



Onderzoek Gegevensdeling

Malafide huur – versie 1.0

9 december 2022

Managementsamenvatting	3
Inleiding	5
1 Juridische uiteenzetting van relevante wetgeving	8
1.1 Algemeen juridisch kader voor het uitwisselen van persoonsgegevens	8
1.1.1 Begrippenkader	8
1.1.2 Verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken bij gegevensuitwisseling.	10
1.1.3 EVRM, Handvest, Grondwet	14
1.1.4 Algemene Verordening Gegevensbescherming	15
1.1.5 UAVG	17
1.1.6 Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens	19
1.2 Gemeenten	22
1.2.1 Algemene wet bestuursrecht	22
1.2.2 Wet basisregistratie personen	23
1.2.3 Gemeentewet, plaatselijke verordening en openbare orde	24
1.2.4 Huisvestingswet	26
1.2.5 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	27
1.2.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Omgevingswet	28
1.2.7 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	28
1.3 Toekomstige wetgeving	29
1.3.1 Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden	29
1.3.2 Wet goed verhuurderschap	30
1.4 Relevante uitspraken, jurisprudentie en achtergrond	30
1.4.1 Begrip 'zwaarwegend algemeen belang'	30
1.4.2 Relevante uitspraak van de Raad van State	31
1.4.3 Convenanten	31
2 Praktische problemen en behoeften: casuïstiek	32
2.1 Vooraf aan verhuur: Preventief screenen	32
2.1.1 Waarschuwingssystemen	32
2.1.2 Stoplichtmodel	33
2.2 Tijdens verhuur: Signalen	34
2.2.1 Signalen worden door wetgeving niet gedeeld met relevante partijen	34
2.2.2 Signalen worden door onduidelijkheid niet gedeeld met relevante partijen	34
2.2.3 Signalen worden uit eigen beweging bewust niet gedeeld met relevante partijen	35
2.2.4 Restinformatie opsporingsonderzoek	35
3 Conclusies	36
3.1 Privaat-private deling	36
3.2 Deling van publiek naar privaat of andersom	36
3.2.1 Politie	37
3.2.2 Waarschuwen van gemeenten	39
3.3 Overige adviezen	40
Bijlage 1 Uitwerking casussen	42
1.1 Casus hennepsteelt	42
1.2 Casus illegale prostitutie	43
1.3 Casus katvangers met blanco strafblad	44
Bijlage 2 Verantwoording	45

In dit rapport staan de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheden die er zijn voor het delen van persoonsgegevens. Het betreft gegevensdelingen gericht op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit in de huur van vastgoed. Ondermijnende criminaliteit is een probleem dat zich niet gemakkelijk laat oplossen en waar verschillende partijen mee te maken krijgen. Omdat het tegengaan van ondermijning niet bij één enkele partij is belegd, is er deling van (persoons)gegevens nodig. Op die manier kan elke partij binnen diens eigen taak optreden tegen het probleem. Voor wat betreft de taken en mogelijkheden tot deling, is het belangrijk om onderscheid tussen te maken tussen: enerzijds private partijen (verhuurders, vertegenwoordigers uit de vastgoedbranche of bemiddelaars zoals makelaars); en daarnaast publieke partijen (denk aan Politie en OM maar ook de gemeente en het RIEC). De onderzoeksvraag luidt: *“Welke persoonsgegevens kunnen private en publieke partijen (die betrokken zijn bij de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit) uitwisselen in het kader van het tegengaan van malafide huur van vastgoedobjecten?”*

Juridisch kader

Voor dit onderzoek is er gekeken naar de samenhang van internationale en nationale wet- en regelgeving. De geldende regels rondom bescherming van gegevens zijn hierbij het belangrijkste. Deze staan grotendeels opgeschreven in de AVG en de Wet Politiegegevens.

Een eerste belangrijke conclusie is dat sectorale wetgeving niet veel aanknopingspunten biedt voor de onderzoeksvraag. Er zijn weinig wetten die specifieke bepalingen hebben opgenomen over wat te doen tegen ondermijnende criminaliteit. Bepalingen over welke persoonsgegevens daarbij uit te wisselen, en met wie, zijn er nog minder. Daarom moet er voor veel van de delingen gekeken worden naar de overkoepelende wetten. Onder welke overkoepelende wet (AVG of Wet Politiegegevens) deze valt, hangt weer van de specifieke deling en de daarbij betrokken partijen.

Doordat de gegevensbeschermingswetten veel open normen bevatten, valt of staat de legitimiteit van de deling vaak met de onderbouwing. Een dergelijke onderbouwing bevat dan zaken als de omschrijving van noodzaak van deling; in hoeverre het doeleinde van de deling opweegt ten opzichte van de inmenging in een persoonlijk leven; de gevoeligheid van de te delen gegevens (strafrechtelijke gegevens zijn gevoeliger dan woonadres) en de mate waarin het veilig gedeeld kan worden. Daarbij de kanttekening dat publieke partijen hierin meestal nog minder handelingsruimte hebben dan private.

Problemen in de praktijk

Onze gesprekken met de praktijk wezen uit dat de behoefte naar gegevensdeling valt binnen één van twee fasen. Namelijk de fase vóór dat er sprake is van huur (screening) en de fase tijdens het verhuren (signalen van ondermijnende criminaliteit). Voor wat betreft het delen van signalen is de ervaren problematiek dat:

- *Signalen door wetgeving niet gedeeld worden*
Zo heeft de politie zich te houden aan wetten die maken dat zij gegevens uit lopende onderzoeken niet (zomaar) kunnen delen met andere partijen (omdat dat het onderzoek in gevaar brengt).
 - *Restinformatie opsporingsonderzoek*
De vraag die het bovenstaande oproept is wat dan wél gedeeld kan worden. Bijvoorbeeld wanneer het onderzoek afgelopen is.
- *Signalen door onduidelijkheid niet gedeeld worden*
Er wordt door verschillende partijen onduidelijkheid ervaren over wat precies te delen, hoe en bij wie, en er is onduidelijkheid over de wetgeving. Dit komt voort uit de open normen in combinatie met de afwezigheid van specifieke wetskennis; bij onwetendheid van de mogelijkheden is men eerder huiverig.
- *Signalen uit eigen beweging bewust niet gedeeld worden*
In sommige gevallen kiezen partijen ervoor om gegevens niet te delen. Dat kan voor verhuurders het geval zijn wanneer deling als gevolg heeft dat hun pand gesloten wordt; zo lopen ze voor een significante tijd inkomsten mis.

Voor wat betreft screening is de problematiek dat verhuurders om een goede inschatting te maken van de potentiële huurder vaak juist op zoek zijn naar relatief gevoelige (en daarom goed beschermde) gegevens. Eerdere constructies (zoals het Stoplichtmodel) waarbij de verhuurder via een omweg kon vragen naar iemands criminele verleden, zijn door de nationale toezichthouder onrechtmatig verklaard.

Aanbevelingen en conclusies

Er zijn gegevensdelingen mogelijk die (deels) kunnen voorzien in de vraag om informatie bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Allereerst, voor de delingen *publiek-privaat en andersom* geldt:

1. Politie kan gegevens delen met private partijen op basis van incidentele verstrekkingen. Delingen van een meer structurele aard zijn op dit moment niet mogelijk, dat moet opgenomen worden in het Besluit politiegegevens. Randvoorwaarden zijn:
 - De betrokkenheid van de huurder bij de criminele gedraging waarvoor het vastgoed gebruikt is moet in voldoende mate komen vast te staan.
 - De politie c.q. de verhuurder/bemiddelaar/beheerder moet een kwalitatief voldoende onderbouwing kunnen geven waarom de gegevensverstrekking noodzakelijk is.
 - De verstrekking zal de toets van de doelbinding moeten kunnen doorstaan.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheden van incidentele verstrekkingen door politie en probeer hier uniformiteit in te brengen middels een beslismodel. Zo wordt voorkomen dat er steeds anders gehandeld wordt.

2. De gemeente moet bij het delen van informatie meestal hoofdzakelijk rekening houden met de AVG en dan met name de onderbouwing voor verenigbaarheid. Randvoorwaarden zijn:
 - De verstrekte informatie moet van voldoende objectieve kwaliteit zijn.
 - De bevoegdheid om persoonsgegevens te delen, staat idealiter in de wet, waarbij passende waarborgen zijn genomen om de belangen van de betrokkene te beschermen.
 - De gemeente c.q. de verhuurder/bemiddelaar/beheerder moet een kwalitatief voldoende onderbouwing kunnen geven waarom de gegevensverstrekking noodzakelijk is
 - De verstrekking zal ook voor het overige de toets van de doelbinding moeten kunnen doorstaan.

Aanbeveling: neem verhuurders op als derden die informatie uit de BRP kunnen krijgen; hiertoe zijn gemeenten bevoegd. Zo kunnen gegevens ter screening worden gedeeld. Voor overige gegevens waarover een gemeente beschikt, wordt per geval bepaald of er een verenigbare deling mogelijk is. Gemeenten kunnen hierin op weg geholpen met een beslisschema. Zo wordt voorkomen dat er steeds anders gehandeld wordt, komt er meer duidelijkheid en wordt de huiverigheid tot delen minder.

3. Wanneer de private partijen informatie willen delen met de publieke partijen hebben zij eveneens met de AVG te maken. Daarvoor gelden dezelfde randvoorwaarden als hierboven.

Voor de gegevensdeling tussen private partijen (*privaat-privaat*) geldt:

4. Verhuurders en private partijen kunnen onderling gegevens uitwisselen (bijvoorbeeld middels een Waarschuwingslijst) en zijn daarvoor onderworpen aan de AVG en de nationale entiteit die daar toezicht op houdt, namelijk de Autoriteit Persoonsgegevens.

Aanbeveling: om structureel samen te kunnen werken in het tegengaan van ondermijning (bijvoorbeeld middels een waarschuwinglijst) moeten verhuurders en verhuurbemiddelaars zich verenigen. Wanneer zij onderling vaststellen hierin samen te willen optrekken kunnen zij verdere stappen nemen tot het ontwikkelen van een waarschuwinglijst (zoals een aanvraag doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens).

Probleemstelling

Bepaalde vormen van criminaliteit maken gebruik van de reguliere bedrijfsprocessen van bepaalde sectoren in de samenleving, wat – onder meer - leidt tot corruptie, afdreiging en gebruik van geweld. De Rijksoverheid spreekt in dit geval over georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Hierbij raakt de onderwereld verweven met de legale diensten en partijen van de bovenwereld. Die verwevenheid ondermijnt de rechtsstaat. Doormiddel van negatieve beïnvloeding ondermijnen bepaalde vormen van zware criminaliteit de samenleving.

Bij de aanpak van die vormen van criminaliteit wordt door stakeholders ervaren dat gegevensdeling weliswaar wenselijk en noodzakelijk is, maar dat onduidelijk is wat wel en niet mag. Het gevolg is dat gegevens niet altijd gedeeld worden waardoor de ongewenste situatie ontstaat waarin criminelen relatief vrij kunnen handelen in hun ondermijnende activiteiten.

Een goed beeld van wat er wél mogelijk is binnen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving helpt in een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder bij de aanpak van het huren van vastgoed voor criminele doeleinden. Van belang bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat alle betrokken instanties, in goede onderlinge afstemming, vanuit hun eigen rol verantwoordelijkheid nemen.

In dit rapport is de centrale vraag: *“Welke persoonsgegevens kunnen private en publieke partijen (die betrokken zijn bij de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit) uitwisselen in het kader van het tegengaan van malafide huur van vastgoedobjecten?”*. Hiervoor worden de mogelijkheden tot gegevensdeling in de huidige wetgeving in kaart gebracht. Hoofdstuk 1 van dit onderzoek beschrijft de relevante wet- en regelgeving. Hierin wordt vanuit een algemeen kader van grondrechten en gegevensdeling toegewerkt naar specifieke wetgeving die betrekking heeft op huurders vanuit gemeentelijk perspectief. Daarnaast komt ook toekomstige wetgeving aan bod en worden relevante uitspraken en begrippen benoemd en toegelicht. In hoofdstuk 2 staat casuïstiek uitgeschreven die wij hebben uitgevraagd bij gesprekspartners die werkzaam zijn in de praktijk. De casuïstiek wordt tot slot in het laatste hoofdstuk gecombineerd om te komen tot conclusies, adviezen en aanbevelingen.

Ondermijnende criminaliteit in vastgoed: malafide huur

Ondermijnende criminaliteit werkt om uiteenlopende redenen negatief door in de bedrijfsvoering¹ van verhuurders en bemiddelaars van vastgoed:

- Brandrisico's of het vrijkomen van gevaarlijke stoffen als gevolg van drugsproductie (hennep of synthetische drugs);
- Het risico om ongewild criminele bedrijfsprocessen te faciliteren. Onder andere makelaars en woningbouwverenigingen merken dit in de vorm van (reputatie)schade, bedreiging en afpersing;
- Criminele werknemers, die van binnenuit criminaliteit faciliteren;
- Branches die als geheel veranderen door criminele activiteiten, zoals witwassen. Denk hierbij aan belwinkels in het verleden, of meer recent de branche van autoverhuur.

Uitgangspunten

Er zijn verschillende redenen waarom persoonsgegevens niet gedeeld worden:

- Een partij mag van de wet- en regelgeving geen persoonsgegevens delen;

¹ Zie de brief van VNO-NCW voor een complete opsomming, via: <https://www.vno-ncw.nl/brieven-en-commentaren/ondermijning-brief-aan-minister-grapperhaus-justitie-en-veiligheid>.

- Een partij weet niet zeker of het delen van persoonsgegevens mag van de wet- en regelgeving. Het risico op boetes of datalekken en de daarmee gepaard gaande negatieve publiciteit kan dan een reden zijn om persoonsgegevens niet te delen;
- Een partij wil om haar moverende redenen de persoonsgegevens niet delen.

In dit rapport laten we het niet *willen* delen buiten beschouwing. Wij concentreren ons op de situaties waarin partijen de persoonsgegevens wel willen delen, maar dat niet doen. Het voordeel van het (kunnen) delen van persoonsgegevens tussen partijen, is dat het beeld van een veiligheidsprobleem² vaak duidelijker en completer wordt, dan wanneer de informatie binnenskamers blijft. Kennis van de mogelijkheden tot het delen van persoonsgegevens moet daadwerkelijk leiden tot concrete vervolgacties waarmee zichtbare resultaten kunnen worden geboekt.

Gelet op het onderwerp van dit rapport, gaan wij verder niet in op de vraag of iedere partij de persoonsgegevens voor zijn eigen doeleinden mag verwerken. Wel merken wij op dat, om persoonsgegevens te kunnen delen, het voor partijen ook steeds glashelder moet zijn welke persoonsgegevens zij zelf mogen verwerken. Immers, als de partij die de gegevens verstrekt de gegevens zelf niet had mogen hebben, is de verstrekking ook onrechtmatig. De onrechtmatigheid blijft als het ware aan de gegevens kleven.

Vanuit de optie van de publieke partijen die met de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) te maken hebben, zal het begrip 'zwaarwegend algemeen belang' worden uitgewerkt op een wijze die de bevoegde instanties handvatten biedt om invulling te geven aan hun rol. Geïnterviewde partijen geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over of politiegegevens mogen worden gedeeld met vastgoed verhurende partijen of hun bemiddelaars, zoals makelaars. Verder zal de positie van de private partijen worden uitgewerkt, waarbij wordt ingegaan op de vraag wanneer zogenaamde persoonsgegevens van strafrechtelijke aard tussen private partijen gedeeld kunnen worden. Het delen van gegevens over illegale praktijken kan voorkomen dat een huurder die daarbij betrokken was opnieuw een huurovereenkomst sluit met een verhuurder.³

Los van de bestaande wettelijke mogelijkheden benoemen we de mogelijkheden van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). We zijn ons ervan bewust dat de WGS op het moment van het schrijven van dit advies in behandeling is van de Eerste Kamer. Ook behandelen we kort het wetsvoorstel voor de Wet goed verhuurderschap dat nu in behandeling is bij de Tweede Kamer.

Scope

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit werkt door in zowel bedrijfspanden als huurobjecten met woondoeleinden. Ook in de sector van de kortdurende of recreatieve huur (zoals op vakantieparken) zijn de ondermijnende effecten van criminaliteit bekend. Deze laatste categorie wordt niet meegenomen in de scope.

In dit rapport onderscheiden we twee verschillende fasen rondom de gegevensdeling: *voorafgaande* aan verhuur (bijvoorbeeld de screening van potentiële huurders) en *tijdens* verhuur (bijvoorbeeld het delen van signalen dat er mogelijk ondermijnende activiteiten gaande zijn als de huurrelatie al is

² Een indicatie van de omvang van het probleem is terug te lezen in de Memorie van Toelichting voor Wet goed verhuurderschap. "Uit deze onderzoeken blijkt dat er in Nederland naar schatting 40.000 woningen en 10.000 bedrijfspanden in 2019 permanent dan wel incidenteel zijn benut ter facilitering van de productie, handel en opslag van drugs, witwassen en illegale diensten. Onder de laatste vorm van ondermijnende criminaliteit valt onder andere illegale prostitutie, mensenhandel en illegale kansspelen. Ook worden gehuurde panden misbruikt voor opslag van gestolen of gevaarlijke goederen en voor misstanden rondom voertuigen, zoals het omkatten van auto's", Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 130, nr.

3, p. 5.

³ Dit staat onder andere uitgeschreven in artikel 33 van Uitvoeringswet AVG. De relevantie van deze wet wordt verder behandeld in paragraaf 1.1.5.

aangegaan). De volgende vragen zijn steeds leidend bij het bepalen van de mogelijkheden voor gegevensdeling:

7 / 46

1. In hoeverre – en op welke wijze – is het mogelijk voor publieke en private partijen om (persoons)gegevens te delen voor het *screenen* van een potentiële huurder door de verhuurder of bemiddelaar (zoals een makelaar)?
2. In hoeverre – en op welke wijze – is het voor de politie en gemeenten mogelijk om (persoons)gegevens, zoals een bevinding ten aanzien van een huurder of het gebruik van een pand, te *delen* met een verhuurder of bemiddelaar (zoals een makelaar)? Dit geldt indien die bevinding relevant is voor het nemen van beslissingen over het contract met de huurder of de gebruiker van een pand.

1 Juridische uiteenzetting van relevante wetgeving

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst met de wet- en regelgeving voor het verwerken en delen van persoonsgegevens. Het bevat specifiek die wet- en regelgeving in het kader van ondermijnende criminaliteit voor zover deze relevant is voor de adviezen die uit hoofdstuk 3.

1.1 Algemeen juridisch kader voor het uitwisselen van persoonsgegevens: AVG/UAVG, Wpg en Wjsg

In onze moderne informatiesamenleving wordt in groeiende mate criminaliteit bestreden met (digitale) gegevens. Informatie die wordt gebruikt in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit is al snel terug te leiden tot personen; het zijn dus persoonsgegevens. Persoonsgegevens worden in Nederland beschermd door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Daarbij is van belang dat deze wetten elkaar uitsluiten; er is dus altijd in één specifieke situatie altijd maar één van deze wetten van toepassing. Omdat de regels tussen deze wetten verschillen, is het van belang om steeds te weten welke wet van toepassing is op de persoonsgegevens in die situatie, zodat bij de uitwisseling van gegevens de toepasselijke wet steeds wordt nageleefd.

1.1.1 Begrippenkader

Allereest zetten wij kort het begrippenkader uiteen dat specifiek is voor het gegevensbeschermingsrecht.

- *Persoonsgegevens*

Als een persoonsgegeven wordt beschouwd: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Dit begrip omvat de volgende vier elementen:

- *Alle informatie*: gegevensbeschermingsrecht is van toepassing op *informatie*, dat wil zeggen: data die door een bepaalde context een bepaalde betekenis krijgen. Het is daarbij niet van belang of het om objectieve persoonsgegevens gaat zoals naam, adres, huurderschap ('harde gegevens'), of subjectieve persoonsgegevens zoals waarnemingen, meningen, vermoedens of conclusies ('zachte persoonsgegevens').⁴ Het is voor de toepasselijkheid van de gegevensbeschermingswetgeving niet van belang of de informatie juist is of niet.
- *Over*: persoonsgegevens gaan over een persoon op basis van hun inhoud, doel of gevolg van de gegevensverwerking.⁵
- *Geïdentificeerde of identificeerbare*: een persoon is identificeerbaar aan de hand van een identicator, zoals een naam of een nummer, of aan de hand van een of meer factoren die kenmerkend zijn voor die persoon, zoals uiterlijk of gedragingen. Of iemand aan de hand van de uitgewisselde informatie identificeerbaar is, is afhankelijk van alle middelen die de verstreckende partij of de ontvangende partij waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs kunnen worden ingezet om de betrokken persoon te identificeren. Daarvan is echter geen sprake als de identificatie bij wet verboden is of in de praktijk ondoenlijk is, bijvoorbeeld omdat zij – gelet op de vereiste tijd, kosten en mankracht – een excessieve inspanning vergt, zodat het gevaar voor identificatie in werkelijkheid onbeduidend lijkt.⁶ We mogen echter aannemen dat er bij de uitwisseling van gegevens in het kader van malafide huur steeds sprake is van identificeerbaarheid van de betrokkene.

⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, *Nowak*, 20 december 2017, C-434/16, randnummer 34.

⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, *Nowak*, 20 december 2017, C-434/16, randnummer 35.

⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, *Breyer*, 19 oktober 2016, C-582/14, randnummers 45 en 46.

- *Natuurlijke persoon*: een levend mens. Het gegevensbeschermingsrecht is derhalve niet van toepassing op gegevens over rechtspersonen of overleden mensen. Verder is het van belang dat het begrip ook bedrijven omvat die geen rechtspersonen zijn ('ondernemers'), zoals eenmanszaken, maatschappen, vennootschappen onder firma en commanditaire vennootschappen (althans voor zover de maten of vennoten mensen zijn).

- *Bijzondere persoonsgegevens*

De verwerking van sommige persoonsgegevens is in beginsel verboden, tenzij uitdrukkelijk toegestaan door de wet. De reden daarvoor is dat aan deze 'bijzondere persoonsgegevens' een hoog risico kleeft op discriminatie. Het gaat onder meer om gegevens waaruit direct of indirect iemands ras en etniciteit, gezondheid of seksuele gerichtheid blijkt.⁷

Van belang is dat het enkele bestaan van een uitzonderingsgrond niet voldoende is om de bijzonder persoonsgegevens te mogen verwerken. De verwerking van bijzondere gegevens dient ook steeds te voldoen aan de beginselen voor de gegevensverwerking, waaronder doelbinding en noodzakelijkheid, en te berusten op een van de grondslagen in de daarvoor geldende wet⁸. Juist omdat de verwerking van bijzondere gegevens in beginsel verboden is, moet de noodzaak daarvan steeds worden aangetoond.⁹

- *Strafrechtelijke persoonsgegevens*

Onder strafrechtelijke persoonsgegevens wordt verstaan: Persoonsgegevens die strafbare feiten, strafrechtelijke veroordelingen of de daaraan gerelateerde (straf)maatregelen betreffen, zoals een straatverbod. Afhankelijke van wie ermee werkt, is hierop AVG/UAVG, de Wpg of de Wjsg van toepassing.

Problematisch is dat het begrip strafrechtelijke persoonsgegevens niet eenduidig vaststaat. Er is een enge uitleg en een ruime uitleg.

- In de enge uitleg van het begrip strafrechtelijke persoonsgegevens kwalificeren persoonsgegevens als er zodanige concrete feiten en omstandigheden zijn dat te verklaren¹⁰ valt dat het feit door verdachte begaan is en strafbaar is.¹¹ De enge uitleg is bijvoorbeeld van toepassing het plaatsen van iemand op een waarschuwingslijst.
- Maar ook (concrete) verdenkingen kunnen als strafrechtelijke persoonsgegevens worden aangemerkt.¹² De ruime uitleg van het begrip strafrechtelijke persoonsgegevens is vooral van belang in de fase dat nog onderzoek wordt gedaan. In dat stadium heeft het begrip ook betrekking op min of meer gegronde verdenkingen; dat wil zeggen: er zijn concrete aanwijzingen ("min of meer gegronde bedenkingen") dat een bepaalde persoon strafbaar handelt of heeft gehandeld.

Niet onbelangrijk is dat een strafbaar feit daadwerkelijk aan een persoon kan worden toegerekend ('attributie'). Dit speelt bijvoorbeeld indien men alleen beschikt over een mailadres, een IP-adres of een telefoonnummer dat in verband wordt gebracht met een strafbaar feit. De vraag is dan of deze gegevens op zichzelf genomen of in combinatie met andere gegevens kunnen leiden tot de

⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, *Hoge Commissie voor Ethiek*, C-184/20, waarin het Hof oordeelde dat de publicatie van de naam van iemands partner moet worden aangemerkt als de verwerking van gegevens betreffende diens seksuele gerichtheid.

⁸ Respectievelijk artikel 6 AVG, artikel 3 Wpg of artikel 2 Wjsg.

⁹ Zie ook Rechtbank Amsterdam, *Manfield*, 12 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6005.

¹⁰ Artikel 350 Wetboek van Strafvordering.

¹¹ Hoge Raad 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

En: Enkel een verdenking (Hof Den Haag, 10 april 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:654) of een beschuldiging (Rb. Amsterdam 22 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018, 3354) is onvoldoende om te kunnen spreken van een strafrechtelijk gegeven.

¹² Zie MvT UAVG bij artikel 31, TK 34 51, p. 114.

identificatie van een persoon, waardoor gesproken kan worden van een strafrechtelijk persoonsgegeven van die persoon.

Hoofregel is dat strafrechtelijke persoonsgegevens alleen door of onder toezicht van de overheid mogen worden verwerkt. Dit is in Nederland uitgewerkt in de Wpg en de Wjsg. Voor andere partijen is de verwerking van strafrechtelijke gegevens dus in beginsel verboden. De wet (UAVG, bijzondere wetgeving) kent wel een aantal uitzonderingen voor niet-overheidspartijen, zoals in het kader van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten die jegens hen of hun medewerkers worden gepleegd (denk bijvoorbeeld aan cameratoezicht). Ook mag een partij, zoals een verhuurder, ten eigen behoeve strafrechtelijke gegevens verwerken om op verzoek van de betrokkene een beslissing te nemen of prestatie te leveren, zoals het verhuren van een woning. Gegevens vallen alleen onder de regels voor verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens als zij informatie over een (vermoedelijke) dader betreffen. Gegevens die betrekking hebben op slachtoffers van strafbare feiten worden niet aangemerkt als strafrechtelijke gegevens.

- *Verwerkingsverantwoordelijke*

De verwerkingsverantwoordelijke heeft de verplichting om de gegevensbeschermingswetgeving na te leven. De verwerkingsverantwoordelijke is organisatie/partij (of als er geen organisatie in beeld is: de persoon) die – alleen of samen met anderen – bepaalt waarom persoonsgegevens worden verwerkt en welke essentiële middelen daarvoor gebruikt worden. Tot de essentiële middelen behoren de persoonsgegevens, de bewaartermijnen en de verstrekkingen. De systemen en software waarmee de gegevens verwerkt worden, behoren tot de niet-essentiële middelen. De AVG vraagt dus steeds een functionele analyse van de vraag die welke partij de verwerkingsverantwoordelijke is. Daarbij is niet van belang of deze partij ook het doel en de middelen mag bepalen; het enkele feit dat een partij om haar moverende redenen doel en middelen van de gegevensuitwisseling bepaalt en daardoor deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking, maakt haar tot verwerkingsverantwoordelijke.¹³ De Wpg en de Wjsg wijzen daarentegen specifiek aan wie verwerkingsverantwoordelijken zijn voor de politiegegevens en de justitiële gegevens, zoals de korpschef, het College van procureurs-generaal en de Minister van Justitie. Bij deze wetten is steeds van belang dat de verstrekking van gegevens onder mandaat plaatsvindt.

Partijen kunnen ook gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke zijn. In dat geval is vereist dat zij op enigerlei wijze samenwerken bij het bepalen van het doel en de middelen. Dat kan een technische samenwerking zijn (bijvoorbeeld het gezamenlijk optuigen van een portaal om samen gegevens uit te wisselen), maar het kan ook een organisatorische samenwerking zijn (bijvoorbeeld het gezamenlijk optuigen van een team om malafide verhuur op te sporen). In dat geval zijn de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken verplicht om onderling schriftelijke afspraken te maken over hoe zij het gegevensbeschermingsrecht zullen na te leven.

Let op: Als twee of meer partijen gegevens met elkaar uitwisselen, is meestal sprake van een 'derdenverstrekking', dat wil zeggen dat iedere partij in de gegevensuitwisselingsketen *alleen* verantwoordelijk is voor haar deel van de keten. Hoewel de wet niet eist dat dergelijke partijen onderling afspraken maken over de bescherming van persoonsgegevens, kan het onder omstandigheden verstandig zijn dat zij dat wel doen.

1.1.2 *Verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken bij gegevensuitwisseling.*

Het is voor het onderwerp van dit rapport van belang dat er bij een verstrekking van persoonsgegevens steeds minstens twee verwerkingsverantwoordelijken zijn, die ieder voor zich

¹³ Hof van Justitie van de Europese Unie, *Jehova's Getuigen*, 10 juli 2018 (C-25/17), randnummer 68.

verplicht zijn om de AVG (of de Wpg of Wjsg) na te leven¹⁴: een verstrekker en een ontvanger. Als één van beide bij het verstrekken of ontvangen van de persoonsgegevens de regels niet naleeft, is de verstrekking niet toegestaan. De drie belangrijkste voorwaarden voor gegevensuitwisseling zijn:

- **De gegevensuitwisseling moet *legitiem* zijn.**

Dat wil zeggen dat de verstrekker (wettelijk) bevoegd moet zijn om de persoonsgegevens te mogen verstrekken aan de ontvanger, en de ontvanger moet (wettelijk) bevoegd zijn om de persoonsgegevens te mogen verzamelen en te gebruiken. Daarbij geldt als uitgangspunt dat hoe groter de inmenging in de fundamentele rechten en vrijheden is als gevolg van de gegevensuitwisseling, hoe explicieter de bevoegdheid om de gegevens te mogen uitwisselen moet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving of in de doelen waarvoor gegevens verzameld worden (*voorzienbaarheid*). Onmogelijkheden om gegevens te kunnen delen, is daarom niet zelden het gevolg van het ontbreken van een wettelijk kader om persoonsgegevens te mogen uitwisselen. Daarbij moet worden aangetekend dat voor overheidsinstanties geldt dat bevoegdheden steeds moeten voortvloeien uit de wet.¹⁵ Samenwerkingsconvenanten kunnen dus geen bevoegdheden creëren; zij kunnen deze slechts invullen.

Voorts moet het bestaan van de bevoegdheid voldoende *kenbaar* zijn voor de betrokkene. Als bevoegdheden in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, worden ze geacht kenbaar te zijn. Maar bevoegdheden die uit anderen hoofde aan een verwerkingsverantwoordelijke toekomen, moeten actief kenbaar worden gemaakt (bijvoorbeeld via een privacyverklaring), tenzij zwaarwichtige belangen zoals voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten zich daartegen verzetten.

- **De gegevensuitwisseling mag niet in strijd zijn met de *doelbinding*.**

Iedere gegevensverwerking, dus ook gegevensuitwisseling, moet een gerechtvaardigd doel dienen. Doelen zijn gerechtvaardigd als ze niet in strijd zijn met de wet of de maatschappelijke betamelijkheid. Voor overheidsinstanties geldt dat doeleinden steeds moeten samenhangen met hun wettelijke taak. De ontvanger mag alleen persoonsgegevens verzamelen/ontvangen als hij daarvoor een gerechtvaardigd doel heeft.

De verstrekker mag de persoonsgegevens alleen aan de ontvanger verstrekken als die verstrekking niet in strijd is met het *doelbindingsbeginsel*. Dat wil zeggen, dat het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt (lees: het doel waarvoor de ontvanger de gegevens zal ontvangen en gebruiken), niet-onverenigbaar mag zijn met het doel waarvoor de verstrekker de gegevens zelf heeft verzameld. De AVG kent een aantal criteria om de doelbinding vast te stellen (zie verder hieronder paragraaf 1.1.4).

De AVG kent een zogenaamd '*open verstrekkingenregime*'; dat wil zeggen dat persoonsgegevens aan eenieder mogen worden verstrekt, mits deze verstrekking voldoet aan het doelbindingsbeginsel.¹⁶

De Wpg en de Wjsg kennen daarentegen een '*gesloten verstrekkingenregime*'; dat wil zeggen dat de wet nauwkeurig voorschrijft aan wie de persoonsgegevens mogen worden verstrekt. Ook daarbij moet echter steeds het doelbindingsbeginsel in acht worden genomen.¹⁷ Het afwegingskader is echter een andere dan in de AVG.¹⁸

¹⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, *SS Sîa*, 24 februari 2022 (C-175/20).

¹⁵ Zie hiervoor ook artikel 6 lid 3 AVG.

¹⁶ Zie artikel 5, lid 1, onderdeel b, AVG, zoals verder uitgewerkt in artikel 6, lid 4, AVG.

¹⁷ Zie artikel 4, onderdeel b, Richtlijn (EU) 2016/680.

¹⁸ Zie artikel 3, lid 4, Wjsg en artikel 3, lid 3 Wpg.

- **De gegevensuitwisseling moet noodzakelijk zijn.**
Gegevensuitwisseling is noodzakelijk als aan de volgende achtereenvolgende eisen is voldaan:
 - *Relevante en toereikende onderbouwing:* de verstrekker c.q. de ontvanger moet het doel van de gegevensuitwisseling kunnen onderbouwen. Wie dat moet onderbouwen, is vooral afhankelijk van de vraag bij wie het initiatief ligt voor de gegevensuitwisseling. Als de gegevens uit eigen beweging door de verstrekker worden verstrekt, zal de verstrekker dus het doel van de gegevensverstrekking moeten onderbouwen. Als de gegevens op verzoek van de ontvanger worden verstrekt, dan ligt de verplichting om het doel van de gegevensverstrekking te onderbouwen primair bij de ontvanger.
 - *Respect voor de essentie van de relevante grondrechten en vrijheden (proportionaliteit):* het gaat hier om een absolute proportionaliteitstoets. Als het gevolg van de gegevensuitwisseling is dat een grondrecht van de betrokkene met voeten wordt getreden waarbij er van dat grondrecht in wezen niets overblijft, dan is de gegevensuitwisseling zodanig disproportioneel dat het we moeten concluderen dat de verstrekking niet mag/had gemogen. Een gegevensuitwisseling mag er bijvoorbeeld nooit toe leiden dat de betrokkene geen rechtsbescherming kan zoeken.¹⁹
 - *Geschikt middel:* als een middel niet geschikt is om het doel te bereiken, is het niet noodzakelijk. In termen van gegevensbescherming betekent dit dat als de (uitgewisselde) persoonsgegevens niet geschikt zijn om het doel te bereiken, de gegevensverwerking/-uitwisseling niet noodzakelijk is.
 - *Subsidiariteit:* als meerdere middelen geschikt zijn om het doel te bereiken, dan moet het minst vergaande middel ingezet worden. In termen van gegevensbescherming hebben we het dan over *dataminimalisatie*. Kortom, de hoeveelheid uitgewisselde persoonsgegevens moet beperkt zijn tot hetgeen nodig is om het doel te bereiken.
 - *Evenredigheid (fair balance/proportionaliteit):* onder de streep moet de inbreuk die gemaakt wordt op de fundamentele rechten en vrijheden als gevolg van de (voorgenomen) gegevensuitwisseling evenredig zijn met het gewicht van het belang dat gediend wordt met de gegevensuitwisseling. Verwerkingsverantwoordelijken kunnen op dit punt waar nodig passende technische, organisatorische of juridische maatregelen nemen en waarborgen inbouwen in het proces om die evenredigheid in concreto te bereiken.

¹⁹ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, *Schrems II*, 16 juli 2020 (C-498/16).

Casus: Waarschuwingssysteem

Indien iemand wordt opgenomen in een systeem waarop de gegevensdeling betrekking heeft, kan dat betekenen dat hij/zij wordt uitgesloten van het huren van woonruimte. Woonruimte is een primaire levensbehoefte van de mens. Grondwettelijk gezien is: 'bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp [...] van zorg der overheid'.²⁰ Voldoende woongelegenheden is een grondrecht dat verder uitgewerkt wordt in de Huisvestingswet (zie paragraaf 1.2.4). Voordat iemand wordt opgenomen op een waarschuwingslijst, is dus een *proportionaliteitstoets* noodzakelijk. Niet ieder vergrijp rechtvaardigt de plaatsing op een waarschuwingslijst.²¹

Voor het beoordelen van de proportionaliteit is ook de reikwijdte van een op te zetten waarschuwingssysteem van belang. Hoe groter de reikwijdte, hoe ingrijpender de gevolgen van opname voor de betrokkene in het systeem kunnen zijn. Parameters voor het bepalen van de reikwijdte zijn onder meer het aantal verhuurders of bemiddelaars die toetsingen kunnen uitvoeren op het waarschuwingssysteem en de geografische werking (plaatselijk, regionaal of landelijk). Naarmate de reikwijdte van een systeem groter is, zullen de waarborgen voor betrokkenen zwaarder moeten zijn of zal het systeem in het geheel niet door de toetsing van de AP komen. Het beperken van de reikwijdte van het systeem kan bijdragen aan een positieve uitkomst van de proportionaliteitsafweging. Voorkomen in een waarschuwingssysteem kan ook betekenen dat er nog wel een woning verhuurd kan worden maar alleen onder (strengere) voorwaarden. Voorwaarden zoals een maandelijkse controle van de woonruimte, het betalen van meer borg of een andere effectieve eis die in relatie staat tot het gepleegde delict. De proportionaliteitstoets speelt een minder grote rol bij de huur en verhuur van panden die niet bewoond (zullen) worden, omdat daar het beschreven grondrecht op wonen niet aan de orde is.

Ook moet worden vastgesteld of er geen minder ingrijpend middel is dan een waarschuwingslijst om het doel te bereiken (*subsidiariteit*). Dit moet worden beoordeeld in relatie tot het beoogde doel, in dit geval: het voorkomen dat andere verhuurders slachtoffer worden van dezelfde criminele activiteiten. Uiteraard kan een verhuurder aangifte doen, maar die aangifte voorkomt niet dat een criminele organisatie bij een andere verhuurder opnieuw een pand kan huren. Om deze vorm van malafide huur effectief te bestrijden, kan het dus noodzakelijk zijn dat verhuurders en bemiddelaars een waarschuwingslijst optuigen.

²⁰ Artikel 22 Grondwet.

²¹ In vergelijkbare zin: Hoge Raad, 09 september 2011 (*Santander*), ECLI:NL:HR:2011:BQ8097: "[dat] weliswaar valt in te zien dat kredietregistratie van belang is om een maatschappelijk verantwoorde dienstverlening op financieel gebied te waarborgen, doch dat dit niet wegneemt dat een dergelijke registratie met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens en op een zorgvuldige wijze jegens de kredietnemer dient te geschieden. Het hof is van oordeel dat Santander in dit geval, na afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid niet tot een registratie van bijzonderheden in het CKI van BKR had moeten overgaan."

Casus: Katvangers (zie bijlage 1.3)

Criminele organisaties maken voor het huren van vastgoed geregeld gebruik van katvangers, opdat zij zelf buiten beeld blijven. Ook gebruiken zij valselijk opgemaakte documenten (zoals werkgeversverklaringen en loonstroken) om te veinzen dat de door hen gebruikte katvangers over voldoende middelen beschikken om aan de huurverplichtingen te kunnen voldoen. Criminele organisaties krijgen hierdoor de beschikking over panden om te gebruiken voor illegale activiteiten, zoals hennepsteelt. Met deze activiteiten behalen zij onrechtmatig voordeel. Indien vooraf bij de verhuurder of bemiddelaar bekend was geweest dat het pand gebruikt zou worden voor illegale activiteiten, zou het pand niet zijn verhuurd.

De juridische vraag is dan of het plaatsen van katvangers op een waarschuwingslijst opweegt tegen de inbeuk op de rechten en vrijheden van de katvanger. Dit is steeds een *individuele* afweging! Dus voor elke katvanger afzonderlijk. Paragraaf 2.1.1 beschrijft hoe een dergelijke afweging eruit kan zien en welke criteria de afweging beïnvloeden.

Overige basisregels

Verder moet elke verstrekking van persoonsgegevens aan de volgende overige basisregels voldoen:

- *Passende beveiliging*: de gegevensverstrekking moet *veilig* zijn. Bij de verstrekking moet zorg worden gedragen dat er geen datalek ontstaat.
- *Verbod op internationaal gegevensverkeer*: de verstrekking is in beginsel verboden als de ontvanger zich *buiten de Europese Economische Ruimte* bevindt. Daar zijn echter uitzonderingen op. Welke dat precies zijn, hangt af van de wet die van toepassing is op de gegevensverstrekking.

1.1.3 EVRM, Handvest, Grondwet

Opgemerkt wordt dat voornoemde uitgangspunten van het gegevensbeschermingsrecht naadloos aansluiten op de eisen die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Europees Handvest voor de fundamentele rechten (Handvest) en de beide Europees gerechtshoven gesteld worden aan een inmenging op grondrechten. Dat is niet verwonderlijk, nu het recht op bescherming van persoonsgegevens ook een grondrecht is dat beschermd wordt door het EVRM en het Handvest. De regels van het gegevensbeschermingsrecht zoals vastgelegd in de AVG, de Wpg en de Wjsg moeten dus steeds in het licht van het EVRM en het Handvest worden gelezen en toegepast. Voor zover een overheidsorgaan persoonsgegevens verwerkt, moet het overheidsorgaan ook de Grondwet in acht nemen.

Grondrechten die in beeld zouden kunnen komen bij de bestrijding van malafide huur, zijn:

- *Bescherming van eigendom*²²
Verhuurders hebben een gerechtvaardigd belang om hun eigendommen te beschermen tegen schade door criminele activiteiten.
- *Vrijheid van ondernemerschap*²³
Sluiting van een pand door de burgemeester wegens criminele activiteiten raakt de vrijheid van ondernemerschap omdat het de verhuurder beperkt in zijn vermogen om verhuurdersactiviteiten te ontplooiën.
- *Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy)*²⁴
Het delen van vertrouwelijke informatie over een persoon wordt als zodanig reeds door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gezien als een inmenging in diens persoonlijke levenssfeer²⁵

²² Artikel 17 Handvest.

²³ Artikel 16 Handvest.

²⁴ Artikel 7 Handvest, artikel 8 EVRM, artikel 10 en 12 Grondwet.

²⁵ Zie onder andere Panteleyenko v. Ukraine (29 juni 2006).

- *Onschuldigheidsbeginsel*²⁶
Burgers hebben het recht om niet onderworpen te worden aan straffen, handhaving of toezicht van de overheid als zij geen strafbare feiten gepleegd hebben. Ook moet, tenzij het tegendeel bewezen is, verondersteld worden dat burgers onschuldig zijn.
- *Veilige leefomgeving / rechtstaat*²⁷
De overheid ziet toe om te zorgen voor veiligheid en leefbaarheid. Dat is de primaire onderbouwing voor veel van de inspanningen om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

1.1.4 Algemene Verordening Gegevensbescherming

De AVG is van toepassing op de verwerking van alle persoonsgegevens ongeacht de sector, behalve waar voor die gevallen waar de Wpg of de Wjsg van toepassing is. De AVG bestaat op een aantal belangrijke punten uit open normen. De AVG moet daarom door de verwerkingsverantwoordelijken op tal van punten nader worden ingevuld en geconcretiseerd. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de AVG en de UAVG.

Basisprincipes AVG

De basisprincipes over gegevensbescherming zijn als volgt uitgeschreven in AVG:²⁸

- verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn;
- persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt;
- er mogen niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking;
- persoonsgegevens dienen juist te zijn en indien nodig te worden bijgewerkt;
- persoonsgegevens mogen niet langer bewaard worden dan nodig is voor het doel waarvoor zij worden verwerkt;
- persoonsgegevens dienen passend te worden beveiligd.

De verwerkingsverantwoordelijke moet de naleving van deze verwerkingsprincipes kunnen aantonen. Deze verwerkingsprincipes zijn, voor zover relevant, dus ook van toepassing op de verstrekking van persoonsgegevens waarop de AVG van toepassing is.

Verwerkingsgrondslag

Om persoonsgegevens die onder de AVG vallen rechtmatig te mogen verwerken moet er bovendien een 'grondslag' zijn.²⁹ Van belang is echter dat de grondslag voor de gegevensverstrekking *dezelfde* is als de grondslag waarvoor de verstrekking de verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens ooit heeft verzameld.³⁰ Voor het onderwerp van dit rapport zijn grondslagen derhalve van ondergeschikt belang. *De verstrekking van persoonsgegevens aan een andere partij hoeft qua legitimiteit dus alleen aan de eisen van de doelbinding te voldoen.*³¹

Wel heeft de ontvanger uiteraard zelf ook een grondslag nodig, omdat die de persoonsgegevens in dat geval voor het eerst verzamelt. Als de ontvanger de gemeente is, dan zal de grondslag doorgaans de uitvoering van de aan de gemeente opgedragen taak zijn.³² Als de ontvanger de verhuurder is, dan zal de grondslag – afhankelijk van het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt – zijn: het aangaan of de

²⁶ Artikel 48 Handvest, artikel 7 EVRM en artikel 16 Grondwet.

²⁷ Artikel 21 Grondwet.

²⁸ Artikel 5 lid 1.

²⁹ Artikel 6 lid 1 AVG.

³⁰ Zie overweging 50 AVG.

³¹ Dat is ook de reden dat het afwegingskader in artikel 6 lid 4 staat en niet in artikel 5.

³² Te herkennen als grondslag "openbare taak, algemeen belang", oftewel artikel 6 lid 1 sub e AVG.

Doelbinding

Verstrekking van persoonsgegevens aan een andere verwerkingsverantwoordelijke is doorgaans een vorm van nevengebruik van die gegevens ('verdere verwerking')³⁵; immers, zelden of nooit worden de persoonsgegevens verzameld om ze aan een andere partij te verstrekken³⁶. Elke verstrekking aan een derde moet derhalve aan de volgende vijf punten van verenigbaarheid³⁷ worden getoetst. Het gaat hier om een **proportionaliteitstoets**:

1. Het **verband** tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens door de verstrekker zijn verzameld en de doeleinden waarvoor de gegevens verstrekt worden door de verstrekker c.q. verzameld worden door de ontvanger. Het gaat hier om de zogeheten *gerechtvaardigde privacyverwachting* van de betrokkene; mag hij/zij – gelet op de omstandigheden van het geval – redelijkerwijs verwachten dat de gegevens door de verstrekker zullen worden verstrekt aan de ontvanger. Dit betreft dus altijd een *individuele* afweging die kan verschillen van geval tot geval.
2. Het **kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld**, met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft. Als de betrokkene in een afhankelijkheidsrelatie zit ten opzichte van de verwerkingsverantwoordelijke, dan ligt dit onderdeel van het afwegingskader ingewikkeld (maar het vormt niet per se een barrière). Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de betrokkene niet in de vrije sector kan huren en daardoor is aangewezen op een sociale huurwoning. Het ligt vanwege die afhankelijkheidsrelatie dus minder voor de hand dat een verhuurder van sociale huurwoningen *zonder specifieke wettelijke bevoegdheid*³⁸ persoonsgegevens verstrekt aan een andere verwerkingsverantwoordelijke, zoals de gemeente. Ook omgekeerd kan dit criterium ingewikkeld liggen. Als de burgemeester een drugspand sluit, dan is er ook sprake van een niet-vrijwillige relatie tussen de betrokkene en de gemeente. En dus heeft de gemeente minder mogelijkheden om de gegevens die zijn verzameld in het kader van zo'n sluiting te verstrekken aan derden, tenzij dit rechtstreeks verband houdt met die sluiting.
3. De **aard van de persoonsgegevens**. Hoe gevoeliger de gegevens zijn, hoe minder ingewikkelder dit punt ligt als de gegevens verstrekt moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan het geval de betrokkene tot een kwetsbare groep behoort of als het gaat om strafrechtelijke gegevens. Als de te verstrekken gegeven bijzondere persoonsgegevens zijn (zoals ras- of etniciteitsgegevens of gezondheidsgegevens) dan blijft het verwerkingsverbod³⁹ onverkort overeind staan. De verwerkingsverantwoordelijke zal in dat geval óók een uitzondering op het verwerkingsverbod moeten kunnen aanwijzen om te bijzondere persoonsgegevens te mogen verstrekken.
4. De **mogelijke gevolgen** van de voorgenomen verstrekking voor de betrokkene. Het gaat in dit geval om alle typen gevolgen, dus niet alleen impact op de persoonlijke levenssfeer. Als

³³ Te herkennen als grondslag "overeenkomst", oftewel artikel 6 lid 1 sub b AVG.

³⁴ Te herkennen als grondslag "gerechtvaardigd belang", oftewel artikel 6 lid 1 sub f AVG.

³⁵ In artikel 5 lid 1 sub b AVG wordt dat zo genoemd.

³⁶ Tenzij dat expliciet als doeleinde opgenomen is. Zie bijvoorbeeld de doelbepaling van de klantenadministratie bij banken die deel uitmaken van de financiële sector: "het waarborgen van de veiligheid en integriteit van de sector, daaronder mede begrepen het bestrijden, voorkomen en opsporen van (pogingen tot) (strafbare) gedragingen gericht tegen de branche waar de bank deel van uitmaakt, de groep waartoe de bank behoort, de bank zelf, haar klanten en medewerkers, alsmede het gebruik van en de deelname aan waarschuwingssystemen;"

³⁷ Artikel 6 lid 4 AVG.

³⁸ Zoals artikel 161 Wetboek van Strafvordering: het aangeven van een strafbaar feit.

³⁹ Van artikel 9 lid 1 AVG.

iemand uit zijn/haar huis wordt gezet als gevolg van de verstrekking of geen andere woning meer kan huren, dan is dat ook een gevolg dat moet worden meegewogen.

5. Het bestaan van **passende waarborgen** om de belangen van de betrokkene naar evenredigheid te beschermen. Deze waarborgen hoeven dus alleen te worden genomen als de verstrekking op grond van de punten 1 t/m 4 *disproportioneel* uitpakt. Waarborgen kunnen technisch, organisatorisch of juridisch van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan versleuteling, geheimhouding of de mogelijkheid bieden om bezwaar te maken tegen de verstrekking. Welke waarborgen passend zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Niet alleen verhuurders hebben dus met de verenigbaarheidstoets te maken, maar ook de gemeente. Voor gemeentes geldt dat de verenigbaarheidstoets ook vereist is voor persoonsgegevens die uit de Basisregistratie Personen (BRP) afkomstig zijn. De Wet basisregistratie personen (Wet Brp) moet immers steeds worden gelezen tegen de regels van de AVG, die van hogere orde is.

Voorbeeld: Hit-no hit systeem

Als een verhuurder/makelaar op basis van een 'hit-no hit' systeem zijn huurdersgegevens zou willen matchen met de gegevens van de gemeente, dan moeten *beide* organisaties een verenigbaarheidstoets doen. Gemeentelijke gegevens die personen registreren in hun gemeente zijn in eerste instantie bedoeld voor eigen gemeentelijk gebruik (voor het doorvoeren van belastingen bijvoorbeeld). Het is echter denkbaar dat het proportioneel is (als er dataminimalisatie plaatsvindt), dat een verhuurder vraagt aan de gemeente of een huurder zich daadwerkelijk heeft ingeschreven. Dat is een zeer basale manier om te screenen of de potentiële huurder legitiem is. Meer hierover onder paragraaf 1.2.2.

1.1.5 UAVG

Ook de Nederlandse wetgeving kent uitzonderingen op het verwerkingsverbod voor strafrechtelijke persoonsgegevens. Deze uitzonderingen zijn met name relevant voor niet-overheidspartijen, omdat het eerder beschreven verbod van uit de AVG⁴⁰ zich met name tot hen richt. De UAVG is dus van belang voor het beantwoorden van de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden privaatrechtelijke partijen strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen delen of kunnen ontvangen.

De UAVG kent een aantal uitzonderingen waar privaatrechtelijke verwerkingsverantwoordelijken gebruik van zouden kunnen maken:

- De verwerkingsverantwoordelijke mag de persoonsgegevens *ten eigen behoefte* verwerken.⁴¹ Dat kan maar voor twee doeleinden:
 - ter beoordeling van een verzoek van betrokkene om een beslissing over hem te nemen of aan hem een prestatie te leveren (zoals het aangaan van een huurovereenkomst); of
 - 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. Deze uitzondering staat toe dat een verhuurder in de eigen administratie gedragingen documenteert die strafbaar zijn, bijvoorbeeld op basis van eigen bevindingen.

Toegepast op gegevensuitwisseling, lijkt deze uitzondering vooral zinvol voor het *ontvangen* van strafrechtelijke persoonsgegevens door bijvoorbeeld verhuurders. Vanwege de aard van de uitzondering ('ten eigen behoefte') is er weinig ruimte voor verstrekking van dergelijke

⁴⁰ Artikel 10 AVG.

⁴¹ Artikel 33, lid 2, UAVG.

persoonsgegevens (anders dan het doen van aangifte), behalve voor zover die verstrekking rechtstreeks samenhangt met de hierboven genoemde doeleinden.

- Een private verwerkingsverantwoordelijke kan ook strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken voor derden op grond van een *vergunning* van de Autoriteit Persoonsgegevens.⁴² Deze uitzondering wordt met name ingezet bij waarschuwingslijsten. Om voor een vergunning in aanmerking te komen moeten private partijen allereerst goed kunnen motiveren dat er een zwaarwegend belang van derden is om persoonsgegevens met elkaar te delen.⁴³ Een zwaarwegend belang alleen is niet voldoende. Het delen van persoonsgegevens moet ook noodzakelijk zijn voor dit zwaarwegend belang. Het is volgens de wetgever aan de Autoriteit Persoonsgegevens om vooraf, dat wil zeggen bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag, noodzaak en evenredigheid te toetsen. Indien de vergunning verleend wordt, moeten partijen bij de uitvoering van het delen van persoonsgegevens zorgen voor zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Voorbeelden verleende vergunningen voor private samenwerking

De door de AP verleende vergunningen zijn terug te vinden in een register op hun website.⁴⁴ Onder het regime van de AVG heeft de AP vergunningen afgegeven voor het waarschuwingssysteem van de financiële sector⁴⁵ en voor de branche van sekswerkers⁴⁶. Aan deelnemers aan een waarschuwingssysteem wordt individueel door de AP een vergunning verstrekt op basis van een protocol waaraan de deelnemers zich gecommitteerd hebben.

Voor de commerciële verhuurbranche zijn onder het regime van de AVG nog geen vergunningen afgegeven. Wel zijn in de sociale huursector onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens door de Autoriteit Persoonsgegevens voor een drietal waarschuwingssystemen zogenaamde "verklaringen omtrent rechtmatigheid" verstrekt. Deze verklaringen omtrent rechtmatigheid zijn met de inwerkingtreding van de AVG van rechtswege omgezet in een vergunning⁴⁷. Het gaat om de Stichting Woonruimteverdeling Regio Utrecht (SWRU), het Keurmerk Verhuurdersbelangen te Apeldoorn en het Regionaal Vangnet Ontruiming van de Federatie van Woningcorporaties De Maaskoepel. Deze waarschuwingslijsten geven de mogelijkheid voor woningcorporaties om personen op te nemen die die zich schuldig hebben gemaakt aan onrechtmatig gebruik of onrechtmatige bewoning van het gehuurde, waaronder

1. Hennepkwekerij in het gehuurde;
2. Onderverhuur van het gehuurde, terwijl betrokkene hier zelf geen hoofdverblijf houdt;
3. Drugshandel in of vanuit het gehuurde en/of gelegenheid geven tot het gebruiken van drugs in het gehuurde;
4. Prostitutie in het gehuurde.

Aangesloten woningcorporaties kunnen de waarschuwingslijsten raadplegen en kunnen nieuwe problemen voorkomen worden door huurwoningen aan de op de lijst opgenomen personen gedurende een bepaalde periode te weigeren.

⁴² Artikel 33 lid 4 onder c, en lid 5 Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG)

⁴³ Artikel 33 lid 5 UAVG.

⁴⁴ Via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/register-vergunningen>

⁴⁵ Zie hiervoor <https://www.nvb.nl/publicaties/protocollen-regelingen-richtlijnen/protocol-incidenten-waarschuwingssysteem-financi%C3%ABle-instellingen/>

⁴⁶ Meer informatie via <https://www.uglymugs.nl/nl>

⁴⁷ In artikel 48 lid 11 UAVG staat: Een verklaring omtrent de rechtmatigheid van de gegevensverwerking die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet is afgegeven op grond van artikel 32, vierde lid, in samenhang met artikel 22, vierde lid, onder c, van de Wet bescherming persoonsgegevens, geldt van rechtswege als een vergunning in de zin van artikel 33, vierde lid, onder c, van deze wet.

Behalve dat er sprake is van een zwaarwegend belang moeten private partijen de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor derden bij de Autoriteit Persoonsgegevens kunnen motiveren in termen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Koppeling aan casuïstiek: katvangers (zie bijlage 1.3)

Criminele organisaties maken voor het huren van vastgoed geregeld gebruik van katvangers, opdat zij zelf buiten beeld blijven. Ook gebruiken zij valselijk opgemaakte documenten (zoals werkgeversverklaringen en loonstroken) om te veinzen dat de door hen gebruikte katvangers over voldoende middelen beschikken om aan de huurverplichtingen te kunnen voldoen. Dit zijn allemaal frauduleuze handelingen. Criminele organisaties krijgen hierdoor de beschikking over panden die zij gebruiken voor illegale activiteiten, zoals hennepsteelt. Met deze activiteiten behalen zij onrechtmatig voordeel. Indien vooraf bij de verhuurder of bemiddelaar bekend was geweest dat het pand gebruikt zou worden voor illegale activiteiten, zou het pand niet zijn verhuurd.

In de inleiding bij dit advies is aangegeven dat malafide huur ook op andere manieren negatief doorwerkt in de bedrijfsvoering van eigenaren van panden en van bemiddelaars. Op zichzelf genomen kwalificeert het tegengaan van malafide huur derhalve – onzes inziens - als een zwaarwegend belang van verhuurders of bemiddelaars (zoals makelaars) om strafrechtelijke persoonsgegevens met elkaar te delen. Het delen van gegevens over crimineel pandgebruik tussen verhuurders en bemiddelaars onderling kan immers voorkomen dat andere verhuurders slachtoffer worden van de criminele activiteiten van dezelfde personen. Voor dit doel zouden commerciële verhuurders en bemiddelaars ervoor kunnen kiezen om een waarschuwingssysteem op te zetten, zoals dat ook opgezet is door een aantal samenwerkingsverbanden van woningcorporaties.

1.1.6 Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De gegevens die van belang kunnen zijn bij het bestrijden van ondermijnende criminaliteit vallen niet altijd onder de AVG. Zo is de AVG in het geval van politiegegevens of strafvorderlijke gegevens niet van toepassing. Op deze gegevens is de Europese richtlijn voor gegevensbescherming bij opsporing en vervolging van toepassing.⁴⁸ In Nederland is deze richtlijn uitgewerkt in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Beiden wetten gaan uit van een gesloten verstrekkingenregime. Dit houdt dat in de Wpg en Wjsg wordt bepaald aan welke personen en instanties en in welke gevallen gegevens verstrekt moeten of mogen worden.

Wet politiegegevens

Opsporingsinstanties hebben een belangrijke rol in het bestrijden van ondermijnende criminaliteit en de gegevensdeling die daarbij hoort. Ook zij kunnen hun gegevens delen met andere partijen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen *ter beschikking stellen* en *verstrekken*:

- Er is sprake van *ter beschikking stellen* van politiegegevens als de politiegegevens worden verstrekt aan een opsporingsinstantie (dus binnen het 'Wpg-domein');
- Er is sprake van *verstrekken* van politiegegevens als politiegegevens aan andere partijen dan opsporingsinstanties worden verstrekt (dus buiten het 'Wpg-domein').

Als de wet een verstrekking toestaat, is het principe: "delen, tenzij...". Redenen om niet te verstrekken zijn met name: het belang van lopende onderzoeken; of de bescherming van de belangen van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Ook kan de opsporingsinstantie tot de conclusie komen dat verstrekking niet wenselijk is omwille van de noodzakelijkheid (inclusief proportionaliteit en subsidiariteit).

⁴⁸ Voluit de "RICHTLIJN (EU) 2016/680 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad".

De Wpg kent vijf typen verwerkingen van politiegegevens:

- verwerking met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak;⁴⁹
- gerichte verwerking ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval;⁵⁰
- gerichte verwerking met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde;⁵¹
- verwerking met het oog op de controle op en het beheer van een informant alsmede de beoordeling en verantwoording van het gebruik van informantgegevens;⁵²
- verwerking ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak.⁵³

Besluit politiegegevens

In het Besluit politiegegevens (Bpg) wordt aangegeven aan wie politiegegevens verstrekt mogen worden. De ruimte om te verstrekken hangt af van het type verwerking. Voor gegevens die verzameld zijn ter ondersteuning en uitvoering van de dagelijkse politietaak⁵⁴ kent de wet ruimere mogelijkheden om gegevens te verstrekken dan voor gegevens die verzameld zijn voor rechercheonderzoeken en gegevens die verzameld zijn voor het opbouwen van een informatiepositie.⁵⁵

Indien sprake is van een 'zwaarwegend algemeen belang' en het delen van gegevens ook noodzakelijk is voor het voorkomen van feiten of het handhaven van de openbare orde, kunnen politiegegevens ook gedeeld worden buiten de in het Bpg genoemde gevallen. Politiegegevens kunnen dan ook gedeeld worden met derden, waaronder verhuurders of bemiddelaars. Dit is vastgelegd in de Wpg in een apart artikel genaamd *incidentele verstrekkingen*.⁵⁶

Het op meer structurele basis verstrekken van politiegegevens staat omschreven in een daaropvolgend artikel. Hierin is bepaald dat politiegegevens kunnen worden verstrekt aan samenwerkingspartners.⁵⁷ Dit artikel legt de basis voor convenanten waar de politie partner in is. Voor uitleg van het begrip 'zwaarwegend algemeen belang' wordt verwezen naar paragraaf 1.4.1 en voor een aantal voorbeelden van samenwerkingsconvenanten zie paragraaf 1.4.3.

Om tot het besluit te komen om gegevens te verstrekken vanuit een zwaarwegend algemeen belang is er overeenstemming nodig met het bevoegd gezag. Indien de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde of ter uitvoering van de hulpverleningstaak dan staat zij onder het gezag van de burgemeester. Maar als de politie optreedt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat zij onder het gezag van de officier van justitie. In de praktijk betekent dit dat de officier van justitie moet beoordelen of de verstrekking van gegevens tijdens een lopend strafrechtelijk onderzoek het belang van het strafvorderlijk proces zou kunnen schaden. Zeker bij lopende onderzoeken is het verstandig dat de teamleider van het onderzoek afstemt met de officier van justitie.

Het Besluit politiegegevens geeft geen uitdrukkelijke grondslag voor het verstrekken van gegevens uit rechercheonderzoeken⁵⁸ met het oog op het nemen van maatregelen door derden tegen

⁴⁹ Artikel 8 lid 1 Wet politiegegevens (Wpg).

⁵⁰ Artikel 9 lid 1 Wpg.

⁵¹ Artikel 10 lid 1 Wpg.

⁵² Artikel 12 lid 1 Wpg.

⁵³ Artikel 13 lid 1 Wpg.

⁵⁴ Hier worden de gegevens die zijn omschreven onder het eerste en laatste bulletpoint bedoeld, uit artikel 8 en 13 Wpg.

⁵⁵ Dit slaat op gegevens bij het tweede en derde bulletpoint, artikel 9 en 10 Wpg.

⁵⁶ Artikel 19 Wpg

⁵⁷ Artikel 20 Wpg, met de passende titel: *samenwerkingsverbanden*.

⁵⁸ Oftewel gegevens die voortvloeien uit de verwerkingen zoals omschreven in artikel 9 Wpg.

georganiseerde ondermijnende criminaliteit.⁵⁹ Dat betekent dat de politie dit soort gegevens niet op basis van het Bpg aan bemiddelaars en verhuurders kan verstrekken. Wel kan de Minister van Justitie en Veiligheid in een (tijdelijke) Algemene maatregel van bestuur derden aanwijzen aan wie deze gegevens verstrekt kunnen worden.⁶⁰

Van belang is nog om te vermelden dat de geheimhoudingsplicht die rust op politiegegevens⁶¹ wordt overgedragen op de ontvanger van de gegevens, zoals een verhuurder. Deze mag de ontvangen politiegegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor de gegevens zijn verstrekt. Hoewel de AVG van toepassing is op de gegevensverwerking door de ontvangende partij, blijft deze voorwaarde dus als een absolute blokkade doorwerken via het toetsingskader voor doelbinding ('context waarin de persoonsgegevens zijn verzameld').⁶²

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

In het kader van screening is de informatiebehoefte vaak om te weten of een potentiële huurder al eens bepaalde straffen heeft gekregen of bepaalde delicten heeft gepleegd. Dat zijn voorbeelden van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Strafvorderlijke gegevens zijn de gegevens die zijn verkregen tijdens strafvorderlijke onderzoeken en in strafdossiers zijn verzameld.⁶³ De Wjsg is de wet die de juridische kaders geeft voor het omgaan met strafvorderlijke gegevens door het OM. Hierin staat de mogelijkheid om zowel strafvorderlijke als justitiële gegevens te verstrekken. Voorbeelden van deze te verstrekken persoonsgegevens zijn: gegevens over een zittingsdatum of de feiten die er op de tenlastelegging staan.

De Wjsg regelt dat het OM persoonsgegevens omwille van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten of het handhaven van de openbare orde en veiligheid kan verstrekken aan derden die geen directe relatie hebben met het strafproces zelf, zoals een verhuurder die wil weten of iemand antecedenten heeft. De ontvangende partij kan dan maatregelen nemen tegen degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Er moet dan wel sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang dat noodzaakt dat persoonsgegevens verstrekt worden. Dit betekent dat de verstrekking moet passen binnen de taakuitoefening van het OM. De gegevens mogen dus niet worden verstrekt op grond van het enkele belang dat de derde daarbij heeft. Zie ook hier voor de uitleg van het begrip 'zwaarwegend algemeen belang' paragraaf 1.4.1.

Casus: Hennepteelt (zie bijlage 1.1)

Voor dit advies is de Aanwijzing Verstrekking gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen van belang.⁶⁴ In deze aanwijzing worden de voorwaarden genoemd die het OM in acht dient te nemen en wordt benoemd wie – in ieder geval – ontvangers kunnen zijn van de persoonsgegevens die het OM kan verstrekken. Voor het handhaven van de openbare orde worden de verhuurders van roerende of onroerende zaken geschikt voor bewoning of de uitoefening van een beroep of bedrijf genoemd. Van deze bevoegdheid kan het OM dus gebruik maken als de openbare orde in het geding in het geval een pand wordt gebruikt voor de productie of de opslag van drugs of drugsbenodigdheden.

⁵⁹ Anders dan bijvoorbeeld het RIEC – deze staat namelijk wel beschreven in artikel 4:3, lid 7 Bpg.

⁶⁰ Artikel 18 lid 2 Wpg beschrijft deze structurele verstrekking aan derden. Zie bijvoorbeeld Algemene Maatregel van Bestuur van 25 november 2014 (Stb. 2014, 465). De Arbeidsinspectie kan in de rol van bijzondere opsporingsdienst gegevens uit lopende strafrechtelijke onderzoeken naar malafide zorgaanbieders aan zorgverzekeraars verstrekken die dan de betalingen van de declaraties kunnen stopzetten.

⁶¹ Artikel 7 lid 2 Wpg.

⁶² Artikel 6, lid 4, sub b, AVG.

⁶³ Uitspraken van rechters (vonnissen en beschikkingen) vallen hier niet onder. Dat betekent dat, ondanks dat het OM vaak de beschikking heeft over deze documenten, niet bevoegd is om deze te verstrekken.

⁶⁴ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/privacy/aanwijzing-verstrekking-strafvorderlijke-gegevens-voor-buiten-de-strafrechtspleging-gelegen-doeleinden-aanwijzing-wet-justitiële-en-strafvorderlijke-gegevens-2018a003>.

Het OM kan zowel op eigen initiatief als op verzoek informatie verstrekken. In het kader van dit advies is het van belang om op te merken dat het OM alleen strafvorderlijke gegevens verstrekt indien er sprake is van een bewijsbare zaak. Zolang nog geen vervolgingsbeslissing is genomen, is meer terughoudendheid vereist. In dat geval zal verstrekken vanuit het OM alleen mogelijk zijn als is gebleken dat er zwaarwegende belangen zijn. Van een zwaarwegend belang kan sprake zijn als door middel van het verstrekken van strafvorderlijke gegevens ernstige criminele activiteiten of een ernstige verstoring van de openbare orde kan worden voorkomen.

Casus: Signalen tijdens verhuur & waarschuwingssystemen

Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens aan verhuurders of bemiddelaars kan vanuit het oogpunt van veiligheid van belang zijn in de fase **nadat** een huurcontract is gesloten en het pand in gebruik is door een huurder. Met de verkregen informatie kan de verhuurder of bemiddelaar dan optreden tegen een malafide huurder, bijvoorbeeld door het contract te beëindigen.

Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens is ook van belang voor de fase **voorafgaande** aan het sluiten van een huurcontract, namelijk voor screening van potentiële huurders. In paragraaf 1.1.5 werd gerefereerd aan de mogelijkheid voor verhuurders en bemiddelaars tot het opzetten van een waarschuwingssysteem / waarschuwinglijsten. Iemand kan alleen worden opgenomen in een waarschuwingssysteem nadat door een deelnemer aan een dergelijk systeem is vastgesteld dat iemand verwijtbaar betrokken is bij een onacceptabele gedraging (zoals het gebruiken van het pand voor drugs-gerelateerde gedragingen). Indien voor het OM vaststaat dat iemand betrokken is bij malafide huur, zou die informatie doorgegeven kunnen worden aan een deelnemer, die de betrokkene vervolgens opneemt in het waarschuwingregister. Dat voorkomt dat een verhuurder of bemiddelaar zelf met eigen onderzoek bewijs van die vaststelling moet verzamelen. Het OM is op deze manier geen deelnemer aan het waarschuwingssysteem van samenwerkende private partijen.

1.2 Gemeenten

In het kader van de behoefte van verhuurders, bemiddelaars of beheerders van woonruimte om (persoons)gegevens te ontvangen van gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn twee vragen relevant:

1. In hoeverre – en op welke wijze – is het voor gemeenten mogelijk om voor de *screening* van een potentiële huurder door de verhuurder of bemiddelaar (zoals een makelaar), aan deze partijen (persoons)gegevens te verstrekken? Deze vraagstelling gaat over de fase voorafgaande aan het sluiten van een contract.
2. In hoeverre – en op welke wijze – is het voor gemeenten mogelijk om *een bevinding ten aanzien van een huurder of het gebruik van een pand te delen* met een verhuurder of bemiddelaar (zoals een makelaar)? Dit geldt indien die bevinding relevant is voor het nemen van beslissingen over het contract met de huurder of gebruiker van een pand. Deze vraagstelling gaat over de fase nadat een huurcontract is gesloten en het pand in gebruik is door een huurder.

Om hier inzicht in te krijgen bespreken we in dit hoofdstuk verschillende wetten in het gemeentelijk domein. Gemeenten hebben verscheidene rollen en taken, en hebben daarom te maken met uiteenlopende doeleinden voor verwerking van persoonsgegevens. In sommige wetten staat specifiek hoe er met persoonsgegevens om moet worden gedaan, en in andere niet. Hieronder wordt per wet aangegeven wat de relevantie van die wet is voor het antwoord op de twee vragen.

1.2.1 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in het wettelijk kader voor het houden van toezicht door toezichthouders op last van bestuursorganen. Toezicht is een bestuurlijke activiteit die een bestuursorgaan in staat stelt na te gaan in hoeverre de door de overheid uitgevaardigde regels worden

nageleefd. Toezicht wordt uitgeoefend zonder dat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit. Toezicht kan ambtshalve worden uitgeoefend of op basis van een binnengekomen klacht. De persoonsgegevens die met toezicht worden verzameld kunnen relevant zijn voor verhuurders en bemiddelaars in het kader van de tweede vraag.

Toezicht impliceert het verzamelen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen waarop het toezicht zich richt. Hier is de geheimhoudingsplicht van de Algemene wet bestuursrecht van belang.⁶⁵ Deze bepaling regelt dat degene die beschikking krijgt over gegevens met een vertrouwelijk karakter verplicht is tot geheimhouding, tenzij de sectorale wet op basis waarvan het toezicht wordt uitgevoerd aangeeft dat dit niet hoeft vanuit bijvoorbeeld een specifieke taak of noodzaak.

1.2.2 Wet basisregistratie personen

De basisregistratie personen (BRP) bevat een basisset actuele persoonsgegevens over ingezetenen van Nederland, zoals naam en adres. Overheidsorganen en aangewezen derden met belangrijke maatschappelijke taken kunnen de basisregistratie systematisch raadplegen indien dit nodig is voor de uitvoering van hun taken.⁶⁶ Voor het verstrekken van persoonsgegevens wordt onderscheid gemaakt tussen verstrekkingen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en verstrekkingen door colleges van burgemeester en wethouders van een gemeente.⁶⁷ De minister van BZK verstrekt Brp-gegevens aan een overheidsorgaan, voor zover dat is bepaald in een zogenaamd autorisatiebesluit van de minister van BZK. Verstrekkingen door colleges van burgemeester en wethouders kunnen onderscheiden worden in enerzijds de verstrekkingen over iedereen die is ingeschreven in de Brp, en anderzijds de verstrekkingen over ingezetenen van de eigen gemeente.⁶⁸

Verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte zijn niet specifiek in de Wet Brp benoemd. Gemeenten kunnen hen bij gemeentelijke verordening wel als derden aanwijzen opdat persoonsgegevens uit de basisregistratie aan hen verstrekt kunnen worden ('aangewezen derden').⁶⁹ Dit laatste is bijvoorbeeld gebeurd voor woningcorporaties. Verhuurders, bemiddelaars en beheerders van woonruimten die niet als zodanig zijn aangewezen, kunnen wel indirect persoonsgegevens uit de Brp verkrijgen, namelijk via de potentiële huurder. Iedere inwoner van Nederland kan immers de woongemeente vragen om de persoonsgegevens die over hem of haar in de BRP zijn opgenomen en een (gewaarmerkt) uittreksel vragen. Deze mogelijkheid is echter vanwege het frauderisico wellicht niet wenselijk als het gaat om de bestrijding van malafide huur.

De basisregistratie bevat ook persoonsgegevens over niet-ingezetenen. Het gaat bij niet-ingezetenen om personen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven, bijvoorbeeld om als arbeidsmigrant in Nederland te werken.⁷⁰ De Registratie Niet-ingezetenen (RNI) wordt beheerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Een aantal gemeenten heeft de status van RNI-loket waar arbeidsmigranten zich kunnen melden. Arbeidsmigranten kunnen zich hier inschrijven als niet-ingezetene. Na inschrijving in de RNI komen zij in aanmerking voor een burgerservicenummer. De

⁶⁵ Uit artikel 2.5 Awb.

⁶⁶ Artikel 3.3 Wet Brp en bijlage 4 van het Besluit Brp.

⁶⁷ Artikelen 3.1 t/m 3.9 Wet Brp.

⁶⁸ Ingeschrevenen zijn degenen ten aanzien van wie een persoonslijst in de basisregistratie is opgenomen. Ingezetenen zijn de ingeschrevenen, die hun adres in de gemeente hebben en [...] van (wie) vertrek uit Nederland niet als actueel gegeven is opgenomen.

⁶⁹ Artikel 3.9 Wet Brp. Zie <https://nvvb.nl/nl/producten-en-diensten/handreikingen/schema-gegevensverstrekking/> en schema 3 van het verstrekkingenschema met voorbeelden van derden die over het algemeen benoemd zijn in gemeentelijke verordeningen. Als voorbeeld worden woningbouwverenigingen/ woningcorporaties genoemd in het kader van bijvoorbeeld het tegengaan van illegale (spook) bewoning en een eerlijke verdeling van sociale woonruimte: https://nvvb.nl/media/filer_public/63/b3/63b3e4cd-50cd-43a7-90c1-e4845c9e163e/2022_schema_schriftelijke_verstrekkingen_brp.pdf.

⁷⁰ Definitie van arbeidsmigrant in het wetsvoorstel Wet goed verhuurderschap is: "onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft en in Nederland verblijft om tijdelijke werkzaamheden te verrichten".

colleges van B&W van een RNI loket zijn bevoegd om schriftelijk persoonsgegevens over niet-ingezetenen te verstrekken aan overheidsorganen en derden.

De Wet Brp kent geen specifieke geheimhoudingsplicht voor de ontvanger van de gegevens. Wel zijn de mogelijkheden om de gegevens voor andere doeleinden te gebruiken onder de AVG beperkt vanwege het feit dat de gegevens voor een specifiek doel zijn verstrekt (strikttere doelbinding).

1.2.3 Gemeentewet, plaatselijke verordening en openbare orde-bevoegdheden burgemeester
Instrumenten en bevoegdheden van gemeenten om criminaliteit of verstoring van openbare orde tegen te gaan zijn in diverse wetten en regelingen beschreven. Dat zijn bijvoorbeeld de Gemeentewet, Algemene Plaatselijke Verordeningen en openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester. Dit is vooral relevant voor de vraag of het delen van gegevens mogelijk is nadat het huurcontract is gesloten. Zodra de (malafide) huur is gestart, kan de gemeente daar namelijk op verschillende manieren signalen van binnenkrijgen. Denk daarbij onder meer aan toezicht van de gemeente op gebied van vergunningen, door handhaving van de openbare orde, maar ook door de uitoefening van de gemeentelijke taken in het sociaal domein.

Openbare orde

Zowel in de Gemeentewet als in de meeste Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) zijn bepalingen opgenomen op het terrein van de openbare orde, het voorkomen van (veiligheids-)risico's en bevordering van de leefbaarheid. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde,⁷¹ en is bevoegd om overtredingen die hier betrekking op hebben te beëindigen.⁷² Ook is de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.⁷³

Voorbeelden van bevoegdheden van de burgemeester zijn *sluitingsbevoegdheden*:

- 'Wet Victoria' bij drugsoverlast, wapenhandel of prostitutie;⁷⁴
- 'Wet Damocles' bij drugsoverlast;⁷⁵ en
- Via de Woningwet met als argument 'leefbaarheid'.⁷⁶

Verder heeft de burgemeester een rol in *toezicht en regulering* van activiteiten als de exploitatie van seksinrichtingen. Als er op basis van dit toezicht illegale prostitutie in een pand wordt aangetroffen, kan een burgemeester of toezichthouder ervoor kiezen om de verhuurder van deze illegale activiteiten op de hoogte te stellen.

Verstrekking van gemeentelijke persoonsgegevens

De Gemeentewet en de APV's kennen geen specifieke bepalingen over het verwerken van persoonsgegevens, dus ook niet het verstrekken van persoonsgegevens aan verhuurders en bemiddelaars van woningen of beheerders van woonruimte. Dat betekent dat steeds de algemene bepalingen van de AVG van toepassing zijn indien de burgemeester persoonsgegevens zou willen verstrekken in het kader van het tegengaan van malafide huur.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit ligt op het terrein van openbare orde. Hieronder valt ook het bevorderen van de leefbaarheid en het voorkomen van gevaarlijke situaties. Denk aan bijvoorbeeld brand bij productielocaties van drugs. De gemeente zal wel steeds per geval moeten bepalen of de gegevensverstrekking proportioneel is. Belangrijke factoren daarbij zijn: de

⁷¹ Artikel 172 lid 1 Gemeentewet.

⁷² Artikel 172 lid 2 Gemeentewet.

⁷³ Artikel 172 lid 3 Gemeentewet.

⁷⁴ Artikel 174a Gemeentewet, verdere uitwerking: <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/documenten/wet-victoria-artikel-174a-gemeentewet>.

⁷⁵ Artikel 13b Opiumwet, verdere uitwerking: <https://hetccv.nl/onderwerpen/drugscriminaliteit/artikel-13b-opiumwet/>.

⁷⁶ Artikel 17 Woningwet.

verwantschap tussen het doel waarvoor de gemeente de gegevens zelf heeft verzameld en het doel waarvoor de verhuurder, bemiddelaar of beheerder deze zal gebruiken, de context waarin de gemeente die gegevens heeft verzameld, de gevoeligheid van de gegevens, en de verwachte gevolgen voor de betrokkene. Waar nodig moet de gemeente of de ontvanger passende waarborgen inbouwen om de belangen van de betrokkene te beschermen.

LET OP:

De gemeente kan echter niet zonder meer overgaan tot verstrekking van de persoonsgegevens om de enkele reden dat dit doelmatig bijdraagt aan de bestrijding van malafide huur. Dit omdat – anders dan het voormalige artikel 43 Wet bescherming persoonsgegevens – de AVG niet toestaat dat de doelbinding opzij wordt gezet voor de voorkoming van strafbare feiten en voorkoming van gevaar voor de openbare veiligheid. Een dergelijke doorbreking van de doelbinding moet steeds zijn grondslag hebben in wet- en regelgeving (of toestemming van de betrokkene, maar die optie is in het kader van dit rapport niet relevant).⁷⁷ Als de voornoemde proportionaliteitstoets dus niet toestaat dat de persoonsgegevens aan een verhuurder, bemiddelaar of beheerder van een pand worden verstrekt, dan moet de gemeente terugvallen op een specifieke wettelijke regeling die die verstrekking toestaat.

Woningwet

Als gevolg van malafide huur of crimineel gebruik van een pand, kan een woning of woonomgeving verslechteren. Dit soort situaties kunnen in beeld komen via de Woningwet. De Woningwet is er namelijk op gericht het bewonen van slechte en ongezonde woningen te voorkomen. Deze wetgeving is relevant voor de tweede vraagstelling binnen dit onderzoek (gegevensdeling na sluiting huurcontract, oftewel wanneer het pand in gebruik genomen is).

De Woningwet stelt onder meer regels over de bouwkundige staat en het gebruik van woningen en overige bouwwerken. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen uit de hoofdstukken I en II van de Woningwet. In deze hoofdstukken staan verplichtingen waar eigenaren of gebruikers van een bouwwerk aan moeten voldoen. Daarnaast staan er ook voorschriften in waar woningen aan moeten voldoen. Van belang is de verplichting⁷⁸ voor de gebruiker om ervoor te zorgen dat er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat. Bij herhaaldelijke overtreding van deze verplichting kan het college van burgemeester en wethouders besluiten het gebouw te sluiten. Dit geldt ook voor woningen. Bij het gebruik van een woning voor hennepsteelt (brandgevaar) of de productie van synthetische drugs (ontploffingsgevaar) is denkbaar dat sluiting in de rede ligt. In de Woningwet is voor gemeenten geen specifieke geheimhoudingsbepaling opgenomen voor de persoonsgegevens die verwerkt worden met het oog op de bestuursrechtelijke handhaving hiervan. Wel geldt de algemene geheimhoudingsbepaling van de Algemene wet bestuursrecht.⁷⁹

De gegevens die verzameld zijn in het kader van de Woningwet zijn ook van belang voor verhuurders, bemiddelaars van woningen of beheerders van woonruimte. Het gebruik van een woning dat een gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid kan bij herhaaldelijke overtreding immers leiden tot

⁷⁷ Zie artikel 6, lid 4, AVG, aanhef: *Wanneer de verwerking voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld niet berust op toestemming van de betrokkene of op een Unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, bedoelde doelstellingen (...)*

⁷⁸ Artikel 1a Woningwet.

⁷⁹ Zie de algemene geheimhoudingsbepaling van artikel 2.5 van de Algemene wet bestuursrecht: Eenieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over persoonsgegevens, is verplicht tot geheimhouding van die persoonsgegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

het sluiten van de woning.⁸⁰ Het is verdedigbaar dat het doen van mededelingen aan de verhuurder noodzakelijk is voor de taak waarvoor de persoonsgegevens verzameld zijn. Zo kan de verhuurder namelijk zelf maatregelen nemen ten aanzien van de huurder om te voorkomen dat een ongewenste situatie zich herhaalt. Er is dan sprake van doorbreking van de geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit de Algemene wet bestuursrecht⁸¹. De gemeente moet per geval een doelbindingstoets doen of de door haar verzamelde gegevens verstrekt kunnen worden aan de verhuurder. Voor het algemene kader daarvoor zie paragraaf 1.1.4 onder *Doelbinding*.

1.2.4 Huisvestingswet

De Huisvestingswet is net als de Woningwet van waarde voor dit onderzoek omdat het de voorwaarden beschrijft in welke gevallen gemeenten zich kunnen inmengen in de (meer specifiek dan bij de Woningwet) huurmarkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvestingsvergunningen en daarvoor is gegevensdeling met verhuurders, bemiddelaars of beheerders nodig. Omdat zowel voor als na de sluiting van een huurcontract kan, is het de wetgeving relevant voor beide vraagstellingen uit dit onderzoek).

Het doel van de Huisvestingswet 2014 is om: *gemeenten een instrument te bieden om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte*⁸². De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten een grondslag voor het vaststellen van een huisvestingsverordening. Daarin kunnen regels over woonruimteverdeling worden opgenomen, waarbij gedacht kan worden aan regels over urgentie, en regels over het verplicht stellen van een huisvestingsvergunning. Daarnaast kunnen regels over de samenstelling van de woonruimtevoorraad worden opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan vergunningplichten voor onttrekking aan de bestemming tot bewoning, voor het samenvoegen van woonruimte, voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, voor het verbouwen van één woonruimte tot twee of meer woonruimten en voor het splitsen van gebouwen⁸³.

In de Huisvestingswet 2014 is alleen een regeling opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de heffing en invordering van de toeristenbelasting. Dat neemt niet weg dat gemeenten op basis van hun Huisvestingsverordening persoonsgegevens verwerken:

1. van woningzoekenden als zij een huisvestingsvergunning aanvragen, zoals⁸⁴:
 - naam, adres, samenstelling van het huishouden, een verklaring over de hoogte en bron van het inkomen met bewijsstukken daarvan;
2. van eigenaren van woningen als zij een onttrekkingsvergunning, een vergunning voor kamerbewoning, een vergunning voor woningvorming, woningsplitsing of opkoopbescherming aanvragen, zoals:
 - naam (van de eigenaar), adres, aantal personen dat van de om te zetten woonruimte gebruik zal maken (o.a. bij kamerbewoning), namen eventuele huidige bewoners;
3. voor de uitoefening van toezicht op de naleving van de Huisvestingswet 2014 en de huisvestingsverordening, zoals:
 - persoonsgegevens over illegale kamerbewoning, splitsing of woningvorming.

De vergunningplicht voor kamerbewoning, splitsing en woningvorming wordt gehandhaafd om de gewenste samenstelling van de woonruimtevoorraad te bevorderen, maar kan door gemeenten ook worden ingezet om, als er schaarste is, de leefbaarheid te bevorderen.⁸⁵ Zo kunnen illegale

⁸⁰ Artikel 17 Woningwet.

⁸¹ Zie noot 79 over de geheimhouding van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸² Kamerstukken II, 2009/2010, 32 271, nr. 3, blz. 1.

⁸³ Artikel 21 en 22 Huisvestingswet 2014.

⁸⁴ Artikel 32 en verder Huisvestingswet 2014.

⁸⁵ ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3620; Kamerstukken I, 2013/2014, 32 271, nr. C, blz. 7.

kamerbewoning of illegale splitsing van woonruimte tot overlast en verloedering leiden, met negatieve effecten op de leefbaarheid tot gevolg.

In de Huisvestingswet is voor gemeenten geen specifieke geheimhoudingsbepaling opgenomen. Wel geldt de algemene geheimhoudingsbepaling van de Algemene wet bestuursrecht.⁸⁶ De persoonsgegevens die verstrekt worden bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning kunnen relevant zijn voor verhuurders van woningen en bemiddelaars, indien de aanvrager een niet-ingezetene betreft (zie paragraaf 1.2.2, en de casus uit bijlage 1.3).

Het delen van persoonsgegevens door de gemeente met partijen buiten de gemeentelijke organisatie, opdat zij in staat worden gesteld om iets nadrukkelijker te screenen of om maatregelen te nemen tegen de huurder, kan gerechtvaardigd zijn. Daarvoor is allereerst vereist dat wordt vastgesteld dat het doen van mededelingen noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak waarvoor de persoonsgegevens verzameld zijn (doorbreking geheimhoudingsplicht).⁸⁷ Vervolgens moet worden vastgesteld of de doelstellingen van gemeenten voor het verzamelen van persoonsgegevens in het kader van de gemeentelijke huisvestingsverordening, verenigbaar zijn met het doel waarvoor verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte persoonsgegevens verzamelen. Of sprake is van een verenigbare verdere verwerking moet telkens concreet per geval worden bepaald.

1.2.5 *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) heeft specifiek als een van haar doeleinden om criminaliteit en overlast in specifieke gebieden te beperken. Bovendien geeft het de gemeente de mogelijkheid om potentiële huurders een huisvestingsvergunning te weigeren. Zo kan de gemeente zelf aan screening doen. Het is niet direct relevant voor de beide vraagstellingen uit dit onderzoek, maar wordt beschreven ter onderbouwing van deze bevinding en het volledige overzicht van de voor de gemeente toepasselijke wetgeving.

De Wbmgp heeft tot doel de leefbaarheid in bepaalde buurten of wijken te vergroten door middel van selectieve woningtoewijzing. De gemeenteraad kan hiervoor wooncomplexen, straten of gebieden laten aanwijzen door de minister op basis van bepaalde selectiecriteria. Deze selectiecriteria zijn de aard van het inkomen, sociaaleconomische kenmerken en overlast en crimineel gedrag.

De Wbmgp kent een strikte doelbinding voor het verwerken van persoonsgegevens en daarnaast ook een geheimhoudingsplicht voor politiegegevens. Gezien de doelbinding en geheimhoudingsplicht kunnen de persoonsgegevens die op grond van de Wbmgp zijn verzameld in de regel niet aan verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte worden verstrekt voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Dat neemt niet weg dat de Wbmgp en de Huisvestingswet complementair aan elkaar zijn. Voor de mogelijkheden tot gegevensdeling voor sluiting van het huurcontract wordt verwezen naar de vorige paragraaf (1.2.4) over de Huisvestingswet.

Opgemerkt wordt dat verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte alternatieven hebben bij het beoordelen of zij een overeenkomst zullen aangaan met een woningzoekende die deels vergelijkbaar zijn met de in de Wbmgp genoemde mogelijkheden. Zo kunnen zij ook verlangen dat een woningzoekende een verklaring omtrent gedrag overlegt.

⁸⁶ Zie noot 79 over de geheimhouding van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸⁷ Zie hier ook noot 79 over de geheimhouding van de Algemene wet bestuursrecht.

1.2.6 *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Omgevingswet*

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ziet toe op omgevingsvergunningen en ontheffingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. De Wabo regelt de samenvoeging van regels over de toestemming om te slopen, te bouwen, op te richten of grond (in strijd met het bestemmingsplan) te gaan gebruiken. De Wabo zorgt ervoor dat er voor een fysiek project één integrale vergunningprocedure kan worden doorlopen door het "bevoegd gezag". Dat is in beginsel het college van burgemeester en wethouders, maar kunnen ook gedeputeerde staten of de betrokken minister zijn. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht (Ror) worden de regels uit de Wabo nader uitgewerkt. Het college is verplicht tot het opstellen van een handhavingsbeleid⁸⁸ inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Onderdeel van die Wabo is het toezicht op die verleende vergunningen of ontheffingen. De Wabo kan voor dit advies relevant zijn omdat het bevoegd gezag bij het beoordelen van de aanvraag voor een vergunning of een ontheffing in aanraking kan komen met (signalen van) malafide huur of ondermijnende criminaliteit. Dat geldt ook voor toezichthouders als zij toezicht houden op de naleving van de Wabo. Zo is binnentreding van een woning in sommige gevallen toegestaan.⁸⁹

Het bevoegd gezag verzamelt de gegevens die nodig zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving in een landelijke voorziening (Omgevingsloket online). De betrokken ministers en betrokken bestuursorganen kunnen aan elkaar en aan instanties, die belast zijn met strafrechtelijke handhaving van de Wabo, gegevens delen die zij/de omgevingsdienst hebben verkregen.⁹⁰ Wat een toezichthouder met signalen van malafide huur of ondermijnende criminaliteit moet doen is niet expliciet uitgewerkt in de wet. De Wabo, het Bor en de Ror bevatten geen specifieke geheimhoudingsplichten.

Omdat in de Wabo geen specifiek doelbindingsbeginsel is opgenomen kan niet bepaald worden of gegevens die verkregen zijn op grond van de Wabo (en het Bor en de Ror) door het bevoegd gezag of door toezichthouders kunnen worden verstrekt aan verhuurders of bemiddelaars van vastgoed in het kader van het tegengaan van malafide huur. Bij gebrek aan aanknopingspunten is deze verstrekingsmogelijkheid onder het doelbindingskader van de AVG vermoedelijk uitgesloten. Dat neemt niet weg dat de bij de wet betrokken partijen bij constatering van ondermijnende criminaliteit aangifte kunnen doen bij de politie. De Wabo wordt opgevolgd door de Omgevingswet maar dat verandert de conclusie niet.

1.2.7 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) verschaft bestuursorganen de mogelijkheid om een vergunning, ontheffing of subsidie (gedeeltelijk) te weigeren of in te trekken. Dat geldt indien zich het gevaar voordoet dat de vergunning wordt misbruikt voor bijvoorbeeld strafbare feiten. Daarmee beschrijft het een aantal mogelijkheden die relevant kunnen zijn in gemeenten om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Echter, de Wet Bibob staat er expliciet aan in de weg om persoonsgegevens te delen met verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte. De Wet Bibob is daarmee niet direct relevant voor de beide vraagstellingen van het onderzoek, maar wordt wel beschreven ter onderbouwing van een aantal conclusies en voor het volledige overzicht van de voor de gemeente toepasselijke wetgeving.

Het bestuursorgaan dat gebruik maakt van Wet Bibob kan bij het onderzoek persoonsgegevens verkrijgen over de aanvrager/gegadigde.⁹¹ Dit kan bijvoorbeeld een aanvrager voor een horecavergeving zijn. Daarnaast kan een bestuursorgaan zich wenden tot het Landelijk Bureau Bibob

⁸⁸ Die verplichting komt voort uit van artikel 7.2 Bor.

⁸⁹ Artikel 5.13 Wabo.

⁹⁰ Artikel 5.8 Wabo.

⁹¹ Ofwel de belanghebbende in de zin van de Awb.

voor een advies over het risico dat een vergunning, ontheffing, subsidie, vastgoedtransactie of opdracht wordt misbruikt. Een dergelijk advies zal ook persoonsgegevens bevatten. Het Landelijk Bureau Bibob heeft toegang tot meer relevante (gesloten) bronnen dan dat bestuursorganen bij het eigen onderzoek hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om justitiële gegevens, politiegegevens en strafvorderlijke gegevens.⁹² Ook kunnen bestuursorganen netwerktekeningen ontvangen van Justis⁹³, waarin de onderlinge relaties tussen bevraagde natuurlijke personen en/of rechtspersonen worden weergegeven, evenals relevante faillissementen en ontbindingen.⁹⁴

Verder kan gebruik worden gemaakt van een mededeling van het Landelijk Bureau Bibob over eerdere advisering ten aanzien van dezelfde betrokkene,⁹⁵ van de tipfunctie van de officier van justitie⁹⁶ en van informatie die in een Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) wordt gedeeld.⁹⁷ Tot slot kunnen bestuursorganen gebruikmaken van interne bronnen die persoonsgegevens bevatten die in het kader van andere taken zijn verzameld, bijvoorbeeld van de bij een vergunningaanvraag door de aanvrager aangeleverde gegevens.

De Wet Bibob bevat een geheimhoudingsplicht⁹⁸ voor eenieder die krachtens de Wet Bibob de beschikking krijgt over persoonsgegevens met betrekking tot een derde, tenzij de verstrekking uitdrukkelijk is toegestaan. In aanvulling op bovenstaande bepaalt de wet vervolgens dat bestuursorganen de persoonsgegevens uit het Bibob-advies niet mogen doorgeven, behalve aan expliciet genoemde (potentiële) ontvangers.⁹⁹ Zoals eerder benoemd vallen verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte hier niet onder.

Uit het voorgaande volgt dat gegevens die worden verkregen door toepassing van de Wet Bibob niet gedeeld mogen worden met verhuurders van woningen, bemiddelaars of beheerders van woonruimte.

1.3 Toekomstige wetgeving

1.3.1 *Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden*

De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) is nog een wetsvoorstel. Het heeft als doel de knelpunten op te lossen bij samenwerkingsverbanden zoals deze ook ontstaan bij het vraagstuk over ondermijnende criminaliteit. Het moet een heldere basis en grondslag bieden voor gegevensverstrekking binnen samenwerkingsverbanden. Deze wet kan mogelijkheden bieden voor gegevensdeling tussen publieke en private partners. Waarbij moet worden opgemerkt dat het gericht is op samenwerkingsverbanden waaraan vooral *publieke organisaties* deelnemen, met de mogelijkheid voor *private partijen* om tot een samenwerkingsverband toe te treden of om van een samenwerkingsverband gegevens te ontvangen. Dit zou de vorm aan kunnen nemen in de vorm van deelname van een private partij aan een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC). De mogelijkheid voor individuele verhuurders, bemiddelaars of beheerders van onroerend goed om deel te nemen in een samenwerkingsverband achten wij overigens niet reëel. Eerder zal een verhuurder, bemiddelaar of beheerder de status hebben van 'derde' in de zin van artikel 1.7 WGS.

⁹² Artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens; artikel 4:3, eerste lid, onder l, Besluit politiegegevens; en artikel 39f lid 1, onder d en g, en lid 2 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens jo. hoofdstuk III, onderdeel 3, onder d en g, van de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

⁹³ Justis is de screeningsautoriteit die tot doel heeft betrouwbaarheid van personen en organisaties te beoordelen (onderdeel van Ministerie van Justitie en Veiligheid).

⁹⁴ Artikel 6, onder g, Besluit controle op rechtspersonen.

⁹⁵ Artikel 11a Wet Bibob.

⁹⁶ Artikel 26 Wet Bibob.

⁹⁷ Artikel 28 lid 2 onder d, Wet Bibob.

⁹⁸ Artikel 28 lid 1 Wet Bibob.

⁹⁹ Artikel 28 lid 2 Wet Bibob.

1.3.2 *Wet goed verhuurderschap*

De wet goed verhuurderschap ligt momenteel bij de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel worden verschillende instrumenten geïntroduceerd om ongewenste verhuurparktijken te voorkomen. De focus ligt op verhuurders van reguliere woonruimte, verhuurders van verblijfsruimte voor arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars. Ondernemende criminaliteit is niet expliciet meegenomen in dit wetsvoorstel. Dit onderzoek richt zich specifiek op malafide huurders in plaats van malafide verhuurders, en als gevolg daarvan lijkt wetsvoorstel niet direct relevant voor de onderzoeksvragen.

Hierbij wordt echter wel de volgende kanttekening gemaakt. In de Memorie van Toelichting bij de Wet goed verhuurderschap wordt gerefereerd aan diegenen die panden misbruiken voor ondernemende criminaliteit die zowel een relatie hebben met de huurwoningmarkt als met de verhuur en gebruik van ander vastgoed.¹⁰⁰ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met het oog hierop toegezegd om samen met de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheden te bezien om de bevoegdheid voor gemeenten breder toepasbaar te maken om algemene regels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars te kunnen stellen en daarnaast een verhuurvergunning te kunnen instellen. Wij lezen dit zo dat met een uitbereiding van de wet door gemeenten eisen zouden kunnen worden gesteld aan verhuurders voor het screenen van hun huurders.

1.4 Relevante uitspraken, jurisprudentie en achtergrond

1.4.1 *Begrip 'zwaarwegend algemeen belang'*

In verschillende wetgeving hierboven is er sprake van het begrip 'zwaarwegend algemeen belang'. Een uitwerking van wat dit begrip omvat, schept duidelijkheid in de juridische (on)mogelijkheden om gegevens uit te wisselen. Op het hoogste niveau, dus volgens mensenrechtenverdragen¹⁰¹, is inmenging van de overheid in het privéleven van burgers geoorloofd in geval er sprake is van de volgende thematiek: "belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen". Dit concept van het 'zwaarwegend algemeen belang' komt ook terug in de AVG¹⁰², maar is in de overwegingen bij de AVG niet nader uitgewerkt.

Voor een nadere toelichting op de inhoud van het begrip zwaarwegend algemeen belang kan worden verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake de wijziging van de Wet justitiële gegevens.¹⁰³ In die nota wordt opgemerkt dat het bereik van een *zwaarwegend algemeen belang* beperkter is dan dat van het *algemeen belang*. Met een gegevensverwerking wordt een algemeen belang gediend, indien die verwerking voor de samenleving van betekenis is. Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd, indien die voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is.¹⁰⁴

Toepassing van het criterium van het zwaarwegend algemeen belang impliceert een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval.¹⁰⁵ Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat het belang dat gediend wordt met de verstrekking van de persoonsgegevens moet worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene(n) op wie de persoonsgegevens betrekking hebben.

¹⁰⁰ Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 130, nr. 3, p. 5.

¹⁰¹ Artikel 8 lid 2 EVRM.

¹⁰² Artikel 9 lid 2 en artikel 23 AVG. Zie ook artikel 41 UAVG.

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 886, nr. 5.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28886, 5, p. 2

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 3.

Het beginsel van subsidiariteit betekent dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt, in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verstrekking van die persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze dient te kunnen worden verwerkt.¹⁰⁶

De wetgever gaat ervan uit dat persoonsgegevens die onder de Wpg en de Wjsg vallen ook van belang kunnen zijn voor derden voor doelen die los staan van de strafrechtelijke handhaving of de strafrechtspleging. Daarbij moet wel een kanttekening worden geplaatst: het verstrekken aan derden (denk aan verhuurders of bemiddelaars van woon/bedrijfsruimte) is alleen mogelijk als het past binnen de taakuitoefening van de opsporingsdienst die verstrekt of van de officier van justitie/advocaat-generaal. Dat betekent dat er geen politiegegevens en/of strafvorderlijke gegevens mogen worden verstrekt op grond van het enkele belang dat de derde daarbij heeft.

1.4.2 Relevante uitspraak van de Raad van State

Een belangrijke uitspraak in deze context gaat over de al dan niet rechtmatigheid van het besluit van de korpschef om op basis van *incidentiele verstrekking*¹⁰⁷ gegevens over het gebruik van de verhuurde woning, zoals die in de politiestructuren bekend zijn, aan de verhuurder te verstrekken, opdat die civielrechtelijk in actie kon komen. Het ging over onderhuur van de woning aan personen zonder paspoort of met valse identiteitsdocumenten, waarvan de politie wist dat die zich bezighielden met strafbare feiten. De politie hoopte dat de verhuurder met deze informatie de huurovereenkomst zou beëindigen. Aan de verhuurder zijn geen gegevens verstrekt over de strafbare feiten. Aan de verhuurder is alleen gezegd dat de huurder het pand onderverhuurde, wat in strijd was met de huurovereenkomst. Door de huurovereenkomst te beëindigen kon worden voorkomen dat op dit adres opnieuw dezelfde overtredingen zouden plaatsvinden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁰⁸ bevestigde de uitspraak van de rechtbank dat de korpschef niet heeft gehandeld in strijd met de Wpg. Er was in dit geval dus sprake van een rechtmatige incidentele verstrekking die voldeed aan de eisen zoals ook is beschreven in paragraaf 1.1.6.

1.4.3 Convenanten

Het juridisch kader voor gegevensdelingen tussen de verschillende partijen (publiek en privaat) is erg divers. Om aanvullend op de bestaande wetgeving afspraken te maken over het hoe-, wat- en met wie delen, worden convenanten veelvuldig ingezet. Convenanten kunnen **nooit** de juridische basis voor een verwerking of verstrekking zijn. Die basis ligt in de wetgeving zelf. Convenanten worden ontworpen om afspraken te maken voor de invulling en verdere afstemming over de rolverdeling, rondom reeds legitieme verwerkingen. Voorbeelden van dit soort convenanten zijn:

- RIEC-LIEC convenanten;
- Gemeentelijke / provinciale convenanten;
- Hennepconvenanten;
- Convenant ketensamenwerking mensenhandel;
- Samenwerkingsconvenanten tussen verschillende partners (verhuurders, woningbouwvereniging, politie, gemeente en RIEC).

¹⁰⁶ Dit kan betekenen dat politie of OM in het ene geval een samenvatting geeft of alleen een mededeling doet van de voor het doel relevante informatie en in het andere geval onderdelen of bladzijden uit het proces-verbaal verstrekt die daadwerkelijk benodigd zijn. Ook kunnen delen van een proces-verbaal worden geanonimiseerd om te voorkomen dat een onnodige inmenging is in de privacy van anderen die bij de strafzaak betrokken zijn geweest. Zie Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 11.

¹⁰⁷ Artikel 19 Wpg.

¹⁰⁸ Raad van State 18 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2916.

2 Praktische problemen en behoeften: casuïstiek

Een onderzoek naar legitimiteit van gegevensdeling (of dat nu publiek-publiek, publiek-privaat of privaat-privaat is) heeft altijd een grote juridische component. Echter, legitimiteit kan niet enkel volgen uit wetgeving in isolatie, dat moet worden geplaatst in de juiste (maatschappelijke) context. Om deze context verder te schetsen is er met partijen uit de praktijk gesproken. Dat heeft de casuïstiek opgeleverd die is uitgewerkt in bijlagen 1.1 t/m 1.3. Het juridische kader zoals geschetst in hoofdstuk 1 dient in combinatie met de casuïstiek gelezen te worden. Op die manier worden knelpunten zichtbaar en is het mogelijk praktische adviezen op te stellen.

2.1 Vooraf aan verhuur: Preventief screenen

Verhuurders en beheerders willen geen malafide huurders in hun panden hebben en willen het liefst voorafgaand aan de overeenkomst op de hoogte zijn van eerdere incidenten die zich hebben voorgedaan met een huurder.

2.1.1 Waarschuwingssystemen

Een mogelijkheid om screening te faciliteren, is het inrichten van een waarschuwingssysteem.¹⁰⁹ Voor de vastgoedbranche kan dat als volgt worden ingericht: iemand die aantoonbaar betrokken is bij malafide huur wordt door een deelnemer aan het waarschuwingssysteem in een extern verwijzingsregister (EVR) geregistreerd. Dit verwijzingsregister kan bevestigd worden op basis van hit-no hit. Bij een hit is er een match met iemand op de waarschuwingslijst. Na een hit in het EVR op deze persoon worden de persoonsgegevens van het voorval dat aanleiding was tot opname uitgewisseld door de deelnemer die de betrokkene heeft geregistreerd met de deelnemer die het systeem raadpleegde. Met de verstrekte informatie kan de toetsende deelnemer besluiten of deze (rechts)persoon een risico vormt voor verhuur van het pand.

Om iemand te kunnen opnemen in een waarschuwingssysteem moet voldaan worden aan drie cumulatieve criteria:

- Het eerste criterium gaat over de *gedraging*. Die gedraging moet dermate ernstig zijn dat dat opname rechtvaardigt. Dat is doorgaans het geval als het door betrokkene gehuurde vastgoed wordt gebruikt voor criminele activiteiten.
- Verder moet in voldoende mate *vaststaan dat iemand bij die gedraging betrokken* is. Die vaststelling is een resultaat van het vergaren van bewijs.
- Als derde criterium moet worden bepaald of het daarom *gerechtvaardigd* is dat de persoonsgegevens van de betrokkene worden geregistreerd (herkenbaar als de proportionaliteitsafweging uit de AVG).¹¹⁰

Onder de huidige stand van de wetgeving heeft een waarschuwingssysteem steeds een vergunning van de Autoriteit Persoonsgegevens.¹¹¹ De Autoriteit Persoonsgegevens ziet geen mogelijkheden om voor het opzetten van een cross-sectoraal waarschuwingssysteem op basis van een vergunning; daarvoor is volgens haar steeds wetgeving vereist. Een waarschuwingssysteem kan derhalve momenteel alleen worden opgetuigd binnen een bepaalde sector met betrekkelijk homogene deelnemers.

¹⁰⁹ Dit wordt onder andere bevestigd in het Rapport casestudy vastgoed criminaliteit van het CCV. Zie https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Vastgoedcriminaliteit/Rapport_casestudy_screeningsproces.pdf.

¹¹⁰ Artikel 6 lid 1 onder f AVG.

¹¹¹ Art. 33, lid 4, sub c, en lid 5 UAVG

Voorbeeld: Rotterdamse Regionale Vangnet¹¹²

In Rotterdam wordt gebruik gemaakt van het Regionaal Vangnet. Dit is een vorm van een waarschuwingssysteem tussen woningcorporaties waar wanpresterende huurders geregistreerd worden. Het doel van het waarschuwingssysteem is om ontruiming te voorkomen. Wanneer een wanpresterende huurder wordt ontruimd vanwege huurschuld of overlast kan er een 'laatste kans traject' worden aangeboden. In dit traject zijn er voor de huurder extra voorwaarden wanneer er bijvoorbeeld op een woning van een andere woningcorporatie wordt gereageerd. Wanneer dit traject goed is doorlopen ontvangt de huurder een normaal huurcontract. Als een huurder weigert mee te werken aan dit traject of de voorwaarden niet naleeft dan kan er sprake zijn van het 'directe uitsluitingstraject'. Dit kan ook gebeuren als er sprake is van oneigenlijk gebruik van de woning of bedreiging. In dit traject kan er voor 5 jaar niet gereageerd worden op woningen bij alle wooncorporaties uit het samenwerkingsverband. De AP heeft dit waarschuwingssysteem in 2008 goedgekeurd.

2.1.2 Stoplichtmodel

De wens bestaat vanuit verhuurders en bemiddelaars om op een bepaalde manier inzicht te krijgen in de informatie die de politie (of de gemeente) heeft. Het zogeheten 'stoplichtmodel' stelde makelaars en autoverhuurbedrijven in staat om contact op te nemen met een vertrouwenspersoon bij de politie om te controleren of een potentiële huurder betrouwbaar genoeg was om een overeenkomst mee te sluiten. De politie gaf reactie op de aanvraag met rood of groen wat gelijk stond aan niet verhuren of wel verhuren. De AP heeft in 2017 een brief gestuurd aan de politie met de vraag om de praktijk van het stoplichtmodel op te helderen. Hierin stond de vraag centraal of het stoplichtmodel in overeenstemming was met de Wet politiegegevens en of er sprake was van rechtmatige raadpleging en gebruik.¹¹³ De punten waarop dit niet geval was, waren:

- Het idee bestond dat alleen een kleurcode verstrekken niet hetzelfde was als persoonsgegevens verstrekken. Dit bleek wel het geval, en daarom moest er ook sprake zijn van een verstrekingsgrondslag onder de Wpg (zoals een incidentele verstrekking of een structurele samenwerking);¹¹⁴
- Er werd niet voldaan aan de strenge eisen die in de Wpg staan voor structurele verstrekking aan derden in samenwerkingsverbanden (die op zichzelf niet in de Wpg of het Bpg als ontvanger van politiegegevens zijn aangewezen);
- Het stoplichtmodel haalde volgens de AP de toets aan het EVRM niet. De verwerking in deze vorm maakt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en in dat geval moet ook de ontvanger een rechtsgrond hebben. Daarnaast worden door het model mogelijk ook andere grondrechten geschonden.

Hieruit werd geconcludeerd dat de aard van deze beoordelingen te zwaar waren om vanuit de politie zelfstandig te maken. Dit zou geregeld moeten worden bij wet.¹¹⁵

De korpschef besloot vervolgens te stoppen met de uitvoering van de stoplichtconvenanten. Minister Dekker gaf later aan in het gegevensbeschermingsrecht geen ruimte te zien om het stoplichtmodel opnieuw in te kunnen voeren.¹¹⁶ Vanuit de private en publieke sector bestaat de wens nog steeds om een vergelijkbaar systeem in te voeren. De private sector is na het stopzetten van deze werkwijze teruggewezen op het screenen via openbare bronnen.¹¹⁷ Dat wordt in de praktijk als minder waardevol gezien dan wanneer informatie afkomstig is van politie of andere publieke partijen.

¹¹² <https://www.maaskoepel.nl/ondersteunen/regionaal-vangnet>.

¹¹³ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de korpschef van de Nationale Politie.

¹¹⁴ Oftewel de respectievelijke artikelen 19 en 20 Wpg.

¹¹⁵ Toelichting van de Autoriteit Persoonsgegevens op diens zorgen over het stoplichtmodel.

¹¹⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018D37994&did=2018D37994.

¹¹⁷ Deze sentimenten kwamen naar voren uit de gevoerde gesprekken met de vertegenwoordigers uit de private vastgoedbranche.

2.2 Tijdens verhuur: Signalen

Bij meerdere partijen kunnen er signalen binnen komen dat vastgoed mogelijk wordt gebruikt voor criminele activiteiten. Dit kan enerzijds bij de politie of de gemeente ontstaan, maar daarnaast ook bij verhuurders en beheerders van vastgoed. Hoe met deze signalen wordt omgegaan tijdens de verhuur benaderen we vanuit vier perspectieven:

2.2.1 *Signalen worden door wetgeving niet gedeeld met relevante partijen*

Signalen die bij de politie binnen komen kunnen leiden tot een onderzoek naar strafbare feiten. Gedurende het onderzoek naar een strafbaar feit kan doorgaans geen informatie worden verstrekt met partijen buiten het WPG-domein. Gegevensdeling in een te vroeg stadium kan namelijk het onderzoek schaden. Wanneer het niet om een strafbaar feit gaat, wordt dit over het algemeen (ook) niet gedeeld en wordt de verhuurder niet op de hoogte gesteld van bepaalde gebeurtenissen.¹¹⁸ Als een onderzoek uitwijst dat er sprake is van hennepcultuur, krijgt een verhuurder in sommige gevallen pas informatie op het moment dat de burgemeester een sluitingsbevel geeft voor het pand. Soms is een sluiting wenselijk voor een verhuurder, omdat op basis daarvan de huur kan worden ontbonden. Echter lijdt de verhuurder door een pandsluiting ook (financiële) schade. Deze zou mogelijk voorkomen kunnen worden als er eerder informatie werd versterkt over strafbare feiten in de woning.

2.2.2 *Signalen worden door onduidelijkheid niet gedeeld met relevante partijen*

Private partijen delen mogelijk geen signalen met de politie vanwege de afwezigheid van een expliciete wettelijke bevoegdheid voor het proactief delen. Zo werd door een private partij aangegeven dat zij alleen via Meld Misdaad Anoniem vermoedens kunnen melden. Dit platform is daar niet voor bedoeld en private partijen doen dit ook liever niet. Daarnaast leeft bij private partijen het idee zij het in het kader van onderzoek (te) veel informatie moeten verstrekken aan gemeenten, de politie en het OM op basis van vorderingen. Medewerkers hebben het gevoel dat de vordering niet altijd correct opgesteld is wat schrikreacties in de hand werkt. Het feit dat persoonsgegevens gevorderd worden, ontslaat de verstrekende partij immers niet van de naleving van de AVG, met name een toets op de rechtmatigheid van de vordering of het informatieverzoek en de doelbinding.¹¹⁹

Daarnaast hebben private partijen ook het idee dat er meer informatie opgevraagd wordt dan nodig. De AVG staat niet toe dat er meer persoonsgegevens worden verstrekt dan noodzakelijk. En dus zal de opvragende partij de nodige inlichtingen moeten geven om de verstrekende partij in staat te stellen om een zorgvuldige beoordeling van de vordering of het informatieverzoek te maken.¹²⁰ Een vertrouwensband moet eerst opgebouwd worden tussen partijen voordat ze zonder zorgen over gaan op informatie delen.

Als de opvragende partij, in casu de politie, zorgt dat de vorderingen en informatieverzoeken steeds kwalitatief aan de door de rechter gestelde eisen voldoen, dan zullen private partijen vermoedelijk sneller bereid zijn om informatie te delen.

Daarnaast bestaat er bij private partijen vaak onduidelijkheid over hoe om te gaan met zwakke signalen die niet objectief zijn. Deze signalen zijn vaak niet concreet genoeg om een melding te rechtvaardigen. De beoordeling hiervan zorgt voor terughoudendheid om te veel te delen onder de AVG. Het zou wenselijk zijn om bij de politie vaste contactpersonen aan te stellen die procesmatig kunnen meedenken en adviseren. De inrichting hiervan zou moeten leiden tot een zo discrete werkwijze (op casus niveau, strevend naar anonimiteit).

¹¹⁸ In deze gevallen (geen strafbare feiten) zou het regime van de AVG leidend zijn qua mogelijkheden en proportionaliteit van een deling.

¹¹⁹ Europees Hof van Justitie van de Europese Unie, 24 februari 2022 (Sia SS).

¹²⁰ Europees Hof van Justitie van de Europese Unie, 24 februari 2022 (Sia SS).

2.2.3 *Signalen worden uit eigen beweging bewust niet gedeeld met relevante partijen*

Private partijen kiezen er soms bewust voor om geen informatie te delen, omdat het gevolg kan zijn dat het pand door de burgemeester wordt gesloten. De belangen van de private en publieke partijen lopen hier uiteen. Als gevolg daarvan kiest de verhuurder er in sommige gevallen voor om de huurder zelf aan te spreken met de wens om het pand te verlaten. Wanneer het pand daarbovenop ook nog gesloten wordt, is er als het ware sprake van een dubbel nadeel voor de verhuurder. Deze kan namelijk tijdens die sluiting ook geen nieuwe huurder aanwijzen. Verhuurders, bemiddelaars en beheerders van panden zouden dit probleem graag opgelost willen zien. Zo een regeling zou idealiter goed gedrag en een samenwerkende houding belonen; in ieder geval moet een dergelijke regeling het dubbele nadeel wegnemen.

2.2.4 *Restinformatie opsporingsonderzoek*

Wanneer uit politieonderzoek naar voren komt dat er criminele activiteiten plaatsvinden, dan is deze informatie relevant voor de verhuurder. Gedurende het onderzoek kan de politie deze informatie veelal niet delen, waardoor de verhuurder dus niet op de hoogte is van de lopende onderzoeken naar diens huurder. En dus niet altijd weet dat er criminele activiteiten in diens pand plaatsvinden. Na afloop van het onderzoek, wanneer er geen opsporings- en vervolgingsbelangen meer spelen, is deze informatie voor verhuurders interessant omdat het hen in de bewijsvoering kan helpen in een zaak tegen de huurder in het kader van contractbreuk of slecht 'huurderschap'. Daarom zou enige vorm van terugkoppeling vanuit de politie gewenst zijn. Hoe eerder dit mogelijk is, hoe meer de verhuurder geholpen is.

3.1 Privaat-private deling

Vraag: Wat zijn de mogelijkheden voor verhuurders en bemiddelaars om andere verhuurders, bemiddelaars te waarschuwen voor een malafide huurder?

In paragraaf 1.1.2 is het wettelijk kader besproken voor het opstellen van een sectoraal waarschuwingssysteem. Een dergelijk waarschuwingssysteem voorziet op dit moment al in de behoefte van een aantal samenwerkende woningcorporaties (zie par. 1.2.2) om een woningzoekende te screenen voordat een huurovereenkomst wordt aangegaan. Bij het opzetten van waarschuwingssysteem speelt een branchevereniging of een ander samenwerkingsverband van verhuurders en/of bemiddelaars een belangrijke rol. Voor commerciële verhuur van vastgoed bestaan deze waarschuwingssystemen (nog) niet. Ook is er nog geen landelijk dekkend netwerk van samenwerkende woningcorporaties, waardoor malafide huurders tussen de mazen van het net kunnen glippen. Een branchevereniging van woningcorporaties zou het voortouw kunnen nemen om meer woningcorporaties aan elkaar te binden via een waarschuwingssysteem. Ook de wat meer commerciële verhuurders zouden kunnen overwegen om een dergelijk waarschuwingssysteem op te zetten. Daarbij zou een rol kunnen worden belegd bij brancheverenigingen voor bemiddelaars en beleggers.

Indien vastgesteld is dat een dergelijk systeem gewenst is, is de volgende stap dat een (model)protocol wordt opgesteld. In het (model)protocol worden – onder meer - de spelregels voor deelname aan het waarschuwingssysteem beschreven. Het (model)protocol vormt de basis voor overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in het kader van vergunningaanvragen door de individuele deelnemers aan het waarschuwingssysteem. Bij een vergunningaanvraag toetst de AP of het waarschuwingssysteem voldoet aan de eisen uit de AVG en de UAVG. Nadat vergunningen zijn verleend aan de individuele deelnemers coördineert de branchevereniging of het samenwerkingsverband de toelating van deelnemers. Ook monitort zij de naleving van het protocol door de deelnemers. Hiervoor dient een begeleidingscommissie te worden ingesteld. De deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de persoonsgegevens die zij verwerken en voor beslissingen over het al dan niet delen van persoonsgegevens.

Input voor een waarschuwingssysteem kan voortkomen uit signalen vanuit zowel private als publieke partners (zie volgende paragraaf). Andere verhuurders kunnen vaststellen dat er sprake is van oneigenlijk gebruik of malafide huur (bijvoorbeeld een hennepplantage), en kunnen een huurder (na gedegen onderbouwing) in het systeem toevoegen.

Advies

Voor het opzetten van een waarschuwingssysteem van huurders die een mogelijk risico vormen (malafide huurders op basis van ervaringen in het verleden) is een bepaalde mate van organisatiegraad van particuliere verhuurders en verhuurbemiddelaars vereist. Er zijn een paar partijen in Nederland die een landelijke dekking hebben. Wij adviseren om met die partijen in gesprek te gaan om vast te stellen of zij de stappen willen nemen die vereist zijn om een waarschuwingssysteem op te zetten. Hun rol bestaat allereerst uit het definiëren van de behoefte en het creëren van draagvlak onder haar leden of de deelnemers aan het samenwerkingsverband.

3.2 Deling van publiek naar privaat of andersom

Vraag: In hoeverre – en op welke wijze – is het voor de politie en gemeenten mogelijk om informatie zoals *een bevinding ten aanzien van een huurder of het gebruik van een pand te delen* met een verhuurder of bemiddelaar (zoals een makelaar)?

Uit de paragraaf 1.1.6, 1.4.1 en 1.4.2 kan geconcludeerd worden dat de politie op basis van *incidentele verstrekking*¹²¹ relevante politiegegevens kan delen met verhuurders of bemiddelaars. Dit vergt maatwerk en een positieve grondhouding: delen, tenzij....!

Om politiegegevens over een malafide huurder te verstrekken moet aan de volgende randvoorwaarden zijn voldaan:

- **De betrokkenheid van de huurder bij de criminele gedraging waarvoor het vastgoed gebruikt is moet in voldoende mate komen vast te staan.** Het belang hiervan is tweeledig: enerzijds heeft iedereen het recht om als onschuldige behandeld te worden totdat het tegendeel bewezen is (*onschuldpresumptie*); anderzijds is voor private partijen lastig om zelf voldoende bewijs te vergaren over de mate van schuld van de huurder. Hoe betrouwbaarder het waarheidsgehalte van de verstrekte politiegegevens, hoe groter de kans dat registraties in het private domein standhouden bij de rechter, indien de geregistreerde verwijdering van de persoonsgegevens verzoekt. Dit vereiste betekent ook dat gegevens niet té gemakkelijk gedeeld worden, met alle gevolgen voor de huurder van dien. Binnen de politie zal dus een proces moeten bestaan om de kwaliteit van de gegevens te toetsen.
- **De politie c.q. de verhuurder/bemiddelaar/beheerder moet een kwalitatief voldoende onderbouwing kunnen geven waarom de gegevensverstrekking noodzakelijk is** (lees: geschikt middel om het doel – tegengaan van malafide verhuur – te bereiken (*onderbouwing effectiviteit*), redelijkerwijs geen minder ingrijpende middelen aanwezig om het doel te bereiken (*subsidiariteit*), en de inmenging in de grondrechtelijke rechten en vrijheden van de betrokkene moet evenredig zijn met het belang om de gegevens te delen (*proportionaliteit*). Op wiens weg het ligt om dit te onderbouwen, is afhankelijk van de vraag of de gegevens ambtshalve door de politie of op verzoek van de verhuurder/bemiddelaar/beheerder worden verstrekt. Dit vereist investeren in een kwaliteitssysteem rondom gegevensuitwisseling om te zorgen dat personen die hierover moeten beslissen c.q. adviseren niet bij ieder geval van gegevensuitwisseling het wiel opnieuw moeten uitvinden en zich ook zekerder voelen om gegevens te mogen delen.
- **De verstrekking zal de toets van de doelbinding moeten kunnen doorstaan.** Dit betekent met name dat de verhuurder/bemiddelaar/beheerder technische en organisatorische maatregelen ex artikel 25 AVG zal moeten nemen om de geheimhoudingsplicht ex artikel 7 Wpg na te kunnen komen. Omdat private partijen niet bekend hoeven te zijn met deze geheimhoudingsplicht (de Wpg is verder niet op hen van toepassing), ligt het op de weg van de politie om hen bij iedere verstrekking uitdrukkelijk op deze verplichting te wijzen. Als alternatief kan een bepaling ter zake in artikel 33 UAVG worden opgenomen.

Bovendien is het denkbaar dat er meer structurelere delingen ontstaan in publiek-private samenwerkingsverbanden. Artikel 33 lid 1 UAVG is hiervoor reeds ingericht. Hiervoor is echter wel een aanwijzing in het Bpg nodig.

Aanpassing in het Besluit politiegegevens

Informatie mag volgens de Wpg alleen (structureel) gedeeld worden met instanties die genoemd zijn in het Besluit politiegegevens (Bpg). We hebben begrepen dat dit besluit binnenkort wordt aangepast. De politie heeft kennelijk verzocht om het Bpg aan te vullen met eigenaren van vastgoed. Dat zou (een deel van) het probleem oplossen omdat de politie dan zelfstandig bevoegd is deze informatie te

¹²¹ Artikel 19 Wpg.

delen. Het is nog onduidelijk of dit ook daadwerkelijk zal gaan gebeuren. Deze aanpassing van het Bpg loopt bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Advies

Wij adviseren u om met de Nationale Politie (en het OM) in overleg te gaan opdat een praktisch beslismodel wordt ontwikkeld voor de politie (en het OM) voor incidentele verstrekkingen.¹²² Deze besluiten worden nu telkens door andere mensen genomen. Waar de één durft te verstrekken omdat die verstrekking noodzakelijk is voor de juiste uitoefening van de politietaak (voorkomen van strafbare feiten) is de ander juist terughoudend, met als gevolg dat er mogelijk ten onrechte wel of niet gedeeld wordt. Het gevolg van die terughoudendheid is dat gegevens niet gedeeld worden met verhuurders of bemiddelaars waardoor een malafide huurder ongemerkt door kan gaan met criminele activiteiten die ondermijnd zijn of gevaar opleveren voor de omgeving.

In het verlengde hiervan adviseren wij, naar analogie van de praktijk met bestuurlijke rapportages,¹²³ dat de politie een soortgelijke (model)rapportage ontwikkelt voor het informeren van verhuurders van vastgoed. Op basis van een dergelijke rapportage kan de verhuurder een juridisch houdbaar besluit nemen, zoals het opzeggen van de huur of het plaatsen van een malafide huurder op een waarschuwingslijst. Voorkomen moet immers worden dat criminelen door middel van beëindiging van de huur hun werkzaamheden gemakkelijk kunnen verplaatsen naar andere panden. Het is dan wel van belang dat een dergelijke rapportage van voldoende kwaliteit is, genoeg informatie bevat en met enige voortvarendheid na het constateren van strafbaar gedrag wordt opgesteld. Voor de bewijskracht is van belang dat het rapport de eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeeft en dat deze op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt en ondertekend. Dit heeft als processueel voordeel dat de verhuurder in beginsel mag afgaan op de juistheid van de bevindingen.

3.2.2 Gemeenten

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om informatie te delen met verhuurders en/of bemiddelaars in vastgoed. Op de verstrekking van persoonsgegevens door de gemeente is, behoudens enkele specifieke beperkingen in Nederlandse wet- en regelgeving, steeds de AVG van toepassing (open verstrekkingenregime gebaseerd op een verenigbaarheidstoets). Ook hier gelden een aantal randvoorwaarden:

- **De verstrekte informatie moet van voldoende objectieve kwaliteit zijn.** Objectieve gegevens, zoals de gegevens over de betrokken huurder in de Brp, kunnen op dit punt makkelijker gedeeld worden dan subjectieve gegevens, zoals waarnemingen, bevindingen en conclusies.¹²⁴ Ook de ouderdom van de gegevens speelt een rol.
- **De bevoegdheid om persoonsgegevens te delen, staat idealiter in de wet, waarbij passende waarborgen zijn genomen om de belangen van de betrokkene te beschermen.** Zonder wetgeving ligt vanwege de doelbindingseis dat de gegevensverstrekking voorzienbaar moet zijn de drempel hoger, met indien tussen het doel waarvoor de gemeente de gegevens heeft verzameld c.q. zelf heeft verkregen en het doel waarvoor de verhuurder/bemiddelaar/beheerder de gegevens wil gaan gebruiken de verwantschap verder verwijderd is.
- **De gemeente c.q. de verhuurder/bemiddelaar/beheerder moet een kwalitatief voldoende onderbouwing kunnen geven waarom de gegevensverstrekking noodzakelijk is (lees:**

¹²² Gebaseerd op artikel 19 Wpg.

¹²³ Met een bestuurlijke rapportage wordt het bestuur in staat gesteld bestuurlijk op te treden, bijvoorbeeld voor het gebruik van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet.

¹²⁴ Zie art. 6, lid 4, sub c, AVG.

geschikt middel om het doel – tegengaan van malafide verhuur – te bereiken (*onderbouwing effectiviteit*), redelijkerwijs geen minder ingrijpende middelen aanwezig om het doel te bereiken (*subsidiariteit*), en de inmenging in de grondrechtelijke rechten en vrijheden van de betrokkene moet evenredig zijn met het belang om de gegevens te delen (*proportionaliteit*). Op wiens weg het ligt om dit te onderbouwen, is afhankelijk van de vraag of de gegevens ambtshalve door de gemeente of op verzoek van de verhuurder/bemiddelaar/beheerder worden verstrekt. Dit vereist investeren in een kwaliteitssysteem rondom gegevensuitwisseling om te zorgen dat personen die hierover moeten beslissen c.q. adviseren niet bij ieder geval van gegevensuitwisseling het wiel opnieuw moeten uitvinden en zich ook zekerder voelen om gegevens te mogen delen.¹²⁵

- **De verstrekking zal ook voor het overige de toets van de doelbinding moeten kunnen doorstaan.**¹²⁶ Dit betekent met name dat de gevolgen voor de betrokkene (uithuisplaatsing, plaatsing op waarschuwingslijst) en de door de verhuurder/bemiddelaar/beheerder genomen beschermingsmaatregelen een doorslaggevende rol spelen bij de belangenafweging die de gemeente op grond van de AVG moet maken.

Advies

Wij adviseren ten eerste om de mogelijkheid te verkennen om verhuurders op te nemen als derde aan wie gegevens uit de BRP kunnen worden verstrekt. Gemeenten kunnen middels de Wet Brp¹²⁷ derden aanwijzen aan wie persoonsgegevens uit de basisregistratie worden verstrekt. Dit is mogelijk op basis van een gemeentelijke verordening. Een voorwaarde hiervoor is dat enkel verstrekt kan worden aan derden waarbij een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente aanwezig is. Het gemeentebestuur stelt vast wanneer er sprake is van een gewichtig maatschappelijk belang. Het verstrekkingenschema benoemt woningbouwverenigingen en woningcorporaties als mogelijke derde wanneer het werkzaamheden betreft met een gewichtig maatschappelijk belang of voor het tegengaan van illegale (spook) bewoning. Het vergt nader onderzoek om vast te stellen of gemeenten daadwerkelijk zijn aangewezen als derde.

Daarnaast adviseren wij om een praktisch beslisschema op te stellen voor gemeenten, zodat zij met toepassing van de doelbindingstoets de persoonsgegevens kunnen verstrekken aan verhuurders of bemiddelaars opdat zij maatregelen kunnen nemen om te huur te beëindigen. De verkenning van relevante wetgeving heeft laten zien dat er verschillende mogelijkheden zijn vanuit het terrein van openbare orde voor gemeenten waarbij sprake kan zijn van een verenigbare verdere verwerking. De kanttekening hierbij is dat er telkens concreet per geval moet worden bepaald of het daadwerkelijk verenigbaar is. Een beslisschema zou hierbij van waarde zijn om onduidelijkheden weg te nemen.

3.2.2 Waarschuwen van gemeenten

Vraag: Wat zijn de mogelijkheden voor verhuurders, bemiddelaars en beheerders om gemeenten te waarschuwen voor een malafide huurder?

Voor private partijen gelden op dit punt grotendeels dezelfde randvoorwaarden als voor gemeenten:

- **De verstrekte informatie moet van voldoende objectieve kwaliteit zijn.** Objectieve gegevens kunnen op dit punt makkelijker gedeeld worden dan subjectieve gegevens, zoals

¹²⁵ Wij wijzen erop dat de AVG ervan uitgaat dat de functionaris gegevensbescherming (FG) van de gemeente een centraal onderdeel is van het bedoelde kwaliteitssysteem. Echter, de ervaring leert dat niet alle FG's voldoende kennis en ervaring hebben om hierover snel en adequaat te kunnen adviseren. Wij adviseren dan ook dat het Ministerie van J&V als systeemverantwoordelijke voor de AVG investeert in een landelijk systeem van erkende FG's, vergelijkbaar met advocaten, artsen en accountants.

¹²⁶ Artikel 6 lid 4 AVG.

¹²⁷ Op basis van artikel 3.9 lid 4 Wet Brp.

waarnemingen, bevindingen en conclusies.¹²⁸ Ook de ouderdom van de gegevens speelt een rol.

- **De bevoegdheid om persoonsgegevens te delen staat idealiter in de wet, waarbij passende waarborgen zijn genomen om de belangen van de betrokkene te beschermen.** Anders dan bij de gemeente, heeft een private partij meer mogelijkheden om persoonsgegevens te delen, mits voldaan is aan de eisen van doelbinding.¹²⁹ Echter, veel private partijen zijn huiverig om persoonsgegevens te delen vanwege de vage bewoordingen van artikel 6 lid 4 AVG. Het staat de Nederlandse wetgever vrij om die vage AVG-bevoegdheid nader toe te lichten en te concretiseren in specifieke gevallen. Dit neemt hopelijk drempels om gegevens te delen weg.
- **De verhuurder/bemiddelaar/beheerder c.q. de gemeente moet een kwalitatief voldoende onderbouwing kunnen geven waarom de gegevensverstrekking noodzakelijk is** (lees: geschikt middel om het doel – tegengaan van malafide verhuur – te bereiken (*onderbouwing effectiviteit*), redelijkerwijs geen minder ingrijpende middelen aanwezig om het doel te bereiken (*subsidiariteit*), en de inmenging in de grondrechtelijke rechten en vrijheden van de betrokkene moet evenredig zijn met het belang om de gegevens te delen (*proportionaliteit*). Op wiens weg het ligt om dit te onderbouwen, is afhankelijk van de vraag of de gegevens uit eigen beweging door de verhuurder/bemiddelaar/beheerder worden verstrekt of dat de gemeente de gegevens opvraagt. Dit vereist investeren in een kwaliteitssysteem rondom gegevensuitwisseling om te zorgen dat personen die hierover moeten beslissen c.q. adviseren niet bij ieder geval van gegevensuitwisseling het wiel opnieuw moeten uitvinden en zich ook zekerder voelen om gegevens te mogen delen.¹³⁰
- **De verstrekking zal ook voor het overige de toets van de doelbinding moeten kunnen doorstaan.**¹³¹ Dit betekent met name dat de gevolgen voor de betrokkene en de door de gemeente genomen beschermingsmaatregelen een doorslaggevende rol spelen bij de belangenafweging die de verhuurder/bemiddelaar/beheerder op grond van de AVG moet maken. Daarvoor moet de gemeente als ontvanger van de gegevens de verhuurder/bemiddelaar/beheerder van voldoende informatie moeten voorzien, zodat deze in staat is om een adequate belangenafweging te maken.

3.3 Overige adviezen

Alternatief stoplichtmodel

Voor het huren van vastgoed maken criminele organisatie vaak gebruik van katvangers (zie casus arbeidsmigranten). Een katvanger levert aan de verhuurder en/of bemiddelaar documenten aan die pretenderen dat deze over een inkomen uit dienstbetrekking beschikt. Om loonstroken en rekeningoverzichten van een bank geloofwaardig te doen zijn, wordt een looncarrousel opgezet. Bij een looncarrousel worden geldbedragen over verschillende rekeningen rondgepompt om te doen voorkomen dat sprake is van een loondienstverband waarbij (periodieke) loonbetalingen worden gedaan. Vaak wordt de looncarrousel opgezet via een bedrijf dat bestaat en in de KvK is ingeschreven. Dit doen criminele organisaties om een schijn van legitimiteit te creëren. Onder de streep is het allemaal nep. Normaliter dient een werkgever als inhoudingsplichtige voor de sociale

¹²⁸ Zie artikel 6, lid 4, sub c, AVG.

¹²⁹ Artikel 6, lid 4, AVG.

¹³⁰ Wij wijzen erop dat de AVG ervan uitgaat dat de functionaris gegevensbescherming (FG) van de verhuurder/bemiddelaar/beheerder een centraal onderdeel is van het bedoelde kwaliteitssysteem. Echter, de ervaring leert dat niet alle FG's voldoende kennis en ervaring hebben om hierover snel en adequaat te kunnen adviseren. Wij adviseren dan ook dat het Ministerie van J&V als systeemverantwoordelijke voor de AVG investeert in een landelijk systeem van erkende FG's, vergelijkbaar met advocaten, artsen en accountants.

¹³¹ Artikel 6 lid 4 AVG.

verzekeringen loonheffingen af te dragen aan de Belastingdienst, indien de werknemer belastingplichtig is. Er worden echter geen loonheffingen door de werkgever betaald aan de Belastingdienst. Als deze wel betaald worden, kunnen werkgevers correctie aanvragen. Daardoor worden deze teruggestort en zijn ze uiteindelijk per saldo niet betaald. Indien sprake is van een fictieve arbeidsmigrant zal uit de Basisregistratie Personen blijken dat deze niet formeel is ingeschreven op een adres in Nederland. De vaststelling dat geen loonheffingen worden betaald en dat iemand niet formeel op een adres in Nederland is ingeschreven, zijn belangrijke red flags voor malafide huur. Dit kan voor een verhuurder van vastgoed of een bemiddelaar aanleiding zijn om extra controles uit te voeren om vast te stellen of zij met een bonafide huurder te maken hebben.

Qua informatiepositie zit de Belastingdienst in Nederland in de top van de piramide. De Belastingdienst heeft zowel informatie over bedrijven als over werknemers. Die positie zou meer dan nu moeten worden aangewend in het kader van het tegengaan van ondermijning. In het licht van voornoemde problematiek zou onderzocht moeten worden of gebruikt zou kunnen worden gemaakt van de informatie die de belastingdienst heeft over de vraag of daadwerkelijk loonheffingen worden betaald door de werkgever van een huurder. Indien dit niet het geval is, kan dit een signaal zijn dat sprake is van een potentieel malafide huurder.

Hoe kan deze controle worden uitgevoerd?

Een verhuurder of bemiddelaar kan de potentiële huurder vragen om het loonheffingnummer van diens werkgever te verstrekken. Als een werkgever de medewerker netjes bij de Belastingdienst heeft aangemeld, kan de potentiële huurder kan dit nummer opzoeken op de website van UWV (Mijn UWV) bij Persoonlijke gegevens / loongegevens.

Met dit loonheffingnummer in combinatie met de naam van de potentiële huurder zou de verhuurder of bemiddelaar via een hit-no hit bevraging bij de Belastingdienst moeten kunnen checken of daadwerkelijk loonheffingen zijn (worden) betaald.

1.1 Casus hennepsteelt

Omschrijving:

Een verhuurder krijgt te maken met een huurder die onder ongebruikelijke omstandigheden huurt. De huurder blijkt 15 verschillende panden op diverse plekken in Nederland te huren. Dit vindt plaats bij meerdere (particuliere) pandeigenaren en betreft dan ook diverse tussenpersonen (zoals makelaars). De huur wordt betaald vanuit een onderneming. Een bewoner doet een melding bij de politie met vermoedens dat er hennepsteelt plaatsvindt in een van de panden. Er volgt een strafrechtelijk onderzoek naar de huurder. De panden worden inderdaad gebruikt voor illegale hennepsteelt; de huurder wordt vervolgd en veroordeeld en de burgemeester sluit het pand. De verhuurder heeft last van de sluiting en had gewild dat hij mogelijkheden had om eerder in te grijpen. De gemeente had ook eerder in willen grijpen wegens maatschappelijke impact. Het is voor de verhuurders lastig om preventief signalen te onderzoeken of te controleren bij een publieke partij. Het stoppen van het malafide gebruik van de panden voor hennepsteelt is in deze casus reactief. Verschillende partijen zouden geholpen zijn als zij in een eerder stadium persoonsgegevens kunnen delen. Zo bestaat de wens dat een pandeigenaar voorafgaand en tijdens de huur het BRP zou kunnen controleren of inzicht kan krijgen in de status van vergunningen.

Fase:

Preventief, tijdens (screening)

Categorie:

Privaat-publiek

Betrokken partijen:

- Particulieren verhuurders
- Politie
- Gemeenten
- Makelaars
- OM

Doelen en belangen:

- Verhuurders/ beheerders willen toetsen of iemand betrouwbaar is;
- Malafide huurders veroorzaken maatschappelijke schade. Deze zou verminderd kunnen worden als voor deze groep de toegang tot huren van panden moeilijker is;
- Verhuurders willen geen malafide huurder in hun pand (risico op pandsluiting, risico op schade aan pand door brand of ontploffing, risico op criminele activiteiten in pand, en risico op (indirecte) reputatieschade);
- Gemeenten willen vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid geen malafide gebruik van huurpanden.

Redenen om niet uit te wisselen:

- Onbekend / onzekerheid: onduidelijk wat er mogelijk is, geen structurele vormgeving van gegevensdeling.
 - o Kanalen die wél bekend zijn, zoals Meld Misdad Anoniem, blijken in de praktijk niet effectief, en er is angst over de daadwerkelijke anonimiteit van de melding.
- Eigen belang: Verhuurders willen vermoedens niet publiek delen omdat zij bang zijn voor pandsluiting en de negatieve (financiële) impact daarvan.

1.2 Casus illegale prostitutie

Omschrijving:

Een huurder huurt circa 10 woonhuizen bij verschillende particuliere verhuurders. Na signalen van buitenaf volgt een strafrechtelijk onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat de woningen verkamerd worden onderverhuurd aan buitenlandse huurders. De onderhuur gaat middels ID-check en onrechtmatige onderhuurovereenkomsten. Door deze onderhuurconstructie verdient de huurder 2 tot 4 keer zijn eigen huur terug. Tevens wees controle van de panden uit dat er illegale prostitutie plaatsvond. Vermoedens van mensenhandel werden niet bevestigd. Doordat de huur werd betaald, duurde het geruime tijd voordat het misdrijf gesignaleerd werd. Een particuliere verhuurder zou er gebaat bij zijn om op voorhand te vernemen of de huurder betrouwbaar is. Eerdere vermoedens van misdrijven (illegale onderhuur en illegale prostitutie), lopende onderzoeken of andere signalen van criminaliteit zouden helpen bij deze inschatting. Een check bij een publieke partij (belast met opsporing of vervolging) als screeningsmogelijkheid, naar voorbeeld van het stoplichtmodel, geeft de verhuurder meer zekerheid. Door niet in details in te gaan op feiten en omstandigheden maar door het geven van een abstract advies (zoals bij een stoplicht) kan ongewenste verhuur of gebruik van het pand voorkomen worden.

Fase:

Preventief (screening)

Categorie:

Publiek-privaat

Betrokken partijen:

- Politie
- OM
- Particulieren verhuurders

Doelen en belangen:

- Bescherming van kwetsbare groepen, zoals (buitenlandse of te jonge) sekswerkers;
- Verhuurders/ beheerders willen toetsen of iemand betrouwbaar is;
- Malafide huurders veroorzaken maatschappelijke schade. Deze zou verminderd kunnen worden als voor deze groep de toegang tot huren van panden moeilijker is;
- Verhuurders willen geen malafide huurder in hun pand (risico op pandsluiting, risico op schade aan pand, risico op criminele activiteiten in pand);
- Gemeenten willen vanuit oogpunt van openbare orde en veiligheid geen malafide gebruik van huurpanden.

Redenen om niet uit te wisselen:

- *Onwettigheid: De AP heeft het stoplichtmodel onwettig verklaard wegens het gebrek aan juridische basis.*
- *Onzekerheid: partijen weten niet in hoeverre zij persoonsgegevens mogen delen.*

1.3 Casus katvangers met blanco strafblad

Omschrijving:

Voor het huren van een ruimte voor opslag, productie of andere criminele activiteiten is een stroman (katvanger) nodig als huurder van het pand. Die persoon moet 'brandschoon' zijn (BSN, legitimatiebewijs, bankrekening, geen crimineel verleden). Een voorbeeld hiervan is dat criminele organisaties arbeidsmigranten uit Spanje, Portugal en Oost-Europese landen gebruiken die hier legaal mogen werken. Ze worden uitgenodigd om hier korter dan vier maanden te werken en schrijven zich in bij de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Dit is een onderdeel van het BRP. Vervolgens krijgen ze een BSN-nummer, waarmee het mogelijk is een bankrekening te open voor het ontvangen van salaris. De criminele organisatie beschikt over een in Nederland gevestigd bedrijf en meldt de arbeidsmigrant aan als werknemer bij de Belastingdienst voor de loonheffing. De werknemer is niet van plan zich in Nederland te vestigen en vult een fictief (buitenlands) adres in op het formulier opgave loonbelasting.

Door een koppeling met het UWV staat de arbeidsmigrant bij het UWV in de polisadministratie. De daadwerkelijke premieafdracht van de loonbelasting (en andere loonheffingen) moet door de werkgever als inhoudingsplichtige bij de belastingdienst worden gedaan. De Belastingdienst ontvangt de loonheffingen. Het UWV heeft verder geen inzage in dit proces. De criminele organisatie maakt gebruik van de schijnfirma om salaris te betalen op de bankrekening van de "werknemer". In de schijnfirma wordt geld rondgepompt voor verschillende doelen waaronder salarisbetaling. Er is sprake van een looncarousel. Er worden geen loonheffingen betaald aan de Belastingdienst en als het wel betaald wordt, worden deze gecorrigeerd. De arbeidsmigrant kan nu een telecomabonnement afsluiten en een woning huren. De schijnfirma levert alle benodigde documenten hiervoor aan. De verhuurder ontvangt de sleutel van de woning en de mobiele telefoon en de arbeidsmigrant vertrekt weer naar zijn land van herkomst. De criminele organisatie beschikt nu over een pand, bankrekening en telefoonabonnement. De woning wordt vervolgens gebruikt voor criminele activiteiten.

Fase:

Vooraf, tijdens huur

Categorie:

Publiek-privaat

Betrokken partijen:

- Belastingdienst
- UWV
- RNI
- Verhuurders
- Banken

Doelen en belangen:

- De verschillende betrokken partijen worden allemaal gebruikt bij deze constructie en zijn erbij gebaat zijn dat deze constructie zichtbaar wordt;
- De politie heeft er belang bij om over voldoende informatie te beschikken om onderzoeken te starten naar criminele activiteiten;
- Verhuurders willen geen malafide huurder in hun pand (risico op pandsluiting, risico op schade aan pand, risico op criminele activiteiten in pand);
- Gemeenten willen vanuit oogpunt van openbare orde geen malafide gebruik van huurpanden.

Redenen om niet uit te wisselen:

- Geen concrete signalen door verborgen aanpak

Onderzoek naar legitimiteit van gegevensdelingen (of zij nu publiek-publiek, publiek-privaat of privaat-privaat zijn) heeft altijd een grote juridische component. Daarom is er uitvoerig gekeken de AVG, de UAVG, de Wet politiegegevens, de Wjsg en aanverwante (sectorale) wetgeving. Relevante jurisprudentie, best practices, branche-afspraken en bestaande onderbouwingen van vergelijkbare gegevensdelingen zijn meegenomen in het onderzoek. De legitimiteit van gegevensdelingen kan niet in isolatie beschouwd worden. Om de context te schetsen is er gesproken met partijen uit de praktijk, daarbij zijn casussen met bestaande, ervaren problematiek in beeld gebracht.

Het onderzoek is voortgekomen uit combinatie van deskresearch, interviews en workshops die als volgt worden ingevuld:

- *Literatuuronderzoek / desk research*
In het deskresearch is er in aanvulling op eerder genoemde wetgeving, gekeken naar:
 - de memorie van toelichting van de originele WPG;
 - de bestaande afspraken die er zijn rondom zogenoemde 'zwarte lijsten';
 - andere uitwerkingen van het 'zwaarwegend belang' voor gegevensdelingen door politie;
 - grondrechten, -wetten en verdragen;
 - gemeentelijke wetgeving;
 - wetgeving die in ontwikkeling is (WGS – Wet goed verhuurderschap);
 - rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens over het 'stoplichtmodel';
 - bestaande convenanten van vergelijkbare vormen van gegevensdeling; en
 - jurisprudentie / uitspraken over relevante gegevensdelingen

- *Workshop op Ministerie van Justitie*
In juli is er een workshop georganiseerd bij het Ministerie in Den Haag. De workshop duurde een dagdeel. Hiervoor zijn meerdere partijen uitgenodigd om hen tegelijkertijd te spreken over de ervaren problematiek. Workshopdeelnemers met uiteenlopende relevante achtergronden hebben casussen en praktijkvoorbeelden ingebracht. Partijen die hieraan hebben bijgedragen zijn:
 - Gemeenten, verschillende private partijen in de vastgoedbranche, RIEC, en Ministerie van Justitie en Veiligheid

- *Verdiepende interviews*
In aanvulling op de workshops, is er met een aantal partijen in interviewvorm (vaak per videobellen) extra informatie opgehaald.
 - Dit waren onder andere het RIEC en de Gegevensautoriteit van de Politie

- *Feedback*
Een aantal van de geïnterviewde partijen / workshopsdeelnemers hebben via een feedbackronde extra input geleverd op het stuk. Dit waren (vertegenwoordigers van):
 - Ministerie van Justitie en Veiligheid, politie en verschillende private partijen in de vastgoedbranche

Privacy
Management
Partners
Coöperatie UA

adres
Vondellaan 58
3521 GH Utrecht

telefoon
+31 85 401 38 66

e-mail
info@pmpartners.nl

website
www.pmpartners.nl