mogelijk is.[15] Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 4 oktober 2018 over financieel-economische criminaliteit zeggen de ministers van Rechtsbescherming en JenV daarop toe om onderzoek te laten uitvoeren naar de juridische (on)mogelijkheden tot cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen naar Brits model ten behoeve van horizontale fraudebestrijding in Nederland.[16]

Het toegezegde onderzoek is vervolgens uitgevoerd door adviesbureau Considerati in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Schermer en Schop, 2019). De onderzoeksresultaten wijzen uit dat het uitwisselen van cross-sectoraal (strafrechtelijke) persoonsgegevens naar Brits model niet een-op-een binnen Nederland kan worden overgenomen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de uitzonderingsgronden voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het Verenigd Koninkrijk anders zijn ingericht dan in Nederland. Er wordt echter tevens geconcludeerd dat cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen met een vergunning van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) wel mogelijk is in Nederland. In de Kamerbrief van 11 juni 2019 naar aanleiding van het Considerati-onderzoek wordt gesteld dat ervaringen die private organisaties opdoen met hun voornemen tot cross-sectorale gegevensdeling worden afgewacht, en dat afhankelijk van deze ervaringen zo nodig nieuwe wetgeving kan worden overwogen.

Om de voorgestelde praktijkervaring op te doen hebben VNO-NCW en MKB Nederland in oktober 2020 daartoe de vereniging Veilig Ondernemen Door Informatie op Maat (VODIOM) opgericht. Deze vereniging heeft op 5 juli 2021 een vergunningaanvraag ingediend bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) voor het bijhouden van een ‘zwarte lijst’ van mogelijke fraudeurs, met het doel deze ‘zwarte lijst’ tevens te delen met bedrijven uit verschillende sectoren. Voorafgaand aan deze vergunningaanvraag is een Data Protection Impact Assessment (DPIA)

[15] Dit voorstel is gebaseerd op de situatie binnen het Verenigd Koninkrijk waar al enkele decennia een antifraude-systeem bestaat onder de naam CIFAS waarin gegevens van private en publieke partijen worden gedeeld. CIFAS beheert de National Fraud Database waar leden gegevens over (pogingen tot) fraude in kunnen vastleggen. Leden kunnen hierdoor informatie over actuele zaken checken in de database en zodoende mogelijk fraude voorkomen. Opsporingsdiensten kunnen de informatie verrijken. In de Britse Data Protection Act 2018 is een uitzonderingsbepaling opgenomen van het verbod tot verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard op basis waarvan het aan ‘anti-fraud organisations’ is toegestaan om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van fraudebestrijding te verwerken. In de Serious Crime Act 2007 is CIFAS aangewezen als een dergelijke ‘anti-fraud organisation’.

[16] Op het gebied van fraude is onderscheid te maken tussen horizontale en verticale fraude. Dit onderscheid is gemaakt op grond van wie het slachtoffer is. Bij horizontale fraude is de fraude gericht op burgers, financiële instellingen of bedrijven. Verticale fraude is gericht op overheidsinstellingen (Bron: de Strafrechtadvocaat.nl).

uitgevoerd waarin de risico's van cross-sectorale gegevensdeling voor betrokkenen en maatregelen ter verkleining van die risico's in kaart zijn gebracht. Deze DPIA van 12 maart 2021 is samen met de vergunningaanvraag aan de AP voorgelegd.[17]

Op 8 oktober 2021 besluit de AP daarop om deze vergunningaanvraag af te wijzen. Het afwijzingsbesluit wordt als volgt gemotiveerd (p. 20):

> Hoewel de vereniging VODIOM een streng opnamebeleid heeft gerealiseerd en de fraudevormen die in aanmerking komen voor registratie op de cross-sectorale zwarte lijst duidelijk heeft afgebakend, zijn de overige fundamentele punten van de proportionaliteitsafweging in het kader van het zwaarwegend algemeen belang ex artikel 35, lid 5, UAVG onvoldoende en ontoereikend gemotiveerd. Dit betekent dat de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard op een cross-sectorale zwarte lijst niet is aangetoond. De beoogde cross-sectorale zwarte lijst is daarmee dus niet toegestaan.

Naar aanleiding van deze afwijzing heeft VNO-NCW het ministerie van JenV verzocht na te gaan welke mogelijkheden er zijn om het frauderegistratiesysteem toch in te voeren en ook te bezien of dit in de wet kan worden geregeld. Een en ander heeft er toe geleid dat het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en het programma-Directoraat-Generaal Ondermijning (pDGO) van het ministerie van JenV de mogelijkheden tot informatiedeling tussen ondernemers binnen een specifieke sector – te weten de branche van *verhuurders van onroerend goed* – willen (laten) verkennen. Het onderzoek – in opdracht van het WODC – waarvan hier de resultaten worden gepresenteerd vormt de uitkomst van deze verkenning.

1.1 De verhuurmarkt van vastgoed

De vastgoedmarkt wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ingedeeld in een markt van woningen[18] en niet-woningen.[19] In totaal zijn er 9,1 miljoen eenheden per 1 januari 2021.[20] De verdeling tussen woningen en niet-woningen is 8,0 miljoen woningen (87 procent) versus 1,1 miljoen niet-woningen (13 procent).

[17] VODIOM heeft ook al eerder – in december 2020 – een vergunningaanvraag ingediend, maar deze aanvraag is na overleg met de AP later weer ingetrokken.

[18] Het CBS omschrijft een woning als volgt: "De kleinste binnen een of meer panden gelegen en voor woondoeleinden geschikte eenheid van gebruik, ontsloten via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte. Het tot bewoning bestemde verblijfsobject dient ten minste 14 m^2 aan verblijfsruimte te bevatten."

[19] CBS: "De kleinste binnen een of meer panden gelegen en voor bedrijfsmatige of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik, ontsloten via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte."

[20] We nemen 2021 als peiljaar, omdat de andere gegevens die in dit rapport aan de orde komen, zoals politiedata, ook veelal betrekking hebben op 2021.

Aantal en soorten woningen

Van de bijna 8 miljoen woningen staan er ruim 4,5 miljoen te boek als koopwoning (57 procent) en 3,4 miljoen als huurwoning (43 procent). Ongeveer twee derde van de huurwoningen is eigendom van woningcorporaties (2.3 miljoen woningen)[21]; een derde is bezit van overige (commerciële) verhuurders (1,1 miljoen woningen). Bij deze laatste categorie verhuurders gaat het om bedrijven, institutionele beleggers[22] en particulieren. Particuliere verhuurders hebben, aldus de gegevens van het CBS, bijna de helft van deze huurwoningen in bezit, mits we de woningvoorraad van de corporaties buiten beschouwing laten. Het gaat dan overwegend om particulieren die één woning in de verhuur hebben.[23]

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen sociale- en vrije sector-woningen. Sociale huurwoningen zijn gebonden aan een maximale huurprijs. Ook worden er inkomenseisen gesteld aan de kandidaat-huurder van een sociale huurwoning.[24] De verhuur van sociale huurwoningen is voor het overgrote deel in handen van de woningcorporaties, maar niet geheel; ook particuliere verhuurders kunnen woningen verhuren waarvan de maandelijkse huurprijs onder de liberalisatiegrens valt; en omgekeerd kunnen ook woningcorporaties woningen verhuren die boven de liberalisatiegrens zitten. Voor de sociale huurwoning geldt dat er slechts mensen voor in aanmerking komen met een bepaald vastgesteld (beperkt) jaarinkomen en wordt de huur vastgesteld aan de hand van een puntensysteem. Voor een huurwoning in de vrije sector geldt er geen puntensysteem voor het bepalen van de huurprijs en is er geen maximale huurprijs. Eind 2020 zijn er 2 miljoen sociale huurwoningen (Perrée, 2022) ongeveer 1,4 miljoen huurwoningen behoren tot de vrije sector.

Aantal en soorten niet-woningen

Welk deel van de niet-woningen wordt verhuurd of hoe de verdeling over de verschillende soorten niet-woningen precies is, hebben we niet kunnen achterhalen. In een onderzoeksrapport van Bureau Buiten lezen we dat er 124.000 recreatiewoningen zijn in Nederland per 1 januari 2021.[25] In 2021 zijn er circa 220.000 duizend winkelpanden in Nederland, aldus Locatus (een bedrijf dat zich richt op het verzamelen van retailinformatie in de Benelux). Volgens cijfers van de NVM telde Nederland in 2020 15.005 kantoorgebouwen.

---

[21] Er zijn op het moment van schrijven 262 woningcorporaties aangesloten bij de branchevereniging Aedes. Dit komt overeen met 95 procent van alle Nederlandse woningcorporaties.

[22] Verenigd in de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN)

[23] Gebaseerd op dit artikel van het CBS, met gegevens over 2018.

[24] Dit geldt op het moment waarop de huurovereenkomst wordt aangegaan. Indien een huurder van een sociale huurwoning in de jaren na het sluiten van de huurovereenkomst een hoger inkomen heeft dan toegestaan, heeft de betrokken verhuurder de mogelijkheid om die huurder daarvoor 'te straffen' met een extra percentage huurverhoging, en sinds 1 juli 2022 met een verhoging in nominale bedragen van €50 of €100 afhankelijk van de mate van overschrijding van de inkomensgrens voor sociale huur.

[25] Een recreatiewoning betreft een tweede woning voor recreatieve doeleinden, die qua verschijningsvorm vergelijkbaar is met reguliere woonvormen (geen stacaravans of tuinhuisjes). De recreatiewoning kan voor eigen gebruik bedoeld zijn, maar ook als investering (verhuur) of een mix van beide vormen.

Relatie huurder-verhuurder

Zowel de verhuurder als huurder hebben wettelijke verplichtingen. Daarbij geldt dat vooral de huurder in veel opzichten wettelijk wordt beschermd. Zo is de verhuurder verplicht te zorgen voor (groot) onderhoud van het gehuurde object. Indien de verhuurder op dit punt in gebreke blijft kan de verhuurder verzoeken om een verlaging van de huurprijs. Omgekeerd wordt van de huurder verwacht dat deze zich gedraagt als een goed huurder, hetgeen onder meer betekent dat de huur op tijd wordt betaald en er geen overlast is voor de omgeving. Daarnaast mag worden verwacht dat de huurder zich bekommert om klein onderhoud. Afspraken tussen de huurder en verhuurder worden vastgelegd in een huurovereenkomst of een huurcontract.

Verhuurmakelaar

Een verhuurmakelaar werkt in opdracht van de pandeigenaar en regelt het verhuurproces, of delen daarvan. De makelaar kan adviseren over de huurprijs en zorgt voor het werven, selecteren en screenen van potentiële huurders. Ook kan de verhuurmakelaar namens de eigenaar een huurcontract opstellen en zorgen voor de sleuteloverdracht. Sinds 2001 is het beroep van makelaar geen beschermd beroep meer; iedereen mag zich makelaar of taxateur noemen.[26] Er gaan echter wel stemmen op om dit besluit weer terug te draaien. Zo geeft het gemeentebestuur van Amsterdam in 2021 aan hier een voorstander van te zijn (NOS-artikel); dit mede naar aanleiding van berichtgeving in dagblad Trouw (20 maart, 2021) dat makelaars onderling soms afspraken met elkaar maken over de verkoopprijs van het onroerend goed object.

Vastgoedbeheerder

Een verhuurmakelaar richt zich op het verhuurproces (inclusief financiële en juridische zaken), terwijl een vastgoedbeheerder zich toelegt op de fase daarna. De vastgoedbeheerder is het aanspreekpunt voor de huurder en zorgt er voor dat de huur wordt geïnd, het onderhoud wordt geregeld en is (veelal) de eerste hulpbieder in geval van calamiteiten gerelateerd aan het gehuurde object. Ook wordt van de beheerder verwacht dat deze erop toeziet dat de huurder zich als goed huurder gedraagt. Het is niet ongebruikelijk dat zowel het verhuurproces als het beheer

[26] Nederland kent drie makelaarsverenigingen. De grootste is de Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM). Bij de NVM-makelaars is er een grote groep die af en toe wel verhuurbemiddeling doet. Er is echter maar een beperkte groep die zich louter toelegt op huur-verhuur. De meeste doen met name koop-verkoop-bemiddeling. Er zijn ongeveer 200-300 NVM-makelaars die zich alleen met verhuur bezighouden. Bij Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed (VBO) zijn ook makelaars aangesloten die zich uitsluitend bezighouden met de verhuurmarkt (plusminus 30 leden). Vastgoedpro is een beroepsvereniging voor vastgoedprofessionals (makelaars, taxateurs, bouwkundig keurders en overige vastgoeddeskundigen) waarbij een aantal grote recreatiemakelaars (onder andere Landall en Roompot) zijn aangesloten, maar deze zijn voornamelijk lid voor de verkoop, investeringstak; niet voor de verhuurtak. Daarnaast zijn er relatief veel makelaars lid in de provincie Zeeland; veelal vanuit het recreatief vastgoed. In het landelijk vastgoed wordt weinig verhuurd; van dit soort makelaars zijn er een kleine 100 aangesloten. Er zijn 150 leden die zich bezighouden met verhuur van bedrijfsmatig vastgoed. Over het algemeen zijn het niet de grote makelaardij-kantoren die lid zijn van Vastgoedpro; deze zitten voornamelijk bij de NVM. Vastgoedpro heeft onder de leden drie grotere kantoren die van verhuur hun kernactiviteit hebben gemaakt.

wordt uitbesteed aan een en hetzelfde bedrijf. Zoals bij veel aspecten van de moderne samenleving zijn de meeste diensten van verhuurmakelaars en vastgoedbeheerders in een computersysteem gezet en verlopen contacten rond het verhuurproces grotendeels via het internet.

1.2 De faciliterende rol van vastgoed bij ondermijnende criminaliteit

In het politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke debat wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het begrip ondermijnende criminaliteit. Er zijn vele definities in omloop. In dit rapport sluiten we aan bij de omschrijving die de minister van JenV gebruikt in de brief van 11 juli 2018 aan de Kamer (Kamerstukken TK, 2017-2018, 29 911, nr. 207). Deze omschrijving wordt tevens aangehaald in een handreiking van het Aanjaagteam Ondermijning.

> Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. 'Ondermijning' verwijst vooral naar de effecten van de georganiseerde criminaliteit: de verwevenheid van onder- en bovenwereld, de innesteling in woonwijken en in legale sectoren. Georganiseerde criminaliteit is altijd geworteld in de lokale samenleving. Plegers van georganiseerde criminaliteit maken gebruik van dezelfde legale structuren en voorzieningen als gewone burgers: transportvoorzieningen, financiële en juridische dienstverlening, recreatieterreinen, de vastgoedsector etc. Deze verwevenheid met de legale wereld heeft vergaande consequenties. De combinatie van omvangrijke criminele vermogens en de toegang tot zware geweldsmiddelen stelt criminele netwerken in staat invloed te verwerven in maatschappelijke sectoren en ongewenste sociale druk uit te oefenen in de samenleving. Dit gaat gepaard met bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur en van overheidsambtenaren. Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtsstaat en zijn instituties.

In deze omschrijving op de faciliterende rol van de vastgoedsector (gelegenheidsstructuur) bij ondermijnende criminaliteit. Er zijn de afgelopen jaren verschillende publicaties verschenen die zich hierop richten. Ter inspiratie van de Landelijke Fenomeentafel 'Ondermijning in de vastgoedketen' die op 8 september 2021 van start is gegaan, hebben Tibbe en De Waard (2021, p. 12) deze studies nog eens op een rij gezet. Zij stellen dat een effectieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit zich niet alleen richt op de criminelen, maar vooral ook op gelegenheidsstructuren, dienstverleners en de (sociale) voedingsbodem. Ze wijzen hierbij op sectoren als transport en logistiek, financiële dienstverlening, lokale horeca, vastgoed en detailhandel.

Tibbe en De Waard (2021, p. 4) maken een onderscheid tussen exploitatie *van* en speculatie *met* vastgoed in relatie tot ondermijnende criminaliteit. Bij exploitatie gaat het dan om illegale activiteiten, zoals het opslaan van wapens en drugs, het uitbaten van een café zonder vergunning of het verhuren van een pand aan illegale vreemdelingen. Bij speculatie gaat over transacties met onroerend goed om langs deze weg met criminaliteit verkregen vermogen wit te wassen.

In het onderzoek 'Criminele gebouwen' (Kruize en Gruter, 2020, p. 43) wordt een ander onderscheid gemaakt ten aanzien van de ondermijnende exploitatiefunctie van onroerend goed.

Hier worden zes functies onderscheiden waarmee woningen en bedrijfsruimten een faciliterende rol spelen bij ondermijnende criminaliteit:

- Drie functies hangen samen met de logistiek rond illegale goederen, namelijk: productie, handel en opslag. Bij illegale goederen gaat het in Nederland vooral om drugs, maar er zijn daarnaast nog tal van andere illegale goederen die ook (bedrijfs)ruimte vereisen in het kader van handel en opslag, zoals illegale wapens, illegaal vuurwerk, gestolen goederen bestemd voor de helingmarkt en illegale sigaretten en alcohol.
- Twee functies hangen samen met het verlenen van diensten. Dat kunnen enerzijds ogenschijnlijk legale diensten zijn met het oogmerk om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld in kapperszaken of beautysalons. Anderzijds kan het volgens de onderzoekers gaan om illegale diensten, zoals illegale prostitutie, andere vormen van mensenhandel of illegale kansspelen.
- De zesde mogelijke functie is die van schuilplek om uit het zicht van de (opsporings)autoriteiten te blijven. Dat kan zijn, omdat de persoon in kwestie wordt gezocht, illegaal in Nederland verblijft of omdat de betreffende persoon om andere redenen uit het zicht wil blijven.

Kruize en Gruter (2020, p. 13) schatten dat er in 2019 ongeveer 50.000 woningen en bedrijfsruimten zijn benut ter facilitering van de onderzochte vormen van ondermijnende criminaliteit. Daarbij kan het gaan om zowel permanent als incidenteel gebruik van de ruimten, en om zowel exclusief gebruik (de ruimte wordt nergens anders voor benut), als ook om gedeeld gebruik. In ongeveer 80 procent van de gebruikte ruimten betreft het een woning. Jaarlijks wordt naar schatting ongeveer 0,5 procent van de woning- en bedrijvenvoorraad gebruikt om ondermijnende criminele activiteiten te faciliteren. Bij ongeveer 60 procent van de woningen gaat het om hennepteelt als ondermijnende criminele activiteit. Bij bedrijfsruimten staat de hennepteelt voor ongeveer de helft van de ruimten. Bedrijfsruimten worden relatief vaker dan woonruimten benut voor zaken als illegaal gokken, opslag van illegaal vuurwerk en opslag van en handel in gestolen goederen.

Ferwerda en Wolsink (2020) hebben onderzoek gedaan naar opslagruimten op bedrijfsterreinen, zoals bedrijfspanden, opslagboxen, loodsen en/of garageboxen. Deze zouden een veilige en anonieme gelegenheidsstructuur voor criminelen vormen. Deze objecten worden soms gehuurd en gebruikt – veelal door katvangers – voor de opslag en productie van (grondstoffen voor) zowel soft- als harddrugs, de opslag en verkoop van namaakgoederen, het omkatten of strippen van auto's, het inbouwen van verborgen ruimten en de opslag van vuurwapens.

Er is relatief veel onderzoek gedaan naar ondermijnende criminaliteit binnen vakantieparken. In de Actie-agenda Aanpak vakantieparken 2018-2020 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2018) wordt geconstateerd dat er enkele 'probleemparken' zijn waar onder andere criminelen hun heil zoeken als 'onzichtbare' verblijfplaats, en waar arbeidsmigranten relatief goedkoop worden gehuisvest door hun werkgever. Vakantieparken

worden in enkele studies ook uitdrukkelijk genoemd als uitvalsbasis van ‘mobiele bendes’ (Bremmers en Ferwerda, 2014; Van Gestel en Kouwenberg, 2016; Bokslag, 2017).

De ontdekking van ondermijnende criminaliteit in een pand kan serieuze gevolgen hebben voor de eigenaar. Het pand kan worden gesloten – op basis van artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet – waardoor huurinkomsten worden misgelopen. Ook is er de kans dat schade, bijvoorbeeld ontstaan door een hennepkwekerij of een drugslaboratorium, niet wordt vergoed door de verzekeringsmaatschappij; door de illegale activiteit is de bestemming op het pand veranderd en daardoor is de verzekering meestal niet meer geldig. Tot slot kan de eigenaar zelfs strafrechtelijk worden vervolgd indien deze niet aannemelijk kan maken dat hij/zij van niets wist (Tibbe en De Waard, 2021, p. 3).

1.3 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling
Het onderzoek moet inzicht bieden in de mogelijkheden tot en de meerwaarde van deling van informatie over crimineel pandgebruik, enerzijds tussen verhuurders onderling (woningcorporaties, recreatie/vakantieparken, verhuurmakelaars en andere verhuurders van meerdere panden) en anderzijds door verhuurders met opsporingsdiensten zoals de politie en/of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Bij crimineel pandgebruik kan het gaan om een of meerdere van de zes mogelijke functies waarbij pandruimte faciliterend kan zijn aan ondermijnende criminaliteit rond logistiek, diensten en/of schuilen (Kruize en Gruter, 2020; zie toelichting in §1.2 van het hier voorliggend onderzoeksverslag).

Probleemstelling

A. Wat kan worden gezegd over de mogelijkheden tot en de meerwaarde van deling van informatie over crimineel pandgebruik tussen verhuurders onderling en deling van informatie door verhuurders met opsporingsdiensten?

B. Wat zijn de knelpunten en risico’s die hierbij bestaan? En wat zijn de randvoorwaarden die hieraan kunnen worden gesteld?

Onderzoeksvragen

1. Over welk soort informatie rond crimineel pandgebruik beschikken verhuurders?
    a. Om welke vormen van crimineel pandgebruik gaat het volgens verhuurders en opsporingsdiensten?
    b. Op welke type panden heeft de informatie betrekking?
    c. Hoe komen verhuurders aan deze informatie?
    d. In hoeverre betreft het feitelijke informatie over dan wel vermoedens van crimineel pandgebruik?

2. In hoeverre zijn verhuurders bereid om informatie over crimineel pandgebruik te delen met (1) andere verhuurders en (2) opsporingsdiensten?

a. Welk soort informatie willen zij wel/niet delen?
b. Met welk doel willen zij informatie delen?
c. Onder welke voorwaarden willen zij deze informatie delen?
d. Om welke redenen willen zij sommige informatie niet delen?

3. In hoeverre en op welke wijze draagt het delen van informatie naar verwachting bij aan (1) de preventie van slachtofferschap van andere verhuurders, en (2) het voorkomen en/of tegengaan van criminaliteit (waaronder ondermijning)? En, welke verschillen bestaan er tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten?

4. Welke praktische en juridische knelpunten en risico's bestaan er ten aanzien van het delen van informatie over crimineel pandgebruik?
   a. Welke verschillen bestaan er tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders met opsporingsdiensten?
   b. In hoeverre en op welke wijze kunnen deze knelpunten en risico's worden voorkomen dan wel tegengegaan?

5. Welke randvoorwaarden (juridische en niet-juridische) kunnen worden gesteld aan het delen van informatie over crimineel pandgebruik door verhuurders? Welke verschillen bestaan er tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten?

1.4 Onderzoeksmethoden

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet bij de uitvoering van het onderzoek. Naast het bestuderen van (onderzoeks)literatuur, jurisprudentie, eerdere vergunningaanvragen bij de AP, Kamerstukken en (ambtelijke)notities zijn er interviews gehouden, hebben we een online enquête uitgezet, zijn politiedata van mogelijk 'foute huurders' geanalyseerd en hebben we, tot slot, twee expertbijeenkomsten georganiseerd.

1.4.1 Interviews

In totaal hebben we gesproken met 31 respondenten (24 gesprekken) van 23 organisaties. Het betreft vertegenwoordigers van de belangenorganisaties/verenigingen, opsporingsdiensten/bestaande samenwerkingsverbanden en juridische experts.[27] De interviewgesprekken zijn gevoerd

[27] We hadden ook graag gesproken met een vertegenwoordiger van Vastgoedbelang. Deze grote brancheverenigingvoor particuliere beleggers heeft echter niet gereageerd op de herhaalde schriftelijke en mondelinge verzoeken voor een gesprek in het kader van dit onderzoek. Woningcorporatie Stadgenoot nam wel de moeite om aan te geven geen prijs te stellen op een gesprek na een uitnodiging daartoe. Helaas mochten we van hen geen reden voor de weigering optekenen. In de e-mailtekst met de weigering werd slechts vermeld dat Stadgenoot had besloten niet mee te werken aan het onderzoek om hen 'moverende redenen'.

door de onderzoekers van Ateno met uitzondering van de interviews met juridische experts. Deze gesprekken hebben de onderzoekers van Pro Facto gehouden. De interviews zijn uitgeschreven en de respondenten hebben daarop het verslag gekregen met de mogelijkheid tot aanvullingen en/of aanpassingen.

Typering	**Naam organisatie**
Makelaarsverenigingen	NVM (2 respondenten)
	Vastgoedpro
	VBO
Woningcorporaties	Aedes (brancheorganisatie)
	Rochdale (metropoolregio Amsterdam)
	Cazas Wonen (Provincie Utrecht)
Institutionele beleggers	Beheersmaatschappij voor investeerder kantoren
	Beheersmaatschappij voor investeerder retail, woningen en kantoren
Mini-opslag	Netherlands Self Storage Association (NSSA)/ Shurgard
Woonfraude	Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt (SBWH)
Ondernemers	HISWA-RECRON (2 respondenten)
	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW)/ Koninklijke Vereniging voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB-Nederland)
	Veilig Ondernemen Door Informatie op Maat (VODIOM)
Samenwerkingsverband	Motus (Veiligheidsalliantie regio Rotterdam) (2 respondenten)
	Project Doorzon (Eenheid Amsterdam) (2 respondenten)
Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC)	Noord-Nederland
	Oost-Nederland (3 respondenten)
	Zeeland-West-Brant
	Limburg
Juridische experts	Autoriteit Persoonsgegevens (2 respondenten)
	Hooghiemstra & Partners
	Ministerie van JenV, Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ)
	Raadsadviseur bij Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ)
	Considerati
	VNO-NCW

1.4.2 Online enquête

Om inzicht te krijgen in de mening van verhuurders over het onderling delen van informatie over crimineel pandgebruik is een online enquête gehouden. In de enquête wordt tevens ingegaan op de wijze waarop verhuurders informatie vastleggen en in welke mate en op welke wijze nu al informatie wordt gedeeld met overheids- en opsporingsinstanties dan wel andere verhuurders.

De potentiële respondenten zijn langs twee wegen benaderd. Enerzijds aan de hand van een gestratificeerde steekproef van 1.772 bedrijven met een relevante SBI-code uit het LISA-vestigingenregister[28] en anderzijds door een gerichte e-mail of nieuwsbrief aan de leden van zeven branche-/koepelorganisaties in de verhuursector. De online enquête van I&O Research heeft opengestaan in de periode van 20 april t/m 27 mei 2022. De enquête bestaat uit 37 vragen, verdeeld over vijf onderdelen.[29]

In totaal hebben 191 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast zijn er 22 onvolledig ingevulde vragenlijsten binnengekomen; deze zijn ook meegenomen in de analyse.[30] De totale respons bedraagt hiermee 213 ingevulde vragenlijsten. Hiervan zijn er 127 afkomstig van respondenten uit de LISA-steekproef en 86 via de e-mail of nieuwsbrief van de branche-/koepelorganisaties. Dit correspondeert met een respons van 7,2 procent bij de LISA-steekproef.

De respons via de branche- en koepelorganisaties laat een gevarieerd beeld zien; de respons via de twee deelnemende brancheverenigingen voor makelaars (NVM en Vastgoedpro) is nihil, de respons via Vasgoedmanagement Nederland (VGM) ligt op 4,5 procent, terwijl de respons via de andere branche-/koepelorganisaties – Aedes (woningcorporaties), NSSA (mini-opslagbedrijven in de self-storage industrie), SBWH (Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt) en IVBN (institutionele beleggers) – aanmerkelijk hoger ligt; gemiddeld op 18,3 procent.

Bijlage 3 geeft een overzicht van de respons en beschrijft welke acties er zijn ondernomen om de respons bij de LISA-steekproef nog te vergroten. Tevens wordt hier uiteengezet om welke redenen de aangeschreven organisaties niet aan de enquête hebben meegedaan. Bijlage 4 schetst het profiel van de respondenten in de enquête.[31]

De resultaten van de enquête kunnen niet als representatief voor de gehele verhuursector worden gezien. We hebben namelijk te maken met een wisselende respons, de LISA-steekproef is gestratificeerd getrokken, maar de uitkomsten zijn niet gewogen en er zijn respondenten via

[28] LISA staat voor het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen. Het LISA-bestand bevat alle vestingen in Nederland waar of van waaruit betaald werk wordt verricht. In 2021 zijn dit ruim 1,8 miljoen vestigingen. SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling. Een SBI-code is een getal van vier of vijf cijfers en geeft aan wat de activiteit van een onderneming is. De Kamer van Koophandel stelt de SBI-code vast aan de hand van een beschrijving van de ondernemingsactiviteiten.

[29] Bijlage 2 geeft de voor de enquête gehanteerde vragenlijst.

[30] We hebben alle respondenten meegenomen die met hun antwoorden zijn gekomen t/m vraag 13 in de enquête (Heeft u zelf/uw organisatie de afgelopen vijf jaar een vermoeden gehad of een melding ontvangen van criminele activiteiten?). Dit is een van de centrale vragen in het onderzoek. Respondenten die eerder zijn afgehaakt in de vragenlijst zijn dus niet meegenomen in de analyse.

[31] De verhuurder is hier de respondent. De vragenlijst is ingevuld door een vertegenwoordiger van de verhuurder. Er is gevraagd naar de functie van degene die de vragenlijst heeft ingevuld: (1) management, (2) staf of uitvoerend en (3) anders. Het is denkbaar dat dit van invloed is op de gegeven antwoorden. Waar we vermoeden dat dit aan de orde is, is dit in de tekst vermeld.

branche-/koepelorganisaties geworven.[32] De enquête-uitkomsten kunnen daarom slechts als indicatief worden gezien.

1.4.3 Analyse van politiedata

Uit het onderzoek 'Criminele gebouwen' (Kruize en Gruter, 2020) komt naar voren dat de handel in, en de productie van drugs belangrijke activiteiten zijn waar het ondermijnende criminaliteit betreft waarbij vastgoed een faciliterende rol speelt. Deze vormen van drugscriminaliteit zijn tevens – in tegenstelling tot veel andere vormen van ondermijnende criminaliteit – relatief eenvoudig te identificeren in de administratie van de politie. Om een indicatie te krijgen in welke mate het systematisch delen van informatie van foute huurders effectief zou kunnen zijn, zijn alle BVH-incidenten bij de politie opgevraagd waarbij personen zijn betrokken die in de periode 2017 t/m 2021 als verdachte zijn aangemerkt van een feit inzake drugshandel en/of drugsproductie (zie ook Bijlage 5).[33]

Naast het hierboven besproken BVH-bestand – aangeleverd door de Nationale Politie – hebben we de politie-eenheden Amsterdam (project Doorzon) en Rotterdam (Motus) benaderd met de vraag in hoeverre zij op dit aspect over casuïstiek beschikken.[34] Doorzon heeft daarop informatie over drie concrete zaken aangeleverd. Motus (Rotterdam) heeft een databestand ter beschikking gesteld van betrokkenen bij crimineel pandgebruik waarbij gebruik is gemaakt van meerdere panden van verschillende verhuurders.

1.4.4 Expertbijeenkomsten

Op 18 en 20 oktober 2022, aan het einde van de onderzoeksperiode, zijn er twee expertbijeenkomsten georganiseerd. Hiervoor hebben we vertegenwoordigers uitgenodigd van zowel verhurende partijen (sessie 1) als van de opsporings-juridische zijde (sessie 2).

Bij de eerste sessie zijn vijf deelnemers aanwezig geweest. Een van de deelnemers (vertegenwoordiger NVM) heeft eerder ook als interviewrespondent dienst gedaan. De andere vier deelnemers werken bij Woonbron (woningcorporatie in Rotterdam en omgeving), MVGM (vastgoedbeheerder), VGM en de IVBN. De tweede sessie bestaat uit een bijeenkomst met zes deelnemers. Drie van hen hebben we ook gesproken tijdens de eerdere interviewronde; het betreft

[32] Er is om twee redenen afgezien van een weging. In de eerste plaats hebben we te maken met twee verschillende herkomstbronnen, waarvan één (de verspreiding van branche-/koepelorganisaties) geen aselecte steekproef betreft. In de tweede plaats is het gewicht van de verschillende organisaties niet eenduidig vast te stellen. Een weging op basis van het aantal verhuurders houdt geen rekening met de omvang van de vastgoedportefeuille. In dat scenario zouden woningcorporaties bijvoorbeeld een onevenredig klein gewicht krijgen (een relatief beperkt aantal organisaties, met een groot aantal verhuureenheden). Een weging op basis van de omvang van de vastgoedportefeuille zou een onevenredig groot gewicht toekennen aan grote verhuurders. Vanwege de heterogeniteit van de doelgroep en de mixed-mode aanpak is afgezien van de weging.

[33] BVH-code F42 (handel in harddrugs), F43 (handel in softdrugs), F44 (vervaardigen van harddrugs) en F45 (vervaardigen van softdrugs).

[34] In hoofdstuk 4 leggen we uit waar deze initiatieven precies voor staan.

de vertegenwoordiger van Motus, een vertegenwoordiger van de politie-eenheid Noord-Nederland en een van de politie-eenheid Oost-Nederland. De overige drie deelnemers werken bij het ministerie van JenV (twee deelnemers; ondermijningsbeleid en juridisch) en bij het LIEC (fenomeentafel ondermijning).

De doelstelling van de bijeenkomsten is tweeledig geweest. Enerzijds hebben ze gediend om enkele belangrijke spelers in het veld van verhuur en de bestrijders van ondermijning op de hoogte te brengen van de resultaten van het onderzoek. Anderzijds hebben de bijeenkomsten tot doel gehad de reflectie van de deelnemers op de uitkomsten mee te nemen in de rapportage die hier voorligt. Het is om die reden dat het karakter van deze sessies ook wel eens wordt omschreven als dat van een 'valideringsbijeenkomst'.

1.5 Leeswijzer

Opbouw van het rapport
Het rapport is zodanig opgebouwd dat de hoofdstukindeling synchroon loopt met de onderzoeksvragen. Het betekent dat onderzoekvraag 1 aan de orde komt in hoofdstuk 2, onderzoeksvraag 2 in hoofdstuk 3 en zo verder. Dit impliceert dat in de achtereenvolgende hoofdstukken de volgende onderwerpen worden behandeld:

- Hoofdstuk 2: de informatiepositie van verhuurders rond crimineel pandgebruik.
- Hoofdstuk 3: de bereidheid van verhuurders om informatie over crimineel pandgebruik onderling en/of met opsporingsinstanties te delen.
- Hoofdstuk 4: de mogelijke effecten van informatiedeling op het weren van 'foute huurders' in enge zin en het voorkomen en/of bestrijden van ondermijnende criminaliteit in brede zin.
- Hoofdstuk 5: de praktische en juridische obstakels bij het delen van informatie over 'foute huurders'.
- Hoofdstuk 6: de voorwaarden waaronder informatie over 'foute huurders' kan worden gedeeld door verhuurders onderling en/of met opsporingsinstanties.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 7 waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en overkoepelende conclusies worden getrokken.

Hyperlinks
Onderstreepte woorden in de tekst bevatten een hyperlink naar een internetpagina; bijvoorbeeld van de organisatie die wordt genoemd, een beleidsnotitie of een mediabericht. De hyperlinks zijn tevens in de literatuurlijst opgenomen.

Literatuurverwijzingen en literatuurlijst
In het rapport wordt gebruik gemaakt van de Nederlandse APA-regels. Uitzondering hierop zijn de hoofdstukken 5 en 6; in deze hoofdstukken volgen we de juridische leidraad. Dit onderscheid uit zich ook in de lijst van geraadpleegde literatuur.

2. De informatiepositie van verhuurders

Voordat we nader ingaan op de vraag over welk soort informatie verhuurders beschikken als het gaat over crimineel pandgebruik (onderzoeksvraag 1), staan we stil bij het soort informatie dat verhuurders in het algemeen gebruiken en/of vastleggen. Voor de beschrijving hiervan putten we uit de informatie afkomstig van de online enquête. Omdat de profielen van de verhuurders nogal uiteenlopend zijn, kiezen we ervoor de resultaten geclusterd te bespreken. We onderscheiden voor dit doel drie groepen, te weten:

- woningcorporaties (§2.1)
- verhuurbemiddelaars-makelaars/beheerders (§2.2)
- overige eigenaar-verhuurders (§2.3)

In het navolgende bespreken we per cluster van verhuurders:

1) de informatie die zij vastleggen bij hun screening vooraf;
2) de informatie die zij vragen bij het opstellen van het huurcontract;
3) de informatie die zij opslaan als er gedurende de verhuur van het object problemen ontstaan door het gedrag van de huurder;
4) de handelwijze voor verslaglegging van criminele activiteiten binnen de verhuurde objecten.

Daarnaast bespreken we de opbrengst van de interviews met vertegenwoordigers van de verhuurbranches waar het de informatiepositie van verhuurders betreft (§2.4). Hiervoor is dezelfde vierdeling als hierboven aangehouden. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen (§2.5).

2.1 Woningcorporaties

Van de 44 woningcorporaties die aan de enquête hebben meegedaan, verhuren er 15 uitsluitend aan particulieren; 2 uitsluitend aan bedrijven/organisaties en 27 corporaties hebben beide soorten huurders in hun portefeuille. De verhuurportefeuille bestaat uit woningen (39x), kantoorruimten (23x), maatschappelijk vastgoed (23x), winkelruimten (21x) en opslagruimten (21x).[35] Iets meer dan de helft van de deelnemende woningcorporaties heeft een vastgoedportefeuille van minder dan 10.000 verhuureenheden. De overige corporaties zitten boven dit aantal. De grootste woningcorporatie in de enquête heeft ruim 80.000 verhuureenheden.[36]

[35] Woningcorporaties verhuren geen industrieel/agrarisch vastgoed of recreatiewoningen.

[36] Woningcorporaties bezitten een substantieel deel van de huurwoningen. Dit geldt ook voor de respondenten bij de online enquête; zij staan voor 665.000 verhuureenheden. Dit komt overeen met 29 procent van de 2,3 miljoen huurwoningen in bezit van woningcorporaties (zie ook §1.1)

2.1.1 Screening vooraf

Van de woningcorporaties stelt 75 procent dat (potentiële) huurders vooraf worden gescreend. Dit screenen doet de corporatie overwegend zelf; wel wordt daarbij soms (9 corporaties) de hulp van een derde partij ingeroepen. Slechts bij 2 woningcorporaties wordt de screening louter aan derden overgelaten.

Bij het screenen wordt onder meer gebruik gemaakt van bestaande registraties zoals die van het Bureau Krediet Registratie (BKR), de Kamer van Koophandel (KvK) en de Basis Registratie Personen (BRP). Daarnaast vragen sommige woningcorporaties huurders om verklaringen te overleggen. Het kan dan gaan om een verhuurdersverklaring (van de vorige verhuurder), een uittreksel woonhistorie of een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).[37]

Aanvullend screenen sommige woningcorporaties (potentiële) huurders ook op basis van open internetbronnen (zoals Google) en/of sociale media (Twitter, LinkedIn of Facebook). Van de 33 corporaties die zeggen huurders vooraf te screenen, benutten er 18 open bronnen en 10 corporaties zeggen ook te kijken naar de inhoud van 'sociale media'-platforms. Er is overigens niet gevraagd of deze bronnen standaard worden betrokken bij de screening of slechts in het geval dat er signalen zijn die extra alertheid lijken te vereisen.

2.1.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract

Het gebruik maken van modelhuurcontracten van de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) bij de woningcorporaties die de enquête hebben ingevuld blijkt geen standaard.[38] Geheel vreemd is dat ook niet, omdat de ROZ-modelcontracten vooral zijn bedoeld voor de commerciële verhuurmarkt waarbij er afspraken kunnen worden gemaakt over de maximale (ver)huurperiode van het object. Voor overige eigenaar-verhuurders gelden geen beperkingen om deze tijdelijke contracten te gebruiken. Zij kunnen het bij alle verhuur van zelfstandige woonruimten aanbieden.

> In het ROZ-modelcontract voor woonruimte wordt naar de volgende gegevens van de huurder gevraagd: naam, geboortedatum, (huidige) woonplaats, beroep, naam van echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner (indien van toepassing), naam van curator/bewindvoerder (indien van toepassing) en bankrekeningnummer.
>
> In het ROZ-modelcontract voor winkel- en kantoorruimten wordt gevraagd naar de naam van de vertegenwoordiger, de (huidige) vestigingsplaats, het KvK-nummer, omzetbelastingnummer en bankrekeningnummer van de hurende partij. Daarnaast komt hieruit contractinformatie naar voren zoals de huurprijs en looptijd van het contract.

[37] Het verplichten van de huurder tot het aanvragen van een VOG kan (bijvoorbeeld) bij de verhuur van een winkelruimte. Zie ook de brochure Checklist Screening verhuur winkelruimte.
[38] 12 van de 44 woningcorporaties geven aan gebruik te maken van de ROZ-modelhuurcontracten.

Indien er geen gebruik wordt gemaakt van de ROZ-modelcontracten is gevraagd welke informatie dan wel wordt geregistreerd. Het resultaat van beide vraagsporen is samengevoegd in Tabel 2.1. Hierbij is er een onderscheid gemaakt tussen de verhuur aan particulieren en de verhuur aan bedrijven.[39]

Tabel 2.1 Vastgelegde informatie in/bij huurcontract door woningcorporaties (n=44)

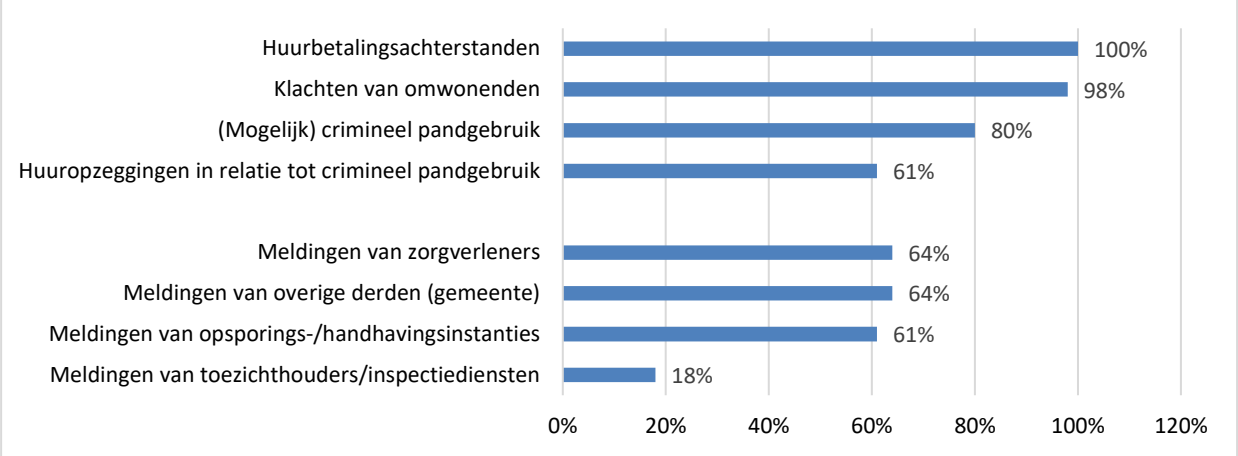
	Ja	Nee	Weet niet	% ja
Specifiek voor particulieren (n=42)				
Bankrekening	42	-	-	100 %
Inkomen	42	-	-	100%
Naam curator/bewindvoerder (als relevant)	40	-	2	95 %
Aantal medebewoners	39	3	-	93 %
Na(a)m(en) medebewoners	36	5	1	86 %
Kopie ID-bewijs	25	17	-	60 %
Beroep	19	21	2	45 %
BSN	17	25	-	40 %
Specifiek voor bedrijven (n=25)				
KvK nummer	19	4	2	76 %
Naam vertegenwoordiger	19	5	1	76 %
Gebruiksdoel	18	3	4	72 %
BTW-nummer	17	3	5	68 %
Uittreksel handelsregister	14	1	10	56 %
Gebruik e-Herkenning	4	8	13	16 %

2.1.3 Informatieopslag tijdens verhuur

Gedurende de verhuurperiode kunnen zich problemen voordoen zoals het niet (tijdig) betalen van de huur of bijvoorbeeld overlast van enigerlei aard, zich bijvoorbeeld uitend in klachten van omwonenden. Er kan echter ook sprake zijn van (mogelijk) crimineel pandgebruik. Daarnaast kunnen woningcorporaties (bijvoorbeeld in het kader van een hennepconvenant) meldingen ontvangen van overheidsinstanties over criminele praktijken van (onder)huurders die zijn gelieerd aan het gehuurde object. In Figuur 2.1 is weergegeven in hoeverre deze informatie wordt vastgelegd. We zien dan dat achterstand met het betalen van huur en klachten van omwonenden door alle corporaties worden vastgelegd. Bij 20 procent van de corporaties wordt (mogelijk) crimineel pandgebruik niet geregistreerd. Een melding van overheidsinstanties (zorg, gemeente of opsporing) wordt in ongeveer 40 procent van de gevallen niet vastgelegd.

[39] Er zijn onder de 44 corporaties 2 corporaties die niet aan particulieren verhuren en 19 corporaties die niet aan bedrijven verhuren.

Figuur 2.1 Woningcorporaties: soort informatie die wordt bijgehouden over huurgedrag (n=44)



Vrijwel alle corporaties (89 procent) leggen de informatie vast in een digitaal register. Enkele bewaren deze wel digitaal, maar op een andere wijze (e-mails, notities) of in een schriftelijk dossier.

2.1.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik

Bijna alle woningcorporaties zeggen in de achterliggende vijf jaar te zijn geconfronteerd met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik (42 van de 44 corporaties beantwoorden deze vraag bevestigend).[40] De twee die aangeven hiermee niet te maken te hebben, kunnen worden bestempeld als relatief kleine corporaties; ze beschikken in vergelijking met andere corporaties over een beperkt aantal verhuureenheden. Van de 42 woningcorporaties die zijn geconfronteerd met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik, geven 23 woningcorporaties aan dat ze daar ook de afgelopen twaalf maanden mee te maken hebben gehad. Gevraagd naar het aantal zaken van (vermoedelijk) crimineel pandgebruik loopt het (geschatte) aantal per coöperatie uiteen van 1 tot 250.[41]

We zien dat corporaties met relatief veel verhuureenheden – zoals verwacht – in de regel ook een hoger aantal noemen. Ook lijkt het erop dat de functie van degene die de vragenlijst heeft

[40] In de vragenlijst is de volgende toelichting gegeven bij ‘mogelijk crimineel pandgebruik’:
“Een verhuurde eenheid kan op verschillende manieren crimineel worden gebruikt. In de eerste plaats gaat het om het gebruik van verhuureenheden voor de productie, handel en opslag van illegale goederen, zoals drugs, wapens en gestolen goederen. In de tweede plaats kunnen criminelen panden of objecten gebruiken voor legale activiteiten met als doel om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld in kapperszaken of beautysalons. Een derde mogelijkheid is dat er illegale diensten plaatsvinden, zoals illegale prostitutie, mensenhandel en kansspelen. Ten slotte kunnen criminelen zich schuilhouden in panden om uit het zicht van (opsporings-)autoriteiten te blijven.”

[41] Het is de vraag welke waarde we aan de getallen moeten hechten. We zien dat 21 van deze 23 corporaties aangeven dat ze crimineel pandgebruik registreren. Deze respondenten zouden dus in het systeem kunnen nakijken hoe vaak er sprake is geweest van crimineel pandgebruik. Desondanks geven slechts 5 van deze 21 respondenten aan dat het om een exact getal gaat. Waar het om een exact getal gaat, zijn de aantallen 1 (2x), 2 (2x) en 5 genoemd.

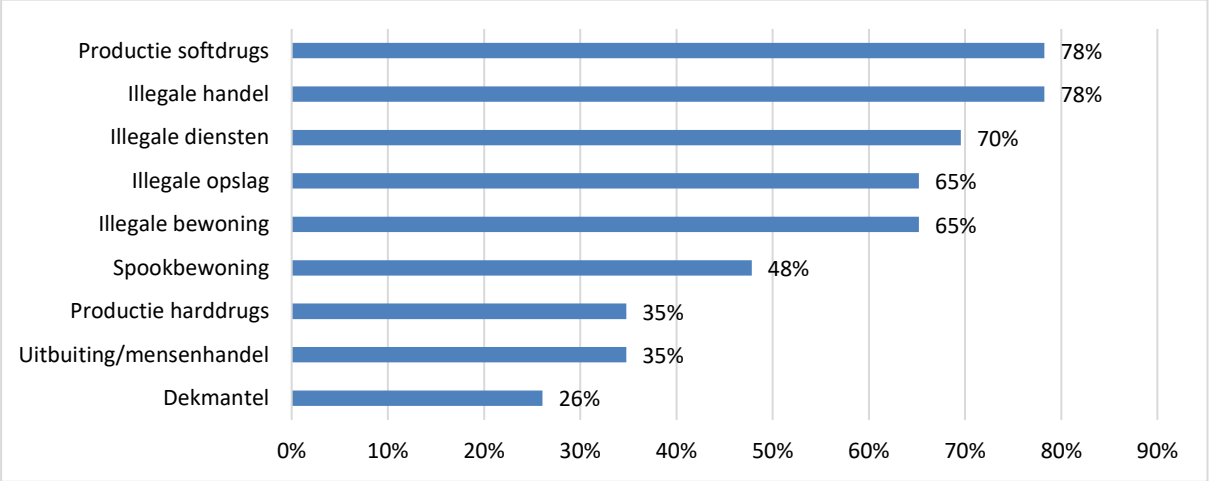
ingevuld van invloed is op het genoemde getal en daarmee moeten we de genoemde getallen met enige terughoudendheid interpreteren.[42]

De vraag naar de bron van de informatie over crimineel pandgebruik is slechts voorgelegd aan de respondenten die een getal hebben ingevuld bij de vraag naar crimineel pandgebruik de afgelopen twaalf maanden. In dit geval dus 23 woningbouwcorporaties.[43]

De informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik kan vanuit verschillende hoeken komen: eigen observatie (70 procent): van omwonenden (74 procent) of overheidsinstanties, zoals de politie of de gemeente (96 procent). Er is ook gevraagd of het gebeurt dat deze informatie afkomstig is van andere verhuurders. Deze vraag wordt door 22 procent bevestigend beantwoord.

Figuur 2.2 laat zien of de respondent een bepaalde illegale activiteit heeft genoemd in verband met (mogelijk) crimineel pandgebruik. De enquête-uitkomsten geven geen zicht op het aantal malen dat een bepaalde activiteit is geconstateerd. De figuur laat wel zien dat panden voor uiteenlopende criminele doeleinden worden kunnen worden gebruikt. Ofwel, de functionaliteit van het vastgoed in dit verband beperkt zich niet tot één bepaalde soort activiteit. Politiebronnen wijzen er echter op dat de productie van softdrugs ofwel hennepteelt, in kwantitatieve zin veruit de boventoon voert (zie bijvoorbeeld ook Kruize en Gruter, 2020, p. 144).

Figuur 2.2 Soort activiteiten bij crimineel pandgebruik (woningcorporaties, n=23)



[42] De respondenten hebben kunnen kiezen uit drie functieomschrijvingen: (1) 'management', (2) 'staf of uitvoerend' en (3) 'anders'. Van de 44 respondenten zijn er vijf die voor de anders-categorie hebben gekozen. Twee van hen noemen hoge getallen. Zo wordt het getal van 250 meldingen genoemd door een fraudeonderzoeker. Het op een na hoogste aantal meldingen (75) wordt genoemd door een respondent die zichzelf presenteert als consulent woonfraude.

[43] Dit is – in retrospectief – een 'bug' in de vragenlijst. Had de respondent 0 ingevuld (wat deels het geval is bij de andere categorieën van verhuurders) dan wordt de respondent wel langs de vragen naar de bron en het type van criminele activiteiten geleid. Het gevolg hiervan is dat we op dit punt informatie missen van 19 woningcorporaties.

2.2 Verhuurbemiddelaars/beheerders

Van de 57 verhuurbemiddelaars/beheerders die aan de enquête hebben meegedaan, verhuren er 17 uitsluitend aan particulieren, 6 louter aan bedrijven/organisaties en 34 aan beide soorten huurders. Hun verhuurportefeuille is over het algemeen vrij gevarieerd. Op agrarisch vastgoed na, noemen de bemiddelaars/beheerders alle vormen van vastgoed.[44] Er zijn daarbij 22 bemiddelaars/beheerders die zich toeleggen op één vorm van vastgoed; het gaat dan vooral om woningen (15 respondenten). De deelnemende bemiddelaars/beheerders hebben een vastgoedportefeuille van gemiddeld 569 verhuureenheden (de mediaan ligt bij 150).[45]

2.2.1 Screening vooraf

In de online enquête zeggen 51 van de 57 deelnemende bemiddelaars/beheerders (89 procent) dat (potentiële) huurders vooraf worden gescreend. Dit screenen doet de bemiddelaar/beheerder overwegend (45 respondenten) zelf. Hierbij wordt wel regelmatig de hulp van derden ingeroepen (20 respondenten); de screening wordt door 6 respondenten louter aan derden overgelaten.

Bij het screenen wordt veelal gebruik gemaakt van bestaande registraties zoals het BKR en de KvK. Bij de open antwoordmogelijkheid geven meerdere bemiddelaars/beheerders aan dat ze gebruik maken van huurcheck.nl. Met behulp van deze applicatie kan een digitaal woningdossier worden aangemaakt en kunnen verschillende controles worden uitgevoerd. Huurcheck maakt hierbij onder andere gebruik van de databank van EDR[46]en Focum[47]. Deze bronnen worden ook afzonderlijk genoemd door enkele respondenten. Daarnaast screent 78 procent van deze groep verhuurders op basis van open bronnen (Google) – en/of op sociale media (Twitter, LinkedIn en Facebook) (63 procent van de respondenten).

2.2.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract

De meeste verhuurbemiddelaars/beheerders geven aan dat zij werken met ROZ-model-huurcontracten; 81 procent van deze groep respondenten maakt hiervan gebruik.

2.2.3 Informatieopslag tijdens verhuur

Van de 57 verhuurbemiddelaars/beheerders geven er 11 aan (19 procent) dat informatie rond problematisch huurdersgedrag niet wordt geregistreerd. Een van deze respondenten stelt dat de

[44] Woningen (42x), kantoorruimten (25x), winkelruimten (23x), opslagruimten (23x), recreatiewoningen (15x), industrieel vastgoed (12x) en maatschappelijk vastgoed (10x).
[45] 15 procent van de respondenten t/m 10 verhuureenheden, 26 procent t/m 100, 46 procent t/m 1.000 en 13 procent t/m 10.000 verhuureenheden.
[46] EDR Credit Services (EDR) legt zich toe op verstrekking van informatie die kredietrisico's reduceert en beheersbaar maakt. Het bedrijf belooft inzicht in de financiële en gerechtelijke status van (potentiële) klanten.
[47] Focum (onderdeel van de Validatagroep) levert diverse vormen van data die zich richten op het inzichtelijk maken van potentiële krediet- en betalingsrisico's.

bemoeienis stopt na het sluiten van het huurcontract. In hoeverre dit ook geldt voor de andere respondenten die deze informatie niet vastleggen is onbekend.

Waar alle woningcorporaties aangeven klachten van omwonenden en huurachterstand vast te leggen in een registratie, geldt dit in mindere mate voor bemiddelaars/beheerders. Van de 46 bemiddelaars/beheerders die informatie digitaal vastleggen in een database dan wel anderszins, registreert 76 procent klachten van omwonenden en 80 procent registreert een eventuele huurachterstand. Crimineel pandgebruik wordt door ruim de helft (52 procent) van deze 46 bemiddelaars/beheerders geregistreerd. Meldingen van (overheids)instanties worden niet vaak vastgelegd waar het zorginstellingen (13 procent) en toezichthouders (26 procent) betreft. De mogelijkheid bestaat echter dat ook lang niet alle bemiddelaars/beheerders meldingen van deze instellingen ontvangen. Meldingen van opsporings- en handhavingsinstanties en derden (bijvoorbeeld gemeenten, energiebedrijven) worden door ongeveer de helft van de bemiddelaars/beheerders vastgelegd.

2.2.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik

Aan de bemiddelaars/beheerders hebben we gevraagd of zij in de afgelopen vijf jaar een vermoeden hebben gehad of een melding hebben ontvangen van criminele activiteiten in een of meer van hun verhuureenheden; 15 van de 57 bemiddelaars/beheerders (26 procent) beantwoorden deze vraag bevestigend. Ook hier hangt het wel of juist geen ervaring hebben met crimineel pandgebruik – logischerwijze – samen met het aantal verhuureenheden. De bemiddelaars/beheerders die deze vraag met een ‘ja’ beantwoorden, hebben gemiddeld 1.226 verhuureenheden in hun portefeuille, terwijl de gemiddelde portefeuille van ‘nee’-zeggers 251 verhuureenheden bevat.

Van de 15 bemiddelaars/beheerders die aangeven te maken te hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik gedurende de afgelopen vijf jaar, hebben er 7 hiermee te maken gehad de afgelopen twaalf maanden. Het aantal meldingen loopt uiteen van 1 t/m 4.

De informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik kan, evenals bij woningcorporaties, vanuit verschillende hoeken komen. Zo wordt eigen observatie door 8 van de 15 respondenten (53 procent) genoemd, ‘omwonenden’ wordt door 47 procent van de respondenten genoemd en 73 procent noemt ‘overheidsinstanties, zoals de politie of de gemeente’).

Er worden verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit genoemd waar het verhuurde object een faciliterende rol bij heeft gespeeld, maar het gaat toch vooral om de productie van softdrugs (door 7 van de 15 respondenten genoemd) en illegale bewoning (5 van de 15 respondenten noemen dit).

2.3 Overige eigenaar-verhuurders

Er zijn 112 overige eigenaar-verhuurders die de vragenlijst hebben ingevuld. Een deel hiervan is particulier (15) dan wel verhuurt bedrijfsmatig als kleine zelfstandige (18). De omvang van

de verhuurportefeuille varieert van 1 eenheid tot 45.000 eenheden. Twee derde van de particuliere/zelfstandige verhuurders bezit hooguit 10 verhuureenheden. De helft van de overige eigenaar-verhuurders heeft minder dan 30 eenheden in bezit (mediaan = 30), maar het gemiddeld aantal eenheden ligt veel hoger (1.571 eenheden), omdat enkele verhuurders met een zeer grote vastgoedportefeuille de enquête hebben ingevuld. Er zijn 5 respondenten die meer dan 10.000 verhuureenheden bezitten, waarbij de top bij 45.000 ligt.

Van deze groep verhuurders verhuurt 40 procent alleen aan particulieren, terwijl 13 procent zich uitsluitend richt op de verhuur aan bedrijven/organisaties. De overige respondenten (47 procent) verhuren aan beide doelgroepen. De meeste woningcorporaties en verhuurbemiddelaars/beheerders die aan de enquête hebben meegedaan, verhuren (onder andere) woningen. Dit geldt in veel mindere mate voor de overige eigenaar-verhuurders. Van de 112 respondenten verhuren 37 (onder andere) woningen, ofwel 33 procent. Ook zien we dat overige eigenaar-verhuurders zich vaker tot één soort vastgoed beperken. Zo is 56 procent van deze overige eigenaar-verhuurders slechts binnen één segment actief. Vooral verhuurders van recreatiewoningen zijn alleen op deze markt actief. Tabel 2.2 geeft een overzicht.[48]

Tabel 2.2 Soort vastgoed van overige eigenaar-verhuurders

	Aantal keer genoemd*	**Uitsluitend deze categorie genoemd**	**% uitsluitend**
Woningen	37	17	46 %
Recreatiewoningen	34	30	88 %
Opslag	34	11	32 %
Kantoorruimten	29	4	14 %
Winkelruimten	29	-	-
Industriële objecten	9	1	11 %
Agrarische objecten	3	1	33 %
Maatschappelijk vastgoed	6	-	-
Totaal	**112**	**63**	**56 %**

* Een respondent kan meerdere soorten vastgoed verhuren. Het getal 112 staat voor het aantal overige eigenaar-verhuurders dat aan de enquête heeft meegedaan.

2.3.1 Screening vooraf

Van de 112 respondenten geven 30 (27 procent) aan de kandidaat-huurders niet vooraf te screenen; de helft (15) van deze respondenten legt zich uitsluitend toe op de verhuur van recreatieve woningen. Van de verhuurders die wel screenen, doen 62 van hen dit zelf (in 18 gevallen met hulp van derden) en laten 20 dit geheel over aan derden. De 62 respondenten die aangeven (onder andere) zelf te screenen geven aan het BKR zelden te raadplegen (11 procent). Het han-

[48] Er zijn overigens ook 22 respondenten die de antwoordcategorie ‘Anders’ hebben aangevinkt. Bij de vraag om welke vorm van vastgoed het dan gaat, is 6 keer ‘horeca’ genoemd en 3 keer ‘kamers’. De overige antwoorden zijn heel uiteenlopend, zoals ‘B&B’, ‘groepsaccommodatie’ en ‘individuele werkplekken in een gemeenschappelijke ruimte’.

delsregister van de KvK wordt daarentegen vaker gecheckt (57 procent), maar de meeste verhuurders trekken de (potentiële) huurder na in openbare bronnen (71 procent). Daarnaast raadpleegt 48 procent van de overige eigenaar-verhuurders die zelf screenen sociale media om een indruk van de huurder te krijgen. De helft van de respondenten heeft naast deze bronnen de optie 'Anders' aangekruist in de vragenlijst. Hierbij worden verschillende antwoorden gegeven, maar een gesprek met de potentiële huurder wordt onder verschillende benamingen (zoals 'gesprek aan tafel', 'persoonlijk gesprek', 'face-to-face', 'proefdag op locatie') veruit het meest genoemd.

2.3.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract

Iets meer dan de helft van deze groep respondenten (54 procent) geeft aan geen gebruik te maken van de ROZ-model-huurcontracten; 44 respondenten maken wel gebruik van ROZ-modelcontracten, terwijl 8 respondenten eigenlijk niet goed weten of ze (of hun bedrijf) gebruik maken van deze modelcontracten. Het zijn vooral eigenaar-verhuurders die zich uitsluitend bezighouden met de verhuur van recreatiewoningen die geen gebruik maken van een ROZ-modelcontract, hetgeen ook logisch is, omdat er geen ROZ-model-huurcontract bestaat voor recreatiewoningen. Zowel bij het gebruik als niet-gebruik van ROZ-contracten wordt veelal ook andere informatie vastgelegd over de huurder. Tabel 2.3 geeft het totaalbeeld van de vastgelegde informatie rond huurders voor het cluster van overige eigenaar-verhuurders. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het verhuren aan particulieren en bedrijven.

Tabel 2.3 Vastgelegde informatie in/bij huurcontract door overige eigenaar-verhuurders (n=112)

	Ja	Nee	Weet niet	% ja
Specifiek voor particulieren (n=97)				
Aantal medebewoners	79	18	-	81 %
Na(a)m(en) medebewoners	72	25	-	74 %
Naam curator/bewindvoerder (als relevant)	52	44	1	54 %
Beroep	48	48	1	49 %
Bankrekening	37	60	-	38 %
Kopie ID-bewijs	20	76	1	21 %
BSN	16	81	-	16 %
Inkomen	8	89	-	8 %
Specifiek voor bedrijven (n=67)				
KvK nummer	59	7	1	88 %
BTW-nummer	55	12	-	82 %
Naam vertegenwoordiger	54	12	1	81 %
Gebruiksdoel	26	40	1	39 %
Uittreksel handelsregister	13	52	2	19 %
Gebruik e-Herkenning	2	62	3	3 %

2.3.3 Informatieopslag tijdens verhuur

Van de 112 overige eigenaar-verhuurders geven 26 aan dat informatie als huurachterstanden, klachten van omwonenden of informatie via overheidsinstanties niet worden geregistreerd (23 procent). Enkele respondenten lichten toe waarom dit soort informatie niet relevant is dan wel niet wordt vastgelegd. Zo lezen we bijvoorbeeld: “Gezien het feit dat wij een vakantiepark zijn en alleen voor recreatief gebruik verhuren, is dit niet aan de orde.”. En: “Wij verhuren voor 90 procent aan oudere toeristen, 1 of 2 personen. Altijd voor korte tijd, in het buitengebied op onze boerderij; 80 procent bekende terugkerende gasten. Veel sociale controle”.

Van de 86 overige eigenaar-verhuurders die informatie vastleggen, registreert 57 procent klachten van omwonenden en 85 procent eventuele huurachterstand. Crimineel pandgebruik of een vermoeden hiervan wordt door 31 van deze 86 overige eigenaar-verhuurders (36 procent) geregistreerd. Meldingen van (overheids)instanties worden niet vaak vastgelegd. Of dit nu betekent dat overige eigenaar-verhuurders deze informatie niet ontvangen of dat ze de informatie niet vastleggen in het geval ze deze ontvangen, is niet duidelijk. Meldingen van opsporings-/handhavingsinstanties en derden (bijvoorbeeld gemeenten, energiebedrijven) worden door ongeveer een kwart van de overige eigenaar-verhuurders vastgelegd, terwijl registraties van meldingen van toezichthouders en zorginstellingen rond de 10 procent ligt.

Zoals gezegd, geven er 31 aan dat ze (een vermoeden van) crimineel pandgebruik registreren. Eveneens 31 respondenten geven aan dat ze in de afgelopen vijf jaar hiermee te maken hebben gehad. Dit zijn echter niet allemaal dezelfde respondenten; 16 van de 31 respondenten zeggen deze informatie te registreren en dit aan de hand te hebben gehad, maar er zijn ook 15 respondenten die dit zeggen te registreren zonder dat ze van deze ervaring melding maken. En, er zijn eveneens 15 respondenten die wel te maken hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik, maar aangeven dat ze dit niet in een registratie hebben vastgelegd.

2.3.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik

Zoals gezegd, schrijven 31 van de overige eigenaar-verhuurders dat zij in de afgelopen vijf jaar een vermoeden hebben gehad of een melding hebben ontvangen van criminele activiteiten in een of meer van hun verhuureenheden. Alle respondenten met een verhuurportefeuille van meer dan 10.000 eenheden stellen hiermee te maken te hebben gehad. Er zijn anderzijds ook verhuurders van 2 of 3 eenheden die hier melding van maken. De overige eigenaar-verhuurders die deze vraag bevestigend beantwoorden, hebben gemiddeld 5.250 verhuureenheden in hun portefeuille, terwijl de gemiddelde portefeuille van ‘nee’-zeggers 198 verhuureenheden omvat.

Van de 31 overige eigenaar-verhuurders die aangeven de afgelopen vijf jaar te maken hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik, zijn er 17 die aangeven dat dit geldt voor de afgelopen twaalf maanden. Het aantal meldingen loopt van 1 t/m 24. Er zijn 4 overige eigenaar-verhuurders die een getal van boven de 10 opgeven; dit zijn verhuurders met een portefeuille met meer dan 10.000 verhuureenheden.

De vraag naar de informatiebron over crimineel pandgebruik is voorgelegd aan 26 overige eigenaar-verhuurders.[49] Deze informatie blijkt – evenals bij woningcorporaties en bemiddelaars/beheerders – uit verschillende hoeken te komen: eigen observatie (54 procent), van omwonenden (42 procent) of overheidsinstanties, zoals de politie of de gemeente (65 procent).

Er worden verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit genoemd waar het verhuurde object een faciliterende rol bij heeft gespeeld, maar het gaat ook bij deze groep verhuurders vooral om productie van softdrugs (door 11 van de 26 respondenten genoemd). Illegale opslag en illegale diensten worden door respectievelijk 6 en 5 respondenten genoemd.

2.4 Het beeld uit de gespreksronde

In de voorgaande paragrafen zijn de resultaten van de online enquête onder verhuurders besproken. In deze paragaaf zoomen we in op het beeld dat naar voren komt op basis van de interviews. We gebruiken hiervoor dezelfde indeling als bij de enquête, maar zonder de indeling in drie typen verhuurders. Het interviewmateriaal geeft hier veelal een aanvulling of verdieping op thema's die zijn aangeroerd in de enquête-antwoorden.

2.4.1 Screening vooraf

Screening van kandidaat-huurders door verhurende partijen gebeurt vaak, maar niet altijd, zo wordt ons voorgehouden in de gesprekken. Waarbij bovendien moet worden aangetekend dat de mate waarin er wordt gescreend kan verschillen.

Gedegen screening, soms door derden

Zoals we uit de enquêteresultaten hiervoor hebben kunnen lezen zijn er verhurende partijen die de screening grotendeels uitbesteden aan derden. Een voorbeeld van het (deels) screenen door derden c.q. met de softwarepakketten van derden wordt gegeven in het gesprek dat we voeren met twee leden van de branchevereniging IVBN. Het betreft vertegenwoordigers van twee beheersmaatschappijen voor vastgoed beleggingsobjecten (winkels, kantoren en woningen).

In dit deel van de verhuurmarkt zou vooral de angst spelen voor hurende partijen die zich mogelijk schuldig maken aan witwaspraktijken. Daarnaast is het een eventueel slecht publiek imago van een huurder waarvoor in deze verhuursector alertheid gepast lijkt.[50] Dit soort huurders in de beleggingsportefeuille hebben, moet te allen tijde worden vermeden, zo is de gedachte. Er zijn – binnen het segment waarin deze partijen zich bewegen – echter veel minder

[49] Van de 14 overige eigenaar-verhuurders die hier niet mee te maken hebben gehad de afgelopen twaalf maanden, maar wel de afgelopen vijf jaar, hebben 9 het getal 0 ingevuld bij de vraag naar het (geschatte) aantal zaken de afgelopen twaalf maanden. Het gevolg hiervan is dat de vraag naar de bron van en activiteit bij crimineel pandgebruik is voorgelegd aan 17+9=26 respondenten (zie ook voetnoot 43).

[50] Zo speelt in de periode van de gespreksronde binnen de wereld van vastgoedinvesteerders voor veel van de vastgoedbeleggers de vraag in welke mate zij mogelijk hebben verhuurd aan 'foute Russen', ofwel Russen die op de sanctielijst staan als gevolg van de Russische inval in Oekraïne.

zorgen om het feit dat een huurder mogelijk zal besluiten tot bijvoorbeeld het inrichten van een hennepplantage.

Een vast onderdeel voor de screening van nieuwe huurders is het CDD: Customer Due Dilligence[51], een onderdeel van het 'ken-uw-klant-onderzoek'. Een en ander komt voort uit bepalingen in de Wft, Wwft en Sanctiewet.[52] Ten aanzien van de screeningmethoden stellen de twee respondenten verder dat er door hun bedrijven de op de markt verkrijgbare (online) softwarepakketten/screeningstools worden gebruikt. De ingekochte software/dienstverlening moet het toepassen van de screening gemakkelijker maken, zowel bij de aanvang van de huurperiode, maar ook gedurende de looptijd ervan. Ofwel in de woorden van een van de respondenten: "Het is een 'ongoing effort' die plaatsvindt op het portfolio-niveau."

Voor sommige verhuurpartijen (voor leden van de IVBN, maar ook voor verhuurmakelaars) is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft) van belang. Recentelijk omvat de Wwft de verhuur van panden boven een huur van €10.000 of meer per maand. Onderdeel van het screeningsprotocol onder dit regiem is dan onder meer een PEP- en sanctielijst check.[53] Bureaus die een dergelijke check aanbieden, adverteren tevens met een zogenaamde adverse mediacheck.[54] Hierbij wordt onder andere gekeken naar:

- Het witwassen van zwart geld.
- Het plegen (financiële) fraude.
- Het financieren of deelnemen aan criminele organisaties en/of regimes.
- Het betrokken zijn bij drugsgerelateerde criminaliteit.

Screening door de verhuurmakelaar
De meest gebruikelijke selectieweg is las volgt: er wordt een advertentie uitgezet (op de site makelaar of soms Funda) en potentiële huurders mensen melden zich. Vervolgens doet de makelaar een eerste screening. In veel gevallen worden daarbij sociale media gecheckt van de

[51] De Engelse term due diligence betekent letterlijk 'gepaste zorgvuldigheid'. Bij verkooptrajecten staat dit voor 'boekenonderzoek'.
[52] De Sanctiewet (1977) stelt wettelijke eisen aan (financiële) instellingen om op die manier hun integriteit te waarborgen en zo ongewenste handel, witwassen en terrorisme te bestrijden.
[53] Politically Exposed Persons (PEP) en de daarbij behorende lijsten worden internationaal opgesteld. Hierbij worden bronnen gebruikt zoals lokale overheden, de CIA World Leaders List en de CIA Word Factbook. Ook een sanctielijst wordt internationaal opgesteld waarbij bronnen uit de Verenigde Staten, United Nations (UN), Europese Unie en Autoriteit Financiële Markten (AFM) worden geraadpleegd.
[54] Tijdens een 'adverse media check' wordt er gekeken of een (potentiële) medewerker, partner of in dit geval een huurder dan wel hurende partij negatief voorkomt op een lijst met veroordeelde personen en organisaties, die continu wordt bijgehouden en aangevuld. Hiervoor checkt een team van onderzoekers dagelijks wereldwijd publicaties van financiële en regelgevende autoriteiten en tuchtrechtelijke instanties. Maar ook anti-corruptie instanties zoals Interpol, Europol en de Federal Bureau of Investigation (FBI).

persoon in kwestie. Daarna geeft de makelaar de verhuurder dan een of meerdere kandidaten van wie hij denkt dat deze geschikt zijn. Een van de gesprekgenoten van een makelaars-brancheverenigingstelt in dit kader:

> Hoewel je vooraf geen inkomensgegevens mag eisen, kun je natuurlijk wel in een advertentie aangeven wat er minimaal moet worden verdiend. Als er dan een kandidaat is die de woning inderdaad wil huren, kom je bij de volgende stap: de inkomstenjaaropgave of bij een ZZP'er de inkomensgegevens van het eigen bedrijf van de afgelopen drie jaar.

Dat screening niet per se een sluitend middel is om 'foute huurders' te verbannen uit het huurdersbestand horen we aansluitend ook in het relaas van deze respondent:

> Maar het blijft lastig, want de persoon in kwestie kan wel oké zijn, je weet dan nog steeds niet wie er definitief gebruik gaat maken van de woning. Dat hoor je pas van de omwonenden als het mis gaat. Dan hoor je bijvoorbeeld ineens dat er in de nachtelijke uren allemaal mensen in- en uitgaan. Dan blijkt het te worden gebruikt als drugspand. Dan zit vervolgens de verhuurder met het probleem, omdat het pand wordt gesloten.

Van de twee geïnterviewden voor de NVM-makelaarsbranche-vereniging leren we dat leden serieus werk maken van de screening. Bovendien wijst de vereniging de leden op allerlei hulpmiddelen om het screeningsproces te vergemakkelijken. Zo is er de woontoets van Validata en is er het beveiligingsbedrijf Graydon dat in opdracht onderzoek doet naar bedrijven die zich als potentiële huurder aandienen. Al te strakke puntenlijstjes bij de screening zouden op advies van de NVM overigens worden vermeden, niet in de laatste plaats, omdat criminelen dan waarschijnlijk binnen de kortste keren zouden weten hoe deze te omzeilen, zo is de gedachte. In het licht van de screening van nieuwe huurders geeft de NVM ook voorlichting en wordt er ingezet op 'awareness-vergroting'; ook is er een juridische dienst die gratis vragen beantwoordt rond het scannen van nieuwe huurders. Wat als punt van aandacht wordt genoemd, is de vraag hoeveel werk de makelaars in kwestie precies bereid zijn te stoppen in de screening bij het huurproces, gezien de courtage die ze ontvangen. En ook wordt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) genoemd die nu eenmaal beperkingen stelt aan het opvragen van informatie rond een huurder in spe.

Screening bij een woningcorporatie

Een huurder in spe moet in elk geval inkomensgegevens (een inkomensverklaring via het IB60-formulier) overleggen en moet voldoen aan de inschrijfduur die geldt voor het te huren object (woning of bedrijfsruimte). Daarnaast is er de identiteitscontrole, maar ook een verklaring van de vorige huurder; de verhuurdersverklaring met daarop een aantal vragen over de afgelopen twee jaar. Onder andere de vragen of er de afgelopen twee jaar sprake is geweest van overlast en of er een betalingsachterstand heeft plaatsgevonden, en of daar een deurwaarder aan te pas heeft moeten komen. Volgens de respondent geeft dat alles wel een globaal beeld.

Indien mensen niet uit dezelfde gemeente komen als waar de te huren woning staat dan wordt tevens gevraagd om een uittreksel uit het bevolkingsregister. Daarop moet staan wie er op dat adres staan ingeschreven, en ook de mutaties moeten vermeld staan. Daaraan zijn dan eventueel de woonhoppers (vertrekken met huurschuld) te herkennen. Bij de corporatie waar de respondent werkzaam is, wordt voor de vrije sector woningen dan ook nog gevraagd naar de motivatie om de woning te willen huren. Verder moet de kandidaat-huurder een UWV-verzekeringsbericht overleggen, zodat is te zien waar iemand in de jaren ervoor heeft gewerkt. En er wordt vaak ook nog een werkgeversverklaring gevraagd. Bij zelfstandigen wordt om veel details gevraagd; vaak gaat het ook verder dan een of twee jaar terug. Omdat er signalen zijn dat er met werkgeversverklaringen wordt gefraudeerd wordt er vaak ook nog gevraagd om verklaringen die verder dan twee jaar teruggaan. De respondent geeft aan dat er in sommige gevallen wel een onderbuikgevoel is dat zaken niet kloppen, maar dat het dan aan bewijs ontbreekt om iemand af te wijzen voor de huur van een woning. Achteraf is inmiddels meer dan eens gebleken dat dit gevoel juist was.

De respondent van Aedes (de koepelorganisatie) wijst erop dat door het land heen er verschillende systemen van woningtoewijzing functioneren waarbij er ten aanzien van identificatie allerlei beperkingen zijn. Zo mag er bijvoorbeeld (nog) geen Burgerservicenummer in het systeem van de corporaties worden bewaard (de enquête laat overigens zien dat niet alle corporaties zich aan dit verbod houden).

Tot slot, zij opgemerkt dat woningcorporaties in de regel aan de voorkant inherent aan hun maatschappelijke functie veel meer doen dan louter kijken naar zaken als persoonsidentificatie, inkomen en inschrijfduur. Ook de plaatsbaarheid van personen, de uitvoering van de woonzorgvisies, het begeleiden van moeilijke gevallen behoort tot hun takenpakket. Het is om die reden dat het vaak ook nodig is om extra informatie in te winnen over huurders in spe. De Aedesrespondent voegt daaraan toe: “Uiteindelijk gaat het om een relatief kleine groep ‘moeilijke huurders’, vaak een concentratie van dat soort mensen die een grote invloed kunnen hebben op de gang van zaken in een buurt. Dat vereist dus waar mogelijk zorgvuldige afwegingen.”

Screening langs de regels van de ‘Rotterdamwet’

Een bijzondere vorm van screening vinden we bij sommige woningcorporaties. Het betreft het screenen van toekomstige huurders aan de hand van de regels die gelden volgens de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, beter bekend als de ‘Rotterdam-wet’. Voor de woningcorporatie Rochdale, onder meer opererend in de Zaanstreek gelden de bepalingen uit deze gemeentewet in twee delen van het werkgebied (Poelenburg en Peldersveld).[55] In de praktijk betekent het onder meer dat huurders in spe met een inkomen uit niet-commerciële arbeid voorrang krijgen op een woning in het betreffende gebied. En ook een politiescreening kan onderdeel uitmaken van de screening van de wooncorporatie. Indien de politie voor de

[55] Een van de doelen is om de sociale woningvoorraad in Poelenburg en Peldersveld terug te brengen naar 40% in 2040 om een meer gemengd wijkkarakter te krijgen. De differentiatie in het aanbod moet groter worden daardoor.

persoon in kwestie een negatieve woonverklaring afgeeft, komt deze niet in aanmerking voor de huurwoning (zie ook §4.1.1).[56]

Screening via digitale kluis
Uit een gesprek met woningcorporatie Rochdale leren we dat er plannen zijn voor een 'digitale kluis'. Via Woningnet moeten al bepaalde gegevens worden geüpload waarin dan ook overheidsgegevens (belastinggegevens) zitten. De huurder moet vervolgens toestemming geven aan de woningcorporatie om die gegevens te mogen opvragen. Het zal in de praktijk betekenen dat huurders in spe dan zelf dus geen gegevens meer kunnen bewerken (lees: eventueel vervalsen).

Achtergrondinformatie inwinnen discriminerend?
Tot slot wordt in meerdere gesprekken (met de brancheorganisaties van makelaars) stilgestaan bij het feit dat het degelijk screenen (veel achtergrondinformatie inwinnen) van een potentiële huurder (bijvoorbeeld om potentiële katvangers te herkennen) soms als lastig wordt ervaren, ook al, omdat dit soms lijkt te conflicteren met het wetsvoorstel dat discriminatie bij verhuur moet tegengaan; een en ander in het licht van het wetsvoorstel goed verhuurderschap dat in juni 2022 is ingediend bij de Tweede Kamer.

2.4.2 Vastgelegde informatie bij het aangaan van een huurcontract

De interviewreeks heeft zich minder goed geleend voor een gedetailleerd antwoord op de vraag wat er nu precies wordt vastgelegd van de huurders in een huurcontract. Slechts in meer algemene termen leren we dat de commerciële verhurende partijen veelal wel gebruik maken van de ROZ-modellen bij het samenstellen van het huurcontract.

Het ROZ-huurcontract met ondermijningsclausule
Mede op aandringen van de NVM is in 2020 heeft de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) de zogenaamde ondermijningsclausule toegevoegd aan het model van de ROZ-contracten. Op de eigen website omschrijft de Raad het doel en middel van de ondermijningsclausule als volgt:

> De nieuwe model huurclausules dienen om huurders af te schrikken om in het gehuurde praktijken te ontplooien die in strijd met de huurovereenkomst zijn. Daarnaast moeten de clausules voorkomen dat verhuurders moeten opdraaien voor de kosten van bestuursrechtelijke handhaving tegen deze misstanden. De clausules geven de mogelijkheid voor controles op het gebruik van het gehuurde, zodat verhuurders beter zicht krijgen op de activiteiten die in het gehuurde vastgoed worden uitgeoefend.

De gespreksreeks levert geen informatie op over de mate waarin de ondermijningsclausule in de praktijk ook al heeft geleid tot resultaten zoals beoogd met de toevoeging van dit nieuwe element aan het model-huurcontract van de ROZ.

[56] https://zaanstad.nieuws.nl/actueel/85756/volgende-fase-toepassing-rotterdamwet-aangebroken/

Een enigszins bijzondere tak binnen de verhuursector wordt gevormd door die van de mini-opslagbedrijven. In gesprek met een vertegenwoordiger van de brancheorganisatie leren we dat van elke huurder een identiteitsbewijs wordt gevraagd; de gegevens worden overgenomen in een bestand zonder dat er een kopie van wordt gemaakt. Verder is er een lijst met twintig vragen om te checken wat de persoon in kwestie van plan is met de opslagruimte. Er wordt dan bijvoorbeeld gevraagd naar de inhoud van dozen die er zullen worden geplaatst. De eerste keer wordt er in de regel ook gecheckt wat mensen bij zich hebben en of dat klopt met wat ze hebben opgegeven. Zo is het wel gebeurd dat iemand zegt dat hij zijn huisraad op komt slaan, terwijl er bij aankomst alleen maar dozen worden uitgeladen met Chinese teksten, een situatie die het mini-opslag bedrijf in kwestie dan noopt om uitleg te vragen.

Via Basisregistratie personen (BRP) geen relevante informatie
Een aspect dat onder de aandacht wordt gebracht, maar ook al in eerder onderzoek (Kruize en Gruter, 2020) naar voren is gekomen, betreft de omstandigheid dat er voor de verhuurder slechts zeer beperkte informatie over de huurder beschikbaar is via de Basisregistratie Personen (BRP). En 'beperkt' betekent in dit geval dat de verhuurder bij de BRP slechts kan opvragen hoeveel mensen er in het verhuurde object staan ingeschreven, maar niet wie dat zijn. De privacyregels winnen het hier van de wens van de verhuurder inzicht te willen hebben welke persoon, personen zich formeel hebben gevestigd in het verhuurde pand. Er gelden op dit punt overigens wel andere regels voor woningcorporaties. Zij krijgen – al dan niet onder de vlag van een samenwerkingsverband – vaak wel toegang tot deze informatie.

2.4.3 Informatieopslag tijdens verhuur

Het gaat hier over alle zaken die tijdens de verhuur van belang kunnen zijn, zoals huurachterstand, geluidsoverlast, maar ook crimineel pandgebruik. Verdere uitdieping van crimineel pandgebruik, zoals in welke mate, welke illegale activiteit en de bron van deze informatie komt in §2.4.4 aan de orde.

Huurachterstanden als grootste probleem
Van de respondenten uit de hoek van de woningcorporaties horen we dat 'ondermijning' weliswaar een thema is, maar dat als het gaat om problematiek rond huurders (getalsmatig) toch vooral het niet betalen van de huur; het vertrekken met grote huurachterstanden een onderwerp is dat hoog op de agenda staat als het gaat om de wens informatie te willen delen met andere verhuurpartners. Ook de geïnterviewde respondent van de brancheorganisatie van mini-opslaguitbaters noemt het probleem van wanbetalers als eerste in de rij van 'ondermijningsproblemen' waarmee deze branche wordt geconfronteerd.

Brancheorganisaties onroerend goed verhuur: geen noodklok over ondermijning
Opvallend is dan dat in de meeste gesprekken met vertegenwoordigers van brancheorganisaties er weliswaar voorbeelden worden gegeven van ondermijnende criminaliteit binnen hun branche, maar dat er tegelijkertijd niet de noodklok wordt geluid. Mogelijk is dit te wijten aan de 'informatiepositie' van de brancheorganisaties. De vertegenwoordiger van een beroepsorganisatie van makelaars licht het aspect als volgt toe:

> Ervaringen rond uitingsvormen van ondermijning? We zien niet zo heel veel. Ik zie er niets van. En eerlijk gezegd komen er ook nauwelijks verhalen uit de achterban. Dat kan natuurlijk komen, omdat er bij voorkomende zaken eerder contact wordt gezocht met politie dan met ons. Maar het kan natuurlijk ook zijn dat het weinig voorkomt bij onze leden. Er zijn daaronder relatief veel kleine ZZP-kantoren die vaak werken in kleine dorpen. Maar het kan ook 'niet willen zien' zijn. Daarnaast kom natuurlijk ook 'zelf oplossen' voor. Dan lopen ze tegen een huurder aan die criminele activiteiten ontplooit. Dan zeggen ze bijvoorbeeld: "Binnen twee weken moet je oprotten!"

Een ander aspect dat mogelijk een rol speelt bij de relatief geringe kennis (onderschatting?) over ondermijningsproblematiek bij de leden van brancheorganisaties is wellicht het feit dat er voor makelaars vaak ook geen dringende reden is om zaken aan grote klok te hangen, niet in de laatste plaats, omdat het meestal niet prettig is te bekennen aan anderen dat je er 'in bent getuind'.

Recreatiebranche

De ondermijningsdreiging binnen de 'droge kant' van de recreatiesector lijkt vooral te liggen in de gesignaleerde toename van permanente bewoning op recreatieterreinen, mede onder invloed van de woningnood is het wonen op een recreatiepark een relatief goedkoop alternatief. Tegelijkertijd is het voor de ondernemer van een park dan soms lastig om nog zicht te houden op het gedrag van bewoners. Zoals een van onze respondenten in dit verband stelt: "Je hebt – als je niet oppast – op een bepaald moment dan niets meer te vertellen op je eigen park." Veel van de grotere bungalowparken worden beheerd door grote concerns met huizen die zijn bedoeld voor de kortstondige verhuur. Dat betekent een week of een midweek voor de vakantie. Maar het kan gebeuren dat je daar foute huurders binnenhaalt. De boekingen gebeuren over het algemeen via het internet. En dan is veelal minder goed te zien wie er precies in huis worden gehaald. Daarnaast kunnen mensen zich officieel inschrijven bij de gemeente op campingplaatsen. Dat gebeurt vaak zonder dat de betreffende camping-ondernemer daar weet van heeft.

2.4.4 Informatieopslag rond crimineel pandgebruik

De voorbeelden van ondermijnende criminaliteit die we mogen optekenen uit de monden van onze gesprekspartners bewegen zich zover het de drie clusters van verhuurders betreft feitelijk steeds op slechts een beperkt aantal terreinen. Hierbij wordt de verbouw van wiet (hennepplantages) het meest frequent genoemd. Daarnaast is er regelmatig de verwijzing naar (illegale) prostitutie, illegale overbewoning (arbeidsmigranten) en illegale onderhuurconstructies als voorbeelden van ondermijnende praktijken in de verhuurde onroerend goed objecten. Een medewerker van een woningcorporatie schetst het beeld van veelal kwetsbare personen die een eenvoudig prooi lijken voor kwaadwillenden:

> We hebben veel sociaal kwetsbare huurders en die zijn vatbaar voor crimineel aanzien, voor respect. En wat verder ook gebeurt is dat kinderen al op heel jonge leeftijd (11, 12 jaar) worden aangesproken om kleine criminele hand-en-span-diensten te verrichten. "Wil je even dat pakketje

naar die auto om de hoek brengen? Dan krijg je 10 euro van me." En het ergste is dat ouders dat soms zelfs stimuleren. [En de respondent vervolgt:] Recentelijk was er bijvoorbeeld een lichtverstandelijke mevrouw die voor geld en drugs werd verleid werd haar slaapkamer af te staan aan jongeren die vanuit die plek drugshandel gingen bedrijven. Vervolgens waren er veel omwonenden die zich er niet prettig bij voelden, maar het ook niet durfden te melden. Uiteindelijk is de mevrouw in kwestie overgeplaatst naar een andere woning.

Recreatieparken

Recreatieparken kunnen kwetsbaar zijn voor ondermijnende activiteiten. Zo zijn er park-ondernemers die zeggen een aantal jaar geleden te maken te hebben gehad met de zogenaamde Ierse bendes, naar verluidt groepen die door Nederland trokken, recreatiehuisjes boekten en bezochten, maar zonder de rekening te betalen. Ondernemers hielden elkaar daarvan op de hoogte. Daarnaast zijn er de inmiddels bekende verhalen over de mobiele Oostblok-bendes die logeren op de recreatieparken, om vervolgens in de omgeving van het park inbraken te plegen, waarna ze verkassen naar een volgend vakantiepark om in de omgeving daarvan opnieuw een reeks inbraken te plegen. In de coronaperiode zijn deze misstanden echter niet meer voorgekomen. Het misbruik maken van de recreatiebungalows is relatief makkelijk omdat de boekingen veelal via internet gaan. Naast rondtrekkende bendes, zijn er groepen die misbruik maken van de faciliteiten die worden geboden. Zowel wietverbouw als prostitutie zijn zaken die wel eens voorkomen, maar het zijn beslist geen activiteiten die op grote schaal aan de orde zijn in de ogen van onze gesprekspartner. Tegelijkertijd zijn er ook signalen dat er op sommige parken het nodige mis is ten aanzien van ondermijnende criminaliteit.[57]

Mini-opslagbedrijven

Net als bij de brancheorganisaties voor onroerend goed worden er ook bij die van de mini-opslagbedrijven geen heel alarmerende woorden gebruikt waar het ondermijnende activiteiten binnen hun branche betreft. Zo zijn er naar verluidt bij een van de grotere leden van de brancheorganisatie in 2021 na politie- en douanecontroles in 7.000 opslagunits drie units gevonden waarin druggerelateerde parktijken plaats bleken te vinden. Daarbij zou het een keer om drugs in de opslag zijn gegaan en twee keer om spullen waarmee een wietplantage gebouwd zou kunnen worden. Het relatief geringe niveau van 'mini-opslagcriminaliteit' binnen de gereguleerde sector zou volgens de woordvoerder van deze brancheorganisatie vooral ook een gevolg zijn van 'te veel controle, en te veel camerabewaking' die het voor kwaadwillende klanten niet aantrekkelijk zou maken er illegale spullen op te slaan.

Wat betreft deze branche zouden eerder de kleinere mini-opslag verhuurbedrijven kwetsbaar zijn voor criminaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijfjes die kleine units verhuren bij het

[57] In november 2022 start bijvoorbeeld Meld Misdaad Anoniem een actie in samenwerking met de provincie Noord-Holland om criminaliteit in vakantieparken tegen te gaan; mensen wordt gevraagd om verdachte signalen door te geven die zij in de parken zien. "Vandaag start Meld Misdaad Anoniem in samenwerking met de @ProvincieNH een campagne omtrent criminele activiteiten op vakantieparken, campings en jachthavens. Geef signalen en vermoedens anoniem door via 0800-7000." (Meld Misdaad Anoniem op de Twitteraccount, 3 november 2022).

huis. Daarnaast zouden ook relatief grote verhuurunits aantrekkelijk zijn voor het ondernemen van bepaalde ondermijnende activiteiten. De grotere units zouden namelijk vooral aantrekkelijk zijn voor de productie van synthetische drugs. Binnen de branche wordt in dit verband dan ook wel gesproken van het 'blauwe vaten trauma'. Om die reden zijn sommige mini-opslag bedrijven inmiddels gestopt met de verhuur van ruimten die groter zijn dan 50 m^2.

Veiligheid van melder voorop
Wat in sommige gesprekken doorsijpelt lijkt het beste te kunnen worden omschreven als een vorm van beschroomdheid die er lijkt te bestaan als het gaat om iets te melden op dit vlak. Een medewerker van een woningbouwvereniging verwoordt dit dilemma als volgt:

> Wat betreft de ondermijningsproblematiek: de veiligheid van de medewerkers van de corporatie en de huurders staat te allen tijde voorop. Soms gebeurt het melden dan ook wel via een omweg. Als voorbeeld: een wijkbeheerder zag onlangs bij een kelderbox twee jongeren met een vuurwapen. Hij besloot ze daarop niet aan te spreken, maar meldde het voorval bij de wijkagent. Vaak worden er ook wel aangiftes gedaan, maar niet door de medewerker zelf, maar bijvoorbeeld door een teamleider.[58]

Bestuursrechtelijk, civielrechtelijk en strafrechtelijk
Hoewel dit niet zo expliciet naar voren is gekomen in de interviewgesprekken, is het wel van belang om ons hier te realiseren dat informatie over crimineel pandgebruik op verschillende manieren kan worden opgepakt. Als er bijvoorbeeld sprake is van hennepverbouw in een woning dan kan de politie optreden met een strafrechtelijk traject als gevolg. Onze gesprekspartner van de politie in Amsterdam vertelt echter dat cannabis geen hoge prioriteit heeft voor de politie en dat deze informatie (als die binnenkomt bij de politie) middels een zogenaamd Doorzonverbaal (meer hierover in §4.1.3) wordt doorgestuurd naar de gemeente. De gemeente (de burgemeester) kan bij het aantreffen van een hennepkwekerij overgaan tot het bestuurlijk sluiten van het pand op basis van artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet. Tot slot kan de verhuurder de huur opzeggen. Indien de huurder dit opzeggen niet vrijwillig accepteert, dan kan de verhuurder het geschil middels een kort geding voorleggen aan de voorzieningenrechter.

Verhuurders zijn wel op de hoogte van de uitslag van een bestuurlijke of civielrechtelijke procedure, maar niet noodzakelijkerwijze van een strafrechtelijke procedure.

[58] Bij het vertellen over dit voorval verwijst de medewerker naar de Zoet, zuur, zout, bitter-academie waar trainingen voor onder andere woningcorporaties worden gegeven die een mix van harde en zachte aanpak omvatten bij constatering van ondermijning c.q. daaraan gerelateerde activiteiten.

2.5 Belangrijkste bevindingen

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 95 procent van de deelnemende woningcorporaties de afgelopen vijf jaar kennis heeft genomen van (mogelijk) crimineel pandgebruik. Bij de andere respondenten die aan de enquête hebben meegedaan – bemiddelaars/beheerders en overige eigenaar-verhuurders – ligt dit percentage aanmerkelijk lager; rond de 25 procent. Het beeld dat lang niet iedere verhuurder ervaringen heeft met crimineel pandgebruik door huurders wordt ook bevestigd door de gesprekken met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties.

Het grote verschil tussen woningcorporaties en andere verhuurders lijkt vooral samen te hangen met de omvang van de verhuurportefeuille. Deze uitkomst ligt ook voor de hand, omdat de mathematische kans dat een verhuurder, die 10.000 eenheden bezit heeft, hier mee te maken krijgt, een factor 1000 groter is dan een verhuurder die slechts 10 eenheden bezit. Anderzijds is een verhuurder met een omvangrijke vastgoedportefeuille wellicht beter toegerust op het weren van 'foute huurders'.[59] Daarnaast zullen er ongetwijfeld ook nog tal van andere factoren zijn die van invloed zijn op het risico om 'foute huurders' binnen te halen, maar daar geeft dit onderzoek geen zicht op.

De informatie over criminele activiteiten – veelal het verbouwen van hennep, maar ook andere vormen van ondermijnende activiteiten – kunnen afkomstig zijn van omwonenden of (overheids)instanties, maar met regelmaat is deze informatie ook gebaseerd op eigen observatie. Op dit punt lijken er weinig verschillen te bestaan tussen de verschillende soorten verhuurders.

Informatie over crimineel pandgebruik wordt lang niet altijd vastgelegd in de administratie van de verhuurder. Hier zijn er wel flinke verschillen tussen verhuurders. Van de woningcorporaties die aan de enquête hebben meegedaan, registreert 80 procent crimineel pandgebruik. Dit percentage slinkt tot ruim de helft (52 procent) bij bemiddelaars/beheerders en tot meer dan een derde (36 procent) bij de overige eigenaar-verhuurders.

Gedeelde informatie over crimineel pandgebruik – het onderwerp van dit onderzoek – zou gebruikt kunnen worden bij het screenen van potentiële huurders aan de voorkant. De enquête wijst uit dat een ruime meerderheid van de verhuurders toekomstige huurders screenen. Dit geldt voor ongeveer 75 procent van de woningcorporaties en overige eigenaar-verhuurders. Bij bemiddelaars/beheerders ligt dit percentage op 89 procent. De enquête-uitkomsten laten zien dat er tal van registraties en screeningsinstrumenten benut kunnen worden door verhuurders.

De interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties leren dat het screenen bij tijdelijke huur, dat wil zeggen recreatiewoningen en opslagboxen, anders en logischerwijs minder intensief is dan bij huur voor langere periode (woningen en bedrijfspanden). Tevens is het van

[59] Dit wordt – weliswaar niet statistisch significant (p=0,24) – ondersteund door de negatieve samenhang tussen de grootte van de verhuurportefeuille en het aantal criminele panden per 1000 verhuurde eenheden.

belang om ons te realiseren dat een deel van de eigenaren het screenen en beheren van hun bezit uitbesteedt aan een commerciële partij. Aan intensieve screening en actief beheer is een hogere prijs verbonden dan aan de meer oppervlakkige varianten met als gevolg dat er het nodige te wensen over blijft op dit punt. Vanuit de overheid is er overigens ook veel aandacht voor het screeningsproces.[60] In de expertbijeenkomst met opsporingsinstanties is naar voren gekomen dat er experimenten lopen om verhuurders te bewegen om beter te screenen en beter toezicht te houden tijdens de verhuurperiode. In ruil voor deze extra inspanning wordt het pand niet bestuurlijk gesloten, mocht het gehuurde object ondanks deze extra inspanningen aan de voorkant toch worden misbruikt voor ondermijnende activiteiten.[61]

De getallen en percentages, zoals genoemd in dit hoofdstuk, zijn voornamelijk afkomstig van de online enquête onder verhuurders. De representativiteit is – door de variërende respons en het gestratificeerd trekken – echter niet gegarandeerd. Ook telt de inbreng van één respondent met duizenden verhuureenheden even zwaar mee in de enquête als die van een verhuurder met slechts enkele verhuureenheden. Een en ander maakt dat de genoemde getallen en percentages als indicatief moeten worden beschouwd. Anderzijds lopen de bevindingen uit de enquête wel redelijk in de pas met het beeld dat oprijst uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende (branche)organisaties.

[60] Een voorbeeld van de screeningsmogelijkheden bij de verhuur van woningen is te vinden op de website van het CVV: Screeningsmogelijkheden verhuur woonruimte.
[61] Een voorbeeld hiervan is te lezen op de website van Omroep Brabant (Verkuijlen en Beijk, 2022).

3. Bereidheid tot het delen van informatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre verhuurders bereid zijn om informatie over crimineel pandgebruik te delen met enerzijds andere verhuurders en met opsporingsdiensten anderzijds (onderzoeksvraag 2). We beantwoorden deze vraag in twee delen. Eerst brengen we in kaart welke informatie verhuurders over crimineel pandgebruik nu al delen met andere verhuurders en/of opsporingsdiensten. De vragen rond informatiedeling die in dit hoofdstuk (§3.1 t/m §3.3) aan de orde komen, zijn:

- Welke informatie wensen verhuurders wel/niet te delen?
- Met welk doel delen verhuurders informatie?
- Onder welke voorwaarden wordt informatie gedeeld?
- Welke redenen zijn er om bepaalde informatie niet te willen delen?

Vervolgens gaan we na in hoeverre verhuurders bereid zijn meer informatie daarover te delen als daar een legale basis voor zou zijn (§3.4). Bij de opbouw van dit hoofdstuk hanteren we dezelfde indeling van verhuurders als in hoofdstuk 2, namelijk:

1) Woningcorporaties
2) Verhuurbemiddelaars/beheerders
3) Overige eigenaar-verhuurders

Naast informatie van de online enquête onder verhuurders putten we ook voor dit hoofdstuk uit de interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties van ondernemers en rond de verhuur van woningen, bedrijfspanden, recreatiewoningen en mini-opslagruimten. In §3.5 gaat het daarbij over het delen van informatie zoals dat nu gebeurt en in §3.6 bespreken we de bereidheid daartoe zoals die uit de gesprekken naar voren komt. Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste bevindingen (§3.7).

3.1 Woningcorporaties over het delen van informatie

Zoals in het vorige hoofdstuk gesteld, geven vrijwel alle woningcorporaties aan in de achterliggende vijf jaar te maken te hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik; 42 van de 44 corporaties beantwoorden deze vraag bevestigend. Er zijn echter 2 corporaties die de vragenlijst verder niet hebben ingevuld en daarmee blijven er 40 corporaties over die hebben aangegeven met wie informatie over (het vermoeden van) crimineel pandgebruik is gedeeld.[62]

[62] Bij respondenten die aangeven hier meer dan vijf keer mee te maken hebben gehad in het afgelopen jaar, en degenen die dit niet nader hebben gekwantificeerd is (n=31), is gevraagd of ze dit ‘altijd’, ‘meestal’, ‘soms’ of ‘nooit’ melden aan de genoemde instantie. De anderen (n=9) is gevraagd deze vraag met ‘ja’ of ‘nee’ te beantwoorden. Om tot een overzichtelijk beeld te komen, zijn de antwoordcategorieën ‘altijd’, ‘meestal’ en ‘soms’ samengenomen tot ‘ja’. De filosofie hierachter is, dat ze daar in principe toe bereid zijn.

Deze informatie wordt door vrijwel alle woningcorporaties (soms) gedeeld met de politie (95 procent) en de gemeente (90 procent). Minder frequent wordt (soms) informatie gedeeld met andere overheidsinstanties (33 procent), brandweer (20 procent) of de Nederlandse Arbeidsinspectie (15 procent).[63] Van de 40 woningcorporaties geven 21 aan dat er contact is geweest met de overheid in verband met het doen van aangifte van een strafbaar feit, terwijl 34 respondenten aangeven contact te hebben gehad voor het melden van een verdachte situatie. Tezamen zeggen 39 van 40 woningcorporaties informatie over criminele activiteiten te delen met een of meerdere overheidsinstanties.

Het delen van informatie met andere verhuurders komt minder voor, maar toch geven 25 van de 40 respondenten (63 procent) aan deze informatie (soms) te delen met andere woningcorporaties. Van deze 25 respondenten geven er 11 aan deze informatie (soms) ook met andere verhuurders dan woningcorporaties te delen.

Tabel 3.1 geeft inzicht in het soort informatie dat door woningcorporaties wordt gedeeld naar aanleiding van crimineel pandgebruik. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen overheidsinstanties en andere verhuurders.

Tabel 3.1 Soort informatie dat door woningcorporaties wordt gedeeld naar aanleiding van crimineel pandgebruik

	Overheidsinstanties (n=39)		**Andere verhuurders (n=25)**	
	Aantal	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**
Personalia huurder	28	72 %	22	88 %
Personalia (mede) bewoners	15	38 %	12	48 %
Personalia melder	8	21 %	7	28 %
Type pandgebruik[64]	23	59 %	17	68 %
Aard criminele activiteiten	33	85 %	23	92 %

Voorwaarden aan informatiedeling

Er wordt niet zomaar informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik gedeeld door de woningcorporaties die aan de enquête hebben meegedaan. Van de 40 corporaties geven er 29 (73 procent) aan voorwaarden te verbinden aan het verstrekken van de informatie. Als toelichting hierop wordt 20 keer aangegeven dat slechts informatie wordt verstrekt waar de AVG dan wel een convenant daarvoor de ruimte biedt. Een enkele respondent voegt daar aan toe dat informatie die niet mag worden gedeeld volgens de AVG-richtlijnen, soms toch wel telefonisch wordt doorgegeven; 4 respondenten wijzen erop dat het doel waarvoor de andere partij de informatie

[63] Hoewel dit niet is te reconstrueren op basis van de vragenlijst, nemen we aan dat er een samenhang is tussen het criminele feit en de instantie waarmee contact is. Bij mensenhandel/arbeidsuitbuiting ligt het voor de hand dat de NLA wordt ingelicht, dan wel dat het signaal daarvandaan komt, maar dat deze inspectie geen rol speelt bij het aantreffen van een hennepkwekerij.

[64] Bij 'type pandgebruik' gaat het er om waar het pand normaal gesproken voor wordt gebruikt, zoals bewoning, zakelijk gebruik en dergelijke, maar het kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de duur van het gebruik.

wenst, duidelijk moet zijn. Er is één respondent die aangeeft dat informatie wordt verstrekt op basis van vertrouwen en collegialiteit, en tot slot is er één respondent die zegt slechts informatie te verstrekken indien de huurder daarvoor toestemming geeft. Daarnaast zijn er 3 woningcorporaties die naar eigen zeggen geen voorwaarden aan de informatiedeling stellen en van 8 corporaties is dit onbekend.

Informatiedeling met andere verhuurders
Er zijn, zoals gezegd, 25 woningcorporaties die aangeven dat ze informatie over crimineel pandgebruik (soms) delen met andere verhuurders. Dit gebeurt meestal telefonisch of mondeling (21 respondenten), maar ook geregeld digitaal/schriftelijk (16 respondenten). Daarnaast zijn er 2 respondenten die wijzen op een verhuurdersverklaring[65] als een methode om informatie te delen, terwijl 1 respondent in dit kader spreekt van een convenantpartneroverleg.

Het delen van deze informatie kan zowel vooraf (het voorkomen) of achteraf (de eventuele schade voor andere partijen beperken) worden gedeeld. Ongeveer de helft van woningcorporaties geeft aan dat beide situaties ongeveer even vaak aan de orde zijn (11 respondenten), terwijl 4 corporaties vooral vooraf informatie delen en 8 corporaties achteraf. De overige 2 respondenten hebben deze vraag niet beantwoord.

Het delen van informatie over crimineel pandgebruik vindt plaats met zowel andere woningcorporaties (18 respondenten) als andere verhuurders (15 respondenten). Hierbij ligt de nadruk op het delen van informatie met andere lokale verhuurders (23 respondenten). Het tevens regionaal (8 respondenten), provinciaal (3 respondenten) of nationaal (1 respondent) delen van informatie komt aanmerkelijk minder vaak voor.

De reden dat woningcorporaties informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik delen met andere verhuurders is vooral het bestrijden (18 respondenten) dan wel het beletten (19 respondenten) van criminaliteit. Er kunnen daarbij echter ook niet-maatschappelijke motieven een rol spelen. Zo geven 12 respondenten aan dat ze informatie verstrekken, omdat hen dit wordt gevraagd, 10 respondenten wijzen op het verstrekken van informatie vanuit collegialiteitsoverwegingen en 5 benoemen het als een wederdienst. Tot slot zijn er 3 respondenten die aangeven dat het nu eenmaal beleid is.

[65] "Een verhuurdersverklaring is een schriftelijke mededeling van uw vorige verhuurder aan uw nieuwe verhuurder waarin staat of u in uw huurperiode bij uw vorige verhuurder bijvoorbeeld huurachterstand heeft gehad of dat u andere vormen van 'wanprestatie' heeft gepleegd, zoals onbevoegde onderverhuur, het veroorzaken van overlast of het gebruiken van de woning voor doeleinden waarvoor de woning niet bestemd is. Denk aan bedrijfsmatige activiteiten als het kweken van hennep. Een verhuurdersverklaring afgeven of vragen mag." (Bron: https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring).

3.2 Verhuurbemiddelaars/beheerders over het delen van informatie

Er zijn, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, 15 van de 57 verhuurbemiddelaars/beheerders die te maken hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik in de achterliggende vijf jaar. Deze respondenten delen informatie met politie (12 respondenten), FIOD (2 respondenten) en/of de gemeente (4 respondenten). Het delen van deze informatie met andere verhuurders gebeurt zelden (2 respondenten).

De informatie die dan wordt gedeeld – met hoofdzakelijk de politie – heeft betrekking op de (vermoedelijke) criminele activiteiten (door 10 respondenten genoemd) en personalia van de huurder (8 respondenten). Soms worden ook gegevens van medehuurders (5 respondenten) en informatie van pandgebruik (6 respondenten) gedeeld. Het delen gaat binnen de wettelijke kaders (AVG-wetgeving). Enkele respondenten wijzen erop dat ze slechts informatie verstrekken als er een schriftelijk verzoek ligt, bijvoorbeeld van de officier van justitie. Dit duidt erop dat het initiatief tot het delen van informatie niet bij deze bemiddelaars/beheerders ligt, maar bij de opsporingsautoriteiten.

3.3 Overige eigenaar-verhuurders over het delen van informatie

Er zijn 31 overige eigenaar-verhuurders die in de online enquête hebben aangegeven dat ze te maken hebben gehad met (een vermoeden van) crimineel pandgebruik in de achterliggende vijf jaar. Het merendeel van deze respondenten deelt deze informatie met de politie (23 respondenten; 74 procent). Ongeveer een derde deelt deze informatie met de gemeente (11 respondenten).

In voorgaande paragraaf hebben we gesteld dat verhuurbemiddelaars/beheerders zelden deze informatie delen met andere verhuurders. Hetzelfde geldt voor de overige eigenaar-verhuurders die aan het onderzoek hebben meegedaan. Slechts 3 van de 31 respondenten geven aan deze informatie te delen met andere verhuurders.

Ten aanzien van de vraag welke informatie er wordt gedeeld – met name met de politie – zien we eveneens hetzelfde beeld als bij de verhuurbemiddelaars/beheerders; gedeeld worden dan: personalia van de huurder, informatie over de criminele activiteiten en in mindere mate informatie over het pandgebruik.

3.4 Bereidheid van verhuurders rond het delen van informatie

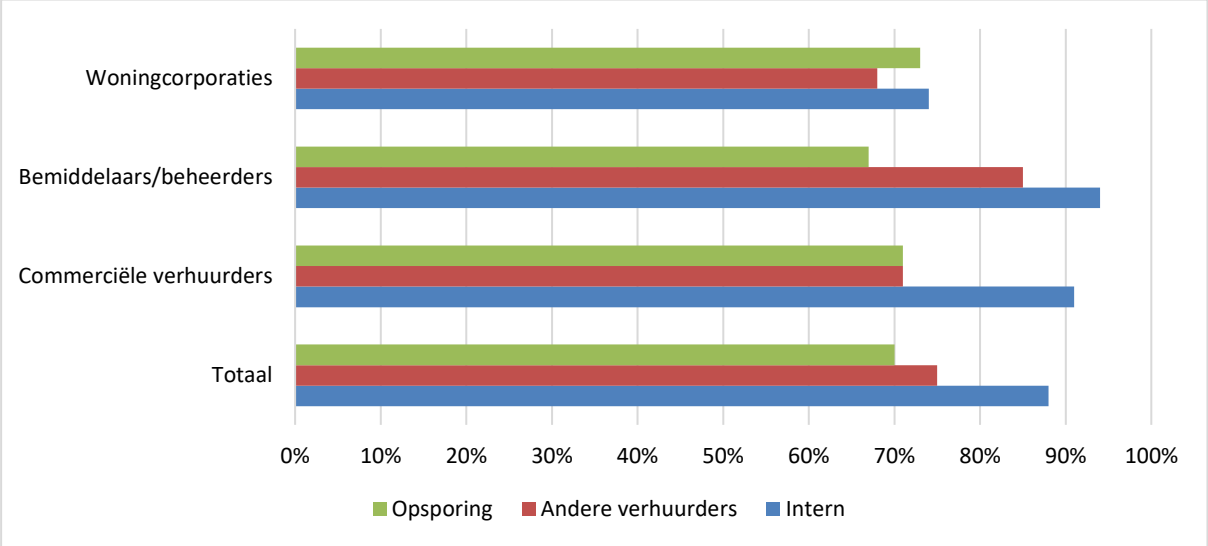
Vragen over de houding van verhuurders ten aanzien van het delen van informatie zijn voorgelegd aan alle respondenten van de online enquête.[66] Er zijn daarbij meerdere aspecten in kaart gebracht.

[66] Niet alle vragen zijn ook daadwerkelijk door alle respondenten beantwoord; 22 respondenten hebben de vragenlijst niet volledig ingevuld (zie ook §1.4). Daarnaast kunnen vragen zijn beantwoord met ‘geen mening’.

Kennisniveau over informatiedeling

Zo is er gevraagd naar het kennisniveau over het mogen delen van informatie met collega's (intern), andere verhuurders en opsporingsinstanties. De vraag is voorgelegd als een stelling waar de respondent het (geheel) eens dan wel (geheel) oneens kan zijn, dan wel een middenpositie (neutraal) in kan nemen. Figuur 3.1 geeft weer welk percentage van de respondenten het hier (geheel) mee eens is, uitgesplitst naar de drie onderscheiden typen verhuurders. Een meerderheid denkt wel zicht te hebben op de wettelijke kaders rond deling van informatie. Met name de geënquêteerde verhuurbemiddelaars/beheerders lijken vrij overtuigd te zijn van hun kennis op dit punt.

Figuur 3.1 (Geheel) eens met de stelling dat ik/mijn organisatie weet welke informatie mag worden gedeeld met collega's/andere verhuurders/opsporingsinstanties (n= minimaal 156).

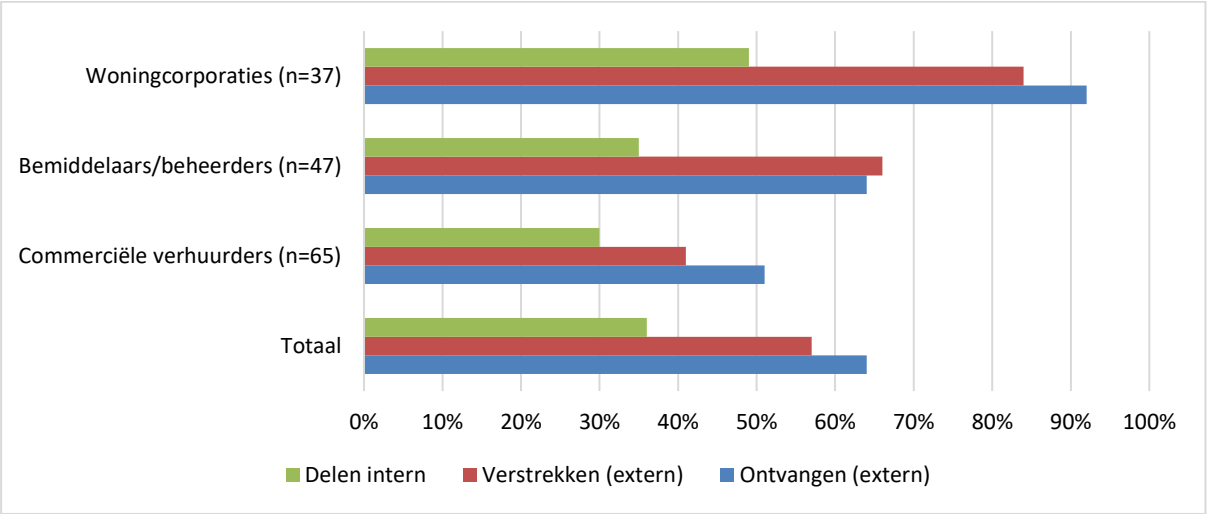


Wettelijke beperkingen bij informatiedeling

Van de 24 respondenten die zeggen nooit informatie te hebben gedeeld met andere verhuurders zou ongeveer de helft dat wel doen als de wettelijke grondslag daarvoor toereikend zou zijn. Andere voorwaarden die enkele keren worden genoemd, zijn de toestemming van de huurder of het maatschappelijk belang. De tien organisaties die geen informatie zeggen te hebben uitgewisseld met opsporingsinstanties, hebben die informatie niet uitgewisseld omdat de vermoedens niet concreet genoeg waren, er ongemak was over de mogelijke gevolgen (zoals pandsluiting) of omdat het in hun ogen geen zin had (er zou toch niets mee worden gedaan).

Met name woningcorporaties geven aan graag informatie te willen verstrekken aan of te ontvangen van externe partijen, maar zij stellen dat dit niet kan vanwege wettelijke beperkingen; meer dan 80 procent van de woningcorporaties geeft dit aan. Bij bemiddelaars/beheerders en overige eigenaar-verhuurders zegt ongeveer de helft van de respondenten tegen deze beperkingen aan te lopen. De wettelijke beperkingen om intern informatie te delen, worden door minder respondenten als een belemmering gezien, maar ook hier ervaart ruim een derde van de respondenten dit als problematisch. Ook hier ervaren woningcorporaties dit vaker als probleem (49 procent) dan de overige verhuurders.

Figuur 3.2 (Geheel) eens met de stelling dat ik/mijn organisatie informatie intern wil delen of extern verstrekken/ontvangen, maar dit niet mag.



Andere redenen om geen informatie te delen

Naast de wettelijke kaders kunnen er ook andere redenen zijn om het delen van informatie achterwege te laten. De meest genoemde redenen zijn hier het beschermen van de privacy van de betrokkenen – door 29 procent van de 156 respondenten genoemd – en het feit dat de meeste problemen ter plekke worden opgelost (20 procent). Zaken als (de enquête-antwoordcategorieën) 'het delen van informatie kost te veel tijd', 'bang voor intimidatie of bedreiging' of 'angst voor sluiting van mijn pand' blijken nauwelijks een rol te spelen bij de respondenten van de online enquête.[67]

Informatie over de aard van misdragingen, zoals betalingsachterstanden, serieuze overlast of criminele of frauduleuze activiteiten, zouden verhuurders wel met andere verhuurders willen delen. Een enkele verhuurder verstrekt in een dergelijk geval informatie, zoals de naam van de huurder.

Informatie die verhuurders niet zouden willen delen heeft vooral betrekking op persoonlijke/privacygevoelig informatie, gedetailleerde informatie over het voorval en meldingen van crimineel pandgebruik waarvan het bewijs onvoldoende is.

Bereidheid tot informatiedeling als daar de juridische ruimte voor is

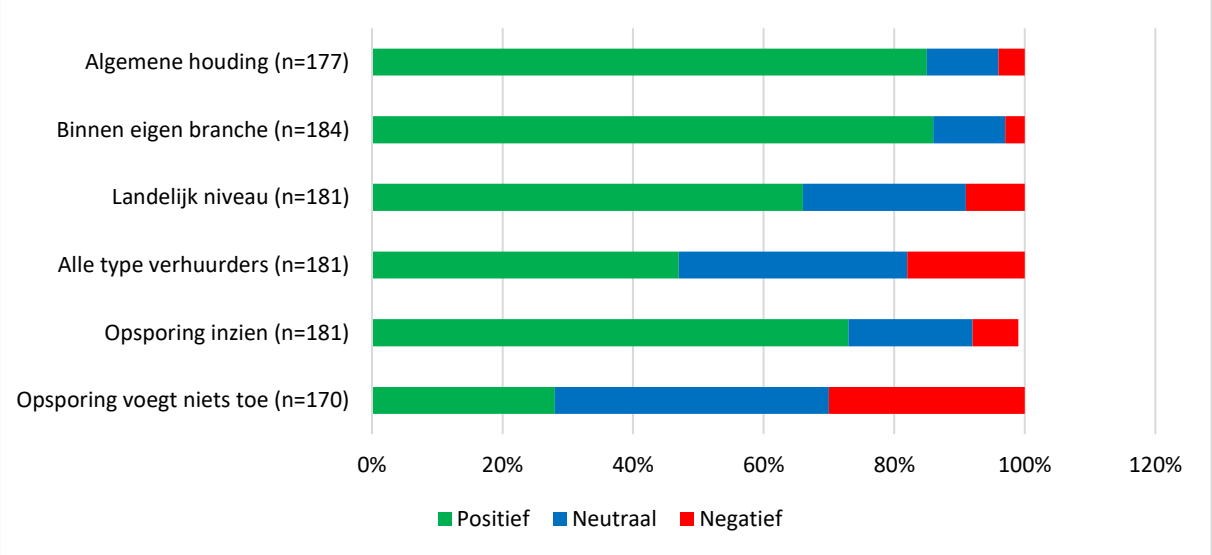
Het navolgende scenario over het verruimen van de mogelijkheden om informatie te delen over crimineel pandgebruik tussen verhuurders onderling is voorgelegd aan de respondenten van de online enquête.

[67] Dit is het resultaat als er rechtstreeks naar wordt gevraagd. Eerder konden we bij een open vraag het antwoord lezen dat pandsluiting een rol speelt. Maar blijkbaar geldt dit toch voor een zeer beperkt deel van de respondenten.

> Stel dat er meer mogelijkheden komen voor verhuurders om onderling informatie te delen over crimineel gebruik van onroerend goed. Verhuurders, zoals woningcorporaties, recreatie-vakantieparken, verhuurmakelaars en beheerders, kunnen meldingen van mogelijk crimineel pandgebruik vastleggen in een database. Deze informatie is in te zien door andere verhuurders en is op landelijk niveau beschikbaar. Ook opsporingsinstanties, zoals de politie en de FIOD, kunnen deze gegevens inzien, maar zij leveren zelf geen strafrechtelijke gegevens aan.

In het algemeen is een ruime meerderheid (85 procent) van de 177 respondenten (zeer) positief over een verruiming van de mogelijkheden om onderling informatie te kunnen delen over crimineel pandgebruik.[68] Een beperkt deel staat hier (zeer) negatief tegenover (4 procent). Ditzelfde geldt voor het delen van informatie binnen de eigen branche. Twee op de drie verhuurders (66 procent) zijn voorstander van het delen van informatie (via een database) op landelijk niveau en bijna de helft van de verhuurorganisaties (47 procent) vindt het positief dat informatie gedeeld kan worden tussen alle typen verhuurders. Ook voor het geven van inzagerecht aan opsporingsinstanties is een meerderheid te vinden onder de respondenten. Het idee dat opsporingsinstanties geen informatie toevoegen wordt echter minder positief beoordeeld; het aandeel voor- en tegenstanders is op dit punt nagenoeg gelijk (28 procent versus 30 procent). De grootste groep (42 procent) neemt een middenpositie in.

Figuur 3.3 Houding ten opzichte van geschetste scenario rond verruimen van mogelijkheden tot informatiedeling



[68] Dit geldt voor alle drie groepen van verhuurders; 91 procent van de respondenten namens woningcorporaties en bemiddelaars/beheerders staat hier (zeer) positief tegenover, terwijl dit percentage bij de groep overige eigenaar-verhuurders op 82 procent ligt.

3.5 Het beeld uit de gespreksronde over de huidige situatie rond informatiedeling

In de gesprekken, bijvoorbeeld met de vertegenwoordiger van Aedes, wordt erop gewezen dat er de nodige systeembeperkingen in de wetgeving zijn die maken dat uitwisseling van informatie wordt bemoeilijkt. Landelijke uitwisseling lijkt er dus nauwelijks of niet te zijn. Tegelijkertijd is er ook de vingerwijzing dat regionaal er mogelijk wel meer uitwisseling is tussen woningcorporaties. Er wordt dan gedoeld op convenanten, zoals het hennepconvenant en het woonfraudeconvenant. In hoofdstuk 4 komen we terug op deze convenanten.

De interviews maken ook duidelijk dat er een verschil is in informatievoorziening voor woningcorporaties – met een semi-overheidsachtige status – en overige partijen die actief zijn op de verhuurmarkt. Hoewel commerciële partijen soms convenantpartner zijn, is dit vooralsnog eerder uitzondering dan regel.[69]

Naast het meer systematisch delen van informatie (op basis van convenanten) geven sommige gesprekspartners aan dat er wel degelijk op informele basis informatie wordt gedeeld tussen verhuurmakelaars. Zo worden we attent gemaakt op het bestaan van WhatsApp-groepen waarin verhuurders elkaar waarschuwen voor de namen van (niet-bestaande) bedrijven die valse werkgeversverklaringen in omloop brengen om deze te kunnen overleggen bij de verhuurder, maar ook andere relevante informatie zou worden gedeeld via deze groepen.

3.6 De bereidheid rond informatiedeling: het beeld uit de gespreksronde

Hier past de kanttekening dat het in zijn algemeenheid lastig is geweest de bereidheid tot informatiedeling goed in kaart te brengen, simpelweg, omdat we nu eenmaal zelf ook niet precies kunnen vertellen hoe de werkwijze met een eventueel op te richten database voor ‘foute huurders’ er in de praktijk uit gaat zien. Dat gezegd hebbende is het beeld dat oprijst als volgt, namelijk dat we op dit punt moeten concluderen dat er ten aanzien van de bereidheid om informatie te delen op zijn minst sprake is van enige ambivalentie. Ofwel, niemand zet het idee weg als totale onzin, maar er zijn wel veel bedenkingen; vooral bij de vertegenwoordigers van de brancheorganisaties van de commerciële verhuurders is er de nodige scepsis. Vanuit de hoek van de woningcorporaties lijken iets positievere geluiden te komen.

Om te beginnen de branchevereniging voor de verhuur van recreatief onroerend goed en varend goed; daar lijkt er geen heel grote bereidheid te worden verwacht onder de aangesloten leden. In de kern zou het te maken hebben met het feit dat de leden bijna van nature terughoudend zijn rond het geven van informatie over hun gasten. De meeste recreatieondernemers zouden zich

[69] Tijdens de expertmeeting met opsporingsdiensten blijkt dat verhuurders (verenigde vastgoed-eigenaren) hebben geprobeerd om op de Wpg-lijst te komen. De politie mag informatie delen met partijen die op deze lijst staan. Het verzoek is naar eigen zeggen echter afgewezen, omdat het om civiele partijen gaat.

toch in de eerste plaats gastheer voelen op het bedrijf, en daar past het dan nu eenmaal niet bij om uitspraken te doen over derden, zo is de gedachte. Tegelijkertijd wil een gemeente bijvoorbeeld informatie over wie er heeft overnacht op de locatie. Wat ook niet helpt bij de waarschijnlijk geringe bereidwilligheid van ondernemers in deze sferen is het feit dat vrij recentelijk – naar verluidt – ongeveer een derde van de jachthavens in Nederland is bezocht door de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland).[70] Medewerkers van deze dienst kwamen in de boekhouding kijken wie er nu eigenlijk klant waren. Vervolgens zouden de booteigenaren van de FIU-Nederland een brief hebben gekregen met het verzoek aan te tonen hoe ze hun boot hebben betaald, en hoe het onderhoud ervan wordt gefinancierd; het zijn geen acties die – in dit geval de eigenaren van jachthavens – zullen aanmoedigen om scheutig te zijn met het vrijwillig delen van informatie met andere verhurende instanties, laat staan met opsporingsinstanties. En ook het opvragen van de financiële administratie van boothandelaren om die vervolgens naast bankgegevens van klanten te leggen heeft – naar verluidt – veel kwaad bloed gezet.

Vanuit de branchevereniging van mini-opslagbedrijven is wel eens gesproken over de uitwisseling onder leden van 'slechte huurders'. Maar er is toch besloten om dat niet te doen. Wat dan wel weer eens is gebeurd, is dat naar aanleiding van een inbraak een foto (van een persoon) is gedeeld om te checken of diegene mogelijk ook bij andere mini-opslagbedrijven zijn opwachting heeft gemaakt, aldus de gesprekspartner van de branchevereniging. Waarna deze eraan toevoegt: "Maar dat is het dan ook wel. De privacyregels staan het gewoon niet toe. De privacyregels lijken er nu eenmaal meer te zijn voor de crimineel dan voor de ondernemer die het goed wil doen."

Een ander aspect dat we optekenen in relatie tot de bereidheid om informatie te delen met andere verhuurders is de angst voor mogelijke represailles van degenen die onderwerp zijn van de informatiedeling. In kringen van makelaars zou dat volgens een van de brancheorganisaties al spelen sinds in het kader van een koopproces er meldingen moeten worden gedaan over ongebruikelijke zaken in het kader van de Wwft. Mede daarom zou er vaak maar slechts mondjesmaat worden gemeld, en dat zou alles te maken hebben met de angst voor vergeldingsmaatregelen. Op dit punt in het gesprek zegt een van de branchevertegenwoordigers daarover:

> Als immers een persoon erachter komt dat hij door jouw toedoen op die lijst staat, dan is het niet best. Makelaars zijn soms wel bang voor de gevolgen die dat kan hebben. Ze zijn gewoon bang voor represailles uit de georganiseerde criminaliteit. We kennen ook wel voorbeelden van boeren die onder druk worden gezet om leegstaande schuren aan de criminelen te verhuren. Ze krijgen dan bedreigingen als: "We weten dat je drie kinderen hebt die om acht uur naar school gaan." Uiteindelijk heeft een boer aan die personen verhuurd en werd er een ecstasy-lab in gevestigd, zo bleek later.

[70] Volgens de Wwft-wetgeving is de FIU-Nederland aangewezen als enige dienst waarbij de meldplichtige instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden. FIU-Nederland is organisatorisch ondergebracht bij de nationale politie en is een zelfstandig orgaan van de Staat der Nederlanden. Internationaal maakt FIU-Nederland deel uit van een wereldwijd netwerk van FIU's.

Een element dat eveneens niet lijkt te zullen bijdragen aan de bereidheid om informatie te willen delen, is de door een van de respondenten waargenomen gemakzucht bij het verzorgen van gegevensaanvoer in informatiesystemen. De respondent die zelf een aantal jaren heeft getracht een waarschuwingssysteem van verhuurders onderling te onderhouden (zie §4.1.5), is in die periode geleidelijk tot de conclusie gekomen dat er wel een wil en behoefte is om informatie te *ontvangen* over 'foute huurders', maar dat er in de regel slechts een gering animo is om ook zelf tijd te investeren in de informatievoorziening aan andere verhuurders; het extra werk zou – in zijn ogen – het de meeste verhuurders niet waard zijn. Een woordvoerder van een van de makelaarsverenigingen is op dit punt echter wat optimistischer, als hij stelt:

> Weliswaar willen veel mensen vooral gegevens halen en niet brengen, maar als je gegevens mag uitwisselen en je ziet daar ook het nut ervan dan zal dat uiteindelijk wel gebeuren. Vroeger lag het ook gevoelig om een systeem te maken waardoor je kon zien wat jij als makelaar in de verkoop had, zodat de andere makelaars mee konden kijken. Maar dat argument is verleden tijd, dat is wel bewezen met het ontstaan van Funda. Daardoor kan nu bij wijze van spreken immers elke makelaar bij de collega's in de 'werkmap' kijken.

Een van de respondenten van de brancheorganisaties van makelaars vertelt ons in het kader van 'bereidheid' tot het delen van informatie sowieso weinig heil te zien in een systeem dat nog het meeste lijkt op een 'zwarte lijst'. In plaats daarvan stelt hij dat zijn brancheorganisatie – op het moment van het gesprek – zelf bezig is met het creëren van een systeem dat 'foute huurders' uit de woningen van verhuurders moet houden. Een en ander gaat uit van het systeem van een 'witte lijst' waarbij er wordt gewerkt met een zogenaamd huurpaspoort en een huurkluis waarbinnen kandidaat-huurders zich aanmelden. Zoals bij een sociale woningcorporatie worden de gegevens in een profiel geplaatst. En op die manier krijgen ze toegang tot een passend aanbod. Als er misbruik is of sprake is van ondermijnende activiteiten kunnen mensen worden verwijderd van het platform. Die handelwijze is in de ogen van deze brancheorganisatie veel beter dan het maken van lijstjes met slechte huurders (zie ook §5.4.1).

Als we op dit aspect de balans opmaken zover het de gespreksronde betreft, kunnen we concluderen dat woningcorporaties waarschijnlijk nog de grootste bereidheid zullen hebben de informatie over foute huurders te delen, indien daarvoor de juiste wettelijke regels voor zijn gecreëerd. En de bereidheid tot het delen van de informatie zal dan waarschijnlijk zowel aan de andere (commerciële) verhuurders gelden als ook aan de opsporingsautoriteiten. Niet in de laatste plaats vloeit het willen delen van informatie ook logischerwijze voort uit de taak die woningcorporaties hebben; deze is in veel opzichten er een met een meer maatschappelijke doelstelling dan andere verhurende partijen hebben in de markt. De woordvoerder voor Aedes in de gesprekronde verwoordt het als volgt:

> Corporaties zijn bereid informatie te delen, waarbij het van belang is dat dit wederzijds is. De bereidheid van corporaties om informatie is ook niet het probleem, maar de vraag is meer wat je wel en wat je niet mag delen. Per saldo zal echter de bereidheid om informatie vast te leggen bij

> de corporaties in de regel groter zijn dan bij de makelaars. Wij zijn uiteindelijk de ogen en de oren in de wijk. Er zijn wijken waar corporaties meer dan 60 procent van de woningen in bezit hebben. Dan heb je er alle baat bij om te zorgen voor een veilige en goede woonomgeving. Dat betekent dat er sowieso al veel informatie wordt uitgewisseld met de stakeholders in die wijken. Want, wij zijn niet de enige partij die ervoor kan zorgen dat het leefbaar is. Daarover is overleg met de gemeente, met de politie, met onderwijs.

Het delen van relevante informatie ziet deze respondent als een kerntaak van de woningcorporatie:

> Neem Rotterdam-Zuid. Daar is een waaier aan partijen die zich inzetten voor de leefbaarheid. En corporaties vormen daarin ook een belangrijke partij, omdat zij het vastgoed hebben/beheren. Dus vanuit de taakstelling willen we altijd al informatie uitwisselen. Simpelweg, omdat we van de leefbaarheid zijn. Het zit ook in onze genen om met mensen samen te werken en te zorgen dat het goed gaat in buurten; om mensen goed en veilig te laten wonen. Dat is anders bij een gemiddelde belegger of makelaar. Daar zit eerder het draaien van rendement in de genen.

3.7 Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk over de bereidheid tot het delen van informatie rond crimineel pandgebruik is eerst stilgestaan bij de vraag in welke mate nu al informatie hierover wordt gedeeld. Hierbij is er een onderscheid gemaakt naar het delen van informatie met de overheid, met name opsporingsinstanties, en andere verhuurders. Het beeld dat naar voren komt, is dat onder de huidige omstandigheden er vooral informatie wordt gedeeld met de politie. Het gaat dan om een melding en in mindere mate een aangifte naar aanleiding van (een vermoeden van) crimineel pandgebruik. De soort informatie die wordt verstrekt betreft de personalia van de huurder en de aard van de activiteiten. En soms wordt er ook meer informatie gedeeld, bijvoorbeeld in de sfeer van pandgebruik en identiteit van eventuele medebewoners.

Het delen van informatie (een vermoeden van) crimineel pandgebruik met andere verhuurders vinden we alleen terug bij woningcorporaties. Het betreft dan vooral het delen van informatie met andere lokale verhuurders, bijvoorbeeld op basis van een convenant. Dit beeld komt zowel uit de enquête als uit de interviews naar voren.

Er is een sterke wens onder de respondenten van de online enquête om informatie over crimineel pandgebruik te delen met andere verhuurders (zowel verstrekken als ontvangen). Deze wens is het grootst bij woningcorporatie, maar ook verhuurbemiddelaars/beheerders en overige eigenaar-verhuurders zien graag dat de (wettelijke) mogelijkheden worden vergroot. Het gaat dan vooral om het delen van informatie binnen de eigen branche op lokaal/regionaal niveau, maar ook het breder delen van informatie kan op een meerderheid rekenen.

De sterke wens tot informatiedeling over crimineel pandgebruik zien we in veel mindere mate terug bij de geïnterviewden. Wel zien we ook hier een grotere bereidheid hiertoe bij de brancheverenigingen van woningcorporaties dan bij de andere brancheverenigingen.

4. Mogelijke effecten van informatiedeling rond ‘foute huurders’

In dit hoofdstuk maken we een inschatting van de effecten van informatiedeling rond crimineel pandgebruik tussen verhuurders onderling en het verstrekken van informatie door de verhuurders aan de opsporingsdiensten (onderzoeksvraag 3). Hierbij komt preventie van slachtofferschap van andere (navolgende) verhuurders aan de orde en het voorkomen en/of tegengaan van criminaliteit (waaronder ondermijnende vormen daarvan).

Het is overigens de vraag of slachtofferschap wel de meest gelukkige term is in deze. Feitelijk gaat het namelijk om de kwestie in welke mate het delen van informatie over ondermijnende criminele activiteiten kan beletten dat het pand van andere verhuurders (eveneens) wordt misbruikt voor illegale activiteiten. Een en ander kan worden gezien als een onderdeel van de tweede, ruimer geformuleerde vraag – namelijk in hoeverre informatiedeling bijdraagt aan het voorkomen en/of tegengaan van (ondermijnende) criminaliteit.

We staan nu eerst stil bij enkele – eerdere en nog steeds bestaande – initiatieven rond informatiedeling en hetgeen bekend is over het mogelijk effect hiervan (§4.1). Vervolgens brengen we op basis van de interviews en de online enquête in kaart wat de verwachtingen zijn bij verhuurders (§4.2) en opsporingsorganisaties (§4.3). Tot slot maken we gebruik van een cijfermatige analyse van politiegegevens van personen die meerdere keren als verdachte zijn geregistreerd bij het vervaardigen van drugs dan wel het verhandelen van drugs in een pand (§4.4). De uiteindelijke inschatting van de effecten van informatiedeling komt in de afsluitende paragraaf (§4.5) aan de orde.

4.1 Eerdere en nog bestaande initiatieven rond informatiedeling

Een van de redenen om een database met informatie over crimineel pandgebruik op te zetten, is de gedachte dat daarmee ‘foute huurders’ kunnen worden geweerd. Dit idee is verre van nieuw. Er zijn in de achterliggende jaren meerdere (overheids)initiatieven geweest om te voorkomen dat ‘foute huurders’ een pand zouden kunnen huren. Sommige van deze initiatieven zijn nooit van de grond gekomen, andere zijn weliswaar opgestart, maar ook weer voortijdig gestrand, maar er zijn ook initiatieven die wel toepassing hebben gevonden. We bespreken hierna de bekendste initiatieven.

4.1.1 Het Stoplichtmodel en de ‘Rotterdamwet’

Het Stoplichtmodel
Een voorbeeld van een initiatief dat in gebruik is genomen, maar uiteindelijk is gestrand, is het zogeheten Stoplichtmodel. Binnen dit convenant konden verhuurders – bij twijfel over een

huurder in spé – de politie vragen om ‘groen’ dan wel ‘rood’ licht op basis van een antecedentenonderzoek. In februari 2017 heeft de politie deze vorm van informatieverstrekking stopgezet, onder druk van de AP: het convenant bleek in strijd met de privacywetgeving en er is bovendien geen rechtsgrond voor (Ferwerda en Rijnink, 2020, p. 27).

Het gaat bij het Stoplichtmodel echter niet om het onderling delen van informatie door verhuurders, maar om het delen van politie-informatie naar verhuurders. Politie-informatie is in de regel natuurlijk breder dan hetgeen verhuurders mogelijk onderling zouden kunnen delen, want de informatie van de laatsten heeft – zo mogen we aannemen – slechts betrekking op pandgerelateerde criminele activiteiten. Ferwerda en Rijnink (2020, p. 38) refereren aan een respondent die indertijd in een van de vier grote steden heeft gewerkt met het Stoplichtmodel. Volgens deze respondent zijn er in zijn gemeente, in het tijdsbestek van drie jaar tijd, circa zestig screeningsverzoeken aangevraagd en circa tien van deze verzoeken leverden een rood licht op.

De ‘Rotterdamwet’
Een nog wel toegestane variant op het Stoplichtmodel is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), ook wel de Rotterdamwet genoemd. De Wbmgp maakt selectieve woningtoewijzing mogelijk bij een opeenstapeling van problemen die de leefbaarheid aantasten. Een gemeente moet – in het kader van deze wet – de noodzakelijkheid, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel voldoende aannemelijk maken. De woningtoewijzing kan worden aangepast op basis van inkomen, sociaaleconomische kenmerken en overlastgevend en crimineel gedrag. Op basis van artikel 10 Wbmgp kan een gemeente een kandidaat-huurder weigeren die in het verleden woonoverlast heeft veroorzaakt of crimineel gedrag heeft laten zien. Hiertoe krijgt de gemeente informatie van de politie. De wet is overigens niet onomstreden. Zo pleitte de PvdA in Rotterdam in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 voor het afschaffen van deze wet (NOS-artikel).

4.1.2 De hennepconvenanten

Het doel van een hennepconvenant is om het probleem van hennepkwekerijen integraal aan te pakken. In het convenant van de eenheid Oost-Nederland is dat doel bijvoorbeeld als volgt omschreven:

> De convenantpartners werken samen om door middel van een integrale aanpak een einde te maken aan de ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van hennepkwekerijen in de provincies Overijssel en Gelderland. Het doel van de samenwerking is het nemen van preventieve en repressieve maatregelen, om gevaarlijke situaties te beëindigen, activiteiten met betrekking tot hennepkwekerijen te voorkomen en te bestrijden, de leefbaarheid in de betreffende straten en buurten te verbeteren, gevoelens van onveiligheid weg te nemen en het oneigenlijke gebruik van woonruimte, het oneigenlijk gebruik van uitkeringen, het illegaal aftappen van elektriciteit of drinkwater en een breed palet van sancties en maatregelen toe te passen op de hennepkweker. Hierbij heeft iedere partner zijn eigen taak en verantwoordelijkheid.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is er geen overzicht van het aantal gemeenten dat onderdeel is van een hennepconvenant.[71] Bij een hennepconvenant zijn in de regel in elk geval politie, gemeenten, Openbaar Ministerie, netbeheerders en woningcorporaties de partners. Soms sluiten echter ook het UWV, waterbedrijven en particuliere partners aan. We bekijken hier wederom – als voorbeeld – naar het convenant van Oost-Nederland. Hierbij zijn de gemeenten uit de provincies Overijssel en Gelderland betrokken. De convenantpartners verplichten zich tot het onderling delen van informatie, maar wel met inachtneming van de wettelijke bepalingen en branche-afspraken dan wel contractuele afspraken.[72]

De politie deelt (conform artikel 4.1 van het convenant) na ontmanteling van een hennepkwekerij, voor zover dit wettelijk is toegestaan[73], de volgende informatie met de convenantpartners:

- personalia van de verdachte(n);
- locatie van de kwekerij;
- mate van overlast/meldingen van overlast;
- dossier/mutatienummer;
- relevante bijzonderheden;
- eventueel risico/gevaar voor omwonenden;
- gegevens omtrent inkomen,
- sociale uitkeringen,
- verblijfstatus;
- woonsituatie (locatie bewoond of niet);
- gegevens omtrent de huurovereenkomsten.

[71] Volgens de redactie van Nporadio1 ontbreken recente cijfers, maar heeft waarschijnlijk vrijwel elke gemeente in Nederland een hennepconvenant.

[72] De politie eenheid Oost Nederland is daarbij in ieder geval gehouden aan de Wet Politiegegevens (Wpg), waarbij de informatie-uitwisseling, aan de partijen die deelnemen aan dit samenwerkingsverband, plaatsvindt overeenkomstig het artikel 20 besluit behorende bij dit convenant. Het arrondissementsparket Oost Nederland is daarbij gehouden aan de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en aan de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtpleging gelegen doeleinden; De gemeenten, het UWV, de woningcorporaties, de netbeheerders, het drinkwaterbedrijf, de Veiligheidsregio's en overige particuliere partners zijn daarbij gehouden aan de AVG; De gemeenten zijn verder gehouden aan de Wet Basisregistratie Personen; het UWV is verder gehouden aan de Wet Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen (SUWI); de netbeheerders kennen een geheimhoudingsbepaling als het gaat om verstrekken van klantgegevens (artikel 79 Elektriciteitswet 1998 en artikel 37, eerste lid, Gaswet); de Veiligheidsregio's verstrekken uitsluitend informatie waarover zij beschikken voor de uitvoering van de brandweerzorg zoals bedoeld in de Wet Veiligheidsregio's; het drinkwaterbedrijf is gehouden aan de Afsluitregeling van Kleingebruikers van Drinkwater, die afsluiting toestaat bij misbruik en/of fraude (bron: hennepconvenant Oost-Nederland, artikel 4.3).

[73] Een van de respondenten uit deze politie-eenheid geeft aan dat de politie slechts informatie deelt met RIEC-partners. Er zijn binnen de eenheid Oost-Nederland echter wel bewegingen om ook informatiedeling mogelijk te maken met private partijen zoals Achmea en Vesteda. In het hennepconvenant van Midden-Nederland (2019-2022) lezen we dat ook particuliere verhuurders worden toegelaten, mits zij zijn aangesloten bij een brancheorganisatie.

Consequenties hennepkweek: ontruiming huurwoning

Als de hennepkwekerij in een corporatie-huurwoning is aangetroffen, dan gaat de betreffende woningcorporatie in principe over tot het opstarten van een procedure die ontbinding van de huurovereenkomst met de huurder van de woningmoet bewerkstelligen, zo nodig inclusief het verhalen van de schade (artikel 5.2 van het convenant). Ook de vereniging van woningcorporaties (Aedes) wijst op de mogelijkheid om over te gaan tot huisuitzetting als gevolg van hennepteelt.

> In de huurovereenkomst staat dat de huurder zich als een goed huurder dient te gedragen. Kweken, drogen of knippen van hennep is gedrag dat niet bij een goed huurder hoort, onder andere door het risico op brandgevaar (…) Het kweken van hennep is vaak expliciet verboden in de huurovereenkomst. Dit staat ook in de modelhuurovereenkomst van Aedes in artikel 6.8. Op basis van dit artikel kan een corporatie naast het opleggen van een boete ook de procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst in gang zetten (Website van Aedes, zie bovenstaande link).

Volgens de corporatiemonitor van Aedes loopt het aantal huisuitzettingen terug: van 5.900 in 2014 naar 1.400 in 2021.[74] In 2014 zijn 275 huurders (5 procent van het totaal aantal uitzettingen) uitgezet wegens drugshandel/productie. In 2021 ligt dit percentage op 8 procent; dit komt – bij benadering – overeen met 112 huurders. Het aantal huisuitzettingen wegens drugshandel/productie is dus ruim gehalveerd in de periode 2014-2021, en bedraagt slechts een fractie van het totale aantal huisuitzettingen.

Aedes geeft aan dat woningcorporaties niet verplicht zijn om na uitzetting een nieuw onderkomen te vinden voor de huurder. Ook kunnen woningcorporaties nieuwe huurders weigeren, indien op de verhuurdersverklaring staat dat de huurder is uitgezet wegens hennepteelt. Tegelijkertijd horen we van vertegenwoordigers van woningcorporaties die wij hebben gesproken dat zij proberen te voorkomen dat mensen dakloos worden. Regio Rotterdam (Maaskoepel) kent een zogenaamd Regionaal Vangnet. Dit is een lijst met huurders die na een vonnis van de rechter of een objectieve vaststelling (door burgemeester, deurwaarder, politie of interventieteam) ontruimd zijn uit hun woning. Alle woningcorporaties die in de regio Rotterdam actief zijn werken mee aan het bijhouden van deze lijst. Het doel is om deze huurders een laatste kans te bieden. Onder voorwaarde, zoals begeleiding van zorg- en hulpinstanties, krijgt iemand de kans om een corporatiewoning te huren.

Een zoekslag op de website rechtspraak.nl – op het deel met gepubliceerde uitspraken – met als zoekterm ‘hennepkwekerij’ leert dat er in 2021 54 civielrechtelijke zaken zijn die aan deze zoekterm voldoen. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om het voornemen tot huisuitzetting als gevolg van het kweken van hennep. Een voorbeeld (ECLI:NL:RBROT:2021:7871) dat we nader bekijken, betreft een zaak uit Rotterdam. Op basis van een ‘Meld Misdaad Anoniem’- tip treden

[74] Het gaat hier om lineair verloop; dit maakt de kans dat er sprake is van invloed als gevolg van de Covid-pandemie onwaarschijnlijk.

politiemensen binnen en treffen in de slaapkamer van de woning een zogenaamde 'growtent' aan. Deze vondst wordt in het vonnis als volgt omschreven:

> Bij het betreden van de woning werd door politiemedewerkers van de politie in de slaapkamer van de woning een zogenaamde growtent met een afmeting van 1 meter bij 2 meter aangetroffen met daarin een assimilatielamp die brandde en een luchtafvoersysteem, voorzien van een koolstoffilter. In de growtent stonden diverse plantenpotten op de grond, waarin een afgeknipt steeltje van een hennepplant nog in de aarde zat. Op het bed in de slaapkamer stond een pot waarin henneptoppen zaten. In de woonkamer van de woning stond ook zo'n pot waar henneptoppen in zaten. Aan de toppen zaten nog de stelen van de hennepplanten. Na weging van de twee potten met henneptoppen bleek het nettogewicht van de henneptoppen 123,32 gram. De stroom ten behoeve van de hennepkwekerij bleek legaal te worden afgenomen.

De voorzieningenrechter ontbindt de huurovereenkomst tussen de woningcorporatie Woonstad Rotterdam en de gedaagde. De gedaagde moet binnen 14 dagen na betekenis van het vonnis de woning hebben ontruimd en de sleutels bij Woonstad hebben ingeleverd. Dit voorbeeld illustreert dat het niet altijd om grote hoeveelheden hoeft te gaan en dat er ook niet noodzakelijkerwijs schade aan het pand hoeft te zijn. Deze constatering sluit ook aan bij de definitie van een hennepkwekerij, zoals gebruikt in het eerder aangehaalde hennepconvenant uit Oost-Nederland (artikel 1): "Onder een hennepkwekerij wordt in dit convenant verstaan: een inrichting van welke aard ook, waarin anders dan voor strikt persoonlijk eigen gebruik (niet meer dan vijf planten en niet meer dan vijf gram) hennep wordt geteeld, bewaard, bereid, gedroogd, geknipt of anderszins bewerkt of verwerkt."

4.1.3 Het Project Doorzon (woonfraudeconvenant)

In de gemeente Amsterdam is in de periode 2003-2005 het project Doorzon opgericht.[75] Daarin werken de gemeente, politie, de netbeheerder Liander, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, zes woningcorporaties, Vesteda en Makelaarsvereniging Amsterdam (MvA) samen om woonfraude tegen te gaan (artikel 2, Convenant Doorzon).

Woonfraude wordt in artikel 3 van het convenant gedefinieerd als:

1. Het onrechtmatig gebruik van een woning, waarbij de woning in strijd met de bij of krachtens de in de Huisvestingswet, Woningwet en/of Wet algemene bepalingen omgevingswet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan permanente bewoning, dan wel:
2. De onrechtmatige bewoning van een woning, waarbij een woning die is aangewezen als behorend tot de goedkope woningvoorraad in strijd met het bepaalde bij en krachtens artikel 8 van de Huisvestingswet wordt bewoond.'

[75] Het project Doorzon is tot stand gekomen op verzoek van de politie Amsterdam-Amstelland. Dit verzoek kwam voort uit de behoefte aan een bestuurlijke aanpak van de criminele infrastructuur in mensensmokkelzaken, nadat is geconstateerd dat vaak dezelfde woningen opnieuw werden gebruikt om naar Nederland gesmokkelde illegalen onder te brengen, aldus de inleiding van het convenant Doorzon.

Doelstellingen die uit artikel 4 van het convenant volgen, zijn:

A. Beëindigen van onrechtmatige bewoning van woningen in die behoren tot de aangewezen goedkopen voorraad (als bedoeld in artikel 8 van de Huisvestingswet).
B. Bevorderen van de rechtvaardige verdeling van betaalbare woonruimte.
C. Beëindiging van het onrechtmatig gebruik van woningen in de gemeente Amsterdam, waarbij in strijd wordt gehandeld met de bij of krachtens gestelde voorschriften van de Huisvestingswet, de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
D. Beëindiging van het gebruik van woningen voor criminele doeleinden c.q. het faciliteren van strafbare feiten.
E. Vergroten van leefbaarheid en veiligheid in buurten.

De politiegegevens worden aan de gemeente Amsterdam verstrekt op basis van een zogenaamd Doorzon Proces Verbaal. In het geval van crimineel gebruik van een woning verstrekt de politie gegevens over het gebruik aan het Meldpunt Zoeklicht van de gemeente Amsterdam. Vanuit dit meldpunt wordt vervolgens informatie verder uitgezet bij de woningcorporatie, Vesteda, MvA, de Amsterdamse woningcorporaties en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Alleen noodzakelijke strafrechtelijke informatie voor door de partijen te nemen maatregelen wordt verstrekt (Bijlage 1 van het convenant Zoeklicht, onder A).

Het Meldpunt Zoeklicht is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties. Het meldpunt ontvangt en registreert meldingen over vermoedens c.q. concrete aanwijzingen van woonfraude. Een melding kan door iedereen worden gedaan. Het Meldpunt Zoeklicht geeft de ontvangen meldingen door aan de partij die naar aanleiding van de melding op grond van zijn (wettelijke) taken moet handelen (Bijlage 1 van het convenant Zoeklicht, onder A2). Daarnaast geeft het Meldpunt Zoeklicht dus informatie door aan de samenwerkende partners uit het convenant Doorzon.

De verhuurders treden vervolgens civielrechtelijk op, onder meer door de beëindiging van de huurovereenkomst, en/of het inzetten van (boete) bedingen in de huurovereenkomsten. De gemeente treedt voornamelijk bestuursrechtelijk op, vanuit haar vergunningverlenende, toezicht- en handhavingstaken uit hoofde van de huisvestingsregelgeving en het omgevingsrecht.

Het convenant geldt intussen voor de gehele politie-eenheid Amsterdam. Er zijn binnen de verschillende gemeenten van de eenheid uiteenlopende private partijen aangesloten, aldus een door ons geïnterviewde politiefunctionaris betrokken bij Doorzon. Deze respondent geeft tevens aan dat de administratie van een en ander in de regel weinig moeite kost. Op basis van de mutatie over het incident worden de velden automatisch ingevuld en wordt het document automatisch verzonden via de beveiligde bestandsdeling. Op jaarbasis gaat het naar schatting om enkele honderden Doorzon-verbalen, veelal hennepteelt, maar ook (illegale) prostitutie betreffend, aldus onze gesprekspartner.

Niet alleen in de politie-eenheid Amsterdam is er sprake van een woonfraudeconvenant. Het ontbreekt ons echter aan een totaaloverzicht van alle afgesloten woonfraudeconvenanten, maar

een internet-zoekslag laat zien dat er vele voorbeelden zijn. Dit is een voorbeeld van een dergelijk convenant tussen de gemeente Utrecht en een aantal woningcorporaties.

Binnen het project Doorzon wordt niet systematisch bijgehouden wie als 'foute huurder' kan worden aangemerkt. Wel hebben we van de politie enkele voorbeelden van zaken gekregen die erop wijzen dat het registreren van 'foute huurders' vermoedelijk wel enig preventief effect zou kunnen hebben. Zo is er een vonnis waarbij een tussenpersoon tegen een honorarium van 2.000 euro valse papieren voor huurders levert die anoniem in luxe appartementen willen wonen.[76] Het Amsterdamse politie-onderzoeksteam heeft in die woningen tientallen hennepplantages, harddrugs en luxueuze spullen aangetroffen.[77] Navraag bij de politie leert dat er in het onderzoek 376 personen zijn geïdentificeerd als klant van de malafide tussenpersoon. Onder deze klanten zijn er enkelen die meerdere woningen hebben gehuurd met valse papieren. Zo zijn er vier klanten die twee woningen hebben gehuurd en drie klanten die zelfs drie of meer woningen huren.

De Amsterdamse regionale recherche wijst ook op twee andere voorbeelden waarbij personen meerdere woningen huren voor criminele doeleinden. Zo is er een zaak tegen een verdachte die ten minste vijf woningen heeft gehuurd van zowel particulieren als van woningcorporaties. Ook hierbij is gebruik gemaakt van valse documenten.

In een andere zaak is het een verdachte gelukt om telkens met dezelfde valse werkgeversverklaring woningen te huren van particulieren (soms met tussenkomst van een makelaar) en in vijf van deze woningen is een hennepkwekerij aangetroffen.

De genoemde voorbeelden laten zien dat valse papieren (werkgeversverklaringen) onderdeel vormen van het bemachtigen van een huurpand voor ondermijnende activiteiten. Tijdens de expertbijeenkomst met verhuurders is opgemerkt dat er lege BV's worden opgericht louter met het doel om valse papieren te genereren.[78]

4.1.4 Motus

Het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam ondersteunt een integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het is een samenwerkingsverband van de gemeenten in de regio Rotterdam, de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Douane, de Koninklijke Marechaussee, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) en de provincie Zuid-Holland. Het RIEC Rotterdam focust

[76] Het gaat hierbij om werkgeversverklaringen, salarisspecificaties, afschriften van jaarinkomen, uittreksels uit de Basisregistratie personen, kredietrapporten en/of Verklaringen Omtrent Gedrag.
[77] Vugts, P. (2021). Fraudeur Ronald S. hielp honderden criminelen aan luxeappartementen. *Het Parool*, 21 juli.
[78] Sinds het verlagen van het startkapitaal van een BV tot € 0,01 (oftewel het afschaffen van de startkapitaal eis) is het oprichten van een BV laagdrempelig geworden (oprichtenbv.nl)

zich op de aanpak van drugshandel, vormen van mensenhandel, fraude en misbruik van vastgoed, criminele motorbendes en het witwassen van crimineel verkregen vermogen. Voor misbruik van vastgoed is in 2019 Motus – ondergebracht bij de politie – in het leven geroepen als onderdeel van het Integrale Versterkingsprogramma.[79]

De werkwijze van Motus is recentelijk in kaart gebracht door Hoogeboom (2022). Hieruit blijkt dat het om een klein multidisciplinair team gaat dat op vernieuwende wijze te werk gaat. Een van de zaken waar Hoogeboom op wijst, is het verbeteren van de informatiepositie. Hij schrijft (p. 16-17):

> Het Motus-team gaat samenhang aanbrengen in meldingen. Er zijn in de jaren voor Motus begint (in 2019) vele tientallen meldingen van crimineel pandgebruik geweest. Ook zijn er aanwijzingen dat malafide verhuurmakelaars een rol spelen (…) Motus heeft inmiddels politieregistraties ontsloten (ruim 2.000) en zicht gekregen op ongeveer 160 personen en/of ondernemingen die een bemiddelende rol in de verhuur speelde bij een of meerdere incident(en) in een pand in de RIEC-regio Rotterdam. Deze worden verwerkt in het dasboard en actualiseren de fenomeenbeelden die worden gebruikt om partners te informeren. Het is hierdoor gelukt om de goede van de foute verhuurbemiddelaars te onderscheiden. De harde kern van malafide verhuurmakelaars bestaat naar schatting uit tien tot vijftien figuren die niet in een georganiseerd verband optreden. Ze opereren voornamelijk solistisch en opportunistisch. Ze worden benaderd door criminelen die via via namen en telefoonnummers krijgen van deze verhuurbemiddelaars. Er lijkt geen vaste structuur te bestaan, geen vaste relaties met bekende criminele groepen.

Sinds januari 2020 houdt Motus een informatiebeeld bij op basis van politie-informatie waarin alle verdachte situaties en incidenten in panden in de eenheid Rotterdam worden gemonitord. Deze informatie komt uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH).[80] Met behulp van een zoekvraag worden een keer per week de mutaties met betrekking tot crimineel pandgebruik uit de systemen gefilterd en beoordeeld door analisten. De gegevens worden handmatig verrijkt met informatie van BRP, KvK en het Kadaster. Hierdoor is bij elk incident informatie beschikbaar over de eigenaar en ingeschrevenen van een woning.

Tegelijkertijd geldt dat er geen mogelijkheid is om op eenzelfde wijze systematisch informatie te verzamelen over de huurder van een woning: de persoon die het huurcontract heeft afgesloten. Deze informatie wordt niet centraal geregistreerd, en kan dus slechts via vorderingen of verhoren worden verzameld. Dit gebeurt in veel gevallen niet en daarom bevatten de politiedata weinig informatie over wie de huurders van een pand waren. Het gevolg is dat Motus in haar

[79] Het Integrale Versterkingsprogramma wordt gefinancierd door het Ondermijningsfonds van het Ministerie van JenV. Het bestaat uit zes versterkingspijlers en twee versterkingsplannen, die een samenhangend geheel vormen en elkaar onderling versterken. Hoewel de pijlers en plannen fungeren als 'buitenboordmotor' voor de versterking van de aanpak is er een duidelijke wisselwerking met het reguliere werk van het RIEC, aldus een van onze respondenten.

[80] In BVH is 'artikel 8 informatie' opgenomen, refererend aan artikel 8 (uitvoering van de dagelijkse politietaak) van de Wet Politiegegevens.

data noodgedwongen slechts kijkt naar de betrokkenen bij een pand. Betrokkenen zijn alle personen die gedurende een incident aan een pand te verbinden zijn, zoals gebruikers en aanwezigen.

Wij hebben Motus benaderd met het verzoek om ons casuïstiek te overleggen, op basis van politie-informatie, waarbij een betrokkene een of meerdere panden heeft misbruikt van verschillende verhuurders (pandeigenaren); dat verzoek is gehonoreerd. We zien dan het volgende beeld: in de Motus-database staan 1.302 incidenten waarin een of meerdere strafbare feiten zijn geconstateerd in de periode van januari 2020 t/m april 2022. Aan deze incidenten zijn 2.780 unieke natuurlijke personen in de rol van betrokkene aan de zaak gekoppeld; 24 van deze betrokkenen hebben een of meerdere panden misbruikt van verschillende verhuurders, ofwel bijna 1 procent van de betrokken personen.

Deze 24 personen zijn betrokken bij het misbruiken van in totaal 59 huurpanden. Het gaat overwegend om 'het vervaardigen van softdrugs' (hennepkwekerijen) – 22 panden – en illegale prostitutie (19). In de overige panden (18) gaat het om de opslag van softdrugs (5), illegaal gokken (2) of een combinatie van meerdere criminele activiteiten.

Van de 59 huurpanden zijn er 7 in het bezit van een woningcorporatie. Van alle panden is de eigenaar bekend. Bij ten minste 14 panden is bij de verhuur gebruik gemaakt van een tussenpersoon. Het feit dat het om slechts 7 corporatiewoningen gaat, is opvallend, want als we naar alle door Motus geregistreerde incidenten kijken, dan vindt meer dan de helft van deze incidenten plaats in een corporatiewoning.[81] Dit impliceert dat corporatiehuurders meestal maar éénmalig in het Motus-bestand voorkomen. Dit wordt vermoedelijk verklaard door het feit dat veel van deze bewoners niet een huurcontract aangaan met de intentie om criminele activiteiten te ontplooien, maar daar worden ingetrokken, omdat ze (financieel) kwetsbaar zijn (geworden), aldus een vertegenwoordiger van de Rotterdamse woningcorporatie Woonbron.[82] Uit het onderzoek van Woonbron blijkt dat in 60 procent van de incidenten de huurder er al minimaal vijf jaar in de corporatiewoning zit.

Een nadere blik op de eerder genoemde 59 huurpanden, waarbij een betrokkene is geregistreerd die een of meerdere panden heeft misbruikt van verschillende verhuurders, leert dat meeste van deze in de gemeente Rotterdam (43) liggen. De overige 16 panden liggen in de andere gemeenten van de regio met Ridderkerk (6) als hoogst scorende.

[81] Nieuwsbericht Aanpak ondermijnende criminaliteit: corporaties spelen belangrijke rol op de website van de koepelorganisatie Aedes.
[82] Te lezen op de site van Motus onder het kopje *Samenwerking met woningcorporatie Woonbron*.

4.1.5 Waarderingsregister Huurders (WRH)

Het Waarderingsregister Huurders (WRH) is in 2003 van start gegaan op initiatief van de Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt (SBWH). Dit register is opgericht met de toestemming van het College bescherming persoonsgegevens. Er is echter geen hernieuwde toestemmingsaanvraag ingediend bij de AP en daardoor is het register in december 2021 opgeheven.

Het register werkte als volgt: de verhuurder wordt lid (voor €40 per jaar) en voert gegevens van huurders in. Bij het beëindigen van het huurcontract krijgt de huurder het predicaat 'goede huurder', tenzij er bewijs is dat het om een 'slechte huurder' gaat. SBWH beoordeelt of de documentatie daarvoor voldoende overtuigend is. Aan de 'slechte huurder' wordt een code toebedeeld die samenhangt met de ernst en aard van het vergrijp, zoals de hoogte van de huurschuld, de mate van overlast of de hoogte van het schadebedrag, waarbij aan elke gradatie een specifieke bewaartermijn hangt. Leden kunnen op achternaam en geboortedatum van een huurder in spe zoeken in het register. Per zoekopdracht wordt €2,50 in rekening gebracht.

Van 'slechte huurders' worden de volgende gegevens vastgelegd: voorletter(s), achternaam, geboortedatum, geboorteplaats, hoogte van de schuld en de eerdergenoemde codering en het adres van het verhuurde pand.

Uiteindelijk is het systeem geen succes geworden. Dit heeft, aldus de initiatiefnemer, vooral te maken met de tijd die het in de regel kost om het register te vullen. Veel verhuurders blijken wel informatie te willen ontvangen, maar willen in de praktijk toch eigenlijk veel minder moeite doen om ook informatie te verstrekken aan het systeem. Het oorspronkelijke idee, namelijk om iedereen (alle huurders) te registreren is echter nooit van de grond gekomen. In 2021 is de database nog slechts 37 keer geraadpleegd. Er zijn in de acht jaar dat het register heeft bestaan overigens wel enkele hits op foute huurders geweest. De initiatiefnemer van het systeem is van mening dat er per saldo meer rendement is te behalen met een keurmerk voor makelaars en vooral ook door makelaars te leren goed te screenen aan de voorkant van het verhuurproces.[83]

[83] Tijdens het onderzoek hebben we meermaals contact met de initiatiefnemer van dit systeem. Bij een van die contacten in oktober 2022 vertelt hij net terug te zijn teruggekeerd van een sessie op een makelaarskantoor waar hij tijdens een cursusdag een groep makelaars onder andere de kneepjes van het screenen op valse bedrijfsdocumenten heeft bijgebracht. Tijdens de les van die dag herkent een makelaarcursist tot zijn schrik een van voorbeelden van de valse documenten (een valse werkgeversverklaring en een loonstrook) die door de docent worden getoond tijdens de les. De makelaar blijkt dan recentelijk op basis van een kopie van datzelfde document van dat (blijkbaar) valse, niet bestaande bedrijf een woonruimte aan iemand te hebben verhuurd. De docent (ervaren op het terrein van hennepplantages in huurpanden) verzekert hem daarop dat de kans dat dit inderdaad een 'foute huurder' betreft, ongeveer 100 procent is.

4.2 De visie van de vertegenwoordigers van de verhuursector

Verhuurders in de online enquête over de effectiviteit
Ter afsluiting van de online enquête voor dit onderzoek – waar respondenten afkomstig van 213 organisaties aan hebben deelgenomen (zie Bijlage 4) – is aan alle deelnemers (zijnde vertegenwoordigers van verhurende partijen) de 'open vraag' gesteld wat volgens hen het nut is van het delen van informatiedeling over hun huurders met andere verhuurders (derden) bij (het vermoeden van) crimineel pandgebruik. Ongeveer driekwart van de 124 verhuurders die deze vraag hebben beantwoord, blijkt positief hierover te denken. De respondenten onderschrijven het algemeen belang van het voorkomen en aanpakken van crimineel pandgebruik en ondermijnende criminaliteit, erkennen dat hiervoor meer nodig is en denken dat het delen van informatie, mits vertrouwelijk en zorgvuldig, hieraan kan bijdragen. Sommige respondenten wijzen erop dat het delen van informatie naar verwachting bovendien ook een preventief effect heeft op crimineel pandgebruik. Ze zeggen daarover onder meer:

> Als dit onderling gedeeld mag worden dan wordt het risico verlaagd dat een huurder met de verkeerde intentie wel ergens anders in aanmerking kan komen voor een huurwoning. Wel vinden wij dat elke makelaar zijn verantwoordelijkheid moet nemen om een uitgebreide huurcheck uit te voeren.

> Het delen voorkomt veel ellende bij andere makelaars/verhuurders. Als anderen het ook met ons delen hebben wij daar ook voordeel van.

> Binnen de branche kan het delen nuttig zijn, in verband met rechtvaardige woonruimteverdeling en voorkomen van shoppen van criminelen tussen verschillende corporaties.

Bij een kwart van de 124 reacties worden vraagtekens gezet bij het nut van het delen van informatie met derden. De betrokkenen vinden dat de aanpak van criminaliteit geen taak is van verhuurders, maar eerder van de politie of van de andere opsporingsinstanties. Ze denken dat een centraal systeem van verdachte huurders makkelijk kan worden omzeild. Twee deelnemers aan de enquête omschrijven deze bedenkingen als volgt:

> Denk dat het kan helpen, echter het is alleen van korte termijn. Er zullen snel (vakantie) boekingen op andere namen gemaakt gaan worden met nieuwe e-mailadressen. Dus een centraal bestand is direct te omzeilen door de mensen met verkeerde intenties. Of men boekt via booking.com waardoor wij bijna geen persoonsgegevens krijgen om iets mee te doen.

> Wij zijn geen handhavers en willen dat ook niet worden. Als wij crimineel pandgebruik zouden vermoeden zouden we dat melden bij de politie die dan vervolgens haar werk kan doen.

Vertegenwoordigers van verhuurorganisaties over de effectiviteit
Tijdens de interviews met de vertegenwoordigers van verhuurorganisaties komt ook de vraag naar effectiviteit ter sprake. Een respondent die het beheer doet voor institutionele vastgoedbeleggers werpt bij dit thema de vraag op of een zwarte lijst wel zou helpen bij het screenen van

toekomstige huurders. Filosoferend over het antwoord, wijst de respondent op het gevaar dat een assetmanager zich dan alleen nog maar op zo'n lijst zou gaan richten: "Alles erop is fout en alles wat er niet op staat is goed". Dat zou in zijn ogen een ongewenste situatie zijn. Daarnaast merkt deze respondent op dat vooral nieuwe ondernemingen (start-ups) een probleem zijn: "Die kun je scannen wat je wil, maar die komen op heel weinig lijsten naar voren." De boodschap is dat – los van een eventuele zwarte lijst – het vooral van belang is huurders in spe zo goed mogelijk te screenen aan de voorkant.[84]

Een andere gesprekspartner reflecteert in dit verband niet zozeer op het nut van het onderling delen van informatie door verhuurders, maar wijst er op dat bij de leden van zijn brancheverenigingen vooral een sterke behoefte leeft om bij twijfels over een huurder de politie te kunnen bevragen. Hierbij verwijst deze respondent naar het Stoplichtmodel (zie §4.1.1) dat voorheen in gebruik was.

In de gesprekken wordt ook gewezen op het maatschappelijk effect van het tegengaan van crimineel pandgebruik. "Als je 75 procent van de hennepteelt in woonhuizen zou kunnen tegengaan, dan komen er 20.000 huizen vrij op de woningmarkt", aldus een geïnterviewde. Hiermee is natuurlijk niet de vraag beantwoord in welke mate het onderling delen van informatie door verhuurders hieraan bij zou kunnen dragen. Wel zegt deze respondent dat hij geregeld 'oude klanten' tegenkomt. Het gaat dan weliswaar steeds om andere katvangers, maar ze blijken steeds vanuit hetzelfde bedrijf te opereren; vanaf dezelfde bankrekeningen blijken dan telkens dezelfde nepsalarissen overgemaakt te worden.

4.3 Opsporingsorganisaties en samenwerkingsverbanden

De meningen van geïnterviewden die werkzaam zijn bij opsporingsinstanties (politie) en samenwerkingsverbanden (veelal RIEC) over het nut van een 'foute huurders'-database lopen uiteen. Sommigen denken dat een dergelijke database functioneel zou kunnen zijn, omdat daarmee een deel van de malafide activiteiten kan worden tegengehouden. Er zijn echter ook kritische geluiden. De scepsis wordt vooral gevoed door de constatering dat lang niet altijd de huurder het probleem is, maar in sommige gevallen, behalve de huurder, ook de verhuurder dan wel de verhuurmakelaar. Huurders zijn vaak katvangers, die zonder probleem vervangen kunnen

[84] Voor het screenen van potentiële huurders werkt Woningcorporatie Mitros in Utrecht met een woningpaspoort. Op de Mitros-site voor middenhuurwoningen kunnen belangstellenden het zogenaamde Qii-paspoort aanmaken. Qii is een dienst, waarmee er in een beveiligde online omgeving, AVG-proof, persoonsgegevens worden verzameld. De gegevens die worden opgehaald komen van de Belastingdienst, Mijn Overheid en het UWV. Naar aanleiding van de geverifieerde gegevens in de Qii-omgeving, kijkt de corporatie vervolgens of de huurder in spe voldoet aan de eisen van de middenhuurwoning. Het aanmaken van een Qii is gratis. De verhuurder, ontvangt toegang tot het beveiligde Qii-platform, waar alleen de verhuurder de relevante gegevens kan inzien. De werkwijze voorkomt in elk geval dat huurders bijvoorbeeld op basis van gefingeerde werknemersverklaringen of valse loonstroken een huurpand kunnen betrekken.

worden (Stam et al., 2022).[85] Daarnaast geeft een 'zwarte lijst' een verhuurder een excuus om niet gedegen te screenen aan de voorkant.

> Het gaat keer op keer om de vraag: 'Wie is de verhuurder?' 'Wie is de bemiddelaar?' De vraag is natuurlijk vooral ook aan wie je eventueel jouw pand in beheer geeft. En wie is die huurder? En daar zijn veel mogelijkheden om de boel mee naar je hand te zetten. En dat ga je niet voorkomen met een lijstje 'foute huurders'.
>
> Ik ben geen voorstander van een zwarte lijst van huurders; veel eerder zou je de facilitators, de verhuurders moeten aanpakken. Een zwarte lijst van huurders is bovendien problematisch vanwege de maatschappelijke consequenties die het zal hebben voor mensen die erop staan.

Daarnaast is de vraag wat de geïnterviewde politiefunctionarissen verwachten van een dergelijke database voor de opsporing. Enkele politierespondenten hebben daar wel vergezichten bij. Ze wijzen dan op het vergelijken van namen met die uit de eigen administratie en het in kaart brengen van mogelijke netwerken. Daarnaast zijn er tegelijkertijd ook wel twijfels daarover gezien de waarschijnlijk relatief geringe opsporingscapaciteit voor dit soort zaken.

4.4 Recidiverende drugsverdachten

Om een indicatie te krijgen van de mate waarin een persoon meerdere malen een pand huurt ter facilitering van ondermijnende drugscriminaliteit, gaan we na hoeveel personen er meer dan één keer als verdachte zijn aangemerkt bij drugshandel en/of -productie in de periode 2017 t/m 2021. Hierbij tekenen we aan dat dit niet meer is dan een indicatie, omdat we immers niet weten of het om een koop- of huurpand gaat en, omdat we niet weten – in het geval van een huurpand – of de verdachte de huurder van het pand is. We kunnen de uitkomst van deze exercitie echter wel beschouwen als bovengrens. Het percentage dat uit de berekening naar voren komt, is het getal dat zou gelden als alle verdachten inderdaad huurder zouden zijn geweest. Of dit in werkelijkheid voor 10, 30, of 50 procent van de verdachten geldt, kunnen we op basis van de voorliggende informatie echter niet vaststellen.

Er zijn 28.008 unieke verdachten betrokken bij 18.566 geregistreerde drugshandel/productie incidenten (zie ook Bijlage 5). Hiervan komen 3.101 personen meer dan één keer voor als verdachte van drugshandel/productie in de periode 2017 t/m 2021. Dit komt overeen met een percentage van 11 procent. We kunnen daarmee met zekerheid zeggen dat 89 procent van de verdachten slechts aan één pand is gelinkt. In Tabel 4.1 is weergegeven voor hoeveel drugshandel/productie incidenten de 28.808 verdachten voorkomen.

[85] De belangrijkste resultaten van het onderzoek worden besproken in een artikel in Secondant van het CCV.

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde drugshandel/productie feiten per verdachte (2017-2021)

	Aantal	Percentage
1 keer	24.907	88,9 %
2 keer	2.477	8,8 %
3 keer	433	1,5 %
4 keer	92	0,3 %
5-9 keer	83	0,3 %
10-19 keer	16	0,1 %
Totaal	**28.008**	**100,0 %**

We kunnen dus stellen dat de kans dat een verdachte voor een tweede keer (of nog vaker) voorkomt 11 procent is. Het werkelijke percentage is echter (aanzienlijk) lager. Naarmate er meer medeverdachten zijn, wordt de kans bovendien kleiner dat de verdachte in kwestie de huurder van het pand is geweest. Van de 3.101 verdachten hebben er 487 (16 procent) geen medeverdachten.

Uit Tabel 4.1 blijkt dat het gros van de verdachten die meer dan één keer voorkomen voor drugshandel of -drugsproductie voor twee feiten te boek staat. We bekijken deze groep van verdachten nader om meer inzicht te krijgen in de vraag hoe het eerste feit zich verhoudt tot het tweede feit.[86] We gaan in op de volgende vragen: *wanneer* is het tweede incident geregistreerd ten opzichte van het eerste incident (jaartal), wat is het *type delict* (hetzelfde of een ander feit), wat is *de plaats* waar de incidenten zich hebben voorgedaan (dezelfde of een andere plaats) en wat is het *type pand* (hetzelfde of een ander type pand)?

Iets meer dan de helft van deze personen wordt in hetzelfde jaar van beide drugsfeiten verdacht (de met blauw gemarkeerde getallen in Tabel 4.2).[87] Met betrekking tot de bewaartermijn van gegevens over 'foute huurders' laat Tabel 4.2 zien dat vanuit het oogpunt van effectiviteit er wel sprake is van een zeker uitdovingseffect met de jaren, maar dat zelfs na vijf jaar er nog steeds winst lijkt te behalen. Van de 899 personen die in 2017 van het eerste drugsfeit zijn verdacht, wordt het tweede drugsfeit bij 414 personen (46 procent) eveneens in 2017 geregistreerd. In de jaren daarna loopt dit percentage af van 22 procent in 2018 naar 7 procent in 2021.

[86] Het is inzichtelijker om twee feiten met elkaar te vergelijken dan drie of vier. Daarbij komt dat we hiermee zicht hebben op 80 procent van de recidiverende verdachten.

[87] Naarmate we verder in de tijd komen gedurende de periode 2017 t/m 2021 neemt het aantal verdachten met twee feiten ogenschijnlijk af. Dit is logisch, want iemand die in 2017 van het eerste incident wordt verdacht volgen we vier jaar, terwijl iemand die in 2021 start alleen in dat kalenderjaar wordt gevolgd. Het rendement van het tegenhouden van 'foute huurders' wordt groter naarmate de periode waarover wordt gekeken langer wordt.

Tabel 4.2 Pleegjaar van het eerste en tweede drugshandel/productie feit

	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
2017	414	197	142	86	66	899
2018		240	158	106	73	581
2019			223	137	85	445
2020				217	129	348
2021					204	204
Totaal	**414**	**437**	**523**	**546**	**557**	**2.477**

Het merendeel van de personen (1.806; 73 procent) is als verdachte aangemerkt van hetzelfde type drugsfeit, dat wil zeggen dat beide feiten betrekking hebben op handel met alleen harddrugs dan wel alleen softdrugs of productie van alleen harddrugs of alleen softdrugs. Tabel 4.3 geeft hiervan een nadere uitsplitsing. Hieruit blijkt dat 59 procent van de 2.477 verdachten zich uitsluitend richten op de productie van softdrugs (hennep).

Tabel 4.3 Type delict bij de twee drugsfeiten

	Aantal	Percentage
Drugshandel	**438**	**18 %**
- Alleen harddrugs	255	10 %
- Alleen softdrugs	31	1 %
- Hard en softdrugs	152	6 %
Drugsproductie	**1.635**	**66 %**
- Alleen harddrugs	64	3 %
- Alleen softdrugs	1.456	59 %
- Hard en softdrugs	115	5 %
Drugshandel en -productie	**404**	**16 %**
Totaal	**2.477**	**100%**

Voor 1.428 van de 2.477 verdachten (58 procent) geldt dat de twee drugsincidenten zich in dezelfde plaats hebben voorgedaan. Op gemeentelijk niveau ligt dit aantal op 1.506 (61 procent) en voor 2.065 verdachten (83 procent) geldt dat beide incidenten zich in dezelfde provincie hebben voorgedaan. Dit betekent dat 17 procent van de verdachten het tweede feit in een andere provincie heeft gepleegd. Tabel 4.4 laat zien in welke provincie het eerste en het tweede delict is geregistreerd en voor welk percentage deze twee delicten in dezelfde provincie zijn gepleegd. Er zijn wel verschillen per provincie, maar er tekent zich geen duidelijk patroon af.

Tabel 4.4 Pleegprovincie van het eerste en tweede drugshandel/productie feit

	1e delict	2e delict	Dezelfde provincie	% dezelfde provincie
Groningen	84	84	66	79 %
Fryslân	100	99	78	78 %
Drenthe	73	70	47	66 %
Overijssel	218	212	175	81 %
Gelderland	276	300	234	81 %
Utrecht	118	122	88	73 %
Flevoland	85	89	65	75 %
Noord-Holland	286	269	224	81 %
Zuid-Holland	479	480	426	89 %
Zeeland	92	97	85	90 %
Noord-Brabant	409	396	345	86 %
Limburg	257	259	232	90 %
Totaal	**2.477**	**2.477**	**2.065**	**83 %**

Wat betreft het type pand waarin het drugshandel/productie-feit is geconstateerd, komt 'woning' – zoal eerder opgemerkt – veruit het meeste voor. Daarmee is het ook logisch dat zowel het eerste als het tweede delict veelal in een woning plaatsvindt. Als de plaats delict een bedrijfspand, een opslagplaats of een agrarisch gebouw is, dan is de kans dat beide delicten in hetzelfde type pand zijn geregistreerd aanmerkelijk minder groot (zie Tabel 4.5). Dit laat zien dat verdachten van drugshandel en -productie zich niet uitsluitend op één vastgoedsoort richten. Of dit ook geldt voor degenen die de rol van huurder hebben, kunnen we niet met zekerheid vaststellen, maar dat ligt wel in de rede.

Tabel 4.5 Type pand van het eerste en tweede drugshandel/productie feit

	1e delict	2e delict	Hetzelfde type pand	% hetzelfde type pand
Woning	1.853	1.875	1.610	86 %
Bedrijf	514	490	283	56 %
Opslag	83	87	21	25 %
Agrarisch	27	25	5	19 %
Totaal	**2.477**	**2.477**	**1.919**	**77 %**

4.5 Belangrijkste bevindingen

De vraag naar de effectiviteit van onderlinge informatiedeling door verhuurders over 'foute huurders' laat zich niet eenduidig beantwoorden. Wel is er voldoende empirisch bewijs dat dezelfde personen meerdere keren verschillende panden huren voor criminele doeleinden. Dit blijkt uit initiatieven om woonfraude tegen te gaan. Een analyse van politiegegevens leert dat ongeveer 10 procent van de personen die verdacht zijn van betrokkenheid bij drugsproductie en/of -handel in woningen of andere panden wederom als verdachte is aangemerkt voor deze

feiten binnen een periode van vijf jaar. In hoeverre dit ook geldt voor de huurder van een pand is niet bekend.

De cijfers van Aedes suggereren dat het om ruim honderd personen gaat die op jaarbasis uit hun woning worden gezet als gevolg van drugshandel/productie. De verhuurmarkt omvat meer dan corporatiewoningen, maar zij vertegenwoordigen wel een belangrijk deel en daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het aantal personen dat in aanmerking zou komen voor opname in een eventueel registratiesysteem van 'foute huurders' hooguit enkele honderden personen op jaarbasis betreft.

De vraag is of het tegenhouden van deze personen – door het aanleggen van een 'zwarte lijst' – daadwerkelijk leidt tot een vermindering van het aantal 'foute huurders'. Immers: wordt de rol van 'foute huurder' niet gewoon overgenomen door iemand anders – die nog niet op de zwarte lijst figureert? Belet het daadwerkelijk criminele groepen toegang tot het huren van vastgoed?

Het hier voorliggend onderzoek geeft echter geen uitsluitsel over de mate van werkzaamheid van de maatregel. Bovendien zien we dat de meningen in het veld erover uiteenlopen. Zo neigen verhuurders tot een 'ja' (wel effect), terwijl vertegenwoordigers van opsporingsinstanties in meerderheid tot 'nee' (geen effect) neigen.

De onderzoeksvraag richt zich niet op de vraag of er van andere instrumenten dan onderling informatiedelen meer is te verwachten. We hebben ons daar dan ook niet direct mee bezighouden, maar ongevraagd geven veel respondenten aan dat het echte probleem toch meer bij de groep van malafide verhuurders en verhuurmakelaars gezocht moet worden. En, bij het feit dat veel leed kan worden voorkomen door zo goed mogelijk aan de voorkant van het verhuurproces de huurder in spe te screenen. In veel mindere mate wordt gesteld dat informatie van andere verhuurders wordt gemist. En als het al gaat om het delen van relevante informatie rond mogelijk 'foute huurders' dan wordt toch vooral de wens geuit om inzicht te krijgen in politie-informatie.

Onderzoek laat zien dat veel van de 'foute huurders' van vooral corporatiewoningen op een gegeven moment in de greep van criminele groepen zijn gekomen. Het begeleiden en afschermen van criminele invloeden van deze groep – zoals wordt gedaan binnen het Regionaal Vangnet van de regio Rotterdam – lijkt een goede bouwsteen te vormen om daartegen een barrière op te werpen.

5. Knelpunten en risico's bij het delen van informatie rond crimineel pandgebruik

Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op praktische en juridische knelpunten en risico's bij het delen van informatie over crimineel pandgebruik door verhuurders onderling en met opsporingsdiensten. Tevens wordt gevraagd in hoeverre en op welke wijze deze knelpunten en risico's kunnen worden voorkomen dan wel tegengegaan.

Het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard tussen verhuurders onderling kan – binnen de huidige wetgeving – alleen met een vergunning van de AP. De afweging voor het toekennen van een dergelijke vergunning wordt gemaakt op basis van de AVG en de UAVG. Een uiteenzetting over het juridische kader voor het verwerken van persoonsgegevens met de nadruk op het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is te vinden in Bijlage 6.

Bij de bespreking van de juridische knelpunten en risico's is uitgegaan van een vooralsnog denkbeeldig registratiesysteem waarin gegevens over ondermijnende criminele activiteiten, zoals het opslaan en vervaardigen van soft- en harddrugs, witwassen of de opslag van illegale wapens worden opgenomen. Deze gegevens zijn in het registratiesysteem gekoppeld aan natuurlijke personen (huurders).

In §5.1 gaan we echter eerst in op de praktische knelpunten genoemd door vertegenwoordigers van verhuurorganisaties. Voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard geldt dat deze rechtmatig moet zijn en dat dit tevens moet gebeuren vanuit een zwaarwegend belang. In dit hoofdstuk staan we daarom stil bij de eisen die worden gesteld aan rechtmatige gegevensverwerking (§5.2) en aan een zwaarwegend belang van derden (§5.3). In §5.4 bespreken we mogelijke alternatieven om hetzelfde doel te bereiken. In §5.5 komt informatiedeling met opsporingsinstanties aan de orde en in §5.6 publiek-private samenwerking. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste bevindingen (§5.7).

5.1 Praktische knelpunten

In hoofdstuk 3 is een aantal kanttekeningen (risico's) benoemd van het onderling delen van informatie over crimineel pandgebruik door verhuurders onder de noemer van 'bereidheid tot informatiedeling'. Het merendeel van deze kanttekeningen kan worden gevat onder de noemer juridisch knelpunt, maar er zijn daarnaast ook 'praktische' risico's benoemd. We sommen deze risico's hier nog even op – met verwijzing naar hoofdstuk 3 – en richten ons in dit hoofdstuk verder op de juridische knelpunten. Ten aanzien van de praktische knelpunten hebben we eerder in deze rapportage onderstaande punten opgetekend.

- Een rem op de bereidheid informatie te willen delen, is de angst voor represailles als ‘foute huurders’ op de hoogte komen van de vermelding in het systeem (en dat komen ze volgens de wettelijke vereisten die daarvoor gelden).
- Een knelpunt van een andere orde is de observatie van een van de respondenten die heeft gewerkt met een systeem dat lijkt op een ‘foute huurders’-database, dat de animo om aan de database ook informatie te verstrekken in de regel nogal laag is. Het credo lijkt hier toch vooral te zijn: ‘informatie graag ontvangen, maar een tijd investeren in het geven van informatie liever niet’.
- En ten slotte tekenen we op dat er soms ook gewoon schroom zal bestaan om iets te (laten) registreren in de database rond een ‘foute huurder’, omdat degene die de schade heeft geleden (het slachtoffer, zijnde de verhuurder) daarmee naar een collega-verhuurder moet erkennen dat hij/zij erin is getuind.

5.2 Rechtmatige gegevensverwerking

Verwerking van persoonsgegevens is alleen rechtmatig, indien dit op een grondslag uit artikel 6 van de AVG wordt gedaan (zie Bijlage 6). Voor de door verhuurders genoemde verwerkingen ligt de grondslag in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, AVG: noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of een derde. Een verwerking op grond van de grondslag gerechtvaardigd belang is alleen rechtmatig als aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: een gerechtvaardigd belang, de noodzaak van verwerking voor de behartiging van dit belang en een afweging van de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke en de betrokkenen.[88] Verder moet doel het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt vooraf worden vastgelegd (doelbinding). Bovendien geldt dat wanneer gegevens worden verstrekt de verwerker moet nagaan of de doelstellingen van het verwerken en verstrekken met elkaar overeenkomen (zie verder §6.4).

Hieronder bespreken we het gerechtvaardigd belang (§5.2.1, de noodzakelijkheidstoets (§5.2.2), en de belangenafweging (§5.2.3).

5.2.1 Gerechtvaardigd belang

Verhuurders beogen door het verwerken van persoonsgegevens hun eigen belang(en) te beschermen en/of illegaliteit in hun eigen woonruimten te voorkomen en bestrijden. De bescherming van eigendom vormt de uitoefening van een fundamenteel recht zoals opgenomen in artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 1 van het eerste

[88] Zie HvJ, 29 juli 2019, nr. C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629 en bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 23 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5111, r.o. 14, jo. Raad van State 27 juli 2022, RVS:2022:2173 en Rb. Amsterdam 22 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5565, r.o. 2.2.

protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en is als zodanig een gerechtvaardigd belang.[89] Daarnaast wordt bij onrechtmatig gebruik een woning voor andere doeleinden gebruikt dan reguliere huisvesting.[90] Wanneer criminele activiteiten door huurders in een woonruimte plaatsvinden, is er sprake van onrechtmatig gebruik en wordt woonfraude (woonfraude is een specifiekere vorm van fraude[91]) gepleegd. Het tegengaan van fraude wordt in de AVG aangemerkt als een gerechtvaardigd belang om het recht op privacy van betrokkenen in te perken.[92] Dit volgt ook uit de opinie van Werkgroep artikel 29 (WP29, de voorloper van de European Data Protection Board) uit 2014, waarin staat dat onder meer preventie van fraude en misbruik van diensten worden aangemerkt als een gerechtvaardigd belang.[93] Daarnaast blijkt ook uit de wetsgeschiedenis van de UAVG dat het tegengaan van fraude als een zwaarwegend belang voor een bedrijf geldt.[94] Het belang van verhuurders kan dus als een gerechtvaardigd belang worden aangemerkt.

Wat volgens de AP niet als een gerechtvaardigd belang kwalificeert, is een algemeen belang van 'de samenleving' (zoals het bestrijden van ondermijning).[95] Het is volgens de AP voor zo'n algemeen belang aan de wetgever om te voorzien in concrete wetgeving. Er bestaat voor verhuurders geen algemene wettelijke verplichting of taak om ondermijning te bestrijden of te voorkomen. De vraag is of deze uitleg in lijn is met een recente uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, gevolgd door de Raad van State, waaruit volgt dat gerechtvaardigde belangen niet direct uit de wet hoeven te volgen.[96] Er bestaat dus nog discussie over wat een gerechtvaardigd belang is. De AP gaat hierbij uit van een positieve toets; er moet volgens de AP sprake zijn van een "legitiem en daarmee concreet 'tot de wet behorend, wet zijnde, in een wet vastgelegd' belang". Daartegenover staat een 'ruimhartigere' visie die uitgaat van een negatieve toets; elk belang is gerechtvaardigd tenzij dat bij wet verboden is.[97] De Rechtbank Amsterdam heeft over de vraag hoe het begrip 'gerechtvaardigd belang' moet worden uitgelegd, recentelijk prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.[98]

In de praktijk kan een registratiesysteem indirect wel bijdragen aan het tegengaan van ondermijnende activiteiten in de verhuursector. Over het feit dat een bedrijfsbelang van een onderneming tot op zekere hoogte ook kan samenvallen met een algemeen belang, wordt in de opinie van de WP29 het volgende gezegd: [99]

[89] Autoriteit Persoonsgegevens, 2018.
[90] Ferwerda et al. 2007.
[91] Ferwerda & Rijnink 2020.
[92] Overweging 47 AVG.
[93] Groep Gegevensbescherming artikel 29 2014, p. 30.
[94] *Kamerstukken II* 2017-18, 34851, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 47.
[95] Autoriteit Persoonsgegevens 2020.
[96] Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 23 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5111, en Raad van State 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2173.
[97] Rb. Amsterdam 22 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5565, r.o. 3.1.
[98] Rb. Amsterdam 22 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5565.
[99] Groep Gegevensbescherming artikel 29 2014, p. 43.

> Over het algemeen kan het feit dat een voor de verwerking verantwoordelijke niet alleen in zijn eigen gerechtvaardigde (bedrijfs)belang handelt, maar ook in het belang van de bredere samenleving, dit belang meer 'gewicht' geven. Hoe zwaarwegender het algemeen belang of het belang van de bredere samenleving en hoe duidelijker wordt erkend en verwacht in de gemeenschap en door de betrokkenen dat de voor de verwerking verantwoordelijke actie kan ondernemen en gegevens kan verwerken ter behartiging van deze belangen, hoe zwaarder dit gerechtvaardigde belang meeweegt bij de afweging.

Beargumenteerd zou dus kunnen worden dat het feit dat een registratiesysteem indirect bijdraagt aan het algemene belang van het bestrijden van ondermijning, het gerechtvaardigde belang van verhuurders zwaarder moet meewegen bij de afweging.

5.2.2 Noodzakelijkheidstoets

Voor de noodzakelijkheidstoets kan, omdat het gerechtvaardigd belang wordt afgedekt door de zwaardere toets van het zwaarwegend belang, worden verwezen naar §5.3 over noodzakelijkheid in het kader van artikel 35 UAVG.

5.2.3 Belangenafweging

Artikel 6, lid 1, sub f AVG vereist ook een belangenafweging tussen de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of derde enerzijds en de belangen van de betrokkene anderzijds. Bij de afweging worden onderstaande factoren meegewogen:[100]

- de gevolgen voor de betrokkene;
- de (aanvullende) waarborgen die de verwerkingsverantwoordelijke of derde heeft getroffen om ongewenste gevolgen voor de betrokkene te voorkomen of beperken;
- de ernst van de inmenging op het grondrecht van de betrokkene;
- of de betrokkene de verwerking min of meer kan verwachten, bijvoorbeeld als vervolg op een eerdere verwerking waarvoor diegene toestemming heeft gegeven of als vervolg op verwerkingen die noodzakelijk zijn om een contract uit te voeren

De vraag is dus of het gerechtvaardigde belang van verhuurders opweegt tegen de belangen en fundamentele vrijheden van betrokkenen. Om de getroffen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van betrokkenen te kunnen verantwoorden, zullen waarborgen moeten worden getroffen die deze inbreuk verminderen. Waarborgen spelen een belangrijke rol bij de vermindering van ongewenste gevolgen voor betrokkenen, en kunnen eraan bijdragen dat niet zomaar aan het gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke voorbij wordt gegaan. Het is natuurlijk niet zo dat uitsluitend waarborgen alle verwerkingen onder alle omstandigheden rechtvaardigen.[101] In hoofdstuk 6 komen mogelijke technische en organisatorische waarborgen die kunnen worden getroffen aan bod.

[100] Autoriteit Persoonsgegevens 2020, p.4.
[101] Groep Gegevensbescherming artikel 29 2014, p. 37.

Bij twee eerder afgegeven vergunningen voor het regionaal delen van een zwarte lijst tussen woningcorporaties komt de AP tot het oordeel dat een registratiesysteem een noodzakelijk middel is om ongewenst huurdersgedrag tegen te gaan. Zo oordeelt de AP eerder bij het samenwerkingsverband De Maaskoepel, bestaande uit woningcorporaties in de stadsregio Rotterdam, dat het regionale registratiesysteem voor deelnemende woningcorporaties een noodzakelijke, aanvullende maatregel is om ontruimingen te reduceren. Het hoge aantal ontruimingen veroorzaakt door probleemhuurders, en de daarmee gepaard gaande kosten, veroorzaken volgens de AP een groot probleem die met de toenmalige middelen onvoldoende kunnen worden bestreden.[102] Hierbij wordt opgemerkt dat het registratiesysteem van De Maaskoepel niet enkel betrekking heeft op huurders die criminele activiteiten verrichten in een woning, maar daarin ook gegevens over huurders met huurachterstand en overlast gevende huurders werden opgenomen.[103] Ook bij de Signaleringsmodule registratie ongewenst huurdersgedrag regio Utrecht oordeelt de AP dat, gelet op de toenemende mate waarin ongewenst huurdersgedrag plaatsvindt en de financiele schade daarvan voor deelnemers, ongewenst huurdersgedrag een groot probleem vormt dat met de bestaande middelen onvoldoende kan worden bestreden.[104]

5.3 Zwaarwegend belang van derden en noodzakelijkheid

Het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden is niet toegestaan, tenzij een van de uitzonderingsgronden van artikel 6 AVG van toepassing is. Op grond van artikel 33, lid 5 van de UAVG kan een vergunning voor het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden aangevraagd bij de AP.

Voor het verkrijgen van een vergunning moet er sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden. Uit een brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer blijkt dat het tegengaan van fraude als een zwaarwegend belang voor een bedrijf of onderneming kan worden aangemerkt.[105] Wanneer het doel van de verhuurders is door de verwerking in het registratiesysteem de schade van vastgoedfraude voor verhuurders terug te dringen, kan dit dus als een zwaarwegend belang van derden worden aangemerkt.[106]

[102] Besluit College Bescherming Persoonsgegevens, 31 maart 2008, p. 2.
[103] Gegevens die De Maaskoepel registreert zijn: NAW gegevens, geslacht, geboortedatum, gezinssamenstelling, e-mailadres en telefoonnummer, ontruimingsvonnisgegevens, start- en einddatum registratie, status betrokkene in Regionaal Vangnet, de naam van de registrerende corporatiemedewerker en corporatie waar de medewerker werkzaam is.
[104] Besluit Autoriteit Persoonsgegevens, 11 april 2018, p. 4.
[105] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en *Kamerstukken II*, 2017/18, nr. 34851, p. 55.
[106] Zie ook Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021 p. 14.

De verwerking dient ook noodzakelijk te zijn met het oog op het zwaarwegend algemeen belang. Dit houdt in dat de verwerking noodzakelijk is om het vastgestelde doel te bereiken, waarbij wordt nagegaan of het middel opweegt tegen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en of er geen minder verstrekkend middel is waarmee het doel ook wordt bereikt. Om de noodzakelijkheid te beoordelen zal de voorgenomen verwerking aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden getoetst.

5.3.1 Subsidiariteit

Op basis van het vereiste van subsidiariteit moet worden gekeken of het doel voor het verwerken van gegevens ook op een minder ingrijpende manier of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt.

Voor het registratiesysteem van 'foute huurders' betekent het dat moet worden gekeken of het tegengaan van vastgoedfraude door huurders niet op een minder ingrijpende manier of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt dan door een landelijk registratiesysteem.[107] Dat een systeem mogelijk 'handig' kan zijn, maakt niet dat het ook noodzakelijk is.[108] Minder ingrijpende middelen – wegens het niet delen van persoonsgegevens – zoals het screenen van potentiële huurders, het fysiek kennismaken met een kandidaat, het stellen van een inkomensnorm, of het vragen van een verhuurdersverklaring[109] – zijn wellicht geen alternatieven, omdat het waarschuwen van andere verhuurders dan niet plaatsvindt. Juist om het 'shoppen' van huurders te voorkomen, kan het van belang zijn dat zij op een zwarte lijst komen te staan die wordt gedeeld met andere verhuurders.[110] Bovendien heeft alleen een registratiesysteem ook een zekere preventieve werking, omdat dit 'foute huurders' ervan bewust maakt dat opname in het systeem gevolgen kan hebben voor het huren van een andere ruimte (zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast is het de vraag of bijvoorbeeld het opvragen van verhuurdersverklaringen even effectief is als het oprichten van een registratiesysteem.

5.3.2 Proportionaliteit

Vervolgens moet worden gekeken of het middel ook proportioneel is. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat het doel van de verwerking in verhouding moet staan tot de inbreuk op de rechten van betrokkenen. In de eerder genoemde Kamerbrief geeft de wetgever aan dat onder andere de volgende omstandigheden een rol spelen bij die beoordeling.[111]

1. de mate waarin opname van een individu in het systeem waarop de gegevensuitwisseling betrekking heeft, kan betekenen dat betrokkene wordt uitgesloten van bijvoorbeeld eerste

[107] In Ferwerda & Rijnink (2020, p. 29 e.v.) worden algemene maatregelen vernoemd die verhuurders treffen om de kans te verkleinen dat een huurder een pand voor criminele doeleinden gaat gebruiken.
[108] Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 19 juni 2019, p. 9.
[109] Een verklaring van een vorige verhuurder over goed huurgedrag.
[110] Ferwerda & Rijnink 2020, p. 47.
[111] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en 9.

levensbehoeften of van goederen of diensten die betrekking hebben op een (klassiek of sociaal) grondrecht;

2. de kwetsbaarheid van bepaalde groepen betrokkenen, zoals minderjarige klanten en werknemers, oudere werknemers en werknemers die geen mogelijkheid hebben om een eventueel ontslag aan te vechten;
3. de reikwijdte van het systeem, in termen van zowel degenen die het systeem kunnen vullen, degenen die gegevens in het systeem kunnen raadplegen en degenen van wie persoonsgegevens in het systeem worden verwerkt. Hoe groter de reikwijdte, hoe ingrijpender de gevolgen van opname voor de betrokkene in het systeem kunnen zijn. Naarmate de reikwijdte van een systeem groter is, zullen derhalve de waarborgen voor betrokkenen zwaarder moeten zijn of zal het systeem in het geheel niet door de toetsing komen. Het beperken van de reikwijdte van het systeem (geografisch, sectoraal of anderszins) kan bijdragen aan een positieve uitkomst van de proportionaliteitsafweging.[112]

5.4 Alternatieven voor een 'zwarte lijst'

In de onderzoeksvraag wordt tevens gevraagd in hoeverre en op welke wijze deze knelpunten en risico's kunnen worden voorkomen dan wel tegengegaan. In de voorgaande twee paragrafen zijn mogelijke juridische knelpunten en risico's benoemd, maar is ook aangegeven waar rekening moet worden gehouden om deze knelpunten en risico's te adresseren.

Er zijn echter ook alternatieven voor een registratiesysteem rond 'foute huurders' (een zwarte lijst) denkbaar. In de wereld van verhuurmakelaars zijn er bewegingen om te komen tot een 'witte lijst' in plaats van een 'zwarte lijst'. Daarnaast is geopperd om grip te krijgen op 'foute' huurders door middel van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Hieronder bespreken we beide alternatieven.

5.4.1 'Witte lijst'

Tijdens ons gesprek met een vertegenwoordiger van VBO is aangegeven dat op initiatief van deze makelaarsvereniging mogelijk een pilot van start gaat (en intussen wellicht gaande is) waarbij gewerkt wordt met een huurpaspoort. Zoals bij een sociale woningcorporatie worden de gegevens in een profiel geplaatst. En op die manier krijgen huurders toegang tot een passend aanbod. Als er misbruik is of sprake is van ondermijnende activiteiten kunnen mensen worden verwijderd van het platform. Die handelwijze is in de ogen van deze brancheorganisatie veel beter dan het maken van lijstjes met slechte huurders. De voordelen van het plan omschrijft hij als volgt:

> Over privacy hoeven we ons niet zo druk te maken, want alles is al degelijk afgehecht met alle benodigde juridische checks and balances om te voorkomen dat er daar fouten optreden. Het zou overigens wel fijn zijn als de overheid bij ons zou aankloppen, zodat ze zien waar we mee bezig zijn. Het idee is dat van lokale huur-platformen waar het aanbod op verschijnt, waar kandidaat-

[112] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en 9.

huurders een profiel op aanmaken en waar huurders vervolgens toegang krijgen tot het aanbod. Als er dan problemen zijn met huurders (of met makelaars) dan kunnen huurders van het platform verwijderd worden. Wat overblijft is een 'hygiënische' omgeving van goede de huurders en goede, gecertificeerde makelaars.

Met enkele gemeenten (Rotterdam, Arnhem en Amersfoort zouden – in de periode dat we respondent spreken – gesprekken worden gevoerd over een pilot c.q. de eventuele invoering van een dergelijk systeem.

5.4.2 Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Als alternatief voor een registratiesysteem zou een systeem vergelijkbaar met of een uitbreiding van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), geregeld in afdeling 5 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) kunnen worden overwogen. Hierbij zou een onafhankelijke partij (zoals Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van JenV) een verklaring kunnen verstrekken aan huurders van wie de verhuurder een verklaring vereist.[113] Op een verklaring zou enkel een vinkje/kruisje staan en geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Een voordeel van een VOG-systeem is dat geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard hoeven te worden gedeeld tussen partijen onderling. Verhuurders kunnen zelf niet een systeem raadplegen, maar huurders zijn zelf aanvrager en beslissen of zij de verklaring met een verhuurder willen delen of niet. Net als bij een registratiesysteem geldt dat een 'rode vlag' niet mag leiden tot het weigeren van een huurwoning. Om te zorgen dat (kwetsbare) huurders niet worden uitgesloten, zullen passende waarborgen moeten worden getroffen. De VOG zelf is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen rechtsmiddelen openstaan.

5.5 Verstrekking aan opsporingsdiensten

Opsporingsdiensten hebben niet direct toegang tot informatie van een registratiesysteem van verhuurders. De informatie uit het registratiesysteem kan op grond van de (U)AVG niet zonder meer een-op-een worden gedeeld met opsporingsinstanties als de politie en FIOD.[114] Wanneer een verhuurder door de politie op de hoogte is gebracht van criminele activiteiten die door een huurder in een woonruimte plaatsvinden, kan de verhuurder dit melden bij het registratiesysteem.[115] In dat geval is de politie reeds op de hoogte van de informatie over een bepaalde huurder. Wanneer een verhuurder zelf aangifte (melding) heeft gedaan bij de politie over een huurder is de politie ook op de hoogte van de informatie.

---

[113] Zoals besproken in §2.1.2 is het verplichten van de huurder tot het aanvragen van een VOG ook nu soms al mogelijk, bijvoorbeeld bij de verhuur van een winkelruimte.

[114] Een vertegenwoordiger van Motus geeft aan dat zij geen toegang hebben tot de gegevens van het Regionale Vangnet, een 'zwarte lijst' van met huurders die na een vonnis van de rechter of een objectieve vaststelling ontruimd zijn uit hun woning. Alle woningcorporaties die in de regio Rotterdam actief zijn werken mee aan het bijhouden van deze lijst.

[115] Het uitvoeren van criminele activiteiten betekent ook dat huurders woonruimte onrechtmatig gebruiken. Het niet nakomen van contractuele afspraken is een civielrechtelijk geschil en staat los van een eventuele strafrechtelijke procedure.

Ervan uitgaande dat verhuurders zelf verwerkingsverantwoordelijke blijven, kan artikel 33, lid 2, sub b van de UAVG een uitzondering bieden op het verbod gegevens van strafrechtelijke aard te verwerken.

> *Artikel 33 lid 2 sub b van de UAVG*
> Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt door de verwerkingsverantwoordelijke die deze gegevens ten eigen behoeve verwerkt ter bescherming van zijn belangen, voor zover het gaat om strafbare feiten die zijn of op grond van feiten en omstandigheden naar verwachting zullen worden gepleegd jegens hem of jegens personen die in zijn dienst zijn.

Een verhuurder mag op grond dit artikel persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken wanneer het vermoeden bestaat dat strafbare feiten tegen hem of tegen zijn personeel gepleegd zullen gaan worden, of al gepleegd zijn. Beredeneerd kan worden dat de verhuurder op grond van deze bepaling ook aangifte kan doen en opsporingsinstanties op de hoogte mag brengen van hetgeen is voorgevallen.[116] De grondslag voor de verwerking van de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zal in dat geval ook het gerechtvaardigd belang zijn.[117] Het is in het gerechtvaardigd belang van de verhuurder om gegevens te verstrekken aan opsporingsinstanties om deze op de hoogte brengen, of aangifte te doen van een strafbaar feit.[118] De AP heeft naar aanleiding van het voorstel uit de Verzamelwet gegevensbescherming om in algemene zin te bepalen dat bij aangifte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, opgemerkt dat een aangifte beoogt het zoveel mogelijk relevante informatie over een strafbaar feit te verstrekken. Naar het oordeel van de AP is hieraan inherent - en evident duidelijk - dat de aangifte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zal kunnen bevatten. De AP was dan ook geen voorstander van een wettelijke grondslag.[119] Op basis van deze lijn van de AP zouden gegevens van strafrechtelijke aard dus zonder expliciete wettelijke grondslag mogen worden verwerkt als een bepaalde verwerking evident de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard met zich mee brengt.

De Wet politiegegevens (Wpg) is van toepassing op het verwerken van persoonsgegevens door de politie in het kader van de uitoefening van de politietaak. Ook verwerkingen van de FIOD vallen daaronder, omdat zij een bijzondere opsporingsdienst zijn ter uitvoering van politietaken onder de Wpg. Verwerkingen van persoonsgegevens die door verhuurders worden verstrekt aan deze opsporingsdiensten vallen na verstrekking aan deze diensten niet onder het regime van de (U)AVG.

[116] Zie ook Schermer & Schop 2019, p. 26.
[117] Artikel 6, lid 1, sub f, AVG.
[118] Zie ook Schermer & Schop 2019, p. 27.
[119] Advies Autoriteit Persoonsgegevens, 11 november 2020.

5.6 Publiek-privaat samenwerkingsverband

Een van de meest effectieve manieren om het verstrekken van gegevens van de politie aan publieke organisaties en verhuurders te regelen is door op lokaal niveau een publiek-privaat samenwerkingsverband op te richten.

Publieke organisaties dienen voor het deelnemen aan het samenwerkingsverband een taak van algemeen belang of openbaar gezag te hebben die in de wet is vastgelegd. Gegevensdeling in het kader van een publiek-privaat samenwerkingsverband zal dus meer gericht zijn op een algemeen belang dan het bedrijfsbelang van de verhuurder zelf. Voor het delen van persoonsgegevens dienen de deelnemers een juridische grondslag te hebben. In een publiek-privaat kunnen afspraken in een convenant worden vastgelegd.

De politie kan op grond van artikel 20 Wpg op lokaal niveau structureel in een samenwerkingsverband samenwerken met partijen die op zichzelf niet als ontvanger van politiegegevens in de Wpg zijn aangewezen. Omdat de verstrekking van politiegegevens in het kader van een samenwerkingsverband alleen kan plaatsvinden indien het doel van de verstrekking overeenstemt of verenigbaar is met de politietaak, zijn nadere voorwaarden van toepassing.

Uit artikel 20 Wpg volgt dat de politie, voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is voor een samenwerkingsverband van politie met personen of instanties, in overeenstemming met het bevoegd gezag, kan beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan die personen en instanties voor:

- het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- het handhaven van de openbare orde;
- het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Aan de verstrekking op grond van artikel 20 Wpg is de voorwaarde verbonden dat het bevoegd gezag instemming geeft en dat betekent dat zowel de burgemeester als het OM moeten instemmen met de structurele verstrekking van politiegegevens aan het samenwerkingsverband.[120]

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband in relatie tot de aanpak van fraude of criminaliteit in de woningsector is het project Doorzon van de gemeente Amsterdam (zie §4.1.3). Een andere mogelijkheid is om vastgoedcriminaliteit binnen het RIEC verband op te pakken. Het project Motus is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarbij makelaars, pandeigenaren en VvE's worden geholpen om risico's te onderkennen en daar op te acteren. Het project is een

[120] Handvat Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein 2019, p. 60.

versterkingspijler van het RIEC Rotterdam en heeft als doel vastgoedcriminaliteit in de regio Rotterdam aan te pakken (zie §4.1.4).

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs)
Het wetsvoorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden wil een juridische basis bieden voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden. Dit conceptwetsvoorstel kan mogelijk een eenvoudigere juridische basis bieden voor een publiek-privaat samenwerkingsverband dan onder de huidige wetgeving.

Samenwerkingsverbanden zijn verbanden van overheidsinstanties, overheidsorganen en private partijen die gezamenlijk gegevens verwerken voor zwaarwegende algemene belangen, zoals de bestrijding van fraude en de georganiseerde criminaliteit. Maar het kan op allerlei terreinen zijn, ook op het terrein van de zorg. Hierbij kan worden gedacht aan het Financieel Expertisecentrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de RIEC's en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's).

Het voorstel is een kaderwet met een aantal algemene regels over de taak van het samenwerkingsverband, de inrichting en het functioneren daarvan. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) wordt bepaald welke samenwerkingsverbanden onder deze kaderwet zullen vallen. Dan vindt ook de aanwijzing van de deelnemende partijen plaats, de concretisering van het zwaarwegende algemene belang waarvoor persoonsgegevens mogen worden verwerkt en de werkwijze van het samenwerkingsverband. Door samenwerkingsverbanden bij AMvB in te stellen is er ook de mogelijkheid voorwaarden en beperkingen aan de verstrekking van gegevens te stellen. Een publiek-privaat samenwerkingsverband moet dus worden opgericht voor een algemeen belang en dus niet enkel het bedrijfsbelang van de verhuurder. Het registratiesysteem rond 'foute huurders' heeft echter als doelstelling het bedrijfsbelang van de verhuurder te beschermen. Het kan natuurlijk wel zo zijn dat met de oprichting van een publiek-privaat samenwerkingsverband indirect ook de bedrijfsbelangen van verhuurders worden beschermd.

Uit de Memorie van Toelichting op het conceptvoorstel blijkt dat onder de Wgs samenwerkingsverbanden kunnen vallen op het terrein van de aanpak van verschillende vormen van fraude en georganiseerde criminaliteit.

Tijdens dit onderzoek is het wetsvoorstel van de Wgs nog in behandeling. Het is dus nog onzeker, of, en met welke inhoudelijke bepalingen de Wgs wordt vastgesteld en wat dit zou kunnen betekenen voor een eventueel samenwerkingsverband voor het tegengaan van fraude door 'foute huurders'. Opgemerkt wordt dat de Raad van State en ook de AP niet zonder meer enthousiast zijn over het concept wetsvoorstel.[121]

[121] Zie *Kamerstukken II*, 2019/20, 35447, nr. 4 en wetgevingsadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens 6 juli 2018 en 20 februari 2019.

5.7 Belangrijkste bevindingen

Een registratiesysteem van ‘foute huurders’ kan slechts worden opgezet met een verkregen vergunning van de AP. Zoals uit dit hoofdstuk volgt lijkt er voor verhuurders een gerechtvaardigd belang aanwezig te zijn om gegevens te verwerken en te delen. De vraag is alleen of het gerechtvaardigde belang van verhuurders opweegt tegen de belangen en fundamentele vrijheden van betrokkenen. Om de getroffen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van betrokkenen te kunnen verantwoorden, zullen waarborgen moeten worden getroffen die deze inbreuk verminderen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de voorwaarden die aan een dergelijk systeem worden gesteld om aan de juridische eisen te kunnen voldoen.

Het werken met een door verhuurders breed gedragen ‘witte lijst’ lijkt vooralsnog geen realistisch alternatief, gezien de vereiste medewerking van verhuurders en de kans op uitsluiting. De mogelijkheid om te werken met een VOG heeft het voordeel dat huurders zelf bepalen of zij de verkregen verklaring verstrekken aan de verhuurder en er dus minder inbreuk wordt gemaakt op de rechten van huurders dan met een registratiesysteem.

Het delen van informatie uit een systeem van en door verhuurders met opsporingsdiensten kan niet zonder slag of stoot, maar mogelijk biedt de UAVG hier wel de ruimte voor. Het uitwisselen van informatie tussen verhuurders en het verstrekken van informatie door verhuurders aan opsporingsdiensten zou ook kunnen worden vormgegeven door een publiek-private samenwerking, zoals nu bijvoorbeeld al het geval is bij regionale hennepconvenanten.

6. Juridische randvoorwaarden bij het delen van informatie over crimineel pandgebruik

In dit hoofdstuk gaan we in op de laatste onderzoeksvraag. Deze vraag heeft betrekking op de juridische randvoorwaarden die kunnen worden gesteld aan het delen van informatie over crimineel pandgebruik door verhuurders onderling en met opsporingsdiensten

Voor het formuleren van juridische randvoorwaarden is uitgegaan van een vooralsnog denkbeeldig registratiesysteem waarin gegevens over ondermijnende criminele activiteiten, zoals het opslaan en vervaardigen van soft- en harddrugs, witwassen of de opslag van illegale wapens worden opgenomen. Deze gegevens zijn in het registratiesysteem gekoppeld aan natuurlijke personen (huurders). Verhuurders van woonruimte (woningcorporaties en overige verhuurders) kunnen informatie aanleveren en het registratiesysteem raadplegen. Opgemerkt wordt dat hier alleen de hoofdlijnen van het registratiesysteem aan bod komen. De onderstaande bespreking is daarom geen volledige juridische toetsing, maar biedt slechts inzicht relevante onderdelen die bij het opzetten van een systeem in overweging moeten worden genomen. De juridische toetsing is gebaseerd op de onderstaande vier uitgangspunten.

1. Het registratiesysteem heeft tot doel te voorkomen dat deelnemende verhuurders (woningcorporaties en overige verhuurders) slachtoffer worden van huurders die eerder aangiftewaardige criminele activiteiten hebben gepleegd bij een andere deelnemende verhuurder.
2. Het registratiesysteem moet op basis van een ‘hit/no-hit’-systeem deelnemende verhuurders waarschuwen voor huurders die criminele activiteiten hebben gepleegd.
3. Het registratiesysteem ziet uitsluitend op bepaalde vormen van criminele activiteiten.
4. Verhuurders van woonruimte uit heel Nederland kunnen zich aanmelden als deelnemer aan het registratiesysteem.[122]

6.1 Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Het is niet uit te sluiten dat in het registratiesysteem persoonsgegevens worden verwerkt die te kwalificeren zijn als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In het systeem worden immers persoonsgegevens (zoals naam en adres) gelinkt aan een (poging) tot frauduleus handelen en zo worden zij op die manier gelinkt aan strafbare feiten.[123] De AP concludeerde bij eerder verleende vergunningen voor registratiesystemen over ongewenst huurdersgedrag van woningcorporaties (De Maaskoepel en de Signaleringsmodule registratie ongewenst huurdersgedrag regio

[122] Zie §6.2 waarom we ons hier beperken tot een registratiesysteem voor verhuurders van woningen.
[123] Zie ook Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021, p. 12.

Utrecht) ook, zonder daar uitgebreid op in te gaan, dat er sprake is van het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.[124]

Uit het juridisch kader blijkt (Bijlage 6) dat het wel moet gaan om zodanige concrete feiten en omstandigheden dat, mochten ze aan de rechter worden voorgelegd, die een bewezenverklaring in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering zouden kunnen dragen. Om te voorkomen dat niet goed onderbouwde vermoedens en aannames van strafbare feiten worden opgenomen, kan worden overwogen dat alleen goed onderbouwde aangiftes in het systeem kunnen worden opgenomen en meldingen die een verhuurder over een huurder vanuit een opsporingsdienst heeft ontvangen. Het is aan de rechter om te beoordelen of een strafbaar feit is gepleegd, maar alleen het opnemen van goed onderbouwde aangiftes is wel een waarborg om (onterechte) 'vermoedens' van strafbare feiten, en daarmee een grote kans op vals-positieve registraties, uit te sluiten.

Het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden is niet toegestaan, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. Op grond van artikel 33, lid 5 van de UAVG kan een vergunning voor het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden aangevraagd bij de AP.

6.2 Cross-sectorale gegevensdeling

Wanneer op grond van artikel 33, lid 5 van de UAVG een vergunning wordt aangevraagd moet worden bepaald of sprake is van sectorale of cross-sectorale gegevensdeling. De wetgever heeft aangegeven dat het op grond van artikel 33, lid 5 UAVG mogelijk is 'zwarte lijsten' te delen binnen een bepaalde bedrijfstak of binnen een afgebakend geografisch gebied.[125]

Uit gesprekken (zie §1.4.1) komt naar voren dat bij het oprichten van een registratiesysteem tussen private verhuurders van woonruimte en woningcorporaties sprake is van sectorale gegevensdeling. Dat bij het onderling delen van gegevens tussen verhuurders van woonruimte sprake is van sectorale deling is ook aannemelijk gezien in het vergunningenregister van de AP naast sectoren als 'financiële sector', 'horeca' en 'detailhandel' gesproken wordt over vergunningen die vallen onder 'woningverhuur'.[126] Onder de categorie 'woningverhuur' is vervolgens een vergunning uit 2013 te vinden waarbij de 'zwarte lijst' van Meldpunt Keurmerk Verhuurdersbelangen is goedgekeurd.[127] In deze zwarte lijst kunnen aangesloten woningverhuurders (uit heel Nederland) gegevens vastleggen van huurders die onrechtmatig of hinderlijk gedrag vertonen.[128]

---

[124] Besluit College bescherming persoonsgegevens 31 maart 2008 en Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 11 april 2018.
[125] *Kamerstukken II*, 2017/18, 34851, nr. 7, p. 55.
[126] Vergunningenregister op de website van de AP.
[127] Tot 1 januari 2016 College bescherming persoonsgegevens.
[128] Besluit College bescherming persoonsgegevens 25 april 2013.

Ten aanzien van de branche 'verhuurders' wordt opgemerkt dat de grenzen van deze branche diffuus zijn, omdat zowel sprake kan zijn van de verhuur van woningen als kantoorpanden en recreatiewoningen. Bovendien kan de vraag worden gesteld of iemand die één studentenkamer verhuurt zich ook kwalificeert als verhuurder. De branche zal daarom moeten worden afgebakend door in het protocol te definiëren wie een verhuurder is. Om de deelnemende partijen verder af te bakenen kan in het protocol als aanvullende voorwaarde worden opgenomen dat een verhuurder een minimaal aantal woonruimtes moet verhuren, om te mogen deelnemen of moet zijn aangesloten bij een professionele brancheverenigingen. Het afbakenen van de branche is een waarborg om de gevolgen voor betrokkenen te beperken.[129] Ook kent het denkbeeldige registratiesysteem geen geografische afbakening binnen Nederland. De keuze voor het geografisch gebied zal in een aanvraag wel goed moeten worden gemotiveerd.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat indien de verhuurbranche niet wordt gedefinieerd de gegevensdeling mogelijk meer kan neigen naar een cross-sectorale gegevensdeling. Cross-sectorale gegevensdeling niet mogelijk op grond van de (U)AVG.[130] Daarnaast lijkt de AP – mede vanwege het feit dat er nog geen vergunningen voor cross-sectorale gegevensdeling zijn afgegeven – zich als toezichthouder blijkbaar niet de aangesproken instantie te vinden om voor cross-sectorale gegevensdeling een vergunning af te geven. Bovendien kan voor wat betreft cross-sectorale gegevensdeling de vraag worden gesteld of het niet passender zou zijn met het oog op de democratische legitimiteit, dat voor een systeem waarbij een dergelijke inbreuk wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen, een wettelijke basis in de UAVG wordt gecreëerd.[131]

Hierbij zijn, zoals benoemd in het rapport 'Cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen voor fraudebestrijding', twee wetswijzigingen mogelijk.[132]

- Het creëren van specifiek kader in aanvulling op artikel 33, lid 4, sub, c en lid 5 van de UAVG dat van toepassing is wanneer een vergunning aangevraagd wordt voor het cross-sectoraal delen van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding (en daarmee dus ook ondermijning). Hierbij dient te worden uitgewerkt aan welke randvoorwaarden en waarborgen een vergunningaanvraag dient te voldoen.
- Het wijzigen van de UAVG en het opnemen van een nieuwe uitzonderingsgrond om gegevens van strafrechtelijke aard te verwerken ten behoeve van de bestrijding van fraude (en daarmee dus ook ondermijning) zonder dat een vergunning nodig is.

[129] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en 9.
[130] Zie voor een verdere toelichting Bijlage 6, onder 'sectorale en cross-sectorale gegevensdeling'.
[131] Winter e.a. 2022.
[132] Schermer & Schop 2019.

6.3 Proportionaliteit

Uitsluiting
De opname van een huurder in het registratiesysteem kan grote gevolgen hebben voor de betrokkene. Wanneer een huurder in het systeem is opgenomen wegens ondermijnende criminele activiteiten, is de kans groot dat het verkrijgen van een huurwoning bij een andere verhuurder lastiger is (ervan uitgaande dat het merendeel van de verhuurders bij het registratiesysteem is aangesloten). De vraag kan worden gesteld of het opnemen van een 'foute huurder' dus in verhouding staat tot de kans op uitsluiting van een eerste levensbehoefte: onderdak. Wanneer een registratiesysteem wordt opgezet, moet worden nagedacht over waarborgen om uitsluiting te voorkomen, zeker waar het om woningbouwverenigingen met een wettelijke huisvestigingstaak gaat. Hierbij kan worden gedacht aan de maatregel dat opname in het systeem nooit kan leiden tot uitsluiting of het weigeren van een huurder. Een signaal uit het registratiesysteem zou bijvoorbeeld wel aanleiding kunnen geven tot het opvragen van nadere informatie bij de potentiële huurder, of het mogen toepassen van extra instrumenten om beter toezicht te houden. Daarnaast moet een huurder een melding krijgen van de opname in het registratiesysteem en moet de huurder de mogelijkheid krijgen om in verzet te komen tegen opname in het systeem.

Kwetsbare groepen
Bij de oprichting van een registratiesysteem moet worden nagedacht over proportionaliteitseisen die rekening houden met de kwetsbaarheid van bepaalde groepen betrokkenen. Een voorbeeld van een maatregel die kan worden getroffen is dat de verhuurder bij een 'hit' moet nagaan of het een kwetsbare betrokkene betreft en in dat geval rekening moet houden met de te treffen maatregelen. In een protocol moet in ieder geval worden gespecificeerd, of, en hoe wordt beoordeeld of de betrokkene tot een kwetsbare groep behoort.[133]

Reikwijdte
De beperking van de reikwijdte is een maatregel om de proportionaliteit te borgen.[134] Afgewogen moet worden welke verhuurders het registratiesysteem kunnen vullen en raadplegen en tot welke informatie de verhuurders toegang krijgen. Een maatregel die kan worden getroffen om te waarborgen dat alleen betrouwbare verhuurders deelnemen, is dat verhuurders moeten zijn aangesloten bij een professionele brancheverenigingen.

Wat betreft de weergave van registraties is een 'hit/no hit'- systeem bestaande uit meerdere lagen met gegevens, minder ingrijpend dan één registratiesysteem waarin de raadpleger een overzicht krijgt van de persoon en de daaraan gelinkte ondermijnende criminele activiteit.[135] Onder andere het Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (PIFI) en VODIOM deden een vergunningaanvraag bij de AP voor een systeem op basis van 'hit/no hit'. Bij beide initiatieven zou het beheer van het systeem bij een de stichting liggen.

[133] Zie Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 19 juni 2019, p. 11.
[134] Zie Handreiking cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen, p. 4.
[135] Zie Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 1 april 2020, p. 10.

'Hit/no hit'-systeem

Het sectorale Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen werkt met een 'hit/no hit'- systeem. Dat waarschuwingssysteem bestaat uit: '(I) Incidentenregisters van individuele Financiële Instellingen en Branchеverenigingen en (II) een aan ieder Incidentenregister gekoppeld Extern Verwijzingsregister waarin alleen Verwijzingsgegevens afkomstig van de betreffende Financiële Instelling zijn opgenomen.'[136] In het incidentenregister worden karakteristieken van het incident vastgelegd met daaraan gekoppeld persoonsgegevens van de bij het incident betrokken persoon. Aan ieder incidentenregister is een extern verwijzingsregister gekoppeld, dat alleen identificerende gegevens bevat. In het besluit waarin de vergunningaanvraag van VODIOM wordt afgewezen is aangegeven dat afhankelijk van wie het systeem bevraagt er een 'hit/no hit'-resultaat of een volledig overzicht van de resultaten wordt gegeven. Dit is afhankelijk van wie het systeem bevraagt. 'Uitsluitend medewerkers (van de deelnemers) die als taak fraudebestrijding/veiligheidszaken hebben en over voldoende kwalificaties beschikken kunnen de achterliggende gegevens binnen het systeem raadplegen en krijgen dus een volledig overzicht te zien.'[137]

De proportionaliteit van het systeem raakt ook aan het opnamebeleid van de ondermijnende activiteiten. Hoe groter het aantal typen ondermijnende criminele activiteiten dat wordt vastgelegd, hoe groter de reikwijdte en de mogelijke gevolgen voor betrokkenen. Om de reikwijdte van het systeem te beperken is het een mogelijkheid slechts activiteiten gerelateerd aan de verhuureenheden te beperken tot bepaalde ondermijnende criminele activiteiten[138] zoals:

- Vervaardigen softdrugs (hennep)
- Opslag softdrugs (500 gram of meer)
- Vervaardigen harddrugs (versnijdingspand/drugslab)
- Opslag harddrugs (100 gram of meer)
- Handel verdovende middelen (aanwezigheid gripzakjes, ponypacks en dergelijke, in combinatie met aanwezigheid harddrugs en/of softdrugs)
- Aantreffen vuurwapen(s)
- Witwassen (€5000 of meer)
- Illegale prostitutie[139]
- Illegaal gokken[140]

[136] Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen 2021, p. 3.

[137] Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021, p. 7.

[138] Dit zijn de criteria die Motus hanteert. Deze lijst kan uiteraard worden ingekort dan wel uitgebreid. Bij uitbreiding kan gedacht worden aan het huisvesten van grote aantallen arbeidsmigranten in te kleine woonobjecten tegen vaak zeer hoge huren.

[139] Prostitutie is in Nederland in principe niet verboden. Het is echter illegaal wanneer de seksuele diensten bedrijfsmatig worden aangeboden op een niet-vergunde plaats, zoals in een hotel of bungalow; de prostituee minderjarig is; of de prostituee het werk niet vrijwillig doet, zie Wet Regulering Sekswerk.

[140] Hierbij gaat het zowel om de (legale) kansspelbranche als om illegale gokpraktijken (zoals illegale casino's en bingo's). Bij de eerste vorm bestaat er een risico op witwaspraktijken, bij de tweede is de exploitatie op zich al illegaal. Zie CCV.nl. Er is discussie mogelijk over het al dan niet ondermijnende karakter van illegaal gokken.

Daarnaast zal bij het opstellen van een opnamebeleid aandacht moeten worden besteed aan voorwaarden voor het opnemen van ondermijnende activiteiten. Het is van belang dat voorkomen wordt dat er onjuiste ondermijnende activiteiten worden geregistreerd (vals-positieven). Een maatregel die kan worden getroffen is het vereiste dat voor opname in het registratiesysteem eerst een goed onderbouwde aangifte moet zijn gedaan. Onderzocht kan worden of de beheerder van het registratiesysteem als een soort *trusted third party*, een referentiecheck kan uitvoeren bij de politie of er daadwerkelijk aangifte is gedaan door de verhuurder. In het kader van het proportionaliteitsvereiste moet ten slotte ook aandacht worden besteed aan de bewaartermijn van ondermijnende activiteiten van betrokkenen in het systeem. Een bewaartermijn van zes jaar maakt immers een grotere inbreuk op de rechten van betrokkenen dan een bewaartermijn van drie jaar. Daarbij zou, zoals bij de Signaleringsmodule registratie ongewenst huurdersgedrag regio Utrecht, een uitsplitsing kunnen worden gemaakt naar soort criminele activiteit en de bijbehorende registratieduur.[141] Ten aanzien van de opnameduur moet dus getoetst moet worden of het belang van opname prevaleert boven de mogelijke nadelige gevolgen voor de huurder als gevolg van opname van de persoonsgegevens.

De waarborgen die worden getroffen in het kader van de proportionaliteit zullen een belangrijke rol spelen in de vraag of het registratiesysteem noodzakelijk is.

6.4 Doelbinding

Het principe van doelbinding houdt ten eerste in dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor een ‘welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd’ doel. Ten tweede houdt het beginsel in dat de gegevens niet verder mogen worden verwerkt op een met die doeleinden onverenigbare wijze.[142] Volgens het Europees Hof is de vraag of de verdere verwerking van persoonsgegevens verenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze gegevens aanvankelijk zijn verzameld, alleen aan de orde wanneer de doeleinden van die verdere verwerking niet hetzelfde zijn als die van de aanvankelijke verzameling.[143]

Voor het verstrekken van persoonsgegevens door verhuurders aan een beheerder van het registratiesysteem geldt dus dat de verhuurder moet nagaan of de doelstellingen van het verwerken en verstrekken met elkaar overeenkomen. Zolang de persoonsgegevens worden verzameld ter bescherming van het eigendom en/of illegaliteit in hun eigen woonruimten te voorkomen en bestrijden, lijkt er geen probleem te bestaan. Dit is immers ook het doel van het registratiesysteem.

[141] Besluit Autoriteit Persoonsgegevens, 11 april 2018, p. 4.
[142] Artikel 5, lid 1, sub b, AVG.
[143] Zie HvJ EU, 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:805 en Conclusie A-G P. Pikamäe, 31 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:248.

6.5 Verwerkingsverantwoordelijkheid

Het is voor de betrokkenen van belang te weten wie er verwerkingsverantwoordelijke is. Bij vragen of als de betrokkene zijn rechten wil uitoefenen moet de betrokkene weten bij wie deze terecht kan.

Bij het oprichten van een registratiesysteem moet worden nagedacht over de verantwoordelijkheidsverdeling. Wanneer de invoerende en raadplegende verhuurders samen de doelen en middelen voor gegevensverwerking in het registratiesysteem bepalen, kan sprake zijn van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Of er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid is afhankelijk van de concrete inrichting. Er kan ook gekozen worden voor een beheerder van het registratiesysteem die verwerker is in opdracht van de aangesloten verwerkingsverantwoordelijken.[144] Verhuurders dienen in dat geval een verwerkersovereenkomst met de beheerder af te sluiten.

6.6 Waarborgen tegen schaden van de persoonlijke levenssfeer

Als het systeem voldoet aan de voorwaarde dat de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden, dan moeten er ook waarborgen zijn die maken dat de levenssfeer van betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad. In artikel 5 AVG zijn gegevensbeschermingsbeginselen opgenomen die als zodanige waarborgen dienen.

6.6.1 Rechten van betrokkenen

Op grond van de AVG komen betrokkenen een aantal rechten toe om controle te houden over hun persoonsgegevens.[145] Bij het opnemen van een huurder in een registratiesysteem moet een betrokkene daarvan op de hoogte worden gesteld. Huurders die in het systeem zijn opgenomen hebben daarnaast het recht om hun persoonsgegevens in te zien. Ook kunnen zij verzoeken om gegevens te verbeteren, aan te vullen of (onder bepaalde voorwaarden) te verwijderen. Tevens is het van belang dat huurders bezwaar kunnen maken tegen opname in het systeem.

Bij het inrichten van een registratiesysteem moeten processen en de organisatie zo zijn ingericht dat aan deze rechten kan worden voldaan. In het protocol bij een eventuele vergunningaanvraag moet worden uitgewerkt hoe de procedures waarop betrokkenen hun rechten kunnen effectueren, worden ingericht.

6.6.2 Transparantie

Het dient transparant te zijn voor betrokkenen dat hen betreffende persoonsgegevens worden verzameld, gebruikt of geraadpleegd. Het transparantiebeginsel houdt in dat informatie en communicatie in verband met de verwerking van die persoonsgegevens eenvoudig toegankelijk en

[144] Schermer & Schop 2019, gaan vanaf p. 21 verder in op het inschakelen van een beheerder.
[145] Artikel 12 tot en met 23 AVG.

begrijpelijk zijn, en er moet duidelijke en eenvoudige taal worden gebruikt. Betrokkenen hebben bijvoorbeeld het recht om bevestiging en vooraf mededeling te krijgen van hun persoonsgegevens die worden verwerkt.[146]

6.6.3 Behoorlijkheid

Gegevens moeten ook behoorlijk worden verwerkt. Het is in dat kader relevant te kijken naar het toetsingsproces van het opnemen van registraties in het systeem, verstrekking van gegevens uit het systeem en raadpleging van het systeem. Er moet worden nagedacht over waarborgen, zodat de verwerking behoorlijk plaatsvindt en of de gevolgen voor betrokkenen daarin zijn meegewogen. PIFI heeft ter waarborging van de behoorlijkheid ingesteld dat bij opname van een betrokkene in het extern verwijzingsregister, het belang van de deelnemers, en dat van de andere deelnemers, dient te worden afgewogen tegen de gevolgen van de opname voor de betrokkene. 'De gevolgen van opname moeten in verhouding staan tot de gewraakte gedraging en de overige omstandigheden van het geval.' Deze waarborgen moeten volgens de AP de behoorlijkheid van de verwerking borgen.[147]

6.6.4 Overige beschermingsbeginselen

Voor het overige moeten gegevens worden verwerkt overeenkomstig artikel 5, lid 1 en lid 2 van de AVG. Dit zijn de beginselen van minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid. De verwerker heeft ten slotte een verantwoordingsplicht. Dit houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke kan aantonen dat gegevens worden verwerkt met inachtneming van de gegevensbeschermingsbeginselen. In het protocol kan daarvoor worden opgenomen dat de plicht om afwegingen, zoals proportionaliteits- en subsidiariteitsafwegingen bij opname in het registratiesysteem, te documenteren.[148]

6.7 Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk zijn enkele belangrijke voorwaarden of aandachtpunten benoemd waar een registratiesysteem aan zou moeten voldoen, om voor een vergunning van de Autoriteit Persoonsgegevens in aanmerking te komen. Dit is echter niet mogelijk zonder eerst de meer precieze contouren van een dergelijk systeem te schetsen. Vooralsnog is uitgegaan van een systeem dat zich richt op verhuurders van *woningen*; dat werkt aan de hand van een *hit/no hit*-principe; zich beperkt tot *ondermijnende vormen* van *criminaliteit* en *nationaal* van opzet is. De belangrijkste voorwaarden die aan zo een systeem moeten worden gesteld, luiden als volgt:

- Het valt niet uit te sluiten dat in het systeem persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Het is van belang dat voorkomen wordt dat er vals-positieve registraties worden opgenomen. Een maatregel die kan worden getroffen is het vereiste dat voor

[146] Overweging 39 AVG.
[147] Zie Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 1 april 2020, p. 11.
[148] Zie Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 1 april 2020, p. 12.

opname in het registratiesysteem eerst een goed onderbouwde aangifte moet zijn gedaan.

- Het is duidelijk omschreven welke verhuurders toegang hebben tot het systeem. Als dit voldoende is afgebakend, zal er sprake zijn van sectorale gegevensdeling; een voorwaarde voor de goedkeuring van de AP van een dergelijk systeem.
- Het systeem moet waarborgen bevatten om te voorkomen dat 'foute huurders' uitgesloten worden van de woningverhuurmarkt. Ook moet aandacht worden besteed aan de vraag hoe lang gegevens van 'foute huurders' in het systeem worden opgenomen.
- Huurders die in het registratiesysteem worden opgenomen hebben bepaalde rechten, zoals het recht op bezwaar maken. Bij het opstellen van een protocol moet inzichtelijk worden gemaakt hoe bezwaarden deze rechten kunnen effectueren.
- De persoonsgegevens moeten zorgvuldig worden verwerkt. Verwerkingsverantwoordelijken zijn hiervoor verantwoordelijk.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we de conclusies op basis van de onderzoeksresultaten. Dit doen we aan de hand van de vijf onderzoeksvragen zoals beschreven in het eerste hoofdstuk (§7.1 t/m 7.5). Deze onderzoeksvragen beantwoorden we telkens per onderzoeksvraag in een aparte paragraaf. Hierna trekken we op basis van het onderzoeksmateriaal overkoepelende conclusies om daarmee antwoord te geven op de probleemstelling (§7.6).

Zoals we in de Inleiding hebben verwoord, is de vraag naar de juridische mogelijkheden rond cross-sectorale informatiedeling mede de aanleiding geweest voor dit onderzoek. Deze aanleiding heeft zich echter niet vertaald in een concrete onderzoeksvraag; desondanks besteden we in §7.6 wel aandacht hieraan.

7.1 Informatie over crimineel pandgebruik (onderzoekvraag 1)

De eerste onderzoeksvraag luidt: Over welk soort informatie rond crimineel pandgebruik beschikken verhuurders?

Het onderzoek wijst uit dat de verhuurder uiteraard over relevante persoonsgegevens van de huurder beschikt; althans van degene die officieel als huurder te boek staat. Informatie over crimineel pandgebruik omvat informatie over welke illegale activiteiten het gaat en eventuele de schade (huurachterstand en/of schade aan het pand, ook wel ‘mutatieschade’ genoemd). Uit de online enquête blijkt dat informatie over crimineel pandgebruik lang niet altijd wordt vastgelegd door de verhuurder. Het registreren van deze informatie gebeurt vaker bij woningcorporaties (circa 80 procent) dan bij bemiddelaars/beheerders (circa 50 procent) en overige eigenaarverhuurders (circa 50 procent). Als de informatie wordt vastgelegd, gebeurt dat in de regel digitaal.

Subvragen bij onderzoeksvraag 1
Er zijn tevens vier subvragen geformuleerd bij de eerste onderzoeksvraag. Het betreft de volgende vier aspecten: (a) de vormen van crimineel pandgebruik die in het geding zijn volgens verhuurders en opsporingsdiensten; (b) het type pand waarop de informatie betrekking heeft; (c) de wijze waarop de verhuurders aan hun informatie komen, en tot slot (d) de vraag in hoeverre het bij de kennis over crimineel pandgebruik gaat over feitelijke informatie dan wel over vermoedens erover.

Ad a) Vormen van crimineel pandgebruik volgens verhuurders en opsporingsdiensten
Hetgeen in dit onderzoek naar voren komt uit zowel de enquête onder verhuurders als ook uit de interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties, andere belangengroeperingen en opsporingsdiensten sluit aan bij de uitkomsten van eerder onderzoek (Kruize en Gruter, 2020). Veruit de meest voorkomende vorm van crimineel pandgebruik betreft de productie van

softdrugs (hennepkwekerijen). De productie van harddrugs, en de handel erin wordt ook genoemd, maar komt op een (veel) kleinere schaal voor. Illegale prostitutie en overbewoning (uitbuiting van arbeidsmigranten) worden eveneens met regelmaat in verband gebracht met crimineel pandgebruik. Verder worden er vormen genoemd die veelal voortkomen uit, dan wel te maken hebben met andere criminele activiteiten, zoals witwassen, het voorhanden hebben van veel contant geld, (vuur)wapens en de wens om onder de radar te willen blijven.

Ad b) Type pand
Crimineel pandgebruik kan betrekking hebben op woningen, bedrijfspanden, recreatiewoningen of opslagruimten. Vertegenwoordigers van de verschillende brancheverenigingen geven voorbeelden van crimineel pandgebruik, maar in de sfeer van recreatiewoningen of opslagruimtes is deze oogst beperkt. Dit kan uiteraard samenhangen met het blikveld van de respondenten. Onderzoek (Kruize en Gruter, 2020) wijst echter ook uit dat woningen voor het leeuwendeel van de criminele panden staan (circa 80 procent).

Ad c) Weg waarlangs informatie wordt verkregen
Verhuurders geven aan dat de informatie over (mogelijk) crimineel pandgebruik vanuit verschillende hoeken kan komen. Er wordt zowel gewezen op overheidsinstanties, zoals politie of gemeente, maar ook omwonenden en eigen observatie worden als bron genoemd. Op basis van de enquête onder verhuurders is het niet mogelijk om de verhouding tussen deze bronnen precies aan te geven, maar de respondenten geven aan dat overheidsinstanties vaker een bron van informatie zijn geweest dan omwonenden en eigen observatie.

Ad d) Feitelijke informatie of vermoedens
Verhuurders die in de enquête aangeven te maken te hebben gehad met crimineel pandgebruik baseren dit op feitelijke informatie. In de interviews met vertegenwoordigers van verhuurdersorganisaties wordt wel aangegeven dat er soms ook alleen vermoedens zijn dat er iets ‘niet pluis’ is. Het is natuurlijk verschillend van geval tot geval hoe hiermee wordt omgegaan, maar het lijkt er op dat deze vermoedens niet systematisch worden vastgelegd of gemeld.

7.2 Bereidheid tot informatiedeling (onderzoeksvraag 2)

De tweede onderzoeksvraag luidt: In hoeverre zijn verhuurders bereid om informatie over crimineel pandgebruik te delen met (1) andere verhuurders en (2) opsporingsdiensten?

Voordat we onderzoeksvraag 2 beantwoorden, is het goed om op te merken dat er ook nu al informatie wordt gedeeld; soms informeel, maar ook op basis van convenanten. Het gaat dan vooral om het delen met overheidsinstanties (politie, gemeente) en het zijn vooral woningcorporaties die – binnen de kaders van de wetgeving/convenantafspraken – aan informatiedeling doen.

Uit de online enquête blijkt dat er een grote bereidheid bestaat onder de deelnemende verhuurders om onderling informatie te delen over crimineel pandgebruik; 85 procent van de geënquêteerden geeft aan positief te staan tegenover een systeem dat deze vorm van informatiedeling mogelijk maakt. Slecht 4 procent is hierover negatief gestemd. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van (branche)-organisaties komt een gereserveerder beeld naar voren. Dit geldt vooral voor 'tijdelijke' verhuurders, dat wil zeggen voor recreatiewoningen en mini-opslagruimten. Of dit verschil te wijten is aan een oververtegenwoordiging van positief gestemden bij de enquête (wellicht een reden om mee te doen aan de enquête), de neiging tot sociaal-wenselijk antwoorden of onvoldoende feeling met de achterban bij de geïnterviewde vertegenwoordigers van zeven (branche)organisaties kunnen we op basis van dit onderzoek moeilijk vaststellen.

Over toegangsverlening aan opsporingsdiensten tot een systeem van verhuurders met informatie over crimineel pandgebruik aan opsporingsdiensten zijn de deelnemende verhuurders aan de enquête eveneens positief; 73 procent van de geënquêteerden is hiertoe bereid, terwijl 7 procent hier afwijzend tegenover staat. Uit de interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties komt naar voren dat verhuurders vooral ook geïnteresseerd zijn in de mogelijkheid om politie-informatie te ontvangen over een huurder in spe. Hierbij wordt dan vaak gerefereerd aan het voorheen gebruikte Stoplichtmodel. Het in ere herstellen van (een variant op) dit model staat hoog op de wensenlijst bij met name woningcorporaties en verhuurmakelaars.

Subvragen bij onderzoeksvraag 2
Bij de subvragen passeren de volgende vier elementen de revue. (a) Ten eerste kijken we naar het antwoord op de vraag welk soort informatie verhuurders bereid zijn te delen. (b) Vervolgens zoomen we in op de vraag met welk doel zij informatie zouden willen delen, (c) onder welke voorwaarden zij dat zouden willen doen, en tot slot, (d) wat de redenen zijn om sommige informatie niet te willen delen.

Ad a) Soort informatie
De informatie die momenteel wordt gedeeld, heeft betrekking op persoonsgegevens van de huurder en de aard van de criminele activiteiten. Soms wordt ook informatie gedeeld over het type pandgebruik, dat wil zeggen voor woondoeleinden, zakelijk gebruik en dergelijke. Het delen van deze informatie vindt plaats binnen de wettelijke kaders. Mocht er in de toekomst een nationaal register met betrekking tot 'foute huurders' het daglicht zien dan zal het om dit soort informatie gaan. Overigens bestaat reeds in ten minste twee regio's een door de AP geaccepteerd systeem waarmee woningcorporaties onderling informatie delen over problematische huurders.

Ad b) Doel van informatiedeling
Verhuurders noemen verschillende redenen voor het willen delen van informatie. De meest genoemde zijn het voorkomen en bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Daarnaast wijzen sommige verhuurders in de enquête op de geste van collegialiteit als beweegreden voor de wil/wens tot informatiedeling.

c) Voorwaarden aan informatiedeling
Verhuurders geven aan dat informatie over crimineel pandgebruik plaatsvindt binnen de wettelijke kaders. Veelal wordt er in dit verband verwezen naar de AVG, en tegelijkertijd wordt er ook wel op gewezen dat het delen van informatie sinds de invoering van de AVG er niet bepaald eenvoudiger op is geworden. Welke voorwaarden er zouden moeten worden gesteld aan informatiedeling komt aan bod bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

d) Redenen om geen informatie te willen delen
Zoals al eerder benoemd, staat de privacywetgeving het delen van informatie over 'foute huurders' op bepaalde punten in de weg. Daarnaast geven verhuurders ook andere redenen om geen informatie te willen delen. Een motief om informatie niet te willen delen kan ook zijn dat de vermoedens niet concreet genoeg zijn; dan is er terughoudendheid bij het delen daarvan. Een ander facet dat klaarblijkelijk noopt tot terughoudendheid naar de overheid is het risico dat het pand tijdelijk wordt gesloten op basis van de Opiumwet of de APV. Dit laatste argument wordt slechts een enkele keer genoemd in de enquête, maar wel met regelmaat door de gesprekspartners van zowel (branche)organisaties als opsporingsdiensten. Tot slot worden 'gezichtsverlies' en angst voor repercussies genoemd als redenen om informatie niet te willen delen.

7.3 Effecten van informatiedeling (onderzoeksvraag 3)

De derde onderzoeksvraag luidt: In hoeverre, en op welke wijze draagt het delen van informatie naar verwachting bij aan (1) de preventie van slachtofferschap van andere verhuurders, en (2) het voorkomen en/of tegengaan van criminaliteit (waaronder ondermijning)? En, welke verschillen bestaan er tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten?

De vraag naar de effectiviteit van onderlinge informatiedeling door verhuurders over foute huurders laat zich niet eenduidig beantwoorden. Wel is er voldoende empirisch bewijs dat dezelfde personen meerdere keren verschillende panden huren voor criminele doeleinden. Een analyse van politiegegevens leert dat ongeveer 10 procent van de personen die verdacht zijn van betrokkenheid bij drugsproductie en/of -handel in woningen of andere panden wederom als verdachte is aangemerkt voor deze feiten binnen een periode van vijf jaar. Dit betreft niet uitsluitend huurders, maar gegevens van Doorzon en Motus bevestigen dat soms dezelfde personen meerdere keren verschillende panden huren voor criminele doeleinden.

De vraag is in welke mate het tegenhouden van deze personen – door het aanleggen van een 'zwarte lijst' – daadwerkelijk tot een vermindering van het aantal 'foute huurders' leidt. Een daadwerkelijke vermindering veronderstelt dat de rol van 'foute huurder' niet of slechts ten dele wordt overgenomen door iemand die niet op de zwarte lijst figureert.

Het hier voorliggend onderzoek geeft echter geen uitsluitsel over de mate van werkzaamheid van de maatregel. Bovendien zien we dat de meningen in het veld erover uiteenlopen. Zo neigen verhuurders tot een 'ja' (wel effect), terwijl vertegenwoordigers van opsporingsinstanties in meerderheid tot een 'nee' (geen effect) neigen.[149]

De onderzoeksvraag richt zich niet op de vraag of er van andere instrumenten meer is te verwachten. We hebben ons daar dan ook niet direct mee beziggehouden, maar ongevraagd geven veel respondenten aan dat het echte probleem toch meer bij malafide verhuurders en verhuurmakelaars zit. En dat bovendien leed kan worden voorkomen door zo goed mogelijk aan de voorkant van het verhuurproces te screenen. Hierbij wordt slechts in mindere mate gezegd dat informatie van andere verhuurders wordt gemist. En als het gaat om het delen van relevante informatie rond 'foute huurders' dan is er toch vooral de wens om inzicht te krijgen in de informatie waarover de politie beschikt

Onderzoek laat zien dat veel van de 'foute huurders' van vooral corporatiewoningen op een gegeven moment in de greep van criminele groepen zijn gekomen. Het begeleiden en afschermen van criminele invloeden van deze groep – zoals wordt gedaan binnen het Regionaal Vangnet van de regio Rotterdam – lijkt een goede bouwsteen te vormen om daartegen een barrière op te werpen.

7.4 Knelpunten en risico's bij informatiedeling (onderzoeksvraag 4)

De vierde onderzoeksvraag luidt: Welke praktische en juridische knelpunten en risico's bestaan er ten aanzien van het delen van informatie over crimineel pandgebruik? In dat verband wordt gevraagd (a) welke verschillen er bestaan tussen informatiedeling door verhuurders onderling en informatiedeling door verhuurders met opsporingsdiensten, en (b) in hoeverre, en op welke wijze kunnen deze knelpunten en risico's worden voorkomen dan wel tegengegaan.

a) Informatiedeling door verhuurders onderling en aan opsporingsinstanties
Als informatiedeling over 'foute huurders' tussen verhuurders onderling plaatsvindt aan de hand van een registratiesysteem dan kan niet worden uitgesloten dat gegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Dit is niet toegestaan zonder een vergunning van de AP (artikel 33, lid 5 van de UAVG). Voor het verkrijgen van een vergunning moet er sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en moet

[149] Criminologisch onderzoek naar 'crime displacement' (verplaatsingseffecten) geeft geen eenduidig antwoord op de vraag in welke mate een preventieve maatregel tot verplaatsingseffecten leidt. Phillips (2011, p. 1) stelt in dit verband het volgende:
"The criminologically orthodox view of crime displacement is that displacement is not inevitable; is often less than anticipated, and that Situational Crime Prevention Initiatives may even lead to a 'diffusion of benefits'. Advocates of this viewpoint cite empirical literature that purports to show little evidence of displacement. A secondary analysis of this literature shows that displacement may in fact be more common than is widely claimed, particularly in the case of studies with offenders."

zijn voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Met betrekking tot het aanwezig zijn van een zwaarwegend belang lijken geen juridische knelpunten te bestaan, want de wetgever heeft het tegengaan van fraude als een zwaarwegend belang voor een bedrijf of onderneming aangemerkt.[150] Wel is de vraag of een dergelijk systeem noodzakelijk is. Om de noodzakelijkheid te beoordelen zal de voorgenomen verwerking aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden getoetst.

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard uit het registratiesysteem tussen verhuurders onderling kunnen niet zomaar worden verstrekt aan opsporingsinstanties. Op het verstrekken van gegevens van strafrechtelijke aard aan opsporingsinstanties is de (U)AVG van toepassing. Op grond van artikel 33, lid 2, sub b, UAVG mag een verhuurder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken wanneer het vermoeden bestaat dat strafbare feiten tegen hem of tegen zijn personeel gepleegd zullen gaan worden, of al gepleegd zijn. Beredeneerd kan worden dat de verhuurder op grond van deze bepaling ook melding/aangifte kan doen en opsporingsinstanties op de hoogte mag brengen van hetgeen is voorgevallen.

b) Tegengaan knelpunten en risico's: alternatieven voor een 'foute huurders-systeem
In plaats van een registratiesysteem van 'foute huurders' voor verhuurders is het ook denkbaar – en in de ogen van sommige partijen zelfs wenselijk – dat er een systeem komt waarbij de overheid het voortouw neemt. Een voorbeeld hiervan is een registratiesysteem vergelijkbaar met, of een uitbreiding van de VOG. Hierbij zou een onafhankelijke partij (zoals Justis) een verklaring kunnen verstrekken aan huurders van wie de verhuurder een verklaring vereist. Een voordeel van een VOG-systeem is dat er geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard hoeven te worden gedeeld tussen partijen onderling. Evenals bij een registratiesysteem geldt dat een 'rode vlag' niet mag leiden tot totale uitsluiting van de huurmarkt. De VOG zelf is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen rechtsmiddelen openstaan. Wel is het systeem dan beperkt tot strafrechtelijke informatie, terwijl een deel van de informatie betrekking heeft op civielrechtelijke informatie. Mogelijk dat de VOG wel een nuttig aanvullend systeem zou kunnen zijn.

De politie kan op grond van artikel 20 Wpg – voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is – politiegegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband. Er bestaan al verschillende regionale samenwerkingsverbanden rond (onder andere) woonfraude, zoals beschreven in de hennepconvenanten en woonfraudeconvenanten (zoals Doorzon). De Wgs kan mogelijk een eenvoudigere juridische basis bieden voor een publiek-privaat samenwerkingsverband dan onder de huidige wetgeving (ten tijde van dit onderzoek een conceptvoorstel). Hierbij moet worden opgemerkt dat een publiek-privaat samenwerkingsverband moet worden opgericht voor een algemeen belang en dus niet louter voor het bedrijfsbelang van de verhuurder.

[150] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en *Kamerstukken II*, 2017/18, nr. 34851, p. 55.

Een ander alternatief voor de gegevensdeling via een registratiesysteem met 'foute huurders' ligt in de mogelijkheid om huurders met verkeerde bedoelingen uit te sluiten via een 'witte lijst'. In ons onderzoek zijn we daar verschillende voorbeelden van tegengekomen. Kern van de zaak hierbij is dat er langs digitale wegen een afgeschermde omgeving wordt gecreëerd waarbinnen in principe alle handelingen aan de voorkant tussen huurder en verhuurders worden geadministreerd. Huren is alleen mogelijk via het al dan niet betaalde lidmaatschap van het huurportaal. Indien de huurder in kwestie zich tijdens de huurperiode schuldig maakt aan een vorm van ondermijnende criminaliteit waarbij het gehuurde goed instrumenteel is geweest wordt deze huurder voor een bepaalde periode de mogelijkheid ontzegd om via het huurportaal nog een huurwoning te bemachtigen.

7.5 Juridische randvoorwaarden bij informatiedeling (onderzoeksvraag 5)

De vijfde onderzoeksvraag luidt: Welke randvoorwaarden (zowel juridische en niet-juridische) kunnen worden gesteld aan het delen van informatie over crimineel pandgebruik door verhuurders? En welke verschillen bestaan er op dit punt tussen informatiedeling door verhuurders onderling en door verhuurders aan opsporingsdiensten.

Het is zoals gezegd niet uit te sluiten dat gegevens van strafrechtelijke aard verwerkt worden in een registratiesysteem, en dus verwerkt worden ten behoeve van derden. Dit is niet toegestaan, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Ook moet er een vergunning worden aangevraagd bij de AP.[151] Om een dergelijke vergunning aan te vragen moet bepaald worden of er sprake is van cross-sectorale of sectorale gegevensdeling. In dit onderzoek zijn we uitgegaan van sectorale gegevensdeling. Onderdelen van de aanvraag moeten in ieder geval zijn: een stevige onderbouwing voor het gebrek aan geografische afbakening en een definitie van 'verhuurder' om zo de verhuurdersbranche goed af te bakenen. Indien de branche van verhuurders niet nader wordt gedefinieerd kan er mogelijk toch sprake zijn van cross-sectorale gegevensdeling. Zoals in hoofdstuk 6 naar voren is gekomen lijkt cross-sectorale gegevensdeling niet mogelijk op grond van de (U)AVG. Daarnaast lijkt de AP – mede vanwege het feit dat er nog geen vergunningen voor cross-sectorale gegevensdeling zijn afgegeven – zich als toezichthouder blijkbaar niet de aangesproken instantie te vinden om voor cross-sectorale gegevensdeling een vergunning af te geven. Bovendien kan voor wat betreft cross-sectorale gegevensdeling de vraag worden gesteld of het niet passender zou zijn met het oog op de democratische legitimiteit, dat voor een systeem waarbij een dergelijke inbreuk wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen, een wettelijke basis in de UAVG wordt gecreëerd.[152]

Voor het verkrijgen van een vergunning moet sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden.[153] Voor de aanwezigheid hiervan lijken

[151] Artikel 33, lid 5, UAVG.
[152] Winter e.a. 2022.
[153] Artikel 33, lid 5, UAVG.

geen juridische knelpunten te bestaan, ook omdat de wetgeving heeft aangegeven dat het tegengaan van fraude, en dus ondermijning, als zo'n belang kan worden aangemerkt.[154]

Om aan de juridische eisen te voldoen, moeten er in het protocol van het registratiesysteem waarborgen worden ingebouwd, als gevolg van het noodzakelijkheidsvereiste. Dit vereiste kent een subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Wat betreft de proportionaliteitstoets moet worden nagedacht over drie aspecten, namelijk: uitsluiting, kwetsbaarheid en reikwijdte.[155] In het protocol zal daarom moeten worden ingegaan op waarborgen op het gebied van toegankelijkheid, het afbakenen van criminele activiteiten, bewaartermijnen en het opnamebeleid om op die manier de gevolgen voor betrokkenen te beperken. Met name de waarborgen die worden getroffen in het kader van de proportionaliteit zullen een belangrijke rol spelen bij de vraag of het registratiesysteem noodzakelijk is.

Voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning is tevens dat er moet zijn voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Wanneer een vergunningaanvraag wordt gedaan, moet worden onderbouwd hoe aan beginselen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens uit artikel 5 (transparantie, behoorlijkheid, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid) van de AVG wordt voldaan. Daarnaast moet worden nagedacht over hoe betrokkenen de rechten die hen op grond van de AVG toekomen, kunnen uitoefenen. Zo hebben betrokkenen bijvoorbeeld het recht om bezwaar te maken. In het protocol moet worden uitgewerkt hoe een huurder dit recht kan effectueren.

7.6 Overkoepelende conclusies

De vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek heeft betrekking op de mogelijkheden en de meerwaarde van informatiedeling over crimineel pandgebruik door en voor verhuurders van vastgoed. De notie 'Verhuurders van vastgoed' is voor dit onderzoek breed opgevat. Het onderzoek wijst uit dat woningcorporaties – als semi-overheidsorganisaties – een andere positie innemen dan commerciële verhuurders. Woningcorporaties hebben in essentie ook een andere, meer maatschappelijke taak dan de commerciële verhuurders. Vanuit die taakstelling maken woningcorporaties dan ook vaak deel uit van allerlei overlegstructuren in de wijk en zijn ze partner in convenanten, zoals de regionale hennepconvenanten. Onder de huidige wetgeving (onder andere (U)AVG) en toestemmingspraktijk (AP) is het echter niet mogelijk dat alle relevante gegevens van zorg- en strafrechtelijke aard met woningcorporaties worden gedeeld.

De verhuurbranches van recreatiewoningen en mini-opslagruimten verschillen sterk van andere sectoren in de vastgoedverhuur, omdat de verhuur van de recreatiewoningen zich vaak beperkt

[154] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en *Kamerstukken II*, 2017/18, nr. 34851, p. 55.
[155] *Kamerstukken II*, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8 en 9.

tot een relatief korte periode, en dat geldt in veel gevallen ook voor de verhuur van mini-opslagruimten. Dit gegeven maakt dat er onder deze verhuurders relatief weinig animo lijkt te zijn voor informatiedeling met andere verhuurders c.q. met opsporingsorganisaties.

Het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door verhuurders is slechts mogelijk indien de AP hiervoor een vergunning afgeeft. Voor het verkrijgen van een vergunning moet onder andere een protocol worden opgesteld, waarin het de opzet en inrichting van het systeem wordt toegelicht. Of een dergelijk systeem voor een vergunning in aanmerking komt is afhankelijk van de afbakening van de verhuurders die toegang hebben tot het systeem en de waarborgen die worden getroffen om de inbreuk op de rechten van betrokkenen te beperken.

Wij schatten in dat een systeem van onderlinge informatiedeling door verhuurders uiteindelijk slechts een beperkte meerwaarde zal blijken te hebben bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Het is namelijk aannemelijk dat criminele personen c.q. groepen de nadelige gevolgen van deze lijst vrij eenvoudig zullen weten te neutraliseren. Daarbij komt dat wij wel enige zorg hebben over de mogelijk negatieve neveneffecten van een dergelijk systeem. Zo zal immers lang niet elke huurder die zich een keer heeft ingelaten met ondermijnende criminaliteit (of daartoe is gedwongen) zich hieraan opnieuw schuldig maken. Een exercitie met politiegegevens rond drugsdelicten binnen onroerend goed objecten leert dat het naar schatting gaat om hooguit 10 procent van de ‘foute huurders’ die zich opnieuw schuldig zullen maken aan een poging tot huur ten bate van misbruik. Voor iedereen die op de ‘foute huurders’-lijst terecht is gekomen, zal het echter aanmerkelijk lastiger worden om nog een woonruimte in de huursector te vinden. Hierbij moet worden opgemerkt dat een registratiesysteem niet tot uitsluiting van een eerste levensbehoefte, namelijk onderdak, mag leiden.

Vanuit de opsporingshoek wordt eveneens weinig meerwaarde gezien in een systeem van informatiedeling onder verhuurders. Er wordt tevens verwacht dat het richten van de energie op een betere benutting van alle huidige screeningsmogelijkheden door de verhuurders en het aanpakken van malafide verhuurmakelaars op termijn per saldo meer resultaat zal opleveren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit binnen de vastgoedsector.

Summary

'Faulty Tenants'. A Research Project about the Possibilities and added Value of Intelligence sharing regarding the Criminal Exploitation of Real Estate

In countering undermining crime, the real estate sector plays an important role. In 2019, an estimated 50,000 homes and business premises were used to facilitate undermining crime in the Netherlands (Kruize and Gruter, 2020).[156] Given this relatively large number, the Ministry of Justice and Security (JenV) asked the Research and Documentation Centre (WODC) for a study on the possibilities of, and the added value of sharing intelligence on criminal premises use. The aim of the study is, on the one hand, to provide insight into the possibilities and added value of sharing intelligence on criminal property use between landlords of real estate, such as housing corporations, recreational and holiday parks, letting agents and other landlords of multiple properties. On the other hand, the aim is to offer insight into the possibilities and added value of providing this intelligence by landlords to investigative services such as the police and/or the Fiscal Intelligence and Investigation Service (FIOD). Criminal use of premises involves the production, trade and storage of illegal goods, such as drugs, but it also includes the operation of apparently legal services (with the aim of laundering criminal assets) as well as illegal services such as illegal prostitution, other forms of human trafficking or illegal gambling. Finally, wanting to stay under the radar of the (investigative) authorities by illegally staying in a residential or business premises is also subsumed under the concept of criminal use of premises.

To answer the research questions, various research methods were used, namely: literature study, interviews, online survey, police data analysis and expert meetings. We briefly touch upon these methods here.

- Twenty-four interview interviews were conducted with 37 representatives from 23 organizations. These were representatives of interest groups/associations around property rental, investigative agencies, and legal experts.
- The online survey consists of 37 questions and focuses on property rental companies. Respondents were approached via a stratified sample from the National Employment Data System (LISA) on the one hand and via industry associations on the other. This yielded 213 completed questionnaires: 44 housing associations, 57 letting agents/managers and 112 other owner-landlords.[157] The response rate via sample is 7.2%. The response rate through industry associations is diverse, but generally higher than the sample.

[156] Kruize, P. en P. Gruter (2020). *Criminele gebouwen: De faciliterende rol van woningen & bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen*. Amsterdam: bureau Ateno/ WODC.

[157] In the report, we make a three-way division where the other owner-landlords category represents private landlords and the group of landlords who owns a renting company or foundation.

- To get an indication of the extent to which the systematic sharing of intelligence of faulty tenants could be effective, all incidents at the police were queried involving individuals who were listed as suspects of a drug trafficking and/or drug production offence in the period 2017 to 2021. In addition, the Amsterdam police unit (Doorzon-project) provided data on three specific cases and the Rotterdam police unit (Motus) provided a database of persons involved in criminal use of premises in which several premises belonging to different landlords were used.
- At the end of the research period, two expert meetings were organized: an online meeting with representatives of letting parties and an online meeting with representatives of investigation services and the Ministry of JenV.

We present the results of the study by addressing the five research questions.

1. What kind of intelligence on criminal use of premises do landlords have at their disposal?

The landlord logically has relevant personal data on the tenant; at least on the person officially registered as a tenant. Intelligence on criminal property use includes intelligence on what illegal activities are involved and the possible damage (rent arrears and/or damage to the property). However, the online enquiry shows that intelligence on criminal property use is by no means always recorded by the landlord. Recording this intelligence does happen more often among housing corporations (around 80%) than among intermediaries/managers (around 50%) and other owner-occupiers (around 50%). If the intelligence is recorded, it is generally done digitally.

Criminal property use, according to landlords and investigation services
By far the most common form of criminal premises use involves the production of soft drugs (cannabis). The production and trafficking of hard drugs is also mentioned but occurs on a (much) smaller scale. Illegal prostitution and overcrowding (exploitation of migrant workers) are also regularly associated with criminal occupation of premises. Furthermore, forms are mentioned that often stem from or are related to other criminal activities, such as money laundering, the possession of large amounts of cash, (fire)arms and the desire to stay under the radar by means of an illegal place of residence.

Type of premises
Criminal use of premises can involve residential, commercial, recreational or storage premises. Representatives of the various industry associations give examples of criminal use of premises, but in the sphere of recreational or storage premises, this harvest is limited. This may of course be related to the field of view of the respondents. However, research (Kruize and Gruter, 2020) also shows that homes account for the vast majority (around 80% of criminal premises).

Path by which intelligence is obtained
Landlords indicate that intelligence on (possible) criminal property use can come from different angles. Reference is made to government agencies, such as the police or the municipality, as well as residents. But own observation is also mentioned as a source. Based on the survey of landlords, it is not possible to precisely indicate the numerical relationship between these sources, but respondents indicated that government agencies were more often a source of intelligence than residents or own observation.

Intelligence or suspicions
Landlords who indicated in the survey that they had experienced criminal property use base this on intelligence. Interviews with representatives of landlord-tenant organizations do indicate that sometimes there are also only suspicions that something is 'not right'. Of course, how this is handled varies from case to case, but it seems that these suspicions are not systematically recorded or reported.

2. To what extent are landlords willing to share intelligence around criminal property use with (1) other landlords and (2) investigative agencies?

Intelligence is of course already shared; sometimes informally, but also based on covenants. This mainly involves sharing with government agencies (police, municipality) and it is mainly housing corporations that – within the framework of the law/covenant agreements – do share intelligence.

The online survey shows that there is a great willingness among participating landlords to share intelligence on criminal use of premises; 85% of the respondents said they were in favor of a system that would enable this type of intelligence sharing. Only 4% are negative about it. Interviews with representatives of (branch) organizations reveal a more reserved picture. This seems to apply especially to 'temporary' landlords, i.e., those renting recreational homes and mini-storage units. Whether this difference is due to an overrepresentation of positive-minded people at the survey (perhaps a reason for participating in the survey), the tendency for socially desirable answers or stems from insufficient visibility of the opinion of the constituency among the interviewed representatives of seven (branch) organizations, we find it difficult to determine based on this study.

About giving access to investigation services to a system of landlords with intelligence on criminal use of premises to investigation services, the participating landlords in the survey are also positive; 73% of those surveyed are willing to do so, while 7% are opposed. Interviews with representatives of (branch) organizations revealed that landlords are particularly interested in the possibility of receiving police intelligence on a prospective tenant. Here, reference is often

made to the previously used Traffic Light Model.[158] Restoring (a variant of) this model is high on the wish list of housing corporations and letting agents.

Type of intelligence
The intelligence currently shared relates to personal data of the tenant and the nature of criminal activities. Sometimes intelligence is also shared on the type of property use, i.e., for residential purposes, business use and the like. The sharing of this intelligence takes place within the legal frameworks. Should a national register relating to 'faulty tenants' see the light of day in the future, this type of intelligence will be involved. Incidentally, systems accepted by the Authority for the Protection of Personal Data exist in at least two regions that allow housing corporations to share intelligence among themselves about problematic tenants.[159]

Purpose of intelligence sharing
Landlords cite several reasons for wanting to share intelligence. The most frequently mentioned are to prevent and fight (undermining) crime. In addition, some landlords in the survey pointed to the gesture of collegiality as a motive for wanting/wanting to share intelligence.

Conditions to intelligence sharing
Landlords indicate that intelligence on criminal use of premises takes place within the legal frameworks. Many refer to the General Data Protection Regulation (GDPR) in this context, while also pointing out that intelligence sharing has not exactly become easier since the introduction of the GDPR. What conditions should be imposed on intelligence sharing will be discussed when answering research question 5.

Reasons for not wanting to share intelligence
As mentioned earlier, privacy laws prevent the sharing of intelligence about 'wrong tenants' in certain respects. In addition, landlords also give other reasons for not wanting to share intelligence. A motive for not wanting to share intelligence may also be that the suspicions are not concrete enough; then there is usually reluctance to share it. Another facet that evidently calls for reluctance towards the authorities is the risk that the real estate object in question will be temporarily closed based on the Opium Act or the General Municipal By-Law. The latter argument is mentioned only a few times in the survey, but with regularity by the interlocutors of both (branch) organizations and investigation services. Finally, reputation damage and fear of repercussions are also mentioned as reasons for not wanting to share intelligence.

[158] The Traffic Light Model was a covenant under which landlords - when in doubt about a prospective tenant - could ask the police for a 'green' or 'red' light based on a background check. In February 2017, the police discontinued this form of providing information, under pressure from the Dutch Data Protection Authority: the covenant was found to violate privacy laws. Moreover, there was no legal basis for it.
[159] These are the partnership De Maaskoepel, consisting of housing associations in the Rotterdam city region, and the registration of unwanted tenant behavior in the Utrecht region.

3. To what extent, and in what way, is intelligence sharing expected to contribute to (1) the prevention of victimization of other landlords, and (2) the prevention and/or mitigation of crime (including undermining)? What differences exist between intelligence sharing by landlords among themselves and by landlords to investigative agencies?

The question of the effectiveness of mutual intelligence sharing by landlords on bad tenants cannot be answered unequivocally. However, there is sufficient empirical evidence that the same persons rent different premises several times for criminal purposes. An analysis of police data shows that about 10% of persons suspected of involvement in drug production and/or trafficking in homes or other premises are again regarded as suspects for these offences within a five-year period. This does not exclusively concern tenants, but data from Doorzon and Motus confirm that sometimes the same persons rent different premises several times for criminal purposes.[160]

The question is to what extent stopping these persons - by creating a 'blacklist' – actually leads to a reduction in the number of 'faulty tenants'. An actual reduction presupposes that the role of 'faulty tenant' is not or only partially taken over by someone who does not figure on the blacklist. However, the research presented here does not provide a conclusive answer to the degree of efficacy of the measure. Moreover, we see that opinions in the field differ on it. For instance, landlords tend to say 'yes' (effect), while representatives of investigative agencies tend to say 'no' (no effect).

The research question does not focus on whether more can be expected from other instruments. Therefore, we did not directly address this question, but many respondents indicated, unsolicited, that the real problem is more to be found with rogue landlords and letting agents. And that, moreover, suffering can be prevented by screening at the front end of the rental process. Here it is only stated to a lesser extent that intelligence from other landlords is missed. And if at all, when it comes to sharing relevant intelligence around 'faulty tenants', there is still mainly a desire to gain insight into the intelligence available to the police.

Research shows that many of the 'faulty tenants' of mainly housing association housing have at some point fallen into the grip of criminal groups. These are mostly vulnerable people. Guiding and shielding criminal influences from this group – as is done within the 'Regional Safety Net' of Rotterdam – seems to be a good initiative to create a barrier against this.

[160] Based on a covenant (Project Doorzon), the Amsterdam unit police share information with municipalities, grid operator Liander, housing associations and some private parties with the aim of combating housing fraud. Motus is a public-private partnership that helps estate agents and property owners to recognize and act on risks. The project is a strengthening pillar of the RIEC Rotterdam and aims to tackle property crime in the Rotterdam region.

4. What legal and non-legal bottlenecks and risks exist regarding intelligence sharing around criminal property use? (a) What differences exist between intelligence sharing by landlords among themselves and intelligence sharing by landlords with investigation services? (b) To what extent, and in what way, can these bottlenecks and risks be prevented or countered? In other words, what are the alternatives to a 'faulty tenant' system?

(a) Intelligence sharing by landlords among themselves and intelligence sharing of landlords with investigative authorities
If intelligence sharing on 'faulty tenants' takes place between landlords using a registration system, it cannot be excluded that data of a criminal nature is processed. This is not allowed without a license from the Dutch Data Protection Authority (Dutch DPA); article 33(5) of the GDPR Implementing Act). To obtain a license, processing must be necessary in view of a substantial interest of third parties. Regarding the presence of a compelling interest, there do not seem to be any legal bottlenecks, as the legislator has identified the prevention of fraud as a compelling interest for a company or business.

Personal data of a criminal nature from the registration system between landlords unrelated to each other cannot be provided to investigative bodies without further ado. The GDPR applies to the provision of data of a criminal nature to investigative authorities. Under Article 33(2)(b) of the GDPR Implementing Act, a lessor may process personal data of a criminal nature if it is suspected that criminal offences will be, or have already been, committed against him or his personnel. It can be argued that this provision also allows the lessor to report/collect and inform investigating authorities of what has occurred.

(b) Countering bottlenecks and risks: alternatives to a 'faulty tenant' system
Instead of a registration system of 'faulty tenants' under the direction of landlords and for landlords, it is also conceivable – and in the eyes of some parties even desirable – to have a system in which the government takes the lead. An example would be a registration system like, or an extension of, the Conduct Certificate. Here, an independent party could issue a certificate to tenants whose landlord requires a certificate. An advantage of a Conduct Certificate system is that no personal data of a criminal nature need be shared between parties. As with a registration system, a 'red flag' should not lead to total exclusion from the rental market. The Conduct Certificate itself is a decision as referred to in the General Administrative Law Act, against which legal remedies are available. However, the system is then limited to criminal in-formation, while part of the intelligence relates to civil intelligence. It is possible that the Conduct Certificate could be a useful supplementary system though.

Under Article 20 of the Police Data Act, the police can - insofar as this is necessary for a substantial public interest - provide police data to a cooperation association. There are already several regional cooperation associations around (among other things) housing fraud, as described in the cannabis covenants and housing fraud covenants. The Data Processing by Partnerships Act could potentially provide a simpler legal basis for a public-private partnership than

under current legislation (at the time of this study, a draft proposal). It should be noted here that a public-private partnership must be set up for a public interest and therefore not merely for the business interest of the landlord.

Another alternative to data sharing through a registration system with 'faulty tenants' is the possibility of excluding tenants with wrong intentions through a ‘whitelist’. There are several examples of this in the study. The crux of the matter here is that a protected environment is created by digital means within which basically all front-end actions between tenant and landlords are administered. Renting is only possible through the rental portal membership, paid or unpaid. If the tenant in question is guilty of a form of subversive crime during the tenancy period in which the rented property has been instrumental, that tenant will be denied the ability to authorize another rental property through the rental portal for a certain period.

5. What preconditions (both legal and non-legal) can be set for the sharing of intelligence on criminal property use by landlords? And what differences exist on this point between intelligence sharing by landlords among themselves and by landlords to investigation services?

It cannot be ruled out that data of a criminal nature are processed in a registry system, and thus processed for the benefit of third parties. This is not allowed unless there is a ground for exception. A license can also be applied for from the Dutch DPA. To apply for such a license, it must be determined whether there is cross-sectoral or sectoral data sharing. In this study, we have assumed sectoral data sharing. Components of the application should at least include: a solid under-representation for the lack of geographical demarcation and a definition of ‘landlord’ to properly demarcate the landlord industry. Indeed, if the landlord industry is not further defined, cross-sectoral data sharing may still be possible. Cross-sectoral data sharing does not seem possible under the GDPR. In addition – partly since no licenses for cross-sectoral data sharing have yet been issued – the Dutch DPA, as a regulator, does not seem to consider itself the appropriate body to issue a license for cross-sectoral data sharing. Moreover, as far as cross-sectoral data sharing is concerned, the question can be raised whether it would not be more appropriate, in terms of democratic legitimacy, that a legal basis in the GDPR Implementing Act be created for a system involving such an infringement of data subjects' rights.[161]

For a license to be obtained, the processing must be necessary for a substantial interest of third parties. There do not seem to be any legal bottlenecks for the presence of this, also because the legislation has indicated that countering fraud, and thus undermining, can be considered such an interest.

[161] Winter, H.B., T. Drouen, B.M.A. van Eck, L. Kramer, J.G. Geertsema, J. Cazemier, C.M. Ridderbos-Hovingh, *Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid*, Groningen: Pro Facto 2022.

To meet the legal requirements, safeguards must be built into the registration system protocol, because of the necessity requirement. This requirement has a subsidiarity and proportionality test. Regarding the proportionality test, three aspects must be considered, namely: exclusion, vulnerability, and scope. The protocol will therefore have to address safeguards on accessibility, delineation of criminal activities, retention periods and recording management to limit the impact on data subjects. Proportionality safeguards will play an important role in whether the recording system is necessary.

A condition for obtaining a license is also that safeguards must be in place such that the privacy of the data subject is not disproportionately affected. When a license application is made, it should be substantiated how principles applicable to the processing of personal data from Article 5 (transparency, fairness, purpose limitation, data minimization, accuracy, storage limitation, integrity, and confidentiality) of the GDPR are met. Consideration should also be given to how data subjects can exercise their rights under the GDPR. For example, data subjects have the right to object. The protocol should detail how a tenant can exercise this right.

Overall conclusions

The question underlying this study concerns the possibilities and added value of intelligence sharing on criminal property use by and for landlords of real estate. The notion 'Landlords of real estate' has been interpreted broadly for this study. The study shows that housing corporations – as semi-governmental organizations – hold a different position from commercial landlords. In essence, housing corporations also have a different, more social task than commercial landlords. Based on this task, housing corporations are therefore often part of all kinds of consultation structures in the neighborhood and are partners in covenants, such as the regional cannabis covenants. However, under current legislation – including GDPR and license practice (Dutch DPA) – it is not possible for all relevant data of a healthcare and criminal nature to be shared with housing corporations.

The rental sectors of recreational houses and mini-storage units differ greatly from other sectors in property rental, as the rental of recreational houses is often limited to a relatively short period of time, and in many cases, this also applies to the rental of mini-storage units. As a result, there seems to be relatively little inclination among these landlords to share intelligence with other landlords or with investigative organizations.

Sharing personal data of a criminal nature by landlords is only possible if the Dutch DPA issues a license for this purpose. Obtaining a license requires, among other things, a protocol, which explains the design and set-up of the system. Whether such a system qualifies for a license will depend on the demarcation of the group of landlords who have access to the system and the safeguards put in place to limit the infringement on the rights of data subjects.

We estimate that a system of mutual intelligence sharing by landlords will ultimately prove of limited added value in countering undermining crime. Indeed, it is likely that criminal individuals or groups will be able to neutralize the adverse effects of this list quite easily. In addition, we do have some concerns about the possible negative side effects of such a system. After all, not every tenant who has been involved in undermining crime once (or has been forced to) will be guilty of it again. An exercise with police data on drug offences within real estate properties shows that it is estimated that at most 10% of 'faulty tenants' will be guilty of attempting to rent again for the sake of abuse. However, for anyone who has ended up on the 'faulty tenant' list, it will become considerably more difficult to find housing in the rental sector again. It should be noted here that a registration system should not lead to the exclusion of a necessity of life, namely shelter.

From the investigation angle, little added value is also seen in a system of intelligence sharing among landlords. It is also expected that focusing energy on better utilization of all current screening possibilities by landlords and tackling rogue letting agents will on balance yield more results in the long run in the fight against undermining crime within the real estate sector.

Geraadpleegde literatuur

Literatuur bij Hoofdstuk 1, 2, 3, 4 en 7

Actie-Agenda Vakantieparken 2018-2020. (2018) Ministerie van BZK.

Bokslag, M. (2017). Coverstory Vakantieparken. CCV.

Bremmers, B., & Ferwerda, H. (2014). *Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie: Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak.* Arnhem: Bureau Beke, Bekereeks.

Ferwerda, H. en J. Wolsink (2020). *Black Box? Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak.* Arnhem: Bureau Beke, Bekereeks.

Gestel, B. van, & Kouwenberg, R. (2016). *Over grenzen op dievenpad: Een onderzoek naar de facilitering van mobiele bendes.* WODC.

Handvat Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein. (2019). Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein. In opdracht van de stuurgroep Zorg en Veiligheid.

Hoogenboom, B. (2022). *Het spiegellabyrint van ondermijning en de Motus-methode.* Zeist: Kerkebosch.

Kruize, P. en P. Gruter (2020). *Criminele gebouwen: De faciliterende rol van woningen & bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen.* Amsterdam: bureau Ateno /WODC.

Phillips, C. (2011). Situational Crime Prevention and Crime Displacement: Myths and Miracles? *Internet Journal of Criminology*, 1–40. https://www.internetjournalofcriminology.com

Schermer, B.W. en T. Schop (2019). *Cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen voor fraudebestrijding*, Amsterdam: Considerati.

Stam, J.V., Eekhout, I., Koenen, M. (2022). Susceptibility for criminal facilitation in social housing: a psychological perspective. *Security Journal (August)*.

Tibbe, M. en J. De Waard (2021). *Vast goed of vast fout: De vastgoedsector als gelegenheidsstructuur / facilitator voor georganiseerde misdaad in Nederland.* Den Haag: Ministerie van J&V.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2018/19, 32761, nr. 132, p. 8

Kamerstukken II, 2017/18, nr. 34851, p. 55.

Geraadpleegde websites

Aanpak ondermijnende criminaliteit: corporaties spelen belangrijke rol. (2021, 27 september). *https://aedes.nl*. https://aedes.nl/leefbare-en-veilige-wijken/aanpak-ondermijnende-criminaliteit-corporaties-spelen-belangrijke-rol

Achmea. (z.d.). Syntrus | Achmea. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.syntrus.nl/

Aedes. (z.d.). https://aedes.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://aedes.nl/

AP. (z.d.). Autoriteit Persoonsgegevens. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/

Artikel CBS Particuliere woningverhuur. (z.d.). www.cbs.nl. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-half-miljoen-woningen-in-particuliere-verhuur

Besluit AP inzake de vergunningaanvraag VODIOM. (2021, 8 oktober). https://autoriteitpersoonsgegevens.nl. https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/besluit_afwijzen_vergunning_vodiom.pdf

Cazas Wonen. (z.d.). https://cazaswonen.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://cazaswonen.nl/

Checklist screening verhuur winkelruimte. (z.d.). In *https://hetccv.nl/*. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Vastgoedcriminaliteit/screening_winkel.01.DEF_01.pdf

CIFAS. (z.d.). https://www.cifas.org.uk. Geraadpleegd op 6 november 2022, van https://www.cifas.org.uk/

Considerati. (z.d.). Considerati. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.considerati.com/nl/

Convenant Doorzon. (2017, 10 januari). Preventie en handhaving woningmisbruik. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/aanpak-woningmisbruik/

Convenant (Regionaal Hennepconvenant Integrale aanpak van hennepkwekerijen in Oost Nederland). (2018). In *https://www.volkshuisvesting.nl/*. https://www.volkshuisvesting.nl/over-ons/overig/regionale-samenwerking/Regionaal-hennepconvenant.pdf

Convenant Zoeklicht. (2020, april). Preventie en handhaving woningmisbruik. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/aanpak-woningmisbruik/

Corporatiemonitor. (2022). In *https://aedes.nl/media/document/corporatiemonitor-huurachterstand-en-huisuitzettingen-2022*. Aedes. https://aedes.nl/media/document/corporatiemonitor-huurachterstand-en-huisuitzettingen-2022

Criminelen in je garagebox: "Gevolgen voor verhuurder dramatisch". (2020, 15 oktober). RTL Nieuws. https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5190267/verhuur-huurder-malafide-criminelen-meld-misdaad-anoniem-vbo

Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). (z.d.). Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://organisaties.overheid.nl/46782/Directie_Wetgeving_en_Juridische_Zaken_DWJZ/

Discriminatie bij verhuur. (2021, 23 april). https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/23/discriminatie-op-de-woningmarkt-landelijk-groot-probleem

EDR. (z.d.). https://www.edrcreditservices.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.edrcreditservices.nl/

Fenomeentafel ondermijning. (z.d.). https://www.riec.nl. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/landelijke-fenomeentafels-ondermijning

FIU-Nederland. (z.d.). FIU-Nederland. Geraadpleegd op 9 november 2022, van https://www.fiu-nederland.nl

Focum. (z.d.). https://www.focum.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.focum.nl/

Graydon Creditsafe. (z.d.). https://graydon.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://graydon.nl/nl?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=gs-nl-merknaam&gclid=Cj0KCQjwnP-ZBhDiARIsAH3FSRcEIYquosL5AoxT_6XvV5oJ1pFAE_PoCaV1zCuRwjV-XefJTYDISu8aAjlkEALw_wcB

Handreiking APV en ondermijning. (2020). [Website PDF]. In B. Engberts (Red.)

Handreiking APV en ondermijning. De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning. Aanjaagteam ondermijning. https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/handreiking-apv-en-ondermijning.pdf

Hennepconvenant. (2019, 11 november). Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. https://veiligheidscoalitie.nl/nieuws/?id=1598

HISWA-RECRON. (z.d.). https://www.hiswarecron.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.hiswarecron.nl/

Hooghiemstra en Partners. (z.d.). Hooghiemstra en Partners. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://hooghiemstra-en-partners.nl/

https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring.(z.d.).

https://www.woonbond.nl. Wat is een verhuurdersverklaring? Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring

Huisuitzetting als gevolg van hennepteelt. (2017, 4 januari). https://aedes.nl/. Vragen over huisuitzetting vanwege hennepteelt in corporatiewoningen. https://aedes.nl/schulden-en-huisuitzettingen/vragen-over-huisuitzetting-vanwege-hennepteelt-corporatiewoningen

Huurcheck.nl. (z.d.). https://www.huurcheck.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.huurcheck.nl/

IB60-formulier. (z.d.). Hoe kom ik aan een inkomensverklaring? Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/werk-en-inkomen/content/hoe-kom-ik-aan-een-inkomensverklaring

Integrale Versterkingsprogramma. (z.d.). https://veiligheidsalliantie.nl/ondermijning/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://veiligheidsalliantie.nl/ondermijning/over-het-versterkingsprogramma/over-het-versterkings-programma/

IVBN. (z.d.). https://www.ivbn.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.ivbn.nl/

Juridische leidraad. (z.d.). https://www.scribbr.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.scribbr.nl/leidraad-voor-juridische-auteurs/literatuurlijst-jl/

Justis. (z.d.). https://www.justis.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.justis.nl/

Locatus. (2022, 8 januari). https://locatus.com. https://locatus.com/blog/spectaculaire-daling-winkelleegstand-door-afname-retailpanden/

Meld Misdaad Anoniem. (2022, 3 november). Twitter. https://twitter.com/M08007000/status/1588093661383909377

MKB-Nederland. (z.d.). https://www.mkb.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.mkb.nl/

MKB.NL. (2022, 14 januari). https://www.mkb.nl/nieuws. https://www.mkb.nl/nieuws/maak-uitwisselen-gegevens-mogelijk-om-fraude-te-voorkomen

Motus. (z.d.). VAR Vastgoed Alliantie Rotterdam. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://veiligheidsalliantie.nl/ondermijning/motus/vastgoed/

MVGM. (z.d.). MVGM. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.mvgm.nl/over-mvgm/

Nederlandse APA-regels. (z.d.). https://www.scribbr.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.scribbr.nl/handleiding-apa-regels/

NOS-artikel: Amsterdam wil dat makelaar een beschermd beroep wordt. (2021, 11 juni). https://nos.nl/. https://nos.nl/artikel/2384576-amsterdam-wil-dat-makelaar-een-beschermd-beroep-wordt

NOS-artikel: Rotterdam stopt met weren uitkeringsgerechtigden, is einde omstreden wet nabij? (2022, 22 maart). *https://nos.nl/*. https://nos.nl/artikel/2419479-rotterdam-stopt-met-weren-uitkeringsgerechtigden-is-einde-omstreden-wet-nabij

NPOradio 1: Uit huis gezet door hennepconvenant: "Als ik dit zie springen de tranen in mijn ogen." (2018, 24 juni). https://www.nporadio1.nl/nieuws/onderzoek. https://www.nporadio1.nl/nieuws/onderzoek/c18d6b03-4711-4389-bb55-8b1502b822d6/uit-huis-gezet-door-hennepconvenant-als-ik-dit-zie-springen-de-tranen-in-mijn-ogen

NSSA. (z.d.). NSSA. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.nssa.nl/

NVM. (z.d.). https://www.nvm.nl. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.nvm.nl/media/dnin504s/20210630-web-spread-nvm-kantoren-in-cijfers-2021.pdf

Ondermijningsclausule. (2020, 18 februari). https://roz.nl/nieuws/. https://roz.nl/nieuws/2020/02/18/nieuwe-model-clausules-roz-tegen-ondermijnende-activiteiten/

Onderzoeksrapport: De relatie tussen nieuwbouw van recreatiewoningen en reguliere woningen. (2022, 15 april). https://www.eerstekamer.nl. https://www.eerstekamer.nl/overig/20220520/bureau_buiten_onderzoeksrapport_de/document

Oprichtenbv.nl. (z.d.). https://www.oprichtenbv.nl. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.oprichtenbv.nl/eisen-bv-oprichten#:~:text=De%20oprichting%20van%20een%20BV%20vindt%20plaats%20bij,laat%20u%20gemakkelijk%20en%20snel%20een%20oprichtingsakte%20opstellen.

Perrée, H. (2022, 1 maart). *2 miljoen sociale huurwoningen*. https://www.binnenlandsbestuur.nl. https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/daling-van-aantal-sociale-huurwoningen-niet-wettelijk-verbieden-vindt-minister-de#:~:text=Het%20aantal%20sociale%20huurwoningen%20is,definitie%20van%20sociale%2Dhuurwoningen).

Phillips, C. (2011). Situational Crime Prevention and Crime Displacement: Myths and Miracles? *Internet Journal of Criminology*, ISSN 2045-6743. https://www.internetjournalofcriminology.com

Programma anti-ondermijning. (z.d.). Geraadpleegd op 6 november 2022, van https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid-strategie/versterkte-aanpak-van-risicos-en-dreigingen/criminele-ondermijning

Project Doorzon. (z.d.). Preventie en handhaving woningmisbruik. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/aanpakwoningmisbruik/

Regionaal Vangnet. (z.d.). https://www.maaskoepel.nl. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.maaskoepel.nl/ondersteunen/regionaal-vangnet

Register Vergunningaanvragen AP. (z.d.). Register vergunningen. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/register-vergunningen

RIEC. (z.d.). RIEC-LIEC. https://www.riec.nl/

Rochdale. (z.d.). https://www.rochdale.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.rochdale.nl/

ROZ. (z.d.). ROZ. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://roz.nl/

SBWH. (z.d.). https://www.sbwh.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.sbwh.nl/

Screeningsmogelijkheden verhuur woonruimte. (z.d.). https://hetccv.nl. https://hetccv.nl/onderwerpen/vastgoedcriminaliteit/screeningsmogelijkheden/verhuur-woonruimte/

Stam, J. & Karsdorp, I. (2022). Artikel in Secondant: Het profiel van katvangers in sociale huurwoningen. *Secondant*. https://ccv-secondant.nl/platform/article/het-profiel-van-katvangers-in-sociale-huurwoningen

Validata. (z.d.). https://validatagroup.com/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://validatagroup.com/nl/over-ons/

Vastgoedpro. (z.d.). https://www.vastgoedpro.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.vastgoedpro.nl/

VBO. (z.d.). https://www.vbomakelaar.nl/. Geraadpleegd op 7 november 2022, van https://www.vbomakelaar.nl/

Verkuijlen, J. & Beijk, C. (2022, 8 november). *Boeren bij wie drugslab wordt gevonden krijgen meer bescherming.* https://www.omroepbrabant.nl/nieuws

https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4175984/boeren-bij-wie-drugslab-wordt-gevonden-krijgen-meer-bescherming

Vesteda. (z.d.). Vesteda. https://www.vesteda.com/nl

VGM. (z.d.). Vastgoed Management Nederland. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://vgm.nl/

VNO-NCW. (z.d.). https://www.vno-ncw.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.vno-ncw.nl/

Volgende fase toepassing 'Rotterdamwet' aangebroken. (2021, 30 oktober). https://zaanstad.nieuws.nl/actueel/. https://zaanstad.nieuws.nl/actueel/85756/volgende-fase-toepassing-rotterdamwet-aangebroken/

Vonnis. (2021, 1 april). https://uitspraken.rechtspraak.nl. https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:1433&showbutton=true&keyword=306187-20
Voorbeeld: Convenant werkafspraken en gegevensuitwisseling ter bestrijding van woonfraude. (2019, december). https://mitros.nl. https://mitros.nl/media/2385/convenant-gegevensuitwisseling-woonfraude.pdf

Vugts, P. (2021, 27 juli). Fraudeur Ronald S. hielp honderden criminelen aan luxeappartementen. *Het Parool | https://www.parool.nl/*, https://www.parool.nl/amsterdam/fraudeur-ronald-s-hielp-honderden-criminelen-aan-luxeappartementen~bfa49368/. https://www.parool.nl/amsterdam/fraudeur-ronald-s-hielp-honderden-criminelen-aan-luxeappartementen~bfa49368/

Wet Politiegegevens. (2007, 21 juli). http://www.wetboek-online.nl/. http://www.wetboek-online.nl/wet/Wet%20politiegegevens.html

Wetsvoorstel goed verhuurderschap. (z.d.). https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws

Wetsvoorstel goed verhuurderschap naar de Tweede Kamer. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/09/wetsvoorstel-goed-verhuurderschap-naar-de-tweede-kamer

Wettelijke verplichtingen verhuurder en huurder van een woning. (2020, 18 juni). https://www.nova-legal.nl. https://www.nova-legal.nl/blogs/verplichtingen-verhuurder-huurder/

WODC. (z.d.). https://www.wodc.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.wodc.nl/

Woningpaspoort. (z.d.). https://www.mitrosmiddenhuur.nl. Geraadpleegd op 9 november 2022, van https://www.mitrosmiddenhuur.nl/qii

Woonbron. (z.d.). Woonbron. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.woonbron.nl/

Woonstad Rotterdam. (z.d.). https://www.woonstadrotterdam.nl/. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.woonstadrotterdam.nl/

Zoet, zuur, zout, bitter academie. (z.d.). Zoet zuur zout bitter. Geraadpleegd op 8 november 2022, van https://www.zoetzuurzoutbitter.nl/

Literatuur bij Hoofdstuk 5 en 6

Autoriteit Persoonsgegevens 2020
Autoriteit Persoonsgegevens, *Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang'*, Den Haag: januari 2020.

Berkvens 2021
J.M.A. Berkvens, 'Wat is (g)een strafrechtelijk gegeven?', P&I 2021/4.

College bescherming persoonsgegevens 2015-2
College bescherming persoonsgegevens, *Onderzoek naar het gebruik van identiteitsdocument-scanners in de horeca - Rapport definitieve bevindingen*, Den Haag: augustus 2015.

***Convenant Doorzon* 2017**
Convenant Doorzon (Gemeente Amsterdam).

***Convenant Zoeklicht* 2020**
Convenant Zoeklicht (Gemeente Amsterdam).

Ferwerda, Staring, De Vries Robbé en Van de Bunt 2007
H. Ferwerda, H. Ferwerda, R. Staring, E. de Vries Robbé en J. van de Bunt, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, Rotterdam: SWP 2007.

Ferwerda & Rijnink 2020
H. Ferwerda & R. Rijnink, *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan,* Arnhem: Bureau Beke 2020.

Groep Gegevensbescherming artikel 29 2014
Groep Gegevensbescherming artikel 29, *Advies 06/2014 over het begrip 'gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke' in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG' (WP217)* 9 april 2014.

***Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen* 2021**
Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen.

Schermer & Schop 2019
B.W. Schermer & T. Schop, *Cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen voor fraudebestrijding,* Amsterdam: Considerati 2019.

De Vries & Mourcous 2019
E. De Vries & L. Mourcous, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', P&I 2019, afl. 6, p. 244 – 251.

Winter e.a. 2022.
H.B. Winter, T. Drouen, B.M.A. van Eck, L. Kramer, J.G. Geertsema, J. Cazemier, C.M. Ridderbos-Hovingh e.a., *Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid*, Groningen: Pro Facto 2022.

Adviezen, besluiten en brieven Autoriteit Persoonsgegevens

Wetgevingsadvies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Z2018-17015, Autoriteit Persoonsgegevens 4 januari 2019, Wetgevingsadvies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Aanvullend advies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Z2019-04671, Autoriteit Persoonsgegevens 19 april 2019, aanvullend advies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Advies over het concept voor een wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming, 11 november 2020
Z2020-08972, Autoriteit Persoonsgegevens 11 november 2020, advies over het concept voor een wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming (Inventarisatie eerste ervaringen UAVG).

Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 11 april 2018
Besluit z2017-08028, Autoriteit Persoonsgegevens 11 april 2018 (Besluit inzake de verklaring omtrent rechtmatigheid van de verwerking Signaleringsmodule registratie ongewenst huurdersgedrag regio Utrecht).

Beslissing op bezwaar 20 juni 2018
Bijlage 2 - Openbare versie beslissing op bezwaar

Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 19 juni 2019
Besluit z2018-12010, Autoriteit Persoonsgegevens 19 juni 2019 (Besluit inzake de vergunningaanvraag voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden van de verwerking 'Fraudehelpdesk' van Safecin).

Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 1 april 2020
Besluit z2021-03355, Autoriteit Persoonsgegevens 1 april 2020 (Besluit inzake de vergunningaanvraag voor de verwerking van [PARTIJ] volgens het Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen 2021).

Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021
Besluit z2021-12791, Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021 (Besluit inzake de vergunningaanvraag voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden van de verwerking 'Frauderegistratiesysteem' van de Vereniging Veilig Ondernemen Door Informatie Op Maat (VODIOM)).

College bescherming persoonsgegevens 2015-2
College bescherming persoonsgegevens, *Onderzoek naar het gebruik van identiteitsdocument-scanners in de horeca - Rapport definitieve bevindingen*, Den Haag: augustus 2015.

Handreiking cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen
Handreiking cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen van de Autoriteit Persoonsgegevens.

***Handvat Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg en veiligheidsdomein versie 2.0* 2019**
Handvat Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg en veiligheidsdomein versie 2.0 (Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland).

Besluiten College bescherming persoonsgegevens

Besluit College bescherming persoonsgegevens 31 maart 2008
Besluit z2007-01064, College bescherming persoonsgegevens 31 maart 2008 (Besluit inzake verklaring omtrent rechtmatigheid Maaskoepel Federatie van Woningcorporaties).

Besluit College bescherming persoonsgegevens 25 april 2013
Besluit z2012-00802, College bescherming persoonsgegevens 25 april 2013 (Besluit inzake voorafgaand onderzoek Keurmerk Verhuurdersbelangen te Apeldoorn).

Kamerstukken

Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 7.
Kamerstukken II, 2018/19, 17050, nr. 576.
Kamerstukken II, 2018/19, 32761, nr. 132.
Kamerstukken II, 2019/20, 35447, nr. 4.
Kamerstukken II, 2020/21, 29911, nr. 292.

Jurisprudentie

Rb. Midden-Nederland 23 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5111.
Rb. Overijssel 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3755.
Rb. Amsterdam 22 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5565.

Hof Arnhem-Leeuwarden 9 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10752.
Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3374.
Hof Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3539.

HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2173.

HvJ EU 20 maart 2018, ECLI: EU:C:2018:193.
HvJ EU, 29 juli 2019, nr. C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629.
HvJ EU 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1054.

HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504.
HvJ EU, 31 maart 2022 (conclusie A-G P. Pikmäe) ECLI:EU:C:2022:248.
HvJ EU 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:805.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter	
Prof. Dr. Mr. G. J. (Gerrit-Jan) Zwenne	Universiteit Leiden, Pels Rijcken
Leden	
Drs. P. (Pieter) van Hulten	Aedes, vereniging voor woningcorporaties
Mr. Dr. B. (Benny) van der Vorm	Universiteit Utrecht
E. T. (Elze) Aalberts MSc.	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Drs. L. F. (Lars) Heuts	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 2 Online vragenlijst onder verhuurders

Introductie

U bent als ondernemer of medewerker van een organisatie, zoals een woningcorporatie, actief in de Nederlandse verhuurbranche van onroerend goed. We nodigen u uit voor een onderzoek naar de mogelijkheden van informatiedeling rond crimineel pandgebruik. Opdrachtgever van dit onderzoek is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), dat dit onderzoek is gestart op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Ateno, I&O Research en Pro Facto. Deze enquête vormt hiervan een onderdeel.

Aanleiding en doel onderzoek
Het delen van informatie over mogelijk crimineel pandgebruik kan bijdragen aan het bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Zo kunnen verhuurders elkaar waarschuwen voor criminelen waar zij slachtoffer van kunnen worden. Er is op dit moment echter geen wettelijke grondslag voor het uitwisselen van gegevens over (mogelijk) crimineel pandgebruik tussen verschillende sectoren.

Met dit onderzoek wordt gezocht naar de mogelijkheden tot het delen van informatie rond crimineel gebruik van onroerend goed. Bij crimineel pandgebruik kan het gaan om productie, handel en/of opslag van illegale of gestolen goederen, illegale diensten (zoals illegale prostitutie, mensenhandel of kansspelen) of als dekmantel voor illegale diensten. Enerzijds gaat het daarbij om de mogelijkheid tot het uitwisselen van informatie tussen verhuurders onderling. Hierbij denken we aan woningcorporaties, recreatie-/vakantieparken, verhuurmakelaars en andere verhuurders van panden. Anderzijds betreft het de mogelijkheid om verhuurders informatie te laten delen met opsporingsdiensten, zoals de politie en de FIOD.

Wie vult de vragen in?
- Bent u zelfstandige? Vult u dan zelf de vragenlijst in.
- Werkt u bij een organisatie? De vragenlijst is gericht aan de afdeling of persoon binnen uw organisatie die zicht heeft op het beheer en/of de administratie van de verhuureenheden.

Het invullen van deze vragenlijst duurt ongeveer **15 minuten**.

U kunt de vragenlijst invullen **tot en met vrijdag 27 mei**.

Privacy
I&O Research (verantwoordelijk voor deze enquête) gaat uiteraard vertrouwelijk met uw gegevens om. Dat betekent dat de strikte regels van de privacywetgeving in acht worden genomen. De gegevens die u invult, worden geanonimiseerd. Bovendien worden de resultaten van het onderzoek zodanig gepresenteerd dat deze niet te herleiden zijn naar u of uw organisatie. Tot slot, de gegevens die u invult, worden alleen voor dit onderzoek gebruikt.

Het rapport met de uitkomsten van dit onderzoek wordt naar verwachting in het najaar van 2022 gepubliceerd op de website van het WODC.

Vragen?
Voor eventuele vragen over deze enquête kunt u contact opnemen met I&O Research via helpdesk@io-research.nl of via het (gratis) telefoonnummer 0800-0191.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

A. Achtergrond

Type verhuurders

1. Tot welk van de volgende categorieën behoort u of uw organisatie*?

* Met uw organisatie bedoelen we de onderneming of corporatie waarvoor u werkzaam bent (dus niet alleen uw afdeling).

- o Particuliere verhuurder (verhuurder als natuurlijk persoon/particulier)
- o Verhuur vanuit onderneming/stichting die zelf verhurende partij is (zoals zelfstandig ondernemer, institutionele belegger, etc.)
- o Bemiddelaar / intermediair tussen woninghuurders en -verhuurders die werkt in opdracht van de verhuurder (zoals verhuurmakelaar, vastgoedmanager, verhuurmanager, beheerder)
- o Woningcorporatie

Invoegveld voor de rest van de vragenlijst:
<indien vraag 1 = particuliere verhuurder>: u
<indien vraag 1 ≠ particuliere verhuurder>: uw organisatie

<indien vraag 1 ≠ particuliere verhuurder>

Functie respondent

2. Wat is uw (belangrijkste) functie binnen uw organisatie?

- o Directeur, manager (beleidsbepalende functie)
- o Beleids-/stafmedewerker (beleidsondersteunende functie)
- o Woonconsulent, makelaar, bemiddelaar, beheerder (uitvoerende functie)
- o Zelfstandige
- o Anders, namelijk: ___

Type huurders

3. <indien vraag 1 = particuliere verhuurder>: Welk type huurders behoort tot uw klantenkring?
<indien vraag 1 ≠ particuliere verhuurder>: Welk type huurders behoort tot de klanten van uw organisatie?
Meerdere antwoorden mogelijk

- o Particulieren
- o Bedrijven
- o Overheid en/of maatschappelijke organisaties (o.a. stichtingen, verenigingen)

Soort verhuur

4. Welk soort onroerend goed verhuurt {u / uw organisatie}?
Meerdere antwoorden mogelijk
<indien v3 = particulier>

- o Woningen
- o Recreatiewoningen (onroerend / duurzaam met de grond verbonden (zoals vakantiewoningen, bungalows, chalets en stacaravans)) → vraag 4b
- o Opslag (o.a. self-storage (mini-opslagboxen), loodsen, garages)
- o Anders, namelijk: ___

<indien v3 = bedrijven of overheid/maatschappelijke organisaties>

- o Kantoorruimten
- o Winkelruimten

- Industriële objecten (zoals fabrieken, productie, onderzoek en ontwikkeling, constructie, transport en logistiek)
- Agrarische objecten (zoals boerderijen (incl. stallen))
- Opslag (o.a. self-storage (mini-opslagboxen), loodsen, garages)
- Maatschappelijk vastgoed (bijvoorbeeld voor sport-, onderwijs-, of gezondheidszorgfunctie)
- Anders, namelijk: ___

<indien V4a =verhuur van recreatiewoningen>

4b. Voor welk doel worden de door {u / uw organisatie} verhuurde recreatiewoningen gebruikt?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Recreatief gebruik
- Tijdelijke bewoning
- Permanente bewoning

Omvang verhuurportefeuille

5. Wat is het aantal eenheden (woningen/bedrijfsruimten/loodsen/mini-opslag/garages) in {uw verhuurportefeuille / de verhuurportefeuille van uw organisatie}?

Let op: het gaat hier om de totale verhuurportefeuille, inclusief eenheden die op dit moment niet worden verhuurd.

- ___ verhuureenheden
- Weet ik niet → ga naar vraag 6

5b. Is dit een exact aantal of een schatting?

- Exact aantal
- Schatting

Beschikbaarheid informatie

Nu volgen enkele vragen over de informatie over uw huurders waarover u/uw organisatie beschikt.

6. Screent {u / uw organisatie} vooraf (potentiële) huurders?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Ja, zelf
- Ja, via derden → ga naar vraag 8 (indien exclusief)
- Nee <exclusieve antwoordoptie> → ga naar vraag 8

<indien V6 = ja, zelf>

7. Welke bronnen raadpleegt {u / uw organisatie} voor de screening van huurders?

Meerdere antwoorden mogelijk

- BKR
- Handelsregister (KvK)
- Openbare bronnen (bijvoorbeeld via Google)
- Sociale media (Twitter, Facebook, LinkedIn etc.)
- Anders, namelijk: ___

8. Stelt {u / uw organisatie} huurcontracten op volgens de ROZ-modellen?

Toelichting: de vereniging Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) stelt model-huurcontracten beschikbaar voor woonruimte, winkelruimte, kantoorruimte en de autobox/parkeerplaats.

- Ja
- Nee → ga naar vraag 10
- Weet ik niet → ga naar vraag 10

<indien V8 = ja>

9. Vraagt {u / uw organisatie} nog andere informatie van huurders en pandgebruik?

<indien V3 = particulier>

- Burgerservicenummer (BSN)
- Kopie van identiteitsbewijs
- Aantal (mede)bewoners (indien van toepassing)
- Na(a)m(en) medebewoner(s) (indien van toepassing)
- Gebruiksdoel verhuureenheid
- Anders, namelijk: ___
- Nee

<indien V3 = bedrijven of overheid/maatschappelijke organisaties >

- Kopie van uittreksel (KvK)
- Gebruik eHerkenning
- Gebruiksdoel verhuureenheid
- Anders, namelijk: ___
- Nee

<naar vraag 11>

<indien V8 = nee of weet niet en V3 = particulier>

10. Welke informatie vraagt {u / uw organisatie} aan huurders (naast naam, adres en geboortedatum)?

	Ja	Nee	Weet niet
Bankrekeningnummer			
Burgerservicenummer (BSN)			
Kopie van identiteitsbewijs			
Beroep			
Inkomen			
Naam curator/bewindvoerder (indien van toepassing)			
Aantal (mede)bewoners (indien van toepassing)			
Na(a)m(en) medebewoner(s) (indien van toepassing)			
Gebruiksdoel verhuureenheid			

<indien V8 = nee of weet niet en V3 = particulier>

10b. Vraagt {u / uw organisatie} nog andere informatie dan de hiervoor genoemde gegevens aan huurders?

- Ja, namelijk: ___
- Nee

<indien V8 = nee of weet niet en V3 = bedrijven of overheid/maatschappelijke organisaties>

Welke informatie vraagt {u / uw organisatie} aan huurders (naast bedrijfsnaam en adres)?

	Ja	Nee	Weet niet
KvK-nummer			
Btw-nummer			
Kopie van uittreksel Handelsregister (KvK)			
Gebruik eHerkenning			
Naam vertegenwoordiger			
Naam beheerder			
Gebruiksdoel verhuureenheid			

<indien V8 = nee of weet niet en V3 = bedrijven of overheid/maatschappelijke organisaties>

10b. Vraagt {u / uw organisatie} nog andere informatie dan de hiervoor genoemde gegevens aan huurders?

- o Ja, namelijk: ___
- o Nee

11. Welke informatie over het gebruik van verhuureenheden en het naleven van contracten houdt {u / uw organisatie} bij?
Meerdere antwoorden mogelijk

- o Klachten van omwonenden
- o Huurbetalingsachterstanden
- o (Mogelijk) crimineel pandgebruik
- o Huuropzeggingen in relatie tot crimineel pandgebruik
- o Meldingen van opsporings-/handhavingsinstanties (politie, boa's, FIOD etc.)
- o Meldingen van toezichthouders/inspectiediensten (bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie)
- o Meldingen van zorgverleners (huisarts, GGZ, zorgwijkteams etc.)
- o Meldingen van overige derden (zoals gemeentelijke diensten, energiebedrijven etc.)
- o Anders, namelijk: ___
- o Deze informatie wordt niet vastgelegd <exclusieve antwoordoptie> → ga naar vraag 13

<indien V11 = bijhouden>

12. Op welke manier houdt {u / uw organisatie} deze informatie bij?
Meerdere antwoorden mogelijk

- o Digitaal, in een centrale database of register
- o Digitaal, in e-mails of notities
- o In een schriftelijk dossier of logboek
- o Anders, namelijk: ___

B. Ervaringen

Dit onderzoek richt zich op **mogelijk crimineel pandgebruik**. Een verhuurde eenheid kan op verschillende manieren crimineel worden gebruikt. In de eerste plaats gaat het om het gebruik van verhuureenheden voor de productie, handel en opslag van illegale goederen, zoals drugs, wapens en gestolen goederen. In de tweede plaats kunnen criminelen panden of objecten gebruiken voor legale activiteiten met als doel om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld in kapperszaken of beautysalons. Een derde mogelijkheid is dat er illegale diensten plaatsvinden, zoals illegale prostitutie, mensenhandel en kansspelen. Ten slotte kunnen criminelen zich schuilhouden in panden om uit het zicht van (opsporings-)autoriteiten te blijven.

13. Heeft {u zelf / uw organisatie} de afgelopen vijf jaar een vermoeden gehad of een melding ontvangen van criminele activiteiten (zoals hierboven beschreven) in een of meer van uw verhuureenheden?

- o Ja
- o Nee → ga naar vraag 30 (stellingen)

14. Hoe vaak zijn er de afgelopen twaalf maanden signalen geweest van criminele activiteiten in uw verhuureenheden? Het kan hierbij gaan over eigen vermoedens en/of meldingen van anderen.

- o Aantal: _____
- o Weet ik niet → ga naar vraag 17B

14b. Is dit een exact aantal of een schatting?

- Exact aantal
- Schatting

<Indien vraag 14 ≤5 (beperkt aantal meldingen): tekstvariant A
<Indien vraag 14 >5 + weet ik niet (groot aantal meldingen): tekstvariant B

15. A. Van wie heeft {u / uw organisatie} toen een signaal/melding ontvangen?
B. Van wie ontvangt {u / uw organisatie} dan doorgaans signalen/meldingen?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Eigen observatie(s)
- De betreffende huurder(s) zelf
- Medehuurder(s) (binnen de huureenheid)
- Medehuurder(s) (binnen het gehele pand)
- Omwonende(n) (buiten het pand)
- Politie
- De gemeente
- Andere verhuurder(s)
- Anonieme melder(s) of tipgever(s)
- Een andere persoon of organisatie, namelijk: ___
- Weet ik niet (* exclusieve antwoordoptie)

16. A. Om welke soort criminele activiteiten ging het bij deze vermoedens of melding(en)?
B. Om welk soort criminele activiteiten ging het doorgaans bij deze vermoedens of melding(en)?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Illegale productie van softdrugs (bijvoorbeeld wietteelt/hennepkwekerij)
- Illegale productie van harddrugs (bijvoorbeeld xtc-lab)
- Een andere vorm van illegale productie, namelijk: ___
- Illegale handel (van bijvoorbeeld drugs, gestolen of illegale goederen)
- Illegale opslag (van bijvoorbeeld grote sommen geld, drugs, gestolen of illegale goederen)
- Illegale bewoning (bijvoorbeeld kraken of illegale onderhuur)
- Uitbuiting / mensenhandel
- Illegale diensten (zoals prostitutie en kansspelen)
- Legale diensten als dekmantel van illegale activiteiten (denk bijvoorbeeld aan witwassen)
- Spookbewoning (bijvoorbeeld schuilplaats voor criminelen)
- Anders, namelijk: ___
- Weet ik niet (* exclusieve antwoordoptie)

C. Informatie-uitwisseling

<Indien vraag 14 ≤5>

17. A. Met welke andere partijen heeft {u / uw organisatie} toen, bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in een of meer van uw verhuureenheden, informatie over uw huurders gedeeld?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Politie
- FIOD
- Meld Misdaad Anoniem (M.)
- Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

- Gemeente
- Brandweer
- Andere overheidsinstanties
- Woningcorporaties
- Andere verhuurders
- Mijn eigen brancheorganisatie(s) (Bijvoorbeeld Aedes, HISWA-RECRON, NVM, Vastgoedpro, VBO, Vastgoed Belang, IVBN etc.)
- (Een) andere brancheorganisatie(s)
- Deze informatie is niet gedeeld (* exclusieve antwoordoptie)
- Weet niet (* exclusieve antwoordoptie)

<Indien vraag 14 >5 of weet niet>

B. Deelt {u / uw organisatie} informatie over uw huurders met andere partijen (derden), bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheden?
Altijd/meestal/soms/nooit

		Altijd	Meestal	Soms	Nooit	Weet niet
X	Politie					
X	FIOD					
	Meld Misdaad Anoniem (M.)					
X	Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen ISZW)					
	Gemeente					
	Brandweer					
	Andere overheidsinstanties					
Y	Woningcorporaties					
Y	Andere verhuurders					
	Mijn eigen brancheorganisatie(s) (Bijvoorbeeld Aedes, HISWA-RECRON, NVM, Vastgoedpro, VBO, Vastgoed Belang, IVBN etc.)					
	(Een) andere brancheorganisatie(s)					

<X = Opsporingsinstanties>
<Y = Andere verhuurders>

<indien informatie gedeeld met opsporingsinstantie(s) (V17A = X of V17B X ≠ nooit)>

{U / Uw organisatie} heeft wel eens informatie over (het vermoeden van) criminele activiteiten gedeeld met (een) opsporingsinstantie(s) (politie, FIOD) of de Nederlandse Arbeidsinspectie.

18. Om welk soort contact(en) ging het?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Contact in verband met een aangifte (van een strafbaar feit, waarbij u verzoekt om strafvervolging)
- Contact in verband met een melding (de instantie op de hoogte brengen van een verdachte situatie)

<indien informatie gedeeld met opsporingsinstantie(s) (V17A = X of V17B X ≠ nooit)>

19. Om welk soort informatie ging het?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Personalia huurder (naam, adres, contactgegevens)
- Personalia (mede)bewoners (naam, adres, contactgegevens)
- Personalia melder (naam, adres, contactgegevens)
- Pandgebruik (wonen, zakelijk etc., duur gebruik)
- Aard van (vermoedelijke) criminele activiteiten
- Anders, namelijk: ___

- Weet ik niet meer (* exclusieve antwoordoptie)

<indien geen informatie gedeeld met opsporingsinstantie(s) (V17A ≠ X of V17B X = 3x nooit)>
{U / Uw organisatie} heeft geen informatie over (het vermoeden van) criminele activiteiten gedeeld met (een) opsporingsinstantie(s) (politie, FIOD) of de Nederlandse Arbeidsinspectie.

20. Waarom deelt {u / uw organisatie} geen informatie over mogelijk criminele activiteiten met opsporingsinstantie(s)?
Meerdere antwoorden mogelijk
<random aanbieden>

<indien vraag 1 = particuliere verhuurder>
- Ik denk er niet aan.
- Ik vind de vermoedens niet ernstig genoeg.
- Ik vind de vermoedens niet concreet genoeg.
- Het zou mijn positie kunnen schaden.
- Ik zie dit niet als mijn taak.
- Het delen van informatie kost mij te veel tijd.
- Het delen van informatie is te moeilijk.
- Ik wil de privacy van betrokkene(n) beschermen.
- Het werd mij afgeraden door anderen.
- Dergelijke problemen/incidenten horen er nu eenmaal bij.
- Ik ben bang voor persoonlijke gevolgen (bedreiging, intimidatie).
- Ik ben bang voor de gevolgen voor het pand (zoals sluiting).
- Problemen worden meestal ter plekke opgelost.
- Heeft geen zin, er wordt toch niets mee gedaan.
- Anders, namelijk: ___

<indien vraag 1 ≠ particuliere verhuurder>
- Mijn organisatie denkt er niet aan.
- Mijn organisatie vindt de vermoedens niet ernstig genoeg.
- Mijn organisatie vindt de vermoedens niet concreet genoeg.
- Het zou de positie van mijn organisatie kunnen schaden.
- Mijn organisatie ziet dit niet als onze taak.
- Het delen van informatie kost te veel tijd.
- Het delen van informatie is te moeilijk.
- Mijn organisatie wil de privacy van betrokkene(n) beschermen.
- Het werd afgeraden door anderen.
- Dergelijke problemen/incidenten horen er nu eenmaal bij.
- Bang voor persoonlijke gevolgen (bedreiging, intimidatie).
- Bang voor de gevolgen voor het pand (zoals sluiting).
- Problemen worden meestal ter plekke opgelost.
- Heeft geen zin, er wordt toch niets mee gedaan.
- Anders, namelijk: ___

<indien geen informatie gedeeld met opsporingsinstantie(s) (V17A ≠ X of V17B X = 3x nooit)>
{U / Uw organisatie} heeft geen informatie over (het vermoeden van) criminele activiteiten gedeeld met (een) opsporingsinstantie(s) (politie, FIOD) of de Nederlandse Arbeidsinspectie.

21. Onder welke voorwaarde(n) zou {u / uw organisatie} **wel** informatie delen met opsporingsinstanties?
- <open>
- Ik zou hoe dan ook geen informatie delen.

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

{U / Uw organisatie} heeft wel eens informatie over (het vermoeden van) criminele activiteiten gedeeld met woningcorporaties of andere verhuurders.

22. Om welk soort informatie ging het?
Meerdere antwoorden mogelijk
- o Personalia huurder (naam, adres, contactgegevens)
- o Personalia (mede)bewoners (naam, adres, contactgegevens)
- o Personalia melder (naam, adres, contactgegevens)
- o Pandgebruik (wonen, zakelijk etc., duur gebruik)
- o Aard van (vermoedelijke) criminele activiteiten
- o Anders, namelijk: ___
- o Weet ik niet meer (* exclusieve antwoordoptie)

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

23. A. Op welke wijze heeft {u / uw organisatie} toen, bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheid/-eenheden, informatie over uw huurders met andere partijen (derden) gedeeld?
B. Op welke wijze deelt {u / uw organisatie} wel eens informatie over uw huurders met andere partijen (derden), bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheid/-eenheden?
Meerdere antwoorden mogelijk
- o Digitaal, in een centrale database of register
- o Digitaal, in e-mails of notities
- o In een schriftelijk dossier of logboek
- o Telefonisch / mondeling
- o Op een andere manier, namelijk: ___

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

24. Wanneer deelt {u / uw organisatie} informatie over uw huurders met andere partijen (derden), bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheid/-eenheden?
- o Met name vooraf, om incidenten te voorkomen
- o Met name achteraf, om de gevolgen van incidenten te beperken
- o Beide situaties komen ongeveer even vaak voor

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

25. Met welke andere partijen deelt {u / uw organisatie} informatie over uw huurders bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheid/-eenheden?
Meerdere antwoorden mogelijk
- o Binnen mijn branche/beroepsgroep
- o Buiten mijn branche/beroepsgroep

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

26. Op welke schaal deelt {u / uw organisatie} informatie over uw huurders met andere partijen (derden), bij (het vermoeden van) criminele activiteiten in uw verhuureenheid/-eenheden?
Meerdere antwoorden mogelijk
- o Lokaal (binnen de gemeente)
- o Regionaal
- o Provinciaal
- o Nationaal
- o Internationaal

<indien informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A = Y of V17B Y ≠ nooit)>

27. Wat zijn de belangrijkste redenen waarom {u / uw organisatie} informatie over mogelijk criminele activiteiten deelt met andere verhuurders?
Meerdere antwoorden mogelijk

<*random aanbieden (behalve Anders, namelijk)*>

- Bestrijden van criminaliteit
- Preventie (voorkomen van criminaliteit)
- Collegialiteit
- Wederdienst (wij worden zelf ook geïnformeerd)
- Het is beleid
- Op verzoek
- Anders, namelijk: ___

28. Hanteert {u / uw organisatie} bepaalde voorwaarden als u informatie deelt met andere verhuurders? *(Daarbij kunt u denken aan privacyaspecten, toegang tot gegevens etc.)*

- Ja
- Nee → ga naar vraag 30
- N.v.t. → ga naar vraag 30

29. Welke voorwaarde(n) hanteert {u / uw organisatie} bij het delen van informatie? *(Daarbij kunt u denken aan privacyaspecten, toegang tot gegevens etc.)*

- <open>

30. In hoeverre bent u het eens of oneens met deze stellingen?

	Helemaal mee eens	Eens	Niet eens, niet oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet / geen mening
{Ik / mijn organisatie} weet welke informatie **intern** (met collega's) gedeeld mag worden.						
{Ik / mijn organisatie} weet welke informatie **met opsporingsinstanties** gedeeld mag worden.						
{Ik / mijn organisatie} weet welke informatie **met andere verhuurders** gedeeld mag worden.						
<niet voorleggen aan particulieren (vraag 1)> Binnen mijn organisatie mag bepaalde informatie **niet** worden gedeeld met collega's, terwijl we dat wel zouden willen.						
{Ik mag bepaalde informatie **niet** delen met andere organisaties, terwijl ik dat wel zou willen.} / {Mijn organisatie mag bepaalde informatie **niet** delen met andere organisaties, terwijl we dat wel zouden willen.}						
Het delen van informatie kost te veel tijd.						
Het delen van informatie is gemakkelijk.						

	Hele-maal mee eens	Eens	Niet eens, niet on-eens	Mee oneens	Hele-maal mee oneens	Weet niet / geen mening
{Ik / mijn organisatie} zou graag informatie van andere organisaties ontvangen, maar dat mag niet volgens de privacywet.						

<indien niet altijd informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A Y ≠ 2x ja of V17B Y ≠ altijd)>
{U / Uw organisatie} deelt niet altijd informatie over (het vermoeden van) criminele activiteiten met andere verhuurders.

31. Wat zijn voor {u / uw organisatie} redenen om **geen** informatie te delen met andere verhuurders?
Meerdere antwoorden mogelijk
Random aanbieden, behalve Anders, namelijk

- {Ik geef mezelf / mijn organisatie geeft zichzelf} bloot; laat aan anderen zien het verkeerd te hebben ingeschat.
- {Ik denk / mijn organisatie denkt} er niet aan.
- {Ik vind / mijn organisatie vindt} het daar niet erg genoeg voor.
- Het zou mijn positie of die van mijn organisatie kunnen schaden.
- Ik zie dit niet als mijn taak / Mijn organisatie ziet dit niet als onze taak}.
- Het delen van informatie kost te veel tijd.
- Het delen van informatie is te moeilijk (intern / extern).
- {Ik / mijn organisatie} wil de privacy van betrokkene(n) beschermen.
- Het werd afgeraden door anderen.
- Dergelijke problemen/incidenten horen er nu eenmaal bij.
- Bang voor persoonlijke gevolgen (bedreiging, intimidatie).
- Problemen worden meestal ter plekke opgelost.
- Het heeft geen zin, er wordt toch niets mee gedaan.
- {Ik ben / mijn organisatie is} bang voor de gevolgen voor het pand (zoals sluiting).
- De huidige wettelijke kaders zijn hiervoor niet toereikend.
- Anders, namelijk: ___

<indien niet altijd informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A Y ≠ 2x ja of V17B Y ≠ altijd)>

32. Welk type informatie zou {u / uw organisatie} **wel** en **niet** delen met andere verhuurders? Kunt u dit toelichten?

	Toelichting
Informatie die we wel delen:	
Informatie die we niet delen:	

- Weet ik niet/geen antwoord

<indien nooit informatie gedeeld met andere verhuurders (V17A Y = 2x nee of V17B Y = nooit)>

33. Onder welke voorwaarde(n) zou {u / uw organisatie} **wel** informatie delen met andere verhuurders?

- <open>

- Ik zou hoe dan ook geen informatie delen.

D. Scenario informatiedeling

Stel dat er meer mogelijkheden komen voor verhuurders om onderling informatie te delen over crimineel gebruik van onroerend goed. Verhuurders, zoals woningcorporaties, recreatie-/vakantieparken, verhuurmakelaars en beheerders, kunnen meldingen van mogelijk crimineel pandgebruik vastleggen in een database. Deze informatie is in te zien door andere verhuurders en is op landelijk niveau beschikbaar. Ook opsporingsinstanties, zoals de politie en de FIOD, kunnen deze gegevens inzien, maar zij leveren zelf geen strafrechtelijke gegevens aan.

We vragen u eerst naar uw algemene indruk van dit toekomstbeeld. Vervolgens kunt u per onderdeel aangeven wat u hiervan vindt.

34. Hoe staat {u / uw organisatie} in het algemeen tegenover het verruimen van de mogelijkheden om informatie te delen over crimineel pandgebruik tussen verhuurders onderling?

- o Zeer positief
- o Overwegend positief
- o Neutraal
- o Overwegend negatief
- o Zeer negatief
- o Weet niet / geen mening

Ruimte voor toelichting: ___ (optioneel)

35. Hoe staat {u / uw organisatie} tegenover deze onderdelen van het scenario?

a. Het delen van informatie tussen verhuurders binnen mijn branche/beroepsgroep.
b. Het delen van informatie tussen alle typen verhuurders.
c. Het delen van informatie op landelijk niveau (via een database).
d. Opsporingsinstanties kunnen gegevens inzien.
e. Opsporingsinstanties voegen zelf geen strafrechtelijke gegevens toe.

- o Zeer positief
- o Overwegend positief
- o Neutraal
- o Overwegend negatief
- o Zeer negatief
- o Weet niet / geen mening

Ruimte voor toelichting: ___ <optioneel>

E. Afsluiting

36. Hoe kijkt {u / uw organisatie} in het algemeen aan tegen het nut van het delen van informatie over huurders met andere verhuurders / derden, bij (het vermoeden van) crimineel pandgebruik?

- o <open> + Weet ik niet

37. Heeft u nog opmerkingen over de vragenlijst of suggesties voor de onderzoekers?

- o <open> + Geen opmerkingen

Dit waren alle vragen. Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3 Steekproefverantwoording online enquête

Werven van respondenten
Voor het benaderen van respondenten zijn twee routes gevolgd, te weten:

1. Een gestratificeerde steekproef van 1.772 verhuurders uit het LISA-vestigingenregister.
2. Een gerichte email of nieuwsbrief door branche-/koepelorganisaties in de verhuursector.

De respondenten konden de online enquête invullen (toegang via een link) in de periode van 20 april tot en met 27 mei 2022. Vanaf 12 mei is een deel van de LISA-steekproef telefonisch gemotiveerd om deel te nemen aan het onderzoek.

Respons LISA-steekproef
De steekproef van verhuurders uit het LISA-vestigingenregister is gestratificeerd naar branche en grootteklasse. Tabel B4.1 toont de branches die op basis van SBI-code zijn geselecteerd en de bijbehorende bruto steekproefaantallen. De branche *woningcorporaties* is niet geselecteerd voor de steekproef, omdat vooraf de inschatting is gemaakt dat deze doelgroep in voldoende mate via de nieuwsbrief van brancheorganisatie Aedes zou deelnemen.

Van de 1.772 organisaties die zijn benaderd via de LISA-steekproef hebben 127 organisaties de vragenlijst ingevuld. Dit is een respons van 7,2 procent.

Tabel B3.1 – Steekproef en respons LISA-vestigingenregister

SBI-code	Omschrijving	Omvang Steekproef	Respons	% respons
55201	Verhuur van vakantiehuisjes/appartementen	285	22	7,7%
5530	Kampeerterreinen	289	16	5,5%
68203	Verhuur van overige woonruimte	299	30	10,0%
68204	Verhuur van onroerend goed (niet van woonruimte)	399	26	6,5%
6831	Bemiddeling bij handel, huur of verhuur van onroerend goed	300	21	7,0%
6832	Beheer van onroerend goed	200	12	6,0%
Totaal		**1.772**	**127**	**7,2%**

Daarnaast hebben medewerkers van I&O Research 1.161 organisaties die (nog) niet hebben gereageerd, telefonisch benaderd om deel te nemen aan het onderzoek.[162] In tabel B4.2 is het resultaat weergegeven van deze belactie.

[162] 513 telefoonnummers (44%) zijn niet gebeld, omdat het maximum van 50 bel-uren was bereikt conform het onderzoeksbudget.

Bij een derde van de organisaties die zijn gebeld (34 procent) kregen we geen gehoor (maximaal drie contactpogingen). Bij 8 procent van de organisaties was sprake van een kaderfout, zoals een foutieve naam, adres of telefoonnummer of een inmiddels opgeheven onderneming.

Van de organisaties waarmee wel contact is gelegd (57 procent van 1.161 organisaties), wilden 234 organisaties in beginsel meedoen. Zij hebben vervolgens een e-mail ontvangen met de inloggegevens. Na de start van het telefonisch motiveren hebben 38 organisaties de vragenlijst daadwerkelijk ingevuld.[163] Dit komt overeen met een respons van 16 procent.

Weigeringen komen in een kwart van de gevallen voor. Eveneens een kwart viel naar eigen zeggen buiten de doelgroep, omdat ze geen verhuurder (meer) zijn. Een mogelijke oorzaak is dat de SBI-code van de onderneming niet meer actueel is.[164]

Tabel B3.2 – Resultaten van het telefonisch benaderen van 1.161 nummers

Resultaat	**Aantal**	**% totaal**	**% subtotaal**
Wil meedoen	234	20%	35%
Weigering[165]	170	15%	25%
Buiten doelgroep[166]	163	14%	24%
Reeds geslaagd[167]	89	8%	13%
Overig	10	1%	2%
Subtotaal	**666**	**57%**	**100%**
Geen gehoor	397	34%	
Kaderfout[168]	98	8%	
Totaal	**1.161**	**100%**	

Er zijn geen activiteiten ondernomen om – in de tweede aanleg – de respons verder te verhogen. Dit zou kunnen door een herinneringsmail te sturen naar respondenten die in beginsel wilden meedoen. Er zijn 196 respondenten die in beginsel wilden meedoen, maar de enquête uiteindelijk niet hebben ingevuld. Uitgaande van hetzelfde responspercentage als bij het telefonisch

[163] Het totale aantal respondenten via de LISA-steekproef (n=127) minus de reeds geslaagden (n=89). Het is mogelijk dat hier respondenten tussen zitten die, zonder te zijn gebeld, alsnog hebben deelgenomen aan de enquête. Dit is niet heel waarschijnlijk, omdat het telefonisch motiveren drie weken na de bezorging van de uitnodigingsbrief is gestart. Doorgaans komt er nauwelijks nog spontane respons op een brief na drie weken.

[164] Ondernemers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk om wijzigingen in de bedrijfsactiviteiten door te geven aan de Kamer van Koophandel, die de SBI-code eventueel aanpast. In hoeverre ondernemers hun wijzigingen daadwerkelijk doorgeven, is niet bekend.

[165] De weigeringen vallen uiteen in: weigering gedurende het contact (n=96), principiële weigeringen (veelal direct tijdens het gesprek, n=44), geen tijd (n=16), overig (n=14).

[166] Op basis van de informatie van de respondent.

[167] Het gaat om respondenten die de vragenlijst al hebben ingevuld, voordat het telefonisch motiveren is gestart.

[168] Bijvoorbeeld: bedrijf opgeheven, foutieve naam, adres of telefoonnummer.

motiveren (16 procent) zou het sturen van een herinneringsmail maximaal 31 aanvullende respondenten opleveren. De tweede mogelijkheid bestaat uit het bellen van 513 ongebruikte nummers. Uitgaande van het resultaat van de eerdere belactie (38 geslaagde enquêtes op 1.161 gebelde nummers, een respons van 3,3%) levert deze actie naar schatting 17 geslaagde enquêtes op.

Een extra respons van een vijftigtal respondenten weegt niet op tegen de inspanningen die hiermee zijn gemoeid (opnieuw openstellen enquête, versturen mailing(s), inzetten interviewers, opmaken databestand, opnieuw uitdraaien tabellen en aanpassen rapport). Om die reden is afgezien van verdere responsverhogende maatregelen.

Respons (nieuws)brief via branche-/koepelorganisaties[169]

We hebben vijf branche-/koepelorganisaties bereid gevonden om de vragenlijst via een mailing onder hun leden verspreid: NSSA (mini-opslagbedrijven), SBWH (Stichting Bestrijding Woonfraude & Hennepteelt), NVM (makelaars), VGM (vastgoed- en VvE-managers) en IVBN (institutionele beleggers). Daarnaast hebben twee brancheorganisaties, Aedes (woningcorporaties) en Vastgoedpro (vastgoedprofessionals), de vragenlijst via een link in hun nieuwsbrief verspreid. De respons via een email/nieuwsbrief verschilt sterk per branche-/koepelorganisatie, van nog geen procent tot ruim een derde van de aangesloten leden. Tabel B4.3 geeft het overzicht.

Tabel B3.3 – Respons email/nieuwsbrief brancheorganisaties

	Omvang doelgroep	**Respons**	**% respons**
Aedes[170]	262	42	16,0 %
NSSA	37	14	37,8 %
SBWH	80	11	13,8 %
IVBN	20	6	30,0 %
Subtotaal	**399**	**73**	**18,3 %**
Brancheorganisaties met zeer lage respons			
NVM[171]	4.400	7	0,2 %
Vastgoedpro[172]	700	1	0,1 %
VGM	110	5	4,5 %

[169] HISWA-RECRON (recreatiebedrijven) en Vastgoed Belang (particuliere verhuurders) hebben afgezien van het verzoek tot verspreiding van de enquête. De VBO (Vereniging van makelaars en taxateurs) had reeds in een eerder stadium aangegeven geen medewerking te verlenen aan het onderzoek.

[170] Er zijn 262 woningcorporaties aangesloten bij Aedes. Alle corporaties behoren tot de doelgroep.

[171] NVM heeft 4.400 leden; naar schatting houden 200-300 makelaars zich uitsluitend met verhuur bezig. Een grote groep van de NVM-leden houdt zich incidenteel bezig met huurbemiddeling.

[172] Op de website van Vastgoedpro staat vermeld dat er ruim 700 professionals zijn aangesloten bij de beroepsvereniging. Deze behoren niet allemaal tot de doelgroep. Uit ons interview met een vertegenwoordiger van Vastgoedpro blijkt dat makelaars, taxateurs en bouwkundig keurders lid zijn van de beroepsvereniging. Het merendeel is makelaar.

Bijlage 4 Profiel respondenten online enquête

In Tabel B4.1 t/m Tabel B4.6 is de samenstelling van de respons naar verschillende achtergrondkenmerken weergegeven (type verhuurder, functie respondent, type huurders, soort verhuur, gebruik recreatiewoningen en omvang verhuurportefeuille).

Tabel B4.1 – Type verhuurders

Tot welk van de volgende categorieën behoort u of uw organisatie?

	Aantal	**%**
Particuliere verhuurder	15	7%
Verhuur vanuit onderneming/stichting die zelf verhurende partij is	97	46%
Bemiddelaar/intermediair	57	27%
Woningcorporatie[173]	44	21%
Totaal	**213**	**100%**

Tabel B4.2 – Functie respondent

Wat is uw (belangrijkste) functie binnen uw organisatie?

	Aantal	**%**
Directeur, manager (beleidsbepalend)	106	50%
Beleids-/stafmedewerker (beleidsondersteunend)	16	8%
Woonconsulent, makelaar, bemiddelaar, beheerder (uitvoerend)	37	17%
Zelfstandige/particuliere verhuurder	41	19%
Anders	13	6%
Totaal	**213**	**100%**

Tabel B4.3a – Type huurders

Welk type huurders behoort tot de klanten van uw organisatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	**%**
Particulieren	190	89%
Bedrijven	130	61%
Overheid en/of maatschappelijke organisaties	68	32%

De antwoorden in tabel 2.3a zijn geclusterd tot elkaar uitsluitende antwoordopties (slechts één antwoord mogelijk). Dat levert het volgende beeld op:

[173] Twee organisaties hebben aangegeven dat zij tot de categorie woningcorporatie behoren, maar zijn uitgenodigd via de steekproef uit het LISA-vestigingenregister. Volgens het vestigingenregister behoren zij tot de SBI-branches ‘Verhuur van overige woonruimte’ (68203) en ‘Bemiddeling bij handel, huur of verhuur van onroerend goed’ (6831). De overige 42 woningcorporaties hebben via de link van Aedes deelgenomen.

Tabel B4.3b – Type huurders, alleen uitsluitende antwoordopties

	Aantal	%
Alleen particulieren	77	36%
Alleen ondernemingen/organisaties	23	11%
Particulieren en ondernemingen/organisaties	113	53%
Totaal	**213**	**100%**

Tabel B4.4a – Soort verhuur

Welk soort onroerend goed verhuurt {u/ uw organisatie}? (Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	%
Woningen	118	55%
Opslag	78	37%
Kantoorruimten	77	36%
Winkelruimten	59	28%
Recreatiewoningen	49	23%
Maatschappelijk vastgoed	39	18%
Industriële objecten	22	10%
Agrarische objecten	3	1%
Anders	29	14%

Tabel B4.4b – Gebruik recreatiewoningen

Voor welk doel worden de door uw organisatie verhuurde recreatiewoningen gebruikt?
(Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	%
Recreatief gebruik	43	88%
Tijdelijke bewoning	13	27%
Permanente bewoning	6	12%
Totaal	**49**	**100%**

Tabel B4.5 – Omvang verhuurportefeuille

Wat is het aantal eenheden in de verhuurportefeuille van uw organisatie?

	Aantal	%
Minder dan 10 verhuureenheden	40	21%
10-99 verhuureenheden	44	24%
100-999 verhuureenheden	49	26%
Meer dan 1.000 verhuureenheden	54	29%
Totaal	**187**	**100%**
Weet niet	26	

Op basis van het type verhuurder (Tabel B5.1) onderscheiden we drie profielen van verhuurders. Tabel B5.6 toont hiervan de samenstelling. Het eerste profiel, overige eigenaar-verhuurders, omvat particuliere verhuurders en verhuurders vanuit een onderneming/stichting die zelf

de verhurende partij zijn. De laatste twee profielen komen direct overeen met de categorieën ‘bemiddelaars/intermediairs’ en ‘woningcorporaties’ uit Tabel B5.1.

Tabel B4.6 – Profiel verhuurders

	Aantal	**%**
Overige eigenaar-verhuurders	112	52%
Bemiddelaar/intermediairs	57	27%
Woningcorporaties	44	21%
Totaal	**213**	**100%**

Bijlage 5 Recidiverende drugsverdachten

Het onderzoek Criminele gebouwen (Kruize en Gruter, 2020) wijst uit dat de handel in en de productie van drugs belangrijke activiteiten zijn waar het gaat om ondermijnende criminaliteit. Dit wordt tevens bevestigd door het onderhavige onderzoek. Vastgoed speelt hierbij in veel gevallen een faciliterende rol. Deze vormen van drugscriminaliteit zijn tevens – in tegenstelling tot veel andere vormen van ondermijnende criminaliteit – relatief eenvoudig te identificeren in de administratie van de politie.[174] Om een indicatie te verkrijgen in welke mate het systematisch delen van informatie van foute huurders effectief zou kunnen zijn, zijn alle BVH-incidenten bij de politie opgevraagd van betrokkenen die in de periode 2017 t/m 2021 als verdachte zijn aangemerkt van een drugsfeit (productie of handel). Dit heeft een bestand opgeleverd van 41.710 verdachten.

Uiteraard zijn niet al deze verdachten zijn betrokken geweest bij een drugsfeit waarbij vastgoed een rol speelt. Drugshandel vindt immers voor een groot deel plaats in de openbare ruimte. In totaal vallen er daardoor 13.702 verdachten af; er blijven 28.008 verdachten over die mogelijk als 'foute huurder' kunnen worden aangemerkt, omdat het feit zich binnen een pand heeft afgespeeld.[175] Het is echter van belang ons goed te realiseren dat de verdachte niet per definitie de huurder van het pand is. De verdachte kan immers ook eigenaar van het pand zijn dat al dan niet wordt (onder)verhuurd, en de verdachte kan een rol hebben bij de handel of productie, terwijl het pand door iemand anders wordt gehuurd. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan een verdachte die dealt vanuit een pand van een bekende, een verdachte die wietplanten knipt/topt of een verdachte die betrokken is bij de productie van xtc-pillen.

Tegelijkertijd zitten er natuurlijk onder deze 28.008 verdachten zonder twijfel 'foute huurders', maar we kunnen op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen om welk aantal het gaat. Wel weten we dat deze 28.008 personen tezamen als verdachte zijn aangemerkt bij 18.566 BVH-incidenten rond drugshandel en -productie; dit impliceert dat bij sommige drugsdelicten meerdere verdachten in beeld zijn. Anderzijds is het ook zo, dat een verdachte bij meerdere delicten betrokken kan zijn geweest.

Een uitsplitsing van deze incidenten naar jaar en drugsfeit levert het overzicht op zoals gepresenteerd in Tabel B5.1. Het is opvallend dat het aantal geregistreerde drugsincidenten waarbij ten minste één verdachte is aangemerkt, sterk afneemt in de periode 2017 t/m 2021 en dat de

[174] Aan de hand van de BVH-codes F42 (Handel in harddrugs), F43 (Handel in softdrugs), F44 (Vervaardigen van harddrugs) en F45 (Vervaardigen van softdrugs).

[175] Met behulp van de BVH-variabele Locatie (niveau 1) is hierin een keuze gemaakt. Meegeteld zijn woning, bedrijfspand, opslagruimte (kelderbox, opslagplaats en schuur/garage) en agrarisch (boerderij, kas, tuinderij). Bijzondere gebouwen (veelal overheidsgebouwen), winkels, horecazaken et cetera zijn niet meegeteld (zie voor een nadere toelichting hierop Kruize en Gruter, 2020, p. 71-76 en Bijlage 5, p. 181-183).

(registratie van de) productie van softdrugs (cannabis) daar debet aan is. Het leeuwendeel van de geregistreerde cannabisproductie vindt plaats in een woning. Van de 14.411 incidenten zijn er 12.187 (85 procent) geregistreerd in een woning. Of de halvering van het aantal geregistreerde feiten rond cannabisproductie een teken is dat woningen recentelijk minder vaak hiervoor worden gebruikt – wellicht mede door het geïntensiveerde beleid rond preventie hiervan – of dat de politie dit feit minder actief opspoort, is geen onderwerp van ons onderzoek (maar uiteraard wel een interessant vraagstuk).

Tabel B5.1 Geregistreerde BVH-incidenten inzake drugshandel en drugsproductie in woningen, bedrijfspanden en andere vormen van vastgoed (2017-2021)

	Drugshandel		**Drugsproductie**		**Totaal**
	Harddrugs	**Softdrugs**	**Harddrugs**	**Softdrugs**	
2017	476	242	143	4.020	**4.881**
2018	477	155	123	3.219	**3.974**
2019	471	143	140	2.871	**3.625**
2020	622	140	150	2.292	**3.204**
2021	583	159	131	2.009	**2.882**
Totaal	**2.629**	**839**	**687**	**14.411**	**18.566**

Zowel bij de productie als de handel met softdrugs (cannabis) – geregistreerd in de politieadministratie – worden vooral woningen gebruikt. Tabel B5.2 geeft de verdeling over de vier onderscheiden vormen van vastgoed. Hieruit blijkt dat 83 procent van deze feiten in een woning plaatsvindt, terwijl 13 procent in een bedrijfspand is geregistreerd. Opslagplaatsen en de agrarische gebouwen worden – in vergelijking met woningen en bedrijfspanden – in zeer beperkte mate als plaats delict geregistreerd.

Tabel B5.2 Geregistreerde BVH-incidenten inzake drugshandel en drugsproductie (2017-2021) uitgesplitst naar vastgoedvorm

	Drugshandel		**Drugsproductie**		**Totaal**
	Harddrugs	**Softdrugs**	**Harddrugs**	**Softdrugs**	
Woning	2.166	683	410	12.187	**15.446**
Bedrijf	424	135	171	1.627	**2.357**
Opslag	35	20	85	513	**653**
Agrarisch	4	1	21	84	**110**
Totaal	**2.629**	**839**	**687**	**14.411**	**18.566**

Bijlage 6 Juridisch kader

In deze bijlage wordt het juridisch kader toegelicht voor het delen van gegevens over ‘foute huurders’. Er wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten uit de AVG voor het verwerken van persoonsgegevens. Vervolgens gaan we specifiek in op het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en op het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden.

Verwerken van persoonsgegevens
Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt in overeenstemming met de wet. Het wettelijk kader bestaat uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet verordening gegevensbescherming (UAVG). De UAVG is de uitvoeringswet die in Nederland de regels uit de Europese verordening (AVG) verder uitwerkt.

De AVG bepaalt dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor *bepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde* doelen.[176] Een doel is gerechtvaardigd als het kan worden gebaseerd op een van de grondslagen uit artikel 6 van de AVG.

Grondslagen uit artikel 6 AVG:
a. de betrokkene heeft *toestemming* gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;
b. de verwerking is noodzakelijk voor de *uitvoering van een overeenkomst* waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;
c. de verwerking is noodzakelijk om *te voldoen aan een wettelijke verplichting* die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
d. de verwerking is noodzakelijk om de *vitale belangen* van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;
e. de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van *een taak van algemeen belang* of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;
f. de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de *gerechtvaardigde belangen* van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

[176] Artikel 5, lid 1, sub b AVG.

Verwerkingsverantwoordelijke en verwerker
De verwerkingsverantwoordelijke is een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.[177] De verwerkingsverantwoordelijke moet een rechtmatige grondslag uit artikel 6 hebben voor het verwerken van persoonsgegevens en is verantwoordelijk dat de persoonsgegevens op een zorgvuldige wijze worden verwerkt.

Er kan ook een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid bestaan zoals bedoeld in artikel 26 AVG. Dit is het geval wanneer twee of meer verwerkingsverantwoordelijken samen de doeleinden en middelen van de verwerking bepalen. Verder volgt uit artikel 26 AVG dat wanneer er sprake is van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, de rollen, verantwoordelijkheden en verhouding tot betrokkenen op transparante wijze worden vastgelegd.

Er kan ook sprake zijn van een derde partij die voor een (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt (een verwerker). De taken van een verwerker richting de verwerkingsverantwoordelijke moeten in een overeenkomst worden vastgelegd.

Zorgvuldige gegevensverwerking
De verwerking van persoonsgegevens moet aan de gegevensbeschermingsbeginselen uit artikel 5 AVG voldoen. Uit artikel 5 volgt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.[178] Ook moet de verwerking gebonden zijn aan specifieke doelen[179], moet er worden voldaan aan de eis van dataminimalisatie.[180] Daarnaast moet de verwerkingsverantwoordelijke[181] maatregelen nemen om te zorgen dat de verzamelde gegevens juist zijn[182], mogen de gegevens niet langer worden bewaard worden dan nodig[183] en moeten organisatorische en technische maatregelen getroffen worden zodat gegevens goed beveiligd en vertrouwelijk blijven.[184] De verwerkingsverantwoordelijke moet ten slotte kunnen aantonen dat gegevens zorgvuldig worden verwerkt.[185]

Het principe van doelbinding houdt ten eerste in dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor een ‘welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd’ doel. Ten tweede houdt het beginsel in dat de gegevens niet verder mogen worden verwerkt op een met

[177] Artikel 4, lid 7 AVG.
[178] Artikel 5, lid 1, sub a AVG.
[179] Artikel 5, lid 1, sub b AVG.
[180] Artikel 5, lid 1, sub c AVG.
[181] Zie voor de definitie van een verwerkingsverantwoordelijke hieronder.
[182] Artikel 5, lid 1, sub d AVG.
[183] Artikel 5, lid 1, sub e AVG.
[184] Artikel 5, lid 1, sub f AVG.
[185] Artikel 5, lid 2 AVG.

die doeleinden onverenigbare wijze.[186] Volgens het Europees Hof is de vraag of de verdere verwerking van persoonsgegevens verenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze gegevens aanvankelijk zijn verzameld, alleen aan de orde wanneer de doeleinden van die verdere verwerking niet hetzelfde zijn als die van de aanvankelijke verzameling.[187]

Rechten van betrokkenen
Op grond van de AVG[188] komen betrokkenen een aantal rechten toe om controle te houden over hun persoonsgegevens. Bij het verwerken van persoonsgegevens moeten systemen, processen en de organisatie zo zijn ingericht dat aan deze rechten kan worden voldaan.

Een betrokkene moet op de hoogte worden gesteld van de verwerking van de persoonsgegevens en wat het doel daarvan is (recht op informatie), bestaat het recht op inzage in persoonsgegevens die van de betrokken persoon worden verwerkt, en kan een betrokkene verzoeken om gegevens te verbeteren, aan te vullen of (onder bepaalde voorwaarden) te verwijderen. Daarnaast heeft een betrokkene recht om zijn persoonsgegevens te verkrijgen in een gestructureerde en machine leesbare vorm, het recht dat persoonsgegevens (tijdelijk) niet verwerkt of gewijzigd mogen worden, heeft betrokkene het recht van bezwaar en bestaat er het recht niet te worden onderworpen aan automatische individuele besluitvorming.

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard
De AVG maakt onderscheid tussen gewone persoonsgegevens, bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is op grond van artikel 10 AVG alleen toegestaan als dat gebeurt onder toezicht van de overheid of als het specifiek bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen bevatten voor de rechten en vrijheden van betrokkenen is geregeld. Daarnaast moet de verwerking ook gebaseerd zijn op een grondslag uit artikel 6 van de AVG.

In §3.2 van de UAVG zijn uitzonderingen opgenomen voor wanneer persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt. Artikel 32 UAVG bevat een aantal algemene uitzonderingsgronden op het verbod van verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zo mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard onder meer verwerkt worden wanneer de betrokkene uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven, of wanneer betrokkene de persoonsgegevens kennelijk zelf openbaar heeft gemaakt. Artikel 33 UAVG bevat specifieke uitzonderingsgronden voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens en zijn het meest relevant in het kader van het verwerken en delen van een zwarte lijst (zie verder hieronder).

Definitie persoonsgegevens van strafrechtelijke aard
Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden in artikel 1 UAVG als volgt gedefinieerd:

[186] Artikel 5, lid 1, sub b AVG.
[187] HvJ EU, 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:805 en Conclusie A-G P. Pikamäe, 31 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:248.
[188] Artikel 12 tot en met 23 AVG.

> Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de verordening, alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag.

Artikel 1 UAVG herhaalt deels de beschrijving die in artikel 10 AVG gegeven is van een persoonsgegeven van strafrechtelijke aard. De wetgever heeft er echter nog een zinsnede aan toegevoegd: 'alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag'.[189]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie overweegt over het begrip 'strafbaar feit in strafrechtelijke zin' dat dit begrip in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, waarbij rekening dient te worden gehouden met het doel van die bepaling en de context ervan, zonder dat de door de betrokken lidstaat aan die strafbare feiten gegeven kwalificatie in dat opzicht beslissend is, aangezien die kwalificatie van land tot land kan verschillen.[190] Het gerechtshof in Den Haag overweegt in dat kader dat het begrip 'persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten' in de zin van artikel 10 AVG een Unierechtelijk begrip is dat autonoom moet worden uitgelegd. De AVG geeft de lidstaten niet de mogelijkheid een eigen, ruimere invulling te geven aan dat begrip.[191] Het Hof van Justitie van de Europese Unie overweegt tevens dat de AVG de lidstaten niet de mogelijkheid geeft een eigen, ruimere invulling te geven aan dat begrip.[192] De in artikel 1 opgenomen aanvulling is dan ook niet in lijn met deze jurisprudentie.[193]

Wanneer is sprake van een persoonsgegeven van strafrechtelijke aard?
Artikel 10 AVG heeft uitsluitend betrekking op strafbare feiten in strafrechtelijke zin.[194] In artikel 10 AVG gaat het om het verbod op verwerking van persoonsgegevens *betreffende strafrechtelijke veroordelingen* en *strafbare feiten*. Een verwerkingsverantwoordelijke zal moeten vaststellen of hij persoonsgegevens verwerkt die als zodanig kwalificeren. Is dat het geval, dan dient door de verwerkingsverantwoordelijke getoetst te worden of een uitzonderingsgrond geldt op grond waarvan deze gegevens mogen worden verwerkt.[195]

Van een *strafrechtelijke veroordeling* is sprake wanneer het gaat om een gerechtelijk vonnis met een punitief karakter. Daarbij spelen drie criteria een rol:[196]

---

[189] In het conceptwetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming wordt voorgesteld deze herhaling te laten vervallen.
[190] HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, r.o. 83-85.
[191] Hof Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3539.
[192] HvJ EU 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1054 en HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504.
[193] Winter e.a. 2022.
[194] HvJ EU 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1054 en HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504.
[195] Winter e.a. 2022.
[196] HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, r.o. 87.

1. de juridische kwalificatie van de inbreuk naar nationaal recht;
2. de aard zelf van de inbreuk; en
3. de aard en de zwaarte van de sanctie die de betrokkene moet worden opgelegd.

Ten aanzien van de vraag wat onder *strafbare feiten* moet worden verstaan, wordt doorgaans – ook door de AP[197] – aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. In de jurisprudentie wordt overwogen dat het gaat om zodanige concrete feiten en omstandigheden dat zij als strafbaar feit te kwalificeren bewezenverklaring kunnen dragen. Hieruit volgt dat een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit zoals dat kan blijken uit een aangifte onvoldoende is.[198]

Zelfs voor strafbare feiten die naar nationaal recht niet als strafbare feiten in strafrechtelijke zin worden gekwalificeerd, kan een dergelijk karakter niettemin voortvloeien uit de aard van het strafbare feit in kwestie en uit de zwaarte van de sancties die daarvoor kunnen worden opgelegd. Minder ernstige overtredingen vallen buiten de werkingssfeer van artikel 10 AVG.[199]

Berkvens[200] wijst op de betekenis van de term *betreffende (*in de zinsnede *'*persoonsgegevens *betreffende* strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten'), nu deze term een relatie legt tussen strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen enerzijds en persoonsgegevens anderzijds en daarmee een belangrijke rol inneemt bij het bepalen of sprake is van een persoonsgegeven van strafrechtelijke aard. De vraag die in dat kader dient te worden beantwoord is wanneer persoonsgegevens betrekking hebben op een strafrechtelijke veroordeling of een strafbaar feit. Als handvat om deze vraag te kunnen beantwoorden sluit Berkvens aan bij de criteria 'inhoud', 'doel' en 'resultaat'.[201] De drie criteria moeten in samenhang worden toegepast en kunnen leiden tot de conclusie dat de context waarin de gegevens worden verwerkt het wel of niet waarschijnlijk maakt dat deze onder de reikwijdte vallen van artikel 10 AVG en artikel 1 UAVG en of getoetst moet worden aan de artikelen 32 en 33 UAVG om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken.[202]

Met name het bepalen of sprake is van de verwerking van persoonsgegevens betreffende een strafbaar feit kan in de praktijk leiden tot onduidelijkheid. De AP leek voor de inwerkingtreding van de AVG/UAVG de strafrechtelijke aard van een persoonsgegeven snel aan te nemen.[203] In

[197] Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 19 juni 2019 en Besluit Autoriteit Persoonsgegevens 8 oktober 2021.
[198] HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720, zie ook in gelijke strekking het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden 9 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10752.
[199] HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, r.o. 88 en HvJ EU 20 maart 2018, ECLI: EU:C:2018:193, punten 28 en 32.
[200] Berkvens 2021.
[201] Gelijk aan het advies van WP29 inzake het begrip persoonsgegevens (WP 136).
[202] Winter e.a. 2022.
[203] Zie bijvoorbeeld College bescherming persoonsgegevens 2015-2.

recente besluiten inzake de weigering van een vergunning op grond van artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c AVG lijkt de AP echter met name belang te hechten aan het doel waarvoor deze persoonsgegevens worden verwerkt.[204]

Naar aanleiding van het voorstel uit de Verzamelwet gegevensbescherming om in algemene zin te bepalen dat bij aangifte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, heeft de AP opgemerkt dat een aangifte beoogt het zoveel mogelijk relevante informatie over een strafbaar feit te verstrekken. Naar het oordeel van de AP is hieraan inherent - en evident duidelijk - dat de aangifte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zal kunnen bevatten. De AP was dan ook geen voorstander van een wettelijke grondslag.[205]

Ten slotte is relevant op welke wijze meldingen van verhuurders in het registratiesysteem worden gepresenteerd. Zo is de verwerking die bestaat uit een code als zodanig geen strafrechtelijk gegeven, blijkt uit een uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. In die zaak werd in een signaleringsmodule ten behoeve van de toewijzing van een huurwoning, met een code (code 2) erop gewezen dat door de aanwezigheid van hennep de eerdere huurovereenkomst met de huurder was ontbonden. Ook het civielrechtelijk gegeven dat de huurovereenkomst was beëindigd wegens hennepteelt in de woning houdt op zichzelf evenmin een gegeven van strafrechtelijke aard in, aldus het Hof. Onder bijkomende feiten en/of omstandigheden kan uit de aanduiding ‘hennep’ - waarmee in de zaak civielrechtelijk bezien ongeoorloofde hennepteelt is bedoeld - wel volgen dat naast dat civielrechtelijk ongeoorloofd handelen (ook) sprake is van strafrechtelijk verwijtbaar handelen volgens het Hof.[206]

Het bijhouden en delen van een ‘zwarte lijst’
Volgens de AP is het doel van een zwarte lijst het waarschuwen van andere organisaties voor bepaalde personen.[207] Zo kunnen organisaties bepalen of zij met die personen zaken willen doen. Op een zwarte lijst staan volgens de AP vaak persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Dat de gangbare betekenis van het begrip ‘zwarte lijst’ een lijst is met het doel personen of organisaties te ‘waarschuwen’ voor de daarop vermelde personen of instellingen, is ook benoemd in een uitspraak van de rechtbank Overijssel.[208]

Interne zwarte lijst
Op grond van artikel 33, tweede lid, aanhef en onder b UAVG mag een verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten eigen behoeve verwerken ter bescherming van zijn eigen belangen, voor zover het gaat om strafbare feiten die zijn of – naar redelijkerwijs te verwachten is – zullen worden gepleegd jegens hem of jegens personen die in zijn dienst zijn. Deze bepaling biedt een grondslag voor een zwarte lijst die uitsluitend wordt

[204] Winter e.a. 2022.
[205] Advies Autoriteit Persoonsgegevens, 11 november 2020.
[206] Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3374, r.o. 5.27.
[207] De AVG bevat geen definitie van het begrip ‘zwarte lijst’.
[208] Rb. Overijssel 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3755.

gebruikt *binnen één bepaald bedrijf*. Gedacht kan worden aan een verhuurder die een zwarte lijst opstelt van personen die zich in zijn pand schuldig hebben gemaakt aan het hebben van een hennepplantage. De verhuurder kan op grond van deze bepaling gegevens verwerken voor het doen van een aangifte.

Externe zwarte lijst
Het delen van zwarte lijsten met persoonsgegevens van strafrechtelijke aard met andere organisaties is niet zonder meer toegestaan. Omdat het delen van een lijst met persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verstrekkende gevolgen kan hebben voor personen, zijn daaraan voorwaarden verbonden. Zo moet op grond van artikel 33, lid 4, aanhef en onder c van de UAVG voor het delen van een zwarte lijst binnen of buiten een branche een vergunning bij de AP worden aangevraagd. De toezichthouder, de AP, maakt daarbij onderscheid tussen het sectoraal en cross-sectoraal delen van zwarte lijsten. Waarbij geldt dat voor het cross-sectoraal delen van zwarte lijsten strengere voorwaarden verbonden zijn dan aan het sectoraal delen van zwarte lijsten.

Sectorale en cross-sectorale gegevensdeling
Onderscheid kan worden gemaakt tussen *sectorale* en *cross-sectorale* gegevensdeling. Volgens de AP is er sprake van een 'cross-sectorale zwarte lijst als private partijen een zwarte lijst willen gaan delen met andere private partijen buiten hun eigen sector. Voorbeelden van sectoren zijn: detailhandel, toerisme, horeca, logistieke sector, financiële sector, telecomsector, etc. Bij een cross-sectorale zwarte lijst vindt het delen niet enkel plaats binnen één sector, maar worden de gegevens door diverse sectoren met elkaar gedeeld.'[209]

Bij cross-sectorale gegevensdeling kunnen de gevolgen voor een betrokkene groter zijn naar mate de gegevens met meerdere sectoren worden gedeeld. Tot op heden heeft de AP nog geen vergunning verleend voor het cross-sectoraal delen van gegevens. In de 'Handreiking cross sectorale gegevensdeling tussen private partijen' van de AP wordt cross-sectorale gegevensdeling in AVG-termen uiterst problematisch genoemd en wordt het uitgangspunt uitgedragen dat cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen van gegevens op een zwarte lijst niet is toegestaan.

Volgens de AP biedt de (U)AVG binnen het Nederlandse rechtsbestel weinig tot geen juridische mogelijkheden voor cross-sectorale gegevensdeling tussen partijen. Hierbij wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis waaruit volgt dat de wetgever met het vergunningstelsel gegevensuitwisseling binnen een bepaalde *bedrijfstak* of in een *afgebakend geografisch gebied* voor ogen heeft.[210]

[209] Handreiking cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen.
[210] *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 7, p. 54 en 55.

Hoewel de AP aangeeft dat er weinig tot geen juridische mogelijkheden zijn voor cross-sectorale gegevensdeling, geeft de AP in de voornoemde handreiking een zestal punten die in een aanvraag voor cross-sectorale gegevensdeling extra goed moeten zijn uitgewerkt.

1. zorg voor zeer duidelijke cross-sectorale afbakening
2. zorg voor een duidelijke geografische afbakening
3. zorg voor afgebakende fraudevormen
4. zorg voor tijdelijkheid van de zwarte lijst of zeer korte bewaartermijnen
5. realiseer een streng opnamebeleid
6. beperk het aantal deelnemers

Naarmate de reikwijdte van een systeem groter is, moeten de waarborgen voor betrokkenen zwaarder zijn volgens de AP. Het beperken van de reikwijdte van het systeem zou kunnen bijdragen aan een positieve uitkomst van de proportionaliteitsafweging. Bij het indienen van een vergunningaanvraag moet een protocol en DPIA worden opgesteld.

Vergunning

In artikel 33, lid 5 van de UAVG is bepaald dat een vergunning voor het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen kan worden verleend, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

> **Artikel 33, lid 5 UAVG**
> Een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, kan slechts worden verleend, indien de verwerking *noodzakelijk* is met het oog op een *zwaarwegend belang van derden* en bij de uitvoering is voorzien in *zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad*. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.

Een voorwaarde voor het doen van een vergunningaanvraag is dat een protocol wordt opgesteld waarin de verwerkingsverantwoordelijke beschrijft hoe de voorgenomen verwerking voldoet aan de (U)AVG en hoe de verwerkingsverantwoordelijke de rechten van betrokken waarborgt. Onderdeel daarvan is het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA). Een vergunning moet goed zijn onderbouwd, met het oog op noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. De AP kan aan een vergunning voorschriften verbinden.

De AP kan aan een vergunning voorschriften verbinden. Voorgaande houdt in dat er voldoende waarborgen moeten zijn zodat personen bijvoorbeeld niet ten onrechte op een zwarte lijst komen te staan.[211] De (U)AVG of andere wetgeving biedt geen andere mogelijkheden voor het (cross-)sectoraal delen van gegevens van strafrechtelijke aard.[212]

[211] *Kamerstukken II*, 2018/19, 17050, nr. 576, p. 7.

[212] De AP houdt op de website een register bij van de verleende en afgewezen vergunningaanvragen.

Hoewel de AP sterk de nadruk legt op het bijzondere karakter en de waarborgen in het Nederlandse strafrechtdomein en dus zeer terughoudend is ten aanzien van het verlenen van deze vergunningen, kan indien aantoonbaar wordt voldaan aan de voorwaarden uit de UAVG – noodzakelijke verwerking, zwaarwegend belang van derden en voldoende waarborgen – de AP een vergunning kan verlenen voor het sectoraal delen van informatie.