

# **Malafide activiteiten in de vastgoedsector**

Een exploratief onderzoek naar aard,  
actoren en aanpak

Henk Ferwerda  
Richard Staring  
Edo de Vries Robbé  
Joris van de Bunt

Met medewerking van: Henk van de Bunt,  
Soenita Ganpat en Karin de Jong

Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem  
Erasmus Universiteit Rotterdam

**In opdracht van**

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

**Illustraties**

Marcel Grotens

**Malafide activiteiten in de vastgoedsector**

Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak

Henk Ferwerda, Richard Staring, Edo de Vries Robbé, Joris van de Bunt

© 2007 – WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag & Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Erasmus  
Universiteit Rotterdam

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,  
microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photoprint or other means without written  
permission from the authors.

# Inhoudsopgave

## Vooraf

## Samenvatting

## Summary

<b>1.</b>	<b>Onderzoeksvragen en terreinafbakening</b>	<b>3</b>
1.1	Het onderwerp van onderzoek en de onderzoeksvragen uitgewerkt	3
1.2	Exploitatie en speculatie als kapstok	6
1.3	Het onderzoek in perspectief	7
1.4	Leeswijzer	10
<b>2.</b>	<b>De terreinverkenning in de praktijk</b>	<b>11</b>
2.1	Beschrijving van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	11
2.2	Reflectie op de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	16
<b>3.</b>	<b>Malafide praktijken met betrekking tot exploitatie getypeerd</b>	<b>19</b>
3.1	De woningmarkt in de G4 getypeerd	19
3.2	Verschijningsvormen	20
3.2.1	Onrechtmatige bewoning	20
3.2.2	Onrechtmatige bewoning – de couleur locale	23
3.2.3	Onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen	26
3.2.4	Onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen – de couleur locale	26
3.2.5	Onrechtmatig gebruik	32
3.2.6	Onrechtmatig gebruik – de couleur locale	33
3.3	Werkwijze en effecten	36
3.3.1	Werkwijze en effecten: legale personen	37
3.3.2	Werkwijze en effecten: illegale personen	39
3.3.3	Werkwijze en effecten: herbestemming van panden	41
3.3.4	Werkwijze en effecten: criminele activiteiten in panden	42
3.4	Actoren en wijze van samenwerking	43
3.5	De aanpak	47
3.5.1	De aanpak – het algemene beeld	47
3.5.2	De aanpak – de couleur locale	52
3.6	Conclusies	66

<b>4.</b>	<b>Malafide praktijken met betrekking tot speculatie getypeerd</b>	<b>69</b>
4.1	De verschillende verschijningsvormen van malafide speculatie	69
4.2	ABC-transacties en de 'verkoopcarrousel'	71
4.3	Hypotheekfraude en gerelateerde malafide activiteiten	84
4.4	Onregelmatigheden bij aan- en verkoop van panden	90
4.5	De executieveiling als de locatie voor speculatie	100
4.6	Actoren in de vastgoedsector betrokken bij speculatie	109
4.7	Aanpak van malafide speculatie	118
<b>5.</b>	<b>Malafide praktijken beschouwd en verklaard</b>	<b>129</b>
5.1	Aard van malafide activiteiten in het vastgoed	129
5.2	Een beeld van malafide activiteiten in de G4: couleur locale	133
5.3	Ontwikkelingen in malafide activiteiten in het vastgoed	134
5.4	De effecten van malafide vastgoedactiviteiten op een rij	136
5.5	Wie zijn betrokken bij malafide activiteiten: de actoren	139
5.6	De relatie tussen exploitatie en speculatie	140
5.7	Huidige aanpak, neveneffecten en wensen voor de toekomst	141
5.8	Epiloog	148
	<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>149</b>
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>151</b>
	<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1	Lijst met deelnemende organisaties	159
Bijlage 2	Topiclijst interviews	161
Bijlage 3	Stellingen expertmeeting exploitatie en speculatie	167
Bijlage 4	Feiten en cijfers voor de woningmarkt in de G4	171
	<b>Overzicht van intermezzo's</b>	
	Huisjesmelkerij is van alle tijden	5
	Groeiende steden en huisvesting in de 19 <sup>de</sup> en 20 <sup>ste</sup> eeuw	21
	Een wijk in transitie – De Tarwewijk	31
	Onderhuurjagers en datamining	48
	Meeloopactie inval huisjesmelkers	50
	Project Vrijplaatsen – Het Amsterdamse Wallengebied	57
	Gemeente Rotterdam informeert particuliere verhuurders	62
	Portret van een huisjesmelker	74
	De Rotterdamse executieveiling	102

## Overzicht van tabellen en figuren

Tabel 3.1	De woningmarkt in de G4	19
Tabel 4.1	Verdeling vastgoed over de verschillende eigenaren in de G4	78
Tabel 4.2	Aantal bij het Kadaster geregistreerde vastgoedtransacties in de particuliere sector	79
Tabel 4.3	Koopwoningen per stad die 3x of vaker en 4x of vaker zijn verkocht	79
Tabel 4.4	Vastgoedtransacties op postcode 3083 ZJ in Rotterdam	83
Tabel 4.5	Vastgoedtransacties op postcode 2522 GL in Den Haag	83
Tabel 4.6	Top tien van Rotterdamse straten op de Rotterdamse executieveiling	108
Figuur 4.1	Weergave ABC-transactie	72
Figuur 4.2	Verkoopcarrousel	75
Figuur 4.3	Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Amsterdam	81
Figuur 4.4	Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Den Haag	81
Figuur 4.5	Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Rotterdam	82
Figuur 4.6	Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Utrecht	82
Figuur 4.7	Ondoorzichtige eigendomsstructuren	106



## **Vooraf**

Voor u ligt een onderzoek naar malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een onderwerp dat de laatste tijd met de nodige regelmaat op warme belangstelling van zowel de media als de politiek kan rekenen.

In ons land is niet eerder op grote schaal wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd dat inzicht zou kunnen bieden in malafide activiteiten in de vastgoedsector. Met name vanuit de Tweede Kamer bestond er behoefte aan een verkennend onderzoek om zicht te krijgen op de aard van de malafide praktijken in het vastgoed en om deze uiteindelijk ook tegen te kunnen gaan.

Onderhavig exploratief en beschrijvend onderzoek is door een team van onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie uitgevoerd. De auteurs van dit rapport willen ook Henk van de Bunt, Soenita Ganpat en Karin de Jong bedanken voor hun inbreng tijdens de diverse fasen in het onderzoek.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij als onderzoeksteam veel mensen dank verschuldigd. In totaal hebben vijftig personen als respondent of als deelnemer aan een expertmeeting zijn of haar kennis met ons gedeeld. Wij hebben besloten om hun identiteit in deze rapportage niet prijs te geven, maar niettemin onze dank.

De leden van de begeleidingscommissie die ons in de diverse fasen van het onderzoek hebben ondersteund willen we ook van harte danken. We zijn prof. dr. G. van der Heuvel (Universiteit van Maastricht) erkentelijk voor zijn voorzitterschap van de commissie, alsmede de leden dr. D. Brounen (Erasmus Universiteit Rotterdam), mr. J. Dingemans (Van Riet en Associees), mr. D. van der Heem (Arrondissementsparket Rotterdam), mr. C. van der Laan (Ministerie van Justitie), dhr. T. Parlevliet (Politie Haaglanden), dr. H. van der Veen (WODC), dr. B. van Gestel (WODC) en drs. M. Verhoeven (WODC).

Arnhem/Rotterdam, 2007

Het onderzoeksteam

Henk Ferwerda, Richard Staring, Edo de Vries Robbé en Joris van de Bunt





## Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend en exploratief onderzoek met als doel een beschrijving te geven van de malafide activiteiten binnen de vastgoedsector in ons land. De vastgoedsector kan onderverdeeld worden in woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen. In onderhavig onderzoek wordt ingegaan op de malafide activiteiten binnen de deelsector woningen in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4).

Op basis van open bronnen, zoals literatuur, kranten, internet, gegevens van het Kadaster, observaties tijdens veilingen van panden, gegevens van veilinghuizen en interviews met lokale en landelijke experts, is ingezoomd op en wordt een beeld gegeven van de malafide verschijningsvormen binnen het vastgoed. Het gaat daarbij concreet om het beantwoorden van de volgende drie onderzoeksvragen:

- Wat is de aard van de malafide activiteiten in de vastgoedsector in de grote gemeenten en welke ontwikkelingen zijn op dit punt te verwachten?
- Welke actoren en welke samenwerkingsverbanden spelen een rol bij deze activiteiten?
- Welke mogelijkheden bestaan en ontbreken er voor een betere aanpak van deze malafide praktijken?

Gelieerd aan dit onderzoek wordt een analyse van opsporingsdossiers (gesloten bronnen) met betrekking tot dit onderwerp uitgevoerd door het Ministerie van Justitie (WODC).

## Verschijningsvormen

Op basis van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten wordt in dit rapport een onderscheid gemaakt tussen malafide activiteiten met betrekking tot exploitatie enerzijds en speculatie anderzijds. Het exploiteren van en speculeren met panden is in beginsel rechtmatig en legitiem. Tegelijkertijd kunnen de opbrengsten dermate lucratief zijn dat de verleiding om deze winsten op onrechtmatige wijze te realiseren groot zijn. Bij de malafide activiteiten in panden (exploitatie) wordt een onderscheid gemaakt in drie verschijningsvormen. De eerste vorm is *onrechtmatige bewoning*, waarbij er sprake is van illegale (door)verhuur aan legaal of illegaal in ons land verblijvende personen. De tweede vorm bestaat uit *onregelmatigheden rond de verhuur* van particuliere woningen, waarbij de traditionele huisjesmelker zijn huurders uitbuit. Tot slot is er *onrechtmatig gebruik*. Binnen deze vorm wordt de woning voor andere doeleinden gebruikt dan reguliere huisvesting. Dit kan uiteenlopen van illegale pensions tot het gebruik van de woning als dekmantel voor criminele activiteiten zoals wietplantages, vrouwenhandel, witwaspraktijken en illegale prostitutie.

De malafide activiteiten met panden (speculatie) worden op basis van het onderzoek onderverdeeld in zeven verschijningsvormen. Bij *ABC-transacties* gaat het om die transacties waarbij er bij de verkoop van partij A aan B en van B aan C zaken gebeuren die niet rechtmatig zijn. De tweede vorm; de *verkoopcarrousel* heeft betrekking op het met behulp van malafide praktijken buitenproportioneel snel doorverkopen van panden om hogere winsten te behalen. De derde onderscheiden vorm is *hypotheekfraude* waarbij personen of groepen onder valse voorwendselen (zoals vervalste inkomensgegevens of vervalste identiteitsbewijzen) een (hogere) hypotheek proberen te bemachtigen. *Belastingontduiking* als vorm binnen malafide speculatie kent meerdere verschijningsvormen. Het onderhands betalen van vastgoed is wellicht de meest bekende. Een andere vorm die onderscheiden wordt, is het *witwassen* van crimineel of zwart geld via de aankoop van vastgoed. *Hypotheekdiscriminatie* of redlining is een vorm van malafide handelen door banken waarbij personen in bepaalde riskante buurten uitgesloten worden van een hypotheek. Tot slot kan er op verschillende momenten in de vastgoedsector – bij het verwerven en afstoten – sprake zijn van *intimidatie* en *bedreiging*. Het kan daarbij zowel gaan om kopers en verkopers op executieveilingen als om taxateurs en notarissen die onder druk worden gezet.

Het is van belang om aan te geven dat we bij de beschrijving van malafide activiteiten in het vastgoed soms aandacht schenken aan in beginsel bonafide activiteiten die ook ten behoeve van malafide activiteiten kunnen worden ingezet. Zo is sec speculeren met vastgoed niet strafbaar, maar waar speculeren met vastgoed samengaat met bijvoorbeeld belastingontduiking, hypotheekfraude of bedreiging is er wel sprake van een strafbaar feit.

### **Couleur locale**

Het blijkt dat er in de vier grote steden verschillen zijn in de verschijningsvormen van malafide activiteiten op het gebied van exploitatie. Een belangrijk verschil vloeit voort uit de relatieve krapte op de woningmarkt in Amsterdam en Utrecht ten opzichte van die in Rotterdam en Den Haag. Hierdoor concentreert de problematiek zich in Amsterdam en Utrecht rond illegale onderhuur. In Amsterdam spelen malafide woningbemiddelaars hierop in door als tussenpersoon op te treden. Huiseigenaren in de private verhuur bedienen zich soms van (dreiging met) geweld om weinig betalende, langzittende huurders te kunnen vervangen door yuppen en andere welgestelden. In Rotterdam komen dergelijke bedreigingen ook voor, maar dan gaat het voornamelijk om het leeg kunnen verkopen van panden (speculatie). In Rotterdam en Den Haag concentreert de problematiek zich rond (de uitbuiting van) illegalen, traditionele huisjesmelkers, overlast, verkrotting en overbewoning van panden die veelal privaat eigendom zijn. Het huisvesten van illegalen komt overigens ook voor in Amsterdam en Utrecht. In zowel Amsterdam als Utrecht lijken illegalen vaker te worden gehuisvest in panden die toebehoren aan woningcorporaties waar legale allochtonen de hoofdhuurder zijn.

We kunnen concluderen dat de woningen in de probleemwijken van Rotterdam en Den Haag vooral afkomstig zijn uit de particuliere sector terwijl deze woningen in Amsterdam en Utrecht vaker in bezit zijn van woningbouwcorporaties. Het onrechtmatig gebruik van panden komt in alle vier de steden voor.

Voor speculatie geldt minder dat er sprake is van een couleur locale. Actoren bedienen zich in de verschillende steden van vergelijkbare constructies en kanalen om met behulp van panden te speculeren of geld wit te wassen. Wel is het zo dat zware criminelen traditioneel meer vastgoed bezitten in Amsterdam dan in andere steden. Aanwijzingen voor de aanwezigheid van vastgoedcarrousels, waarbij panden steeds van eigenaar wisselen en via executieveilingen weer op de markt komen, vinden we eigenlijk alleen een enkele keer in Den Haag en Rotterdam.

### **Actoren en hun beweegredenen**

Het aantal actoren dat een rol kan spelen bij malversaties in het vastgoed is groot. Allereerst zijn er de slachtoffers zoals de burger c.q. huurder, (lokale) overheid, de Belastingdienst, energiebedrijven en woningbouwcorporaties. In het onderzoek worden dertien actoren, die hierbij een negatieve rol kunnen spelen, benoemd en beschreven. Het gaat bijvoorbeeld om de individu die onderhuurt, de stroman, de malafide huiseigenaar, het kamerbemiddelingsbureau, het criminele netwerk, de makelaar, de taxateur en de notaris.

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, kunnen bij de malafide handel in vastgoed verschillende actoren uit respectabele branches betrokken zijn. Ze maken deel uit van sectoren die de vrije markt zijn opgegaan en mede daardoor beïnvloedbaarder zijn geworden voor de normen van de markt. In hoeverre deze structuur georganiseerde criminele netwerken de gelegenheid biedt zich te nestelen in de 'bovenwereld' kan op basis van deze studie niet beantwoord worden.

### **Effecten**

De effecten van de malafide praktijken zijn zeer breed en verschillend in ernst en reikwijdte. Het kan bijvoorbeeld gaan om verdringingseffecten op een krappe woningmarkt, het ontstaan van malafide kamerbemiddelingsbureaus, het achterwege blijven van registratie van huurders in het GBA, diverse vormen van fraude en ontduiking, overlast door overbewoning, problemen met de brandveiligheid, misdrijven in het kader van de opiumwetgeving, prijsbeïnvloeding en prijsafspraken, intimidatie en bedreiging, verwevenheid met de georganiseerde misdaad en criminele exploitatie van panden.

Malafide praktijken in het vastgoed kunnen bovendien verweven zijn met andere illegale fenomenen als illegaal verblijf, mensensmokkel, informele arbeid of met ernstige vormen van criminaliteit.

## **Aanpak**

Het onderzoek laat zien dat de aanpak van het fenomeen voor een belangrijk deel nog in de kinderschoenen staat. De bestaande aanpak richt zich vooral op de malafide exploitatie van panden en kenmerkt zich in de voortrekkersrol c.q. regierol die de gemeente heeft. Voorbeelden zijn het Van Traa-team (Amsterdam), het AMFI-project (Den Haag) en het Alijda-project (Rotterdam). Voorts blijkt dat binnen de aanpak frequent gebruik gemaakt wordt van bestuursrechtelijke instrumenten en dat de inzet van het strafrecht relatief gering is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aanpak zich tot op heden vooral richt op het bestrijden van overlast en in mindere mate op de bestrijding van strafbare feiten. De aanpak van malafide speculatie en met name de verbreding van het fenomeen naar ernstige criminaliteit en illegaliteit zou meer aandacht moeten krijgen.

In het onderzoek worden aanbevelingen gedaan om de aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed beter te laten verlopen. Daarbij wordt een eigen rol en verantwoordelijkheid gelegd bij de landelijke overheid, de lokale overheid, de branches en de burgers. Bij de aanbevelingen gaat het bijvoorbeeld om het op orde brengen en houden van de gemeentelijke basisadministratie, het verbeteren van de mogelijkheden voor diverse instanties om informatie samen te brengen (datamining) om potentieel besmette panden in beeld te brengen, uitbreiding van het gebruik van het instrument 'bestuurlijke boete', een bredere toepassing van de wet Bibob, vergroten van de transparantie en het toezicht in diverse branches (taxateurs, notarissen, makelaars en hypotheekbemiddelaars) en het aanpassen van de werkwijze op of van de executieveling in de huidige vorm.

Tot slot wordt ook aandacht gevraagd om het fenomeen malafide activiteiten in het vastgoed vanuit een breder perspectief te beschouwen en aan te pakken. De aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed zal gepaard moeten gaan met het verminderen van de krapte op de woningmarkt voor zowel seizoenarbeiders als studenten, starters en doorstromers. Daarnaast lijken er duidelijke relaties te zijn met illegaliteit en andere vormen van criminaliteit. Het is van belang om na te gaan wat de repressieve aanpak van vastgoedhandelaren zoals huisjesmelkers voor de andere actoren in dit semi-autonome sociale veld betekent. Het afsluiten van de informele woningmarkt zal naar verwachting immers niet het einde betekenen van de binnenkomst van illegale vreemdelingen.

## Summary

This report is a descriptive account of an exploratory research study into fraudulent activities in the real estate industry in the Netherlands. The real estate industry can be subdivided into private homes, shops, catering industry, office buildings and company premises. The research study focused on fraudulent activities concerning private homes in Amsterdam, The Hague, Rotterdam and Utrecht (the four largest cities in The Netherlands or G4).

Public sources such as research literature, newspapers, the Internet, land registry data, observations at house auctions, data from auction firms and interviews with local and national experts were used to focus the research on different forms of fraudulent activity in the real estate industry. The aim of the research was to answer the following three questions:

- What is the nature of the fraudulent activities in the real estate industry in large cities in The Netherlands and what developments can be expected in this regard?
- What actors and what forms of collaboration play a role in these activities?
- What options are available and what options are lacking with regard to better ways of tackling these fraudulent practices?

Complementary to this research an analysis of investigative files (private or closed sources, i.e. not available to the general public) concerning this subject matter is performed by the Dutch Ministry of Justice (WODC).

## Forms of fraudulent activity

In line with the research, this report distinguishes between fraudulent activities with regard to exploitation and fraudulent activities with regard to speculation. Exploiting real estate or speculating in real estate is legal and legitimate in principle. At the same time proceeds can be lucrative to such a degree that the temptation to realise these proceeds in an unlawful way can be huge. Three different forms of fraudulent activity have been distinguished with respect to exploiting private homes. The first form is *unlawful occupation*, i.e. the illegal (sub)letting to individuals who are legally or illegally residing in the Netherlands. The second form entails *irregularities concerning the letting* of private homes: the traditional rack-renter exploiting his tenants. The third form entails *wrongful use*, which means that the house is used for purposes other than regular housing. This may vary from illegal boarding houses to using the property as a cover for criminal activities such as weed plantations, women trafficking, money laundering and illegal prostitution.

Based on the findings of the research, fraudulent activities concerning speculation on premises were subdivided into seven categories. In so-called *ABC transactions* the sale from party A to party B, and from party B to party C includes unlawful actions. The second category, *the sales carousel*, includes the purchasing and unduly rapid selling of property by means of fraudulent practices in order to gain higher profits. The third category is *mortgage fraud*: individuals or groups of individuals try to obtain a (higher) mortgage under false pretences (such as falsified income data or fake identity papers). *Tax evasion* as a form of fraudulent speculation manifests itself in more than one form. Underhand payment of real estate is probably the best-known form. Another form includes *money laundering* by means of purchasing real estate. *Mortgage discrimination* or 'redlining' is a form of fraudulent activity by banks. In this case individuals from certain high-risk neighbourhoods are excluded from obtaining a mortgage. Finally, *intimidation or threat* may occur at different points in time – both at the time of purchasing and at the time of selling real estate. Not only can buyers and sellers at liquidation auctions be put under pressure but appraisers and public notaries as well. It is important to indicate that this report on fraudulent activities in real estate also pays attention to activities which are bona fide as such, but which can be put to use for fraudulent practices as well. Speculating in real estate is not a penal act as such, but when speculation coincides with, for example, tax evasion, mortgage fraud or threats, it is a criminal offence.

### **Local differences**

The research indicates that exploitation takes on different forms in the four largest cities of The Netherlands. One important difference is caused by shortages in the housing market in Amsterdam and Utrecht, which are more severe than in Rotterdam and The Hague. This is why in Amsterdam and Utrecht illegal subletting is the main problem. In Amsterdam fraudulent housing brokers take advantage of the situation by acting as intermediaries. Homeowners in the private letting sector sometimes revert to (or threaten with) violence in order to replace long residing tenants who pay relatively low rents by yuppies and other moneyed people. In Rotterdam such threats are not uncommon either, but here those threats are made in order to be able to sell these houses free of tenants (speculation). In Rotterdam and The Hague the main problems in this respect are (exploitation of) illegal immigrants, traditional rack-renters, public nuisance, decay and overcrowding of houses that are predominantly in private ownership. Of course, housing illegal immigrants is also common in Amsterdam and Utrecht. Both in Amsterdam and in Utrecht it is more common for illegal immigrants to live in houses owned by housing corporations of which legal immigrants are the principal tenants. The research indicates that the houses in problem areas in Rotterdam and The Hague are predominantly privately owned, whereas similar premises in Amster-

dam and Utrecht are predominantly owned by housing corporations. Illegal use of houses is common in all four cities.

As to speculation, the situation in the four cities is more or less the same. Actors use similar constructions and channels in order to speculate or launder money by buying and selling premises. However, it is true that top criminals have always owned more real estate in Amsterdam than in other places. Only in The Hague and Rotterdam have we found indications of real estate carousels – houses changing ownership in rapid succession and houses brought on the market via liquidation auctions.

### **Actors and their motives**

The number of actors that may be involved in fraudulent practices in real estate is large. First of all there are the victims, such as ordinary citizens or tenants, the (local) authorities, the tax authorities, the power companies and the housing corporations. This research study identified thirteen actors that may play a negative role. Examples include the person who sublets, the straw man, the fraudulent homeowner, the accommodation agency, the criminal network, the real estate agent, the appraiser and the public notary.

As appears from the above list, various parties from respectable industries may be involved in the fraudulent trade in real estate. They all belong to industries that have entered the free market and this is one of the reasons why they may have become influenced by the values of the market. The question of to what extent this structure offers organised criminal networks the chance to establish themselves in the 'upper world' cannot be answered on the basis of this research study.

### **Effects**

The effects of fraudulent activities are very diverse and vary in scope and seriousness. Examples include displacement effects on a tight housing market, the rise of fraudulent accommodation agencies, tenants not being registered in the municipal register (GBA in The Netherlands), various forms of fraud and tax evasion, public nuisance caused by overcrowded houses, problems with fire safety, drug-related crime, price control and price-fixing, intimidation and threat, links to organised crime and criminal exploitation of premises.

Moreover, fraudulent activities in the real estate industry can be interwoven with other illegal activities such as illegal habitation, people smuggling, black labour or with serious crime.

### **Tackling the problem**

The research shows that the way this problem is dealt with is still in its infancy for a large part. At present the approach is mainly aimed at tackling the fraudulent exploitation of houses. Local authorities play a prominent role or take the lead in this. Exam-

ples include the Van Traa team (Amsterdam), the AMFI project (The Hague) and the Alijda project (Rotterdam). Furthermore, the research study showed that administrative legal instruments were often used, whereas criminal law was relatively rarely reverted to. From these facts it can be concluded that up to now the problem has been tackled in large part by fighting public nuisance and to a lesser degree by punishing criminal offences. Tackling fraudulent speculation, especially when this has led to serious crime and unlawfulness, should receive more attention.

The research report offers some recommendations to improve the ways in which fraudulent activities in the real estate industry are tackled. National and local authorities, the various industries and citizens all should have their own roles and responsibilities in this. The recommendations include: straightening out the municipal register (GBA) and keeping it up to date, improving the possibilities of co-ordinating information for the benefit of the various authorities (datamining) in order to be able to spot possibly 'infected' premises, more frequent use of the instrument of an 'administrative fine', a more extensive enforcement of the so-called 'BIBOB law', increasing transparency and auditing in various industries (appraisers, public notaries, real estate agents and mortgage brokers) and adjusting the way liquidation auctions function at present.

Finally, the report calls for a broader perspective on fraudulent activities in the real estate industry in order to deal with them more effectively. Tackling fraudulent activities in the real estate industry can only be effective if the housing shortage for seasonal workers, students, newcomers on the housing market and people wanting to move up the housing-ladder is reduced. Besides, strong links with illegality and other forms of criminality seem to be in place. It is vital to find out what exactly the effect is of a repressive approach of real estate brokers, such as rack-renters, on other parties in this semi-autonomous social field. It is to be expected that shutting down the informal housing market will not put a stop to illegal immigrants entering the country.



## **1. Onderzoeksvragen en terreinafbakening**

Overlastsituaties in verband met overbewoning door illegale arbeiders, verkrotting van panden, malafide kamerbemiddelingsbureaus, witwaspraktijken en vermeende banden van vastgoedeigenaren met de prostitutiewereld, mensensmokkel, drugshandel dan wel andere vormen van georganiseerde misdaad. Al deze voorbeelden zijn uitwassen en randverschijnselen die gelieerd lijken te zijn aan malafide activiteiten in de vastgoedsector. Het zijn verschijnselen die niet alleen de aandacht van journalisten trekken. In de Tweede Kamer worden er rondetafelgesprekken over gevoerd, de Ministers van Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer krijgen en beantwoorden er Kamervragen over en de grote gemeenten dienen verzoeken in om de beschikking te krijgen over meer bestuurlijke instrumenten om genoemde uitwassen aan te kunnen pakken.

Malafide activiteiten in het vastgoed lijken zich af te spelen op een veelheid aan plaatsen binnen de onroerendgoedsector en lijken zich uit te strekken van illegale onderhuur aan studenten of illegalen tot aan maffia-achtige praktijken.

Omdat er in ons land niet eerder op grote schaal wetenschappelijk onderzoek is uitgevoerd dat inzicht kan bieden in malafide activiteiten in de vastgoedsector en er behoefte is aan maatregelen om deze praktijken tegen te gaan <sup>1</sup>, is er door een team van onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie een verkennend, exploratief en beschrijvend onderzoek uitgevoerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen en bakenen we het onderwerp van onderzoek af. Ook geven we in dit hoofdstuk een leeswijzer.

### **1.1 Het onderwerp van onderzoek en de onderzoeksvragen uitgewerkt**

Onderhavig onderzoek is verkennend en exploratief van aard en moet leiden tot een beschrijving van de malafide activiteiten binnen de vastgoedsector in ons land. De vastgoedsector kan onderverdeeld worden in woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen. In dit onderzoek richten wij ons op de malafide activiteiten binnen de deelsector woningen in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4).

Het is van belang aan te geven dat dit onderzoek zich richt op informatie uit open bronnen. Het gaat er om een beeld te geven van de aard van de activiteiten, van de actoren en eventuele samenwerkingsverbanden en van de mogelijkheden en kansen als het gaat om de aanpak.

Een analyse van opsporingsdossiers (gesloten bronnen) met betrekking tot dit onderwerp wordt, gelieerd aan dit onderzoek, uitgevoerd door het Ministerie van Justitie

---

<sup>1</sup>. De behoefte aan een dergelijke onderzoek komt onder andere tot uiting in de motie Dijsselbloem van 21 juni 2004 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). In de motie wordt aangedrongen op een effectievere aanpak van de criminele activiteiten in de vastgoedsector binnen de grote steden.

(WODC). In dat onderzoek wordt gedetailleerder ingegaan op een aantal concrete strafzaken; op de daders en andere betrokken actoren, de samenwerkingsverbanden, de winsten, de samenhang met andere vormen van criminaliteit en de financieel economische kant van het verhaal.

Voor onderhavig onderzoek is de volgende drieledige vraagstelling te formuleren:

1. Wat is de aard van de malafide activiteiten in de vastgoedsector in de grote gemeenten en welke ontwikkelingen zijn op dit punt te verwachten?
2. Welke actoren en welke samenwerkingsverbanden spelen een rol bij deze activiteiten?
3. Welke mogelijkheden bestaan en ontbreken er voor een betere aanpak van deze malafide praktijken?

Binnen de *eerste onderzoeksvraag* gaat het om het geven van een beeld van de malafide c.q. illegale activiteiten die zich in de vastgoedsector afspelen. Ons uitgangspunt zijn de grote en kleinere huiseigenaren in de vier grote steden. Nagegaan is in welke wijken en woningen zich bepaalde malafide activiteiten afspelen. Op voorhand is immers al duidelijk dat we hier een veelheid aan meer en minder illegale activiteiten kunnen verwachten. Ook activiteiten die op zich niet illegaal zijn, maar die niet in lijn zijn met de doelstelling van de regelgeving, zullen hier mogelijk naar voren komen. We zullen nagaan in hoeverre illegale, maar dus ook soms juridisch wel toegestane, activiteiten negatieve gevolgen hebben voor individuen, straten, wijken of steden. Op basis van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten zal er in dit rapport ook een beeld gegeven worden van het fenomeen per stad (couleur locale).

Naast het bestuderen van huidige ontwikkelingen is ook nagegaan welke ontwikkelingen er op het gebied van malafide activiteiten in het vastgoed te verwachten zijn.

Bij de *tweede onderzoeksvraag* gaat het om het geven van een zo volledig mogelijk beeld van alle betrokken actoren. Deze kunnen zowel te goeder als te kwader trouw handelen. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld huurders, verhuurders, vastgoedhandelaren, makelaars en notarissen. Ook is aandacht besteed aan controlerende en opsporende (overheids)instanties. Nagegaan is welke rol deze actoren precies spelen bij de verschillende malafide activiteiten (te denken valt aan malversaties rond de aankoop, verkoop en exploitatie). Ook is nagegaan welke middelen zij hiervoor inzetten (naast financiële middelen zijn dit bijvoorbeeld grond- en woningbezit, macht of invloed, speciale (voor)kennis en toegang tot andere actoren). Ten slotte komt aan bod op welke wijze de verschillende actoren samenwerken. Om het sociale netwerk van een malafide vastgoedhandelaar c.q. huisjesmelker te kunnen schetsen, zullen we hen

in deze analyse centraal stellen<sup>2</sup>. Deze samenwerkingsverbanden zijn onderzocht om te bekijken in hoeverre deze leiden tot voordelen (versterken positie, maximaliseren winst, et cetera) voor één of beide (of meerdere) betrokkenen in de samenwerkingsrelatie.

Bij de *derde en laatste onderzoeksvraag* is nagegaan in hoeverre er mogelijkheden bestaan of ontbreken om de aangewende en vermoedde malafide activiteiten in de onroerendgoedsector doelgerichter en efficiënter aan te pakken. Daarbij is nagegaan hoe de huidige aanpak eruit ziet, welk type aanpak effect sorteert en wat er eventueel aan nieuwe instrumenten of mogelijkheden nodig is om de aanpak te verbeteren.

Het is van belang nogmaals te benadrukken dat we bij onze beschrijving van malafide activiteiten in het vastgoed soms – vanwege het streven naar volledigheid bij het beschrijven van een verschijningsvorm – aandacht schenken aan in beginsel bonafide activiteiten die ook ten behoeve van malafide activiteiten kunnen worden ingezet. Het exploiteren van panden en speculeren met panden is in beginsel volstrekt rechtmatig en legitiem. Tegelijkertijd kunnen de opbrengsten dermate lucratief zijn dat de verleiding om deze winsten op onrechtmatige wijze te realiseren, groot is. Waar mogelijk zullen we het onderscheid tussen bonafide en malafide handel zoveel mogelijk aangegeven.

Tot slot merken we hier op dat er in dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over de omvang van de verschillende malafide praktijken binnen de vastgoedsector. Een dergelijke omvangbepaling zou niet alleen een afzonderlijk onderzoek vereisen, maar op basis van open bronnen kunnen we ook constateren dat dit een heikele onderneming zou zijn. Daarnaast – en dit is niet onbelangrijk – heeft de opdrachtgever aangegeven op dit moment nog weinig te zien in een lastig te onderbouwen omvangbepaling. Dit onderzoek is primair bedoeld als een verkennend onderzoek dat aanleiding zal moeten geven tot verdiepend vervolgonderzoek.

#### **Intermezzo: Huisjesmelkerij is van alle tijden**

De Engelse term voor een huisjesmelker is 'slumlord' of 'slum landlord' en werd voor het eerst gebruikt in 1893. Met een huisjesmelker wordt traditioneel een huiseigenaar bedoeld die woningen tegen hoge prijzen aan mensen aan de onderkant van de markt verhuurt, terwijl hij nauwelijks tot geen onderhoud pleegt. Al in de Romeinse tijd stond Cicero bijvoorbeeld bekend om het feit dat hij de studie van zijn zoon in Athene mede betaalde met de inkomsten uit het verhuren van bouwvallige panden. Wanneer de term in Nederland werd ingevoerd, is niet geheel duidelijk, maar bekend is wel dat het verhuren van verkrotte panden van alle tijden is. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de middeleeuwen (woningtekort door de trek van het platteland naar de stad) en aan het begin van de vorige eeuw. De snelle groei van de bevolking en industrie bij Eindhoven (rond 1910 werkten er al 4.000 mensen

---

<sup>2</sup>. We merken hierbij op dat we deze analyse maken zonder dat we zelf met huisjesmelkers dan wel malafide vastgoedhandelaren of exploitanten gesproken hebben.

bij Philips) veroorzaakte een gigantische woningnood. Huisjesmelkers sprongen hier op in: in Woensel bezaten acht winkeliers 306 woningen; één bakker had er maar liefst tachtig. De huurders waren verplicht hun brood bij hem kopen (zie van den Brink, 1996 en Parenti, 2004).

Tegenwoordig wordt de term huisjesmelkerij nog steeds veelvuldig gebruikt, maar is het begrip breder geworden. In de enge vorm wordt hiermee nog steeds de traditionele huisjesmelker bedoeld die woekerprijzen vraagt voor de verhuur van verkrotte woningen. Een van de grote verschillen met vroeger is echter het feit dat traditionele huisjesmelkers nu opereren op plaatsen waar een woningoverschot heerst, terwijl op plaatsen waar sprake is van woningnood (het vroegere werkerterrein van de huisjesmelker), de huizen juist in een redelijk tot goede staat verkeren (het is niet rendabel om dergelijke panden te laten verkrotten). Overigens sluit deze verschuiving niet uit dat op plaatsen waar een woningtekort heerst, illegaal worden ondergebracht in relatief slechte panden.

In een breder kader wordt het begrip huisjesmelkerij tegenwoordig door sommigen gebruikt voor een veelheid aan andere onregelmatigheden in de vastgoedsector. Het is een brede term waaronder bijvoorbeeld ook het crimineel gebruik van woningen, verkrotting, illegale onderhuur, malafide woningbemiddeling, intimidatie van huurders, het huisvesten van illegalen en overbewoning wordt verstaan. Het gaat dus om allerlei onregelmatigheden rond de exploitatie van panden.

Bezien we de term huisjesmelkerij nog breder, dan vallen alle aan vastgoed gerelateerde onregelmatigheden onder het begrip. Het gaat dan niet alleen om in negatieve zin doorgeschoten vormen van exploitatie van panden, maar ook om speculatie met panden op basis van hypotheekfraude, misleidende ABC-constructies of 'witwassen'.

## 1.2 Exploitatie en speculatie als kapstok

Hiervoor is aangegeven dat malafide activiteiten in het vastgoed vele gezichten lijken te kennen. Tijdens het onderzoek en in onderhavige rapportage is dan ook een tweedeling gemaakt tussen enerzijds malafide activiteiten met betrekking tot huisvesting en oneigenlijk gebruik van panden (exploitatie) en anderzijds met betrekking tot de transacties rond de handel in woningen (speculatie)<sup>3</sup>. Als we het hebben over onrechtmatige bewoning of illegale huisvesting, dan lijken de huizenbezitter en/of verhuurder de belangrijkste actoren<sup>4</sup>. Gaat het om het onrechtmatig gebruik van panden, dan kan ook de huurder/exploitant de belangrijkste actor zijn. Bij onregelmatigheden rond de transacties in onroerend goed kunnen onder andere vastgoedhandelaren (waaronder vastgoedmagnaten en makelaars) en notarissen of taxateurs een rol spelen.

Bij de exploitatie van woningpanden gaat het om illegale activiteiten die zich binnen panden afspelen. Op voorhand valt dan te denken aan illegale verhuur of het gebruik van panden anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. In dit laatste geval gaat het dan

<sup>3</sup>. Opgemerkt dient te worden dat niet in alle gevallen speculatie het oogmerk is. Het kan ook gaan om het witwassen van grote sommen crimineel of illegaal verworven vermogen met behulp van de aankoop van vastgoed en/of het zwart verbouwen en vervolgens verkopen van aangekochte panden.

<sup>4</sup>. De onderhuurder zien we in dit verband meer als slachtoffer dan als dader of actor.

bijvoorbeeld om het gebruik van panden als illegale pensions of voor de productie van wiet.

Bij speculatie gaat het om illegale activiteiten die zich met de handel in panden voordoen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan hypotheekfraude en/of ABC-constructies.

Voor zowel exploitatie als speculatie is nagegaan wat de aard en verschijningsvormen zijn, welke actoren een rol spelen en wat de mogelijkheden voor aanpak zijn of zouden kunnen zijn.

Ook is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre exploitatie en speculatie losstaande fenomenen zijn of dat er ook sprake is van een relatie tussen de twee als het gaat om zowel de kenmerken, de actoren als de aanpak. Immers, het is denkbaar dat een vastgoedhandelaar een pand op een malafide manier aankoopt uit speculatieve overwegingen (hij verwacht te kunnen profiteren van een flinke waardeinstijging), maar dat hij tevens inkomsten genereert uit de exploitatie van het pand (door er tijdelijk illegalen te huisvesten). In andere gevallen kan het voorkomen dat de werkelijke eigenaar echter liever op de achtergrond blijft en dat de huurder (of een stroman) verantwoordelijk is voor de exploitatie.

Tot slot is nagegaan of illegale activiteiten binnen panden (exploitatie) en met panden (speculatie) ook een relatie hebben met – overigens niet altijd strafbare vormen van – overlast en leefbaarheidproblemen in wijken dan wel met strafbaar gedrag als misbruik, fraude en andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Bij dit laatste kan gedacht worden aan witwaspraktijken, maar ook aan intimidatie, bedreiging en zelfs liquidatie<sup>5</sup>.

### **1.3 Het onderzoek in perspectief**

In dit rapport beschrijven we heel uiteenlopende vormen van criminaliteit en crimineel handelen. Zo handelt deze studie onder meer over de kleine, calculerende huisjesmelker die een deel van zijn woning tegen te hoge prijzen onderverhuurt aan illegaal in Nederland verblijvende landgenoten. Het gaat in dit onderzoek ook over de gemarginaliseerde stroman die het hoofd boven water probeert te houden door incidenteel zijn diensten aan de malafide opererende vastgoedhandelaar aan te bieden. Maar het gaat in dit rapport ook over de grote vastgoedhandelaar die zijn bezit onttrekt aan de reguliere woningmarkt door hierin wietplantages, illegale bordelen of irreguliere verblijfsinrichtingen te huisvesten. Ook besteden we hier aandacht aan de 'zware jongens' die deel uitmaken van grotere verbanden, die intimidatie en geweld niet schuwen en het vastgoed aangrijpen om hun macht te vergroten en relaties met de zogenaamde 'bovenwereld' te leggen en te verstevigen. Deze studie naar malafide praktijken in het

---

<sup>5</sup>. Deze laatste vorm van zware criminaliteit (liquidaties) komt – evenals grootschalige afpersing – in het onderzoek overigens slechts zijdelings aan de orde.

vastgoed gaat echter niet uitsluitend over het vertrouwde gezicht van criminaliteit, maar evenzeer over die respectabele bovenwereld waarin financiers, notarissen, accountants, taxateurs, makelaars en intermediairs een belangrijke dienstverlenende rol spelen. In deze branches is tevens sprake van professionals die op de rand van bonafide en malafide handelen opereren of moedwillig over de grenzen van het integer handelen met vastgoed heen stappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om taxateurs die panden financieel overwaarderen om het mogelijk te maken een hogere hypotheek te bemachtigen. Het betreft notarissen die hun poortwachterfunctie moedwillig verwaarlozen en hierdoor ABC-transacties met snelle en sterke prijsopdrijvingen mogelijk maken. En het gaat ook om financiers die omwille van hun marktpositie genoeg nemen met ongeloofwaardige werkgeversverklaringen.

Met deze verschillende actoren beschrijven we een breed spectrum aan crimineel gedrag dat door criminologen wordt gevat in uiteenlopende termen als commune criminaliteit en georganiseerde misdaad, maar ook vormen van criminaliteit die veel minder in de belangstelling staan van wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid zoals organisatiecriminaliteit en witteboordencriminaliteit. Deze verschillende verschijningsvormen komen samen in de handel en wandel van het vastgoed. Het vastgoed is daarmee een tamelijk unieke locatie waarbinnen de interactie en de samenhang tussen deze uiteenlopende vormen van criminaliteit bestudeerd kunnen worden.

Met het beschrijvende en exploratieve karakter van het onderhavige onderzoek is er – zij het op bescheiden schaal – ook gezocht naar mogelijke verklaringen voor de verschillende malafide activiteiten in en rondom de vastgoedsector. Wanneer we de diversiteit in vormen van malafide handelen door verschillende actoren de revue laten passeren – van kleinschalig individueel (de individuele huurder die doorverhuurt) tot aan georganiseerde misdaad en organisatiecriminaliteit – zijn er verschillende theorieën die een mogelijk handvat bieden om te verklaren. Het kan gaan om malafide handelen uit berekening waarbij verschillende neutralisering een rol kunnen spelen. Ook kan het handelen gedreven worden door loyaliteiten naar familie of landgenoten.

Over het leidmotief van malafide handelen in de vastgoedsector zijn de deskundigen opvallend eensluidend: het gaat bovenal om het geld c.q. het maximaliseren van de winst op basis waarvan de verschillende actoren keuzes maken. Afwegingen of keuzes bij het vertonen van crimineel gedrag, krijgen in de criminologie vooral aandacht binnen de rationele keuzebenadering van Cornish & Clarke (1986, 1998). Wetsovertreders zijn te beschouwen als *'reasoning decision makers'*. Daders verschillen niet principieel van de rest van de bevolking, maar maken andere afwegingen. Binnen dit perspectief gaat men er niet van uit dat mensen kiezen voor criminaliteit, maar vaak min of meer toevallig (door een samenloop van omstandigheden) in de criminaliteit terecht komen. In dit kader wordt er dan ook wel gesproken van gelegenheidstheorie of gelegenheidsbenadering. Eenmaal actief in de criminaliteit neemt men (binnen het ter beschikking staande referentiekader) min of meer rationele beslissingen. De kosten-batenanalyse staat centraal. Wat is de pakkans in relatie tot de (verwachte) opbreng-

sten. Binnen de rationele keuzebenadering is meer aandacht voor het delict dan voor de dader. Niet de achtergronden van de dader maar de omgeving waarbinnen criminële gebeurtenissen plaatsvinden, zijn van belang: 'De gelegenheid maakt de dief'. De rationele keuzebenadering besteedt expliciet aandacht aan de keuzes (beslissingsmomenten) die plegers van delicten maken. Bij de beslissingsmomenten worden de volgende fasen onderscheiden. De eerste fase is de bereidheid om misdrijven te begaan, de tweede fase de beslissing om daadwerkelijk een specifiek misdrijf te plegen en de derde fase de beslissingen die betrekking hebben op de concrete uitvoering van specifieke misdrijven. De vierde fase heeft betrekking op de evaluatie van de beslissingen om delicten te blijven plegen (continuering) dan wel om het plegen van delicten te staken (afbreken). Het spreekt voor zich dat ook hier de kosten-batenanalyse weer een rol speelt.

Veel van de door ons beschreven vormen van malafide praktijken binnen het vastgoed zijn vanuit de gelegenheidstheorie c.q. de rationele keuzebenadering te verklaren. Bij de wat betreft ernst minst geringe variant 'de doorverhuur van de eigen huurwoning' speelt de gelegenheid en de kosten-batenafweging al een rol.

Veel 'overtreders' zullen hun gedrag echter niet als wetsovertredend beschouwen en hanteren neutralisatietechnieken (Sykes & Matza, 1957). Notarissen en andere dienstverleners ontkennen voor een belangrijk deel hun verantwoordelijkheid door te stellen dat de malafide activiteiten niet hun schuld zijn. Andere actoren (waaronder de individuele doorverhuurder) wijzen erop dat heel veel anderen het ook doen dan wel dat er anderen zijn die echt over de schreef gaan. Weer anderen ontkennen de eventuele slachtoffers en de toegebrachte schade, bijvoorbeeld in het geval van een hypotheekfraude waarbij – zoals later nog naar voren zal komen – de hypotheek uiteindelijk gewoon wordt betaald.

Tot slot noemen we de theorie van de semi-autonome velden (Moore, 1978) waarmee ook een deel van de misstanden in het vastgoed geduid zou kunnen worden. Sectoren, branches of sociale velden – in de woorden van de antropoloog en jurist Moore – met gezamenlijke belangen en een gedeeld verleden kennen een zekere autonomie ten opzichte van overheidsbeleid. Dergelijke sectoren laten zich maar moeizaam beïnvloeden door de overheid omdat interne normen als belangrijk(er) worden ondervonden. Moore spreekt daarom van een semi-autonoom sociaal veld; netwerken van mensen die op de één of andere manier met elkaar te maken hebben binnen het werk of daar buiten in interacties met anderen en dat netwerk bepaalt welke regels daar wel geaccepteerd worden en welke eventueel ook niet. Het is semi-autonoom, want ze kunnen de wet uiteindelijk niet naar hun hand zetten. Ze kunnen elk moment bezocht worden door een één of andere vervelende inspectie of iets dergelijks, die vraagt waar de verblijf- of bouwvergunning is. De huisvesting van illegale vreemdelingen binnen de etnische groep kan als een mooie illustratie van dit fenomeen worden gezien. Onder bepaalde omstandigheden zijn het dan ook niet zo zeer rationele afwegingen en kos-

ten-batenanalyses die de boventoon voeren, maar gaat het veeleer om loyaliteiten naar familie, vrienden of landgenoten die al dan niet commercieel uitgebaat worden. In deze exploratieve studie zullen we voor zover mogelijk de beschrijvingen relateren aan bovenstaande theoretische noties.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ook wordt in dit hoofdstuk een reflectie op de wijze van onderzoek gegeven. Hoofdstuk 3 behandelt het onderwerp exploitatie. Hierin wordt aandacht gegeven aan de verschijningsvormen van het fenomeen, de actoren, de aanpak en de wijze waarop illegale activiteiten zich binnen panden etaleren. Het hoofdstuk geeft ook een beschrijving van malafide exploitatie en de aanpak ervan in de G4-gemeenten: de couleur locale. Hoofdstuk 4 kent dezelfde opbouw als hoofdstuk 3, maar nu rond het thema speculatie. We besluiten het rapport in hoofdstuk 5 met een beschouwing op de resultaten van het onderzoek en een aantal aanbevelingen voor toekomstig beleid en aanpak. Een en ander vanzelfsprekend binnen de bandbreedte waarbinnen het onderzoek op basis van de door ons geraadpleegde open bronnen moest blijven.

Tot slot zijn er op diverse plaatsen in het rapport zogenaamde intermezzo's opgenomen. Dit zijn korte verdiepingen of beschrijvingen met betrekking tot deelaspecten c.q. deelonderwerpen.



## 2. De terreinverkenning in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop aan het onderzoek gestalte is gegeven en passeren de diverse uitgevoerde onderzoeksactiviteiten de revue. Ook wordt er een reflectie op de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten gegeven.

### 2.1 Beschrijving van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

In dit onderzoek hebben de onderzoekers zich in methodologisch opzicht weinig één-kennig getoond en van diverse databronnen gebruik gemaakt. Zo is er een extensieve literatuurstudie verricht, heeft er een substantieel aantal interviews plaatsgevonden met verschillende actoren en deskundigen in de wereld van het vastgoed, de gemeentelijke diensten en toezichthoudende organisaties, zijn er observaties verricht op locatie en is er tot slot specifieke kwantitatieve data verzameld bij verschillende executieveilingen en het Kadaster. Voordat we echter meer inhoudelijk de verschillende methoden en databronnen willen beschrijven, is het van belang aan te geven dat het onderhavige onderzoek een samenwerkingsproject betreft van Advies- en Onderzoeksgroep Beke en de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanuit Advies- en Onderzoeksgroep Beke zijn twee personen bij het volledige traject van het onderzoeksproject betrokken geweest. Vanuit de Erasmus Universiteit hebben naast twee onderzoekers ook twee student-assistenten aan het onderzoeksproject deelgenomen.

#### Deskresearch

We zijn begonnen met een inventarisatie van de Nederlandse en internationale literatuur op het gebied van malafide activiteiten in de deelsector woningen van de vastgoedsector. Op deze wijze hebben we geprobeerd een beter beeld te verkrijgen van de context waarbinnen een en ander plaatsvindt. Tevens hebben wij zo meer inzicht gekregen in de aard en kenmerken van het fenomeen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren.

De literatuurstudie richtte zich enerzijds op het in kaart brengen van de berichtgeving in de media, waaronder in het bijzonder een aantal landelijke en regionale dagbladen gedurende de periode 1-1-2003 tot 1-3-2006. Via de database LexisNexis zijn landelijke dagbladen (*De Volkskrant*; *NRC Handelsblad* en *Trouw*) en regionale dagbladen (*Rotterdams Dagblad/AD Rotterdam*<sup>6</sup>; *Haagse Courant*; *Utrechts Nieuwsblad* en *Het Parool*) geïnventariseerd. Ook zijn verschillende vakbladen, branchegerichte bladen en opiniërende tijdschriften vanaf 1-1-2002 op het onderhavige thema bevroegd<sup>7</sup>. Naast deze artikelen van de schrijvende pers is een inventarisatie gemaakt van beschikbare televisie- en radioprogramma's, in het bijzonder via internet. Tot slot is er een zoek-

---

<sup>6</sup>. Deze krant is via het digitale archief geïnventariseerd.

<sup>7</sup>. Bron van inventarisatie waren Vastgoedadviseur; Maandblad vastgoedbelang; steengoed; Notariaat Magazine; Assurantie Magazine; Financieel Dagblad; Elsevier; FEM Business; BN/De Stem; Vrij Nederland; en De Groene Amsterdammer.

tocht geweest naar wetenschappelijke literatuur, beleidsrapportages en zogenaamde 'grijze' literatuur zoals Tweede Kamerstukken, wetenschappelijke afstudeerscripties en teksten van convenanten tussen partners belast met vastgoedgerelateerde zaken.

De informatie die is voortgekomen uit de analyse van deze bronnen heeft allereerst aan de basis gestaan van het interviewprotocol<sup>8</sup>. In de tweede plaats is informatie van respondenten die zich in de media hebben uitgesproken over de malafide praktijken rondom het vastgoed, rechtstreeks ingezet tijdens de gesprekken met deze respondenten. In de derde plaats wordt deze informatie waar mogelijk in het onderhavige rapport ingezet.

Tijdens de literatuurstudie werd duidelijk dat de hoeveelheid informatie die beschikbaar is in bovenstaande bronnen aanzienlijk groter was dan verwacht. Op basis hiervan is besloten om meer gewicht toe te kennen aan de literatuurstudie ten koste van het aantal te interviewen praktijkdeskundigen. Het bureauonderzoek is gestart in februari 2006 en is beëindigd in april 2006 op het moment dat de interviews met deskundigen een aanvang namen. Uiteraard zijn nieuw verschenen publicaties en krantenartikelen aan deze databank toegevoegd. Alle relevante documenten zijn gearchiveerd in Endnote.

#### **Interviews met praktijkdeskundigen**

In de loop van het onderzoek is uiteindelijk met 50 personen gesproken die op enigerlei wijze betrokken zijn bij vastgoed en kennis hebben van de problematiek van exploitatie van en/of speculatie met vastgoed. De organisaties die zij vertegenwoordigen, hebben wij opgenomen in bijlage 1. Van deze 50 respondenten hebben we 42 respondenten in een interviewsetting gesproken. Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei-juni 2006. De resterende acht respondenten hebben uitsluitend geparticipeerd in één van de expertmeetings.

De respondenten zijn op verschillende manieren geselecteerd. Allereerst werd de keuze voor hen ingegeven door hun prominente aanwezigheid in het debat rondom vastgoed of hun evidente kennis hieromtrent. In de tweede plaats is een belangrijk deel van de respondenten via de techniek van het 'sneeuwballen' geselecteerd. Respondenten die wij interviewden, schoven op hun beurt nieuwe respondenten naar voren die in hun optiek voor het onderzoek relevant konden zijn. In de derde plaats hebben we er naar gestreefd – om waar mogelijk en noodzakelijk – in de vier gemeenten vergelijkbare respondenten te interviewen om al doende ook inzichten te verwerven in de specifieke lokale omstandigheden en tevens de problematiek tussen deze gemeenten te kunnen vergelijken. Dit betekende dat waar we in Amsterdam respondenten van de Dienst Wonen rekruteerden, dit impliceerde ook respondenten vanuit vergelijkbare diensten in de andere steden te benaderen. Tot slot hebben we geprobeerd om actoren in de volle breedte van het domein 'vastgoed' te interviewen. Dat betekent dat we

---

<sup>8</sup>. Zie bijlage 2.

ons niet alleen hebben beperkt tot actoren gelieerd aan de overheid of andere controlerende instanties die in termen van handhaving, toezicht of opsporing met het vastgoed van doen hebben, maar dat we tevens actoren uit de private sector zoals notarissen, taxateurs, makelaars en hypotheekverstrekkers hebben gesproken. Tot slot hebben we in beperkte mate respondenten gerekruteerd die direct met de consequenties van exploitatie en speculatie worden geconfronteerd zoals bewonersorganisaties en meldpunten onrechtmatige verhuur. Het is van belang te vermelden dat we uiteindelijk niet hebben gesproken met de eigenaren, (ver)kopers en (ver)huurders van het vastgoed dat onderwerp van het onderzoek is.

Zoals vermeld, hebben we in totaal met 42 personen gesproken die verbonden zijn aan uiteenlopende instanties in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Daarnaast hebben we met verschillende actoren gesproken die op bovenstedelijk niveau opereren, bijvoorbeeld als landelijk coördinator van een anti-fraudeteam, en met personen die vanuit hun functie(s) zowel lokaal als bovenlokaal actief zijn. In vergelijking met de andere steden zijn er wat minder interviews gehouden met respondenten die in Utrecht werkzaam zijn. Dit heeft vooral te maken met de relatief minder problematische situatie rondom vastgoed in deze stad. Dit blijkt ook uit het feit dat er in Utrecht – in tegenstelling tot de andere drie steden van onderzoek – geen specifiek regionaal team bestaat dat zich richt op de bestrijding van malafide activiteiten rondom vastgoed.

Vrijwel alle deskundigen die we voor deelname aan het onderzoeksproject hebben benaderd, reageerden enthousiast op ons verzoek tot deelname aan het project. Een uitzondering hierop vormden in eerste instantie potentiële respondenten uit de gemeente Den Haag. In deze stad voerden lokale ambtenaren ten tijde van de dataverzameling een terughoudend beleid ten aanzien van deelname aan wetenschappelijk onderzoek. Overigens sloeg deze initiële terughoudendheid om in samenwerking nadat de specifieke ambtenaren van betere informatie omtrent het project waren voorzien. Respondenten die mee wilden doen aan het onderzoek kregen voorafgaand aan het interview een aanbevelingsbrief vanuit het WODC en daarnaast een tekst met wat informatie over de achtergrond van het onderzoeksproject.

Gegeven het exploratieve karakter van de probleemstelling in het onderzoek is gekozen voor halfgestructureerde interviews waarbij een vooraf geconstrueerde topiclijst als leidraad voor het gesprek diende. De topiclijst kende 'exploitatie' en 'speculatie' als hoofdthema's. Deze werden op hun beurt weer onderverdeeld in een eerste deel waarin gepoogd werd de verschijningsvormen van exploitatie en speculatie en de hierbij betrokken actoren te beschrijven en een tweede deel dat zich specifiek richtte op de aanpak van exploitatie en speculatie en de hierbij betrokken actoren. Binnen deze brede topics was er aandacht voor de lokale verschillen, achterliggende verklaringen voor de beschreven problemen en mogelijke ontwikkelingen per deelgebied. Deze algemene topiclijst werd – afhankelijk van de positie van de respondent – voorafgaande

aan het interview inhoudelijk toegespitst. De volledige topiclijst is als bijlage 2 in deze rapportage opgenomen.

De meeste interviews duurden ongeveer 90 minuten en een groot deel van de gesprekken is na toestemming van de respondent op band opgenomen. Overigens heeft geen enkele respondent opname van het interview geweigerd. De interviews werden vrijwel zonder uitzondering op de werkplek van de respondent gevoerd. Eén interview is uiteindelijk telefonisch afgenomen, een ander interview is via de e-mail gegaan. Er is omwille van de tijd voor gekozen om de gesprekken ten dele *verbatim* uit te werken en ten dele samen te vatten. Alhoewel verschillende respondenten uit hoofde van hun functie met een geheimhoudingsplicht van doen hebben, bracht dit tijdens de gesprekken geen problemen met zich mee. De problematiek bleek door respondenten uitstekend in algemene zin te verwoorden. In twee gevallen heeft een respondent verzocht om het uitgewerkte interview achteraf in te kunnen zien.

### **Expertmeetings**

Naast de individuele interviews met deskundigen uit het veld zijn er twee expertmeetings georganiseerd. Een expertmeeting concentreerde zich op de thematiek rondom speculatie met vastgoed en kende naast de onderzoekers negen deelnemers. De tweede expertmeeting had exploitatie van vastgoed als focus en kende acht deelnemers uit het veld. Deelnemers aan de expertmeeting zijn bovenal geselecteerd op basis van hun veronderstelde kennis over de problematiek. In een aantal gevallen (N=8) hebben wij de deskundigen die in een eerder stadium individueel zijn geïnterviewd ook uitgenodigd voor deelname aan een van de expertmeetings<sup>9</sup>. Acht deelnemers aan de expertmeetings zijn niet eerder geïnterviewd in het kader van het onderhavige onderzoeksproject. Beide expertmeetings zijn gestructureerd rondom een aantal stellingen die in belangrijke mate geïnspireerd waren op de literatuurstudie en de interviews met de individuele actoren. Deze stellingen zijn als bijlage 3 aan dit rapport gevoegd.

Het doel van beide expertmeetings was tweëerlei. In de eerste plaats hebben we deze bijeenkomsten gebruikt om bepaalde ideeën die zich tijdens het onderzoek hebben ontwikkeld op hun waarde te toetsen. In de tweede plaats zijn beide bijeenkomsten gebruikt om nieuwe informatie te verzamelen, inzicht te krijgen in de lokale dynamiek en de verschillen tussen de G4-steden voor wat betreft de problematiek en aanpak van speculatie en exploitatie van vastgoed. De expertmeeting rondom speculatie heeft zich in het bijzonder gericht op de aanpak door de overheid bij monde van politie, FIOD, Bureau Financieel Toezicht en de Belastingdienst. Evenals de individuele gesprekken met actoren zijn beide expertmeetings op band opgenomen en deels samengevat en deels *verbatim* uitgewerkt.

---

<sup>9</sup>. Eén respondent heeft vanuit zijn brede deskundigheid op het terrein aan beide expertmeetings deelgenomen.

### **Secundaire analyses van cijfermateriaal vanuit de executieveilingen en het Kadaster**

Bij de verschillende G4-steden worden openbare websites beheerd met informatie over de (executie)veilingen<sup>10</sup>. Deze data hebben we waar mogelijk op een aantal belangrijke kenmerken overgenomen, bijvoorbeeld voor wat betreft de transactiedatum, adres, de inzetprijs en de afslagprijs (uiteindelijke verkoopprijs).

Daarnaast hebben we bij het Kadaster in een aantal stappen data over vastgoedtransacties gekocht. Het Kadaster registreert alle onroerendgoedtransacties. In eerste instantie waren we geïnteresseerd in het aantal verkopen per pand in de G4-gemeente vanaf 2000 om enig idee te krijgen van de circulatiesnelheid van panden. In tweede instantie hebben we meer gericht en specifiek aan het Kadaster gevraagd om ons een overzicht van de postcodes te leveren van alle panden in de G4-gemeente die sinds 2000 drie keer of vaker zijn verkocht. Dit betekent, dat we van de panden die bijvoorbeeld zeven keer verkocht zijn bij het Kadaster de precieze postcode weten. De antwoorden op deze twee zoekvragen aan het Kadaster maakt het allereerst mogelijk enig zicht te krijgen op de omloopsnelheid van panden in de G4. Tijdens de gesprekken met deskundigen uit de G4 werd maar al te vaak melding gemaakt van het grote aantal panden dat van een 'verkoopcarrousel' deel zou uitmaken en veelvuldig van eigenaar verwisselt. Het is uiteraard de vraag of dit beeld ook klopt met de gegevens van het Kadaster. In hoofdstuk 4 dat handelt over het speculeren met vastgoed zullen we hier uitgebreider op ingaan en een overzicht presenteren van het aantal transacties per G4-gemeente. De tweede zoekvraag geeft een specifiek zicht op de locatie van de panden die veelvuldig verkocht zijn. Om een beter beeld te krijgen van de relatieve omvang van het fenomeen, zijn wij per postcodegebied ook nagegaan hoeveel koopwoningen zich er bevinden. Deze postcodes zijn per gemeente geprojecteerd op een kaart waarbij de concentratie van veelvuldig verkocht vastgoed inzichtelijk gemaakt kan worden.

### **Observaties: meeloopacties, executieveilingen en andere relevante locaties**

Zonder afbreuk te willen doen aan de waarde van gesprekken met deskundigen op het terrein van het vastgoed, leek het ons waardevol om de data afkomstig uit de interviews, expertmeetings en literatuurstudie te combineren met observaties vanuit het veld. Uiteindelijk zijn hiertoe door verschillende leden van het onderzoeksteam een aantal relevante locaties bezocht. Tijdens de gesprekken met deskundigen kwam herhaaldelijk de executieveiling naar voren als een interessante plek waar malafide prak-

---

<sup>10</sup>. Op de website [www.veilingnotaris.nl](http://www.veilingnotaris.nl) wordt er naar gestreefd een actueel totaaloverzicht te geven van alle onroerendgoedveilingen in Nederland. Voor Amsterdam zijn de veilinglijsten uit de afgelopen jaren terug te vinden op [www.mva-makelaars.nl/veilingboekje\\_archief.html](http://www.mva-makelaars.nl/veilingboekje_archief.html). Rotterdam heeft op de site [www.notarishuis.nl](http://www.notarishuis.nl) het actuele aanbod van te veilen onroerend goed online beschikbaar. De gegevens van Rotterdam zijn op ons verzoek schriftelijk aangeleverd door Vendu Notarishuis.

tijken zichtbaar zouden worden. In elke stad van onderzoek is ten minste een keer uitgebreid geobserveerd tijdens een executieveiling.

Naast de executieveilingen hebben leden van het onderzoeksteam geobserveerd tijdens een inval van de vreemdelingenpolitie op zoek naar illegale bewoning. Daarnaast waren leden van het onderzoeksteam aanwezig tijdens een debat in de Tweede Kamer over de problematiek van deze studie en was een van de onderzoekers aanwezig tijdens een gemeentelijk overleg met huiseigenaren met als doel ze te verenigen in de strijd tegen malafide praktijken. Tot slot zijn verschillende straten die tijdens executieveilingen prominent in het oog springen door de regelmaat waarmee huizen gelegen in deze straten geveild worden, door leden van het onderzoeksteam bezocht.

Aan deze eenmalige observaties kan en mag geen wetenschappelijke waarde worden toegekend. Wel hebben we deze specifieke observaties in deze studie waar mogelijk vertaald in beschrijvende intermezzo's om de problematiek beter te kunnen visualiseren.

## **2.2 Reflectie op de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten**

Het onderhavige onderzoek naar malafide activiteiten in de vastgoedsector betreft een exploratief onderzoek. Het primaire doel is om inzichten te verwerven in de malafide activiteiten die kunnen samenhangen met vastgoed en de hierbij betrokken actoren zo goed mogelijk in kaart te brengen. Hiervoor is het noodzakelijk om ook methodisch breed in te zetten. Zoals hierboven beschreven, hebben we ons dan ook van een breed palet aan bronnen bediend: interviews met praktijkdeskundigen, literatuurstudie, mediasearch, expertmeetings, gegevens uit databanken van het CBS, het Kadaster, verschillende executieveilingen en, tot slot, observaties op relevante locaties. We hebben ernaar gestreefd om met het interviewen zoveel mogelijk gesprekspartners uit verschillende vooraf geselecteerde sectoren en instanties te spreken. Als respondenten andere, in hun ogen interessante gesprekspartners naar voren schoven, hebben we hen waar mogelijk ook geïnterviewd. Dit heeft geresulteerd in gesprekken met vertegenwoordigers van de nationale en lokale overheid, maar evenzeer met representanten uit de particuliere sector.

Niet alleen hebben we geprobeerd in de volle breedte van het onderzoeksveld data te verzamelen, ook hebben we geprobeerd dit op substantiële wijze te doen. Zo hebben we met vijftig personen individueel dan wel in de context van een expertmeeting op intensieve wijze gesproken.

De betrouwbaarheid van de data uit het brede palet aan bronnen hebben we proberen te waarborgen door het materiaal aan de deskundigen voor te leggen. Zo hebben we de belangrijkste en meest opmerkelijke bevindingen uit de persoonlijke interviews in stellingen verwerkt die gebruikt zijn als input voor de expertmeetings. Uiteraard zijn de bevindingen uit de individuele gesprekken ook in andere gesprekken voorgelegd aan deskundigen. Tot slot zijn de resultaten van de deskresearch verwerkt in de interviews en hebben we waar mogelijk gekeken in hoeverre uitspraken van deskundigen

over het vastgoed in overeenstemming bleken te zijn met data van het Kadaster, de executieveilingen en de observaties. Zo constateerden de onderzoekers tijdens hun bezoeken aan de Rotterdamse executieveiling dat kwalificeringen van sommige respondenten over deze setting in termen van beslotenheid en intimidatie bevestigd kunnen worden. Ook konden schattingen met betrekking tot het aantal malafide kamerbemiddelingsbureaus in Amsterdam door verschillende respondenten te confronteren met elkaars schattingen, nauwkeuriger worden gemaakt. Deze methode van onderlinge datakoppeling – in sociaal-wetenschappelijke terminologie ook wel triangulatie genoemd – maakt het mogelijk om ongerijmdheden op het spoor te komen en uit te vergroten. Daarmee wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. De brede samenstelling van het onderzoeksteam maakte het bovendien mogelijk om met enige regelmaat de bevindingen aan elkaar voor te leggen en te bespreken. Uiteraard kent het interviewen van deskundigen, beleidsmakers en andere direct betrokkenen ook beperkingen, die voor een deel samenhangen met het grote maatschappelijke belang van het onderzoeksthema en de verwachtingen die de te interviewen personen van (de uitkomsten van) het onderzoek kunnen hebben. De meest evidente beperking van dergelijke ‘expertinterviews’ ligt besloten in de mogelijke belangen die de geïnterviewden kunnen hebben in het op specifieke wijze naar voren brengen van (lokale) problemen. Het is denkbaar dat respondenten de werkelijkheid zodanig presenteren om daarmee hun eigen activiteiten te legitimeren, om meer financiële middelen te verwerven of om politieke steun te mobiliseren. Zo zal bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de vreemdelingendienst er belang bij kunnen hebben om het probleem van (specifieke groepen) illegale vreemdelingen te vergroten om zodoende politieke (en publieke) ondersteuning te vinden voor capaciteitsuitbreiding of om specifiek optreden te legitimeren. Een tweede mogelijke beperking van deze methode kunnen we vatten onder de term ‘papegaaien’. Het lijkt er soms op dat sommige verhalen en/of ideeën onder verschillende deskundigen een zelfstandig leven zijn gaan leiden. Deze verhalen worden door hen voor waar aangenomen, worden bovendien gereproduceerd en in beleid vertaald zonder dat er een duidelijke empirische basis voor aanwezig lijkt te zijn. Een voorbeeld hiervan waar we tijdens dit onderzoek tegen aanliepen handelt over de huisvesting van illegale vreemdelingen. Het verhaal waar we herhaaldelijk op zijn gestuit, gaat dat bedden in ploegendienst aan illegale vreemdelingen worden verhuurd. Etnografisch onderzoek onder illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen naar hun huisvestingssituatie heeft dergelijke praktijken echter nooit beschreven en ook het bekende strafrechtelijke onderzoek biedt geen ondersteuning om dergelijke praktijken te onderstrepen (Burgers, 1999; Staring, 2001; Engbersen et al., 2002; Leerkes et al., 2004). Een derde, meer algemeen probleem dat samengaat met het interviewen van deskundigen over concrete praktijken en zaken – niets menselijks is hen vreemd – is dat het geheugen hen soms in de steek kan laten. Deskundigen kunnen – gegeven het grote aantal zaken waar men mee te maken heeft – zaken relatief eenvoudig door elkaar halen omdat ze slechts in details

van elkaar afwijken. Om dergelijke concrete, maar 'onjuiste uitspraken' over specifieke zaken te kunnen controleren op juistheid zouden deze feitelijk gecontroleerd moeten worden, bijvoorbeeld door de bijbehorende strafdossiers te raadplegen (cf. Staring et al., 2005).

Louter afgaan op de informatie die deskundigen naar voren brengen, kan dus samengaan met een vervormd beeld van de werkelijkheid. Het is dan ook niet uitgesloten dat sommige zaken zoals respondenten deze presenteren en voorstellen meer vertellen over de onderlinge relaties tussen betrokkenen in specifieke settings dan dat zij een getrouw beeld van de problematiek weerspiegelen (cf. Kloosterboer, 2006). In dit onderzoek hebben we dan ook waar mogelijk en voor zover realiseerbaar uitspraken van deskundigen geconfronteerd met andersoortig materiaal: eerdere (wetenschappelijke) onderzoeken of cijfers van het Kadaster en de executieveilingen. Een tweede oplossing voor dit probleem hebben we gevonden in het zoveel mogelijk positioneren van uitspraken aan de specifieke functies die de deskundigen in de problematiek innemen.

Het is gebruikelijk in kwalitatief, explorerend onderzoek te stoppen met dataverzameling voor zover het interviewen betreft op het moment dat de interviewer geen nieuwe informatie meer verkrijgt. Dit moment van 'verzadiging' bleek vooral tijdens de expertmeetings waar het belang uiteindelijk in de interactie tussen de verschillende actoren bleek te liggen en niet zozeer in het aanboren van nieuwe informatie. Toch is het niet mogelijk te spreken van een representatieve onderzoekspopulatie. Het is onmogelijk de door ons geïnterviewde personen te vergelijken met de totale populatie. Bovendien staat representativiteit in explorerend onderzoek waar het vooral gaat om het beschrijven van de problematiek, wat minder op de voorgrond dan in veel ander sociaal wetenschappelijk onderzoek. Desalniettemin zijn we er van overtuigd dat we met de hier gepresenteerde inzichten onze onderzoeksvragen ruimschoots en op relevante wijze kunnen beantwoorden. We hebben geprobeerd de gegevens op zodanige wijze te verzamelen dat ze vertaald kunnen worden naar de algemene wereld van het vastgoed. In de eerste plaats door, zoals eerder gesteld, respondenten via verschillende ingangen te benaderen: op basis van selectie vooraf, op voorspraak van andere respondenten (sneeuwbalmethode) en op basis van bekendheid in en met het debat rondom vastgoed. In de tweede plaats door daar waar mogelijk aanvullende data te bemachtigen (Kadaster, executieveilingen, CBS) en deze te confronteren met de informatie uit de interviews.

Tot slot, in de verslaglegging van dit onderzoek hebben we onze gesprekspartners veelvuldig geciteerd. Om redenen van privacy hebben we bij de duiding van deze citaten uitsluitend de organisatie opgenomen waarvoor de respondent werkzaam is en geen nadere precisering van functie, laat staan naam, gegeven. Om dezelfde reden hebben we in bijlage 1 geen opsomming van respondenten gepresenteerd, maar uitsluitend de organisaties in relatie tot de stad en de context van het gesprek (interview en/of expertmeeting) weergegeven. Uiteraard is een volledige lijst met namen van de respondenten, functies en organisaties beschikbaar.



### 3. Malafide praktijken met betrekking tot exploitatie getypeerd

In dit hoofdstuk wordt op basis van de literatuur- en deskresearch, de uitgevoerde interviews en de expertmeetings een beschrijving gegeven van de malafide praktijken met betrekking tot de exploitatie van panden. Allereerst geven we voor de G4 een korte beschrijving van de woningmarkt (paragraaf 3.1). Daarna wordt ingegaan op de verschijningsvormen (paragraaf 3.2). We presenteren daarbij telkens eerst het algemene beeld om aansluitend de couleur locale (de situatie in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) te beschrijven. Vervolgens gaan we in op de manier waarop een en ander in zijn werk gaat en welke ongewenste effecten hieraan gelieerd zijn (paragraaf 3.3). In de vierde paragraaf (3.4) staan de actoren en hun wijze van samenwerking centraal. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de aanpak. Ook hier wordt eerst een algemeen beeld gegeven en daarna passeren de aanpakken in de G4 de revue. We besluiten dit hoofdstuk in paragraaf 3.6 met een aantal conclusies.

#### 3.1 De woningmarkt in de G4 getypeerd

Omdat we in dit hoofdstuk regelmatig zullen inzoomen op de situatie in de G4 is het van belang om een beeld te hebben van de wijze waarop de woningmarkt in de G4 is opgebouwd. In bijlage 4 zijn per stad de belangrijkste feiten en cijfers met betrekking tot wonen, weergegeven. In tabel 3.1 is dit verkort weergegeven.

**Tabel 3.1** – De woningmarkt in de G4 (cijfers voor 2005)

G4	Inwoners Totaal	Woningen			Gemiddelde koopsom in €	
		Totaal	% koop	% part. huur		% soc. huur
Amsterdam	742.951	376.233	24	22	54	238.200
Den Haag	472.087	230.330	42	20	38	227.077
Rotterdam	596.407	285.982	26	21	53	166.100
Utrecht	281.011	120.810	48	14	38	219.300

*Bron: deze tabel is gebaseerd op de informatie in bijlage 4*

Uit tabel 3.1 blijkt dat er verschillen en overeenkomsten zijn tussen de situatie op de woningmarkt in de vier steden. Kijken we naar de verhouding in het soort woningen (koop, particuliere huur en sociale huur) dan onderscheiden Amsterdam en Rotterdam (veelal sociale huur) zich duidelijk van Den Haag en Utrecht (relatief veel koopwoningen). De waarde van de verkochte woningen ligt in Rotterdam gemiddeld flink lager dan in de andere drie steden.

Aan het eind van dit hoofdstuk (in paragraaf 3.6) komen we terug op de eventuele consequenties van de manier waarop de woningmarkt is opgebouwd voor de aard en aanpak van malafide exploitatie in het vastgoed.

### **3.2 Verschijningsvormen**

Malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van panden, is op basis van de literatuur (zie bijvoorbeeld VROM-Inspectie, 2003; Engbersen, Snel en Weltevrede, 2005; Depla en Veenendaal, 2005; SEV, 2005) en de overige door ons uitgevoerde onderzoeksactiviteiten te typeren met termen als illegale (onder)verhuur, huisjesmelken, intimidatie, illegale woningbemiddeling, overbewoning en illegale verhuur in relatie tot criminele activiteiten. Ondanks de diversiteit aan begrippen, kiezen wij ervoor om te spreken over de volgende drie clusters van verschijningsvormen:

- Onrechtmatige bewoning: illegale verhuur of doorverhuur van een woning aan legale of illegale personen of groepen
- Onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen: verhuur van woningen tegen hoge prijzen zonder dat er sprake is van onrechtmatige bewoning
- Onrechtmatig gebruik: het gebruik van een woning voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting en het onrechtmatig gebruik van woonpanden (als dekmantel) voor andere activiteiten

In het vervolg van deze paragraaf worden de onderscheiden verschijningsvormen nader beschreven. Goed om nu reeds aan te geven, is dat er in de door ons onderzochte vier grote steden sprake is van een 'couleur locale' als het gaat om de verschijningsvormen. Waar dit van belang is zal dit worden aangegeven.

#### ***3.2.1 Onrechtmatige bewoning***

Centraal bij onrechtmatige bewoning staat het illegaal verhuren van een woning in relatie tot het bewonen ervan. De woning wordt buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de huisvestingswet aan een derde verhuurd of de woning wordt gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder doorverhuurd. Bij huurders maken we een onderscheid tussen legale of illegale personen.

##### **Onrechtmatige bewoning door legale personen**

Binnen deze vorm is er sprake van illegale onder- of doorverhuur aan verschillende categorieën legale ingezetenen die overigens in veel gevallen in een gemarginaliseerde positie zitten en/of beschikken over een tijdelijke status. Het gaat dan in de eerste plaats om verslaafden, zwervers, asielzoekers met een verblijfsstatus en (tijdelijke seizoen)arbeiders uit het voormalige Oostblok (vooral Polen en Bulgaren, maar bijvoorbeeld ook Russen). Een middencategorie wordt gevormd door studenten, jonge stellen en (rugzak)toeristen. De laatste categorie wordt gevormd door gefortuneerde huurders ('yuppen' en 'expats') die veel willen en kunnen betalen om snel – en buiten alle wachtlijsten om – aan een etage te komen in bijvoorbeeld hartje Amsterdam.

Binnen deze vorm van onrechtmatige bewoning kan er ook sprake zijn van inwoning of medebewoning zonder toestemming of medeweten van de eigenaar.

### **Intermezzo: Groeiende steden en huisvesting in de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw**

Aan het begin van de negentiende eeuw waren de leefomstandigheden in de meeste steden uiterst beroerd. Van de 28.000 inwoners die Leiden in 1816 telde, zaten er in de winter maar liefst zo'n 7.000 in de bedeling. In de zomer van 1817 daalde dat aantal naar een kleine 3.500 mensen. In dat jaar schreef David van Lennep over de thuiswevers in Leiden: 'Driekwart van hen leven in een bedompt vertrek; zoo uitgeput van arbeid, dat de verstramde leden hen nauwelijks nog met loomen tred van de slaapstede naar het weefgetouw en van dit naar de slaapstede voeren konden.'

In de loop van de 19de eeuw trokken arbeiders massaal van het platteland naar de grote stad. Omdat er nauwelijks woonruimte was, kwamen ze terecht in vochtige keldertjes, op kamertjes, in sloppen en stegen. Amsterdam telde aan het eind van de negentiende eeuw minstens 5.000 kelderwoningen, waar meer dan 20.000 mensen leefden.

De enorme vraag naar woonruimte zorgde voor een gouden tijd voor speculanten en huisjesmelkers. De ene stadswijk met hoge, sombere huurkazernes na de andere werd uit de grond gestampt. Op kwaliteit leek niemand te letten. Soms stortten hele huizenblokken kort na de bouw weer in <sup>11</sup>.

'Wanneer zullen B. en W. toch gaan begrijpen dat, niet alleen de huizen moeten worden afgekeurd, maar dat de krotten ook moeten worden weggeruimd en de toestand ook geheel veranderd moet worden. Aan afkeuren zonder meer blijft dit groote gevaar verbonden, dat de onbewoonde krotten broeinesten van allerlei ongedierte worden en dat de stegen of gangen of sloppen de vergaarpplaatsen worden en blijven van het vuilnis uit de buurt. [...] Het komt mij voor, dat een nauwkeurige beschrijving van een aantal kamers, gelijk aan die in de vorige hoofdstukken minder noodig is, omdat de systematische opname door het hygiënisch woningtoezicht reeds heeft uitgemaakt dat 82 procent dezer éénkamerwoningen nog beneden den zeer matigen eisch van 15 m<sup>3</sup> luchtruimte per volwassene voor het woon- en slaapvertrek zijn. Er zijn in deze paria's-buurt zelfs éénkamerwoningen van 29 m<sup>3</sup> inhoud, waarin des nachts tien personen verblijven' (Hermans, 1901).

'Er bestaat echter alle aanleiding toe nog wat dieper in te gaan op enkele aspecten van armoede en verwaarlozing. In de eerste plaats de woningbouw, die, op geen enkele manier aan banden gelegd door voorschriften van de overheid, zuiver speculatief was en rijkelijk gelegenheid bood ook slecht gebouwde huizen, samengeperst in ziellose buurten, op een rendabele manier te exploiteren. De manier van bouwen in de meeste arbeiderswijken tartte in het begin van deze eeuw ieder aesthetisch en hygiënisch minimum: het alcoofsysteem, met een of twee bedsteden in een smalle donkere tussenkamer, bood weliswaar gelegenheid ook in kleine woningen vrij grote gezinnen te bergen, maar voldeed geenszins aan redelijke eisen van volkshuisvesting [...] Hoewel in het begin dezer eeuw wel verbetering viel te constateren waren de woningtoestanden te Rotterdam nog steeds ongunstiger dan in andere grote steden. In 1909 bedroeg het aantal eenkamerwoningen te Amsterdam 5.396, d.w.z. 11,5% van het totale aantal woningen, te Rotterdam 10.379 (11,5%) en te Den Haag 8.202 (12%). Het gemiddelde aantal bewoners van deze woningen was te Amsterdam 2,2, te Rotterdam 2,9 en te Den Haag 2,1. De ernstigste mate van overbevolking komt aan het licht door de aantallen eenkamerwoningen, bewoond door vijf of meer personen, te vergelijken. Te Amsterdam kwamen 1.907 van dergelijke overvolle woningen voor, te Rotterdam 2.068 en te Den Haag 900' (Bouman en Bouman, 1952).

---

<sup>11</sup>. Bron: Teleac – Krotten, Kelderwoningen en huurkazernes. Zie [www.20eeuwnederland.nl](http://www.20eeuwnederland.nl).

### **Onrechtmatige bewoning door illegale personen**

Binnen deze vorm is er sprake van illegale onder- of doorverhuur aan illegale vreemdelingen. Het verlenen van huisvesting aan personen zonder geldig verblijfsdocument is per definitie niet toegestaan en strafbaar. Illegale vreemdelingen vinden op verschillende manieren onderdak. Langdurig onderzoek onder illegale vreemdelingen heeft laten zien dat de meerderheid (60%) van hen bij familie of vrienden inwoont (Burgers, 1999). In een latere studie blijkt bijna de helft van de illegale vreemdelingen bij familie en vrienden in te wonen. Daarnaast huurt ongeveer eenderde van de illegale vreemdelingen een kamer van een particuliere verhuurder. Een beperkt aantal illegale vreemdelingen blijkt volledig afhankelijk van charitatieve (kerkelijke) opvanginstanties (Engbersen et al., 2002). Veel illegale vreemdelingen 'duiken' onder in de eigen etnische gemeenschap die landgenoten zonder verblijfsdocumenten onder specifieke voorwaarden opvangt en ondersteunt. Engbersen et al. (1999) beschrijven in dit verband drie patronen van ondersteuning. Een patroon van substantiële ondersteuning gebaseerd op altruïstische motieven waarbij illegalen veelal gratis inwonen bij familie of vrienden. In de tweede plaats een marktpatroon gebaseerd op financieel gewin waarbij illegalen (soms fors) betalen voor hun woonruimte. Tot slot beschrijven Engbersen et al. een derde patroon van begrensde ondersteuning waarbij instrumentele en altruïstische motieven met elkaar verstrengeld zijn (1999: 228-233).

Bovendien varieert de huisvestings situatie van illegale vreemdelingen in termen van tijdelijkheid: zo kan er sprake zijn van tijdelijke huisvesting waarbij er tussen het land van herkomst en Nederland wordt gependeld, van seriële huisvesting op steeds verschillende adressen of van langduriger verblijf op een vast adres. Inwoning of medebewoning bij familie of kennissen – zonder toestemming of medeweten van de eigenaar – komt binnen deze vorm van onrechtmatige bewoning ook voor.

Voor beide vormen van onrechtmatige bewoning geldt dat deze plaatsvinden omdat er simpelweg een markt voor is. Het is een kwestie van vraag en aanbod binnen de schaarse woningmarkt in de grote steden. De huurders hebben om verschillende redenen geen toegang tot de reguliere woningmarkt of willen c.q. kunnen niet handelen naar de regels<sup>12</sup> waardoor ze aangewezen zijn op de informele en parallelle huisvestingsmarkt. Het mag duidelijk zijn dat er wederzijdse belangen zijn tussen huurder, tussenpersoon en soms verhuurder. Uit de literatuur met betrekking tot de huisvesting van illegale vreemdelingen (Mahler, 1995; Burgers en Engbersen, 1999; Engbersen et al., 1999; Leerkes et al., 2004) komt verder naar voren dat de meer gevestigde illegalen of leden van de eigen etnische gemeenschap ook geld verdienen aan het huisvesten van illegalen, bijvoorbeeld als bemiddelaar of als huisbaas.

---

<sup>12</sup>. Ze willen bijvoorbeeld niet op een jarenlange wachtlijst of kunnen zich als illegaal niet kenbaar maken bij de Nederlandse autoriteiten.

### **3.2.2 Onrechtmatige bewoning – de couleur locale**

In deze paragraaf gaan we nader in op de wijze waarop onrechtmatige bewoning zich manifesteert in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

Blijkens de gevoerde interviews speelt onrechtmatige bewoning in **Amsterdam** zich grotendeels af in de onderhuursfeer, maar werd dit lange tijd niet als een probleem ervaren. Na de Bijlmerramp werd het de gemeente pijnlijk duidelijk dat de illegale onderhuur wel degelijk een groot probleem was. Er werden lichamen van personen aangetroffen die niet bekend waren op woonadressen en daarnaast werden er – op basis van de GBA – personen als vermist opgegeven die al lang niet meer op een adres bleken te wonen. De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) bleek op dat moment zodanig vervuild te zijn dat men niet wist wie en hoeveel mensen er op de getroffen adressen woonachtig waren <sup>13</sup>.

Ondanks de activiteiten van project 'Zoeklicht' <sup>14</sup> – en meer recentelijk ook van de woningcorporaties <sup>15</sup> – dat naar aanleiding van de Bijlmerramp werd opgericht, komt illegale onderhuur van corporatiewoningen in Amsterdam nog veel voor. Schattingen over de omvang hiervan lopen uiteen van 5 tot 20% <sup>16</sup>. Dat is niet vreemd in een stad waar de woningnood hoog is en de wachtlijsten groot zijn. Overigens laten de resultaten van Zoeklicht een minder ernstig beeld zien. In 10 à 12% van de woningen die zij bezoeken, is daadwerkelijk sprake van illegale onderhuur <sup>17</sup>. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de bewoners een week van tevoren ingelicht worden over de geplande Zoeklichtcontrole en dus (bewust) de kans krijgen zich uit de voeten te maken.

Huurders die langere tijd naar het buitenland vertrekken of gaan samenwonen, hebben redenen om hun woning onder te verhuren. Voorbeelden zijn extra inkomsten door een hogere huur te vragen, het voor de zekerheid aanhouden van de woning om daarin terug te kunnen keren, het helpen van vrienden of bekenden en allerlei adresgerelateerde fraudes (behoud van studiebeurs voor uitwonende, behoud van huursubsidie of behoud van uitkering voor alleenstaande, et cetera).

De grootste groep onderhuurders bestaat volgens de deskundigen uit studenten en starters. Een kleinere groep bestaat uit mensen waarvan de relatie is verbroken en die

---

<sup>13</sup>. Ook recentelijk blijkt de GBA in Amsterdam niet op orde te zijn. De Dienst Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam maakte op 30 oktober 2006 in het televisieprogramma Netwerk bekend dat ruim honderdduizend Amsterdammers niet op het opgegeven adres wonen (zie [www.netwerk.tv/index.jsp?p=items&r=deze\\_week&a=250108](http://www.netwerk.tv/index.jsp?p=items&r=deze_week&a=250108)).

<sup>14</sup>. Op project Zoeklicht gaan we bij de aanpak nog nader in.

<sup>15</sup>. Bij het bespreken van de aanpak gaan we uitgebreider in op het project Zoeklicht en de rol van woningcorporaties.

<sup>16</sup>. Woningcorporatie AWW treft in 5% van de woningen situaties van illegale onderhuur aan. Aangezien dit (ook volgens de woningcorporatie zelf) slechts het topje van de ijsberg is, is het goed mogelijk dat een nog veel groter deel van de woningen illegaal wordt onderverhuurd.

<sup>17</sup>. In de Diamantbuurt en ook in Zuidoost ligt dit percentage volgens Dienst Wonen overigens opvallend hoger.

snel woonruimte nodig hebben. Een eveneens kleine groep bestaat uit arbeiders uit Oost Europa of illegalen. Ten slotte wordt een deel van de onderverhuurde woningen gebruikt voor criminele activiteiten. De Dienst Wonen is niet in staat echte hotspots aan te duiden als het gaat om illegale onderhuur.

Dat het verwerven van extra inkomsten een belangrijk motief is, blijkt uit de groei van de illegale bemiddelingsbureaus die zich als tussenschakel hebben opgeworpen (Beusekamp, 2005; Moll, 2004). Hiervan zijn er in Amsterdam veel, zo blijkt ook uit een Amsterdams politieonderzoek onder de naam 'Siena'. Volgens de Dienst Wonen zijn er tussen de 300 en 400 woningbemiddelaars c.q. kamerbemiddelingsbureaus actief (volgens anderen ligt dit aantal echter een stuk lager) waarvan er 80 een vergunning hebben<sup>18</sup>. Deze certificering wil echter nog niet zeggen dat zij altijd volledig bonafide opereren, aldus onze respondenten bij de Dienst Wonen.

Bij malafide bemiddelingsbureaus lijken de contacten met potentiële (ver)huurders veelal via internet<sup>19</sup>, mobiele telefoonnummers en prijzige 0900-nummers te lopen (Beusekamp, 2005). Onderhuurders kunnen aan dergelijke bureaus behalve de (soms hogere) huur ook – soms aanzienlijke<sup>20</sup> – bemiddelingskosten betalen. Huurders krijgen overigens wel een 'officieel' contract. In sommige gevallen staat hierin opvallend genoeg de beperking dat onderverhuur is verboden. In andere gevallen is sprake van tijdelijke contracten, terwijl dit wettelijk gezien niet mogelijk is. Malafide kamerbemiddelingsbureaus kunnen zelfs huurovereenkomsten afgeven waarin staat dat de huurder niet mag door- of onderverhuren. Het kan voor sommige bemiddelaars interessant zijn om de huurder zo snel mogelijk weg te krijgen om opnieuw bemiddelingskosten te kunnen incasseren. In het inmiddels afgeronde rechercheonderzoek werden uiteindelijk negen woningbemiddelaars opgepakt op verdenking van oplichting. Een van hen beschikte over wel 140 sleutels van woningen die hij voor verhuurders 'beheerde'.

Onrechtmatige bewoning van corporatiewoningen wordt door de gemeente **Den Haag** niet echt als een probleem ervaren. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de corporaties zelf. Het probleem is ook minder groot omdat corporaties in Den Haag zelf inzage hebben in de GBA. Ondanks het feit dat een aantal corporaties de aanpak te duur en te tijdrovend vindt, zijn er verschillende corporaties die voor deze problematiek een project woonfraude hebben opgestart. Doordat de koppeling van bestanden pas recent is gemaakt, zijn de resultaten hiervan echter nog niet bekend.

Op basis van (overlast)meldingen concluderen respondenten dat onrechtmatige bewoning veelal bestaat uit illegale onderhuur. Slechts een enkele keer zou het om hennep-

---

<sup>18</sup>. Alleen Amsterdam en Den Haag kennen een vergunning voor woningbemiddelaars.

<sup>19</sup>. Er is sprake van goed vormgegeven anonieme sites, met mooie foto's (zonder perceelnummers) en bereikbaarheid via prepaid 06-nummers.

<sup>20</sup>. Eén rechercheur maakte melding van een vrouw die achtduizend euro aan bemiddelingskosten had betaald. Het is echter gebruikelijker dat deze bemiddelingskosten in de orde van grote van enkele honderden euro's liggen.

kwekerijen gaan. Wanneer er geen sprake is van overlast probeert de corporatie ook wel in onderling overleg tot een oplossing te komen.

Over de omvang van de problematiek en specifieke hotspots is weinig bekend. Minder dan in Amsterdam lijkt het bij illegale onderhuur te gaan om studenten. Vaker zou het gaan om illegalen of andere kwetsbare groepen. Hierbij kunnen ook bemiddelingsbureaus of koppelbazen betrokken zijn (Hoorn, 2004). Indien het gaat om de doorverhuur van particuliere woningen is het meestal onduidelijk of deze banden hebben met de particuliere eigenaren.

Ten slotte maken sommige respondenten melding van fraude met identiteitsbewijzen en inkomensverklaringen om een huurwoning in Den Haag te krijgen. Wanneer dit wordt geconstateerd, kan de corporatie overgaan tot uitzetting.

Onrechtmatige bewoning van corporatiewoningen wordt in **Rotterdam** minder als een probleem gezien dan in Amsterdam en Utrecht en krijgt van de opsporingsteams dan ook minder aandacht. Ook in Rotterdam zijn de woningcorporaties zelf voor de opsporing van onrechtmatige bewoning. Woningcorporatie de Nieuwe Unie is hierin bijvoorbeeld actief. Het feit dat onrechtmatige bewoning van corporatiewoningen minder als een probleem wordt gezien dan in bijvoorbeeld Amsterdam lijkt ook te worden veroorzaakt doordat er in Rotterdam voldoende alternatieve woongelegenheden is te vinden in het particuliere circuit. Het probleem concentreert zich dus op andere locaties.

Volgens schattingen is tussen de 5 en 10% van het sociaal huurbezit in **Utrecht** onrechtmatig bewoond. Bij de gemeente bestaat het vermoeden dat er met name veel illegale verhuur plaatsvindt in de Utrechtse wijken Kanaleneiland, Overvecht, Zuilen en Hoograven (De Volkskrant, 4 september 2004).

Tot voor kort waren corporaties hierin volgens de gemeente nauwelijks geïnteresseerd. Alleen wanneer er geen huur betaald werd of indien er sprake was van overlast kwamen deze in actie. Tegenwoordig is er meer aandacht voor het fenomeen. Voor woningcorporaties is leefbaarheid immers een promotiemiddel geworden en wanneer een woning (gedwongen) vrijkomt, kan de huur eerder omhoog.

Bij illegale doorverhuur lijkt het in Utrecht vooral te gaan om eenpersoonshuishoudens (veelal studenten). De onderverhuurder houdt zijn woning aan wanneer hij verhuist en schrijft zich niet uit bij de gemeente. Voor de gemeente Utrecht vormen dit soort adresgerelateerde fraudes<sup>21</sup> en de oneerlijke woonruimteverdeling die dit tot gevolg heeft het motief om tot aanpak over te gaan. Tot nu toe lijkt het hierbij niet om grootschalige onderverhuurzaken te gaan. Bij de gemeente zijn er ook nauwelijks malafide kamerbemiddelingsbureaus bekend.

---

<sup>21</sup>. De onderhuurder ontvangt bijvoorbeeld nog steeds huursubsidie of er is sprake van uitkeringsfraude omdat de onderhuurder eigenlijk samenwoont.

Behalve aan studenten wordt op een kleinere schaal ook aan illegalen doorverhuurd:

*'Een enkele keer komt de verhuur van matrassen voor en soms komen de opsporende instanties ook pensions tegen waar Bulgaren, Russen of Roemenen in zitten. Kennelijk is er voor hen in de buurt toch werk te vinden' (Gemeente Utrecht).*

Heel zelden komt het voor dat illegalen in Utrecht in bedrijfspanden worden gehuisvest. Dit kan gevaarlijke situaties opleveren omdat dan bij een brand onduidelijk is dat een pand illegaal voor bewoning wordt gebruikt.

Vaker komt het voor dat in woningen de begane grond die eigenlijk een andere bestemming heeft, illegaal wordt verbouwd en verhuurd aan studenten of een enkele keer aan illegalen. Hier heeft men bij de gemeente Utrecht minder problemen mee, omdat van deze locatie al bekend is dat er mensen wonen.

### ***3.2.3 Onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen***

Binnen deze vorm hebben we het over onregelmatigheden in de particuliere sector, waarbij het in principe niet gaat om illegale huisvesting of huisvesting van illegalen<sup>22</sup>. Hierbinnen vinden we bijvoorbeeld de traditionele huisjesmelker die zijn huurders uitbuit, de huiseigenaar die zijn huurder door intimidatie probeert weg te krijgen of de huizenbezitter die zijn panden laat verkrotten.

### ***3.2.4 Onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen – de couleur locale***

Onze respondenten komen de traditionele huisjesmelker die zijn panden laat verkrotten in **Amsterdam** weinig tegen. Daarvoor zijn de panden, net als in Utrecht, te veel waard. Het lijkt interessanter een pand op te knappen en voor veel geld te verhuren.

De grootste particuliere verhuurder heeft in Amsterdam 200 à 300 panden. De meeste verhuurders zijn overigens veel kleiner en hebben één tot maximaal tien panden. Volgens de Dienst Wonen van de gemeente telt Amsterdam ongeveer tien bekende slechte particuliere verhuurders. De kennis over deze verhuurders ligt verspreid bij de verschillende stadsdelen; er is geen centrale registratie. Deze malafide verhuurders zorgen er over het algemeen wel voor dat hun panden in redelijke staat verkeren en betalen meestal ook netjes hun belasting.

Behalve als dader komen particuliere verhuurders in Amsterdam een enkele keer ook als slachtoffer naar voren. Immers, net als woningcorporaties kan het gebeuren dat zij tegen het fenomeen onderverhuur aanlopen. Voor de particuliere verhuurder is dit overigens alleen problematisch als deze hierdoor de huur niet kan verhogen.

In de praktijk heeft een particuliere verhuurder hiervoor echter al meer mogelijkheden dan de sociale verhuurders. Met de voorgenomen invoering van de huurliberalisatie

---

<sup>22</sup>. Vanzelfsprekend kan de huisvesting van illegalen ook in particuliere huurwoningen plaatsvinden. Wij hebben er echter voor gekozen om dit thema bij onrechtmatige bewoning te behandelen.



worden deze mogelijkheden nog verruimd<sup>23</sup>. De angst bestaat dat bestaande huurders door deze ontwikkeling een prijs op hun hoofd zullen krijgen: bij nieuwe huurders kan de huur immers flink worden verhoogd.

Over dit laatste maakt onder andere het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) zich veel zorgen. Deze organisatie komt als een van de weinigen in Amsterdam op voor de belangen van particuliere verhuurders. Aan de hand van de meldingen die bij het ASW binnenkomen is het mogelijk een beeld te schetsen van de problematiek op dit gebied. In 2004 kwamen 309 meldingen binnen (Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag, 2005: 10-13):

- 87 meldingen over het niet houden aan huur(prijs)wetgeving (vragen sleutelgeld, ongegronde huuropzegging, afnemen van zolderkamers, et cetera);
- 38 meldingen over onderhoudsproblematiek (achterstallig onderhoud);
- 23 meldingen over woonruimteverdeling (kamerbemiddelingsbureaus, verbod tot inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie);
- 161 meldingen over allerlei vormen van onheuse bejegening, intimidatie en (dreiging met) geweld tegen huurders.

Uit deze publicatie blijkt ook dat de meeste meldingen afkomstig zijn uit Oud-Zuid, Oud-West en de Binnenstad (de vooroorlogse wijken met een grote particuliere woningvoorraad). Volgens het ASW vormen deze meldingen echter slechts het topje van de ijsberg:

*'Lang niet alles komt hier terecht natuurlijk. Achter iedere klacht zitten er tien. Dan heb je het dus over duizenden gevallen. Alleen de mensen met een hoge opleiding die hun rechten kennen en mensen die niet bang zijn uitgevallen, komen hier'.*

De bereidheid om melding te maken van exorbitante huren is volgens het ASW de laatste jaren behoorlijk afgenomen. Opvallende meldingen zijn die van huurders die in korte tijd soms wel vijf huiseigenaren hebben, die niet meer weten wat er aan de hand is en aan wie zij de huur moeten betalen. Ook komen er meldingen binnen van huurders die bij thuiskomst nieuwe meubels en een nieuwe huurder in hun woning aantreffen. Een recent fenomeen noemt het ASW de ingebruikname van zolders als extra woonruimte. De gezamenlijke zolder (die eerder officieel functioneerde als berging van

---

<sup>23</sup>. De plannen zijn op dit moment als volgt: wanneer de WOZ-waarde van woningen hoger ligt dan een bepaalde waarde (voor Amsterdam en Utrecht circa 195.000 euro, voor Rotterdam circa 150.000 euro) geldt straks het puntensysteem niet meer en worden de huurprijzen vrijgegeven. Dit geldt alleen voor nieuwe huurders aangezien er voor bestaande huurders nog wel enige bescherming blijft bestaan (voor hen mogen de huurprijzen dan jaarlijks met maximaal 4% bovenop de inflatie worden verhoogd). Voor huiseigenaren die onder deze grens vallen wordt het hierdoor interessant de waarde van de woning te proberen te vergroten.

bestaande huurders) wordt – zonder hiervoor compensatie aan te bieden – leeggevoerd en verbouwd tot een extra te verhuren woning.

Het ASW krijgt ook meldingen binnen over gevallen van bedreiging en intimidatie. In een enkel geval zou het zelfs gaan om knokploegen, maar dit lijkt geen dagelijkse gang van zaken, aldus een van onze respondenten. Intimidatie (bijvoorbeeld met behulp van een brief van een advocaat met dreigende taal) of kleine pesterijen zouden vaak al voldoende zijn, omdat huurders zich niet altijd bewust zijn van hun rechten en zich soms gemakkelijk laten intimideren. In andere gevallen hebben huiseigenaren een langere adem en laten zij hun pand bewust verloederen om de huurder weg te jagen. Gezien de goede staat van onderhoud van de Amsterdamse panden, lijkt dit in Amsterdam echter beduidend minder voor te komen dan in Rotterdam of Den Haag.

Verhuurders hebben voor de hiervoor genoemde strategieën goede redenen. Immers, door de krapte op de woningmarkt kunnen zij een nieuwe huurder soms gemakkelijk het dubbele of driedubbele aan huur vragen, aldus verschillende respondenten. Ook het splitsen van woningen kan lucratief zijn. Meer huurders betekenen immers over het algemeen ook meer huurinkomsten en wanneer de kans zich voordoet, maakt een verhuurder hiervan graag gebruik <sup>24</sup>. De woning dient op dat moment echter wel vrij te zijn van huurders.

Ook bij de illegale verhuur van particuliere woningen kunnen bemiddelingsbureaus in Amsterdam een rol spelen. Zo komt het voor dat mensen die voor langere tijd in het buitenland verblijven hun huis door een bemiddelingsbureau laten verhuren. Dit is vaak in strijd met de huisvestingsvergunningen en vindt vaak plaats zonder de benodigde vergunningen van de bemiddelaar (Moll, 2004).

Als een huiseigenaar van plan is zijn pand te verkopen, levert de verkoop zonder huurders ook meer op. Er zijn huiseigenaren die zich specialiseren in het opkopen van verhuurde panden om vervolgens de zittende huurders weg te krijgen en het pand met winst te verkopen. Eigenlijk hebben we het dan echter over een vorm van speculatie, die niet zozeer te maken heeft met een malafide manier van exploitatie. In hoofdstuk 4 gaan we hierop uitgebreider in.

**Den Haag** staat bekend om zijn huisjesmelkers die actief zijn in de particuliere huursector. Het gaat hierbij zowel om een aantal grote als om vele kleine huisjesmelkers:

*'Er zitten natuurlijk ook kleintjes tussen die drie of vier panden hebben. Maar je hebt ook de grote jongens die 40 panden in hun bezit hebben. Daar zie je dat een deel legaal is aangezien zij een vergunning daarvoor hebben. Maar een groot deel gebeurt illegaal en daar richten wij ons op' (Gemeente Den Haag).*

---

<sup>24</sup>. Zo zijn door een ambtelijke fout in het verleden in drie dagen tijd duizenden woningen gesplitst. Daar heeft het ASW nog jaren last van gehad. Zie ook Blokker en Visser (1993).

Volgens de gemeente zijn deze huisjesmelkers in veel gevallen van Hindoestaanse of Turkse komaf. Zij bieden behalve aan de eigen gemeenschap ook huisvesting aan andere etnische groepen. Zo verblijven er volgens Kloosterboer et al. (2002) veel Turkse Bulgaren in Den Haag, die mede door hun beheersing van de Turkse taal vooral contacten onderhouden met leden van de Turkse gemeenschappen in Den Haag<sup>25</sup>. Kloosterboer et al. spreken alleen al over enkele duizenden illegale Bulgaren die zich recentelijk in Den Haag hebben gevestigd (2002: 7). Alhoewel de auteurs van dit onderzoek niets vermelden over de relatie tussen de huurder en verhuurder, schrijven zij wel dat het beheersen van de Turkse taal voor de positie op de huisvestingsmarkt voor de Bulgaren van belang is. Dit zou er op kunnen wijzen dat de Turkse Bulgaren in De Den Haag in belangrijke mate huren van of via Turkse bemiddelaars dan wel verhuurders (cf. Kloosterboer et al., 2002). In wijken zoals Regentes-Valkenbos en Laak is een concentratie van Polen en Poolse winkels te zien. Daarnaast bevinden zich er veel (deels illegale) Afrikanen, bijvoorbeeld uit Ghana (Van Hoorn, 2004). Andere wijken waar huisjesmelkers seizoenarbeiders en illegalen uitbuiten, zijn Transvaal en Rustenburg-Oostbroek. Volgens een respondent bij de gemeente gaat het waarschijnlijk om duizenden arbeiders.

Sommige deskundigen maken melding van de aanwezigheid van intermediairs die bemiddelen tussen de eigenaar en de huurder. Zij regelen bijvoorbeeld de huisvesting van seizoenarbeiders. Het zou kunnen dat ook uitzendbureaus hier een rol spelen. Met het loslaten van het vergunningstelsel voor uitzendbureaus en de sterke economische groei is ook de uitzendbranche enorm gegroeid en het is de verwachting dat ook het aantal malafide opererende (niet) geregistreerde uitzendondernemingen is toegenomen (Zuidam en Grijpstra, 2004). Volgens de gemeente zouden er netwerken bestaan van uitzendbureaus, koffiehuisen en huisjesmelkers (cf. Van Hoorn, 2004). Het is onduidelijk waar deze vermoedens op gebaseerd zijn. Zuidam en Grijpstra (2004) wijzen op het bestaan van een klein aantal niet-geregistreerde uitzendondernemingen in de vorm van 'criminele organisaties die zich bezig houden met het hele traject rond illegalen, dus zowel de komst naar Nederland voorbereiden, huisvesting regelen, valse documenten verschaffen en werk verzorgen' (Zuidam en Grijpstra, 2004: 47). Overigens blijkt ook deze informatie gebaseerd te zijn op uitspraken van deskundigen en niet zozeer op 'harder materiaal' uit bijvoorbeeld afgeronde opsporingsonderzoeken.

De gemeente krijgt jaarlijks ongeveer duizend meldingen binnen van omwonenden over overlast en hiermee gepaard gaande gevolgen voor veiligheid en leefbaarheid. In 2004 werd er door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) op 325 van dit soort meldingen actie ondernomen; 63 keer werd een pand gesloten omdat de woonsituatie levensbedreigend was; 265 huiseigenaren kregen een aanschrijving wegens overbe-

---

<sup>25</sup>. In Bulgarije woont een Turkse minderheid die het onder meer moeilijk heeft op de Bulgaarse arbeidsmarkt en al sinds jaren naar Turkije en verschillende West-Europese landen als Nederland, België en Italië migreert (cf. Zuidam en Grijpstra, 2004: 18-19).

woning of onderhoudsgebreken (Van Hoorn, 2004). Eén van de vormen van overbewoning waar deskundigen op wijzen betreft de zogenaamde matrassenverhuur waar 150 tot 200 euro per maand voor zou worden gevraagd. Deze vorm van overbewoning schijnt bovendien samen te gaan met gevaarlijke situaties rondom gas en elektra, die ook gevaar voor de directe woonomgeving met zich mee kunnen brengen. In 2004 werden er bij controles 63 panden direct gesloten, omdat er sprake was van een levensbedreigende situatie door geknoei met gas en elektra (Haagsche Courant, 10 februari 2005).

Kloosterboer et al., die zich baseren op 124 door de Bulgaren zelf ingevulde vragenlijsten, beschrijven dat Bulgaren de kamer waarin zij slapen delen met twee tot drie andere Bulgaren en gemiddeld 140 Euro voor een bed betalen. De belangrijkste klachten die de Turkse Bulgaren naar voren brengen richten zich echter op de slechte hygiëne (smerig, kakkerlakken en muizen) in relatie tot de hoge huur en niet zozeer op het gebrek aan privacy zoals men wellicht zou verwachten (2002: 24-25).

Tot slot worden huurders in Den Haag – net zoals bijvoorbeeld in Amsterdam geconfronteerd met problemen van intimidatie.

Naar schatting zijn er in **Rotterdam** zo'n 17.000 particuliere eigenaren die 50.000 panden verhuren. Wanneer het gaat om onregelmatigheden rond de verhuur hiervan spreekt men in Rotterdam in een aantal gevallen van illegale verblijfsinrichtingen. In de eerste plaats wordt dan gedacht aan valsheid in geschrifte (iemand zegt op een bepaald adres te wonen, maar doet dit niet), onveilig gesplitste panden, overbewoning (meer mensen onderbrengen dan volgens de (splittings)vergunning mogelijk is) en uitbuiting van illegalen of mensen met weinig geld (Ayadi, 2004).

In 2004 schatte de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) dat er in Rotterdam minimaal 7.000 particuliere woningen illegaal zouden worden verhuurd <sup>26</sup>. Medewerkers van het interventieteam in Rotterdam Charlois vermoedden destijds dat 2.000 van deze illegale kamers in de Tarwewijk gesitueerd zouden zijn (Keunen, 2004).

Illegalen die in Rotterdam worden aangetroffen, werken veelal in het Westland of in de eigen in Rotterdam gesitueerde (informele) etnische economie (cf. Staring, 2001) en lopen het risico te worden uitgebuit door malafide huiseigenaren, aldus onze respondenten. Hetzelfde geldt voor legaal hier verblijvende Polen voor wie er weinig goedkope woonruimte bestaat. Ook zij wonen vaak onder slechte omstandigheden.

Deskundigen geven aan dat dit alles negatieve effecten op de buurt kan hebben in termen van vervuiling en overlast. Verkrotting en achterstallig onderhoud kunnen van invloed zijn op de leefbaarheid in en om panden. Charlois, Feyenoord en Delfshaven – belangrijke eind negentiende-eeuwse wijken met gewone arbeiderswoningen – worden in dit verband door een deskundige werkzaam bij de gemeente als de probleemgebieden gezien.

---

<sup>26</sup>. Dit is exclusief ongeveer 13.000 illegaal verhuurde corporatiewoningen.

Malafide eigenaren werken volgens onze respondenten geregeld met stromannen om uit het zicht te kunnen blijven (De Volkskrant, 16 juni 2005). Tussen deze eigenaren zitten behalve autochtone Nederlanders ook veel Hindoestanen waarbij de gemeente soms moeite heeft hun identiteit te achterhalen. De stroman of beheerder blijkt in veel gevallen verantwoordelijk voor de exploitatie van het pand en zonodig maakt deze voor het ontruimen van 'zijn' panden gebruik van geweld en bedreiging, aldus één van de Rotterdamse respondenten.

### **Intermezzo: Een wijk in transitie – De Tarwewijk**

De Tarwewijk in Rotterdam staat bekend als achterstandswijk en concentratiegebied van problemen. In de Tarwewijk spannen verschillende specifieke straten de kroon wat betreft de cumulatie van problemen: de Bas Jungeriusstraat, de Millinxstraat, de Katendrechtse Lagedijk en de van oudsher statige Dorchtselaan. Deze laatste vormt het startpunt van onze wandeling door de Tarwewijk. We lopen via de Dorchtselaan de Tarwewijk in: een drukke straat met vooral veel winkelpanden op straatniveau met daarboven woningen. Er staan opmerkelijk veel huizen te koop aangeboden via de gebruikelijke makelaarskantoren of 06-nummers van particuliere verkopers. Voor een straat die te boek staat als een echte probleemstraat valt de staat van de huizen alleszins mee; gezien het grote aantal containers en steigers wordt een deel van de panden ook flink opgeknapt. Opvallend zijn ook de regelmatig terugkerende posters op de ramen met de boodschap dat hier een wietplantage is opgerold. We lopen de Millinxstraat in. Het eerste gedeelte van de panden in deze straat biedt een grimmige aanblik; deuren en ramen van verschillende panden zijn dichtgetimmerd of vervangen door stalen platen. Dit gedeelte van de straat is compleet verlaten en veel panden ogen leeg. Wat verderop in de Millinxstraat staan de opgeknapte panden met keurig gezandstraalde gevels, strakke kozijnen met houtwerk dat knap in de verf zit. Hier is duidelijk gewerkt aan de stadsvernieuwing. Tussen de opgeknapte panden vallen de verlaten panden in het bezit van onwelwillende of wellicht onvermogende eigenaren extra op. Pas echt spookachtig wordt het als we richting de Voetjesstraat en de Bas Jungeriusstraat gaan. Hier staan op het eerste gezicht verlaten panden, maar te zien aan de dikke dichte gordijnen die af en toe opzij worden geschoven, zijn de woningen toch bewoond. Van een teken van stedelijk leven is echter nauwelijks sprake: er is niemand op straat, auto's zijn er nauwelijks en de gebruikelijke bedrijvigheid in dit soort buurten ontbreekt. Veel ramen zijn afgeplakt met oude, vergeelde kranten, hermetisch afgesloten met lamellen of eenvoudigweg met planken dichtgetimmerd. We vermoeden dat de 'bewoners' van deze panden op dit tijdstip aan het werk zullen zijn. Door de sombere staat van de huizen geeft het een idee van een 'spookstadje'. Tot slot bekijken we de Katendrechtse Lagedijk. Hier worden veel panden gesloopt en dus staan er veel hekken en bouwcontainers. Het contrast is groot: leegstaande panden met ramen zonder glas en om de hoek keurige huisjes met Hollandse voortuintjes en hangplantjes aan de gevel. De stedelijke renovatie die in volle gang is, zal ongetwijfeld zijn effecten hebben op de leefbaarheid voor de huidige en toekomstige bewoners. Duidelijk is dat de transitiefase waarin delen van de Tarwewijk zich momenteel bevindt, allerlei mogelijkheden biedt voor bewoners die het op de legale huisvestingsmarkt moeilijk hebben. Er gebeurt meer achter de muren van de panden in de Tarwewijk dan wij hebben kunnen zien.

In **Utrecht** is er volgens onze respondenten nauwelijks (meer) sprake van traditionele huisjesmelkers. Er zijn in Utrecht slechts weinig grote eigenaren die het niet goed op orde hebben. Enkelsten hebben zich zelfs verenigd en willen gecertificeerd worden, aldus respondenten van de gemeente.

De helft van de particulier verhuurde woningen in Utrecht is – volgens onze respondenten – in het bezit van etnische minderheden (vooral Surinamers en Turken). Zij verhuren aan mensen binnen de etnische gemeenschap, studenten en jonge tweeverdieners. Deze laatste twee groepen zitten het liefst zo dicht mogelijk in het oude centrum, waar de huurprijzen hoog zijn en waar, evenmin als in Amsterdam, van achterstallig onderhoud weinig sprake is. Door grote stadsvernieuwingsprojecten is er echter ook in minder populaire wijken veel geïnvesteerd. In Utrecht is dan ook slechts sprake van enkele verkrotte panden (zie ook paragraaf 3.5, de aanpak).

Toch komen onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen wel degelijk voor. Zo stuit de gemeente wel personen die een uitzendbureau voor Polen hebben en die hen daarnaast onderdak bieden. Daarnaast komt het voor dat studenten die in Utrecht traditioneel de panden van de huisjesmelker bewonen, worden vervangen door meerdere Polen op een kamer. Dit zorgt weer voor overlast en brandgevaarlijke situaties. Achterblijvende studenten worden vervolgens weggepest om nog meer ruimte vrij te maken voor Polen.

### **3.2.5 Onrechtmatig gebruik**

Bij het onrechtmatig gebruik van woningen gaat het om het gebruik van de woning voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting of het gebruik van panden (als dekmantel) voor criminele activiteiten. Hier maken we een tweedeling in onrechtmatig gebruik door herbestemming van de woning en in onrechtmatig gebruik in relatie tot criminele activiteiten in de woning.

#### **Onrechtmatig gebruik door herbestemming van panden**

Binnen deze vorm kan er sprake zijn van verkamering van de woning om deze in te richten als illegaal pension, hotel of voor beddenverhuur (overbewoning). Een hieraan gelieerde vorm van herbestemming is het al genoemde gebruik van bedrijfspanden om daarin illegalen te huisvesten of het onrechtmatig verbouwen en verhuren van voormalige winkelpanden op de begane grond tot woongelegenheid <sup>27</sup>.

#### **Onrechtmatig gebruik in relatie tot criminele activiteiten**

Binnen deze vorm zijn we tijdens het onderzoek vooral gestuit op het onrechtmatig gebruik van panden voor de wietteelt. Daarnaast worden panden gebruikt voor drugs-

---

<sup>27</sup>. Permanente bewoning van recreatiewoningen is ook een vorm van onrechtmatig gebruik. Deze vorm laten we – gezien het feit dat we ons op de G4 en niet op het buitengebied richten – buiten beschouwing.

handel en -smokkel<sup>28</sup> (Salome, 2004), vrouwenhandel, illegale prostitutie en mensen-smokkel<sup>29</sup>. In dit laatste geval gaat het dan om *safehouses*, panden in beheer van mensensmokkelaars waar gesmokkelde migranten in afwachting van hun verdere reis naar het bestemmingsland heimelijk en soms ook onvrijwillig verblijven (Staring et al., 2005). Tot slot blijkt dat er in panden activiteiten worden ontplooid die financieel gezien een dermate laag rendement hebben dat het zeer aannemelijk is dat er geld witgewassen wordt. Voorbeelden van gelegenheden waar dit soort praktijken kunnen plaatsvinden, zijn (illegale) hotels, oosterse supermarkten (toko's), oosterse videotheken of beluizen op toplocaties<sup>30</sup> terwijl er weinig klandizie is of wordt toegelaten en er nauwelijks omzet wordt gedraaid<sup>31</sup>.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er tussen onrechtmatig gebruik van woningen en onrechtmatige bewoning regelmatig een relatie te vinden is. Zo schetsen deskundigen ons situaties waarbij grote aantallen Poolse werknemers in illegale pensions worden ondergebracht waarin ook prostitutie plaatsvindt en wijzen zij op de zogenaamde matrassenverhuur aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

### ***3.2.6 Onrechtmatig gebruik – de couleur locale***

Het onrechtmatig gebruik van panden komt men in **Amsterdam** in grofweg vier vormen tegen. De eerste drie hebben betrekking op woningen die in gebruik zijn als illegale hotels, voor illegale of informele activiteiten en voor het onderbrengen van illegalen. Het gaat hierbij om verschillende soorten panden. Soms vindt in (delen van) woningen informele of criminele bedrijvigheid plaats. Bij de vierde vorm worden bedrijfspanden omgebouwd tot woon- of logeergelegenheid.

In Amsterdam benoemen respondenten twee soorten illegale hotels. De eerste zijn de illegale pensions waar matrassen aan illegalen worden verhuurd. Deze worden een enkele keer in Zuidoost (vooral voor Nigerianen) aangetroffen, aldus een respondent van het Van Traa-team<sup>32</sup>. In andere delen van de stad zouden er volgens deze respondent ook voor en door Chinezen gerunde illegale hotels zijn.

<sup>28</sup>. Bij drugshandel wordt een pand gebruikt als verkooppunt en/of voor de opslag van drugs. Bij drugssmokkel kan het pand bijvoorbeeld gebruikt worden als cocainewasserij. In het pand wordt dan de kleding die cocaïne bevat gewassen zodat de gesmokkelde cocaïne uit de kleding komt.

<sup>29</sup>. Tijdens het onderzoek zijn er vermoedens geuit met betrekking tot illegale gokhuizen c.q. illegale lotto.

<sup>30</sup>. De verschijningsvorm van deze zogenaamde monocultuur (zie verderop in dit rapport) is overigens wel aan verandering onderhevig, want een aantal jaren geleden ging het nog veelal om coffeeshops en 'growshops'.

<sup>31</sup>. Zie ook intermezzo 'Project Vrijplaatsen – het Amsterdamse Wallengebied'. Overigens gaat het daarin slechts in enkele gevallen om woonpanden.

<sup>32</sup>. Het Van Traa-team is in 1997 begonnen als het Wallenproject naar aanleiding van het door Fijnaut en Bovenkerk geschreven deelrapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden over de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. In 2002 kreeg het zijn huidige naam en sindsdien wordt het team stadsbreed ingezet op allerlei projecten. Zo heeft het Van

De tweede categorie bestaat uit illegale hotels die bedoeld zijn voor toeristen. Het ASW maakt bijvoorbeeld melding van een hotel dat al jaren zonder vergunning gevestigd is in een blok van acht woningen. De bouwvergunningen zouden zijn verleend door een bevriende medewerker bij het stadsdeel, brandweercontroles vinden niet plaats en de horecavergunning ontbreekt. Andere vergunningen die vereist zijn voor het exploiteren van een hotel, zijn bijvoorbeeld de zogenaamde gebruiksvergunning en de vergunning om een woning een hotelfunctie te geven. Ook deze vergunningen ontbreken regelmatig (Moll, 2004).

Daarnaast kan het volgens ambtenaren van het Stadsdeel Centrum voorkomen dat hotels worden gebruikt als witwascentrales. Volgens deze respondenten zouden er enkele hotels zijn waar gasten wel worden geweigerd terwijl zij nog niet eens halfvol zitten. De kas zou daar worden aangevuld met zwart c.q. crimineel geld. Ten slotte kan het gebeuren dat woningen voor langere of kortere tijd als woonruimte worden verhuurd met een hotelcontract (bed and breakfast) (Moll, 2004). Ook dan is er sprake van een illegaal hotel. Bij een actie in 2005 waarbij door de gemeente 33 vermeende illegale hotels werden bezocht, werden er tien gesloten. Bij een eerdere actie in datzelfde jaar was dit ook al voor veertien andere het geval (Beek 2005).

Woningen kunnen behalve als hotel ook gebruikt worden om er andere meer of minder illegale activiteiten te ontplooien. In Zuidoost komt men bijvoorbeeld in woningen in flats van woningcorporaties wel kinderopvang (25 kinderen in worden dan bijvoorbeeld aangetroffen met één begeleider), cateringbedrijfjes of restaurantjes tegen. Wietteelt treft men in Amsterdam overal aan: in kelderboxen (van flats), in corporatiewoningen, in kassen en in grachtenpanden. Er zijn gevallen bekend dat deze laatste worden gehuurd als kantoorruimte, dat de stroom wordt afgetapt en dat men na een paar oogsten weer vertrekt, zonder de huur te hebben betaald. Bij meer ernstige vormen van criminaliteit hebben we het over (een combinatie van) mensenhandel, mensensmokkel, prostitutie en het witwassen van crimineel vermogen. In en rond het Wallengebied treft Stadsdeel Centrum bij integrale acties een veelheid aan illegale activiteiten aan die soms een sterke link hebben met de georganiseerde criminaliteit. Voor een beschrijving hiervan verwijzen we naar het intermezzo 'Project Vrijplaatsen' in paragraaf 3.5.2.

Er zijn weinig aanwijzingen dat er stelselmatig bedrijfspanden worden omgebouwd en/of verhuurd om als woonruimte te dienen voor illegalen. Voor de Dienst Wonen is dit lastig te onderzoeken. Dergelijk panden zijn niet aan te schrijven als woningen en

---

Traa-team in oktober 2005 het project Doorzon afgerond. Dit project was erop gericht het crimineel gebruik van huurwoningen tegen te gaan en woningen aan het criminele circuit te onttrekken. De politie stelt het gebruik voor criminele doeleinden vast wanneer onderzoek wordt gedaan naar strafbare feiten, zoals mensensmokkel. Wanneer de politie hiermee verder niets doet, wordt de (rest)informatie vastgelegd in een proces-verbaal en uitgezet bij het Van Traa-team (Van Traa-team, 2005). Voor een uitgebreide duiding van dit project en verdere evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in Amsterdam, zie ook Huisman et al. (2005).



vallen ook niet onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Wonen. Ook andere Amsterdamse instanties hebben hier echter nauwelijks zicht op. Het zou zelfs zo zijn dat, wanneer iemand zich inschrijft in Amsterdam, de Amsterdamse gemeente op dit moment nog niet kan controleren of zich op dat adres een woning of een bedrijfspand bevindt, aldus een respondent.

Ook rond de malafide huisvesting van seizoenarbeiders in **Den Haag** spelen waarschijnlijk allerlei verwante activiteiten. Naast het feit dat er informele eetgelegenheden voor de eigen gemeenschap worden aangetroffen, lijkt er ook plek te zijn voor allereerste vertier en illegale prostitutie. Een enkele keer zouden jonge Poolse of Bulgaarse prostituees in koffiehuisen en horecagelegenheden zijn aangetroffen. Overigens is de link tussen panden en prostitutie niet altijd even sterk. Prostitutie is immers niet gebonden aan panden:

*'Je komt af en toe illegale prostituees tegen, maar in feite wordt dat niet met een pand gepleegd. Het is geen bordeel en het is niet op grote schaal. Het zal wel ergens gebeuren, maar het is niet echt iets waarvan je zegt dat men dat in bepaalde panden aan het bedrijven is' (AMFI Den Haag).*

Meer locatiegebonden praktijken die men in Den Haag wel aantreft, zijn illegale gokhuizen. Daarnaast speelt ook in Den Haag de wietteelt een belangrijke rol. Overigens merkt een respondent op dat de onregelmatigheden in dezelfde panden achtereenvolgens de vorm kunnen hebben van een hennepkwekerij, leegstand en verkrotting, opslagplaats voor drugs, een pensioengelegenheid en overbewoning. De bestemming van een pand kan dus voortdurend veranderen.

Bij onrechtmatig gebruik komt men in **Rotterdam** zowel in particuliere als corporatiewoningen vooral wietplantages tegen. Op dit moment bedraagt het aantal ontmantelingen van kwekerijen ongeveer 50 à 60 per maand. Wie de eigenaren van deze kwekerijen zijn, is niet altijd geheel duidelijk.

Wonen in niet-woningen komt men nauwelijks tegen. Dit heeft volgens onze respondenten te maken met het feit dat er in principe voldoende woningen zijn. Preventief werkt de gemeente bij leegstand van bedrijfspanden samen met gerenommeerde anti-kraak-bedrijven.

Het is voor de gemeente lastig om te beoordelen in hoeverre de georganiseerde criminaliteit betrokken is bij het onrechtmatige gebruik van panden. Dit geldt ook voor het onderbrengen van illegalen. In hoeverre er een verwevenheid bestaat tussen onroerend goed en illegale arbeid, wordt evenmin echt duidelijk. De politie deelt hierover weinig met de gemeente en heeft hierop waarschijnlijk ook niet echt goed zicht.

De belangrijkste vorm van onrechtmatig gebruik in **Utrecht** is de teelt van wiet. Dit komt men in alle soorten woningen tegen. Een band met huisjesmelkers lijkt er niet te

zijn. Het kan hierbij zowel gaan om zelfstandige thuisteelt als om betrokkenheid van criminelen. Zij proberen volgens een vertegenwoordiger van het Multidisciplinair Interventieteam Utrecht/'t Gooi <sup>33</sup> mensen met schulden te bewegen om mee te werken. Op een grootschaliger niveau komt genoemd interventieteam Kampers tegen die telen op bedrijventerreinen, in schuren en in gehuurde woningen. Hierbij zijn grotere handelaren betrokken. Soms wordt ook in lege panden wiet verbouwd. Afhankelijk van de schaal van de wietteelt kan het zijn dat men vaker van pand wisselt.

Prostitutie valt onder de APV-verordening en concentreert zich bijna volledig binnen de speciaal daarvoor bestemde gebieden. Van illegale prostitutie in panden heeft de gemeente geen enkel beeld, maar dat dit voorkomt, lijkt onvermijdelijk. Boven bepaalde cafés komt de gemeente wat dat betreft wel eens het een en ander tegen en dit heeft dan meestal een relatie met mensenhandel en -smokkel.

De Amsterdamsestraatweg is een van de buurten die bekend staat om het onrechtmatig gebruik van panden. De situatie is er weliswaar verbeterd, maar nog steeds ziet men er bijvoorbeeld veel belwinkels. Zoals blijkt uit een van de projecten van het interventieteam is een deel van de bedrijvigheid nog gevestigd in relatief slechte panden en omgeven door illegaliteit (De Volkskrant, 29 september 2005).

### **3.3 Werkwijze en effecten**

In de initiatiefnota 'Aanpakken van huisjesmelkers: pak de huizen af' (Depla en Veenendaal, 2005) wordt aangegeven dat de illegale verhuur van woonruimte een negatieve invloed heeft op de leefbaarheid in de wijken en kan leiden tot uitbuiting en fraude. Naast de ongewenste vormen van uitbuiting van personen in kwetsbare posities en de negatieve gevolgen voor de leefbaarheid die met grootschalige illegale (onder)verhuur gepaard gaan, verliezen officiële instanties ook het zicht op wie nu eigenlijk waar woont, zo wordt gesteld in de nota. In deze paragraaf trachten we een antwoord te geven op de vraag wat, indien hiervan sprake is, de gevolgen zijn van de eerder onderscheiden vormen van onregelmatigheden rond de bewoning en het gebruik van panden. Zijn er raakvlakken met overlast, onveiligheid en leefbaarheid in wijken? Is er een relatie tussen oneigenlijke bewoning, gebruik van panden en andere illegale activiteiten c.q. andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit?

Om dit inzichtelijk te maken, zullen we per onderscheiden vorm van oneigenlijke of onregelmatige bewoning en oneigenlijk gebruik een beschrijving geven van de werkwijzen en de effecten.

---

<sup>33</sup>. De regionale poot Utrecht/Gooi en Vechtstreek van het Multidisciplinair Interventieteam werd in 2003 opgericht als opvolger van het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF). Het RIF ontstond in het kader van het in 1993 met het kabinet gesloten Bijstandsakkoord. Het blootleggen van fraudestructuren via branche, fenomeen of doelgroepgerichte benadering vormde het belangrijkste uitgangspunt. Het huidige Multidisciplinair Interventieteam opereert onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is in Utrecht de partij die is belast met de aanpak van wietteelt en criminaliteit in panden rond de Amsterdamsestraatweg.

### **3.3.1 Werkwijze en effecten: legale personen**

De groep legale personen die onrechtmatig een pand huurt, doet dit in de meeste gevallen bewust (Algra, 2005b). Degenen die deel uitmaken van deze groep hebben de behoefte om snel aan woonruimte te komen omdat zij niet willen of kunnen afwachten totdat zij op basis van hun inschrijving recht op woonruimte hebben. Er is hier sprake van een situatie waarbij in sommige grote steden de vraag naar (betaalbare) woonruimte vele malen groter is dan het aanbod. Deze groep huurders bestaat enerzijds uit studenten en starters op de woningmarkt en anderzijds uit personen waarvoor geld een niet al te grote rol speelt (zoals 'yuppen' of buitenlanders die tijdelijk in Nederland moeten verblijven voor hun werk, 'expats').

Een andere groep legale personen is veelal kwetsbaarder en bestaat onder andere uit tijdelijke seizoenarbeiders, asielzoekers met een verblijfsstatus, verslaafden en zwervers. Ook zij zijn zich veelal bewust dat ze onrechtmatig huren en wonen. Zij hebben er vooral belang bij tegen een zo laag mogelijk bedrag te huren.

De woningen waar het voor beide doelgroepen om gaat, zijn enerzijds corporatiewoningen en anderzijds woningen die in particulier bezit zijn.

#### **Werkwijze en effecten bij corporatiewoningen**

Bij onrechtmatige bewoning van corporatiewoningen komen we twee werkwijzen tegen. Enerzijds is er de particulier die een woonvergunning heeft en op enig moment zelf naar een andere (koop)woning vertrekt in of buiten de gemeente waar de huurwoning staat. De huurwoning wordt aangehouden en doorverhuurd, eventueel tegen een hogere huursom. In sommige gevallen strijkt de oorspronkelijke huurder nog wel de huursubsidie op en/of gebruikt het adres om een uitkering, huursubsidie of uitwonende studiebeurs te ontvangen (adresgerelateerde fraude) (Algra, 2005a). Een andere reden om het pand aan te houden, is een tijdelijk verblijf in het buitenland of het voor de zekerheid aanhouden van de woonruimte voor het geval de nieuwe situatie van samenwonen niet goed bevalt.

Een tweede variant die voorkomt, is de al besproken verhuur via malafide kamerbemiddelingsbureaus. Deze bureaus hebben enkele tot grote aantallen corporatiewoningen 'in beheer'. In principe hebben malafide bemiddelaars er belang bij om woningen zo vaak en zo kort mogelijk te verhuren omdat zij dan zo vaak mogelijk bemiddelingskosten kunnen berekenen. De bemiddelaar is gebaat bij een mislukte bemiddeling.

Het komt ook een enkele keer voor dat bij corporatiewoningen de oorspronkelijke huurder zijn woning opdeelt en overgaat tot kamerverhuur aan studenten of andere kwetsbare doelgroepen. Dit komt relatief weinig voor omdat de verhuurder er alles aan gelegen is de overlast door de bewoners van het pand zoveel mogelijk te reduceren. De omgeving mag – vanwege de kans op ontdekking en klachten – immers zo min mogelijk merken van de illegale praktijken en bij het opdelen van de woning is de kans op overlast nu eenmaal groter. Wanneer de hoofdhuurder er voor kiest huurders bij hem in te nemen, is dit overigens niet verboden.

### **Werkwijze en effecten bij particuliere woningen**

Bij de woningen die in particulier bezit zijn, zien we vastgoedmagnaten, vastgoedhandelaars en particuliere huisjesmelkers die één of enkele panden bezitten. Vastgoedeigenaren die fout willen, kunnen panden tegen hoge prijzen verhuren aan hen die het kunnen en willen betalen. Zij proberen daarnaast soms hun bezit beter te gelde te maken door het splitsen van panden. Deze vastgoedeigenaren kunnen er daarnaast voor zorgen dat huurders vertrekken waarna de vrijgekomen of nieuw ontstane ruimten tegen een aanmerkelijk hoger huurbedrag worden verhuurd. Voor het 'huurdervrij' maken van panden worden verschillende strategieën gebruikt. Door respondenten worden de volgende 'werkwijzen' naar voren gebracht: pesterijen<sup>34</sup>, intimiderend en bedreigend gedrag, het langs sturen van 'knokploegen' of het bruto opzeggen van de huur door het op straat zetten van de inventaris van de huurder. Het betreft hier bekende werkwijzen die ook in de media de nodige aandacht hebben gekregen (zie ook Verlaan, 2005).

De 'klassieke huisjesmelker' onderscheidt zich van de vastgoedeigenaar doordat hij er weinig moeite voor doet om zijn bezit goed te onderhouden. Het gaat hem er om tegen zo gering mogelijke kosten en inspanningen zoveel mogelijk te verdienen. Deze 'verhuurder' richt zich bij voorkeur op kwetsbare en gemarginaliseerde groepen en binnen de groep legale personen zijn dat bijvoorbeeld studenten, mensen met lagere inkomens, tijdelijke seizoenarbeiders uit het voormalig Oostblok en asielzoekers met of zonder een verblijfsstatus. Het verschaffen van illegale huisvesting aan legaal hier verblijvende seizoenarbeiders komt voor in de vorm van kamerverhuur of verhuur van appartementen, maar ook in de vorm van bedden- en matrassenverhuur tegen hoge prijzen. Vaak veroorzaken dergelijke panden door overbewoning overlast voor de directe omgeving. Te denken valt aan te grote aantallen mensen die in portiekwoningen zorgen voor overlast of het in de vroege ochtend aan en afrijden van busjes die seizoenarbeiders naar hun werk brengen (Van Hoorn, 2004). Ook zijn er risico's met betrekking tot brandveiligheid en volksgezondheid (bijvoorbeeld in het geval van een kakkerlakkenplaag door het feit dat in de panden nauwelijks wordt schoon gemaakt).

In de optiek van Haagse respondenten is er soms zelfs sprake van netwerken van uitzendbureaus, koffiehuisen c.q. cafés en huisjesmelkers om het verblijf en het werken van goedkope arbeidskrachten te faciliteren (Van Hoorn, 2004). Een respondent die zich bezighoudt met de aanpak:

---

<sup>34</sup>. Zo worden er soms bewust verslaafden in een portiekwoning geplaatst of worden aangrenzende woonruimtes expres leeggelaten zodat zich hierin verslaafden kunnen vestigen om de overige huurders te pesten en te bewegen te vertrekken. In andere gevallen wordt de tot dan toe tot de woonruimte behorende zolder omgebouwd tot nieuwe woonruimte en is men ineens een deel van de woning kwijt.

*'...het is gewoon moderne slavernij. Ze werken tegen een laag loon, betalen €6 per nacht om te slapen, moeten verplicht iedere avond €7 opmaken in een café en ook voor hun voeding zijn ze afhankelijk van het uitzendbureau'.*

Van der Leun en Vervoorn beschrijven in hun literatuurstudie 'Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland' een dergelijke situatie van meervoudige afhankelijkheden voor Chinese restauranthouders in België 'die hun landgenoten naar België laten overkomen om ze in ruil voor huisvesting, voeding en soms betaling in de keuken te laten werken' (2004: 16).

Voor alle doelgroepen die hiervoor aan de orde zijn geweest en die niet vallen onder de groep particuliere huurders, geldt dat ze zich vanzelfsprekend niet inschrijven in de GBA. De lokale overheid weet hierdoor niet wie er dan achter welke voordeur woont.

**Onrechtmatige bewoning door legale personen kan gepaard gaan met:**

- Verdringingseffecten op een krappe woningmarkt
- Hoge huren en huuropdrijving
- Hoge sleutelgeldbedragen c.q. bemiddelingskosten
- Ontstaan van malafide kamerbemiddelingsbureaus
- Onbelaste inkomsten uit de verhuur van woonruimte
- Huursubsidiefraude
- Studiebeursfraude
- Uitkeringsfraude
- Treiteren, intimideren en bedreigen van huurders door eigenaren c.q. huisjesmelkers
- Overlast door overbewoning
- Verkrotting van straten of delen van wijken door huisjesmelken
- Ontstaan van netwerken die seizoenarbeiders ronselen en laten verblijven
- Achterwege blijven van registratie van huurders in de GBA
- Handelen in strijd met de splitsingsvoorwaarden van de gemeente
- Problemen met de brandveiligheid en volksgezondheid

**3.3.2 Werkwijze en effecten: illegale personen**

Zoals aangegeven, is er binnen deze vorm van onrechtmatige bewoning sprake van illegale onder- of doorverhuur aan illegale vreemdelingen<sup>35</sup>. Het gaat om de verhuur van kamers en soms van matrassen. Voor de stelling dat matrassen dan gedurende een etmaal door meerdere personen worden beslapen ('slapen in ploegendienst') vinden we nauwelijks empirische ondersteuning (zie wel Van Hoorn, 2004).

In principe zijn er binnen deze vorm drie werkwijzen te onderscheiden. Bij de eerste komt een illegaal via familie, kennissen of verwanten (etnische banden) aan onderdak. Veelal is er dan sprake van onderverhuur of inwoning in woningen van corporaties. Zoals al eerder werd geschetst, bleek in een eerdere studie naar de huisvestingssituatie van illegale vreemdelingen in Rotterdam dat de meerderheid (60%) van hen in-

---

<sup>35</sup>. Schattingen wijzen erop dat zich jaarlijks 75.000 tot 125.000 illegalen in ons land bevinden. Dit is exclusief illegale vreemdelingen uit West- en Oost-Europa (Leerkes et al., 2004).

woont bij familie of vrienden (Burgers, 1999). De auteur constateert dat illegale vreemdelingen nauwelijks carrière maken op de woningmarkt en aangewezen blijven op langdurige opvang door familieleden. Gegeven het aantal illegale vreemdelingen ligt de woningbezetting van allochtonen gemiddeld 8% hoger dan de formeel geregistreerde bezetting. Volgens Burgers (1996) doet dit afbreuk aan de idee dat etnische minderheden afgaande op officiële statistieken er veel op zijn vooruitgegaan in de laatste decennia van de vorige eeuw (ibid.: 20).

Het komt ook voor – tweede werkwijze – dat er woonruimte wordt gevonden via commerciële tussenpersonen die uit dezelfde etnische groep afkomstig zijn en/of zelf ook een illegale status hebben (gehad) en carrière aan het maken zijn in Nederland (kamerbemiddeling). Deze eerste twee werkwijzen zijn gelieerd aan een (door landgenoten gerunde) informele woningmarkt. Niet iedereen kan echter gebruik maken van deze informele markt en zij die hiertoe geen mogelijkheden hebben, zijn aangewezen op de diensten van huisjesmelkers die illegalen veelal onderbrengen in slecht onderhouden panden en hen voor kamers of matrassen hoge huurprijzen laten betalen.

Uitbuiting en overbewoning kunnen belangrijke ongewenste neveneffecten zijn van het huisvesten van illegalen in de vormen zoals hiervoor beschreven (cf. Burgers 1996). Er wonen immers gewoonweg te grote aantallen mensen op een beperkt aantal vierkante meters. Doordat de panden vaak slecht tot zeer slecht onderhouden zijn, kan er sprake zijn van slechte leefomstandigheden en risico's voor de volksgezondheid. Overbewoning in combinatie met slecht onderhouden panden kan in het licht van brandonveilige situaties risicovol zijn (Haagsche Courant, 10 februari 2005). De pensionbranden in Parijs zijn hiervan een illustratie <sup>36</sup>. Op een wat minder dramatisch niveau kan overbewoning leiden tot overlast voor de buurtbewoners. Ten slotte kan er sprake zijn van belastingontduiking. De verhuurder draagt over zijn huurinkomsten dan geen belasting af.

Niet onbelangrijk is dat aan de huisvesting van illegalen ook andere illegale en criminele activiteiten gekoppeld kunnen zijn. Het kan dan gaan om <sup>37</sup>:

1. Entree (overkomst naar Nederland, bijvoorbeeld via mensensmokkel);
2. Identiteit (verkrijgen van identiteitsbewijzen door documentfraude en schijnhuwelijken);
3. Arbeid (illegale tewerkstelling, koppelbazen, illegale uitzendbureaus).

Het zou onjuist zijn om alle hierboven beschreven effecten van onrechtmatige bewoning door illegale personen los te koppelen van de bredere context van mondialisering waarbij mobiliteit enorm is toegenomen en arbeidsmarkten zijn veranderd. In landen

---

<sup>36</sup>. In 2005 werd Parijs tot driemaal toe opgeschrikt door een grote hotelbrand. Hierbij vonden in totaal 48 mensen de dood.

<sup>37</sup>. Deze verdeling is gebaseerd op het barrière model van de SIOD. Zie [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

als Nederland genereren specifieke industrieën – bijvoorbeeld de glastuinbouw in het Westland – een vraag naar flexibele, gemotiveerde en goedkope arbeidskrachten waar ook illegale vreemdelingen op inspringen (zie Benseddik en Bijl, 2004). In deze optiek is het huisvestingsaanbod voor illegale vreemdelingen een reactie op hun aanwezigheid die ingegeven is door mondiale economische verhoudingen. Een overheid die zich louter zou richten op het bestrijden van onrechtmatige bewoning door illegale vreemdelingen gaat voorbij aan de vraag naar deze personen en de eigenstandige dynamiek van migratieprocessen die zich maar in beperkte mate laten beïnvloeden en reguleren door overheidsbeleid (cf. Cornelius et al., 1994)

**Onrechtmatige bewoning door illegale personen kan gepaard gaan met:**

- Verdringingseffecten op de (krappe) woningmarkt
- Uitbuiting door hoge huurprijzen te berekenen
- Overlast door overbewoning
- Ontstaan van malafide kamerbemiddelingsbureaus
- Onbelaste inkomsten uit de verhuur van woonruimte
- Verkrotting van straten of delen van wijken door huisjesmelken
- Achterwege blijven van registratie van huurders in de GBA
- Problemen met de brandveiligheid en volksgezondheid
- Mensensmokkel
- Documentfraude
- Schijnhuwelijken
- Illegale arbeid (koppelbazen en illegale of malafide uitzendbureaus)

**3.3.3 Werkwijze en effecten: herbestemming van panden**

In de situaties dat er sprake is van een grote vraag naar woonruimte – door krapte op de woningmarkt of door de vraag naar bijvoorbeeld seizoenarbeid of illegale arbeid – kunnen sommige eigenaren van panden overgaan tot verkamering van woonruimte of van bedrijfsruimte. Bestaande huurders kunnen in deze situatie worden weggepest om vervolgens een woning te splitsen, opnieuw te verhuren dan wel te verkopen. Het kan ook voorkomen dat een pand ‘omgebouwd’ wordt tot illegaal pension waar kamerverhuur of bedden- c.q. matrassenverhuur kan gaan plaatsvinden <sup>38</sup>. Zo is er een geval bekend waarbij een huisjesmelker in Rotterdam een appartement in een woonblok kocht en er junks inzette met de opdracht de buurt te terroriseren. Toen de bonafide bewoners daarop hun appartementen te koop aanboden, kocht hij deze op om vervolgens de kamers per matras te verhuren (Verlaan, 2005).

De effecten die optreden zijn voor een belangrijk deel al beschreven onder de vorige vormen van onrechtmatige bewoning en zijn hieronder nog eens samengevat.

---

<sup>38</sup>. Het gebruik van woonpanden om er (illegaal) een bedrijfsmatige activiteit te ontplooiën, komt incidenteel ook voor. Voorbeelden hiervan zijn kinderopvang, e-mailbedrijfjes (van Nigerianen), ‘spam’-bedrijven, cateringbedrijven en uitzendbureaus.

**Onrechtmatig gebruik door herbestemming kan gepaard gaan met:**

- Uitbuiting door hoge huurprijzen te berekenen
- Ontstaan van malafide bemiddelingsbureaus dan wel tussenpersonen
- Verbouwingen zonder vergunning
- Onbelaste inkomsten uit de verhuur van woonruimte
- Huursubsidiefraude
- Uitkeringsfraude
- Treiteren, intimideren en bedreigen van huurders door eigenaren c.q. huisjesmelkers
- Overlast door overbewoning
- Achterstallig onderhoud, verkrotting van straten of delen van wijken door huisjesmelken
- Achterwege blijven van registratie van huurders in de GBA
- Handelen in strijd met de splitsingsvoorwaarden van de gemeente
- Problemen met de brandveiligheid en volksgezondheid

**3.3.4 Werkwijze en effecten: criminele activiteiten in panden**

De laatste vorm van onrechtmatig gebruik kent een drietal verschijningsvormen. Bij de eerste vorm van onrechtmatig gebruik van panden kan dit zonder medeweten van de eigenaar c.q. verhuurder. Het betreft het gebruik van het pand als drugspand, waarbij het gaat om de verbouw (wiet) en/of handel in drugs. De ingebruikname van woningen als drugspanden kan gevolgen hebben in de vorm van overlast voor de buurt (stank-overlast, aanloop van klanten en dealers), verpaupering van de buurt of het illegaal aftappen van elektriciteit waardoor het energiebedrijf benadeeld wordt (Salome, 2004).

Panden kunnen daarnaast – de tweede vorm – zowel met als zonder medeweten van eigenaren c.q. verhuurders gebruikt worden voor vrouwenhandel, illegale prostitutie en mensensmokkel. We spreken in deze gevallen van *safehouses* waarbij uitbuiting, intimidatie en gijzeling aan de orde van de dag kunnen zijn (Staring et al., 2005).

Tot slot worden panden als dekmantel gebruikt voor andere activiteiten. Het betreft dan meestal bedrijfspanden waarbinnen activiteiten worden ontplooid die financieel een dermate laag rendement hebben dat het aannemelijk is dat er andere activiteiten belangrijker zijn. De zichtbare activiteiten bestaan uit het runnen van een hotel, supermarkt, toko<sup>39</sup> of belwinkel terwijl er (daarnaast) in werkelijkheid sprake is van het witwassen van geld of van 'underground banking'. Bij deze vorm van exploitatie lijkt er sprake te zijn van goed georganiseerde netwerken van (internationale) criminelen ('...een jungle van ondernemingsvormen') die soms zowel panden aankopen als de fake-exploitatie ervan financieren. Fake-exploitatie omdat er in werkelijkheid geen of nauwelijks omzet wordt gedraaid met de zichtbare activiteit, maar er veelal wel – naar buiten toe – wordt gesimuleerd dat er sprake is van een goed draaiend bedrijf met een sluitende boekhouding. Het betreft bedrijven die over de fake-boekhouding overigens ook gewoon belasting afdragen om niet in de gaten te lopen bij de Belastingdienst.

---

<sup>39</sup>. Een respondent: '...er worden twee flesjes water en een broodje per dag verkocht, terwijl er €8.000,- aan huur wordt betaald'.



Effect van dergelijke dekmantelpraktijken is dat delen van binnensteden (met dure panden) verschrallen in de zin dat er veel hetzelfde aanbod is (heel veel belwinkels en toko's); er ontstaat een monocultuur.

**Onrechtmatig gebruik voor criminele activiteiten kan gepaard gaan met:**

- Overlast voor de buurt (stank, aanloop door klanten)
- Verpaupering van panden, straten en wijken
- Ontlopen van energie-inkomsten voor energiebedrijven
- Misdrijven in het kader van de opiumwetgeving
- Uitbuiting
- Onderdrukking
- Intimidatie en bedreiging van kwetsbare groepen (illegale vrouwen of arbeiders)
- Problemen met de brandveiligheid en volksgezondheid
- Verschralling c.q. monocultuur van activiteiten in binnensteden
- Bedreiging van het reguliere ondernemingsklimaat, het woon- en leefklimaat
- Verwevenheid met de georganiseerde misdaad: witwaspraktijken en underground banking

### **3.4 Actoren en wijze van samenwerking**

Wie zijn nu de actoren die zich bezighouden met c.q. betrokken zijn bij malafide activiteiten als het gaat om de exploitatie van panden? In deze paragraaf zetten we de actoren op een rij en geven we waar mogelijk een weergave van hun kenmerken en de wijze waarop ze onderling samenwerken. Goed om op te merken, is dat we in deze paragraaf niet ingaan op de huurders (illegaal of niet) die deels beter worden van de malafide praktijken (ze hebben woonruimte), maar ook deels te zien zijn als slachtoffer (ze betalen onredelijke huurprijzen, sleutelgelden, bemiddelingskosten of worden uitgebuit) en op organisaties die ten gevolgen van malafide activiteiten inkomsten mislopen of geconfronteerd worden met overlast en verdringingseffecten op de woningmarkt (gemeente, Belastingdienst, woningcorporaties, energiebedrijven, sociale dienst, et cetera). Een andere groep die we hier niet als actor bespreken, wordt gevormd door de knokploegen<sup>40</sup>. Zij zijn meer een instrument dan een actor en zijn ook geen partij bij vastgoedtransacties.

Wanneer de actoren met betrekking tot malafide activiteiten binnen de exploitatie van vastgoed worden beschouwd, komen onze respondenten tot het volgende overzicht van actoren met bijbehorende kenmerken en eventuele samenwerkingsverbanden worden gegeven.

---

<sup>40</sup>. Huiseigenaren, huisjesmelkers, stromannen en vastgoedbedrijven maken volgens medewerkers van Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag in Amsterdam soms gebruik van 'knok- en pestploegen'. Het gaat daarbij om personen die intimideren, bedreigen of zelfs de inventaris van huurders gewoon op straat zetten. Ook worden zwervers en junks in woningen gezet om huurders in de rest van de woning (portiekwoningen of blokken) weg te pesten.

### **1. Individuele persoon die onderverhuurt of doorverhuurt**

Hierbij gaat het om particulieren die uit winstbejag hun eigen huurwoning door- of onderverhuren en om personen die anderen laten inwonen (vooral bij illegalen en etnisch of familiegerelateerd)<sup>41</sup>. De individuele kleine verhuurder werkt in sommige gevallen samen met tussenpersonen of (kamer)bemiddelingsbureaus (zie 5).

### **2. Malafide huiseigenaren (vastgoedeigenaren) en huisjesmelkers**

Binnen deze groep actoren komen we malafide huiseigenaren tegen die meerdere panden bezitten (in Amsterdam gaat het dan bijvoorbeeld om de 'oude onderwereld' ook wel aangeduid als 'penoze') en de klassieke huisjesmelkers. Beiden bieden woonruimte tegen hoge prijzen aan en hebben kwetsbare huurders als target. Het verschil is dat de vastgoedeigenaar zich ook richt op de vermogende huurder. Om hun bezit beter te gelde te maken, schromen ze er niet voor om huurders te intimideren. Nadat de verhuurder is vertrokken, gaan ze over tot het verhuren aan een huurder die (veel) meer wil betalen, het splitsen van het pand, verkameren (pensions voor illegalen) of de verkoop.

De malafide huiseigenaar c.q. vastgoedeigenaar is als volgt te typeren: het zijn 'nette heren in pakken', Nederlanders en buitenlanders (Turken, Nigerianen, Israëli's). Bij de klassieke huisjesmelkers worden naast autochtone Nederlanders vaak de volgende etnische groepen naar voren gebracht: Hindoestanen, Surinamers en Turken (Meerhof en Rengers, 2004b)<sup>42</sup>. Deze categorie van actoren werkt soms samen met stromannen (zie 3), en is soms (met name de huisjesmelkers) ook aangesloten op bredere illegale netwerken van wonen, werken en ontspannen (zie 7). Ten slotte kan het voorkomen dat vastgoedeigenaren contacten hebben met corrupte gemeenteambtenaren, een groep die we hier niet als actor bespreken, maar die bijvoorbeeld wel kan zorgen voor een versnelde splitsingsvergunning.

### **3. Stromannen**

Stromannen werken in dienst van vastgoedeigenaren, huiseigenaren en huisjesmelkers. In feite zijn ze de marionetten van de werkelijke eigenaren, hebben pro forma bezit op hun naam staan en zorgen er naar buiten toe voor dat de werkelijke eigenaren 'uit de wind' worden gehouden (Rengers, 2005a).

---

<sup>41</sup>. Overigens is inwonen alleen illegaal als er sprake is van illegalen, overbewoning of overlast.

<sup>42</sup>. Eén respondent gaf aan dat hier binnenkort ook zeker Polen bij zullen gaan komen.

#### **4. Vastgoedbedrijven waaronder makelaars**

Naast (kleinere) vastgoedeigenaren en –handelaren is er ook sprake van vastgoedbedrijven (waaronder makelaarskantoren) die vooral acteren op de markt van de verhuur aan particulieren en die behoorlijke bedragen neertellen voor woonruimte. Met de verhuur aan expats en yuppen is op zich niets mis als het niet om illegale onderverhuur gaat. Met het treiteren, intimideren en bedreigen van bewoners daarentegen wel. Deze praktijken worden gebezigd om panden vrij te krijgen om te kunnen verkopen, te splitsen dan wel tegen een hogere prijs aan een nieuwe huurder te verhuren. Deze groep actoren maakt ook regelmatig gebruik van stromannen.

#### **5. Tussenpersonen of (kamer)bemiddelingsbureaus**

Met name in het segment van de corporatiewoningen duiken de tussenpersonen en kamerbemiddelingsbureaus op. Vaak gaat het daarbij om éénmanszaakjes of kleine organisaties die via internet en mobiele telefoonnummers werken waardoor ze moeilijk te traceren zijn. De grootste groep tussenpersonen of eigenaren van kamerbemiddelingsbureaus bestaat uit ‘handige zakenjongens’. Omdat deze types leven van de bemiddelingsgelden is een vlotte doorstroming van huurders van belang. Deze bemiddelaars in woonruimte schuwen er soms niet voor om huurders weg te pesten door zelf te intimideren, te treiteren of te bedreigen of om daar pest- of knokploegen voor in te zetten. Een rechercheur van de politie Amsterdam-Amstelland die betrokken was bij het ‘Siena-onderzoek’ schetst een beeld van professioneel en rationeel opererende bemiddelaars die praktisch allemaal wel één of meer criminele antecedenten hebben en waarbij dure auto’s, een speedboot, grote sommen geld, een vuurwapen en verdovende middelen in beslag werden genomen.

Opvallend binnen deze categorie zijn ook de bemiddelaars die illegaal in Nederland verblijven en die carrière maken op de woningmarkt door voor hun landgenoten of andere illegalen woonruimte te zoeken.

Deze groep actoren moet het voor een belangrijk deel hebben van personen die hun woning doorverhuren (zie 1). Via flyers, persoonlijke contacten en via het internet <sup>43</sup> komen ze aan woonruimte.

#### **6. Huurder c.q. eigenaar die een pand gebruikt voor criminele activiteiten**

Verschillende respondenten wijzen op het bestaan van deze actoren en de verschillende gezichten die zij kennen. Bij drugspanden gaat het enerzijds om personen die woonruimte (eigendom of gehuurd) gebruiken voor de productie van wiet en anderzijds om panden die voor de handel en verkoop van drugs worden gebruikt. Kenmerkend voor deze personen is dat het meestal gaat om autochtone

---

<sup>43</sup>. Het gaat meestal om dezelfde sites als die waarop ze hun panden te huur aanbieden.

Nederlanders waarbij ook (ex-) woonwageneigenaren prominent naar voren komen. Een tweede groep actoren binnen deze categorie betreft personen die hun eigen of gehuurde panden gebruiken voor andere illegale en criminele activiteiten (denk aan prostitutie, mensenhandel). Over het profiel van deze groep is bekend dat het veelal personen zijn met een Nederlandse nationaliteit of personen die afkomstig zijn van de Balkan.

Bij deze tweede groep actoren gaat het ook om personen (veelal ook stromannen) die een onderneming runnen die als dekmantel fungeert om gelden wit te wassen. Ze huren een ruimte of ruimten in een pand tegen onredelijke huurprijzen. De ruimte wordt niet alleen gebruikt om te 'ondernemen' maar ook om (legaal of illegaal) personeel onderdak en/of werkgelegenheid te verschaffen. Te denken valt aan belwinkels (vooral gerund door Turken, Hindoestanen en Surinamers), supermarkten, videotheken, hotels en toko's die vooral door Aziaten gerund worden. Bij deze vorm van onrechtmatig gebruik ligt er een duidelijke relatie naar criminele organisaties (zie 8).

#### **7. Illegale netwerken van wonen, werken en ontspannen**

Met name op die plaatsen waar behoefte is aan illegale arbeid of seizoenarbeid kunnen illegale netwerken (inclusief actoren) ontstaan waar arbeidsbemiddeling via koppelbazen of malafide uitzendbureaus gekoppeld wordt aan wonen (huisjesmelkers) en ontspanning (koffiehuizen, eetgelegenheden, kroegen, et cetera). Malafide uitzendbureaus en de horeca zijn relatief vaak in handen van personen uit de eigen etnische gemeenschap (deskundigen wijzen relatief vaak naar Turkse Nederlanders). Onder punt 2 wordt een profiel gegeven van de huisjesmelker. Op beide fronten lijken Polen overigens in opkomst te zijn (Van Hoorn, 2004).

#### **8. Criminele organisaties**

Op de achtergrond spelen bij de malafide activiteiten rond de exploitatie van vastgoed soms ook criminele organisaties een rol. Zij zijn met name geïnteresseerd in het wegzetten van crimineel geld ('witwassen') bijvoorbeeld afkomstig uit de drugshandel. De aankoop van, de handel in en de beschreven dekmantelpraktijken met (duur) vastgoed bieden hier alle mogelijkheden voor. Enerzijds gaat het om Nederlandse vastgoedmagnaten, waaronder de oude Amsterdamse penoze en anderzijds om buitenlandse 'investeerders' (Aziaten, Israëli's, Russen, et cetera).

Uit het overzicht van de actoren komt naar voren dat actoren binnen de malafide exploitatie van vastgoed bijna altijd met een of meerdere andere partijen c.q. personen samenwerken c.q. dat er een relatie is. Die samenwerking is te typeren als symbiotisch samenwerken; er is sprake van een onderlinge afhankelijkheid c.q. van een situatie waarin de partijen elkaar wederzijds faciliteren. Een mooi voorbeeld is de rol die de stroman binnen de malafide exploitatie van vastgoed voor verschillende andere

actoren speelt. Het mag duidelijk zijn dat er naast de hierboven geschetste relaties bij bepaalde actoren ook een relatie ligt tussen de malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van panden en de speculatie met panden. Het gaat daarbij vooral om de volgende actoren: malafide huiseigenaren (vastgoedeigenaren) en huisjesmelkers, vastgoedbedrijven waaronder makelaars en criminele organisaties.

### **3.5 De aanpak**

In deze paragraaf wordt eerst in algemene zin een beschrijving gegeven van de huidige aanpak van malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van vastgoed om vervolgens de aanpak in de G4 aan de orde te stellen.

#### ***3.5.1 De aanpak – het algemene beeld***

In algemene zin blijkt dat de aanpak van malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van vastgoed zich kenmerkt door een drietal fasen. Het gaat daarbij om informatieverzameling, controle c.q. vaststelling en tot slot de daadwerkelijke aanpak.

##### **Informatieverzameling**

Bij de aanpak van malafide activiteiten is de gemeente of woningcorporatie afhankelijk van informatie c.q. signalen met betrekking tot wantoestanden. De gemeente of woningcorporatie zal binnen het totale woningbestand op zoek moeten gaan naar hotspots in de stad of naar 'besmette panden'. De informatieverzameling van malafide praktijken loopt langs drie lijnen:

- Meldpunten (al dan niet telefonisch)
- Bestandsvergelijking c.q. koppeling (datamining)
- Signalering door opsporende of controlerende instanties zelf

Bij de meldpunten gaat het om punten waar inwoners van de stad melding kunnen maken van overlast door (bewoners van) een pand dan wel een tip kunnen geven met betrekking tot – in hun ogen – onrechtmatige bewoning. Daarnaast gaat het om meldpunten ongewenst verhuurgedrag. Op basis van de gegevens van dergelijke meldpunten kan overgegaan worden tot een controle en eventuele aanpak.

Een tweede belangrijke manier om zicht te krijgen op 'besmette panden' is bestandsvergelijking. Gegevens van diverse partijen (GBA, sociale dienst, Belastingdienst, politie) kunnen – nadat een convenant is gesloten – worden gekoppeld, waarna op basis van geconstateerde onregelmatigheden kan worden overgegaan tot gerichte controle. Tot slot kunnen organisaties zoals huurteams van woningcorporaties, politie<sup>44</sup> of energiebedrijven ook eigenstandig op misstanden stuiten.

---

<sup>44</sup>. In een onderzoek naar mensensmokkel bleek bijvoorbeeld dat wijkagenten van grote waarde zijn omdat zij beschikken over lokale kennis (Staring et al., 2005).

### **Intermezzo: Onderhuurjagers en datamining**

Tot wel 10 à 20% van de sociale huurwoningen wordt – volgens ingewijden – illegaal onderverhuurd. Waar deze situatie door woningcorporaties tot voor kort gedoogd werd en de aanpak van illegale onderverhuur enkel de verantwoordelijkheid was van de gemeente, is dit tegenwoordig wel anders. Woningcorporaties doen nu volop mee in de strijd tegen onrechtmatige bewoning. En dit is logisch, want niet alleen dient het verjagen van onderhuurders het belang van de lokale bewoners (beperking overlast) en maatschappelijke belangen (eerlijke woonruimteverdeling en het bestrijden van adresgerelateerde subsidiefraudes), maar ook hebben woningcorporaties zelf belang bij een grotere doorstroom van hun woningen. Een grotere doorstroom betekent immers dat de huur vaker verhoogd kan worden (huurharmonisatie) en dit leidt tot hogere inkomsten voor de woningcorporatie.

De 'onderhuurjagers' van woningcorporaties hebben allerlei manieren om onrechtmatige bewoning op te sporen. Zij gebruiken hiervoor bijvoorbeeld meldingen van bewoners, bewonerscomités, beheerders, onder(ver)huurders zelf, de politie of de gemeente. Daarnaast kan ook uit een koppeling van de gegevens van de woningcorporatie, de Gemeentelijke Basisadministratie en andere bestanden (Kadaster, telecombedrijf, energieleverancier, et cetera) blijken dat er op een bepaald adres iets niet klopt (degene die op een bepaald adres staat ingeschreven, betaalt bijvoorbeeld ergens anders zijn OZB, heeft ergens anders zijn telefoonaansluiting, er staan te veel personen op een bepaald adres ingeschreven of er staat juist helemaal niemand geregistreerd). Dit koppelen van bestanden en het daaruit filteren van onregelmatigheden (mogelijke fraudegevallen) wordt datamining genoemd.

Om (een van deel van) deze gegevens te kunnen koppelen, hebben woningcorporaties al op verschillende plaatsen convenanten afgesloten met bijvoorbeeld de gemeente. Daar waar dit tot nu toe is gebeurd, levert dit goede resultaten op en zijn woningcorporaties hierover te spreken. Waar deze koppeling nog niet is gemaakt (ofwel door het ontbreken van een dergelijk convenant, ofwel omdat de gegevensuitwisseling technisch nog niet mogelijk is), kunnen woningcorporaties indien noodzakelijk terugvallen op particuliere recherchebureaus die op andere legale manieren toegang kunnen krijgen tot dergelijke gegevens.

Wanneer er over een bepaald adres een melding binnenkomt, kan iemand van het team onrechtmatige bewoning van de woningcorporatie het betreffende adres bezoeken om na te gaan of de hoofdhuurder ook daadwerkelijk de bewoner is of dat er mogelijk sprake is van woonfraude. Indien dit laatste het geval is, kan de woningcorporatie middels een gesprek met de onder(ver)huurder en zo nodig middels een juridische ontruimingsprocedure, er toe overgaan de situatie van illegale onderverhuur te beëindigen. Dit laatste blijkt veel effectiever dan een poging het huurcontract te ontbinden, omdat de ontruimingprocedure dan zowel op de onderhuurder als op de onderverhuurder van toepassing is. Er blijft dan een 'leeg' huurcontract over en de woning kan weer rechtmatig worden verhuurd.

### **Controle c.q. vaststelling**

Wanneer er een signaal met betrekking tot onrechtmatige bewoning dan wel onrechtmatig gebruik van een pand binnenkomt, dient te worden gecontroleerd c.q. te worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van een onrechtmatigheid. In de vier door

ons onderzochte steden vinden we op het punt van controle c.q. vaststelling op hoofdlijnen twee werkwijzen <sup>45</sup> terug:

1. Controle door één of twee partijen. Bij deze werkwijze zijn de belangrijkste partijen de gemeente (Dienst Wonen of Stadsontwikkeling), een woningcorporatie, de politie (bij onrechtmatig gebruik <sup>46</sup>) dan wel de vreemdelingenpolitie (bij illegalen).
2. Integrale controles. Er is dan sprake van een multidisciplinair team dan wel interventieteam waar naast voornoemde partijen ook onder andere de regiopolitie, vreemdelingenpolitie, Belastingdienst, sociale dienst, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), brandweer en andere gemeentelijke diensten kunnen zitten dan wel waar bevoegdheden gemandateerd zijn aan één controlerende instantie.

Uit de analyse van de diverse aanpakken waar wij in het kader van het onderzoek kennis van hebben kunnen nemen, blijkt dat multidisciplinaire teams vooral ingezet worden wanneer na bestandsvergelijking blijkt dat er sprake zou kunnen zijn van meerdere adresgerelateerde misstanden (denk aan illegale verhuur, overbewoning en illegalen). De gemeente en/of corporatiecontroles reageren vaker na een melding van overlast of vermeende onrechtmatige bewoning. Overigens is het de bedoeling dat woningcorporaties ook steeds meer op basis van bestandsvergelijking en convenantafspraken gaan controleren.

Goed om aan te geven, is dat het niet altijd eenvoudig is om een controle of vaststelling uit te voeren. Er is meestal sprake van vermoedens en niet altijd van vaststaande feiten dat er achter een voordeur iets mis is. De 'controleur' dient te beschikken over de nodige vaardigheden en mogelijkheden vanuit zijn functie (zo mogen sommige functionarissen wel naar bepaalde zaken vragen en andere niet) om zicht te krijgen op de mogelijke fraude omdat bewoners controleurs niet zomaar binnen hoeven te laten (huisvredebreuk) en/of niet aan iedereen hun identiteit hoeven prijs te geven.

#### **De aanpak geconcretiseerd**

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de aanpak van onregelmatigheden in de vastgoedsector. Het is opvallend dat de aanpak van malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van panden vooral van bestuurlijke aard is en ook dat de door ons geïnterviewden in algemene zin tevreden zijn over de mogelijkheden die hen bij de aanpak van het fenomeen ter beschikking staan. Er is wel een aantal wensen en daar komen we in hoofdstuk 5 op terug.

Met betrekking tot de aanpak van onrechtmatige bewoning is controle op de aanwezigheid en het in orde zijn van een huurcontract een belangrijk instrument van aan-

---

<sup>45</sup>. In 3.5.4 wordt de lokale aanpak nader beschreven.

<sup>46</sup>. Zo worden er vanuit de lucht wel 'warmtefoto's' gemaakt om zicht te krijgen op panden waar mogelijk wietplantages gehuisvest zijn.

pak. Ook – en dit geldt met name bij vermoedens van illegaliteit – het controleren op de aanwezigheid van een huisvestingsvergunning, verblijfsvergunning en/of werkvergunning behoort tot de mogelijkheden <sup>47</sup>.

#### **Intermezzo: Meeloopactie inval huisjesmelkers**

Op deze maandagavond melden ambtenaren van DSO en een energieleverancier zich bij het bureau van de Haagse vreemdelingenpolitie. In het kader van het huisjesmelkersconvenant werken deze drie instanties samen om een einde te maken aan ongewenste situaties als overbewoning, het geknoei met elektriciteit en het huisvesten van illegalen. Voor elke geplande inval is een machtiging tot binnentreding van een woning verleend door de burgemeester op grond van een vermoedelijke overtreding van de woningwet. In totaal worden er vanavond vijf ‘verdachte’ Haagse adressen bezocht, die geselecteerd zijn op basis van meldingen of eerdere constatering. Per pand wordt doorgenomen of er bijzonderheden zijn, zoals bewoners of eigenaren met antecedenten van openlijke geweldpleging of belediging van een agent. Er wordt overlegd over de volgorde waarin de adressen bezocht zullen worden. Het pand waar de situatie naar alle waarschijnlijkheid het ergst is, zal als eerste worden bezocht. Voordat wij daadwerkelijk op pad gaan, krijgen alle politieagenten de beschikking over kogelvrije vesten, wapens en politiekleding. Daarnaast wordt er een ‘rammer’ meegenomen waarmee de deur ingetrapt kan worden indien er vermoedens bestaan dat de bewoners wel thuis zijn, maar niet willen opendoen. Tijdens de actie blijkt dat dit simpelweg wordt vastgesteld door te kijken of de gordijnen al dan niet bewegen.

Met tien man, verdeeld over twee bussen en twee auto's, gaan wij naar het eerste adres. Over dit adres zijn er tips binnengekomen bij de anonieme tiplijn van het DSO. Hier is melding gemaakt van overbewoning door Bulgaren. Het betreft een redelijk oud en goedkoop uitzijnde portiekwoning aan de Hoefkade in de achterstandswijk Transvaal. In de woning treffen wij één Bulgaarse bewoonster aan die haar was aan het opvouwen is. Ze reageert heel kalm op ons plotselinge bezoek, alsof ze de inval verwacht had. De vreemdelingenpolitie ondervraagt de Bulgaarse vrouw en vraagt naar haar legitimatiebewijs. Ondertussen richt de ambtenaar van DSO zich op de fysieke inrichting van het pand en maakt hij hiervan foto's. In deze woning met drie slaapkamers staan twee tweepersoons- en twee eenpersoonsbedden, waarvan één in de woonkamer opgeklapt staat. Daarnaast treffen wij twee koelkasten en een heleboel schoenen aan. DSO geeft aan dat hier de huisvestingswet waarschijnlijk is overtreden, aangezien de woning niet voldoet aan de voorwaarden om een woning te verhuren. De eigenaar van deze woning kan wellicht een aanschrijving van DSO verwachten waarbij de foto's als bewijsmateriaal zullen dienen. De vertegenwoordiger van de energieleverancier controleert de meterstand en bekijkt of de elektriciteitsdraden niet doorgetrokken zijn. De Bulgaarse vrouw blijkt nog in de asielprocedure te zitten. Terwijl ze rustig verder gaat met het opvouwen van de was, vertrekken wij naar het volgende pand.

In de overige vier panden heeft de actie geen resultaat. Het tweede pand betreft een vrij goedkoop uitzijnde portiekwoning aan de Vierhoutenstraat. De gordijnen zijn dicht en

<sup>47</sup>. In het onderzoek hebben we gemerkt dat gemeenten en corporaties het niet in alle gevallen als hun taak zien om bij onrechtmatige bewoning ook te controleren op de aanwezigheid van illegalen (moreel vraagstuk). Dit komt overeen met de bevindingen van Engbersen et al. (1999) die eveneens constateerden dat vertegenwoordigers van verschillende beroepsgroepen, die uit hoofde van hun functie met illegale vreemdelingen van doen kunnen hebben (bijvoorbeeld artsen, vroedvrouwen, scholen) geen acht slaan op de illegale status van hun patiënten dan wel cliënten.



niemand doet open. Omdat de gordijnen niet bewegen, wordt de 'rammer' ook niet gebruikt. In het derde pand aan Staverdenstraat vond in het verleden openlijke geweldpleging en belediging van een agent plaats. Echter, deze woning blijkt nu leeg te staan. De ambtenaren worden wat onrustig omdat er weer niet wordt opengedaan. Op weg naar het volgende adres komen wij in de Schildersbuurt terecht. Er ontstaat enige twijfel of dit wel het juiste adres is. Het vierde pand aan de Wynand Nuyenstraat ziet er verbazingwekkend goed uit: een nieuwbouw rijtjeshuis dat in een zeer nette straat verkeert. Het laatste pand is wederom een oude en goedkope portiekwoning, nu in de Spaarnestraat waar de meeste huisnummers nauwelijks te lezen zijn. Deze woning staat te koop. In beide woningen doet niemand open. De ambtenaren kijken elkaar aan en moeten er een beetje om lachen. Ze vragen zich af hoe en door wie de adressen eigenlijk geselecteerd zijn. Bij wijze van grap wordt er zelfs gesuggereerd dat ik 'de mol' zou zijn. Met een wat teleurgestelde houding gaat iedereen weer terug naar het bureau. Het komt volgens deze controleurs zelden voor dat een invalactie zo weinig oplevert.

Bij panden die bewust – door huisjesmelkers of vastgoedeigenaren – worden verwaarloosd, kan de gemeente overgaan tot het controleren van de bouw- en gebruikersvergunning (bestemmingsplan). Ook kan men het pand aanschrijven <sup>48</sup>, de eigenaar een (preventieve) dwangsom opleggen of in het uiterste geval overgaan tot het onteigenen van een pand (zie ook Meerhof en Rengers, 2004b). Een respondent over het opleggen van een dwangsom: '...zo tref je een huisjesmelker pas echt in zijn portemonnee, want zo'n pand is onverkoopbaar zolang de illegale situatie voortduurt'.

Bij de interdisciplinaire aanpak maken de deelnemende partijen ieder gebruik van de eigen mogelijkheden <sup>49</sup> en geldt dat het eindresultaat in het ideale geval 'meer dan de som der delen is'. Bij de beschrijving van de aanpak in de G4 passeren diverse varianten van gezamenlijke aanpak de revue. Voor een voorbeeld van de interdisciplinaire aanpak verwijzen we ook naar het intermezzo 'Project Vrijplaatsen' in paragraaf 3.5.2. De afgelopen jaren hebben de diverse partijen die zich bezighouden met de aanpak van malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van panden de beschikking gekregen over een aantal nieuwe wettelijke mogelijkheden. Met name op het gebied van de aanpak van drugspanden is er het nodige gebeurd. Zo kan overlast veroorzaakt door drugspanden of door verpaupering worden aangepakt via de Gemeentewet. Dit kan tot sluiting ('Wet Victoria' <sup>50</sup>) en in het uiterste geval – bij verstoring van de open-

---

<sup>48</sup>. De eigenaar wordt dan gedwongen het pand op te knappen. Indien hij dit nalaat, knapt de gemeente het pand op en wordt de rekening naar de eigenaar gestuurd.

<sup>49</sup>. Denk aan: fiscale boetes door de Belastingdienst, uitzetting door de vreemdelingenpolitie en bestuurlijke aanpak door gemeentelijke diensten.

<sup>50</sup>. Volgens de Wet Victoria kan de burgemeester op basis van artikel 174a van de Gemeentewet besluiten een woning te sluiten in geval van (vrees voor) verstoring van de openbare orde.

bare orde – tot confiscatie ('Wet Victor'<sup>51</sup>) van het pand leiden. Daarnaast gaat men bij wietplantages succesvol over tot ontbinding van het huurcontract (De Laat, 2002). Een belangrijk element van een bestuurlijke aanpak is een kritische houding ten aanzien van vergunningverlening en aanbestedingen om te voorkomen dat gemeenten – ongewild – criminele activiteiten faciliteren. Het gaat dan om malafide eigenaren van panden en het onrechtmatig gebruik van panden voor illegale en criminele activiteiten. Om hier iets aan te kunnen doen, is er sinds 1 juni 2003 de Wet Bibob (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur).

Wanneer een gemeente vreest dat een vergunning of aanbesteding misbruikt gaat worden in het kader van criminele activiteiten, kan zij de aanvraag ter toetsing voorleggen aan het landelijke bureau Bibob. Hierbij valt te denken aan subsidies, aanbestedingen, bouwvergunningen en exploitatievergunningen voor horecaondernemingen en seksinrichtingen. Bij een negatief advies – het bestaan van een reëel risico op misbruik door de aanvrager – kan de beschikking vervolgens door de gemeente geweigerd of – indien reeds verstrekt – ingetrokken worden<sup>52</sup>.

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat instrumenten binnen een bestuursrechtelijk kader het meest worden toegepast in de aanpak. Dit neemt niet weg dat er in sommige gevallen ook wel eens gebruik gemaakt wordt van het strafrecht. Opvallend daarbij is dat de insteek dan meestal illegaliteit is (mensenhandel en in enkele gevallen mensensmokkel). Het gaat om personen die uitgebuit worden door de huisjesmelker en in sommige gevallen zijn er relaties naar illegale arbeid.

### **3.5.2 De aanpak – de couleur locale**

In de beschrijving van de aard van malafide activiteiten met betrekking tot exploitatie komt naar voren dat de verschijningsvormen deels afhankelijk zijn van de lokale situatie. Bij de aanpak is dit ook terug te zien.

#### *De aanpak in Amsterdam*

In Amsterdam zijn verschillende partijen betrokken bij de aanpak van onregelmatigheden in de vastgoedsector. Als het gaat om de aanpak van onrechtmatige bewoning zijn de Dienst Wonen (waaronder Zoeklicht), de stadsdelen en de woningcorporaties de belangrijkste spelers. De politie speelt een rol bij de aanpak van malafide woningbemiddelaars, maar dit heeft nog geen structurele vorm. Het Van Traa-team, Stadsdeel Centrum en de politie zijn actief in de aanpak van het onrechtmatig gebruik van woningen. Onregelmatigheden rond de particuliere verhuur worden voornamelijk door het

---

<sup>51</sup>. Volgens de Wet Victor kan de burgemeester op basis van artikel 16a van de Woningwet besluiten een woning die is gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet aan te schrijven en eventueel te onteigenen.

<sup>52</sup>. Weigering of intrekking is eveneens mogelijk wanneer feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde of verkregen beschikking een strafbaar feit is gepleegd (Bureau Bibob, 2003).

ASW opgepakt. Zij hebben echter puur een adviserende rol en geen opsporingsbevoegdheden. Wel hebben zij mogelijkheden om bijvoorbeeld via de media of via informele contacten druk uit te voeren om allerlei misstanden aan te pakken. Ernstige gevallen zullen zij doorspelen naar de politie en/of het OM. Ondanks de beperkte mogelijkheden die het ASW heeft, zijn zij (zelfs op nationaal niveau) een van de weinige partijen die opkomen voor de belangen van particuliere huurders. In Den Haag is men daarom nu aan het kijken of de oprichting van een dergelijk steunpunt ook daar haalbaar zou zijn.

#### **Aanpak onderhuur: Zoeklicht**

De aanpak van illegale onderhuur (of illegale doorverhuur) krijgt in Amsterdam veel aandacht (zie ook Stadsdeel Centrum, 2005a en 2005b). Informatie over project Zoeklicht verschijnt regelmatig in de media, waaronder de lokale televisiezender AT5 en er wordt reclame voor gemaakt in bushokjes. Zowel centraal als in de stadsdelen krijgt het fenomeen aandacht vanuit de gemeente (getuige ook de in november 2005 door Stadsdeel Centrum georganiseerde expertmeeting).

Op basis van meldingen (in principe kunnen deze ook afkomstig zijn uit bestandsvergelijkingen, maar in de praktijk zijn dit met name overlastmeldingen) gaat Zoeklicht na of er op een bepaald adres wel de juiste huisvestingsvergunningen en verblijfsvergunningen zijn afgegeven. Het gaat dan in principe om panden die vallen onder de sociale verhuur (de huursubsidiiegrens ligt rond de 600 euro). Op dit moment blijkt met name de aanpak via het huurcontract effectief. Wel bestaat er vanuit de Dienst Wonen de behoefte om meer mogelijkheden te krijgen voor de bestuurlijke boete.

Het is de bedoeling dat het aantal meldingen de komende tijd flink gaat toenemen. Hiervoor is een meer structurele gegevensuitwisseling noodzakelijk, zodat niet meer telkens een nieuw convenant hoeft te worden opgesteld. Aan verschillende vereisten moet dan wel worden voldaan: de Gemeentelijke Basisadministratie moet up-to-date zijn, de samenwerking met de GBA moet verbeteren, kennis moet beter worden geborgd en doorgegeven, en de capaciteit van Zoeklicht en de handhavingsteams van de stadsdelen moet omhoog.

Een van de ethische dilemma's waarmee de Dienst Wonen en Zoeklicht wel worden geconfronteerd, is de manier waarop illegalen moeten worden aangepakt. Zoeklicht geeft van te voren een melding af op de locaties die zullen worden bezocht. Illegalen krijgen zo min of meer de kans om te vertrekken. Hierbij speelt ook mee dat niet alle diensten – mede uit capaciteitsgebrek – de regels voor het uitzetten van illegalen even nauw lijken te nemen. Het zou zelfs wel eens voorkomen dat aan illegalen een huisvestingsvergunning wordt verleend, aldus een Amsterdamse respondent.

#### **Aanpak onrechtmatige bewoning: vooral woningcorporaties aan zet**

De aandacht voor onrechtmatige bewoning verschilt sterk per stadsdeel. In Stadsdeel Zuidoost, dat tot voor kort weinig belangstelling kreeg vanuit Zoeklicht en van waaruit

weinig meldingen bij het ASW binnen komen, kent zijn eigen specifieke problematiek. Onrechtmatige bewoning speelt zich er hoofdzakelijk af in corporatiewoningen. Het stadsdeel is van mening dat de aanpak van onrechtmatige bewoning (en ook van onrechtmatig gebruik) van corporatiewoningen geheel bij de woningcorporaties ligt.

*'Een grootschalige aanpak kan ook imagoproblemen veroorzaken. Een probleem aanpakken of er ruchtbaarheid aan geven, kan leiden tot het idee dat er meer aan de hand is er dan er is. Dit ligt in Zuidoost gevoelig. We moeten constant opboksen tegen de vooroordelen' (Stadsdeel Zuidoost).*

Dit wil niet zeggen dat onrechtmatige bewoning vanuit het stadsdeel geen aandacht krijgt. Recentelijk is er – volgens een respondent uit het stadsdeel – door grootschalige herstructureringsprojecten in de probleemgebieden al veel verbeterd op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Vanuit het stedelijke project handhaving heeft Stadsdeel Zuidoost de bestrijding van onrechtmatige bewoning en woonfraude nu als een van de eigen prioriteiten aangewezen en men is bezig met het maken van een plan van aanpak dat moet leiden tot een betere controle op onrechtmatige bewoning in de particuliere sector. In Zuidoost gaat het dan vooral om woningen die door woningcorporaties zijn verkocht aan particulieren (ook wel uitponden genoemd), maar die wel behoren tot een corporatieflat of een vereniging van eigenaren (VVE). Op dit moment werkt Stadsdeel Zuidoost als enige van de Amsterdamse stadsdelen nog niet met een huisvestingsvergunning. Mogelijk komt hierin in de toekomst verandering.

In Amsterdam zijn veel van de corporaties (ieder op hun eigen manier) actief in het opsporen van onrechtmatige bewoning. Woningcorporatie Rochdale werkt met een BOB-team<sup>53</sup>, Het Oosten is recentelijk begonnen met pogingen de winst van de onderverhuurder civielrechtelijk af te romen door zowel de onderhuurder als de onderverhuurder te dagvaarden, corporatiewoningen vragen om inzage in de GBA en het AWV heeft al jaren een eigen onderhuurjager in dienst. Zie ook het intermezzo 'Onderhuurjagers en datamining'.

Zoals we eerder opmerkten, beschikken ongeveer 80 woningbemiddelaars op dit moment over een certificering. Verschillende partijen pleiten echter voor een betere controle op deze bemiddelaars:

*'Er zou bijvoorbeeld een keurmerk kunnen komen en de mogelijkheid zou moeten bestaan om alle woningbemiddelaars door de Bibob-molen te halen'.*

Het is overigens niet vreemd dat de politie weinig prioriteit geeft aan de aanpak van malafide woningbemiddelaars. Behalve het feit dat allerlei narcoticazaken en moordzaken veel hoger op het lijstje staan, is de politie van mening dat er eerst iets aan de voorkant (verbetering van de gemeentelijke registraties) moet veranderen, wil het nut hebben om ook repressief op te treden. Er wordt vanuit gegaan dat 1/3 van de regi-

---

<sup>53</sup>. BOB staat in dit verband voor Bestrijding Onrechtmatige Bewoning.

straties in de Gemeentelijke Basisadministratie ten dele of geheel onjuist zijn. Ruim honderdduizend Amsterdammers – 15 procent van het totale aantal inwoners – wonen niet op het adres dat is opgegeven bij de gemeente (De Volkskrant, 31 oktober 2006). De situatie is sinds de Bijlmerramp nog nauwelijks verbeterd en mogelijk zelfs verslechterd, aldus verschillende respondenten:

*'Op deze manier faciliteer je als het ware allerlei misstanden en zolang dit zo blijft, is de aanpak weinig zinvol. Je weet nu eigenlijk niet wie waar woont.'*

Overigens moeten we wel opmerken dat men op dit moment op verschillende manieren bezig is de misstanden in de GBA hoger op de politieke agenda te krijgen. De huidige administratie moet worden opgeschoond en er moeten controlemechanismen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat bestanden niet opnieuw vervuilen. Pas daarna kun je gegevens gaan koppelen en onregelmatigheden opsporen.

Onrechtmatige bewoning wordt repressief (opsporing), preventief (campagnes over Zoeklicht, voorlichting over woningbemiddelaars en verschillende vormen van media-aandacht moeten bewustwording over de illegaliteit van onderhuur verhogen) en aan de voorkant (verbetering van de gemeentelijke registraties) aangepakt. Daarnaast probeert men aan de aanbodkant problemen op te lossen door het bouwen van goedkope studenten- en starterhuisvesting om de doorstroom te verbeteren. Of dit de enige oplossing is, vragen sommigen zich echter af:

*'Nee, het probleem zit hem juist in het feit dat het middensegment blijft zitten in de goedkopere woningen. Zij zouden moeten doorstromen naar duurdere woningen. De reden ligt niet alleen in het beperkte aantal woningen voor starters' (ASW).*

Recentelijk heeft Amsterdam het 'Huisbewaarderschap' ingevoerd om een deel van de onderhuur uit het illegale circuit te halen. Hiermee kan iemand die langere tijd naar het buitenland gaat (bijvoorbeeld voor Artsen Zonder Grenzen, als verslaggever of op wereldreis) of iemand die gaat 'proef-samenwonen' zijn woning legitiem voor maximaal een jaar onderverhuren. De onderhuurder die er in komt heeft dan een tijdelijk contract en de gemeente en de woningcorporatie zijn op de hoogte van de onderhuursituatie en de hoogte van de huur (deze kan wel iets hoger zijn dan de normale huur, omdat het bijvoorbeeld gaat om een gemeubileerde woning).

Een integraal team waarin een groot aantal partijen zijn betrokken om gezamenlijk woon- en andere vormen van fraude op te sporen (zoals dat in Rotterdam bestaat), is er in Amsterdam niet. Dit heeft enerzijds te maken met het feit het fenomeen er in Amsterdam anders uitziet en anderzijds met het feit dat Amsterdam, veel nadrukkelijker dan Rotterdam, is opgedeeld in opzichzelfstaande stadsdelen die ieder hun eigen prioriteiten stellen en die verschillend zijn in hun capacitaire en kwalitatieve mogelijkheden om het fenomeen aan te pakken. Er zijn verschillende mensen die er dan ook

voor pleiten bepaalde onregelmatigheden centraal aan te pakken in plaats van op stadsdeelniveau:

*'De aanpak van illegale hotels zou je bijvoorbeeld centraal moeten aansturen. Je kunt van een stadsdeel niet verwachten dat zij het overzicht hebben en de stadsdelen beschikken vaak ook niet over voldoende kwaliteit en capaciteit' (ASW).*

#### **Onrechtmatig gebruik: het Van Traa-team en project vrijplaatsen**

De aanpak van het onrechtmatig gebruik van woningen ligt vooral bij het Van Traa-team, bij de stadsdelen (met name Stadsdeel Centrum is hierin actief) en bij de politie. Samen met de politie en steeds vaker ook de Belastingdienst licht het team bepaalde gebieden of branches door. Het Van Traa-team heeft dus geen opsporingsbevoegdheid, maar probeert bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten in te zetten. De wet Bibob wordt in Amsterdam (zeker in vergelijking met andere gemeentes) al uitgebreid toegepast en wordt gezien als een enorme verbetering, omdat op die manier exploitanten kunnen worden gescreend en de gemeente een middel heeft om de georganiseerde criminaliteit de toegang tot de lokale formele economie te weigeren. Speciaal hiervoor is in Amsterdam een pre-Bibob coördinatiebureau opgezet.

Dit middel werkt overigens alleen wanneer een crimineel het pand ook exploiteert (bijvoorbeeld als coffeeshop, als horecagelegenheid of voor prostitutie). Voor de aanpak van criminelen die veel vastgoed bezitten, maar die daarin geen bedrijvigheid onderbrengen, biedt de wet Bibob nauwelijks mogelijkheden. Een alternatieve mogelijkheid voor het Van Traa-team is dan het zo vaak langs sturen van de buurtregisseur voor allerlei controles (bijvoorbeeld omdat men vreest dat er een XTC-lab gevestigd zal worden), dat de eigenaar eieren voor zijn geld kiest en vertrekt. Een ander middel waarover het Van Traa-team beschikt, is het opkopen van panden waarin zich criminele activiteiten (kunnen gaan) afspelen. In het Wallengebied heeft het team inmiddels strategisch (soms in samenwerking met woningcorporaties, investeerders of bierbrouwers) 75 panden aangekocht die vervolgens (eventueel met een ander bestemming) weer zijn vrijgekomen voor de reguliere markt.

In tegenstelling tot de andere steden, is in Amsterdam de politie primair verantwoordelijk voor de aanpak van hennepplantages. De stadsdelen hebben ook een rol bij de aanpak van het onrechtmatig gebruik van panden. Het intermezzo 'Project Vrijplaatsen' geeft inzicht in de manier waarop het Stadsdeel Centrum met de aanpak bezig is. Hieruit blijkt dat er veel bereikt kan worden als men integraal te werk gaat bij de aanpak van het onrechtmatig gebruik van woningen en bedrijfspanden. Dat dit nog slechts sporadisch en op projectbasis van de grond komt, heeft alles te maken met prioriteitsstellingen en het ontbreken van een duidelijke visie vanuit het stadsbestuur, aldus een respondent.

### **Intermezzo: Project Vrijplaatsen – het Amsterdamse Wallengebied**

Naar aanleiding van de problemen rond het woonwagenkamp Vinkenslag in 2004 heeft het Kabinet duidelijk gemaakt het bestaan van vrijplaatsen, waar zich een ernstig handhavingstekort voordoet en waar een situatie van structurele fraude is ontstaan, niet langer te tolereren en iedere vrijblijvendheid ten aanzien van de handhaving af te wijzen.

Belangrijke vrijplaatsen zijn: woonwagencentra, sommige moskeeën, prostitutiebedrijven, belwinkels, coffeeshops en achterstandswijken of industrieterreinen die niet of nauwelijks veilig toegankelijk zijn voor overheidsfunctionarissen.

Om dergelijke vrijplaatsen aan te pakken, is besloten tot een integrale handhaving. Lokale overheden hebben hierin de regierol en moeten middels convenanten afspraken maken over de manieren waarop de verschillende handhavende instanties samenwerken.

In december 2004 is in Amsterdam het convenant 'vrijplaatsen Amsterdam' ondertekend. Een van de plaatsen die in Amsterdam als vrijplaats is aangemerkt, is het Wallengebied, omdat dit gebied wordt beschouwd als een van de 'zwarte vlekken' in de stad.

Bij de eerste acties die in dit kader zijn ingezet, heeft men zich gericht op panden waarvan de exploitatie ondoorzichtig is (zoals goedkope hotels, seksshops, toko's, smartshops en coffeeshops), die regelmatig van eigenaar wisselen, die weinig klandizie hebben of waar het vaak onduidelijk is wat er op de bovenverdiepingen plaatsvindt. De integrale aanpak komt tot uiting in de samenwerking tussen onder andere medewerkers van de gemeente, Stadsdeel Centrum, politie, Belastingdienst, Arbeidsinspectie, vreemdelingenpolitie en de Voedsel en Waren Autoriteit. Deze partijen hebben gezamenlijk een lijst van te bezoeken panden opgesteld en, elk vanuit hun specifieke taakstelling en bevoegdheid, een aantal van deze locaties gecontroleerd. In teams van soms wel 60 man zijn tot nu toe bij 80 tot 100 adressen uitgebreide controles (administratie, personeelsbestanden, omzet, et cetera) uitgevoerd. In alle gevallen werden een of meer overtredingen geconstateerd.

Over het algemeen bestaan er forse gebreken in de administratie en het blijkt dat op verschillende plaatsen illegalen tewerk worden gesteld. In sommige gevallen werd zelfs helemaal geen boekhouding bijgehouden. De controles versterken het beeld dat er veel mis is in de vastgoedsector in het Wallengebied. Er bestaan goed gefundeerde vermoedens over witwaspraktijken die zowel betrekking op het eigendom van panden als op het gebruik ervan. Van dit laatste lijken de illegale hotels en de Oosterse toko's die de laatste tijd als paddestoelen uit de grond schieten, goede voorbeelden. Er wordt nauwelijks omzet gedraaid of hotels staan bijna leeg, maar weigeren gasten te accepteren. Daartegenover staan torenhoge huren, die met dergelijke lage inkomsten onmogelijk op te brengen zijn. Dit wijst op witwasactiviteiten en/of de aanwezigheid van andere vormen van criminaliteit.

Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn volgens onze gesprekspartners cruciaal voor een goede aanpak. De acties worden dan ook als zeer succesvol ervaren (zowel wat betreft efficiëntie als effectiviteit). Ook de ondernemers die te maken hebben met oneerlijke concurrentie van de bezochte bedrijfjes, zijn positief. Nadrukkelijk geven de verschillende partijen aan dat het niet bij projecten moet blijven; het huidige project moet een structurele vorm krijgen.

#### *De aanpak in Den Haag*

In Den Haag is de aanpak, in tegenstelling tot Utrecht en Amsterdam, sterk gefocust op de huisvestingsstructuur van illegalen. Dit komt tot uiting in het AMFI-project (Aanpak Malafide Infrastructuur rond Illegalen) dat in 2002 is opgezet. Aanleiding voor het

AMFI-project was een forse toeloop van Bulgaren die voornamelijk in de Schilderswijk terecht kwamen. Dit overbewoning die hiervan het gevolg was, veroorzaakte veel overlast. De aanpak richt zich volgens de gemeente niet op de illegalen, maar op de facilitators<sup>54</sup>.

Om onrechtmatige bewoning, overbewoning en gevaarlijke situaties tegen te gaan, zullen van de 24.000 panden in Rustenburg-Oostbroek en Regentes-Valkenbos er 8.000 administratief en in totaal 2.000 fysiek worden gecontroleerd. Voor deze wijken is gekozen omdat zich hier veel Polen bevinden en omdat de panden in deze wijken zich lenen voor illegale kamerverhuur. De gemeente reageert daarbij bijvoorbeeld op meldingen van energieleveranciers, maar ook op meldingen over onregelmatigheden van bewonersorganisaties. Kennis van bewoners over panden wordt tijdens bijeenkomsten aangevuld met kennis van wijkagenten. Hiermee gaat de gemeente dan aan de slag.

*'Je moet als gemeente eerst zorgen dat je zicht op het probleem hebt en dan pas kan je er wat aan doen. Je hebt dan ook zicht op ontwikkelingen. Wij zetten als politie wijkagenten in omdat wij willen zien wat er gebeurt. Als je dit ook doet als gemeentelijke overheid, dan zit je aan de voorkant van het probleem' (Politie Haaglanden).*

In 2007 zal deze controle ook naar andere wijken zal worden uitgebreid. Overigens zijn de integrale controles in Den Haag minder grootschalig dan die in Rotterdam. De aanpak verschilt, de problematiek is vergelijkbaar.

#### **AMFI: naast bestuursrechtelijke ook strafrechtelijke aanpak**

In Den Haag heeft men een lijst opgesteld met daarop de namen van de vijftien grootste huisjesmelkers. In overleg met de gemeente heeft de Belastingdienst hieruit nu vier namen geselecteerd. Het streven hierbij is deze huisjesmelkers zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk aan te pakken. De gemeente probeert dan te bewijzen dat er daadwerkelijk bedrijfsmatig geëxploiteerd werd zodat de Belastingdienst op basis van box 1 kan vorderen. Voor de dossiervorming hierover gaat ook de vreemdelingenpolitie mee. Daarnaast verstuurt de gemeente een afschrift van aanschrijvingen naar de hypotheekverstrekker (om na te gaan of er in strijd met de hypotheekovereenkomst is onderverhuurd) en naar de Belastingdienst (wanneer huisjesmelkers de hypotheekrente aftrekken, terwijl zij er dan niet verblijven, kan een navordering volgen).

Qua strafrechtelijke aanpak is Den Haag van de G4-steden het meest actief. In 2005 kwamen er 24 zaken voor de rechtbank. Vaak gaat het om brandgevaarlijke situaties. Op basis van een schets van de aangetroffen situatie en verklaringen van de bewoners verlopen deze rechtszaken redelijk succesvol, al blijkt het lastig de duur van het huisjesmelken te bewijzen, aldus een respondent van het OM in Den Haag. Het probleem

---

<sup>54</sup>. Overigens werden illegalen die werden aangetroffen op verzoek van de gemeente wel door de IND uitgezet (cf. Van Gestel, 2006).



is dat het OM bijna alleen wat kan doen als er ook illegalen worden aangetroffen en dan moeten deze ook nog een verklaring willen afleggen. Het OM gebruikt hiervoor artikel 197a SR. Wanneer er in het pand van een huisjesmelker legalen worden aangetroffen, blijft de aanpak bijna altijd beperkt tot de Belastingdienst. *'Een slimme huisjesmelker verhuurt dus niet aan illegalen'*, aldus een respondent van het AMFI-team. In Den Haag heeft het OM tot nu toe overigens geen zaken behandeld op basis van artikel 273a SR (uitbuiting).

### **Datamining**

Voor de aanpak van onrechtmatige bewoning maakt een van de woningcorporaties sinds kort gebruik van de activiteiten van een bureau dat zich heeft gespecialiseerd in datamining. Gegevens uit het huurdersbestand worden daarvoor gekoppeld aan het telefoonboek, Kadastergegevens en de GBA. Met zoekprofielen worden de adressen doorlopen en hieruit rollen dan verdachte adressen:

*'Bij een op de vijf panden is er sprake van een zogenaamde 'digitaal smetje': aanschrijvingen die niet nagekomen zijn, te veel inschrijvingen op een adres of uitkeringsfraude' (Bewonersorganisatie Den Haag).*

Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die zowel een sociale huurwoning als een koopwoning op hun naam hebben staan of om mensen met een telefoonaansluiting op een ander adres dan de sociale huurwoning. Dan kan er sprake zijn van illegale bewoning of onderhuur. Met morele druk (inzetten sociale dienst) en wat bluf kunnen zij al in 70% van de gevallen de situatie ongedaan maken. Tot nu toe kiezen woningcorporaties niet voor het strafrechtelijke traject en er wordt geen aangifte gedaan. Dit gebeurt alleen wanneer er een hennepkwekerij wordt aangetroffen. Het motief voor deze aanpak zijn huurharmonisatie en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

### *De aanpak in Rotterdam*

Wanneer het gaat om de aanpak, dan streeft Rotterdam er zoveel mogelijk naar om dat te doen in nauwe samenwerking met de verschillende partijen. Deze integrale samenwerking wordt (ook financieel) als redelijk succesvol ervaren. In de praktijk is het soms lastig te overzien wat partijen elkaar te bieden hebben en te bepalen wie het voortouw neemt, aldus een respondent bij de gemeente Rotterdam. Dossiervorming is erg belangrijk.

### **Integrale samenwerking binnen Alijda**

Het Alijda-project is in 1998 opgezet om door middel van een gezamenlijke aanpak van drugsrunners en -dealers de drugsoverlast en -criminaliteit in Rotterdam terug te dringen. Later is deze aanpak omgebouwd naar een eigenaarsgerichte pandenaanpak die na gebleken succes een structureel karakter heeft gekregen. De afgelopen jaren

zijn hierbij steeds meer partijen aangesloten. Er is een lijst gemaakt met een flink aantal eigenaren en verhuurders erop. Wanneer bij iemand regelmatig hennepkwekerijen, drugspannen of illegale verblijfsinrichtingen worden ontdekt, wordt een lijst gemaakt van de bezittingen van de malafide eigenaar. Hieraan worden punten toegekend en bij een bepaald aantal punten komt men automatisch op een zwarte lijst terecht. Inmiddels staan er 450 namen op de lijst en is er een top 26 opgesteld. Op de lijst wordt ook bijgehouden wie met wie samenwerkt en in welke BV's personen zitten. Degenen met de meeste punten worden het eerst aangepakt. In de praktijk betekent dit dat de eigenaar nauwlettend in de gaten wordt gehouden en er gecontroleerd wordt door de belastingdienst, woningtoezicht, gemeentebelastingen en justitie (Meerhof en Rengers, 2004b).

Eventueel kan bij deze eigenaren versneld tot aanschrijven worden overgegaan. Overigens zijn dergelijke aanschrijvingen in het geval de VVE hiervoor moet opdraaien soms wel problematisch. Terwijl één malafide eigenaar verantwoordelijk is, moet de hele VVE betalen. Dit kan voor betrokkenen aanzienlijke financiële gevolgen hebben, wat weer kan leiden tot lange juridische procedures.

#### **Buurtgerichte aanpak door de gemeente**

De gemeente werkt vooral op basis van een buurtgerichte aanpak en controles van risicopanden. Panden waarin eerder onregelmatigheden zijn aangetroffen, worden periodiek gecontroleerd (elk half jaar). Daarnaast komen er meldingen wanneer er in- en uitschrijvingen in deze panden plaatsvinden. Deze kunnen ook de aanleiding vormen voor controles. Ten slotte komen er meldingen binnen wanneer er uit de koppeling van bestanden van de Belastingdienst, sociale zaken en de GBA onregelmatigheden blijken. Een team kan dat langs gaan om te controleren of alles wel klopt.

*'Dat is lastig voor die huiseigenaar, want die moet dan komen opdraven en de gemeente staat weer in zijn pand. Dat is gewoon irritant zijn, vaak controleren, laten zien dat je aanwezig bent, dus het net van handhaving en controles wat dichter leggen. Het idee erachter is ook dat je panden wat langduriger in de gaten kunt houden' (Programmabureau Veilig).*

In Rotterdam komt de gemeente volgens een respondent in 99% van de gevallen bij controles als ambtenaar binnen. De wet GBA biedt echter geen binnentredingsbevoegdheid. De gemeenteambtenaar mag vragen naar de nationaliteit van een persoon, de vreemdelingenpolitie mag dit niet. De Raad van State oordeelde dat een gemeenteambtenaar hiertoe bevoegd is omdat de gemeente moet kunnen controleren wie er op een bepaald adres woont. In veel gevallen wordt de ambtenaar vrijwillig binnengelaten. Zonodig kan de gemeenteambtenaar de hulp invoeren van woningtoezicht wanneer er bijvoorbeeld een situatie van overbewoning wordt aangetroffen.

*'Als we niet worden binnengelaten en we horen een vreemde taal, dan kunnen we nog de vreemdelingenpolitie een tip geven en die kan dan met een machtiging naar binnen' (Programmabureau Veilig).*

Het gaat hierbij overigens om een brede integrale controle, waarbij de gemeente ook komt als hulpverlener (schuldsanering, scholing, werkgelegenheid, et cetera). Dit is een van de redenen waarom ambtenaren makkelijk binnenkomen.

De gemeente probeert met de beschreven werkwijze hotspots aan te pakken. Wanneer er binnen een hotspot veel corporaties zitten dan worden die in de aanpak meegenomen. Voor het opknappen van panden op deze plaatsen bestaan er ook subsidies voor eigenaren. De gemeente heeft niet het geld om dit geheel te betalen, maar begeleidt wel het traject en probeert eigenaren te stimuleren om mee te werken. Soms probeert de gemeente ook samen met eigenaren op te trekken wanneer er problemen zijn in panden.

#### **Strafrechtelijke aanpak lastig**

Strafrechtelijk is de aanpak minder succesvol. Er komen weinig zaken voor, het OM is – in de optiek van door ons gesproken respondenten – traag en de bereidheid om een zaak te beginnen tegen huisjesmelkers is niet altijd aanwezig. Dit is althans een mening die breed gedragen wordt onder de Rotterdamse respondenten. Er zijn echter recentelijk wel voor het eerst een aantal succesvolle strafzaken geweest. Een vereiste voor dit succes is volgens respondenten een actieve, maar vooral creatieve houding van het OM. Als de bereidheid er maar is, dan kan het OM, vanwege verschillende verregaande bevoegdheden als huiszoekingen, juist een goede rol spelen in de aanpak. Op basis van de opiumwet bijvoorbeeld, kunnen panden waarin misdrijven worden gepleegd, verbeurd worden verklaard. Het dient hier overigens opgemerkt dat wij deze breed gedragen meningen niet direct aan mensen van het OM in Rotterdam hebben kunnen staven<sup>55</sup>. Overigens is het niet altijd mogelijk om het strafrecht toe te passen en heeft het strafrecht niet altijd dezelfde mogelijkheden als het bestuursrechtelijke traject.

Wanneer in panden illegalen worden aangetroffen, werken de gemeente, politie en vreemdelingenpolitie veelal samen. De vreemdelingen worden recentelijk meer als bron van informatie beschouwd om de eigenaren en de facilitators aan te pakken. De strafrechtelijke afhandeling gebeurt op basis van uitbuiting (artikel 273a SR). Daarnaast is de aanpak van het onderdak bieden aan illegalen mogelijk op basis van de vreemdelingenwet. Mensensmokkel (artikel 197a SR) wordt hiervoor in Rotterdam weinig ingezet.

---

<sup>55</sup>. Wel maakte een vertegenwoordiger van het OM in Rotterdam deel uit van de begeleidingscommissie van het onderhavige onderzoek.

### **Meldingen van bewoners waardevol in de aanpak van hennep**

Wat betreft de aanpak van wietteelt meent een respondent bij de gemeente dat je het beste kunt afgaan op meldingen van bewoners. De betrouwbaarheid van deze informatie is groot en dit levert meer op dan warmtedetectie en het controleren van panden waar de sneeuw eerder smelt.

*'Je kan ook een huis binnenstappen waar een bewoner 30 graden stookt omdat die het anders koud heeft. De betrouwbaarheid van informatie die je van burgers krijgt, is vrij goed, want die zeggen niet zomaar "ga daar maar eens kijken" als ze het niet zeker weten. Als er zulke aanwijzingen binnenkomen, dan klopt dat meestal wel' (Gemeente Rotterdam).*

De meldingen van bewoners komen op verschillende manieren bij het hennepteam van de gemeente terecht. Daarnaast komen er meldingen van de politie en energieleveranciers. De gemeente heeft de regie en het interventieteam komt met de politie en Roteb (de Rotterdamse reinigingsdienst) in actie om de hennepkwekerij te ontmantelen. Daarnaast wordt samengewerkt met Programmabureau Veilig en de deelgemeente (want de kwekerijen bevinden zich in hun gebied en zij zijn degenen die voor de ontmanteling betalen).

De kosten van het opruimen van kwekerijen probeert men middels dwangsommen op de eigenaar te verhalen. Dit is redelijk effectief en de bedragen kunnen snel oplopen (boete over boete). De dwangsom wordt ook ingezet bij illegale verblijfsinrichtingen en aanschrijvingen. Het nadeel is echter dat wanneer is voldaan aan de verplichtingen, een zaak gesloten wordt en de situatie een volgende keer weer opnieuw kan beginnen. Een alternatief is de preventieve dwangsom waarbij nadrukkelijk de 'past performance van de mogelijke overtreder' (Rogier, 2006) wordt meegenomen. Met de nieuwe preventieve dwangsom krijgt een huisjesmelker voor de periode van een jaar een dwangsom opgelegd. Deze dwangsom kan gedurende deze periode te allen tijde worden geëffectueerd indien zich nieuwe misstanden voordoen. Bij het opleggen van de sanctie is het de bedoeling in de toekomst ook het totale bezit van de verhuurder te betrekken en niet alleen de 'illegale verblijfsinrichting' waar de misstanden opnieuw zijn geconstateerd (DS+V 2004: 32)<sup>56</sup>. Dit kan al op basis van het overtreden of het niet hebben van een huisvestingsvergunning. Het zou wenselijk zijn om zo'n dwangsom ook op basis van andere overtredingen op te kunnen leggen.

### **Intermezzo: Gemeente Rotterdam informeert particuliere verhuurders**

Vandaag vindt een eerste overleg plaats tussen de gemeente Rotterdam (DS+V en Programmabureau Veilig) en particuliere verhuurders. De gemeente wil met dit overleg de particuliere verhuurders duidelijk maken dat samenwerking met de gemeente voor beide

<sup>56</sup>. De hoogte van de preventieve dwangsom is in Rotterdam gebaseerd op een schatting van huuropbrengst van het pand voor een periode van 12 maanden met een gemiddelde huur van 300 Euro per kamer per maand. De hoogte van de normale dwangsom bedraagt 'zes maanden van de opbrengst uit de exploitatie van de illegale verblijfsinrichting' (cf. DS+V 2004: 31-32).

partijen wat op kan leveren: veilige en betere wijken rondom hun panden. Het unieke aan deze vergadering is dat de gemeente doorgaans over verhuur van woningen wel met woningcorporaties om de tafel zit, maar nooit met de particuliere verhuurders.

Met veertig particuliere verhuurders en een door de gemeente aangeboden maaltijd start de bijeenkomst. De aanwezige particuliere verhuurders vormen een gemêleerde groep: van vertegenwoordigers van grotere ondernemingen met tientallen panden verspreid over de stad, tot echtparen die enkele panden bezitten. Zij zijn door de gemeente uitgenodigd om een mentaliteitsverandering te laten plaatsvinden: lange tijd is er een haat-haat verhouding geweest tussen gemeente en particuliere eigenaren. De gemeente zag hen als 'boef' en de particuliere verhuurder zag de gemeente als een instantie dertien weken op een vergunning gewacht kan worden.

DS+V begint met een presentatie over de nieuwe huisvestingsvergunning die per 1 juli 2006 in zal gaan. Aangezien dit al binnen twee weken na het overleg zal starten, is een eerste reactie onder de verhuurders te proeven: 'daar zijn jullie lekker op tijd mee.' De huisvestingsvergunning brengt nieuwe eisen en procedures met zich mee, zoals uitbreiding van de gebieden waar de vergunning voor geldt, afstemming van personen en aantal kamers in huis en de handhaving die nu ook gericht is op de verhuurder in plaats van de huurder. De gemeente geeft aan een snellere procedure te hanteren; controles zouden binnen twee dagen mogelijk zijn, waardoor vergunningen sneller kunnen worden afgegeven. De particuliere verhuurders zijn daar niet meteen over te spreken: 'als je dat nou effe zwart op wit zet en doorfaxt, dan komen we daar vast eens op terug'. De afstand tussen de gemeente en verhuurders is in het eerste uur nog vrij groot. De toezegging van de gemeente dat zij de vergunningen binnen een bepaald tijdsbestek rond zal hebben, is voor de verhuurders ongeloofwaardig op basis van eerdere ervaringen met deze wat hun betreft logge organisatie. Zij voorzien een leegstand in hun panden wanneer een nieuwe huurder eerst een vergunning moet aanvragen. Na een uiteenzetting over de 'service' die de gemeente de particuliere verhuurders kan bieden ten aanzien van ongewenste bewoners of praktijken in de panden, zoals het inzetten van hennepsteams of het gebruik van Steunpunt Woonoverlast, wordt het gezamenlijke belang langzaamaan echter duidelijker. De gemeente doet concessies over het eerder inzetten van een procedure aangaande nieuwe huurders, zodat de leegstand voor de verhuurders zoveel mogelijk beperkt wordt. De bereikbaarheid van de gemeente wordt ook meteen aangepakt met het uitwisselen van directe contactgegevens, zoals mailadressen en telefoonnummers. Zo lijkt de eerste stap gezet tot een aanpak van de hotspotgebieden in Rotterdam waarbij ook de particuliere eigenaars betrokken zijn. Na de bijeenkomst spreken we nog met een van de vertegenwoordigers van een verhuurbedrijf: hij onderschrijft het belang van gesprekken met gemeente en met particuliere verhuurders onder elkaar, die ook niet eerder met elkaar in gesprek waren. Wellicht dat de afstand tussen gemeente en particuliere verhuurders kleiner wordt bij toekomstige bijeenkomsten.

#### *De aanpak in Utrecht*

Utrecht was de eerste stad in Nederland met een meldlijn voor onrechtmatige bewoning. Daarnaast is Utrecht al geruime tijd actief bezig met het stadsvernieuwingsbeleid en het Grote Stedenbeleid. Ten slotte zorgde het afbranden van een studentenhuis in 1999 in het centrum van Utrecht voor veel beroering.

*'In het huis bleken door een bekende crimineel illegaal twintig kamers te worden verhuurd. Dit was een omslagpunt in de aanpak en het leidde tot strengere veiligheidseisen en een betere controle van studentenhuizen' (Gemeente Utrecht).*

Van huisjesmelkers zegt de gemeente nu weinig last te hebben. Door de huidige krapte op de woningmarkt is het voor huisjesmelkers ook weinig interessant meer om panden te laten verkrotten. Enkele grote particuliere verhuurders hebben al voorstellen gedaan om te komen tot een vorm van certificering.

Utrecht heeft wel een probleem met de wachtlijst voor studentenhuisvesting. Er is jarenlang te weinig gebouwd en alle studenten willen in de oude stad wonen. Een strengere aanpak moet dus gepaard gaan met aandacht voor nieuwe huisvesting (hierin is Utrecht recentelijk veel actiever geworden).

### **Reageren op meldingen**

De Dienst Stadsontwikkeling van de gemeente is belast met het thema onrechtmatige bewoning in de sociale verhuur en heeft daarvoor 3 fte beschikbaar. Leefbaarheid en verschillende vormen van overlast zijn belangrijke thema's voor de gemeente. Zij proberen hierin samen op te trekken met woningcorporaties. Er ligt inmiddels een convenant, maar inzage in elkaars bestanden is nog niet mogelijk (met name door de vraag wie voor deze aansluiting moet gaan betalen). Verschillende woningcorporaties in Utrecht geven steeds meer aandacht aan onrechtmatige bewoning, maar door het ontbreken van de koppeling laat de uitvoering nog te wensen over. Ondanks alles lukt het de gemeente zo'n 450 meldingen per jaar na te trekken. Vertegenwoordigers van de gemeente noemen dit redelijk succesvol omdat het aantal ontruiming in Utrecht op 20 à 30 per jaar ligt. Dit zou – volgens onze bronnen in Utrecht – in vergelijking met de andere steden relatief hoog zijn. Tot nu toe reageert de gemeente in dit verband uitsluitend op (overlast)meldingen. De capaciteit ontbreekt echter om alle meldingen nader te onderzoeken. Wel worden alle meldingen gescreend. Overigens ligt het aantal meldingen relatief laag. Hierbij speelt mee dat het meldpunt nauwelijks bekendheid heeft (er wordt geen reclame voor gemaakt). Meer capaciteit en aanpak zal leiden tot meer bekendheid en meer meldingen. Ook de terugkoppeling naar overlastmelders (die nu nog ontbreekt) zou veel beter moeten. De gemeente ziet in een IT-toepassing voor de nabije toekomst een ideaal middel om te zorgen voor meer meldingen en een betere terugkoppeling.

Wanneer er geen sprake is van overlast, is adresgerelateerde fraude voor de gemeente het motief om tot aanpak over te gaan. De dienst heeft echter moeite om achter de identiteit van bewoners te komen. In andere steden worden de mogelijkheden hiertoe beter benut. Om te zoeken naar onrechtmatige bewoning zou bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt moeten worden van de Gemeentelijke Basisadministratie. Deze is volgens gemeentefunctionarissen ook hier gedeeltelijk vervuild en de gemeente heeft de mogelijkheid om zelf mensen uit te schrijven nog niet goed geregeld.

### **Aanpak van 'holle kiezen'**

Daarnaast is de Dienst Stadsontwikkeling bezig met de aanpak van verkrotte panden, de 'holle kiezen'. De 50 panden die op de zwarte lijst staan, moeten onder druk van de gemeente worden opgeknapt. De gemeente begint met medewerking en advies, houdt dit driekwart jaar vol en gaat zonodig over tot aanschrijvingen en eventueel onteigening.

Onregelmatigheden in de particuliere verhuur worden door de gemeente niet opgepakt. Hierop is dan ook weinig zicht. Dat de gemeente hierop weinig zicht heeft, komt ook doordat nauwelijks bij slachtoffers bekend is waar zij kunnen aankloppen. In Utrecht weet men hiervoor een enkele keer wel de brandweer te vinden. In een geval van overbewoning door Polen en de daardoor ontstane brandgevaarlijke situatie, kwam de brandweer bijvoorbeeld al in actie op de dag nadat hierover een melding was binnengekomen. De Utrechtse brandweer is na eerdere branden in studentenhuizen erg alert op dit soort situaties en dwong de huiseigenaar een ander onderkomen voor een groot deel van de bewoners te zoeken. De brandweer heeft hierover echter weinig contact met de Dienst Wonen, zodat veel gevallen van overbewoning daar onbekend blijven.

### **Aanpak van wietteelt**

Op strafrechtelijk gebied wordt er weinig gedaan met de aanpak van onregelmatigheden in de exploitatie van panden. 'De politie heeft het al druk genoeg met narcoticazaken'. Hiertoe rekent de politie niet de aanpak van de wietteelt. Hiervoor is in Utrecht het Multidisciplinair Interventieteam verantwoordelijk.

Voor de aanpak van hennepplantages werd in 2005 een convenant gesloten waarin ook de energiebedrijven en de Belastingdienst participeren. En met succes, want in 2005 werden op 150 locaties 33.000 wietplanten en 260 kilo gedroogde toppen in beslag genomen. De aanpak hiervan is op meerdere fronten succesvol. Energiebedrijven konden voor een half miljoen euro aan illegaal afgetapte stroom terugvorderen, de uitkeringsdienst kon 400.000 euro aan uitkeringsfraude terugvorderen, de Belastingdienst kon een aanslag opleggen vanwege de zwarte inkomsten uit wietverkoop, het OM kon tot vervolging overgaan en in eenderde van de gevallen kon worden overgegaan tot huurbeëindiging (Trouw, 3 maart 2006: 6-7, zie ook De Laat, 2002). Met het huurcontract komt het interventieteam verder dan met strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen. De politie heeft immers onvoldoende capaciteit, waardoor dit soort zaken in veel gevallen wordt geseponeerd. De mogelijkheden van de bestuurlijke boete zijn echter nog onvoldoende. De boetebedragen zijn relatief laag en voor overbewoning en brandgevaarlijke situaties is de bestuurlijke boete nog niet bruikbaar. In theorie zijn er volgens onze Utrechtse respondenten wel mogelijkheden om slagvaardiger op te kunnen treden in het kader van de huisvestingswet of andere regelgeving: *'Door het financieel te maken, kun je gaan ontnemen. Zo kom je wel van de rotpandjes af.'*

### Bestuurlijke aanpak in de kinderschoenen

Qua bestuurlijke samenwerking is men in Utrecht minder ver dan in bijvoorbeeld Rotterdam. Het komt volgens gemeentefunctionarissen regelmatig voor dat een afdelingshoofd van een bepaalde dienst bij een informatieverzoek vanwege privacybescherming niet wil meewerken. Een integraal interventieteam wat gemeentebreed wordt gedragen, lijkt samen met een capaciteitsuitbreiding noodzakelijk om een aantal stappen vooruit te maken. In zo'n team zouden de gemeente (waaronder ook sociale zaken en onderwijs), de Belastingdienst, de politie, de vreemdelingenpolitie en andere instellingen moeten participeren. Zo wordt voorkomen dat de mogelijkheden van de aanpak worden beperkt door eigen protocollen en regels van individuele diensten; men kan dan beschikken over alle benodigde gegevens. Zo kan ook het zicht op de problematiek worden vergroot. Utrecht lijkt ook de wettelijke mogelijkheden nog niet volledig te benutten. De wetten Victor en Victoria, alsmede Bibob worden nog nauwelijks toegepast door de Dienst Stadsontwikkeling. Vanuit het gemeentebestuur is nu wel een melding gekomen dat ze hier 'iets mee moeten gaan doen', maar verder dan dit is men bij de Dienst Wonen en DSO vooralsnog niet gekomen. De mogelijkheden en beperkingen van bijvoorbeeld Bibob zijn nog niet bij alle diensten even goed bekend, aldus een ambtenaar van de gemeente Utrecht.

### 3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is beschreven dat de omvang van de problematiek rond de exploitatie van woningen, in Rotterdam en Den Haag groter is dan in Amsterdam en in Utrecht. Zowel qua veiligheid, overlast, overbewoning en verkrotting, als op het gebied van onrechtmatige verhuur aan en uitbuiting van illegalen scoren Rotterdam en Den Haag minder goed. Amsterdam heeft juist een groter probleem met onderhuurders en malafide woningbemiddelaars. De grotere krapte op de woningmarkt in Amsterdam (en Utrecht) is hier waarschijnlijk vooral debet aan. Ook kan echter meespelen dat de focus op de problematiek in de steden verschilt.

Leerkes et al. (2004) beschreven in *Wijken voor illegalen* dat er in alle G4 steden wijken zijn waar sprake is van een vruchtbaar klimaat voor het ontstaan van een parallelle huisvestingsmarkt. Als we kijken naar de top 20 van stedelijke gebieden met het hoogste absolute aantal aanhoudingen van illegale vreemdelingen, komen daar geen Amsterdamse postcodegebieden in voor (2004: 54-55)<sup>57</sup>. Negen van de twintig postcodegebieden behoren tot Rotterdam of directe omgeving (Vlaardingen en Schiedam), twee postcodegebieden zijn gesitueerd in Den Haag en één gebied in Utrecht. Als niet de aanhoudingen van illegale vreemdelingen als uitgangspunt worden genomen, maar deze gegevens op een meer indirecte manier worden geanalyseerd, komen Leerkes et

<sup>57</sup>. Deze gegevens zijn gebaseerd op het Vreemdelingen Administratie Systeem. Aangezien politieagenten soms het adres van het politiebureau of het adres van staandehouding als woonadres in het VAS opnemen vertekent dit het beeld van de ruimtelijke concentratie van illegale vreemdelingen.



al. echter tot een andere invulling van de top twintig van postcodegebieden naar voorpelde absolute aantal verblijvende illegalen. In deze lijst nemen de Amsterdamse postcodegebieden juist wel een prominente plaats in, in het bijzonder postcodegebieden in Amsterdam Zuid-Oost (de Bijlmer) <sup>58</sup>. Uit hun analyse komt naar voren dat illegale vreemdelingen vooral voorkomen in bepaalde agrarische – en stedelijke gebieden. In de context van het onderhavige project is vooral de verklaring die de auteurs bieden voor de concentratie van illegale vreemdelingen in grootstedelijke gebieden van belang. Zij wijten dit aan de aanwezigheid van legale niet-westerse allochtonen (illegalen verblijven vooral daar waar hun landgenoten ook verblijven), de sociaal economische status van de buurt, de concentratie van bedrijfjes in dergelijke buurten (met mogelijkheden tot informele werkgelegenheid), het grotere aandeel particuliere verhuur en de aanwezigheid van alleenstaanden die wellicht mogelijkheden tot legalisering van het bestaan met zich mee kunnen brengen (2004: 92-93). De particuliere verhuur is één van de factoren die verklaren waarom illegale vreemdelingen zich ruimtelijk concentreren. Stedelijke gebieden met een sterker deel particuliere verhuur zullen meer illegale vreemdelingen herbergen, eenvoudigweg omdat de mogelijkheden tot verhuur in de particuliere sector groter zijn. Overigens constateren de auteurs dat het effect van de concentratie van legale allochtonen en de aanwezigheid van bedrijfjes op de aanwezigheid van illegale vreemdelingen sterker is (Leerkes et al., 2004: 77).

Met name de laatste constatering van Leerkes et al. over de bedrijvigheid en concentratie van legale allochtonen lijkt een verklaring te kunnen geven voor de oververtegenwoordiging van illegalen in Amsterdam Zuid-Oost waar zich juist veel corporatiewoningen bevinden.

Een andere opvallende bevinding is dat de traditionele huisjesmelker in Amsterdam en Utrecht nauwelijks voorkomt en dat er van verkrotting nauwelijks sprake is. Eigenaren hebben er eerder voordeel bij hun panden goed te onderhouden, omdat er dan een hogere huur kan worden gevraagd.

Uit de interviews met zowel lokale als landelijke experts blijkt verder dat de verstrengeling van verschillende factoren als een specifieke vraag naar flexibele, goedkope en gemotiveerde arbeidskrachten op specifieke delen van de arbeidsmarkt, de verdeling van onroerend goed over gemeente, particulieren en corporaties en, tot slot, de aanwezigheid van illegalen een groot deel van de verschillen in problematiek kunnen verklaren. De situering van Rotterdam en Den Haag in het bijzonder ten opzichte van het Westland in combinatie met de vraag naar specifieke arbeid in bijvoorbeeld de glastuinbouw in dit gebied en het grotere (goedkope) woningaanbod dat niet in bezit is van de gemeente maken dat Rotterdam en Den Haag meer te maken hebben met de

---

<sup>58</sup>. Het betreft postcode 1102: Bijlmer-Centrum D, F, H en postcode 1103: Bijlmer-Oost E, G, K (Leerkes et al, 2004: 60).

traditionele vormen van malafide activiteiten in het vastgoed: huisjesmelken en verkrotting. Dit zegt zoals hierboven gesteld echter niet dat er in Amsterdam en Utrecht geen illegalen voorkomen. Daar worden zij vaker aangetroffen in panden van woningcorporaties.

Een conclusie die we dan ook kunnen trekken, is dat de problematiek rond de exploitatie van panden zich in Utrecht en Amsterdam vooral concentreert in panden van woningcorporaties, terwijl de onregelmatigheden zich in Den Haag en Rotterdam vaker voordoen in de panden van particuliere huiseigenaren. Dit is des te opvallender omdat de opbouw van de woningmarkt in Amsterdam en Den Haag wel van elkaar verschillen, maar tussen Amsterdam en Rotterdam nauwelijks. In dit kader valt het op dat probleemwijken in Amsterdam en Utrecht vooral getypeerd kunnen worden als wijken met veel sociale verhuur, terwijl in probleemwijken in Rotterdam en Den Haag particulieren de verhuur van woningen beheersen.

Uit de verdieping van de situatie in de G4 blijkt verder dat er wat betreft de aanwezigheid van wietplantages, illegale prostitutie en illegale hotels geen grote verschillen tussen de vier steden zijn.

De huidige aanpak in de G4 laat zich typeren door projecten. Amsterdam heeft het Van Traa-team, Den Haag heeft AMFI, Rotterdam kent Alijda en Utrecht kent (nog) geen eigen integraal team maar wel een regionaal project.

Voorwaarde voor de gerichte wijze van aanpak in dergelijke projecten is een volledige en betrouwbare Gemeentelijke Basisadministratie. Deze administratie is echter niet in alle gevallen op orde en respondenten wijzen in het bijzonder op de GBA in Amsterdam. In Rotterdam daarentegen, worden in- en uitschrijvingen nadrukkelijk gecontroleerd en wekt de GBA ten minste de indruk een actueler en accurater beeld van de werkelijke situatie te geven.

De accenten in de aanpak verschillen behoorlijk tussen de steden. Behalve het feit dat verschillende problemen een verschillende aanpak vergen, speelt hier ook mee dat de prioriteiten in de ene stad anders liggen dan in de andere. Zo richt men zich in Amsterdam en in mindere mate Utrecht voornamelijk op illegale onderhuur, terwijl in Rotterdam en Den Haag malafide huiseigenaren, overbewoning en illegalen de meeste aandacht krijgen. Ook de opzet van de aanpak verschilt. Zo zijn in Amsterdam de verschillende stadsdelen individueel verantwoordelijk voor hun eigen stadsdeel (waarbij het Van Traa-team voornamelijk in het centrum actief is). In de andere steden is de aanpak wel centraal geregeld. In Rotterdam en Den Haag is men hiermee al behoorlijk ver. In tegenstelling tot deze twee steden, bestaat er in Utrecht geen lokaal integraal team dat zich met de specifieke problematiek bezighoudt. Opvallend is verder dat de aanpak in de steden vrijwel uitsluitend van bestuurlijke aard is. Alleen in Den Haag heeft men al behoorlijk wat ervaring opgedaan met de strafrechtelijke aanpak.

#### **4. Malafide praktijken met betrekking tot speculatie getypeerd**

In dit hoofdstuk wordt – net als in hoofdstuk 3 voor malafide activiteiten met betrekking tot exploitatie is gedaan – ingegaan op de verschijningsvormen van malafide speculatie, de actoren die daarbij een rol spelen en de aanpak.

##### **4.1 De verschillende verschijningsvormen van malafide speculatie**

Naast de verwevenheid van de vastgoedsector met huisjesmelkerij en uitbuiting, zoals beschreven in de voorafgaande hoofdstukken, is de vastgoedsector met de liquidaties van verschillende vastgoedhandelaren onlosmakelijk verbonden geraakt met de Nederlandse georganiseerde misdaad. Deze verstrengeling van de vastgoedsector met de georganiseerde misdaad is een nieuw fenomeen. Het negatieve imago vindt zijn oorsprong echter al in de woningschaarste die in Nederland al sinds het einde van de negentiende eeuw heerst. De vastgoedhandelaar wordt gezien als iemand die veel geld verdient over de ruggen van mensen die door de woningschaarste worden gedwongen duur van hem te huren of te kopen. Daarbij zorgt de krapte op delen van de woningmarkt er ook voor dat de waarde van het vastgoed in Nederland onevenredig hoog ligt ten opzichte van het algemene prijspeil. Zowel op het gebied van vraag naar vastgoed als op het gebied van vraag naar huurwoningruimte is er in Nederland al decennia lang sprake van een vraagoverschot. Dit maakt de vastgoedmarkt een aantrekkelijke markt voor handel.

*'De woningschaarste is eigenlijk de basis van het probleem waar we hier over zitten te praten. Vooral de woningschaarste voor specifieke groepen van de bevolking, in een bepaald segment van de markt, zorgt voor problemen. Er wordt vaak gezegd dat er te weinig woningen voor starters zijn, maar dat is niet zo: 60% van de woningvoorraad in Nederland ligt onder de 170.000 euro. Ze worden alleen door de verkeerde mensen bewoond. Hoge inkomens blijven zitten in goedkope huurwoningen, terwijl lage inkomens duur huren en door de overheid gesubsidieerd moeten worden' (NVM, Kring Zuid).*

Andere factoren die de vastgoedsector aantrekkelijk maken voor handel zijn de huidige lage rente op de hypotheekmarkt in combinatie met ruime financieringsmogelijkheden en het stabiele waardebehoud. Sinds het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn de huizenprijzen vrijwel uitsluitend gestegen. De financiering van geldverstrekkers op onroerend goed ligt op dit moment gemiddeld tussen de 70% voor verhuurde woningen tot soms wel 120% op woningen voor eigen gebruik.

Buiten deze aantrekkelijke condities voor de bonafide onroerendgoedbelegger is gebleken dat speculeren met vastgoed zich ook leent voor malafide handel. Een factor die daarbij een rol speelt, is het weinig transparante karakter van sommige eigendomsverhoudingen en transacties. Gebruikmaking van BV's en gesplitste eigendomsrechten kunnen er toe leiden dat eigendoms- en machtsverhoudingen nauwelijks inzichtelijk zijn. Financiering speelt hierbij ook een belangrijke rol aangezien er in financierings-

overeenkomsten allerlei privaatrechtelijke afspraken over machtsverhoudingen gemaakt kunnen worden.

Onregelmatigheden doen zich voor op verschillende gebieden, op verschillende niveaus en zijn – voor zover we hier zicht op hebben gekregen – van zeer verschillende omvang. Niet alleen de diversiteit, maar ook de grensgebieden waarin de vastgoedhandelaar zich vaak begeeft om winsten te optimaliseren, maakt dat de aard van de malafide activiteiten in de vastgoedsector als zeer breed en divers getypeerd moet worden. Kenmerkend is de stap van handel bedrijven in en met vastgoed, naar vormen van moreel verwerpelijk handel bedrijven en uiteindelijk naar handel drijven met vastgoed waarbij allerlei strafbare feiten gepleegd worden zoals bijvoorbeeld documentfraude, valsheid in geschrifte, intimidatie of zelfs geweld. Al deze malafide activiteiten rondom de handel in vastgoed kennen één overeenkomstig motief: geldelijk gewin. Alleen waar vastgoed gebruikt wordt voor het witwassen van zwart geld, is het motief afwijkend.

Tijdens ons onderzoek hebben we zicht gekregen op verschillende malafide activiteiten die samenhangen met het speculeren met vastgoed. In alfabetische volgorde betreft het (variaties op) ABC-constructies; belastingontduiking; fraude met identiteitsdocumenten, taxatierapporten en inkomensgegevens; intimidatie en bedreiging; handel in aanschrijvingen; hypotheekfraude; oplichting; samenspanning; en witwassen. De door ons geïnterviewde praktijkdeskundigen noemen in het bijzonder ABC-transacties en hypotheekfraude als de meest prominente problemen op het terrein van speculatie met vastgoed. Deze activiteiten komen het meest frequent voor en lijken maatschappelijk gezien de grootste schade te veroorzaken. Deze activiteiten zullen dan ook allereerst in respectievelijk paragraaf 4.2 en 4.3 beschreven worden. In paragraaf 4.4 zullen hieraan gerelateerde onregelmatigheden bij de aan- en verkoop van panden en belastingontduiking de revue passeren. In 4.5 zullen we nader ingaan op samenspanning en malafide kredietverstrekking. In paragraaf 4.6 staan de actoren en hun beroepsgroepen, die betrokken zijn bij de hierboven beschreven malafide activiteiten centraal. De belangrijkste actoren, naast de overheid en de speculanten, zijn notarissen, makelaars, intermediairs, taxateurs, financiers, fiscalisten, stromannen, en de al dan niet onwetende koper of verkoper. Soms spelen actoren uit andere hoeken als bijvoorbeeld een werkgever ook een rol. Waar dat het geval is, zullen we dit als zodanig duiden. Tot slot zal in paragraaf 4.7 de aanpak van de verschillende malafide activiteiten die samengaan met de speculatie met vastgoed aan de hand van de verschillende actoren beschreven worden. Tot slot, in de hoofdstukken over de exploitatie van panden is relatief veel aandacht besteed aan de *couleur locale*. Waar het speculeren met panden en de eventuele strafbare feiten die hierbij gepleegd (kunnen) worden betreft, lijken deze echter minder onderhevig aan lokale verschillen. Een uitzondering hierop vormen wellicht de lokale executieveilingen. Waar noodzakelijk zullen we ook in dit hoofdstuk aandacht besteden aan de invloed van de lokale omgeving op speculatie.

#### 4.2 ABC-transacties en de 'verkoopcarrousel'

Gevraagd naar malafide activiteiten rondom het vastgoed, verwijzen de meeste respondenten naar de zogenaamde ABC-transactie. Tegelijkertijd moeten we constateren dat er weinig eenduidigheid onder de respondenten bestaat met betrekking tot een definitie van een ABC-transactie. De ene respondent brengt ABC-transacties vooral in verband met witwassen, de andere vooral met belastingontduiking. Weer anderen met het opwaarderen van panden. Geconstateerd moet worden dat ABC-transacties voor al deze activiteiten gebruikt kunnen worden. Dat maakt de ABC-transactie tot een schimmig gebied en eigenlijk kan er ook niet gesproken worden over 'de ABC-transactie' (zie ook Princen, 2002; Scheltema, 2005; Nederlands Juridisch Dagblad, 29 september 2006).

Ondanks het feit dat ABC-transacties tot een veelgenoemd en omstreden thema in de vastgoedtransactiesfeer zijn verworden, is het een misvatting om bij een ABC-transactie direct de conclusie te trekken dat er iets niet deugt. Zo stelde Bartels (2003), die promoveerde op de analyse van 100 ABC-transacties, dat slechts bij een zeer beperkt aantal hiervan 'schimmige motieven' in het spel waren. Inmiddels bezitten ABC-transacties dit negatieve stigma echter wel.

Met de term ABC-transactie wordt bedoeld dat een pand achtereenvolgens wordt verkocht van A aan B, en van B aan C, waarbij uiteindelijk direct geleverd wordt van A aan C. Dit is geen ongebruikelijke gang van zaken in de vastgoedhandel<sup>59</sup>. B is in een normaal scenario de handelaar die als tussenpersoon optreedt. Hij koopt op van A, zoekt een koper en laat de transactie direct van A naar C verlopen. Tussen de tijd van koop en verkoop kan een lange tijd zitten. Als men het systeem van koop en levering los van elkaar ziet, kan er allang verkocht zijn, zonder dat er geleverd wordt. Bij de koop door C kan immers worden afgesproken dat er pas een jaar later geleverd zal gaan worden. Het zou onnodig zijn om eerst te leveren aan B en dan te leveren van B aan C, omdat er dan dubbele notaris- en overdrachtskosten (overdrachtsbelasting en inschrijving in het Kadaster) betaald zullen moeten worden. Er is overigens bij de tweede transactie geen overdrachtsbelasting verschuldigd over de waarde waar al overdrachtsbelasting over betaald is, als de twee transacties binnen een half jaar plaatsvinden<sup>60</sup>.

De Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa die ook onderzoek deed naar ABC-transacties omschreef in haar eindrapportage het fenomeen als volgt: *'In de kern komt de ABC-constructie erop neer dat onroerend goed voor een steeds hoger bedrag wordt doorverkocht. De verkoop vindt slechts in schijn plaats; de betrokken «partijen» A, B, C, D, enzovoort behoren tot dezelfde organisatie. [...] In de praktijk blijken op de ABC-transactie allerlei varianten mogelijk te zijn'* (Parlementaire Enquêtecommissie

<sup>59</sup>. Overigens ook niet in andere sectoren. Denk bijvoorbeeld aan productieprocessen waarbij elke schakel iets aan het product toevoegt.

<sup>60</sup>. Artikel 13 lid 1 Wet op belastingen van rechtsverkeer.

Opsporingsmethoden, 1996). Op basis van onze onderzoeksverrichtingen kunnen wij vijf ABC-constructies onderscheiden die verschillen naar achterliggend motief. Door te kijken naar het motief wordt duidelijk hoe een en ander in elkaar steekt en wordt ook het wederrechtelijke element zichtbaar.

- ABC-transacties om uit het zicht te kunnen exploiteren
- ABC-transacties om de prijs van vastgoed buitenproportioneel op te drijven
- ABC-transacties als carrousel om snel geld te verdienen aan koop en verkoop van vastgoed
- ABC-transacties om belasting te ontduiken
- ABC-transacties om zwart geld wit te wassen

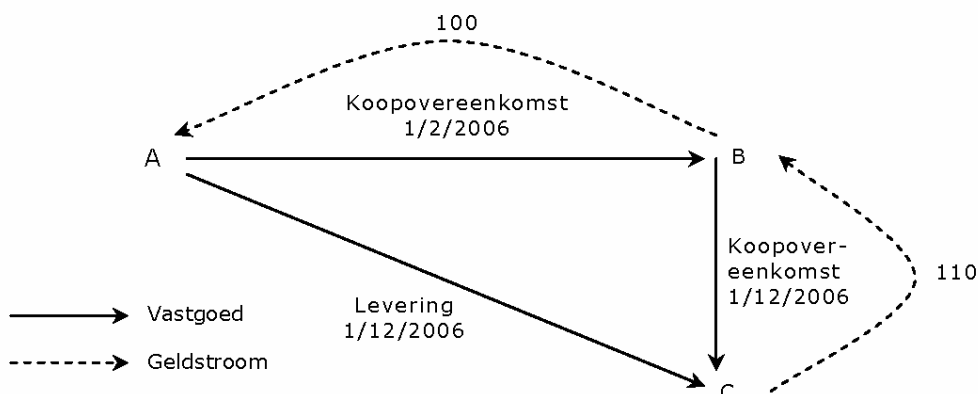
Wij zullen hieronder beschrijven hoe ABC-transacties met deze verschillende motieven gebruikt worden, te beginnen met de ABC-constructie om uit het zicht te exploiteren. De ABC-transactie met als doel om belasting te ontduiken en illegaal verkregen gelden wit te wassen, zal in de secties over 'belastingontduiking' en 'witwassen' in paragraaf 4.4 behandeld worden.

#### **ABC–transacties om uit het zicht te kunnen exploiteren**

In de eerder beschreven reguliere ABC-transactie is aangegeven dat een pand achtereenvolgens wordt verkocht van A aan B, en van B aan C, waarbij uiteindelijk direct geleverd wordt van A aan C. B is in een normaal scenario de handelaar die als tussenpersoon optreedt. Hij koopt op van A, zoekt een koper en laat de transactie direct van A naar C verlopen. Tussen de tijd van koop en verkoop kan een lange tijd zitten.

Een voorbeeld: A verkoopt zijn huis aan B voor 100 op 1 februari 2006. Er wordt een koopovereenkomst opgemaakt waarin wordt afgesproken dat er geleverd wordt op of voor 1 december 2006. B zoekt tussen 1 februari en 1 december naar een koper die het betreffende pand voor 110 wil kopen. Als dat lukt, wordt er op 1 december geleverd van A aan C, waarbij de notaris de opdracht krijgt 100 te storten op rekening van A en 10 op rekening van B. Figuur 4.1 geeft deze transactie schematisch weer.

**Figuur 4.1** – Weergave ABC-transactie



Deze constructie van koop met latere levering laat ruimte voor fraude. In eerste instantie wordt inschrijving in het Kadaster op deze manier vermeden. Nergens is terug te vinden bij welke transacties B betrokken is geweest. Als er afgesproken wordt dat B het pand wel al in handen krijgt, maar er pas geleverd wordt op het moment dat er een C is gevonden, kan B een tijd lang een pand exploiteren, zonder dat hij ooit ergens in beeld is geweest als eigenaar. Dit is een constructie waar respondenten veelvuldig naar verwijzen.

Het is onwenselijk dat B als exploitant van een woning nooit geregistreerd staat, zeker als B op een malafide manier exploiteert en opsporingsinstanties hem willen aanspreken. Ook wordt B dus nooit belast voor het bezit van onroerend goed, terwijl hij wel het rendement ervan geniet. Hij geniet immers wel inkomsten uit exploitatie en de winst van het duurder verkopen aan C. In die twee opzichten vindt er dus iets onwenselijks plaats en dat kan leiden tot onrechtmatigheden.

#### **ABC-transacties om de prijs op te drijven**

Het beeld dat door respondenten uit de notariële beroepsgroep over ABC-transacties wordt gegeven, is dat deze meestal gebruikt worden om de prijs van vastgoed op te drijven en te verkopen aan iemand die een te hoge prijs betaalt. Dit beeld vindt breder draagvlak in de media, waar regelmatig gesproken wordt over de ABC-transactie die prijzen in zeer korte tijd explosief doet stijgen (cf. Princen, 2002; Van Heeswijk et al., 2005).

Een dergelijke ABC-transactie gaat normaal gesproken als volgt. In de meeste gevallen is B een vriend van A die A wel wil helpen zijn pand duurder te verkopen. A zoekt een koper voor zijn pand, maar voordat hij aan de koper levert, verkoopt hij het eerst aan B en B verkoopt weer aan A. A verkoopt vervolgens aan C. B doet net alsof hij een hele hoge prijs heeft betaald voor het betreffende pand en A doet net alsof hij het nog duurder heeft teruggekocht. Feitelijk is er niks gebeurd want A en B spannen samen. C denkt nu echter dat het pand dat hij wil kopen een hogere marktwaarde heeft. In zo'n geval is een ABC-transactie bedoeld om koper C wijs te maken dat een pand een bepaalde marktwaarde heeft. Het is al jaren een discussie of dit mag. Aangenomen wordt wel dat de notaris koper C moet beschermen indien blijkt dat het gaat om een waardestijging die echt buitenproportioneel is (Princen, 2003).

Een voorbeeld: A heeft een pand ter waarde van 50. Hij verkoopt fictief aan B voor 150. B verkoopt meteen fictief terug aan A voor 150. Dit gebeurt bij de notaris, waarna de koopprijs van 150 in de akte wordt gezet en de transactie wordt ingeschreven bij het Kadaster. Geld hoeft er niet te worden betaald. Er is in feite niks gebeurd, maar slachtoffer C denkt dat het pand een marktwaarde heeft van 150. Dat staat immers in de laatste akte en in het Kadaster. C koopt nu voor 160. De winst van A bedraagt dan 110. Als dit binnen 6 maanden gebeurt, is er eenmaal overdrachtsbelasting verschuldigd en ook dit komt voor rekening van C.

**Intermezzo: Portret van een huisjesmelker**<sup>61</sup>

De Rotterdammer E., ook wel de 'krottenkoning' genoemd, staat op nummer twee op de zwarte lijst van malafide eigenaren in Nederland. E. is duidelijk geen doorsnee huisjesmelker. Hij is de enige autochtone Nederlander die hoog op deze zwarte lijst staat. Het merendeel van de huisjesmelkers is van Pakistaans-Hindoestaanse komaf. Enige tijd nadat E. zijn doctorstitel aan de universiteit behaalde, raakte hij arbeidsongeschikt. Dr. E. bedacht toen een manier om in een zo kort mogelijk tijdsbestek, zo veel mogelijk geld te verdienen. Vanaf eind jaren zeventig stortte hij zich met zijn zoon op de vastgoedmarkt. Langzaam breidde hij als vastgoedhandelaar zijn imperium uit. Dit deed hij door oude, goedkope panden in achterstandbuurten voor bodemprijzen op de executieveiling aan te kopen.

Voordat hij een pand op de veiling koopt, bezichtigt hij enkel en alleen de buitenkant door er simpelweg langs te rijden. Eenmaal aangekocht, verhuurt hij (delen van) het pand zonder huurcontract tegen exorbitante huurprijzen aan de meest kansarmen in de samenleving: illegalen, alleenstaande moeders, drugsverslaafden en dealers. In een deel van zijn panden vindt drugshandel plaats. Een deel van de opbrengsten hiervan komt regelrecht in zijn zakken terecht. Huurder en verhuurder weten vrijwel niets van elkaar af. Zij kennen alleen elkaars voornaam en telefoonnummer. Immers, het enige dat telt, is dat de huur betaald wordt. De krottenkoning heeft zijn bijnaam te danken aan het feit dat hij zijn panden laat verkrotten en geen cent uitgeeft aan onderhoud. Om een zo groot mogelijke winst te behalen, worden daarnaast te veel mensen in te kleine huizen gestopt.

In totaal bezit E. ongeveer vierhonderd panden en heeft hij circa duizend kamers verhuurd, vooral in de Rotterdamse achterstandswijken Spangen en Millinxbuurt. De waarde van zijn huizenbezit wordt momenteel geschat op 7,5 miljoen euro. Het gaat pas fout met de carrière van de beruchte krottenkoning als buurtbewoners steeds vaker melding beginnen te maken vanwege de overlast die zijn verkrotte en overvolle panden veroorzaken. Hoewel E. al jarenlang langs de randen van de wet opereert, slaagt justitie er lange tijd niet goed in hem strafrechtelijk aan te pakken. Uiteindelijk wordt 'de krottenkoning' in 1999 veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf wegens deelname aan een criminele organisatie. Daarbovenop wordt er een naheffing opgelegd van enkele miljoenen euro's. E. verklaart er echter van overtuigd te zijn niets verkeerd te doen. E. ziet het verhuren onder erbarmelijke omstandigheden volstrekt niet als uitbuiting aangezien zijn huurders altijd de keuze hebben om te weigeren. Hij koestert dan ook wraakgevoelens jegens degenen die hem er ingeluisd en veroordeeld hebben.

Na zijn veroordeling blijft de gemeente E. op de hielen zitten. Alle panden die E. bezit, worden in 2000 aangeschreven door de gemeente. Uit protest weigert de huisjesmelker de hoge rekeningen te betalen en spant hij diverse rechtszaken tegen de gemeente aan. Hij zet alles op alles om de gemeente dwars te liggen. Zo vraagt hij bewust drie keer het bedrag dat de gemeente voor zijn panden biedt. E. wijzigt als reactie op het nieuwe beleid van de gemeente ook enigszins zijn strategie door een groot deel van zijn panden aan 'stromannen' te verkopen. De krottenkoning functioneert daarbij als bank en leent geld aan zo'n stroman om een pand aan te kopen. Deze stroman wordt daarbij volledig aan banden gelegd. Immers, alle inkomsten dient hij af te dragen aan E. Juridisch gezien is de stroman de eigenaar, maar feitelijk heeft de krottenkoning de touwtjes in handen. Misstanden in en

<sup>61</sup>. Dit intermezzo is volledig gebaseerd op openbare bronnen (dagbladen en een televisiedocumentaire), in het bijzonder Ayadi (2004) en de VPRO documentaire 'Tegenlicht. De regels en het spel', uitgezonden op 17 oktober 2004. Zie [www.vpro.nl/programma/tegenlicht](http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht).



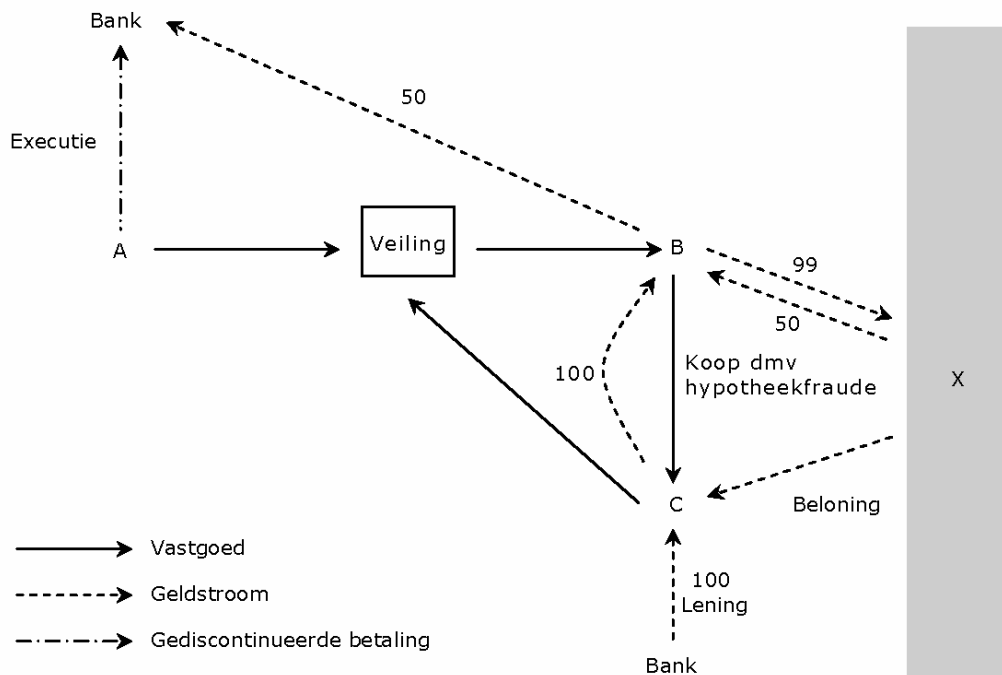
rond deze panden pand kunnen E. dan ook niet worden toegerekend. Wanneer een stroman de lening niet terugbetaalt, gaat het pand naar de veiling of komt het beheer van het pand weer bij E. terecht. Zo blijft de beruchte krottenkoning buiten schot en begint het verhaal weer van voren af aan.

**ABC-transacties en de ‘verkoopcarrousel’: snelle en geregisseerde winsten**

Een ander en complexer voorbeeld van een ABC-transactie werd tijdens ons onderzoek gepresenteerd door één van de deelnemers aan de expertmeeting over speculatie. Het betreft de ABC-transactie die gebruikt wordt als carrousel om snel veel winst te boeken op de koop en verkoop van onroerend goed. Bij een verkoopcarrousel is er niet per definitie sprake van een ABC-transactie, maar in het hieronder beschreven voorbeeld wordt deze wel voor een carrousel gebruikt (zie ook Rengers, 2005b: 7).

Sommige respondenten spreken alleen over een carrousel als dat op de veiling gebeurt, maar de eerste koop hoeft niet per definitie op een veiling plaats te vinden. De initiator van het geheel neemt zelf niet direct deel aan de transactie, maar financiert achter de schermen de koop en ook de winsten komen bij hem terecht. Het idee van de ‘verkoopcarrousel’ is in ieder geval dat een pand – door het niet betalen van hypotheekaflossingen – door de bank naar de veiling wordt gebracht, alwaar het pand opnieuw aangekocht kan worden door een stroman. Vervolgens wordt er iemand gezocht, meestal een andere stroman, die het pand voor meer geld wil kopen met behulp van een vervalste hypotheekaanvraag. Op het moment dat het pand is betaald, is de winst binnen en wordt de hypotheek niet meer afgelost. Zie voor een schematische weergave figuur 4.2.

**Figuur 4.2 – Verkoopcarrousel**



Uit figuur 4.2 blijkt dat A een debiteur is van de hypotheek en dat zijn pand naar de veiling gaat. Persoon X gebruikt stroman B om op de veiling te kopen, en om persoon C in het zadel te krijgen met gebruik van een vervalste hypotheekaanvraag. Persoon B kan verschillende (rechts)vormen aannemen: stroman, vennootschap of een zogenaamde 'untouchable' omdat hij bijvoorbeeld in het buitenland zit. X is in dit voorbeeld de initiator van het geheel, maar wil als zodanig buiten beeld blijven (hij blijft in het grijze gebied). Hij laat B het pand van A goedkoop aankopen op een veiling. B wordt vermeld in de akten, maar er wordt betaald met geld van X. Vervolgens wordt persoon C wordt naar voren geschoven om met behulp van hypotheekfraude (vervalste werkgeversverklaringen en/of taxatierapporten) te kijken of er een bank geïnteresseerd is, die hem wil financieren. Met de op deze wijze verkregen hypotheek wordt voor het pand aan B een hoge prijs betaald. De winst komt terecht bij X, want in de akte wordt gewoon vermeld dat het geld betaald dient te worden op rekening van X. C blijkt op een gegeven moment zijn hypotheeklasten niet af te kunnen/willen lossen en is failliet. De hypotheekverstrekker moet het pand opnieuw veilen waarmee de constructie opnieuw van start kan gaan en de 'carrousel begint te draaien'.

Dergelijke ABC-constructies spelen zich vaak af in besloten gemeenschappen waarbij de verschillende personen (B, C en X) aan elkaar gerelateerd zijn op basis van etniciteit, verwantschap of vriendschap.

*'We hebben af en toe wel zicht op wie X is, en wie B is, en dan zie je toch veel familierelaties opduiken. Veel mensen uit kleine gesloten culturele groepen die elkaar vertrouwen op basis van culturele gelijkheid. Vaak zie je dus inderdaad één persoon die aanzien en vertrouwen geniet. C is telkens een ander, maar komt wel uit die groep. X heeft dus vaak aanzien en macht' (Bureau Financieel Toezicht).*

C is degene die wordt aangezet om hypotheekfraude te plegen en daarmee ook de risico's loopt. Tegelijkertijd zijn deze risico's op vervolging wegens fraude, zoals later nog zal blijken, niet erg groot. De financiële beloning die hem wordt voorgespiegeld door persoon X – de initiator van deze constructie – is voldoende.

*'In het Rotterdamse zie je dat iemand in financiële problemen is gekomen en dat de leningen worden overgenomen door zo'n meneer X en dat er een overfinanciering plaatsvindt en dat het geld ten goede komt aan C met behulp van X. Zo'n C zit dan volledig in de macht van X. Het is moeilijk om dat zo eventjes uit te leggen maar het komt er wel op neer dat de rekening gepresenteerd wordt aan de bank. C is gedeeltelijk slachtoffer dan inderdaad, maar hij blijft wel met een restschuld zitten. Dat is vaak iets wat die mensen zich niet realiseren' (Belastingdienst).*

Het komt ook voor dat B en C verder niet in relatie staan tot X (Groenendijk, 2005). Soms worden die stromannen voor hun activiteiten door X beloond, maar in andere gevallen bestaan die stromannen niet en worden de panden gekocht met gefingeerde identiteiten.

De schade van deze constructies wordt geleden door de banken. De hypotheeklasten van de hypotheek die onder valse voorwendselen aan C is verleend, worden niet afgedragen en de bank ziet zich genoodzaakt het pand uit te winnen. Uit ons onderzoek blijkt dat deze vorm van hypotheekfraude die ten behoeve van C wordt gepleegd, zich de afgelopen jaren in korte tijd heeft ontpopt tot een van de grootste problemen in de vastgoedsector. Hypotheekfraude wordt echter niet alleen in het kader van deze carrousel gebruikt, maar doet zich, zoals we in paragraaf 4.3 nog nader zullen beschrijven, ook anderszins voor.

Naast de financiële schade die banken leiden, kan ook de directe woonomgeving schade ondervinden. De panden die deel uitmaken van de 'verkoopcarrousel' worden vaak niet of slecht onderhouden, waardoor omwonenden vertrekken (Groenendijk, 2005). Dergelijke ABC-transacties zijn volgens Rengers overigens alleen mogelijk met medeweten van de notaris, de taxateur en de hypotheekadviseur (Rengers, 2005b: 7).

#### **Verkoopcarrousel: registratie van vastgoedtransacties bij het Kadaster**

Het is de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een hoge omloopsnelheid van particulier bezit of dat dergelijke uitspraken tot één van de 'vastgoedmythes' gerekend moeten worden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we gegevens bij het Kadaster opgevraagd over de verkooptransacties van vastgoed in de verschillende G4-steden. Via het Kadaster zijn wij per 4-cijferig postcodegebied nagegaan hoeveel van de koopwoningen sinds 2000 driemaal of vaker van eigenaar zijn gewisseld. Hiertoe hebben we enerzijds geïnventariseerd hoe vaak koopwoningen zijn verkocht en anderzijds hoeveel koopwoningen zich er in een bepaald postcodegebied bevinden <sup>62</sup>.

In tabel 4.1 is de verdeling van het vastgoed in de G4-steden gepresenteerd, waarbij er een onderscheid is gemaakt tussen vastgoed in bezit van de gemeente, in bezit van particulieren en in bezit van BV's en andersoortige constructies <sup>63</sup>. Dit levert het volgende overzicht op:

---

<sup>62</sup>. Overigens hebben we voor deze exercitie alleen die postcodegebieden meegenomen waarin zich meer dan 500 koopwoningen bevinden.

<sup>63</sup>. Het betreft de transactiegegevens vanaf 1-1-2000 tot en met 1-3-2006 en de eigendomsgegevens met stand 1 april 2006.

**Tabel 4.1** – Verdeling vastgoed over de verschillende eigenaren in de G4 per 1-4-2006

G4	Gemeente		Particulier		BV		Overig		Totaal (N)
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Amsterdam*	115.546	24,7	149.546	32,0	29.720	6,3	172.980	37,0	467.792
Den Haag	36.427	15,1	115.253	47,8	13.561	5,6	75.817	31,5	241.058
Rotterdam	14.123	5,0	91.969	32,3	23.179	8,1	155.500	54,6	284.771
Utrecht	40.703	35,3	49.824	43,2	5.400	4,7	19.523	16,9	115.450
Totaal	206.799	18,6	406.592	36,7	71.860	6,5	423.820	38,2	1.109.071

Bron: Kadata. \* Amsterdam is inclusief Amsterdam Zuidoost

In de eerste plaats kunnen we concluderen dat de steden waar de problematiek van exploitatie van en speculatie met vastgoed – Rotterdam en Den Haag – zich onderscheiden van Amsterdam en Utrecht door de relatief geringe hoeveelheid vastgoed dat in bezit is van de gemeente. In Den Haag bedraagt dit ongeveer 15%; in Rotterdam is slechts 5% in handen van de gemeente.

In de tweede plaats relateert deze tabel enigszins de constatering van respondenten die stellen dat het grootste probleem van Rotterdam ligt in het grote aandeel particulier bezit. In vergelijking met de andere steden is het aandeel particuliere eigenaren bijna gelijk aan Amsterdam en hebben Den Haag en Utrecht juist veel vastgoed in bezit van particulieren. Den Haag spant wat dit betreft dan ook de kroon: bijna de helft van het vastgoed in de regeringsstad is in het bezit van particuliere eigenaren. In de derde plaats blijkt dat ruim de helft van de eigenaren van het vastgoed in Rotterdam bij het Kadaster onder de categorie 'overig' geregistreerd staat. Achter dit label gaat een heel scala aan mogelijkheden schuil. Ook corporatiewoningen vallen hier bijvoorbeeld onder. Primair gaat het om allerlei 'niet-natuurlijke rechtspersonen' zoals Verenigingen van Eigenaren, verenigingen of stichtingen<sup>64</sup>.

Nu bekend is hoe de eigendomsverhoudingen in de G4 steden liggen, is het zaak te kijken naar de omloopsnelheid van panden in de G4. Onderzoek naar starters op de woningmarkt laat zien dat sinds 1995 kopers gemiddeld eens in de zeven jaren een nieuw huis kopen (Brounen en Neuteboom, 2006). In tabel 4.2 staat een overzicht gepresenteerd van panden die in de periode 1-1-2000 tot 1-3-2006 één keer of vaker zijn verkocht.

<sup>64</sup>. Het Kadaster schaaft de volgende niet-natuurlijke rechtspersonen onder de categorie 'overig': Beklemgroep; Rechtspersoon in oprichting; Rechtspersoon naar buitenlands recht; Coöperatie; Commanditaire Vennootschap; De Staat; Beschikkingsbevoegdheid; Kerkgenootschap alsmede haar zelfstandige onderdelen; Betreft mandeligheid; Maatschap; Naamloze Vennootschap; Overige Rechtsvorm; Publiekrechtelijk rechtspersoon (hieronder vallen o.a. gemeenten); Pensioen- en spaarfonds; Rederij; Stichting; Vereniging van Eigenaren; Vennootschap onder firma; Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid; Stuk, instantie of project.

**Tabel 4.2** – Aantal bij Kadaster geregistreerde vastgoedtransacties in de particuliere sector tussen 1-1-2000 en 1-3-2006 (absolute aantallen)

Aantal	Amsterdam*	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
1	40.961	37.088	31.539	19.263
2	5.288	8.189	6.908	3.759
3	501	1.364	1.365	350
4	93	294	325	25
5	16	61	82	2
6	5	14	30	
7		3	6	
8		1	1	
Totaal	46.864	47.014	40.256	23.399

Bron: Kadata \*Amsterdam is inclusief Amsterdam Zuidoost

Het betreft in tabel 4.2 alle transacties van panden zoals deze gemeld zijn bij het Kadaster. Dit betekent uiteraard niet dat het hier uitsluitend om ABC-transacties gaat. Bovendien zijn niet alle ABC-transactie bij het Kadaster terug te vinden. Bij de klassieke ABC-transactie, zoals beschreven in paragraaf 4.2, waar het juist de bedoeling van B is om buiten het zicht te blijven, wordt bijvoorbeeld alleen de transactie tussen A en C geregistreerd in het Kadaster. De cijfers moeten dan ook als een voorzichtige indicatie voor het aantal transacties per pand gezien worden en bieden slechts enig inzicht in de zogenaamde 'verkoopcarrousel'.

Een belangrijke indicator voor het mogelijk bestaan van een verkoopcarrousel is de mate waarin koopwoningen verkocht worden. Om hier zicht op te krijgen is een tweetal analyses uitgevoerd. Allereerst is nagegaan welk deel van de transacties mogelijk deel uitmaakt van een verkoopcarrousel en daarnaast is dit ook bekeken voor de totale koopwoningvoorraad in de G4. Een en ander is weergegeven in tabel 4.3.

**Tabel 4.3** – Koopwoningen per stad die 3x of vaker en 4x of vaker zijn verkocht naar aantal transacties en aantal koopwoningen in percentages

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
Aantal transacties	46.864	40.256	47.014	23.399
Waarvan:				
3x of vaker verkocht in %	1,31	3,49	4,49	1,61
4x of vaker verkocht in %	0,24	0,79	1,10	0,12
Aantal koopwoningen	174.912	129.210	103.457	57.963
Waarvan:				
3x of vaker verkocht in %	0,35	1,34	1,75	0,65
4x of vaker verkocht in %	0,07	0,29	0,43	0,05

Uit tabel 4.1 en 4.3 kunnen we ten eerste constateren dat Amsterdam eruit springt voor wat betreft het relatief kleine aantal bij het Kadaster geregistreerde transacties van vastgoed (ongeveer 27% van de koopwoningen in Amsterdam is tussen 2000 en 2006 verkocht, terwijl dit in de andere gemeenten voor ruim 36% van de woningen het geval is).

Mede op basis van de gegevens in tabel 4.3 blijkt verder dat de constatering dat de 'verkoopcarrousel van panden' waar veel respondenten gewag van maken, zich slechts op bescheiden niveau lijkt voor te doen.

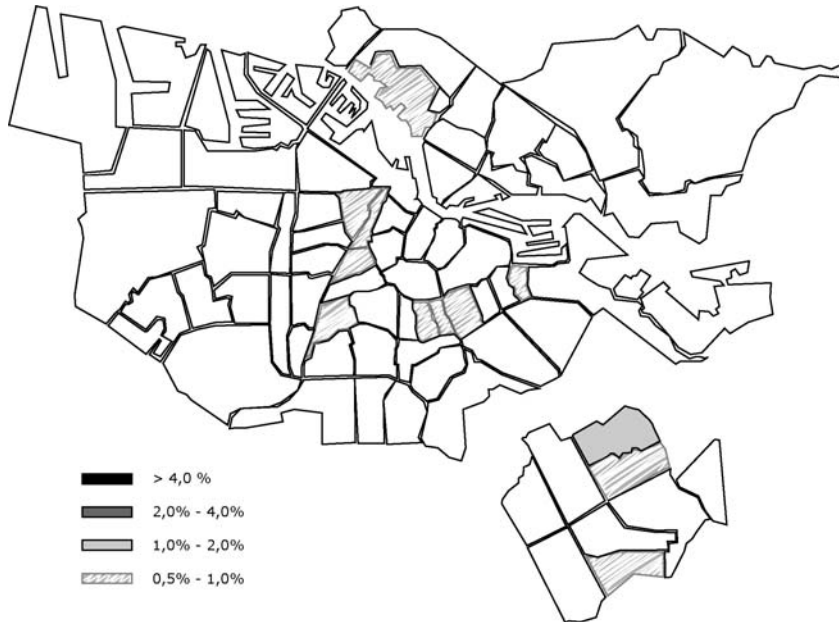
Het aantal panden dat sinds 2000 vier keer of vaker is verkocht, is in absolute zin bescheiden. In relatieve zin blijkt hooguit 1,1% van de transacties (4,49% als we drie keer of vaker als maatstaf nemen) mogelijk onderdeel te vormen van een verkoopcarrousel (de situatie in Rotterdam). Daarnaast geldt dat deze panden zich concentreren in Rotterdam en Den Haag. Rotterdam telt 444 woningen die in de periode 1-1-2000 tot en met 1-3-2006 vier keer of vaker zijn verkocht. In Den Haag gaat het om 373 panden en in Amsterdam en Utrecht gaat het om respectievelijk 114 en 27 panden. Tot slot kunnen we op basis van de gegevens in tabel 4.2 en tabel 4.3 zien dat het aantal panden dat echt frequent wordt doorverkocht uiterst bescheiden is. In Rotterdam betreft het 37 panden die zes keer of vaker zijn doorverkocht en in Den Haag gaat het om 18 panden. De steden Amsterdam en Utrecht kennen geen panden die zo frequent van eigenaar verwisseld zijn.

In de figuren 4.3 tot en met 4.6 is het percentage koopwoningen dat in de periode 2000-2006 driemaal of vaker is verkocht, gevisualiseerd voor achtereenvolgens Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht <sup>65</sup>. De gearceerde gebieden op de verschillende plattegronden geven aan waar de hierboven beschreven problematiek zich concentreert. Het wil dus niet zeggen dat genoemde wijken in zijn geheel problematisch zijn, veelal zijn de panden juist geconcentreerd in specifieke buurten en in straten. De schaal in de steden is steeds dezelfde en de kaarten zijn dus vergelijkbaar.

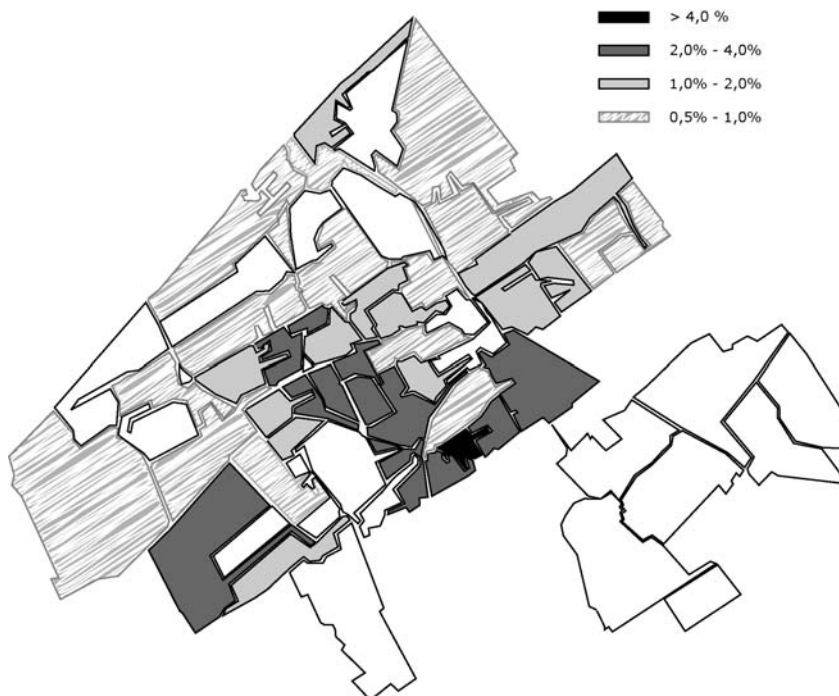
---

<sup>65</sup>. In de figuren is het aantal transacties gerelateerd aan het aantal koopwoningen per postcodegebied. Het zou nog interessanter zijn het aantal transacties te relateren aan het aantal transacties per postcodegebied (zoals in tabel 4.3 ook is gedaan). Deze cijfers waren echter niet beschikbaar.

**Figuur 4.3** – Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Amsterdam in percentages <sup>66</sup>



**Figuur 4.4** – Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Den Haag in percentages <sup>67</sup>



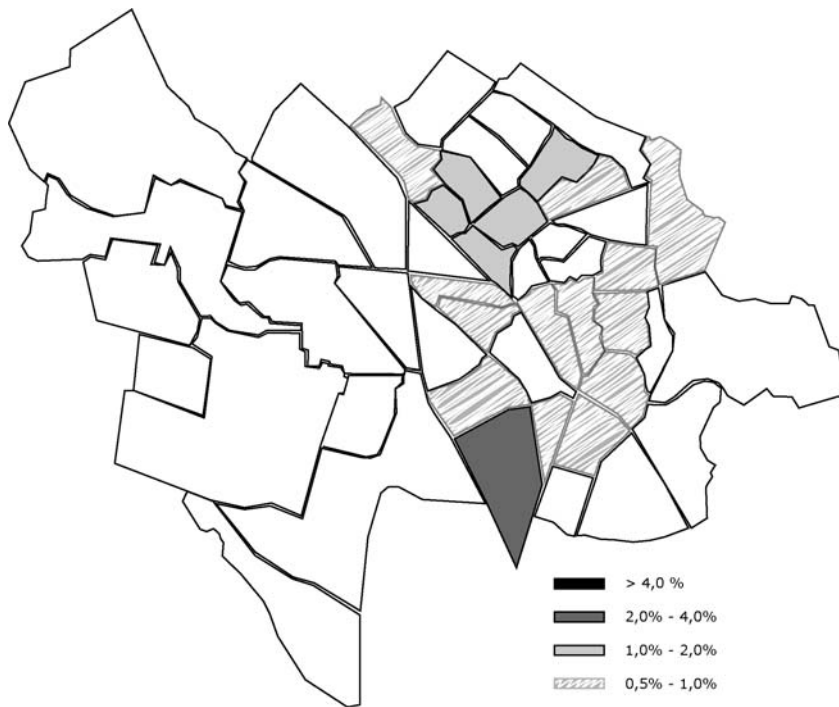
<sup>66</sup>. In Amsterdam betreft het vooral panden in Bijlmer Oost.

<sup>67</sup>. In Den Haag betreft het vooral panden in stadsdelen als Laak, Centrum, Escamp en Segbroek.

**Figuur 4.5** – Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Rotterdam in percentages <sup>68</sup>



**Figuur 4.6** – Koopwoningen die 3x of vaker zijn verkocht in Utrecht in percentages <sup>69</sup>



<sup>68</sup>. In Rotterdam gaat het vooral om panden in de buurten Tarwewijk, Carnisse, Oud-Mathenesse, Tussendijken, Bergpolder, Liskwartier, Hillegersberg, Nieuwe-Westen, Delfshaven, Bospolder, Spangen, Bloemhof, Hillesluis en Oud-Charlois.

<sup>69</sup>. In het bijzonder in de Utrechtse buurten Kanaleneiland, Transwijk, 2e Daalsebuurt, Ondiep, Zuilen, Geuzenwijk, Neckardreef en Zamenhofdreef.



Kijken we naar de individuele postcodegebieden, dan kunnen we binnen de vier steden 'probleemgebieden' <sup>70</sup> in kaart brengen. Het blijkt duidelijk dat de 'meest problematische' wijken zich in Rotterdam en Den Haag bevinden. In Rotterdam bevindt zich het postcodegebied (3081) met het hoogste percentage woningen dat driemaal of vaker is verkocht, namelijk 6,94%. In dezelfde wijk treffen we het hoogste percentage woningen dat vaker dan viermaal is verkocht (2,18%). We hebben het Kadaster eveneens om inzage gevraagd in de twee specifieke postcodegebieden waar tijdens de periode 1-1-2000 tot 1-3-2006 in totaal elf transacties staan geregistreerd. Hierin opgenomen zijn ook de twee panden die in tabel 4.2 in eerdergenoemde periode acht keer van eigenaar zijn verwisseld. Deze exercitie levert de volgende tabellen op:

**Tabel 4.4** – Vastgoedtransacties op postcode 3083 ZJ in Rotterdam (1-1-2000 tot 1-3-2006)

Adres	Datum transactie	Koopsom
Fazantstraat A <sup>71</sup>	10-03-2000	28.815
	28-11-2000	40.795
	07-02-2002	32.672
	30-05-2002	42.880
	30-05-2002	70.175
	26-01-2005	54.400
	18-03-2005	63.000
	18-03-2005	90.000
Fazantstraat B	13-03-2001	30.857
	13-03-2001	35.849
	02-07-2001	63.529

Bron: Kadaster/Kadata (2006)

**Tabel 4.5** – Vastgoedtransacties op postcode 2522 GL in Den Haag (1-1-2000 tot 1-3-2006)

Adres	Datum transactie	Koopsom
Linnaeusstraat A	02-06-2000	86.218
	30-06-2005	83.100
	10-10-2005	124.900
Linnaeusstraat B	20-09-2000	38.571
	20-09-2000	41.975
	09-04-2001	45.378
	09-04-2001	63.529
	26-03-2003	80.000
	21-03-2005	55.200
	22-04-2005	100.000
	16-09-2005	107.000

Bron: Kadaster/Kadata (2006)

<sup>70</sup>. Zoals al gezegd hoeft er niet altijd sprake te zijn van een verkoopcarrousel. De omloopsnelheid van huizen kan in de ene wijk om allerlei redenen nu eenmaal hoger liggen dan in de andere wijk.

<sup>71</sup>. Het huisnummer is geanonimiseerd.

Het gaat hier in beide tabellen om één postcodegebied in respectievelijk Rotterdam (Carnisse) en Den Haag (Laak) waarbij het Kadaster elf transacties heeft geregistreerd. In beide tabellen betreft het ook twee panden met een woonbestemming (appartement) gedurende de geselecteerde periode. Opmerkelijk zijn de verkopen op één dag waarbij er soms een aanzienlijke waardevermeerdering heeft plaats gevonden. Neem het Haagse pand B in de Linnaeusstraat dat ogenschijnlijk zowel op 20-09-2000 als op 09-04-2001 tweemaal op één dag van eigenaar verwisselt en bij de laatste transactie een waardevermeerdering van bijna 20.000 euro kent. Het Rotterdamse pand in de Fazantstraat kent op één dag zelfs een waardevermeerdering van bijna 30.000 Euro. Bovenstaande voorbeelden onderstrepen de idee van snelle prijsopdrijvingen die er met vastgoedhandel mogelijk zijn. In dit geval lijkt er ook wel degelijk sprake te zijn van een verkoopcarrousel. In andere gevallen kunnen er ook andere verklaringen zijn waarom de omloopsnelheid in een bepaald gebied zo groot is. Het kan bijvoorbeeld een aantrekkelijke locatie zijn voor starters die ook weer snel doorstromen naar grotere panden. Om te bepalen of er in een bepaald geval ook daadwerkelijk van een verkoopcarrousel gesproken kan worden, zal er altijd nader onderzoek moeten worden verricht.

#### **ABC-constructies en de verkoopcarrousel: kernpunten op een rij**

- Maken exploitatie mogelijk
- Maken snelle prijsopdrijvingen van panden mogelijk
- Maken witwassen van illegaal verkregen gelden mogelijk
- Kunnen samengaan met belastingontduiking
- Kunnen samengaan met hypotheekfraude
- Kunnen samengaan met vervalste taxatierapporten
- Zogenaamde verkoopcarrousels waarbij panden voortdurend terugkeren op executieveilingen lijken slechts in beperkte mate voor te komen en dan nog bijna uitsluitend in Rotterdam en in Den Haag

#### **4.3 Hypotheekfraude en gerelateerde malafide activiteiten**

Hypotheekfraude is een fenomeen dat de laatste jaren steeds vaker voorkomt en met de financiële schade die hierdoor geleden wordt, vormt het derhalve een steeds groter wordend maatschappelijk probleem. In 2004 hebben de banken 1.500 frauduleuze hypotheekaanvragen geconstateerd. Dat was 50% meer dan in het voorgaande jaar 2003 (ANP, 8 april 2005). Het aantal frauduleuze hypotheekaanvragen ligt overigens in werkelijkheid waarschijnlijk hoger, want als de hypotheeklasten gewoon betaald worden, is er weinig reden om op een fraude te stuiten. Van de 1.500 aanvragen waarbij in 2004 wel een geval van fraude werd signaleerd, werd een kwart pas geconstateerd nadat de hypotheek al was verleend. Bij de frauduleuze hypotheekaanvragen is volgens de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH) vaak een zelfde groep hypotheekadviseurs, woningtaxateurs en notarissen betrokken (Rengers, 2005b). In het jaarverslag van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), waarvan de SFH

een onderdeel is, meldt de NVB in 2005 bij diverse brancheorganisaties klachten te hebben ingediend. Het betrof onder andere een tiental taxateurs, waarvan er drie zijn geroyeerd, één voor langere tijd is geschorst en één een waarschuwing heeft ontvangen. Daarnaast voert de SFH gesprekken met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) over de aanpak van dubieuze notarissen. Tegen drie notarissen is reeds een klacht ingediend bij de Kamer van Toezicht. In deze zaken is nog geen uitspraak gedaan (NVB, 2005a).

Met de term hypotheekfraude wordt in de meeste gevallen bedoeld op personen – individueel of in groepsverband – die onder valse voorwendselen een hogere hypotheek proberen te bemachtigen. De belangrijkste middelen die ingezet worden om dit te realiseren zijn vervalste inkomensgegevens, vervalste identiteitsbewijzen en vervalste taxatierapporten (NVB, 2005b: 11). Het doel van het overleggen van deze vervalste gegevens kan – naast het bemachtigen van een hogere hypotheek – ook zijn een hypotheek te krijgen die normaal niet door de bank aan een bepaald persoon zou worden verleend, omdat diegene bijvoorbeeld geregistreerd staat bij het BKR (Bureau Krediet Registratie). Dit kan bijvoorbeeld door het vervalsen van de geboortedatum (identiteitsfraude). Respondenten wijzen daarnaast op een derde mogelijkheid die als doel heeft een hypotheek helemaal niet af te lossen. Ook hiervoor worden stromannen ingezet of onjuiste of vervalste identiteitsgegevens gebruikt. De bank heeft dan niemand om de schade op te verhalen.

#### **Loon- en inkomensgegevens vervalsen**

Voor een bank zijn de loon- en inkomensgegevens van een klant een belangrijke pijler om een hypotheekaanvraag te beoordelen. Belangrijk is voor de bank dat deze de zekerheid heeft dat de klant, aan wie een groot geldbedrag geleend gaat worden, de maandelijkse aflossingen kan blijven betalen. De hoogte van het inkomen van de klant en het type arbeidscontract wegen mee in die beoordeling. De meeste banken hantieren financieringstabellen, waarin aangegeven staat welk bedrag er bij welk inkomen kan worden uitgeleend. Bij een hypotheekaanvraag wordt de klant gevraagd zijn arbeidscontract, dan wel een werkgeversverklaring aan te leveren, een aantal (meestal zes) loonstroken mee te sturen en een aantal afschriften te tonen waaruit blijkt dat het loon ook daadwerkelijk op de rekening van de klant wordt gestort. Op basis van die papieren wordt een afweging gemaakt of een klant solvabel genoeg zal zijn.

Deze procedure met de bijbehorende vereiste documenten zijn gevoelig voor fraude. De aanvraag is als het ware anoniem en indien men het ontdekt, wordt een hypotheek geweigerd, maar verder gebeurt er niks. Iemand die niet voldoet aan de eisen die een bank stelt voor hypotheekverstrekking kan thuis op zijn gemak de benodigde bescheiden vervalsen, deze opsturen naar de bank en afwachten wat er gebeurt.

*'Het gebeurt wel eens dat wij vermoedens hebben dat er gefraudeerd wordt wanneer sommige hypotheekaanvragen van panden gevestigd zijn in risicovolle gebieden en wij het idee hebben dat daarbij een stroman wordt ingezet. Soms zie je dat een hypotheekaanvraag zonder handtekening binnenkomt of dat de echtgenoot opgegeven wordt als werkgever. Als de bank hierover doorvraagt, wordt de aanvraag vaak ingetrokken. Je hebt dan ook geen aangifte waardige zaak. Dit soort mensen gaat vaak naar een andere bank toe om weer een hypotheek aan te vragen. Dit zijn de 'zachte fraudezaken' die aan de SFH <sup>72</sup> worden gemeld. Via de SFH worden andere banken ook op de hoogte gesteld van deze zaken. Door samenwerking met andere banken en instanties kun je dit soort fraudezaken het beste voorkomen' (NVB/SFH).*

Banken kregen dit op een gegeven moment door en zijn een aantal maatregelen gaan nemen. Voor de controle van loon- en inkomensgegevens wordt steeds vaker naar de genoemde werkgevers gebeld om te controleren of hetgeen hun onder ogen komt wel klopt. Het effect hiervan is echter dat men professioneler te werk gaat. Men is BV's gaan opzetten, waarin men elkaar fictieve baantjes toekent. Dat gaat zelfs zo ver dat er premieafdrachten plaatsvinden en er loon gestort en teruggestort wordt. Op het moment dat een BV nattigheid voelt, wordt er een andere opgericht. Tegen deze professionele manier van oplichting is moeilijk op te boksen. Als er gebeld wordt, geeft iemand aan de andere kant van de lijn precies de wenselijke antwoorden. Je kunt dit soort constructies alleen doorzien als je alles tot in detail gaat bekijken, en dan zie je bijvoorbeeld dat er geknipt is in de bankafschriften waarop staat dat het loon weer is teruggestort. Echter, zoals een respondent van de SFH het verwoordt: *'Ik vrees dat we alleen de stommelingen traceren die fouten maken. De slimmeriken zien we dus niet.'*

#### **Vervalste of onjuiste taxatierapporten**

De tweede pijler op basis waarvan een bank een hypotheekaanvraag beoordeelt, is de waarde van het onderpand. Dit doet de bank door middel van een taxatierapport. Volgens de NVB gaat het bij tien tot vijftien procent van de hypotheekfraude zaken om fraude met een taxatie (Assurantie Magazine, 27 mei 2005). Een taxatierapport is voor een groot deel een invuloefening. In principe kan dit invullen zelfs zonder de betreffende woning ooit te hebben bezocht. Een taxatierapport vertegenwoordigt echter wel een belangrijke waarde, omdat op basis van dat document beslist wordt over de financiering van het getaxeerde. Wat dat betreft, is een taxatierapport een soort waardedocument <sup>73</sup>.

Naast het compleet vervalsen van een taxatierapport zijn er ook subtielere manieren om te frauderen met een taxatie. Respondenten uit de eigen beroepsgroep zijn het er over eens dat er taxateurs zijn die medewerking verlenen aan allerlei soorten malafide taxaties. Er wordt bijvoorbeeld opdracht gegeven aan de taxateur om leeg te taxeren,

---

<sup>72</sup>. In paragraaf 4.7 over de aanpak van malafide activiteiten die samengaan met het speculeren met vastgoed zullen we hierop nader ingaan.

<sup>73</sup>. Gegeven de waarde van dergelijke documenten is het des te opmerkelijker dat in mei 2005 een radioverslaggever in staat bleek met een demoversie van taxatiesoftware een taxatierapport te vervalsen en daarmee een hypotheek te bemachtigen (Assurantie Magazine, 27 mei 2005).

terwijl een pand niet leeg is. Ook komt het voor dat taxateurs van buiten de gemeente worden gevraagd om te taxeren. De bank gaat in deze gevallen af op een verkeerd geschetste situatie.

*'Als zo'n vraag gesteld wordt moet je eigenlijk weigeren of er moet in ieder geval een belletje gaan rinkelen. Als je weet dat zo'n taxatie bij een financier terecht gaat komen moet je een notitie maken dat je het pand leeg hebt getaxeerd, terwijl het op het moment van taxatie niet onbewoond was' (Taxateur).*

### **Schijnbouwdepots**

Naast het vervalsen van inkomensgegevens en taxatierapporten kan aan de hypotheekfraude gerommel met zogenaamde 'bouwdepots' ten grondslag liggen. Ook hierbij speelt de taxateur een belangrijke rol. Er wordt dan bij de hypothecaire aanvraag een bepaalde financiële ruimte – het bouwdepot – gereserveerd waarmee de verbouwing gefinancierd moet gaan worden. Hiertoe wordt de taxateur de opdracht gegeven een taxatie van het pand te maken voor het geval men een bepaalde woning wil gaan verbouwen. De verbouwing moet uiteraard ten goede komen aan de waarde van de woning, waardoor de hypotheekverstrekking dus hoger kan komen te liggen. De ontvanger van de hypotheek kan (delen van) dit bouwdepot opvragen, al dan niet met vervalste facturen van de verbouwing en er vervolgens mee doen wat hem/haar goeddunkt. Deelraadbestuurder Schrijer van Rotterdam Charlois sloeg in 2005 alarm over deze manier van fraude en verweet destijds een aantal banken hier niks aan te doen (Schrijer, 2005). In oktober 2006 werden verschillende personen aangehouden in verband met het 'leeghalen van valse bouwdepots', aldus de berichtgeving van RTV nieuws. Deze personen vroegen op basis van valse jaarcijfers van nepondernemingen voor ten minste 15 miljoen euro aan kredieten en hypotheeklen met bouwdepots aan die vervolgens met behulp van valse rekeningen werden leeggehaald. Op deze wijze werd volgens de politie ten minste 2,5 miljoen euro buit gemaakt <sup>74</sup>.

### **Frauderen met identiteitsgegevens**

Bij hypotheekaanvragen wordt er ook gefraudeerd met identiteitspapieren. Dat kan gedaan worden om een tweetal redenen. Eén daarvan is dat de aanvrager bekend staat bij de bank en daar in de 'boevenbak' zit. Met zijn eigen gegevens krijgt hij daarvoor geen aanvraag. Een tweede reden kan zijn dat de aanvrager het oogmerk heeft om nooit af te gaan lossen en dat hij ervoor wil zorgen dat de bank niemand heeft om de schade op te verhalen <sup>75</sup>. Dit gebruik van vervalste identiteitspapieren wordt volgens veel respondenten op een professionele, georganiseerde manier aangepakt. In dergelijke gevallen wordt de debiteur ingezet door een (criminele) organisatie om een vervalste hypotheekaanvraag te doen. De debiteur wordt dan contant geld geboden

---

<sup>74</sup>. Zie [www.rijnmond.nl/Homepage/Regionieuws/Nieuws?itemid=39410](http://www.rijnmond.nl/Homepage/Regionieuws/Nieuws?itemid=39410).

<sup>75</sup>. Lees ook de nauwgezette uitleg van makelaar Frits Markus (Olde Monnikhof, 2005).

geboden om door middel van hypotheekfraude een pand aan te kopen. Het pand wordt vervolgens in gebruik genomen door de criminele organisatie. De debiteur betaalt nooit en verdwijnt uit beeld. De bank wordt daarna gedwongen het pand te verkopen en het naar de veiling te brengen.

In 2004 kwam deze vorm van hypotheekfraude pijnlijk aan het licht toen bleek dat een man met behulp van stromannen die hypotheeken aanvroegen om die panden te financieren 27 panden had gekocht. Die stromannen verdwenen uit beeld en de man exploiteerde de panden om er onder andere illegalen en seizoenarbeiders in te huisvesten. Toen dit aan het licht kwam en alle panden geveild dienden te worden, had de man al 1,2 miljoen euro verdiend aan de exploitatie van zijn panden zonder verder enige aflossing te hebben betaald.

In Rotterdam maakte in diezelfde periode een groepje handelaren gebruik van nog een andere manier om met behulp van hypotheekfraude geld te verdienen. De handelaren verkochten hun panden aan stromannen voor veel meer geld dan de panden in werkelijkheid waard waren. Ze deden dat door met behulp van vervalste taxatierapporten bij banken hypotheeken aan te vragen die ver boven de werkelijke waarden van de panden lagen. Met de hypotheeken die de banken verstrekten, werden de handelaren betaald. De hypotheeken werden echter nooit afgelost en ook in dit geval zagen de banken zich genoodzaakt de panden via de executieveiling te verkopen.

In het jaarverslag 2005 van de NVB spreekt de SFH eveneens van de aanwezigheid van een handel in identiteitspapieren en vervalste identiteitspapieren <sup>76</sup>. Bij deze handel in identiteitspapieren worden identiteitspapieren van reeds bekende klanten van de bank gebruikt om bepaalde diensten, zoals een hypotheek, van de bank te verkrijgen. De handel in (vervalste) identiteitspapieren is op zich niet nieuw in Nederland. Jaarlijks worden er gemiddeld zo'n 4.000 aangiftes gedaan van fraude met identiteitspapieren. Een groot deel van deze aangiftes is afkomstig van banken <sup>77</sup>. Voor het gebruik van vervalste identiteitspapieren geldt uiteindelijk hetzelfde als voor het gebruik van stromannen. De bank heeft niemand om de schuld op te verhalen en ziet zichzelf gedwongen het onderpand uit te winnen via de executieveiling. Overigens is het opmerkelijk dat ook in de wereld van illegale vreemdelingen een enorme informele handel is ontstaan rondom fraude met identiteitsdocumenten en andere waardevolle documenten als sofi-nummers (cf. Engbersen et al., 2002; Leerkes et al., 2004).

Het vervalsen van geschriften is in beginsel onrechtmatig en strafbaar, maar hypotheekfraude hoeft volgens sommigen niet tot schade te lijden. Immers, de hypotheekverstrekker lijdt alleen schade als de hypotheeklasten niet worden afgelost of wanneer de executieverkoop die uit de hypotheekfraude voortvloeit niet genoeg opbrengt om de schuld te dekken. Een advocaat van één van de twee van hypotheekfraude verdachte politieagenten stelde in augustus 2005 in de media dat zijn cliënten eigenlijk

---

<sup>76</sup>. Zie [www.nvb.nl/scrivo/asset.php?id=16504](http://www.nvb.nl/scrivo/asset.php?id=16504).

<sup>77</sup>. Zie [www.om.nl/dossier/fraude/\\_fraude\\_nieuwsberichten/24928](http://www.om.nl/dossier/fraude/_fraude_nieuwsberichten/24928).

geen kwaad deden: *'Zolang de hypotheek gewoon uit de huren betaald wordt, lijdt eigenlijk niemand schade'* (Meerhof, 2005). Dit is een mooi voorbeeld van wat in de criminologische literatuur een neutralisatietechniek wordt genoemd (Sykes & Matza, 1957). Eén van deze technieken verwoordden de auteurs als het ontkennen van onrecht en schade. De gedachte dat men niemand kwaad berokkent of schade toebrengt, legitimeert het illegitieme gedrag of kan zelfs aanleiding geven tot dergelijk gedrag.

### **De betekenis van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)**

Een door onze respondenten breed gedragen opvatting is dat de banken zich te weinig inspannen om hypotheekfraude te voorkomen bij het afsluiten van hypotheeken met hypotheekgarantie. Die hypotheekgarantie houdt in dat wanneer de hypotheeklasten niet meer kunnen worden afbetaald, dit wordt gedaan door de NHG. Het risico van zo'n hypotheek is dan voor de NHG, terwijl de bank volledige zekerheid heeft. Uiteindelijk wordt de NHG dan het slachtoffer van de hypotheekfraude, hoewel de hypotheek bij een bank is afgesloten.

Wat opvalt, is dat panden waarmee veelvuldig gespeculeerd wordt ook worden aangekocht met een hypotheek die gedekt is door de NHG. De NHG dekt namelijk de hypotheeken in het lagere segment met een waarde tot €250.000. Dit betekent in de praktijk dat er maximaal wordt gefinancierd tot een aankoopssom van €223.214,29 omdat de NHG de bijkomende kosten voor de aanschaf van een woning standaard beraamt op 12% <sup>78</sup>. Uiteindelijk is de NHG in veel gevallen het slachtoffer. Dit wordt ook door respondenten naar voren gebracht als één van de redenen voor hypotheekverstrekkers om geen melding te maken van fraude.

Vertegenwoordigers van banken ontkennen dat er zo over de NHG wordt gedacht, maar erkennen wel dat deze constructie niet bepaald aanspoort om extra maatregelen te nemen om hypotheekfraude te voorkomen. Een respondent van de SFH stelde het aldus: *'zo'n garantie verhoogt de barrière in elk geval niet'*. Volgens dezelfde respondent is het het morele plichtsgevoel van de bank zelf dat bepaalt of er extra inspanning verricht wordt om fraudeurs met een hypotheek die valt onder de NHG aan te pakken. Sommige vertegenwoordigers stellen zich op het standpunt dat ze absoluut geen fraudeurs in de boeken willen hebben en dus koste wat kost de fraudeurs willen weren. Andere banken geven eerlijk toe dat de commerciële afweging gemaakt wordt en dat er soms minder aandacht voor preventie van hypotheekfraude is, zeker waar het een NHG-hypotheek betreft.

Het afsluiten van een NHG-hypotheek is voor banken dus enorm aantrekkelijk. Toch wordt er ook kritiek geleverd op de NHG. Door de NHG worden doorgaans soepelere normen gehanteerd dan door de hypotheekbanken. Hierdoor is het in feite makkelijker om te frauderen met een hypotheek met hypotheekgarantie dan met een hypotheek

---

<sup>78</sup>. Zie [www.nhg.nl](http://www.nhg.nl) onder voorwaarden. Op deze website is precies te lezen waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor de NHG.

zonder hypotheekgarantie. Door een vertegenwoordiger van een bank wordt het voorbeeld gegeven dat de NHG soms hypotheekaanvragen accepteert zonder dat er een salarisstrook overhandigd hoeft te worden of terwijl er bijvoorbeeld een stempel ontbreekt. De banken geven dan ook aan dat de NHG te weinig doet aan hypotheekfraudepreventie. De NHG is geen commerciële instelling en vanuit de centrale overheid wordt opgedragen een bepaalde hoeveelheid NHG-leningen te bewerkstelligen. Er bestaat dus een druk om meer NHG-leningen te verstrekken. Deze prestatieverplichting lijkt belangrijker dan het voorkomen van fraude. Uiteindelijk worden de gaten gedicht met overheidsgeld.

#### **Hypotheekfraude puntsgewijs**

- Fraude om een hogere hypotheek te bemachtigen
- Fraude om ten onrechte een hypotheek te bemachtigen
- Fraude om een aflossingsvrije hypotheek te bemachtigen
- Fraude gebaseerd op vervalste loon- en inkomensgegevens
- Fraude gebaseerd op vervalste dan wel onjuiste taxatierapporten
- Fraude met identiteitsgegevens
- Fraude met schijnbouwdepots
- NHG en de centrale overheid als uiteindelijke slachtoffer

#### **4.4 Onregelmatigheden bij aan- en verkoop van panden**

Naast de ABC-constructies en de hierboven beschreven vormen van hypotheekfraude maken respondenten melding van een heel scala aan andersoortige onregelmatigheden en strategieën van vastgoedhandelaren rondom de aan- en verkoop van panden. We zullen hier achtereenvolgens intimidatie en bedreiging, de handel in panden met een gemeentelijke aanschrijving, het ronselen en oplichten van 'kwetsbare personen', verschillende strategieën van belastingontduiking en, tot slot, malafide kredietverstrekking behandelen. Daarnaast zullen we kort ingaan op twee vormen van onregelmatig handelen door vertegenwoordigers van de betrokken branches: samenspanning en hypotheekdiscriminatie.

#### **Intimidatie en bedreiging**

Intimidatie en bedreigingen in de vastgoedmarkt zijn anno 2006 een actueel thema. Dit heeft onder andere te maken met alle commotie en publiciteit rond de zaak Holleeder. Holleeder, één van de voormalige ontvoerders van Heineken, zit momenteel vast op *'verdenking van het leiden van een gewelddadige, criminele organisatie en het afpersen van vier vastgoedhandelaren, onder wie Willem Endstra en Kees Houtman, die beiden werden geliquideerd'* (Eerenbeemt, 2006).

Intimidaties en bedreigingen in de vastgoedsector beperken zich echter niet tot de wereld van de georganiseerde misdaad.



*'Bedreiging en intimidatie zie je overal en in verschillende hoedanigheden en vormen. Men gebruikt intimidatie om een huidige eigenaar te dwingen iets tegen zijn wil te verkopen. Er worden rellen geschopt, een probleem wordt verzonnen of er wordt iedere week dikke trammelant gemaakt. Dat wordt georganiseerd en geregisseerd. Vervolgens wordt die eigenaar echt zelf bedreigd op de manier van: 'Ik heb gehoord dat die en die jou willen pakken, ik denk dat je er verstandig aan doet om voor je eigen veiligheid het pand aan mij te verkopen' (Politie Utrecht).*

Bedreiging en intimidatie komen voor in verschillende fasen van de vastgoedhandel. Bij de aankoop richten de bedreigingen en intimidaties, zoals bovenstaand voorbeeld goed weergeeft, zich op de verkopende partij. De bedreigingen richten zich daarnaast ook, zij het in minder mate, op de facilitators in het vastgoed. Zo wordt de taxateur gedwongen een hoge taxatie af te geven en de notaris gedwongen een dubieuze akte te passeren. Hoe vaak dit gebeurt is niet duidelijk, maar feit is wel dat leden afkomstig uit elke beroepsgroep direct opmerken dat het zeker voorkomt. Een probleem dat hierbij speelt, is dat wanneer een facilitator eenmaal aan een malafide constructie heeft meegewerkt, er nauwelijks een weg meer terug is, omdat hij op dat moment chantabel is. Bovenkerk et al. (2005) deden onderzoek naar bedreigingen in Nederland. In hun rapport spreken zij van een dark number, maar wel tonen zij aan dat er wel degelijk sprake is van bedreigingen en intimidaties in bepaalde beroepsgroepen, waaronder de beroepsgroep notarissen.

#### **De handel in panden met een gemeentelijke aanschrijving**

Een manier om goedkoop aan te kopen en duurder te verkopen wordt door handelaren ook gevonden in het aankopen van panden waarop gemeentelijke aanschrijvingen rusten (Meerhof en Rengers, 2004b). Op de veiling is dat zichtbaar doordat dit voorafgaand aan het veilen wordt vermeld, maar buiten de veiling om gebeurt dit ook (Van de Bunt, 2006). Een aanschrijving houdt in dat er voorzieningen aan een pand getroffen moeten worden op last van de gemeente. Zo'n voorziening dient dan getroffen te worden om bijvoorbeeld de brandveiligheid te waarborgen, maar kan ook verplicht worden als er sprake is van verloedering. De gemeente kan dan een aanschrijving opleggen waarin de eigenaar verplicht wordt het pand op te knappen. De last van deze aanschrijving blijft rusten op het pand, totdat er aan voldaan wordt. De verplichting tot het treffen van de voorziening gaat dus, als ware het een soort zakelijk recht, over op de nieuwe koper. Bij een aanschrijving wordt dikwijls een prijsindicatie gegeven van de mogelijke kosten om te voldoen aan de verplichtingen van de gemeente. Die beaalde kosten drukken de waarde van het pand. Een pand met een aanschrijving is minder waard, in ieder geval het bedrag dat men volgens de indicatie kwijt is aan het treffen van de voorziening. De prijsindicatie is echter gebaseerd op kosten die een erkend aannemer in rekening moet brengen. Handelaren die de voorzieningen zwart kunnen laten repareren door bijvoorbeeld goedkope Poolse werknemers of illegale vreemdelingen, kunnen hiermee winst behalen: het pand wordt goedkoop met aanschrijving gekocht, vervolgens wordt er zo kostenbesparend mogelijk aan de aan-

schrijving voldaan en ten slotte wordt het pand voor meer geld doorverkocht. Uit eerder onderzoek onder illegale vreemdelingen kwam ook duidelijk naar voren dat de particuliere sector op de informele arbeidsmarkt voor illegale vreemdelingen een steeds prominentere positie inneemt. Waar de centrale overheid de formele arbeidsmarkt middels wetgeving 'hermetisch' heeft afgesloten door de identificatieplicht, door de afgifte van een sofi-nummer te koppelen aan een verblijfsvergunning en door werkgevers fundamenteel zwaarder te straffen voor het in dienst hebben van illegale vreemdelingen, is in een onderzoek door Engbersen et al. (2002) geconstateerd dat meer illegalen zelfstandig als klusjesman emplooi vinden.

Woordvoerders van ten minste twee vastgoedondernemingen die prominent prijken op een door de gemeente samengestelde 'klootzakkenlijst' stelden in *De Volkskrant* (Meerhof en Rengers, 2004a) dat hen niets te verwijten valt omdat de gemeente degene is die deze handel met aanschrijvingen juist in de hand werkt. Weer anderen verwijten in dezen ook de notarissen die 'te vaak en te makkelijk meewerken aan het verhandelen van panden die de gemeente zou willen laten verbeteren' (Meerhof en Rengers, 2004a).

#### **Ronselen en oplichten van 'kwetsbare personen'**

Door respondenten is oplichting ook naar voren gebracht als iets waarvan handelaren met malafide intenties zich bedienen. Het gaat er dan vaak om dat mensen onder valse voorwendselen worden bewogen iets te doen. Een respondent van de gemeente Rotterdam vertelt dat er daar een groep Hindoestaanse mannen actief is die met name beïnvloedbare vrouwen of mannen ronselt. Ze vragen hen om panden op hun naam te laten schrijven als zijnde een goede belegging. Panden worden via die mensen met hoge hypotheek aangekocht, terwijl de Hindoestaanse initiators de panden feitelijk in bezit houden voor verhuur. Uiteindelijk blijken de opbrengsten helemaal niet zo hoog als beloofd en zitten die mensen met een hoge hypotheek opgescheept. De Rotterdamse ambtenaar verhaalt over een dossier waarin een vrouw werd overgehaald 15 panden op haar naam te laten schrijven. De eigenaar van die panden verhuurde de panden, maar op die panden rustten aanschrijvingen. Die aanschrijvingen moesten door die mevrouw worden betaald, omdat de panden op haar naam stonden. Zij beriep zich er echter op dat ze er in was geluisd. In sommige van deze gevallen is het maar de vraag in hoeverre men daadwerkelijk wordt opgelicht. Het is duidelijk dat degene die de panden op zijn of haar naam schrijft daar bewust aan moet meewerken en daar in ieder geval ook voor betaald krijgt.

Een andere vorm van oplichting die door onze respondenten naar voren wordt gebracht, is de verkoop van panden met vervalste taxatierapporten <sup>79</sup>. Er wordt een zwak slachtoffer uitgezocht, die een pand krijgt aangeboden. Deel van dit aanbod is

---

<sup>79</sup>. Het vervalsen van taxatierapporten is in paragraaf 4.3 genoemd als middel om een hogere hypotheek te realiseren.

gebaseerd op een vervalst taxatierapport waarin een te hoge waardering van het pand wordt gegeven. Dit kan alleen slagen als de koper niet in staat is om te beseffen dat het verstandiger is zelf een taxatierapport op te laten maken.

De laatste vorm van oplichting die we hier willen behandelen, is het misbruiken van de vertrouwenspositie van verschillende beroepsgroepen. Het beste valt dan te denken aan de makelaar, maar wellicht dat dit ook bij de notaris een rol kan spelen. Gedoeld wordt op de situatie dat iemand zijn huis te koop aanbiedt bij een makelaar in het vertrouwen dat deze makelaar zijn belangen behartigt. Deze makelaar kan dit vertrouwen misbruiken door een te hoog of een te laag waardeoordeel aan de woning te geven om zo een bevriende handelaar te kunnen bevoordelen. Ook zijn er verschillende gevallen bekend waarbij een makelaar op allerlei manieren probeert te voorkomen dat een huis wordt verkocht, bijvoorbeeld door bezichtigingen te weigeren of door met allerlei gefingeerde gebreken bij potentiële kopers aan te komen. Doel is op deze manier de waarde van huis te beïnvloeden (de vraagprijs te laten dalen omdat het pand maar niet verkocht wordt), zodat opnieuw een bevriende handelaar het uiteindelijk kan kopen.

#### **Belastingontduiking: rendementsheffing**

Met de belastingherziening van 2001 is door invoering van het boxenstelsel een geleghedenstructuur ontstaan voor het ontduiken van belasting op rendement van onroerend goed. In box 3 is de zogenaamde forfaitaire heffing van 30% over 4% rendement van toepassing geworden. Men is daardoor niet langer verplicht om het rendement op het bezit van onroerend goed aan te tonen, maar men neemt aan dat het rendement 4% per jaar bedraagt. Voor de invoering hiervan was men verplicht de gemaakte kosten van een verbouwing te laten zien, zodat het rendement bepaald kon worden. Nu is dat niet meer nodig omdat wordt uitgegaan van een vast rendement. Volgens een respondent van de Belastingdienst Rotterdam die zich bezig houdt met de landelijke aanpak van huisjesmelkers, biedt deze forfaitaire heffing mogelijkheden tot misbruik en belastingontduiking. Hypotheekrente is ook niet aftrekbaar in box 3, dus een pand kan volledig zwart opgeknapt en verbouwd worden<sup>80</sup>. Dan stijgt de waarde enorm zonder dat er belasting over extra rendement geheven wordt.

*'Je kunt dus allerlei grappen uithalen waarbij winsten ontstaan die fiscaal niet te belasten zijn. Deregulering is hartstikke goed, maar er zit ook een andere kant aan: je weet niet meer wat er gebeurt' (Belastingdienst Rotterdam).*

Een groter probleem is dat men winsten op de aan- en verkoop van onroerend goed niet meer opgeeft aan de Belastingdienst (Vos, 2001). Men stelt dan dat er al rendementsheffing heeft plaatsgevonden in box 3, maar artikel 3.91 lid 1c wet IB 2001 leert

---

<sup>80</sup>. Overigens kan dit ook een simpele, maar effectieve vorm van witwassen zijn. Hierop komen we hieronder nog terug.

ons dat indien er sprake is van meer dan normaal vermogensbeheer, de winst op onroerend goed belast dient te worden in box 1. Het huidige boxenstelsel heeft er echter voor gezorgd dat iedereen eerst de box 3 argumentatie gebruikt en dan wel ziet of de Belastingdienst er achter komt. In veel gevallen is dat niet zo, omdat de controlegraad hierop laag is. Bovendien is het maar de vraag in hoeverre er iets gedaan kan worden. De wetgeving is voor verschillende interpretaties vatbaar en in de korte tijd dat de wetgeving bestaat, is er nog weinig jurisprudentie over verschenen.

**Belastingontduiking: 'winsten onderplaatsen' en 'onderhands betalen'**

Om de belastingdienst voor te zijn en niet afwachtend te zijn of er al dan niet in box 1 belast dient te worden, verplaatsen sommige speculanten hun winsten naar bekenden of andere gerelateerden, die deze winsten in box 3 kunnen belasten. Er kunnen ook mensen worden tussen geplaatst om een fictieve lagere winst te creëren. Een voorbeeld: een handelaar moet belasting betalen als hij een woning verkoopt. Hoe groter zijn winst, hoe meer belasting hij moet betalen. Daarom wordt er een ander persoon ingeschakeld die samenspannt met de handelaar. De handelaar verkoopt de woning met minder winst aan zijn 'handlanger', en de handlanger verkoopt het vervolgens aan een derde. De winst die de handlanger vangt, houdt hij niet zelf, maar hij draagt het zwart af aan de handelaar. Resultaat: de handelaar verkoopt uiteindelijk zijn pand met grote winst én betaalt te weinig belasting.

*'Individuen hoeven geen inkomstenbelasting te betalen als zij een vastgoedtransactie doen, maar een vastgoedondernemer die structureel vastgoedtransacties doet, wordt wel belast. Dit is vragen om problemen want men zal proberen om de winst te drukken door 'fake' individuen ertussen te schuiven. Als de Belastingdienst dit niet controleert, dan zal een heel circuit hieraan meedoen. Daarom vind ik dat de overheid zijn hand fors in eigen boezem moet steken' (Kring Notarissen Zuid).*

Een andere methode waardoor de Belastingdienst benadeeld wordt en de speculant 'geld kan verdienen', is het (ten dele) informeel betalen van panden. Hierbij wordt in akten een bepaald bedrag vermeld, maar kunnen partijen al lang iets anders hebben afgesproken en bijvoorbeeld onder de tafel betalen. *'Sommige mensen willen graag contant geld'*, aldus de Kring Notarissen Zuid. Zwart geld wordt dan onderhands betaald: een pand wordt bijvoorbeeld voor 150 verkocht aan een handelaar met zwart geld. In de akte wordt 100 als koopprijs vermeld en 50 wordt onder de tafel in contanten betaald. Als de verkoper bijvoorbeeld ook een handelaar is dan hoeft hij, gesteld dat dit zijn winst zou zijn, over de 50 in ieder geval geen inkomstenbelasting te betalen. Over die 50 hoeft daarnaast ook geen overdrachtsbelasting betaald te worden, tenzij de waarde in het economisch verkeer (WEV) hoger vastgesteld kan worden door de belastingdienst, hetgeen vrij moeilijk is. Er wordt namelijk geheven over de WEV, die ten minste gelijk is aan de tegenprestatie, aldus artikel 9 lid 1 WBR. De belasting-

dienst gaat in eerste instantie uit van die tegenprestatie, tenzij er vermoedens bestaan dat de WEV veel hoger is.

Door sommige respondenten wordt algemeen aangenomen dat dit gebeurt, maar het is volgens hen tevens zeer moeilijk vast te stellen. Zeker als er met contanten wordt betaald is er nauwelijks achter te komen. Respondenten spreken dan ook slechts hun vermoedens over deze praktijken uit. Voor zover dit bij ons bekend is geworden, hebben hier ook geen strafzaken over gelopen.

#### **Witwassen en loanback-constructies**

In het rapport *The amounts and the effects of money laundering, Report for the Ministry of Finance* stellen Unger et al. (2006) dat de vastgoedsector de grootste en meest kwetsbare sector in Nederland is voor het witwassen van geld. Vastgoed is belangrijk voor witwassen van geld omdat het een ontransparante markt is waar de waarden van de objecten vaak moeilijk zijn te schatten en waar grote waardeinstijgingen kunnen plaatsvinden.

Verschillende andere onderzoekers onderstrepen het belang van vastgoed voor het witwassen van geld. Zo toonden Meloen et al. (2003) aan dat in 29 van de 52 door hen geanalyseerde gevallen van witwassen geïnvesteerd was in vastgoed, waarvan 19 in huisvesting (variërend van flats tot villa's). In de tweede plaats bleek uit dit onderzoek dat er investeringen in coffeeshops, winkels, bordelen, hotels en grote bouwprojecten plaatsvonden. Soms zijn dit slechts investeringen om misdaadgeld te beleggen, soms is het uitdrukkelijk het doel winsten te behalen. In de *Georganiseerde misdaadmonitor* (Kleemans et al., 2002: 133) wordt op basis van de analyse van tachtig georganiseerde misdaadzaken geconstateerd dat de investering in onroerende goederen een efficiënte methode is om grote hoeveelheden misdaadgeld te investeren. Onroerend goed is waardevast en door exploitatie en verkoop kunnen ook legale inkomsten worden behaald.

Unger et al. (2006: 162) concluderen in hun rapport dat het witwassen met behulp van vastgoed wel eens een signifikanter probleem zou kunnen zijn dan men op dit moment aanneemt en dat witwassen in de vastgoedsector op dit moment nog te weinig wordt onderzocht. Met deze uitspraak doelen de onderzoekers niet op de grote hoeveelheid geld die wordt witgewassen, maar op de gevolgen die witwassen heeft voor de vastgoedsector en de formele economie. Witwassen benadeelt de andere beleggers in onroerend goed, verstoort de prijzen en zorgt voor '*unfair competition*'. De schade is moeilijk in te schatten, maar het probleem is in ieder geval dat de gewone marktwerking ernstig wordt verstoord (Unger, 2006: 131).

De diverse deskundigen reageren verschillend op de vraag naar hun kennis rondom de witwaspraktijken in de vastgoedsector. De ene respondent ziet witwassen als de grootste criminele activiteit in de vastgoedsector en de andere respondent stelt niet te geloven dat er binnen de grenzen van Nederland substantiële bedragen witgewassen

kunnen worden. Het is evident dat er onder de respondenten geen eensluidend oordeel bestaat over wat witwassen nu precies is. Sommige respondenten zien het aankopen van vastgoed met misdaadgeld al als witwassen, andere respondenten vinden dat pas van witwassen kan worden gesproken als er een legale herkomst aan het crimineel geld is gegeven. Ook in het bovengenoemde rapport lopen verschillende opvattingen van witwassen door elkaar heen. Er wordt gesproken van investeren in vastgoed als zijnde witwassen.

Er is onder de respondenten wel eenstemmigheid over het gebruik van de volgende constructies: *back to back loans*<sup>81</sup> en de loanback-constructie. Met een 'back to back loans-constructie' kunnen onroerende goederen in Nederland met een (Nederlandse) bankgarantie gekocht worden. Een persoon A neemt bijvoorbeeld contant geld aan van persoon B in Paraguay en deponeert het op een bankrekening. Dit geld wordt dan overgeboekt naar een andere bankrekening, bijvoorbeeld in Zwitserland. A koopt vervolgens vastgoed in Nederland op basis van een lening. Deze lening wordt verschaft op basis van de bankstorting in Zwitserland, die als waarborg wordt gebruikt.

In de 'loanback-constructie' wordt gesuggereerd dat de investeerder zijn investeringen financiert met behulp van (hypothecaire) leningen. In feite 'leent' de investeerder zijn eigen geld. Crimineel geld wordt de grens over gesmokkeld naar risicovolle landen met beperkte wetgeving op het gebied van toezicht op het geldverkeer. In die landen worden vennootschappen opgericht, eventueel met valse persoonsbewijzen, waarbij aandelen aan toonder worden afgegeven. Het beheer van de vennootschap wordt vervolgens uitgeoefend door een trustkantoor. Deze kan allerlei taken vervullen, zoals het verzorgen van formaliteiten (opmaak jaarstukken) en het aanstellen van bestuurders. Op deze wijze kan een extra scherm worden opgetrokken om de naam van de werkelijke eigenaar van de vennootschap (en gemachtigde van de bankrekening van de vennootschap) te verhullen. De betrokken vennootschap doet zich voor als exploitatiemaatschappij of hypotheekverstrekker en verstrekt onder die hoedanigheid een 'lening' aan de investeerder. De buitenlandse vennootschap kan leningen verstrekken en doet dit alles via normale officiële contracten, rente en aflossingen. Ook wordt fiscaal alles verrekend en de staat betaalt op deze manier zelfs mee. Vervolgens kan de investeerder, doorgaans met behulp van een BV, panden verwerven.

*'Van dit soort onroerendgoed-BV's heb je er honderden. Je kunt beter heel veel kleine BV's hebben dan enkele grote, tenzij je echt helemaal in de bovenwereld bent genesteld. Het is de truc je business in de bovenwereld te laten nestelen' (Fraude-expert).*

Vermeldenswaardig is dat beide constructies gebruik maken van het buitenland en zich dus niet afspelen binnen de Nederlandse grenzen. Zoals gezegd, wees een respondent

---

<sup>81</sup>. Dit is een 'leningsconstructie waarbij persoon A een geldbedrag bij een bank in land X deponert onder de conditie dat een kantoor van de bank, of een gerelateerde bank in land Y hetzelfde bedrag aan A in land Y zal lenen' (zie [www.em-ha-em-art-productions.nl/kennisbank](http://www.em-ha-em-art-productions.nl/kennisbank)).

er op dat het witwassen van substantiële bedragen met vastgoed binnen de Nederlandse grenzen niet mogelijk is als de wetgeving goed nageleefd wordt. Door de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) en de openbare registers is dat afgebakend.

Naast 'back to back loans' en 'loanback-constructies' zijn er andere, kleinere of minder voorkomende vormen van witwassen met vastgoed door respondenten naar voren geschoven. Eén van deze strategieën is om met hulp van zwart geld aangekocht vastgoed te renoveren. Mede door het afsluiten van de formele arbeidsmarkt voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunningen zijn zij in toenemende mate als zelfstandige actief op de informele arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de sfeer van een klusjesbedrijf. Panden die op deze wijze met zwart geld worden opgeknapt, zullen in waarde stijgen en bij een eventuele verkoop zal het pand niet alleen meer opbrengen, maar is tevens het geïnvesteerde zwarte geld geformaliseerd.

Een andere strategie om illegaal verkregen gelden wit te wassen, is gerelateerd aan het exploiteren van panden waarbij er gelegenheid is om te sjoemelen met de administratie. In het geval van een horecagelegenheid, een kapper, een videotheek of iets soortgelijks kan de kas (mondjesmaat) worden aangevuld met zwart geld. Volgens sommige respondenten is dit ook noodzakelijk omdat de eigenaren op te dure locaties zitten en de winstmarges er te minimaal zijn. Sommige respondenten uit justitiële kringen geven aan dat ze met hun opsporingsactiviteiten op bijvoorbeeld vervalste inkoopfacturen van ongeleverde goederen uit 'Verweggistan' stuiten. Het is lastig om dit soort praktijken aan te pakken omdat er een redelijk vermoeden van schuld moet bestaan voordat er een strafrechtelijk onderzoek kan worden begonnen.

*'Als de fiscus naar dit soort activiteiten zou kijken, zou er met controle veel meer boven tafel kunnen komen' (Fraude-expert).*

Vastgoed dat op deze wijze geëxploiteerd wordt, kan dus op een wat langere termijn gelegenheid bieden tot het witwassen van op illegale wijze verkregen gelden.

### **Malafide kredietverstrekking**

Als er sprake is van 'malafide kredietverstrekking' leent de kredietverstrekker geld tegen een hoge rente uit aan een kredietnemer omdat deze bijvoorbeeld geen reguliere lening kan krijgen. Het kan hier om zwart geld gaan, maar dit hoeft niet. In Suriname komt dit veel voor aangezien velen daar zijn aangewezen op het informele banksysteem. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor bedrijven die vervolgens in de macht van de kredietverstrekker kunnen vallen, wanneer zij de lening en/of de rente niet kunnen afbetalen. Kredietverstrekkers kunnen zich door deze wijze van kredietverstrekking inkopen in legale ondernemingen en als zodanig kunnen zij de bovenwereld naar hun hand proberen te zetten.

Inderdaad worden investeringen in bedrijven door criminelen volgens Kleemans et al. (2002: 133) onder andere geleid door logistieke overwegingen. Criminelen investeren volgens de auteurs bijvoorbeeld in legale bedrijven omdat zij deze nodig hebben voor hun illegale activiteiten. Transport- en handelsbedrijven kunnen bijvoorbeeld smokkel faciliteren, terwijl horecagelegenheden geschikte ontmoetingsplaatsen vormen en zorgen voor een constante stroom van contant geld, waaraan gemakkelijk zwart geld kan worden toegevoegd. Ook panden kunnen worden aangekocht uit logistieke overwegingen, zoals voor de huisvesting van prostituees (vrouwenhandel), de huisvesting van illegalen (mensensmokkel), wietplantages en de opslag van cocaïne of heroïne (drugs-handel). Aanwijzingen voor de aankoop van vastgoed uit logistieke overwegingen zijn door onze respondenten echter nauwelijks naar voren gebracht. Het uitlenen van geld tegen een hoge rente om er vastgoed mee te kopen, wordt echter wel door verschillende respondenten genoemd. Ook de documentaire 'De regels en het spel' uit de documentairerubriek Tegenlicht van de VPRO bevat hiervoor aanwijzingen. In de documentaire vertelt de zoon van de bekende Rotterdamse 'huisjesmelker' E. hoe zij gebruik maken van dit soort constructies<sup>82</sup>.

Wat ook in de vastgoedsector lijkt voor te komen en wat tevens van belang is voor ons onderzoek is de huisjesmelker die een pand in zijn portefeuille heeft en geld leent aan een ander geld om dat pand van hem. Er wordt geen geld overgedragen omdat met het geld het pand van de huisjesmelker wordt aangekocht. Wel verschuift het eigendom van het pand en krijgt de huisjesmelker daar een geldvordering op basis van een hoge rente voor in de plaats. Het pand zelf dient als onderpand. Wanneer er dan niet meer betaald wordt aan de huisjesmelker neemt deze de feitelijke macht over het pand weer over.

Malafide kredietverstrekking kan plaatsvinden op het moment dat iemand in de reguliere markt niet kan bereiken wat hij zou willen. Dit gebeurt veelal omdat diegene persoonlijk wordt geweerd door banken, maar kan ook gebeuren omdat banken bepaalde wijken uitsluiten van hun kredietverstrekking<sup>83</sup>. Malafide kredietverstrekkers springen daar op in. Een parallel kan ook getrokken worden met Endstra, 'bankier van de onderwereld', zoals hij in de pers veelal werd aangeduid. In de ogen van velen fungeerde Endstra als bankier van de onderwereld omdat hij zaken wilde (helpen) financieren waarvoor personen bij de bank geen lening kregen. Bijvoorbeeld omdat men te boek stond als betrokkene bij criminele activiteiten, of omdat men van plan was er criminele activiteiten mee uit te voeren. Wanneer een legale bank als financier hier achter komt, loopt de crimineel het risico dat de bank aangifte doet. Bij Endstra liep men dat risico veel minder.

---

<sup>82</sup>. De documentaire is via [www.vpro.nl/programma/tegenlicht/afleveringen/19189255](http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht/afleveringen/19189255) online te bekijken. Zie ook het intermezzo over E. in dit rapport .

<sup>83</sup>. Zie ook in de hierna volgende sectie over hypotheekdiscriminatie of *redlining*.



Bovenstaande vorm van strafbaar handelen gebeurt in het bijzonder door de speculanten, de grote en kleine vastgoedhandelaren die de overheid en andere toezichhoudende en kredietverstrekende instanties te slim af willen zijn. Zij hebben deze mogelijkheid ten dele omdat deze instanties niet afdoende toezicht houden op de vastgoedmarkt.

#### **Samenspanning: misbruik van vertrouwenspositie**

Een fenomeen waar enkele respondenten op wijzen, is het samenspannen van verschillende vertrouwenspersonen ten koste van de (ver)kopende partij. Zo genieten makelaars een groot vertrouwen van hun cliënten als behartiger van hun belangen. Als iemand zijn pand door een makelaar laat verkopen, gaat deze er van uit dat de makelaar hem op een juiste en integere manier voorlicht. Van dit vertrouwen wordt misbruik gemaakt door samen te spannen met handelaren, maar ook zijn er makelaars die zelf op een malafide manier handel drijven met vastgoed. De verkopende partij wordt onjuist voorgelicht over de waarde van het huis, en het huis wordt voor een te lage prijs doorgeschoven aan de koper, een bevriende vastgoedhandelaar, of de onroerendgoed-BV van de makelaar zelf (Cornelissen, 2005: 31).

#### **Hypotheekdiscriminatie of *redlining***

Een heel andere vorm van een malafide activiteit in de vastgoedsector kan uitsluitend door banken worden verricht: *redlining*. Volgens Aalbers (2002) spreekt men van *redlining* als bewoners door banken worden uitgesloten van specifieke financiële faciliteiten zoals een hypotheek omdat zij in de ogen van financiers in riskante buurten woonachtig zijn. Onze gesprekspartners laten zich niet of nauwelijks uit over *redlining*. Als men er wel over spreekt, ontkent men het bestaan van een dergelijk fenomeen onder financiers in ons land. In het artikel van Aalbers (2002) laat de auteur Schrijver van de Rotterdamse deelgemeente Charlois aan het woord over de zogenaamde *redlining*kaart, waarbij financiers aspirant-kopers zouden uitsluiten van financiering van vastgoed in specifieke Rotterdamse buurten zoals in de Millinxbuurt. Het is de moeite waard deze bron hier wat uitvoeriger te citeren:

*Schrijver: 'Ik heb een NVM-makelaar gebeld en gevraagd of dat klopte. Hele delen van Charlois waren rood gekleurd. Rood betekende 'niet handelen', geel 'tot maximaal 70 of 80% van de executiewaarde' en groen betekende 'geen probleem'. Schrijver vraagt vervolgens een makelaar om een bank te zoeken die een nieuwbouwwoning in Oud-Charlois wil financieren. Geen enkele bank is daartoe bereid: 'Dat was voor mij de druppel. Een woning die met subsidie van de centrale overheid is gebouwd... Dat kan natuurlijk niet!' (Geciteerd in Aalbers, 2002: 1).*

Op basis van de gesprekken is het onmogelijk om met enige zekerheid uitspraken over hypotheekdiscriminatie of *redlining* te doen. Andersoortig onderzoek zou hiervoor noodzakelijk zijn.

#### **Onregelmatigheden puntsgewijs**

- Intimidatie en bedreiging
- Handelen in panden met gemeentelijke aanschrijvingen
- Ronselen en oplichten van 'kwetsbare personen'
- Belastingontduiking door rendementsheffingen
- Belastingontduiking door winsten onder te plaatsen
- Belastingontduiking door onderhands te betalen
- Misbruik maken van vertrouwen door samen te spannen
- Hypotheekdiscriminatie
- Witwassen door exploitatie
- Witwassen met loanback-constructie
- Witwassen door te sjoemelen met 'administraties'
- Malafide kredietverstrekking

#### **4.5 De executieveiling als de locatie voor speculatie**

In het voorafgaande is geschreven over ABC-constructies, hypotheekfraude en anderzootige onregelmatigheden rondom speculatie met panden. In deze paragraaf willen we uitvoeriger stil staan bij de executieveiling<sup>84</sup>. Speculerende vastgoedhandelaren kunnen goedkoop aankopen op executieveilingen, dankbaar gebruikmakend van particulieren die hun hypotheek niet meer kunnen aflossen. Doordat de risicoverdeling bij koop op de veiling verschilt ten opzichte van reguliere koop, ligt de veilingprijs lager dan bij reguliere koop – verkoop. Gemiddeld is de opbrengst van een pand op de veiling 70% van de waarde die het op de reguliere markt zou opbrengen. Dit levert al een gevoelige tegenstrijdigheid op: de vastgoedhandelaar profiteert op de veiling van andermans misère. De afwijkende risicoverdeling is echter niet de enige factor die debet is aan die lage opbrengsten; ook het systeem van de executieveiling is zeer gevoelig voor prijsbeïnvloeding.

In de optiek van verschillende van onze respondenten is de executieveiling daarnaast om andere redenen een interessante locatie aangezien hier ABC-constructies geconcretiseerd kunnen worden, er ook panden geveild worden waaraan hypotheekfraude (zoals besproken in paragraaf 4.3) ten grondslag ligt en de 'verkoopcarrousel' hier gevisualiseerd zou kunnen worden. Bovendien is de veiling een kwetsbare locatie waar het de beïnvloeding van de verkoopprijzen van de geveilde huizen betreft. In de berichtgeving en door respondenten wordt gewag gemaakt van zogenaamde prijsafspraken en biedbeïnvloedingen door intimidatie en bedreiging die plaats zouden vinden op de veilingen. Verder verdient de illegale exploitatie van panden die op de veiling verschijnen ook in deze paragraaf de aandacht omdat het 'spelen' met illegale exploitatie door vastgoedhandelaren het veilingssysteem kan frustreren. Een bonafide particulier zal niet geïnteresseerd zijn in een pand dat illegaal wordt geëxploiteerd. In dat opzicht kan de illegale exploitatie (of het ten onrechte melding maken hiervan) ook het doel hebben de veiling te frustreren en te ondermijnen.

---

<sup>84</sup>. Delen in deze paragraaf zijn mede gebaseerd op Van de Bunt (2006).

### Een kwetsbare locatie voor prijsafspraken

Een in de media breed uitgemeten verschijnsel met betrekking tot de executieveilingen is het maken van prijsafspraken (zie onder andere Rengers, 2005a; 2005b). Klokkenluider in deze was notaris Van Heeswijk die ook in *De executieveiling, enige aspecten nader toegelicht* (Van Heeswijk et al., 2005) uiteenzet wat er volgens hem aan misstanden plaatsvindt op de executieveilingen. Naar aanleiding van deze publicatie stelde Tweede-Kamerlid Depla vragen aan de minister. Het is relevant om hem <sup>85</sup> wat uitvoeriger te citeren over de vermeende misstanden op executieveilingen:

*'Vastgoedhandelaren steken bij executieveilingen de koppen bij elkaar. Zij beïnvloeden het biedingproces zodanig dat het pand op de veiling wordt verkocht tegen een prijs die onder de marktwaarde ligt. Dat blijkt helaas geen incident. De vereniging van notarissen in Utrecht liet onlangs weten dat handelaren zich na een veiling consequent in een naburig café verzamelen en daar onderling de veiling voortzetten en een en ander verder verdelen. Een van de deelnemers aan dat soort processen kwam ik onlangs gewoon op het schoolplein tegen en hij vertelde in geuren en kleuren op welke manier zij het deden. Kortom, het is geen praktijk uit het verleden, maar een die nog steeds dagelijks plaatsvindt. Het resultaat is dat mensen die toch al gedwongen zijn om financiële redenen hun huis te verkopen en dus al in de problemen zitten, alleen nog maar verder in de problemen komen. Helaas blijft het daar niet bij. Executieveilingen worden ook gebruikt voor het afronden van dubieuze vastgoedtransacties, voor het witten van zwart geld en het plegen van hypotheekfraude. Huisjesmelkers zetten stromannen in, zodat zij ongrijpbaar zijn voor gemeenten, fiscus en justitie, en rustig door kunnen gaan met grootschalige wietteelt, illegale verhuur, verkrotting en overbewoning in woonbuurten. Dit zet de veiligheid en leefbaarheid in deze buurten onder druk. Notaris Van Heeswijk, verantwoordelijk voor de helft van de executieveilingen in ons land, stelt dat in Den Haag en Rotterdam, maar ook in Limburg, voorafgaande aan de veiling met 40% van de panden grof wordt gefraudeerd. Notarissen werken daaraan mee.'*

In zijn brief van 15 juni 2005 komt Minister Donner van Justitie terug op de vragen van Depla en onderscheidt hij twee problemen, te weten de misstanden op de executieveiling zelf en de hypotheekfraude die soms vooraf gaat aan de executieveiling. Hij kondigt aan deze fenomenen te laten onderzoeken. Uit een onderzoek van de NMa blijkt later dat er geen sprake is van een overtreding van het kartelverbod, maar dat in het bijzonder de kleinere "executieveilingen van huizen zich kenmerken door een gesloten, informele cultuur, waardoor het risico op samenspanning door onroerendgoedhandelaren groter wordt" (NMa, 8 januari 2006).

Respondenten wijzen desondanks op het verschijnsel van de prijsafspraken op executieveilingen en ook onze (beperkte) aanwezigheid op veilingen ondersteunt deze constatering. Verschillende respondenten wijzen op het bestaan van handelaren die zich louter toeleggen op het binnenhalen van de inzetpremies <sup>86</sup>. Voor hen is het een pro-

<sup>85</sup>. Het is overigens onduidelijk waarop deze uitspraken zijn gebaseerd.

<sup>86</sup>. Ofwel ploggeld, plokpenningen, trekgeld of strijkgeld. Dat is de bonus voor degene die het hoogste bod in de eerste termijn neerzet. Degene die het pand vervolgens in de tweede termijn 'afmijnt', betaalt de inzetpremie aan de inzetter. Is er geen afmijner dan gaat het pand naar de inzetter. De inzetpremie bedraagt meestal ongeveer 1% van de uiteindelijke koopsom.

fessie om zoveel mogelijk inzetpremies op te strijken. Het enige dat er voor gedaan moet worden, is het risico lopen dat het pand uiteindelijk ook gekocht moet worden. Als er namelijk niet wordt afgemijnd, dan is de inzetter gehouden het pand te kopen voor de inzetprijs. De beloning voor de inzetter is dan ook bedoeld als prikkel om bij opbod te bieden. Volgens sommige respondenten worden er in de praktijk op bepaalde veilingen afspraken gemaakt over wie op welk pand voor de inzetpremie gaat. Dit heeft voor degenen die voor de inzetpremies willen gaan twee voordelige effecten: allereerst wordt de prijs niet onnodig opgedreven doordat twee mensen voor dezelfde inzetpremie willen gaan. Als de inzetter dan aan het pand blijft zitten, is de prijs in ieder geval niet onnodig hoog. Het tweede voordeel is dat het risico van aan een pand vast te blijven zitten wordt verkleind, doordat ieder voor een ander pand gaat. Je blijft dan in het ergste geval zitten aan de panden waarover was afgesproken dat jij daarvoor zou gaan, maar je hebt wel nog wat opbrengst van de inzetpremies van de andere panden, omdat degenen met wie je de afspraken hebt gemaakt wel inzetpremies hebben opgestreken en deze eerlijk verdeeld worden.

Er is een groot aantal factoren aanwezig waardoor het voor particulieren onaantrekkelijk is om op een veiling een pand te kopen. Het is bijvoorbeeld bij een gebrek of non-conformiteit niet mogelijk de schade te verhalen op de verkopende partij, in deze de hypotheekhouder. Ook het veilingssysteem zelf, dat stalen zenuwen vereist, schrikt af. Dit brengt met zich mee dat de kopers voor een groot deel vastgoedhandelaren zijn die dit risico wel kunnen lopen. Zij kopen panden ook niet om daar zelf te gaan wonen, maar puur om ermee te speculeren. Vooral voor ongewilde panden uit achterstandswijken, waar het risico op achterstallig onderhoud groot is, blijft er op een veiling maar een beperkt aantal geïnteresseerde handelaren over. Die handelaren kennen elkaar en weten van elkaar wie er geïnteresseerd is in welk soort panden en in welke gedeelten van de stad. De afwezigheid van andere potentiële bidders maakt het aantrekkelijk voor de handelaren om van tevoren af te spreken wie voor welke panden gaat, zodat men niet in elkaars vaarwater komt en men niet onnodig voor elkaar de prijs gaat opdrijven door mee te bieden. Aangenomen kan worden dat dit gebeurt. Bevriende handelaren bieden in de zaal dan niet op dezelfde panden. Ook voelt men van elkaar wel aan voor welke panden men wil gaan. Als een handelaar al een aantal panden in een bepaalde straat heeft, of heeft gehad, zal de rest hem ook een ander te veilen pand in die straat gunnen.

**Intermezzo: De Rotterdamse executieveiling**

De tweewekelijkse veiling in Rotterdam is deze woensdagavond in maart 2006 drukbezocht. Er worden vijftien panden geveild. Onze aanwezigheid blijft niet onopgemerkt omdat we buitenstaanders zijn. De sfeer is rumoerig: een groep mannen wil zelfs na veelvuldig vragen van de veilingmeester niet gaan zitten en blijft achter in de zaal 'hangen'. Kleding en houding 'verraden' de verschillende milieus die aanwezig zijn: snelle jonge mannen in krijtstreep pak, vermogende oudere heren, Hindoestaanse handelaren in keurig pak en de

eenvoudigere in spijkerbroek en t-shirt geklede types. Het is onrustig: telefoons gaan voortdurend met veel kabaal af en handelaren praten door de procedure heen.

De notaris leest de pandomschrijving zeer beknopt voor, waarbij hij ook de extra kosten zoals een achterstand op de VVE-rekening benoemt. Na de mogelijkheid tot vragen, waar slechts een enkele keer gebruik van wordt gemaakt om de aanwezigheid van eventuele bewoners of wietplantages te checken, neemt de veilingmeester het van de notaris over. De notaris vermeldt de achterstallige kosten die voor rekening van de koper zijn alleen als er specifiek naar wordt gevraagd. Het eerste bod wordt vanuit de zaal uitgebracht en het bieden gaat door tot de laatste 'eenmaal, andermaal'. De hoogste bidder gaat vervolgens naar de notaris en de bankmedewerker om inzage te geven in zijn financiële middelen. Hierna wordt de afslagprocedure ingezet. De afslag geschiedt direct na de inzet. Een bedrag boven het inzetbedrag wordt gevraagd en 'in afslag genomen'. Er wordt tot honderd euro boven het inzetbedrag afgeslagen. Bij de afslag wordt men geacht hardop 'mijn' te roepen en gelijktijdig de hand op te steken. De definitieve koopsom is het inzetbedrag vermeerderd met het afgemijnde bedrag. Degene die het pand uiteindelijk gekocht heeft, moet vervolgens 1% van het aankoopbedrag afdragen aan de inzetter.

Het is opmerkelijk dat van de zestig aanwezigen slechts een beperkt aantal mensen biedt. Er staan overwegend panden op de rol in straten die behoren tot de bekende achterstandsbuurten zoals de Mijnsherenlaan in Rotterdam Charlois en de Katendrechtse Lagedijk in de Tarwewijk. Ook wordt er een pand geveild in 'uptown' Hillegersberg. Op deze panden met een verschillende status wordt door dezelfde mensen geboden. Hieruit blijkt dat het hier om vastgoedhandelaren gaat en niet om particulieren die voor dit specifieke pand willen gaan.

De bidders lijken veelal beter geïnformeerd dan de notaris en proberen andere bidders te imponeren met opmerkingen over de staat van het pand en de aanwezigheid van huurders in de woning. De notaris geeft desgevraagd te kennen dat volgens de Gemeentelijke Basisadministratie het pand leeg staat. Een ander pand dat volgens de koopakte in maart 2004 voor 225.000 euro werd gekocht, gaat vanavond voor 135.000 euro van de hand. In weer een andere woning bestaat er een vermoeden over de aanwezigheid van een wietplantage. Een geïnteresseerde koper vraagt hoeveel het zou kosten om deze te ruimen, aangezien de kosten voor de koper zijn. De notaris geeft aan daarover geen uitspraak te kunnen doen. Particulieren lijken niet te bieden op de panden. De summere informatie die op de veiling wordt gegeven, geeft geen basis om een goede en verantwoorde koop te kunnen doen. Buiten is aan het grote aantal auto's van de merken Mercedes en BMW te zien dat de huizenhandel een lucratieve business is. Het 'snelle jongens'-gedrag wordt nog eens duidelijk als één van de handelaren met zijn kaartje zwaait en een van de vrouwelijke onderzoekers een baan in het vastgoed aanbiedt.

#### **Prijsbeïnvloeding: intimidatie en bedreiging**

Waar het de kunst is om panden voor zo weinig mogelijk geld te kopen, kan het voor vastgoedhandelaren ook interessant zijn om op (minder) subtiele manieren potentiële andere kopers af te schrikken. Het komt voor dat particulieren die interesse blijken te hebben in een bepaald pand worden weggekocht, of zelfs worden geïntimideerd of bedreigd (Scheltema 2005: 11). Intimidatie als middel om het biedproces te beïnvloeden komt ook volgens onze respondenten veelvuldig voor, zowel in minder ernstige als in ernstige vorm. Meestal heeft de intimidatie als doel te voorkomen dat wordt meege-

boden of dat hoger wordt geboden. De bovengenoemde prijsafspraken kunnen immers alleen succesvol zijn als er weinig andere bidders participeren op de veilingen. Over het algemeen zijn het steeds dezelfde mensen die op de veilingen afkomen. Zo stellen respondenten uit de bancaire wereld dat er op de veilingen in Rotterdam sprake is van een beperkt aantal groepen handelaren.

Om er zeker van te zijn dat er geen andere – of onbekende bidders meedingen om een pand, worden er opmerkingen gemaakt in de trant van: 'Ik zou maar niet meebieden als ik jou was', maar ook: 'Je kunt beter niet bieden, want je wint het toch niet.' In andere gevallen proberen handelaren afspraken te maken met oprecht geïnteresseerde particulieren. Dan wordt er bijvoorbeeld gezegd: 'Ik koop het pand voor je en dan kun je het voor iets meer bij mij kopen. Dan weet je in ieder geval dat het leeg opgeleverd wordt.'

Een andere geconstateerde intimidatiestrategie betreft het tegenover de zaal gaan staan van handelaren. Doordat er geen regels zijn omtrent het plaatsnemen in de veilingzaal, blijven er mensen staan en lopen er voortdurend mensen heen en weer. Wanneer handelaren geïnteresseerd zijn in bepaalde panden gaan zij soms tegenover de zaal staan, vlak naast de veilingmeester en notaris. Zo kunnen zij de hele zaal overzien en lijkt het erop alsof de handelaar aan de kant van de bank, de notaris en de veilingmeester staat.

Bij een laatste vorm van intimidatie die sommige handelaren toepassen, gaan zij naast mensen gaan staan, die van plan zijn mee te bieden. Zij zeggen dan bijvoorbeeld dat het pand totaal verwaarloosd is of dat er een wietplantage in zit. Zo houden zij potentiële kopers uit het biedproces om, bijvoorbeeld voor een bevriende andere handelaar, te zorgen dat de prijs laag blijft.

Naast het intimideren van goedwillende handelaren en particuliere kopers, blijkt er ook in toenemende mate sprake te zijn van intimidatie en bedreiging aan het adres van de notaris die de veiling leidt (Van Heeswijk et al., 2005). In *Bedreigingen in Nederland* is naar aanleiding van deze ontwikkeling hierover een aparte paragraaf opgenomen (Bovenkerk et al., 2005). Daarin wordt opgemerkt dat de executieveilingen op dit moment zorg en aandacht verdienen als het gaat om bedreigingen in de beroepsgroep van notarissen.

De bedreigingen kunnen uit twee verschillende hoeken komen: bedreiging door degene wiens huis executoriaal geveild gaat worden en bedreiging door mensen die proberen de notaris mee te laten werken aan iets ongeoorloofds. Bedreiging door degene wiens huis executoriaal wordt verkocht, kan op verschillende momenten voorkomen. Zodra de veiling aangezegd wordt, is het bekend welke notaris de veiling zal gaan leiden. Bedreiging per telefoon komt voor. De notaris gaat ook langs de woning om zich in kennis te stellen van de identiteit van de bewoners en om zich van informatie omtrent het te veilen pand te voorzien. Veelvuldig wordt er niet open gedaan voor de notaris, maar in sommige gevallen moet de notaris het op een rennen zetten, omdat

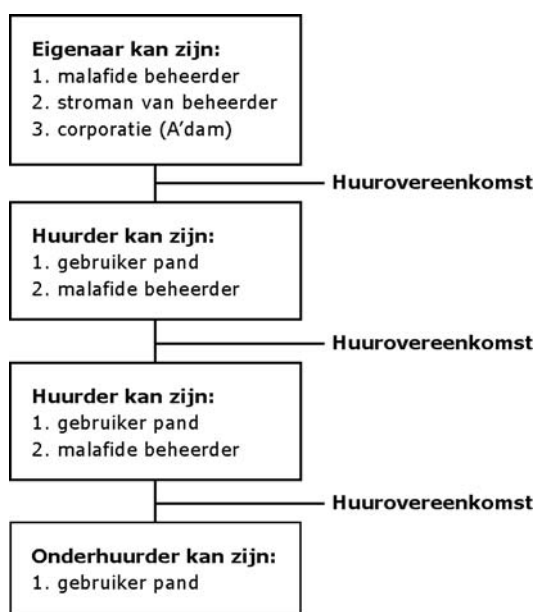
de bewoner hem intimiderend en bedreigend wegstuurt (Scheltema, 2005: 11). Wat ook gebeurt, is dat de notaris op zo'n moment bedreigd wordt om de gedwongen veiling niet door te laten gaan.

Bovenkerk et al. (2005) beschrijven ook hoe notarissen soms bedreigd worden als zij geen medewerking willen verlenen aan een bepaalde transactie. Op de veiling zelf komt het daarnaast voor dat de notaris de veiling stil legt of iemand uitsluit van bieden om fraude te voorkomen. Bedreigingen aan het adres van de notaris komen dan voor om hem te dwingen toch medewerking te verlenen. Criminele organisaties nemen het niet nauw met de beroepsethiek van de notaris en verlangen dat de notaris gewoon een akte laat passeren als hem dat wordt opgedragen. Als notaris moet je in zo'n geval zeer sterk in je schoenen staan, zwichten voor dit soort bedreigingen doet afbreuk aan het rechtssysteem, waarbinnen de notaris functioneert. De KNB neemt deze problematiek hoog op en verzorgt over deze thematiek cursussen aan notarissen.

#### **Prijsbeïnvloeding: spelen met illegale exploitatie van de panden**

Door na de veilingkoop via het reguliere traject weer te verkopen, kunnen in korte tijd flinke winsten geboekt worden. Echter, om zoveel mogelijk geld uit een pand te kunnen slaan, kan het lucratief zijn om, gedurende de tijd dat het pand eigendom is van de handelaar, het pand te exploiteren. Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, gaat het bij illegale exploitatie vooral om wietteelt, illegale verhuur en (ernstige) overbewoning. In deze paragraaf is het relevant te constateren dat illegale exploitatie ook negatieve invloed heeft op het biedproces tijdens de verkoop van panden op de veiling. Veelal zijn de (potentiële) bidders op de veilingen goed op de hoogte van wat er zich in een pand heeft afgespeeld of wat zich er op dat moment nog afspeelt. Soms worden er tijdens de executieveilingen grappen over gemaakt en wordt er geroepen: 'Is dat met of zonder de wietplantage?' (Scheltema, 2005: 13). De exploitatie schrikt mensen af die bonafide intenties hebben en dit werkt in de hand dat er maar een kleine groep gegadigden overblijft. Dit vergroot weer de gevoeligheid voor prijsafspraken.

Een belangrijke achterliggende reden voor de problematiek is de mogelijke onduidelijkheid over de eigendomsstructuur van panden. In de praktijk komt men bijvoorbeeld de in figuur 4.7 geschetste ondoorzichtige eigendomsstructuur tegen.

**Figuur 4.7** – Ondoorzichtige eigendomsstructuren

Het eigendom ligt niet per definitie bij de aanstichter van het malafide gebruik, maar het eigendom is wel hetgeen dat wordt overgedragen op een veiling. Koop breekt echter geen huur. Alle onderliggende huurcontracten blijven bestaan en de nieuwe eigenaar zal optreden als nieuwe contractpartij<sup>87</sup>. Ook zonder dat het kenbaar is dat er huurovereenkomsten zijn, kan de nieuwe eigenaar later geconfronteerd worden met huurders die hij er niet uit kan zetten. Dit is inherent aan de huurbescherming die geldt in Nederland. Deze bescherming maakt het voor particulieren risicovol een pand te kopen waarin mogelijk huurders zitten. Bovendien kunnen de huurcontracten geantidateerd worden, waardoor particulieren er moedwillig ingeluisd zouden kunnen worden. Dit speelt malafide vastgoedhandelaren en huisjesmelkers in de kaart.

De Haagse wethouder Norder (Commissievergadering, 2 februari 2006) schetst een dergelijke ondoorzichtige structuur, die volgens hem in de regio Den Haag veelvuldig voorkomt. Deze structuur kan er – aldus Norder – als volgt uitzien: De eigenaar is een stroman of een niet te traceren persoon. De huurder is de malafide huisjesmelker die heeft aangezet tot deze constructie en er het meeste geld mee verdient. Hij betaalt natuurlijk geen huur aan de stroman, want waarschijnlijk heeft hij deze stroman een contant bedrag geboden voor zijn diensten en blijft deze buiten beeld. Deze malafide huisjesmelker, die in de constructie huurder is, verhuurt het pand weer door aan een onderhuurder. De onderhuurder is iemand uit de tuinbouwindustrie, waar veel Polen, Bulgaren en Roemenen seizoenswerk verrichten. Deze onderhuurder zorgt dat zijn

<sup>87</sup>. Behoudens een geslaagd beroep op een huurbeding.



werknemers kunnen slapen in het pand dat hij onderhuurt. Hij draagt zorg voor de inning van de huur van deze Oost-Europese werknemers, eventueel door inhouding van het arbeidsloon, en draagt dat weer af aan de malafide huisjesmelker. Overigens is het onduidelijk in hoeverre de Haagse wethouder zich in deze ideaaltypische schets baseert op empirische gegevens uit strafrechtelijk onderzoek of 'losjes' probeert ondersteuning te vinden voor zijn beleid.

Tot slot is het niet ondenkbaar dat personen moedwillig de prijs van panden op de veiling drukken met behulp van de exploitatie in het pand. Geëxploiteerde panden waar weet van is, zullen op de reguliere markt minder opleveren. Als het pand echter wordt gekocht door iemand die het misbruik wil voortzetten, heeft diegene een goede koop. In feite zou er daarom gesteld kunnen worden dat misbruikte panden in de reguliere markt niets waard zijn, maar in de criminele markt wel. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat wanneer in een bepaalde straat veel prostitutie voorkomt, dit bij het publiek bekend is. Een pand in deze straat van waaruit prostitutie kan worden bedreven, heeft dan waarschijnlijk een hogere marktwaarde in de illegale markt van de prostitutie dan in de reguliere huizenmarkt.

De hierboven beschreven fenomenen en strategieën lijken in het bijzonder op de executieveilingen in Rotterdam en Den Haag plaats te vinden en in mindere mate in Utrecht en Amsterdam<sup>88</sup>. Dit zou volgens respondenten onder meer verklaard kunnen worden vanuit de aanwezigheid en concentratie van achterstandswijken, die van oorsprong arbeiderswijken zijn, in Rotterdam en Den Haag. In deze wijken wonen relatief meer mensen met lage inkomens dan in andere gebieden. De opbrengsten van deze woningen blijven ook lager, doordat de prijzen van deze woningen nog minder zijn gestegen, in sommige gevallen zelfs gedaald. Het achterstallige onderhoud, de ongewilde woonomgeving en de kleinere kans op financiering van zo'n woning zorgen voor deze prijsdaling. Bij deze woningen is er sprake van een neerwaartse spiraal, want door de problemen van deze woningen, vinden banken het een te groot risico deze woningen te financieren. Hierdoor vallen deze woningen regelmatig in handen van handelaren, die er uit winstbejag ongeoorloofde dingen mee doen, waardoor de woning en ook de wijk nog minder gewild worden. In feite is hier dus sprake van een soort *self fulfilling prophecy* (Aalbers, 2002). Dat het op de executieveilingen in Rotterdam inderdaad panden betreft uit straten in de meer problematische wijken waar armoede, criminaliteit en achterstand zich concentreren, blijkt uit onderstaande top tien lijst van straten waarvan panden op de Rotterdamse executieveiling geveild worden.

---

<sup>88</sup>. Hiermee sluiten we overigens niet uit dat er op de Utrechtse en Amsterdamse veilingen wel degelijk misstanden zijn. Ook op de Amsterdamse veiling wordt er volgens één van onze respondenten veel gesjoemeld.

**Tabel 4.6** – Top tien van Rotterdamse straten op de Rotterdamse executieveiling (2000-2006)

	STRAAT	WIJK	TRANSACTIES	ZELFDE PAND*
1	Dordtselaan	Zuid	38	2x2
2	Mijnsherenlaan	Zuid	31	3x2
3	Lange Hilleweg	Zuid	23	1x2
4	Pleinweg	Zuid	21	1x3
5	Mathenesserdijk	West	20	1x3; 1x2
6	Wolphaertsbocht	Zuid	17	
7	Katendrechtse Lagedijk	Zuid	15	1x4
8	Rotterdamsedijk	Schiedam	14	
9	Bas Jungeriusstraat	Zuid	13	
10	Goudse Rijweg	Noord	13	3x2

Bron: *Executieveiling Rotterdam* \*1x2 = één pand wordt tweemaal aangeboden; 1x4 = één pand wordt viermaal aangeboden, 2x2 = twee panden worden tweemaal aangeboden, et cetera.

Alle hierboven vermelde straten zijn straten die gesitueerd zijn in de zogenaamde Rotterdamse achterstandswijken. Bovendien is het merendeel van de straten in Rotterdam-Zuid gelegen <sup>89</sup>. Ook op basis van deze gegevens blijkt dat er maar relatief weinig panden frequent op de veiling worden aangeboden. Daar waar één pand verschillende malen naar de veiling gaat, komt het ook herhaaldelijk voor dat panden van verkoop worden teruggetrokken. Een voorbeeld om dit te illustreren.

Op de Katendrechtse Lagedijk is één pand gedurende de onderhavige periode viermaal aangeboden op de executieveiling. Bij de eerste twee gelegenheden op 9 januari 2002 en 13 maart 2002 wordt het pand echter weer ingetrokken. Op 8 mei 2002 wordt het pand voor de derde keer aangeboden en verkocht voor ruim 55.000 Euro. De laatste aanbidding op de veiling was van 16 februari 2005 waarbij het pand werd verkocht voor 45.000 Euro. Een waardevermindering ten opzichte van de laatste verkoop van 10.000 Euro. Mogelijkerwijze is hier sprake van een ABC-constructie waarbij de *'verliezen van de belastingen kunnen worden afgetrokken en het verschil in verkoopprijs [...] met zwart geld [...] worden [aangezuiverd]'* (Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). In het licht van deze constatering kent een pand aan de Goudse Rijweg een opmerkelijk sterke waardedaling: in een tijdbestek van een jaar wordt het desbetreffende pand voor 101.000 Euro minder verkocht. Overigens laat het merendeel van het vastgoed uit deze top tien dat tweemaal of vaker op de veiling is aangeboden een waardedaling van het pand zien. Om dergelijke opmerkelijke transacties en waardedalingen dan wel waardestijgingen op waarde te kunnen duiden, is er echter andersoortig en aanvullend onderzoek nodig.

Volgens onze respondenten hangt dit soort speculatiecriminaliteit ook nauw samen met de vraag naar (voor malafide exploitatie bruikbare) goedkope panden en de aan-

<sup>89</sup>. Zie ook het intermezzo 'Een wijk in transitie – De Tarwewijk' in paragraaf 4.3 om een beeld te krijgen van deze straten.

wezigheid van malafide vastgoedhandelaren die in die vraag kunnen voorzien (zie paragraaf 3.6).

#### **De executieveiling puntsgewijs**

- Kwetsbaar voor prijsafspraken
- Prijsbeïnvloeding door intimidatie en bedreiging van potentiële kopers en andere actoren
- Prijsbeïnvloeding door te spelen met exploitatie
- Fraude om ten onrechte een hypotheek te bemachtigen

#### **4.6 Actoren in de vastgoedsector betrokken bij speculatie**

Wie zijn nu de actoren die zich bezighouden met c.q. betrokken zijn bij malafide activiteiten als het gaat om het speculeren met panden? In deze paragraaf zetten we de belangrijkste actoren op een rij en geven we waar mogelijk de kenmerken van de actoren en ook van de wijze waarop ze eventueel onderling samenwerken. De verschillende overheidsinstanties waaronder politie, openbaar ministerie, gemeente en Belastingdienst zullen echter niet aan de orde komen. Deze instanties houden zich in tegenstelling tot de actoren die we hier wél zullen beschrijven in principe bezig met het bestrijden van onrechtmatige vormen van speculatie. We zullen in deze paragraaf achtereenvolgens de volgende actoren beschrijven: de individuele vastgoedhandelaar; vastgoedbedrijven, het criminele netwerk; de stroman; de makelaar en/of taxateur; de hypotheekverstrekker; de hypotheekbemiddelaar; en, tot slot, de notaris.

#### **De kwaadwillende, individuele 'vastgoedhandelaar'**

De vastgoedhandelaar probeert aan en over de rand van de wettelijke mogelijkheden zoveel mogelijk geld te verdienen aan het aan- en verkopen van onroerend goed. Hij schuwt daarbij niet om ook allerlei malafide strategieën in te zetten om zoveel mogelijk winst te realiseren. Naast het exploiteren van panden zal hij waar noodzakelijk andere mensen gebruiken om ABC-constructies te realiseren en zal hij proberen om met hulp van specifieke taxateurs en notarissen hogere hypotheeken te bemachtigen. Vervalste werkgeversverklaringen zal hij indien noodzakelijk inzetten om hypotheekfraude te kunnen plegen. De executieveiling is een belangrijke plek voor hem omdat hij daar panden zo goedkoop mogelijk probeert te kopen. Intimidatie van andere mogelijk geïnteresseerde kopers behoort hierbij zeker tot de mogelijkheden. Hij is vaak van Hindoestaanse, autochtoon Nederlandse of Turkse afkomst en geniet in zijn eigen kring groot vertrouwen. Naast etnische banden kan er ook sprake zijn van verwantschappelijke banden tussen de individuele handelaren.

#### **Vastgoedbedrijven**

Vastgoedbedrijven zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars, commanditaire vennootschappen (CV's) en maatschappen, zijn niet alleen slachtoffer van onrechtmatige bewoning en onrechtmatig gebruik van huurwoningen, maar kunnen ook frauderen

met vastgoed. Alhoewel de deskundigen zich hier slechts in beperkte mate over hebben uitgelaten, verschijnen er in de media met enige regelmaat berichten over vastgoedbedrijven die op enigerlei wijze frauderen met vastgoed.

Zo berichtte een niet bij naam genoemde journalist in *Het Parool* (17 februari 2006) over projectontwikkelaars en andere vastgoedbedrijven die aanzienlijke winsten kunnen behalen door te handelen met voorkennis, bijvoorbeeld via een contact bij een gemeente wanneer het gaat om grondverkoop. Eerder verscheen in *De Volkskrant* (Van Gelder, 3 augustus 2005) een bericht over koersmanipulatie van de eigen aandelen. Daarnaast kunnen vastgoedbedrijven in zee gaan met (onbetrouwbare) vastgoedmagnaten. Zo zou een gerenommeerd vastgoedbedrijf aan Endstra bijvoorbeeld een werkvermogen van 300 miljoen euro hebben verschaft zonder hiervoor hypothecaire zekerheden te vragen (zie Van den Heuvel 2004; Eerenbeemt & Meeuw 2005). Ook justitie, tot slot, heeft verschillende vastgoedbedrijven in verband gebracht met hypotheekfraude en ABC-transacties (cf. Rengers, 2005c).

Het probleem bij dergelijke transacties is het gebrek aan toezicht. Dit geldt ook voor vastgoed-CV's en maatschappen. CV's zijn vennootschappen met een beheerder die namens een groep beleggers vastgoedobjecten aankoopt, exploiteert (meestal verhuurt) en uiteindelijk verkoopt. In 2005 waarschuwde de Autoriteit Financiële Markten – die toezicht houdt op de financiële markten – voor dit soort vastgoedbeleggingsmaatschappijen. Het toezicht erop is zeer beperkt en de risico's voor particuliere beleggers zijn relatief groot, mede omdat minder bonafide aanbieders ook tot deze markt lijken te zijn toegetreden (AFM, 2005).

Niet alleen de Autoriteit Financiële Markten waarschuwt voor vastgoed-CV's. Volgens de Vereniging Vastgoed Participanten (VVP) hebben veel vastgoedfirma's het zwaar. Doordat er veel leegstand is in de kantorenmarkt zijn er minder inkomsten uit verhuur en tegelijkertijd stijgt de rente, de belangrijkste kostenpost voor vastgoedbedrijven. Intussen zou 20 procent van de duizend vastgoedconstructies in Nederland in geldnood zitten. De VVP schat dan ook dat bij 10 procent van alle fondsen de inleg van particulieren niet wordt terugbetaald en deze cijfers zouden nog aan de voorzichtige kant zijn. Dat er zich onder de vastgoedbedrijven 'rotte appels' bevinden, is in de branche zelf ook bekend. Zo vertelt een algemeen directeur van een gerenommeerd vastgoedbedrijf dat er door de bonafide aanbieders met smart gewacht wordt op enige vorm van toezicht, waardoor het kaf van het koren gescheiden kan worden (*De Telegraaf*, 15 april 2005).

Bijkomende problemen met vastgoedbedrijven zijn 'gerommel met taxaties en winstprognoses', belangenverstrengeling en fraude. Zo zijn ongeveer zestig klanten van de firma Bakkenist & Emmens samen 4,2 miljoen dollar kwijt, omdat – zo valt in *De Volkskrant* te lezen – de Amerikaanse ontwikkelaar van het project er met het geld vandoor ging (Van Teeffelen 2006). In een ander geval werden honderden Nederlandse beleggers de dupe van een investeringsproject in Costa Rica. Zij hadden participa-

ties gekocht via een Amsterdamse tussenpersoon. Van de elf miljoen euro bleek uiteindelijk echter slechts drie ton daadwerkelijk te zijn geïnvesteerd (Stil 2005).

Ook (medewerkers van) woningcorporaties zijn de afgelopen jaren verschillende keren in verband gebracht met gevallen van fraude. Woningcorporaties beleggen en beheren grote hoeveelheden, deels van overheidssubsidies afkomstig, kapitaal. Zij kunnen op verschillende manieren bij gevallen van fraude betrokken zijn. Wanneer corporatiewoningen worden verkocht, komt het voor dat personen binnen een woningcorporatie meewerken aan een ABC-constructie en de winst met de koper delen, aldus onze respondent werkzaam bij de VROM-IOD. Huurwoningen worden dan voor een te laag bedrag verkocht en goed beschouwd is de woningcorporatie dan het slachtoffer van verrijking door een eigen medewerker. Wel kan de woningcorporatie een gebrekkig toezicht worden verweten. De fraude bij PWS in Rotterdam is hiervan een voorbeeld. De directeur van deze woningcorporatie zou grote bedragen hebben verduisterd bij de aan- en verkoop van panden. Ook een makelaar, een notaris en een projectontwikkelaar zouden bij deze zaak zijn betrokken (Rengers, 2006). Dat het hier geen incident betreft, blijkt uit het feit dat in twee jaar tijd vijf woningcorporaties door Minister Dekker van VROM om soortgelijke redenen onder curatele werden gesteld (*NRC Handelsblad*, 28 januari 2006). Om problemen als deze in de toekomst te voorkomen, dient de geplande verkoop van huurwoningen te worden gemeld bij het Ministerie van VROM. Bij twijfel vindt er een verzoek om nader onderzoek bij bureau Bibob plaats.

Ten slotte kan er sprake zijn van subsidiefraude, bijvoorbeeld met gelden vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV kan onder andere worden toegekend voor verbetering van huurwoningen in herstructureringswijken. Het komt echter voor dat deze subsidies wel worden verleend, maar dat er feitelijk geen werkzaamheden worden verricht en dat de corporatie de subsidiegelden op een andere manier besteedt.

#### **Het criminele netwerk**

Leden van criminele netwerken kunnen proberen het op criminele wijze verkregen geld via complexe vastgoedtransacties wit te wassen waarbij buitenlandse constructies een belangrijke rol spelen. In hun handelen kunnen intimidatie, afpersing en geweld een rol spelen. Ze onderhouden contacten met en maken gebruik van de diensten van specifieke specialisten uit de bovenwereld als vastgoedhandelaren, taxateurs, notarissen en makelaars. Georganiseerde criminele netwerken die zich met vastgoed bezighouden, lijken vooral in Amsterdam actief. In toenemende mate betreft het in Amsterdam criminele netwerken gedomineerd door personen van allochtone herkomst zoals Israëli's en Russen (Siegel, 2005).

Dat respondenten in Rotterdam, Den Haag en Utrecht hiervan minder melding maken, kan echter ook liggen in het feit dat criminele investeringen in andere steden mogelijk minder als een probleem worden gezien, bijvoorbeeld omdat *daarmee eindelijk ook*

*die niet rendabel te verbouwen vervallen panden worden opgeknapt, zij toch netjes hun stoep schoonhouden en weinig overlast veroorzaken' (Gemeente Utrecht).*

#### **De stroman – (onder)huurder**

De stroman is een persoon die zich tegen betaling door een derde als eigenaar van een pand presenteert. Feitelijk is het pand in handen van deze derde, waar het pand op naam staat van de stroman. Het betreft hier veelal kwetsbare personen die zich met een financiële prikkel in het vooruitzicht gemakkelijk laten verleiden tot ondersteuning van de feitelijke eigenaar. De huurder draagt eveneens bij aan de ondoorzichtige eigendomsstructuren van vastgoed waardoor belastingontduiking mogelijk wordt. Stromannen en (onder)huurders maken veelal deel uit van dezelfde etnische groep als de eigenaar of malafide vastgoedhandelaar.

#### **De makelaar – taxateur**

Vastgoedtaxateurs en makelaars in hun rol van taxateur kunnen een belangrijke rol bij hypotheekfraude spelen. Zij bepalen – soms in samenspraak met de verkoper – de waarde van het onroerend goed door middel van hun opgemaakte taxatierapporten. We hebben het al gehad over de verschillende verschijningen van vervalste taxatierapporten. Makelaars en taxateurs werken hier in sommige gevallen aan mee volgens respondenten. Er is een aantal 'zwakke broeders' die zich tegen een beloning laat verleiden tot het geven van een te hoog waardeoordeel. Als gesproken wordt met de beroepsgroep zelf wordt dat probleem voor een groot deel ontkend. Het aantal tuchtzaken is klein en bovendien zou een bank het meteen door moeten hebben als er veel te hoog getaxeerd wordt, zijn de centrale argumenten. De vraag die zich hier dus voordoet, is die van wanneer een te hoge taxatie nu echt verwijtbaar toe te rekenen is aan de taxateur. Dat is moeilijk vast te stellen. Wel is duidelijk dat een bank rekent op een executiewaarde op de veiling van ongeveer 70% van de getaxeerde waarde. Indien dit niet gehaald kan worden, zou gesteld kunnen worden dat er verwijtbaar te hoog getaxeerd is en dat de bank hierdoor schade leidt.

Ook kan het voorkomen dat in de context van ABC-constructies makelaars zogenaamde moeilijk verkoopbare woningen onder de werkelijke waarde verkopen aan bevriende handelaars die het op hun beurt met aanzienlijke winst weer doorverkopen<sup>90</sup>. De beroepsgroep zelf laakt het feit dat de taxatierapporten aan hun opdrachtgever moeten worden meegegeven en niet direct van de taxateur aan de bank geleverd kunnen worden. Men heeft het gevoel dat er in de tussentijd, voordat het taxatierapport de bank bereikt, van alles met het rapport kan gebeuren en dat dit dus fraudegevoelig is.

---

<sup>90</sup>. Zie bijvoorbeeld de uitzending 'Opgelicht' van 31 oktober 2006 waarin een dergelijke situatie aan de kaak wordt gesteld (<http://tros.nl/index.php?id=470>).

### **De hypotheekverstrekker – financier**

Hypotheekbanken zijn in de eerste plaats commerciële instellingen, gericht op het behalen van zoveel mogelijk winst. In de hypotheekmarkt betekent dit dat het voor financiers van groot belang is het marktaandeel te stabiliseren en zo mogelijk te vergroten. Dit betekent dat men zoveel mogelijk hypotheekleningen moet 'draaien' tegen een zo laag mogelijke kostprijs. Een zo laag mogelijke kostprijs wordt gerealiseerd bij een snelle hypotheekverstrekking waar zo min mogelijk tijd aan besteed wordt. Een hoge productiviteit per werknemer is van belang en men werkt met productiviteitstargets. Ook de verschillende afdelingen worden op die productiviteit afgerekend. Dit economische belang staat op gespannen voet met een nauwgezette controle van de vereiste stukken en voorwaarden waaraan de kopende partij moet voldoen.

Hypotheekverstrekkers spelen uiteraard een cruciale rol bij de aan- en verkoop van onroerend goed. Een belangrijke actor bij ABC-transacties is normaal gesproken de *financier* die het geld verstrekt om het pand aan te kunnen kopen. Als er sprake is van een prijsopdrijvende ABC-constructie, dan verleent de financier die de laatste lening verstrekt een lening die niet past bij de onderwaarde van het pand. De financier maakt de constructie daardoor mede mogelijk. Bij de verkoopcarroussel wordt de financier bewust opgelicht door middel van hypotheekfraude.

De financier speelt als de hypotheekverstrekker eveneens een belangrijke rol in de speculatie met vastgoed waar het hypotheekfraude betreft. Voor de beoordeling van een hypotheekaanvraag maken hypotheekbanken gebruik van taxatierapporten, loonen en inkomensgegevens en identiteitsgegevens. De bank zelf is dus betrokken als degene die de malafide hypotheekaanvraag goedkeurt, maar dit kan zijn gebeurd op grond van een malafide taxatie van een taxateur, vervalste loonverklaring van een werkgever en/of vervalste identiteitspapieren. De financier bepaalt uiteindelijk of, en zo ja hoe, deze in zee gaat met de kopende partij. In dat opzicht kan gesteld worden dat de financier zich laat oplichten. Hieruit volgt dat de financier ook degene is die fraude met hypotheekaanvragen zou kunnen voorkomen.

Volgens onze respondenten spelen in de praktijk vervalste en/of gefingeerde werkgeversverklaringen eveneens een belangrijke rol. Hypotheekverstrekkers dienen dergelijke stukken (beter) te controleren, maar laten dit soms eenvoudigweg na in hun hang naar marktaandeelvergroting en omdat vaak de hypotheekrente wel gewoon wordt betaald.

### **De hypotheekbemiddelaar**

Tussenpersonen, hypotheekbemiddelaars of intermediairs hebben er eveneens belang bij om zoveel mogelijk hypotheekleningen te verkopen. Tussenpersonen zijn afhankelijk van particulieren en hun wensen en kunnen andere actoren aan zich proberen te binden door hun 'bij de juiste medewerking' opdrachten in het vooruitzicht te stellen. Tussenpersonen kunnen bijvoorbeeld in ruil voor opdrachten afspraken met taxateurs maken over de hoogte van de door hen te taxeren panden. Indien taxateurs medewerking aan

dergelijke constructies weigeren, kan dit betekenen dat de malafide tussenpersoon op zoek gaat naar een andere taxateur.

Tegelijkertijd blijkt dat sommige banken prestatiecontracten hebben uitstaan met hun tussenpersonen waarbij de laatste specifieke targets dienen te behalen. Een andere veelgehandeerde werkwijze is dat intermediairs provisie ontvangen op hun bestaande inkomen als zij hypotheek verkopen. Dit brengt voor sommige intermediairs de verleiding met zich mee om bijvoorbeeld valse werkgeversverklaringen op te stellen of werkgeversverklaringen niet te controleren, aldus een vertegenwoordiger van een grote hypotheekverstrekker. Een van de indicatoren die banken hanteren voor hypotheekfraude is de inzet van een 'vreemde intermediair'; een tussenpersoon van buiten het gebied waarin het pand is gevestigd. Sommige banken proberen voortijdig de juiste intermediairs te selecteren:

*'Een intermediair wordt helemaal gescreend. Er wordt gekeken of hij bekend staat in het Fraude Detectie Systeem en hij moet ingeschreven zijn in de Kamer van Koophandel. [...] Als je goede afspraken maakt met intermediairs en ze ook goed kent, dan kun je aan de voorkant meer risico's lopen' (NVB/SFH).*

Banken sluiten intermediairs, die er malafide activiteiten op na houden volledig uit, in hoeverre dit echter voor alle banken geldt, is uit dit onderzoek niet duidelijk geworden.

#### **De notaris**

Het is wettelijk voorgeschreven dat bij elke onroerendgoedtransactie een notaris betrokken moet zijn. De notaris maakt de akte van levering op waarin van A aan C wordt geleverd en zorgt vervolgens voor inschrijving in het Kadaster. Daarnaast zorgt de notaris voor de geldstromen. Dat wil zeggen dat de koopsom eerst op de notarisrekening wordt gestort en dat de notaris vervolgens zorgt dat het geld op de juiste plaats terecht komt.

Veel respondenten verwijzen naar de rol die notarissen bij deze transacties kunnen spelen. Sommigen noemen het gedrag van sommige leden van deze beroepsgroep slordig, anderen hebben het over nalatigheid en weer anderen spreken zich uit in termen van dubieus handelen waar het de controle betreft van specifieke vastgoedtransacties. In de ogen van deze respondenten dienen notarissen oog te hebben voor en alert te zijn op die panden die in een kort tijdsbestek verschillende keren bij de notaris langskomen. Dit zou immers een indicatie kunnen zijn voor het opdrijven van de prijs of een carrousel. Notarissen dienen in de ogen van financiers en makelaars een betere controle uit te oefenen. De beroepsgroep zelf ziet dit anders:

*'De notaris hoeft niet te controleren of een bepaald pand ook daadwerkelijk op een zekere locatie staat. Vroeger was het verwijt richting het notariaat, in geval van hypotheekfraude, dat de notaris zich niet goed op de hoogte stelde van de identiteit van betrokken partijen, maar dat is tegenwoordig veranderd. Het notariaat eist al vanaf de jaren tachtig standaard een*



*legitimatiebewijs, en dit wordt ook heel scherp gecontroleerd. Het notariaat kan niets verweten worden wanneer partijen valse documenten overhandigen' (KNB).*

De banken hebben de ABC-transactie als fraude-indicator opgenomen in hun systeem voor hypotheekverstrekking. Dit duidt op een vermoeden van regelmatig voorkomende onregelmatigheden. Voor veel respondenten is het derhalve onbegrijpelijk dat de notaris in bepaalde situaties toch gewoon medewerking verleent aan een dergelijke transactie.

*'Als ik dan een dossier zie waarbij hetzelfde onroerend goed op maandagochtend 6 keer van eigendom verwisselt en de notaris gewoon durft te zeggen: "moet ik dan alles controleren?" dan denk ik: hoe is dat mogelijk?' (NVM, Kring Zuid) <sup>91</sup>.*

Deze – in de ogen van een makelaar – onbegrijpelijke medewerking wordt nog dubieuzer waar het notarissen betreft die vaker in verband worden gebracht met medewerking aan een verdachte ABC-transactie.

*'Je ziet notarissen die regelmatig betrokken zijn bij verdachte transacties, en dan zou je je toch eens achter de oren moeten krabben als notaris' (NVB/SFH).*

Op dit moment loopt er een aantal verdenkingen tegen enkele Rotterdamse en Haagse notarissen van "bewust niet goed opletten" waarbij ook aangifte is gedaan. Respondenten zijn over het algemeen echter pessimistisch over de aanpak van notarissen.

*'De notaris zegt dat hij zijn werk goed heeft gedaan als partijen het eens zijn, maar bij dergelijke constructies is het natuurlijk logisch dat partijen het eens zijn!' (NVB/SFH).*

Overigens wordt deze kritiek breder gedragen en maken vertegenwoordigers van de branche van notarissen zelf ook melding van onoplettendheid door vakgenoten waarbij men in het midden laat of hier naïviteit of kwade trouw in het geding is. Ter verdediging van hun vakgenoten wijzen vertegenwoordigers van de Kring Notarissen Zuid op het geringe aantal notarissen dat zich hieraan schuldig lijkt te maken. Er zijn inderdaad weinig notarissen daadwerkelijk vervolgd. Lankhorst, die zich bezighoudt met een wetenschappelijk onderzoek naar integriteit in vrije beroepen, heeft in haar onderzoek over een periode van drie jaar vier foute notarissen gesignaleerd (Vijselaar, 2004a).

Er zijn volgens onze respondenten ook aanwijzingen dat een selecte groep notarissen onder druk en in de macht van criminele organisaties bewust of minder bewust, maar wel in strijd met de onderzoeksplicht, medewerking verleent aan het vestigen van

---

<sup>91</sup>. Het is de vraag in hoeverre deze kritiek terecht is in het licht van onze eerdere constatering dat een dergelijke sequentie van transacties over één pand niet of nauwelijks uit onze geanalyseerde gegevens van het Kadaster en de executieveilingen naar voren komen.

frauduleuze hypotheeken. De KNB heeft op deze aanwijzingen benadeelden opgeroepen klachten in te dienen tegen deze notarissen, zodat deze via de weg van het tuchtrecht kunnen worden aangepakt. Onderzoek vanuit het notariaat laat zien dat het aantal klachten tegen notarissen de afgelopen jaren is toegenomen: van 175 klachten in 1992 tot 433 klachten in 2005. Volgens Wisse en Vijselaar (2006) is deze toename niet goed te verklaren omdat de Kamers van Toezicht geen gedetailleerde gegevens bijhouden over de ingediende klachten. In 2005 wordt 75% van de klachten die in de Kamers van Toezicht worden behandeld (N=266), ongegrond verklaard (50%) of erkend maar niet gevolgd door een maatregel (25%). Over dezelfde periode resulteert ongeveer 23% van de klachten in een waarschuwing of een berisping aan het adres van de (kandidaat)notaris. Slechts in 2% van de gevallen volgt een tijdelijke schorsing op de klacht. In 2005 is geen enkele notaris ontzet uit het ambt en sinds 1999 – waarin de Kamers van Toezicht werden ingesteld – zijn slechts twee notarissen uit hun ambt ontzet. De onderzoekers stellen ook – met enige voorzichtigheid weliswaar – dat een beperkt aantal notarissen verantwoordelijk is voor een groot aantal klachten. Zo meldt de Amsterdamse Kamer van Toezicht in 2005-2006 net geen honderd klachten waarvan uiteindelijk 37 klachten aan de activiteiten van 14 notarissen kunnen worden toegeschreven (Wisse en Vijselaar, 2006: pp. 10-15).

Notarissen laten niet na te verwijzen naar de moeilijke positie waarin zij zich bevinden. In de keten van transacties, nemen zij feitelijk de laatste positie in. Vertegenwoordigers van het notariaat dagen andere bij de transactie betrokken actoren als makelaars, taxateurs en financiers uit er ook een stringentere controle op na te houden.

*'De notaris bevindt zich bij een vastgoed transactie aan het einde van de pijpleiding, de transactie is dan al onder ogen geweest van de makelaar, taxateur en financier.'*

Tot slot wijzen respondenten op de ministerieplicht van de notaris. Een notaris is verplicht zijn diensten te verlenen en kan derhalve niet zomaar weigeren een ABC-transactie te passeren. Artikel 21 van de Wet op het notarisambt luidt: 'De notaris is verplicht de hem bij of krachtens de wet opgedragen of de door een partij verlangde werkzaamheden te verrichten, behoudens het bepaalde in het tweede lid.' Het tweede lid geeft limitatief de gronden waarop een notaris zijn dienst zou mogen weigeren: 'De notaris is verplicht zijn dienst te weigeren wanneer naar zijn redelijke overtuiging de werkzaamheid die van hem verlangd wordt, leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft.' De termen 'redelijke overtuiging', 'kennelijk ongeoorloofd' en 'andere gegronde redenen', laten nogal wat aan interpretatie open terwijl er wel stellig wordt gesproken over 'eerplicht zijn dienst te weigeren.' De invullingen van deze open normen is dan ook een onderwerp van discussie binnen het notariaat.

Een respondent van het Bureau Financieel Toezicht wijst ons op de twee uitersten aan typen notarissen die in Nederland te onderscheiden zijn. Hij verwijst naar het rapport *Het beste van twee werelden* door de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005)<sup>92</sup>, waarin deze twee typen beschreven staan. Enerzijds heb je volgens hem de Angelsaksische notaris die aangeleverd krijgt wat geregistreerd moet worden en anderzijds heb je de Latijnse notaris die alles wil onderzoeken, alles wil weten en partijen wil informeren. Artikel 21 van de wet op het Notarisambt laat het mogelijk op deze twee afwijkende manieren te opereren. De ene notaris vult de open normen terughoudend in, en de andere notaris doet dit minder terughoudend. Het is daardoor moeilijk een notaris echt verwijten te maken en hem aan te pakken wanneer hij heeft meegeewerkt aan malafide ABC-transacties. Op zich is het namelijk niet strafbaar een pand 10 keer op dezelfde dag door te verkopen; het verlenen van medewerking daaraan dus ook niet. Wanneer men dit toch wil kunnen aanpakken, zullen er restrictievere normen voor het handelen van de notaris moeten worden ingevoerd.

Een laatste probleem wat betreft het notariaat wordt gevormd door de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de notaris:

*'Maar verschoningsrecht gaat over de kwestie in hoeverre de notaris informatie mag verstrekken aan andere partijen wanneer zijn cliënt bijvoorbeeld belastingfraude heeft gepleegd. Een notaris moet zich beroepen op deze geheimhoudingsplicht, want je bent verplicht tot geheimhouding en als je dat niet doet, ben je als notaris aansprakelijk jegens betrokkenen. Justitie ergert zich eraan dat wij geen informatie vrijgeven. De geheimhoudingsplicht kan wel doorbroken worden op het moment dat de notaris medeverdachte wordt bij misdrijven' (KNB).*

De notaris wordt niet alleen bij ABC-constructies nalatigheid verweten, maar ook bij de zogenaamde verkoopcarroussels. Ook voor wat betreft zijn rol tijdens executieveilingen krijgt de notaris het verwijt nauwelijks vraagtekens te zetten wanneer binnen korte tijd dezelfde panden meerdere keren verkocht worden<sup>93</sup>. De notaris is wettelijk aangewezen om de executieveiling voor te bereiden, te leiden en af te wikkelen. Kritiek krijgt de notaris dan ook over het feit dat onder zijn toezicht panden telkens in handen worden geschoven van de verkeerde mensen en dat de opbrengsten van de panden te laag blijven. Onervaren notarissen en notarissen met te weinig overzicht op de veilingzaal laten zich teveel in de luren leggen door handelaren. Zo zei een vertegenwoordiger van de NVB/SFH tijdens de expertmeeting: *'Er zijn notarissen die biedingen accepteren van malafide lui, maar er zijn ook notarissen die dat niet doen.'*

<sup>92</sup>. Rapport geschreven door leden van de 'commissie-Hammerstein' over de invoering van de in 1999 ingevoerde Wet op het notarisambt. Met die wet werden marktwerking, onderlinge concurrentie en vrije tarieven voor het notariaat ingevoerd (cf. NRC Handelsblad, 4-2-2006).

<sup>93</sup>. Zoals in paragraaf 4.2 uitvoerig is beschreven, blijken er uiteindelijk vrij weinig panden te zijn, die in korte tijd veelvuldig van eigenaar wisselen, maar blijkt ook dat er maar een zeer select groepje panden is dat in de afgelopen vijf jaren meer dan één keer op een veiling is aangeboden.

Over het algemeen vinden ook banken dat notarissen beter zouden moeten opletten bij het passeren van de hypotheekaktes. Bij verdachte omstandigheden zou de notaris dienst moeten weigeren. Zoals al eerder aan de orde is gekomen, is dat voor de notaris, gezien zijn ministerieplicht, niet makkelijk. Bovendien is, zoals ook eerder beschreven, de notaris de laatste schakel in het proces.

*'Wat totaal wordt vergeten is dat in die hypotheekfraude de notaris ongeveer de vijfde schakel is. Je hebt de makelaar, de taxateur, de hypotheekverstrekker, de bank en dan de notaris. De offerte is getekend en er is een civielrechtelijke overeenkomst voordat de notaris eraan te pas komt. En dat stoort mij bij degene die roept dat de notarissen zo fout zijn' (KNB).*

Deze constatering vanuit de beroepsorganisatie komt dichtbij de eerste neutralisatietechniek die Sykes & Matza (1957) benoemen als 'het ontkennen van verantwoordelijkheid'. Tegelijkertijd staat deze opvatting tegenover de opvatting van criminologen als Nelen en Lankhorst die stellen dat juist de notaris, doordat hij aan het einde van het proces zit, een poortwachters functie zou kunnen hebben, waarbij hij alle voorgaande schakels controleert alvorens hij overgaat tot zijn dienstverlening (Vijselaar, 2004b).

Als we uitsluitend afgaan op de mening van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie lijkt hypotheekfraude een lokaal verschijnsel. Zo stelt een vertegenwoordiger van de KNB: *'Als ik notarissen buiten de randstad spreek, dan zeggen ze oprecht dat ze nooit van hypotheekfraude hebben gehoord.'* In de visie van deze respondent is hypotheekfraude alleen op wat grotere schaal voorgekomen in Rotterdam. De zaken die bekend zijn, zijn gesitueerd in Rotterdam en bovendien sterk geconcentreerd in de Hindoestaans-Surinaamse omgeving rond dezelfde personen. Andere respondenten wijzen overigens wel op zaken die in andere steden buiten Rotterdam hebben gespeeld (bijvoorbeeld in Utrecht). Er lijken ook geen direct aanwijsbare redenen aan te geven die het begrijpelijk maken dat hypotheekfraude een exclusief Rotterdams fenomeen zou zijn.

#### **4.7 Aanpak van malafide speculatie**

In het voorafgaande is de aandacht vooral uitgegaan naar het beschrijven van de verschillende malafide activiteiten bij het speculeren met vastgoed en de daarbij betrokken actoren. In deze paragraaf wordt de aanpak van de hierbij behorende fenomenen beschreven. Uit de gesprekken met de deskundigen komt duidelijk naar voren dat de aanpak van het malafide speculeren met vastgoed in een veel minder vergevorderd stadium verkeert dan de aanpak van exploitatie van vastgoed. Dit heeft bovenal te maken met het feit dat speculeren met vastgoed in principe is toegestaan en slechts onder hele specifieke omstandigheden strafbaar is gesteld. Het is niet zo eenduidig vast te stellen wanneer er sprake is van een ondernemende handelsgeest, malafide speculatie of strafbaar handelen. Daarnaast wijzen onze gesprekspartners als belang-

rijkste redenen op de afwezigheid van natuurlijke personen als slachtoffers, de geringe prioriteit die het fenomeen geniet bij de meeste actoren en de gebrekkige uitwisseling van gegevens tussen actoren. De verschillende beroepsgroepen beroepen zich op interne vormen van controle en integer handelen of zijn bezig deze verder te ontwikkelen. Dit interne toezicht met regels rondom integer en betrouwbaar handelen lijkt echter op gespannen voet te staan met de liberalisering van verschillende markten en de daaruit voortvloeiende marktaandeelvergroting. Tot slot vormt de versnipperde aanpak en de complexiteit van de problematiek eveneens een belangrijke reden voor de gebrekkige bestrijding van malafide speculaties. Uiteraard zijn er wel initiatieven om te speculeren aan te pakken, zowel bij de verschillende actoren als bij de lokale en centrale overheid. Voor wat de verschillende branches betreft, gaat het vooral om verschillende vormen van interne controle en toezicht en een enkele poging tot samenwerking, zoals in het geval van de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken. Daarnaast besteden we aandacht aan de initiatieven die de overheid heeft genomen voor de bestrijding van malafide speculatie met vastgoed.

#### **Prioriteiten die ergens anders liggen**

Een belangrijke reden voor de geringe aandacht om malafide vormen van speculeren met vastgoed te bestrijden, is volgens onze respondenten gelegen in de geringe prioriteit die de overheid en andere actoren hieraan geven. In hun visie wordt er niet of nauwelijks schade geleden en betreft het slachtofferloze delicten. Daar waar directe, zichtbare schade ontbreekt, ontbreekt ook de noodzaak om direct handelend op te treden. Wie ondervindt er schade aan hypotheekfraude als de hypotheek ten slotte keurig wordt afgelost? Wie heeft schade als panden verkocht worden waaraan een ABC-transactie ten grondslag ligt? Pas op het moment dat het malafide speculeren verweven raakt met andere vormen van criminaliteit of samengaat met specifieke vormen van overlast, voelt de overheid de noodzaak om in te grijpen en waar mogelijk de malafide speculant aan te pakken.

Maar ook direct betrokkenen zoals financiers voelen lang niet altijd de noodzaak om in te grijpen. Het vervalsen van geschriften ten behoeve van het verkrijgen van een (hogere) hypotheek is onrechtmatig en strafbaar. Er zijn dan ook hypotheekbanken die aangifte doen op het moment dat ze er achter komen dat er gefraudeerd is bij een hypotheekaanvraag. Er zijn ook banken die alleen aangifte doen indien ze daadwerkelijk schade lijden. Dat wil zeggen dat indien de bank erachter komt dat er gefraudeerd wordt terwijl de hypotheeklasten gewoon worden afgelost, er vanuit de bank geen actie wordt ondernomen. Zolang er geen financiële schade wordt geleden, is daar kennelijk voor die banken geen reden toe. Er zijn ook banken die nooit aangifte doen. Een respondent van een hypotheekbank vertelde dat zijn bank alleen aangifte doet als er schade is geleden. Het doen van aangifte kost veel moeite en leidt vaak nergens toe. Om de mogelijkheid open te houden schade te verhalen, is het doen van aangifte wel vereist. In dat opzicht wordt er dus alleen aangifte gedaan voor zichzelf, en interes-

seert het de bank niet zoveel of iemand nu wel of niet voor fraude veroordeeld kan worden, want er wordt weinig van het OM verwacht:

*'Probleem waar wij als banken tegenaan lopen, is dat we het gevoel hebben dat we niet serieus worden genomen. Banken hebben het grote geld, dus zolang de schade daar zit: laat maar lopen. Wij hebben dus middels de SFH diverse rechte teams verzocht met zaken aan de slag te gaan. Op dit moment liggen er 12 zaken op de plank, maar door capaciteitsgebrek worden deze zaken niet aangepakt. De dossiers zijn aangedragen, alles ligt klaar' (NVB/SFH).*

Deze representant van de bank staat niet alleen in zijn kritiek op het OM. Een Rotterdamse ambtenaar spreekt bijvoorbeeld niet over capaciteitsgebrek bij het OM maar wijst het aan een andere prioriteitsstelling en een gebrekkige expertise:

*'Er zijn natuurlijk tientallen prioriteiten. Als er morgen een moord gepleegd wordt, worden er meteen 10 à 15 rechercheurs opgezet. Daarnaast is noodzakelijk kennis van zaken te hebben. De aanpak van financiële en vastgoedfraude vormt een apart vak. Je moet dat snappen, maar de meeste mensen snappen dat niet' (Gemeente Rotterdam).*

#### **Samenwerking en uitwisseling van data**

Een tweede belangrijke bevinding van het onderzoek betreft de constatering dat de actoren uit de verschillende branches en overheden relatief weinig of slecht samenwerken met elkaar. De redenen hiervoor zijn divers: soms wil men niet samenwerken met andere actoren omdat men de relevantie hiervan niet inziet. Vaker maken juridische en andere wettelijke beperkingen het lastig om überhaupt tot een zinvolle samenwerking te komen. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken tussen de Nederlandse Vereniging van Banken en de KNB gemaakt waarbij de NVB dossiers met 'foute notarissen' ter inzage aan de KNB heeft aangeboden.

*'...zodat zij [KNB] kunnen inzien wat de notaris fout heeft gedaan en wij die dossiers samen kunnen bespreken. Wat er vaak gebeurt, is dat als wij een klacht indienen tegen een notaris dit achter gesloten deuren wordt afgehandeld. Daar hebben we niet zoveel aan. We werken er echter wel aan om zoveel mogelijk dossiers aan te brengen bij de KNB in de hoop dat ze de problematiek inzien. Je moet die problemen gewoon voor iedereen transparant maken' (NVB/SFH).*

Verschiedende diensten en branches verzamelen onafhankelijk van elkaar specifieke kennis over personen en panden. De informatie die de overheid verzamelt, kan interessant zijn voor bijvoorbeeld financiers en *vice versa*. Informatie-uitwisseling tussen de overheidsdiensten en branches zou een belangrijk middel kunnen zijn in de aanpak van malafide speculanten, maar in veel gevallen staat regelgeving dit in de weg. Een financier en een makelaar verwoorden het als volgt:

*'Ik kijk even naar project Alijda. Als ik dan hoor dat dat over 6.000 [verdachte] panden gaat, dan zou ik graag willen weten welke panden dat zijn zodat we die zouden kunnen opnemen in ons detectiesysteem. Dat betekent niet dat we dan aan redlining doen, maar dat we extra oplettend-*

*heid zullen betrachten bij die panden. Dat je dus op die manier niet weer een financiële zeperd binnenhaalt' (NVB/SFH).*

*'Dan loop je op tegen privacy. Dat kom je telkens tegen en dat is jammer. Privacy prima, maar niet als dit ten koste gaat van gemeenschapsgeld en de goede intenties die wij hebben om wijken te verbeteren' (Makelaar).*

Tegelijkertijd wijzen de gesprekspartners op het grote belang van privacywetgeving. Het recht op privacy overstijgt het opsporingsbelang of het financiële belang van banken en andere actoren. Bovendien maakt slechts een beperkte groep mensen misbruik van de bescherming die privacywetgeving hen biedt. Enkele respondenten vinden echter dat onder bepaalde omstandigheden deze wetgeving zal moeten wijzigen:

*'Nee, de regelgeving blokkeert het [...] en er wordt handig misbruik van gemaakt. Op het moment dat in deze maatschappij de criminaliteit steeds hardnekkiger wordt, zul je echter wel moeten gaan denken over aanpassing van de wetgeving' (Belastingdienst).*

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de aanpak momenteel te versnipperd is om effectief op te kunnen treden tegen het malafide speculeren met vastgoed. Een medewerker van het Ministerie van VROM stelt in dit verband *'We zijn te versnipperd bezig'*. En ook een medewerker van de Belastingdienst wijst op hetzelfde fenomeen:

*'Illegalen, zwart werk, hypotheekfraude, het heeft allemaal met elkaar te maken. En we zijn nu te veel versnipperd bezig met de aanpak. De bank heeft andere belangen dan de Belastingdienst en vice versa en weer andere belangen dan gemeente of OM. Alles bij elkaar is het echter wel één groot maatschappelijk probleem' (Belastingdienst).*

Een groot gedeelte van de banken heeft bij monde van de NVB zijn krachten gebundeld en in 1998 de al eerder vermelde Stichting Fraudebestrijding Hypotheken opgericht om het frauderen met hypotheken zoveel mogelijk tegen te gaan. De SFH bevat een 'fraude detectiesysteem', een database met namen van personen die bij een hypotheekaanvraag in het verleden fraude hebben gepleegd (de 'harde meldingen') of waarvan werd vermoed dat er fraude in het spel was (de 'zachte meldingen'). Dit waarschuwingssysteem zou primair het 'hypotheekshoppen' van frauduleuze klanten van de ene bank naar de andere bank tegen moeten gaan. Op het moment dat financiers die zijn aangesloten bij de SFH een verdachte aanvraag binnen krijgen, kunnen zij deze zogenaamde 'boevenbak' raadplegen om te kijken of de naam van de aanvrager voorkomt. De achilleshiel van het fraude detectiesysteem is echter wel dat het is gebaseerd op vrijwilligheid. Aangesloten financiers hebben de plicht om fraude of verdenkingen van fraude te melden, maar zijn niet verplicht (verdachte) hypotheekfraudeurs te weigeren. Hypotheekverstrekkers blijven de vrijheid houden om ook hypotheken te verstrekken aan personen die door de SFH zijn gesignaleerd. Bovendien zijn niet alle banken aangesloten bij de SFH.

**Marktwerking en interne controle**

*'Na het vrijgeven van de eed in het begin van de jaren 90 mocht iedereen zich makelaar noemen. Ze mochten ook taxeren. Vanaf dat moment heb je marktwerking gekregen'*, aldus een van de gesprekspartners uit de makelaardij. Niet alleen de makelaardij, maar ook de meeste andere beroepsgroepen die een rol van betekenis spelen in de vastgoedhandel, opereren op de vrije markt waar de concurrentie groot is en waar winsten gemaakt moeten worden. De bijbehorende beroepsorganisaties kennen geen externe controle of toezicht, maar uitsluitend interne controlesystemen, die in de praktijk – behoudens enkele nader te beschrijven uitzonderingen – meer symboolwaarde lijken te hebben dan dat ze een effectief middel zijn om malafide speculatie met vastgoed te belemmeren. Het zelfreinigend vermogen lijkt bij de meeste branches weinig effectief als het gaat om het bestrijden van ongeoorloofde vormen van speculatie met vastgoed. Daarvoor is de werking van de vrije markt te sterk. Een uitzondering hierop vormt een overkoepelend initiatief van de banken: de al eerder aan de orde gestelde Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH).

Aangezien het wettelijk verplicht is bij elke vastgoedtransactie een notaris te betrekken, wordt vaak verwacht dat de notaris een controlerende poortwachtersfunctie heeft. De notaris wordt geacht verdachte malafide transacties tegen te houden en hier niet aan mee te werken. Wanneer dit wel gebeurt, kan het gaan om valsheid in geschrifte, plundering van kwaliteitsrekeningen en verduistering van boedelgelden. Hierbij is de notaris zich bewust van het feit dat hij bezig is met malafide praktijken. *'Zo een notaris zou nooit meer in het notariaat mogen werken'*, aldus verschillende van onze respondenten. Er kan ook sprake zijn van verwijtbare naïviteit van een notaris. Panden die te snel en met te veel prijschommelingen bij dezelfde notaris voorkomen of particulieren die drie panden in een jaar kopen, moeten voor de notaris aanleiding vormen om enige voorzichtigheid te betrachten. Ofschoon dergelijke constructies wettelijk niet verboden zijn, kan de notaris de koper hiermee confronteren en desnoods kan hij zijn dienstverlening weigeren. Tussen weigeren en de dienst verlenen zitten uiteraard verschillende manieren hoe er mee omgegaan kan worden. De notaris kan bij twijfel de cliënt vertellen dat hij het liever niet doet, dat hij niet deskundig genoeg is, dat zijn collega goedkoper is, of dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechter om een uitspraak te ontlokken. Dergelijke praktijken zouden malafide handelaren kunnen afschrikken. De idee is dat bonafide notarissen dergelijke personen niet als klant zouden moeten willen hebben en een juiste balans weten te vinden tussen de ministerieplicht en op integere en transparante wijze het vak uitoefenen.

De KNB is de enige beroepsorganisatie in het notariaat waarvan iedere notaris en kandidaat-notaris lid is. Van oudsher was het de hoofdtaak van de deze organisatie om de belangen van de leden te behartigen. Na de invoering van de nieuwe Wet op het notarisambt (Wna) in 1999 waarin onder andere de tarieven werden losgelaten en het vestigingsklimaat werd versoepeld, is de organisatie zich meer gaan richten op haar leden: vragen beantwoorden, geschillen beslechten en integriteitcodes uitvaardigen.



Door de vrijlating van de tarieven zag de notaris zich gedwongen te gaan concurreren tegen wat vroeger zijn broeders waren. Deze concurrentie heeft met zich meegebracht dat sommigen in het notariaat de grenzen van integriteit vaker zijn gaan opzoeken, concludeert ook de commissie Hammerstein (2005).

*'Notarissen zitten in een onmogelijke positie. De eerste fout is geweest dat men het marktdenken ingevoerd heeft in het notariaat. Het resultaat was dat de prijzen omhoog gingen en de kwaliteit naar beneden. Leken en zelfs ook deskundigen zijn niet in staat om deze prijs-kwaliteit toets te maken. Dit moet men reguleren. Je moet zorgen dat men niet gaat concurreren op de prijs, maar op de kwaliteit. Als je de prijzen reguleert, dan wordt de hoogste kwaliteit de norm. Men kan dan geen klanten trekken door met de prijzen te sjoemelen, maar door extra dienstverlening, zorgvuldigheid en extra juridische kwaliteit te bieden. Door het marktdenken is de kwaliteit echter aan het afnemen' (Kring Notarissen Zuid).*

Controle op het notariaat vindt onder meer plaats door Bureau Financieel Toezicht (BFT). Dit bureau controleert de vermogenspositie van notarissen, en bekijkt of notarissen de identiteitsverplichting en de MOT-richtlijnen nakomen. Verder is er een inhoudelijke toets van de Kamer van Toezicht<sup>94</sup>. Mogelijke declaratiegeschillen worden beslecht door de voorzitter van de Ring Notarissen, met een beroepsmogelijkheid bij de rechtbank. Als een notaris verdacht wordt, komt hij bij de Kamer van Toezicht terecht<sup>95</sup>. Indien een klacht gegrond wordt verklaard, zijn de volgende sanctiemogelijkheden mogelijk: geen verdere gevolgen, een waarschuwing, berisping, schorsing of uiteindelijk ontslag uit het ambt. De eerste drie maatregelen hebben relatief weinig gevolgen, maar de laatste twee zijn ingrijpend. In de praktijk is er sprake van een informele tussenvorm. De Kamer van Toezicht confronteert in dit geval de notaris met de klacht en laat hem kiezen tussen het nemen van eervol ontslag en het starten van een onderzoek naar de klacht met als mogelijke consequentie dat hij nergens meer aan de slag kan als notaris.

Gesprekspartners uit de sector vinden dat er een boetesysteem zou moeten worden ingevoerd voor het notariaat, bijvoorbeeld 10% van je beroepsinkomen als boete. Het sanctie-instrumentarium moet in het bijzonder met financiële sancties worden uitgebreid. Een andere mogelijke verbetering zou kunnen zijn het centraliseren van het toezicht in één Kamer van Toezicht, die ook declaratiegeschillen kan behandelen en snel en adequaat kan ingrijpen.

---

<sup>94</sup>. De Kamer van Toezicht houdt toezicht op de naleving door notarissen van de bepalingen van de Wet op het notarisambt en de hierbij bestaande lagere regelgeving en, tot slot de juiste uitoefeningen van het notarisambt. Hiertoe kan de voorzitter van de kamer een onderzoek initiëren of opdracht krijgen vanuit de KNB of het BFT. In de loop van een onderzoek kan een notaris gehoord worden of om stukken gevraagd worden (Website Bureau Financieel Toezicht, geraadpleegd op 13 oktober 2006).

<sup>95</sup>. De Kamer van Toezicht wordt voorgezeten door de president van de rechtbank en kent verder vertegenwoordigers van de Belastingdienst en het notariaat.

Momenteel wordt er ook binnen de KNB discussie gevoerd over een ingrijpende verandering waarbij de KNB een kwaliteitstoets zou kunnen ontwikkelen waarmee gezien kan worden in hoeverre onder leiding van de Kamer van Toezicht een 'inval' bij verdachte notarissen of notariskantoren kan laten plaatsvinden. Tegelijkertijd stuit dit op belangrijke bezwaren als de geheimhoudingsplicht <sup>96</sup>.

Hypotheekverstrekkers stellen marktverovering centraal en hun handelen wordt in sterke mate bepaald door financiële afwegingen. Onder de hypotheekverstrekkers bestaat er bijvoorbeeld verschil in opvatting over wanneer er tot executieverkoop zou moeten worden overgegaan. Er zijn hypotheekbanken die menen dat ze moreel verplicht zijn de hypotheek op te zeggen op het moment dat ontdekt wordt dat er gefraudeerd wordt. De meerderheid van de banken doet dat niet. Banken maken voortdurend financiële afwegingen en slechts enkele laten hierbij morele overwegingen meespelen. Sommige banken willen gewoon pertinent geen fraudeurs in hun bestand en vinden dat zij zelf een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben mee te werken aan het uitbannen van deze uitwassen.

*'Je moet je toch afvragen of je deze wantoestanden kunt accepteren als financier, want ik heb de foto's gezien en ik word daar niet goed van. En aan de andere kant moet je je ook afvragen of je dit als beschaafd land moet accepteren. Ik zeg in beide gevallen: "Nee, absoluut niet, volstrekt onacceptabel wat hier plaatsvindt." We praten dus over 250.000 illegalen die onder deze omstandigheden hier in Nederland vertoeven. Ik denk dat we daarmee een groot probleem hebben' (NVB/SFH).*

Sommige hypotheekverstrekkers schakelen in geval van twijfel bij specifieke taxatierapporten de expertise van een hen bekende 'vertrouwenstaxateur' in. Bovendien, zo stelt een vertegenwoordiger van de NVB/SFH, worden in de zogenaamde risicogebieden ook hertaxaties verricht. Een strategie waarvan (sommige) banken zich bedienen om meer zekerheid ten aanzien van de taxatierapporten te krijgen is de vereiste om bij het taxeren van panden uitsluitend gebruik te maken van beëdigde taxateurs die zijn aangesloten bij de branchevereniging van Register Vastgoed Taxateurs (RVT) <sup>97</sup>.

*'Je maakt ook mee dat er zichttaxaties plaatsvinden. Geen diepgaande waardebeoordeling, maar gewoon een beetje natte vinger werk.' Vraag: 'accepteren de banken dat dan?' NVB/SFH: 'In*

---

<sup>96</sup>. De notaris wordt verweten te veel beroep te doen op zijn geheimhoudingsplicht. Notarissen stellen echter dat ze deze nodig hebben voor de verhouding met hun cliënten. Voor veel rechtshandelingen is de notaris wettelijk voorgeschreven, waarbij de notaris daarop een domeinmonopolie heeft. De burger is dus aangewezen op de notaris en derhalve mag niets hem in de weg staan om van de diensten van de notaris gebruik te maken. In dat opzicht zou de relatie tussen notaris en cliënt te vergelijken zijn met de relatie tussen arts en patiënt.

<sup>97</sup>. Zie [www.rvt.nl](http://www.rvt.nl) voor de in de statuten opgenomen erecode en gedragsregels voor taxateurs. Zo vermeldt de site dat "RVT-taxateurs zich dienen te onthouden van het taxeren voor lieden met dubieuze praktijken. Op taxatierapporten moeten derden kunnen vertrouwen...".

*principe niet. Als bank accepteren wij alleen taxaties van beëdigde taxateurs aangesloten bij een branchevereniging. Nu hebben we onze voorkant natuurlijk niet altijd onder controle. We willen natuurlijk markt veroveren.'*

Dergelijke gedragslijnen zijn echter niet verplicht en elke financier kan hierin zijn eigen afwegingen maken. Actoren buiten de bancaire wereld wijzen ook naar de belangrijke rol die financiers kunnen en moeten vervullen in het tegengaan van fraude met vastgoed en het gebrekkig zelfreinigende vermogen van financiers.

*'Ik ben bang dat de banken angstig zijn dat er te veel vuiligheid naar buiten komt. Er is natuurlijk een tijd geweest dat de aanvragen maar binnen bleven stromen en ja het is eigenlijk een soort invuloefening: handtekening, werkgeversverklaring, een salarisstrook, een taxatierapport en een koopakte. Ik ben bijna nooit gebeld door een financier met de vraag of het klopte dat ik daar en daar een huis getaxeerd heb en of de waarden die er in staan klopten. Ik heb dossiers gezien waar een kassenbouwer een inkomen had opgegeven van 9.000 euro per maand bij een niet-bestaand bedrijf. Zelfs ontbreekt dan een simpele controle als bij het UWV bijvoorbeeld, van bestaat dat bedrijf, gewoon bij de KvK...'* (NVM, Kring Zuid).

Ook hier staan de marktwerking en de bestrijding van malafide speculeren op gespannen voet met elkaar.

Ook makelaars en taxateurs laten zich primair leiden door financieel gewin. Respondenten uit deze beroepsgroepen geven allen te kennen te worstelen met de integriteitproblemen van hun 'zwakke broeders'. Als oorzaak voor het feit dat er in hun beroepsgroep collega's zijn die over de schreef gaan, zien zij ook eenduidig de ingevoerde marktwerking en het afschaffen van de eed. In combinatie met een groeiende markt in de jaren negentig van de twintigste eeuw, heeft dit ertoe geleid dat er onder de leden van deze beroepsgroepen een vervlakking heeft plaatsgevonden met betrekking tot de te hanteren integriteitnormen. Gesprekspartners uit de makelaardij geven aan dat het enorm moeilijk is om bij de vrije status van het beroep van makelaar en taxateur elkaar bepaalde regels op te leggen, laat staan elkaar te sanctioneren.

Ook hier is door de werking van de vrije markt de makelaar in een afhankelijke positie komen te staan tot zijn klanten. De klant betaalt het brood van de makelaar. In het kader van integriteithandhaving is dat een kwetsbare constructie. De klant is koning, maar wat nu als de klant iets wil dat eigenlijk niet kan? Een van de geïnterviewde makelaars verwoordt dit als volgt:

*'Vaak krijg ik ook een opdracht en daarbij wordt al de gewenste waarde aangegeven. Je opdrachtgever zal dan niet blij zijn als je zijn onroerend goed 20.000 lager taxeert dan hij had gewenst. Terwijl hij wel degene is die jou betaalt. Dat is soms wel moeilijk en in zulke gevallen moet je dus enorm sterk in je schoenen staan om niet maar aan de leidraad van de opdrachtgever te zitten. Ik heb het zelf ook meegemaakt dat ik op een bepaald moment geen opdrachten meer kreeg van een bepaalde ontwikkelaar omdat ik te moeilijk deed en vaak te kritische vragen stelde over de VVE, het bestemmingsplan en de aanschrijvingen van de gemeente. Als je twijfels hebt, moet je gewoon even navraag doen. Als ik bij gemeente en Kadaster navraag doe over de*

*vraag hoeveel makelaars hen nu benaderen voor extra informatie, dan zijn dat per week slechts 10 van de 500 makelaars.'*

In de makelaardij vindt evenmin extern toezicht plaats. Sommige beroepsorganisaties zoals de NVM kennen wel een intern toezicht, zij het zeer summier. Qua sanctionering zijn twee wegen bewandelbaar: het strafrecht en het tuchtrecht. Het pad van het strafrecht zal echter pas aan de orde kunnen komen indien er een verdenking bestaat van een gepleegd strafbaar feit als bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of fraude. Tot zo'n verdenking komt het zelden en er zijn onder respondenten ook nauwelijks strafzaken bekend van makelaars/taxateurs die fraude of valsheid in geschrifte hebben gepleegd. Niet alle beroepsorganisaties kennen een tuchtrecht. In de makelaardij zijn er 3 beroepsorganisaties, te weten NVM, VBO en LMV. Twee daarvan hebben een soort tuchtrecht. De taxateurvereniging RVT kent ook een tuchtrecht, maar typerend voor het functioneren daarvan is dat zelfs een vertegenwoordiger van de RVT ons niet helemaal precies kon uitleggen hoe de tuchtprocedure werkt.

Binnen de makelaardij worden op dit moment oplossingen gezocht; bijvoorbeeld in de voorwaarden waaraan een makelaar/taxateur moet voldoen om te waarborgen dat de verrichte werkzaamheden kwalitatief goed zijn en de integriteit gewaarborgd blijft. Er wordt als het ware geprobeerd om te concurreren op gewaarborgde kwaliteit en integriteit, zoals de markt in de ideale situatie ook zijn werk zou moeten doen. Men probeert het lidmaatschap van een beroepsorganisatie – zoals de NVM – tot een soort keurmerk te maken zodat de consument erop kan vertrouwen dat de kwaliteit en integriteit gewaarborgd zijn. Tegelijkertijd moge duidelijk zijn dat lang niet iedereen bereid is zich aan deze gedragsregels te houden. Als een makelaar zich terugtrekt van een opdracht zijn er voldoende andere makelaars die de opdracht wel willen aannemen.

*'...vervolgens wordt er door de opdrachtgever verder gekeken en wordt er altijd wel iemand gevonden die het wil doen. En dan misschien niet voor het normale tarief, maar voor het dubbele tarief, of het driedubbele. Hetzelfde geldt voor notarissen. Bij vage transacties kom je steeds dezelfde namen tegen. En dat is ook zo met makelaars. Die hebben naar mijn mening te weinig kritisch vermogen' (NVM, Kring Zuid).*

### **De overheid en de aanpak van speculatie met vastgoed**

Zoals al eerder gesteld, heeft de overheid meer prioriteit gelegd bij de aanpak van de problematiek rond exploitatie dan bij het bestrijden van speculatieproblematiek. Tot dusverre heeft de overheid zich dan ook maar mondjesmaat bezig gehouden met de aanpak van malafide speculatie met vastgoed. De onveiligheid die samen gaat met exploitatie en die zich onder meer vertaalt in een slechtere leefbaarheid, vormt een zichtbaarder probleem in buurten dan de malafide handel met panden, die zich grotendeels aan het zicht onttrekt en ook niet gepaard gaat met directe overlast. Het Van Traa-team in Amsterdam houdt zich nog maar recentelijk en in beperkte mate met speculatie bezig om de doodeenvoudige reden dat criminelen die zich met onroerend

goed bezig houden niet per definitie strafbare feiten plegen. Ook hier geldt nadrukkelijk dat de prioriteiten van de overheid anders liggen. *'Er wordt vast en zeker veel gekocht met crimineel geld en er wordt vast witgewassen, maar als gemeente ligt daar niet de focus'*, aldus een Amsterdamse ambtenaar. Pas in combinatie met bijvoorbeeld exploitatie of andere strafbare feiten komt ook vastgoedspeculatie in beeld. De liquidaties van onder andere vastgoedhandelaren in Amsterdam vormden voor het Van Traa-team mede aanleiding om zich sterker te richten op de malafide speculatie met vastgoed. Wie zijn betrouwbare vastgoedhandelaren en wie niet? Het is voor de overheid van belang te weten met wie men zaken kan doen en wie daar niet voor in aanmerking komen.

Mede omdat de georganiseerde misdaad zich in Nederland zichtbaar heeft gemaakt in het vastgoed, lijkt er wel sprake te zijn van een kentering. De overheid is momenteel vooral bezig kennis te verzamelen over de problematiek, die complex is en de nodige specifieke expertise vereist die op dit moment nog lang niet altijd voorhanden lijkt. De complexiteit van de materie gaat bovendien samen met professionele, malafide vastgoedhandelaren die wel deze expertise voorradig hebben of deze inhuren.

Inmiddels is er een beperkt aantal succesvolle strafzaken tegen (Rotterdamse) vastgoedhandelaren afgerond waarbij er sprake was van samenwerking tussen het OM, de Belastingdienst en interventieteams. Deze interdisciplinaire aanpak lijkt de meest veelbelovende aanpak van malafide speculatie met vastgoed.



## 5. Malafide praktijken beschouwd en verklaard

In dit afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd, beschouwd en verklaard. Allereerst laten we de onderzoeksvragen de revue passeren en wordt ingegaan op de aard, ontwikkelingen en effecten van malafide activiteiten in het algemeen en die in de vier grote gemeenten in ons land in het bijzonder. Daarna wordt ingegaan op de actoren en samenwerkingsverbanden die een rol spelen én de mogelijkheden voor de aanpak van de problematiek. Ook wordt op een beschouwende wijze ingegaan op de relatie tussen malafide speculatie met en malafide exploitatie van vastgoed, de aanpak en de neveneffecten. We besluiten dit hoofdstuk met een epiloog waarin we beschouwend terugkijken op de resultaten van het onderzoek.

### 5.1 Aard van malafide activiteiten in het vastgoed

Op basis van de desk- en literatuursearch is er in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen malafide activiteiten met betrekking tot exploitatie enerzijds en speculatie anderzijds. In deze paragraaf zullen we met gebruikmaking van deze tweedeling de aard van de malafide activiteiten in of met panden benoemen. Op basis van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten (het rapport is gebaseerd op open bronnen) maken we bij de malafide activiteiten in panden (exploitatie) onderscheid tussen de volgende drie clusters van verschijningsvormen: onrechtmatige bewoning, onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen en onrechtmatig gebruik. Wanneer we de malafide activiteiten met panden beschouwen (speculatie), kunnen we op basis van het onderzoek de volgende vormen onderscheiden: ABC-transacties, verkoopcarrouzels, hypotheekfraude, belastingontduiking, witwassen, hypotheekdiscriminatie, intimidatie en bedreiging. Het is nogmaals van belang om aan te geven dat we bij onze beschrijving van malafide activiteiten in het vastgoed soms – vanwege het streven naar volledigheid bij het beschrijven van een verschijningsvorm – aandacht schenken aan in beginsel bonafide activiteiten die ook ten behoeve van malafide activiteiten kunnen worden ingezet. Zo is sec speculeren met vastgoed niet strafbaar, maar waar speculeren met vastgoed samengaat met bijvoorbeeld belastingontduiking of hypotheekfraude verwordt het wel tot een strafbaar feit.

#### **Exploitatie: onrechtmatige bewoning**

Binnen deze verschijningsvorm wordt een woning illegaal verhuurd of doorverhuurd aan legale of illegale personen.

Bij de verhuur aan legale personen is een drietal categorieën te benoemen. Allereerst zijn dit huurders die veelal in een gemarginaliseerde positie zitten dan wel beschikken over een tijdelijke status, zoals zwervers, verslaafden, asielzoekers met een verblijfsstatus en (tijdelijke seizoen)arbeiders uit het voormalige Oostblok. De middencategorie bestaat uit studenten, jonge stellen en (rugzak)toeristen en de laatste categorie wordt gevormd door 'yuppen' en 'expats'. Dit zijn met andere woorden gefortuneerde

huurders die ervoor willen betalen om buiten de wachtlijsten om aan woonruimte te komen.

Bij de verhuur aan illegale personen gaat het om personen zonder geldig verblijfsdocument. Er is een onderscheid te maken in tijdelijke huisvesting waarbij er tussen het land van herkomst en Nederland heen en weer wordt gependeld, in seriële huisvesting op steeds verschillende adressen en in een langduriger verblijf op een vast adres. Inwoning of medebewoning bij familie of directe kennissen zonder toestemming of medeweten van de eigenaar komt ook voor. Kenmerkend voor de onrechtmatige bewoning door illegalen is dat men 'onderduikt' in de eigen etnische gemeenschap.

**Exploitatie: onregelmatigheden rond de particuliere verhuur van woningen**

Binnen deze vorm wordt woonruimte tegen forse prijzen verhuurd zonder dat er sprake is van onrechtmatige bewoning. Binnen deze vorm vinden we de traditionele huisjesmelker die zijn huurders uitbuit, de huiseigenaar die huurders wegpest en daarbij intimidatie en geweld niet schuwt en de huizenbezitter die zijn panden laat verkrotten.

**Exploitatie: onrechtmatig gebruik**

Bij onrechtmatig gebruik wordt de woning voor andere doeleinden gebruikt dan reguliere huisvesting en worden woonpanden ook (als dekmantel) gebruikt voor andere activiteiten. Bij het eerste gaat het om herbestemming van panden waarbij verkamering van het pand leidt tot een illegaal pension, hotel of van beddenverhuur (overbewoning). Ook komt het voor dat bedrijfspanden via een onrechtmatige verbouwing een herbestemming krijgen en gaan dienen als woonruimte voor bijvoorbeeld illegalen. Tijdens het onderzoek zijn we bij het gebruik van woonpanden als dekmantel voor andere activiteiten gestuit op een aantal criminele activiteiten. Wietteelt neemt in omvang de belangrijkste plaats in, maar panden worden ook gebruikt voor drugshandel, -smokkel, vrouwenhandel, illegale prostitutie en mensensmokkel. Ook worden er in panden activiteiten ontplooid met een dermate laag rendement dat het zeer aannemelijk is dat er geld witgewassen wordt. Te denken valt bijvoorbeeld aan illegale hotels, Oosterse supermarkten, videotheken of belhuizen. Zij bevinden zich vaak op dure locaties en geregeld staat de woonruimte boven dergelijke bedrijven ook nog eens leeg.

**Speculatie: ABC-transacties**

Met de term ABC-transactie wordt bedoeld dat een pand achter elkaar wordt verkocht van A aan B, en van B aan C waarbij uiteindelijk direct geleverd wordt van A aan C. Dit is geen ongebruikelijke gang van zaken in de vastgoedhandel. Ondanks het feit dat ABC-transacties tot een veelgenoemd en omstreden thema in de vastgoedsfeer zijn verworpen, is het een misvatting om bij een ABC-transactie direct de conclusie te trekken dat er iets niet deugt. We onderscheiden vijf ABC-constructies die variëren met betrekking tot het achterliggende motief van handelen. ABC-constructies kunnen plaatsvinden om uit het zicht van de overheid het pand te kunnen exploiteren of om de



prijs van een pand buitenproportioneel op te drijven. ABC-constructies worden gebruikt om op criminele wijze verkregen geld wit te wassen of om de verkoopcarrousel te faciliteren waarbij winsten snel gerealiseerd worden. Tot slot worden ABC-constructies ook gebruikt om de belasting te ontduiken door bezit ogenschijnlijk onder verschillende eigenaren te verspreiden. Bij deze ABC-constructies kunnen stromannen of (onder)huurders worden ingezet als pseudo-eigenaren. ABC-constructies kunnen ook samengaan met hypotheekfraude.

#### **Speculatie: verkoopcarrousel**

Er is sprake van een verkoopcarrousel als een pand een hoge omloopsnelheid kent of – met andere woorden – als panden in een relatief kort tijdsbestek buitenproportioneel snel worden verkocht om hogere winsten te behalen. Verkoopcarrousel worden soms gerealiseerd via ABC-constructies, maar ze bestaan ook onafhankelijk hiervan. Vaak ligt hieraan oplichting van banken middels hypotheekfraude ten grondslag. Verkoopcarrousel kunnen zichtbaar worden op executieveilingen waar handelaren middels intimidatie en dreiging de prijsbepaling proberen te beïnvloeden. Respondenten verwijzen veelvuldig naar verkoopcarrousel als een wijdverbreid fenomeen. Gegevens van het Kadaster over de periode 2000-2006 onderstrepen dit echter niet. Slechts een beperkt percentage van de panden is in dit tijdsbestek vaker dan viermaal geleverd en dan bijna uitsluitend in de steden Rotterdam (0,43%) en Den Haag (0,29%)<sup>98</sup>. In Amsterdam (0,07%) en Utrecht (0,05%) liggen de percentages particuliere woningen die vier keer of vaker geleverd zijn nog veel lager. Ook de gegevens van de executieveilingen ondersteunen de gedachte dat verkoopcarrousel gemeengoed zijn niet.

#### **Speculatie: hypotheekfraude**

Hypotheekfraude is een fenomeen dat de laatste jaren in toenemende mate wordt gesignaleerd en dat derhalve wellicht een maatschappelijk probleem begint te worden. In 2004 hebben de banken 1.500 vermoedelijk frauduleuze hypotheekaanvragen geregistreerd. Met de term hypotheekfraude wordt in het bijzonder bedoeld op personen – individueel of in groepsverband – die onder valse voorwendselen een hogere hypotheek proberen te bemachtigen. De belangrijkste middelen die ingezet worden om dit te realiseren, zijn vervalste inkomensgegevens, vervalste identiteitsbewijzen en vervalste taxatierapporten. Naast het verkrijgen van een *hogere* hypotheek, kan hypotheekfraude ook worden gebruikt om een hypotheek te bemachtigen die onder normale omstandigheden nooit zou worden verleend. Een derde mogelijkheid met betrekking tot hypotheekfraude bestaat uit het verkrijgen van een hypotheek met als doel deze nooit af te lossen door gebruik van geheel verkeerde identiteitsgegevens. De bank heeft dan niemand om de schade op te verhalen.

---

<sup>98</sup>. De percentages verwijzen naar het percentage woningen in desbetreffende stad dat vier keer of vaker is verkocht van het totale aantal particuliere koopwoningen in deze stad.

Het vervalsen van geschriften (taxatierapporten, werkgeversverklaringen, loonstrookjes, identiteitsdocumenten, et cetera) is in beginsel onrechtmatig en strafbaar, maar hypotheekfraude hoeft volgens sommigen niet tot schade te lijden. In deze visie lijdt de hypotheekverstrekker alleen schade als de hypotheeklasten niet worden afgelost en als de executieverkoop die daaruit voortvloeit niet genoeg opbrengt om de schuld te dekken.

#### **Speculatie: belastingontduiking**

Belastingontduiking is met vastgoed op verschillende manieren mogelijk. We hebben ten minste drie wezenlijke vormen kunnen onderscheiden: middels rendementsheffing, door het 'onderplaatsen' van winsten en in combinatie met onderhands betalen van vastgoed.

Met de belastingherziening in 2001 is door invoering van het boxenstelsel een geleghedenstructuur voor het ontduiken van belasting op rendement van onroerend goed ontstaan. In box 3 is de forfaitaire heffing van 30% over 4% rendement van toepassing geworden. Men is daardoor niet meer verplicht om het rendement op het bezit aan onroerend goed aan te tonen, maar aangenomen wordt dat men een rendement van 4% per jaar behaalt. Winsten op de aan- en verkoop van onroerend goed worden niet meer opgegeven aan de Belastingdienst. Als er echter sprake is van meer dan normaal vermogensbeheer, dient de winst op onroerend goed belast te worden in box 1. Het huidige boxenstelsel heeft er voor gezorgd dat menigeeen eerst de 'box 3 argumentatie' gebruikt en dan wel ziet of de Belastingdienst er achter komt. De kans hierop is erg klein in het licht van de lage controlegraad.

Sommige speculanten creëren winsten om deze winsten vervolgens naar anderen te verplaatsen waardoor er minder belasting over betaald hoeft te worden. De speculant schakelt dan een ander persoon in, die met hem samenspanst. De speculant verkoopt zijn woning voor minder winst aan zijn 'handlanger', en deze verkoopt het vervolgens aan een derde. De winst die de handlanger vangt, houdt hij niet zelf, maar draagt hij zwart af aan de speculant. De speculant verkoopt uiteindelijk via een dergelijke constructie zijn pand met grote winst én betaalt te weinig belasting. Een andere optie waardoor de belasting benadeeld kan worden en de speculant 'geld kan verdienen', is het (ten dele) cash betalen van panden. Hierbij wordt in akten een bepaald bedrag vermeld, maar kunnen partijen allang iets anders hebben afgesproken en onder de tafel hebben betaald.

#### **Speculatie: witwassen**

Verschillende onderzoekers stellen dat de vastgoedsector een belangrijke locatie is voor het witwassen van op illegale wijze verkregen gelden. Alhoewel het onduidelijk is wat de daadwerkelijke financiële schade is en hoeveel geld er wordt witgewassen via de aankoop van vastgoed kunnen de gevolgen groot zijn. Witwaspraktijken hebben invloed op andere beleggers in onroerend goed, verstoren de prijzen en zorgen voor

een oneerlijke concurrentie. Er kan een sector ontstaan die gedomineerd wordt door het motief van witwassen; een sector die niet is gebaseerd op de open marktwerking van beleggingen, al wordt dat wel gesuggereerd. Deze conclusies over de relatie tussen witwassen en vastgoed vinden we echter niet terug bij onze gesprekspartners. Sommigen zien het inderdaad als de grootste criminele activiteit binnen de vastgoedsector, maar anderen stellen niet te geloven dat er binnen de grenzen van Nederland zulke substantiële bedragen witgewassen kunnen worden dat het de vrije marktwerking verstoort. Het witwassen van criminele gelden via het buitenland lijkt wel herkenbaar plaats te vinden. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van 'loanback-constructies' of 'back to back loans'. Witwassen via vastgoed is daarnaast mogelijk door met zwart geld panden op te knappen of de opbrengsten van legale economische activiteiten in de panden aan te vullen met zwart geld.

#### **Speculatie: hypotheekdiscriminatie**

In de literatuur wordt geschreven over hypotheekdiscriminatie of *redlining* als bewoners in specifieke buurten of straten door banken worden uitgesloten van een hypotheek omdat zij in de ogen van financiers in een te riskante buurt woonachtig zijn. Onze gesprekspartners laten zich niet of nauwelijks uit over *redlining*. Als men er over spreekt, ontkent men het bestaan van een dergelijk fenomeen onder financiers in ons land. Op basis van de gesprekken is het niet mogelijk om met enige zekerheid uitspraken over hypotheekdiscriminatie of *redlining* te doen. Aanvullend en andersoortig onderzoek zou hiervoor noodzakelijk zijn.

#### **Speculatie: intimidatie en bedreiging**

Bedreiging en intimidatie komen in de vastgoedsector voor op verschillende momenten. Zowel bij het verwerven als bij het afstoten van onroerend goed. Bij de aankoop richten de bedreigingen en intimidaties zich op de verkopende partij of, zoals bijvoorbeeld tijdens executieveilingen op potentiële andere kopers. De bedreigingen kunnen zich ook richten op de dienstverleners in het vastgoed. Zo kunnen taxateurs gedwongen worden om een hogere taxatie af te geven en kan de notaris gedwongen worden een dubieuze akte te laten passeren. Over de omvang van dergelijke intimidaties, kunnen we op basis van het onderhavige onderzoek niet veel zeggen. Feit is wel dat vertegenwoordigers van de verschillende beroepsgroepen direct aangeven dat intimidatie van hun leden voorkomt.

### **5.2 Een beeld van malafide activiteiten in de G4: couleur locale**

Op basis van ons onderzoek kunnen we concluderen dat er lokaal verschillen zijn in de verschijningsvormen van malafide activiteiten op het gebied van exploitatie. Vanwege het feit dat het omvangvraagstuk voor dit onderzoek buiten beschouwing is gebleven, blijft het lastig om deze verschillen precies te duiden. Dit is ook ingewikkeld omdat de aanpak in de verschillende steden een verschillende focus kent. Dit leidt ertoe dat be-

paalde problemen in sommige steden mogelijk worden overbelicht, terwijl deze in werkelijkheid minder groot zijn en andersom.

Het belangrijkste verschil vloeit voort uit de relatieve krapte op de woningmarkt in Amsterdam en Utrecht ten opzichte van die in Rotterdam en Den Haag. Hierdoor concentreert de problematiek zich in Amsterdam en Utrecht rond illegale onderhuur. In Amsterdam spelen malafide woningbemiddelaars hierop in door hierbij als tussenpersoon op te treden. Huiseigenaren in de private verhuur bedienen zich soms van (dreiging met) geweld om weinig betalende langzittende huurders te kunnen vervangen door yuppen en andere welgestelden. In Rotterdam komen dergelijke bedreigingen ook voor, maar dan gaat het voornamelijk om het leeg kunnen verkopen van panden (speculatie). In Rotterdam en Den Haag concentreert de problematiek zich rond (de uitbuiting van) illegalen, traditionele huisjesmelkers, overlast, verkrotting en overbewoning van panden die veelal privaat eigendom zijn.

Het huisvesten van illegalen komt uiteraard ook voor in Amsterdam en Utrecht. In Amsterdam gaat het vooral om Zuid-Oost (de Bijlmer). In zowel Amsterdam als Utrecht lijken illegalen vaker te worden gehuisvest in panden die toebehoren aan woningcorporaties en waar legale allochtonen de hoofdhuurder zijn.

Het onrechtmatig gebruik van panden (illegale prostitutie, wietteelt, illegaal hotel) komen we in alle vier de steden tegen.

Voor speculatie geldt minder dat er sprake is van een couleur locale. Actoren bedienen zich in de verschillende steden van dezelfde constructies en kanalen om met behulp van panden te speculeren of geld wit te wassen. Wel is het zo dat sommige carrière-criminelen traditioneel meer vastgoed bezitten in Amsterdam dan in andere steden. Aanwijzingen voor de aanwezigheid van vastgoedcarrousels, waarbij panden steeds van eigenaar wisselen en via executieveilingen weer op de markt komen, vinden we eigenlijk alleen een enkele keer in Den Haag en Rotterdam. De manier waarop de verschillende malafide activiteiten op het gebied van speculatie met panden in zijn werk gaat, verschilt regionaal echter niet of nauwelijks.

### **5.3 Ontwikkelingen in malafide activiteiten in het vastgoed**

Het onderzoek heeft ons geleerd dat de aandacht voor en kennis over de malafide exploitatie van panden bij veel van de door ons gesproken deskundigen een rijkere historie kent dan de aandacht voor de malafide speculatie met vastgoed. Ook hebben we vastgesteld dat er sprake is van een dynamisch verschijnsel dat zich ontwikkelt en professionaliseert.

Belangrijk voor de ontwikkeling van malafide vastgoedactiviteiten in algemene zin zijn de begrippen 'schaarste' en 'gewin'<sup>99</sup>. Geheel volgens de economische wetten bestaan er (legale en illegale) markten voor woonruimte en vastgoed. Een krappe woningmarkt

---

<sup>99</sup>. Hier komen we in paragraaf 5.8 bij het plaatsen van het fenomeen binnen een theoretisch perspectief op terug.

in de grote steden kan nu eenmaal tot de hiervoor beschreven uitwassen op de woningmarkt leiden. Eenmaal in het bezit van een huurwoning is het heel aantrekkelijk om deze na vertrek naar een andere (koop)woning aan te houden en tegen een aanmerkelijk hoger bedrag aan vrienden door te verhuren, zeker als er voldoende huurders met een legale of illegale status in de rij staan. De 'handel' in woonruimte – bijvoorbeeld via malafide kamerbemiddelingsbureaus – is met andere woorden lucratief.

De verschillende groepen die gebruik maken van de woonruimte behoeven wellicht ten dele een eigen verklaring. Zo zullen de redenen voor illegale vreemdelingen die (on)derhuren in deze informele huisvestingsmarkt van een andere orde zijn dan de legaal verblijvende personen uit de middencategorie (studenten) of uit de bovenlaag zoals yuppies en expats. De schaarste op de huisvestingsmarkt voor illegale vreemdelingen is voor een belangrijk deel het resultaat van het ontmoedigingsbeleid van illegaal verblijf zoals dat in het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw is ingezet door de Nederlandse overheid en recentelijk nog eens is bevestigd in de Illegalennota (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). Kenmerkend voor dit beleid is de sterke focus op het uitsluiten van illegaal verblijvende vreemdelingen van de toegang tot de verzorgingstaat en bijbehorende sociale voorzieningen. Hiertoe is via verschillende wetgeving waaronder de Koppelingwet niet alleen de formele arbeidsmarkt afgesloten voor illegale vreemdelingen, maar tevens de formele huisvestingsmarkt. Bovendien concentreert het beleid zich op de aanpak van profiteurs van illegale vreemdelingen zoals werkgevers en huisjesmelkers. Dit beleid heeft tot resultaat dat de mogelijkheden voor illegale vreemdelingen om formele woonruimte te vinden de afgelopen jaren zijn afgenomen en zich meer en meer concentreren op charitatieve instanties, de eigen gemeenschap en/of het informele aanbod (cf. Engbersen et al., 2002; Leerkes et al., 2004).

Het feit dat de prijzen van vastgoed de afgelopen decennia een extreme vlucht hebben genomen, maakt dat niet meer alleen bonafide investeerders en handelaren zich met vastgoed bezighouden. Vastgoed is ook een geliefd beleggingsobject voor criminelen, de onderwereld en de georganiseerde misdaad. Niet in de laatste plaats omdat het mogelijk is om geld wit te wassen met onroerend goed of vanwege de activiteiten die zich binnen die panden kunnen afspelen. Daarnaast is het toezicht op de vastgoedwereld in vergelijking met veel andere investeringsmogelijkheden minimaal. De baten zijn groot en de kosten en risico's (de pakkans) relatief klein. Op basis van deze conclusie is het dan ook te verwachten dat veel van de beschreven malafide activiteiten voorlopig door zullen gaan.

Het is wel de verwachting dat accenten, mede onder invloed van veranderingen in de aanpak, in de loop der tijd zullen verschuiven en dat er andere groepen actief zullen worden. Ook is de kans groot dat bepaalde activiteiten zich door de 'marktwerking' zullen uitbreiden.

Bij accentverschuivingen dient gedacht te worden aan nieuwe doelgroepen binnen de onrechtmatige bewoning of andere activiteiten in panden. Met het openstellen van de grenzen (met name het Oostblok) zullen er de komende jaren meer en meer goedkope (seizoen)arbeiders naar ons land komen die ook allemaal weer op zoek moeten naar betaalbare huisvesting. Een aantal respondenten wijst er op dat er naast de traditionele huisjesmelker steeds vaker ook personen uit het Oostblok of Azië als verhuurder actief worden. Deze tendens is ook bij de verhuur van woonruimte aan illegalen zichtbaar.

Van oudsher is de Nederlandse onderwereld actief in het vastgoed. Zij krijgen tegenwoordig echter concurrentie vanuit (nieuwe) etnische groepen. Vastgoed is ook in handen gekomen van bepaalde groepen die hier ooit als gastarbeider naar toe kwamen (Turken, Pakistanen) en de nieuwe 'arbeidsmigranten' – zoals Polen – bewegen zich ook al op deze markt. Daarnaast is bekend dat Israëli's, Aziaten en Russen belangrijk vastgoed hebben weten te verwerven.

#### **5.4 De effecten van malafide vastgoedactiviteiten op een rij**

In de vorige paragraaf werd aangegeven dat onze gesprekspartners tijdens het onderzoek meer wisten te vertellen over malafide exploitatie dan over malafide speculatie. Het is vanzelfsprekend de vraag hoe dit komt. Een van de belangrijkste redenen hiervoor – zo hebben we gemerkt tijdens het onderzoek – is dat malafide exploitatie relatief vaak invloed heeft op de leefbaarheid in een wijk (overlast, brandveiligheid) dan wel direct een effect heeft op gemeentelijke aangelegenheden c.q. beleid (verdringingseffecten op de woningmarkt, huursubsidie- of uitkeringsfraude). Dit zijn voor gemeenten vaak aanleidingen om in actie te komen dan wel om een aanpak te ontwikkelen. De effecten van speculatie zijn veel minder zichtbaar en dit heeft alles te maken met het professionalisme waarmee de malafide activiteiten rondom speculatie worden uitgevoerd. In de voorafgaande beschrijvingen is duidelijk geworden dat bij malafide activiteiten vertegenwoordigers uit respectabele branches bemiddelen, adviseren of onproblematisch hun diensten leveren zonder (al dan niet moedwillig) de noodzakelijke controles uit te voeren. Als vervolgens de omgeving ook geen hinder ondervindt van de speculaties is het te voorspellen dat er weinig aandacht aan geschonken wordt. Niet vergeten dient te worden dat constructies – door de inzet van goedbetaalde topadviseurs – soms zo ingenieus in elkaar gezet zijn dat het voor de controlerende instantie of overheid vaak moeilijk is om de fraude of misstanden aan te tonen.

Terug naar de effecten. Op basis van het onderzoek zijn voor malafide exploitatie en speculatie verschillende effecten op een rij te zetten. We doen dat eerst voor malafide activiteiten met betrekking tot exploitatie.

Vanuit het perspectief van de kwaadwillende vastgoedeigenaar c.q. huisjesmelker kan exploitatie van vastgoed voordelig zijn omdat men onbelaste inkomsten uit de verhuur van woonruimte kan realiseren. Kwaadwillende exploitanten kunnen verbouwingen aan

hun panden realiseren zonder vergunningen aan te vragen en/of handelen in strijd met de splitsingsvoorwaarden van de gemeente. Deze exploitanten kunnen ook stimuleren dat de registratie van nieuwe huurders bij de GBA achterwege wordt gelaten.

Een belangrijk deel van deze effecten richt zich op de burgers die potentieel gebruik zouden willen maken van dit deel van de woningmarkt, maar die als (potentiële) huurder tot slachtoffer van de huisjesmelker worden. Het exploiteren van panden leidt voor potentiële huurders tot een huuropdrijving en tot verdringingseffecten op een toch al krappe woningmarkt. De huurders uit de meer kwetsbare groepen kunnen financieel uitgebuit worden door te hoge huren en lopen het risico hoge sleutelgeldbedragen dan wel bemiddelingskosten te moeten betalen voor (informele) bureaus die zich als intermediair opwerpen. Bovendien komt het voor dat deze huurders slachtoffer worden van pesterijen, intimidatie en bedreiging door vastgoedeigenaren c.q. huisjesmelkers. Huurders zijn overigens niet altijd louter als slachtoffer te definiëren, maar gebruiken dit deel van de woningmarkt soms ook om extra inkomsten te genereren door het plegen van fraude (huur, studiebeurs, documenten en uitkering).

Een belangrijk element van de exploitatie van vastgoed betreft de verschillende nadelige gevolgen voor de (directe) omgeving van de geëxploiteerde panden. Het betreft hier zaken die de (lokale) overheid en de bewoners van de straten en buurten aangaat. Zo hebben we beschreven hoe buurtbewoners en de omgeving overlast kunnen ondervinden van de overbewoning en de hiermee gepaard gaande stank, lawaai en aanloop. In het geval van huisjesmelken kunnen panden verwaarloosd worden en verkrotten – met risico's voor de brandveiligheid en de volksgezondheid – en wanneer dit zich op enigszins grote en structurele schaal voordoet, kunnen straten en delen van wijken verpauperen. Een dergelijke verpaupering kan op termijn leiden tot een lokale verschraling (of monocultuur) van activiteiten, die een gezond ondernemingschap en het woon- en leefklimaat bedreigen. Ook is de idee dat met deze processen de georganiseerde misdaad zich via witwaspraktijken en (illegale) underground banking makkelijker in deze buurten en de legale wereld kan nestelen.

Naast de hierboven beschreven zaken die als een effect van malversaties binnen het vastgoed zijn te benoemen, zijn we ook gestuit op fenomenen die op enigerlei wijze samenhangen met dan wel een invloed hebben op de exploitatie van vastgoed. We doelen hierbij in het bijzonder op mensensmokkel, mensenhandel, schijnhuwelijken, illegale arbeid en de mogelijkserwijs hieraan verbonden (criminele) infrastructuur van smokkelaars, koppelbazen, illegale of malafide uitzendbureaus en het ontstaan van netwerken die seizoenarbeiders ronselen en laten verblijven.

De mogelijke nadelige effecten die we in beeld hebben kunnen brengen tengevolge van malafide activiteiten met betrekking tot speculatie concentreren zich allereerst rondom *ABC-constructies* waarmee achtereenvolgens criminele exploitatie van panden gefaciliteerd kan worden, op illegale wijze verkregen gelden witgewassen kunnen worden en waarmee ook snelle en buitenproportionele prijsopdrijvingen van panden ge-

realiseerd kunnen worden. ABC constructies kunnen samengaan met belastingontduiking, hypotheekfraude en vervalste taxatierapporten. In de tweede plaats hebben we uitvoerig aandacht besteed aan *hypotheekfraude* met als doel om een hypotheek te bemachtigen waarvoor men normaliter niet in aanmerking zou komen. Hypotheekfraude kan plaatsvinden op basis van vervalste dan wel onjuiste gegevens over de identiteit, het loon of de inkomsten van de aanvrager en of onjuiste dan wel vervalste taxatierapporten. Hypotheekfraude kan zich ook richten op (schijn)bouwdepots. In de derde plaats hebben we gewezen op de relatie tussen speculatie en verschillende vormen van *belastingontduiking*, bijvoorbeeld door winsten onder te plaatsen, door onderhandse betalingen en door de rendementsheffing te misbruiken. In de vierde plaats is het mogelijk om via speculatie met panden op illegale wijze verkregen gelden *wit te wassen* met behulp van verschillende loanback-constructies, door te exploiteren en door te 'sjoemelen' met administraties. In de vijfde plaats hebben we verschillende vormen van malafide en onrechtmatig handelen rondom een belangrijke locatie – de executieveiling – voor de speculatie met panden beschreven. Executieveilingen zijn de locaties waar panden, die onderwerp van een verkoopcarrousel zijn, voortdurend terugkeren. De slachtoffers van deze executieveilingen zijn de burgers die het pand onder de prijs moeten verkopen, de Nationale Hypotheek Garantie die in veel gevallen de lasten moet dragen en uiteindelijk dus ook de overheid. Sommige executieveilingen lijken kwetsbaar voor prijsafspraken en beïnvloeding door intimidatie en bedreiging van potentiële kopers en andere actoren of door te spelen met exploitatie. Intimidatie en bedreiging van actoren komen bovendien ook buiten de executieveiling voor.

Tot slot zijn verschillende vormen van malafide handelen beschreven die moeilijk onder één noemer te brengen zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de onbedoelde lucratieve handel in panden met een gemeentelijke aanschrijving en het ronselen en oplichten van personen die om tal van redenen in een kwetsbare positie kunnen verkeren. Een voorbeeld hiervan is de (informele) kredietverstrekking tegen hoge rente aan personen die normaliter niet kredietwaardig zijn. Ook kunnen dergelijke kredietverstrekkingen plaatsvinden omdat bankiers bepaalde gebieden uitsluiten van kredietverstrekking (hypotheekdiscriminatie). Het betreft ook het misbruik maken van respectabele posities door samenwerking tussen malafide actoren uit specifieke beroepsgroepen als makelaars en notarissen ten koste van goedbedoelende (ver)kopers.

Nu de effecten van malafide activiteiten van exploitatie en speculatie in samenvattende zin zijn geduid, is het van belang kort in te gaan op wie de negatieve effecten zich richten. Het is duidelijk dat burgers in een substantieel aantal van de hierboven geschetste malafide activiteiten en bijkomende effecten direct dan wel indirect nadeel ondervinden. Duidelijk is ook dat burgers vooral nadelige effecten ervaren waar het exploitatie van vastgoed betreft. Directe nadelige consequenties van malafide activiteiten rondom speculatie zijn er echter ook, zij het wellicht op een wat bescheidener schaal. Zo kunnen burgers die hun pand gedwongen moeten verkopen slachtoffer worden van samenspannende makelaars en vastgoedhandelaren en kunnen burgers even-



zeer slachtoffer worden van snelle prijsopdrijvingen. Financiers en in het bijzonder de NHG kunnen slachtoffer worden van gedwongen verkopen op executieveilingen en op de langere termijn zullen ook burgers geconfronteerd worden met de effecten hiervan, bijvoorbeeld in de vorm van hogere premies. Nadelige effecten zijn er ook voor de verschillende branches in termen van aanzien en het afnemende vertrouwen dat zij genieten bij burgers. Over de directe financiële schade die door de malafide activiteiten wordt geleden, valt op basis van dit onderzoek echter niet veel te zeggen. Andere negatieve effecten hebben bovenal consequenties voor het functioneren van de (lokale) overheid zoals het mislopen van belastinggeld en een onvolledige Gemeentelijke Basisadministratie.

### **5.5 Wie zijn betrokken bij malafide activiteiten: de actoren**

In het onderzoek is uitgebreid stilgestaan bij de actoren die een negatieve rol spelen bij malafide activiteiten binnen het vastgoed. Negatief omdat er ook allerlei actoren zijn die het slachtoffer worden van deze actoren dan wel benadeeld worden door deze actoren. Te denken valt aan huurders die uitgebuit worden, maar ook aan organisaties die inkomsten mislopen zoals de Belastingdienst, energiebedrijven en woningcorporaties. Allereerst geven we een overzicht van de door ons onderscheiden actoren. Bij de malafide exploitatie zijn de volgende actoren beschreven:

- De individuele persoon die onderhuurt of doorverhuurt
- De malafide huiseigenaren, vastgoedeigenaren en huisjesmelkers
- Stromannen die de uiteindelijke eigenaren uit de wind houden
- Vastgoedbedrijven waaronder makelaars
- Tussenpersonen of (kamer)bemiddelingsbureaus
- De huurder of eigenaar die een pand gebruikt voor criminele activiteiten
- Illegale netwerken van wonen, werken en ontspannen
- Criminele organisaties.

Wanneer bovenstaande lijst met actoren nader wordt beschouwd, blijkt dat deze loopt van individueel naar groepsniveau, van ongeorganiseerd naar georganiseerd en van illegaal naar crimineel. Uit het onderzoek is ons gebleken dat geen van bovenstaande actoren solistisch opereert. Een actor blijkt telkens op zijn minst met één andere actor samen te (moeten) werken (symbiotische samenwerking) om vorm te kunnen geven aan de malafide activiteit.

Bij de malafide speculatie zijn de volgende actoren beschreven:

- De vastgoedhandelaar
- Het vastgoedbedrijf
- Het criminele netwerk

- De stroman
- De makelaar
- De taxateur
- De hypotheekverstrekker
- De hypotheekbemiddelaar
- De notaris

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, zijn bij de malafide handel in vastgoed verschillende actoren uit respectabele branches al dan niet moedwillig en calculerend betrokken. Makelaars, taxateurs, notarissen en hypotheekverstrekkers maken deel uit van sectoren die met de liberalisering de vrije markt zijn opgegaan en mede daardoor ook beïnvloedbaar zijn geworden voor de normen van de markt. In hoeverre deze structuur georganiseerde criminele netwerken de gelegenheid biedt zich te nestelen in de 'bovenwereld' kan op basis van deze studie niet definitief beantwoord worden. Wel is met de liquidaties en de eerder in dit rapport beschreven witwaspraktijken duidelijk geworden dat er relaties liggen tussen de criminele netwerken en vertegenwoordigers van de verschillende branches.

Wanneer de beweegredenen en motieven van de actoren bij zowel speculatie als exploitatie theoretisch geduid worden, voeren de gelegenheidstheoretische argumenten de boventoon. Het malafide handelen wordt voor de meeste actoren bovenal gestimuleerd door de relatief snelle, gemakkelijke en hoge opbrengsten en de geringe kosten, zeker in het licht van de pakkans. In de tweede plaats is het opmerkelijk hoe in het bijzonder de verschillende vertegenwoordigers uit respectabele sectoren hun malafide handelen neutraliseren en legitimeren. Sommige actoren onderstrepen vooral het feit dat niemand schade ondervindt en weer anderen (denk bijvoorbeeld aan de notaris en de individuele onderhuurder) wijzen op de uitspraak dat actoren aangeven dat 'iedereen' het doet dan wel dat de verantwoordelijkheid voor signalering en aanpak ook bij anderen ligt (gedeelde verantwoordelijkheid). De verschillende neutralisatietechnieken waar deze actoren zich van bedienen, maakt hun handelen in retrospectief opzicht inzichtelijk, maar om te kunnen bepalen in hoeverre het hun malafide handelen ook initieert zou diepgaander en intensiever onderzoek in deze sectoren wenselijk zijn.

### **5.6 De relatie tussen exploitatie en speculatie**

Op basis van het onderzoek blijkt dat er door velen een onderscheid gemaakt wordt tussen exploitatie en speculatie, maar dat in de praktijk beide vormen zowel op het niveau van verschijningsvormen als op het niveau van actoren met elkaar te maken hebben. Het valt op dat de verwevenheid vooral bij de wat ernstige vormen van malafide activiteiten in het vastgoed waar te nemen is. Daar waar met vastgoed gespeculeerd wordt en waar geld wordt wit gewassen, zijn regelmatig – eventueel via stromannen – ook relaties te leggen naar malafide vormen van exploitatie van deze panden.

Blijkens het onderzoek hangt speculatiecriminaliteit ook nauw samen met de vraag naar (voor malafide exploitatie bruikbare) goedkope panden en de aanwezigheid van malafide vastgoedhandelaren die in die vraag kunnen voorzien.

Door de malafide activiteiten in het vastgoed is een structuur geschapen om andere onrechtmatige activiteiten uit te voeren. Te denken valt aan de panden met dekman-telactiviteiten als belwinkels, Oosterse winkels en illegale hotels, maar ook aan panden die gebruikt worden voor het bedrijven van illegale prostitutie, vrouwenhandel en mensenhandel.

### **5.7 Huidige aanpak, neveneffecten en wensen voor de toekomst**

Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de aanpak. Hoe ziet deze eruit en zijn er suggesties voor verbetering denkbaar. In deze paragraaf gaan we in op de huidige aanpak, haar eventuele neveneffecten en een aantal suggesties voor verbetering van de aanpak in de toekomst.

Voordat we ingaan op de huidige en toekomstige mogelijkheden voor aanpak van malafide praktijken in het vastgoed is het goed om te wijzen op het feit dat er een viertal actoren te benoemen is met ieder een eigen verantwoordelijkheid in de aanpak:

- De landelijke overheid – vooral voor wetgeving, flankerend beleid en soms voor controle en handhaving. Goed om op te merken is dat de verantwoordelijkheid niet alleen ligt bij het Ministerie van Justitie (waaronder Vreemdelingenzaken), maar ook bij de Ministeries van Financiën (belastingdienst), VROM en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- De lokale overheid – gemeenten c.q. integrale handhavingsteams spelen op lokaal niveau een centrale rol;
- De branches – behalve het feit dat leden uit de branches actor zijn in het geheel hebben de branches ook een signaleringsfunctie, zouden ze bovenal transparanter moeten handelen en zouden ze ook acties moeten ondernemen om misstanden binnen hun eigen branche te minimaliseren en aan te pakken;
- De burgers – deze brede groep is zowel dader als slachtoffer en derhalve kunnen burgers binnen de aanpak als signaleerder optreden (meldpunten), maar zijn ze ook doelgroep in voorlichtingsactiviteiten.

#### **Huidige aanpak**

Wanneer de aanpak van malafide activiteiten in de vastgoedsector wordt beschouwd, blijkt ten eerste dat er in de door ons onderzochte steden meer gedaan wordt aan de aanpak van misstanden met betrekking tot exploitatie dan aan speculatiecriminaliteit. Ten tweede blijkt dat er een verschil is tussen de aanpak van malafide exploitatie en die van malafide speculatie. We beginnen met het geven van een beeld van de aanpak van malafide exploitatie.

Allereerst blijkt – en dit heeft te maken met de couleur locale per stad als het gaat om de aard van het verschijnsel – de aanpak in de vier steden te verschillen c.q. accentverschillen te kennen. In algemene zin is er voor de vier steden het volgende op te merken. De aanpak kenmerkt zich doordat de gemeente een voortrekkersrol c.q. regierol heeft. Voorts blijkt dat binnen de aanpak frequent gebruik gemaakt wordt van bestuursrechtelijke instrumenten en dat de inzet van het strafrecht relatief gering is. We kunnen hieruit concluderen dat de aanpak tot op heden vooral te typeren valt als overlastbestrijding en zich in mindere mate richt op de bestrijding van strafbare feiten. De aanpak van malafide exploitatie kenmerkt zich door een drietal fasen, te weten signalering, controle c.q. vaststelling en daadwerkelijke aanpak. Bij de signalering wordt gebruik gemaakt van meldpunten, bestandsvergelijking c.q. koppeling (datamining) en zelfstandige signalering door opsporende en controlerende instanties. Bij de daadwerkelijke aanpak lijkt samenwerking op basis van een convenant binnen multidisciplinaire teams – waardoor de aanpak breder is dan alleen gericht op het vastgoed – het meest veelbelovend c.q. doeltreffend.

De aanpak van het malafide speculeren met vastgoed is in een veel minder vergevorderd stadium dan de aanpak van exploitatie van vastgoed. Als belangrijkste oorzaken hebben we gewezen op het feit dat malafide speculatie als een slachtofferloos delict wordt gepercipieerd en mede daarom ook weinig prioriteit bij de diverse actoren geniet. Daarnaast is er sprake van een zeer gebrekkige uitwisseling van relevante gegevens tussen actoren, mede ingegeven door privacywetgeving en afscherming van de eigen markt. De verschillende beroepsgroepen beroepen zich voor wat de aanpak van speculeren betreft vooral op interne vormen van controle en integer handelen of zijn bezig deze verder te ontwikkelen. Dit interne toezicht met regels rondom integer en betrouwbaar handelen lijkt echter voor sommige actoren op gespannen voet te staan met de liberalisering van verschillende markten met de bijbehorende marktaandeelvergroting. Tot slot vormt de complexiteit van de problematiek een belangrijke reden voor de gebrekkige bestrijding van malafide speculaties. Uiteraard zijn er wel initiatieven om speculeren aan te pakken, zowel bij de verschillende actoren als bij de overheid. Voor wat betreft de verschillende branches, gaat het vooral om verschillende vormen van interne controle en toezicht. Daarnaast gaat het om pogingen tot samenwerking, zoals in het geval van de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken en de interdisciplinaire aanpak in verschillende strafzaken tegen huisjesmelkers en/of vastgoedhandelaren waarbij het OM, politie, Belastingdienst en andere actoren samenwerken.

#### **Neveneffecten van de aanpak**

De aanpak van speculatie en exploitatie kenmerkt zich dus door repressief optreden. Mede onder invloed van de 'Illegalennota' is er momenteel veel aandacht voor huisjesmelkers die profiteren van de aanwezigheid van illegale vreemdelingen. De vraag is echter wat voor effecten de aanpak van huisjesmelkerij en meer in het algemeen de

malafide exploitatie van vastgoed met zich meebrengt. Het valt niet te verwachten dat het afsluiten van de informele huisvestingsmarkt het einde van de binnenkomst van illegale vreemdelingen zal betekenen. Een effectieve aanpak van malafide exploitatie of speculatie verandert namelijk niets aan de redenen van de komst van illegalen, die veel meer gezocht moet worden in mondiale ongelijkheden, toenemende mondiale mobiliteit en het bestaan van transnationale netwerken. Zelfs in tijden van grote werkloosheid – zo blijkt uit migratieonderzoek – blijven (illegale) vreemdelingen komen (cf. Sassen, 1991; Mahler, 1995). Internationale migratiebewegingen kennen een eigenstandige dynamiek die zich maar zeer moeizaam laat beïnvloeden door repressief toelatingsbeleid en migratiebeleid. Daarmee zijn migratiebewegingen goed te duiden als een semi-autonoom sociaal veld (Moore, 1978). De belangen en loyaliteiten van de betrokkenen (gevestigde migranten, illegale vreemdelingen en de familieleden en vrienden in de herkomstlanden) in dit semi-autonome sociale veld zijn dermate groot dat zij in een restrictieve beleidscontext naar alternatieve wegen zoeken om hun doelen toch te realiseren. Dit betekent dat regelgeving over binnenkomst en verblijf van vreemdelingen waar noodzakelijk omzeild kan worden door bijvoorbeeld mensensmokkelaars in te schakelen of door de overkomst zelf op informele wijze te regelen en bijvoorbeeld ook de huisvesting via informele kanalen te realiseren. Binnen dit veld kunnen dan ook huisjesmelkers en malafide opererende vastgoedhandelaren een rol spelen. Dit brengt echter ook met zich mee dat er zich bij onveranderende of zelfs restrictievere (beleids)omstandigheden een zekere verharding op de informele huisvestingsmarkt kan gaan voordoen waarbij door schaarste, de huurprijzen op de informele huisvestingsmarkt nog meer zullen stijgen en de omstandigheden waaronder illegale vreemdelingen gehuisvest worden, zullen kunnen verslechteren. Ook bestaat er de reële mogelijkheid dat de druk op charitatieve instanties en op leden van de etnische gemeenschappen zal toenemen om dakloze illegale vreemdelingen of landgenoten in huis op te nemen.

### **Wensen voor de toekomst**

In het onderzoek is ook aandacht geweest voor instrumenten van aanpak die er nu nog niet zijn maar waar wel (veel) behoefte aan is. Dit betreft zowel enkele concrete voorstellen voor instrumenten van aanpak alsmede een aantal zaken die in de randvoorwaardelijke sfeer liggen. De wensen voor de toekomst zijn samengebracht in een vijftal centrale aanbevelingen die vervolgens geconcretiseerd worden.

#### **I. Borg de aanpakken die in de G4 aanwezig zijn, evalueer op effecten en zorg dat de randvoorwaarden in orde zijn**

Een belangrijk kenmerk van de huidige aanpak is het interdisciplinaire karakter c.q. de onderlinge samenwerking tussen partijen, zo blijkt uit het onderzoek. Op dit moment zijn dergelijke aanpakken veelal te typeren als (eindige) projecten die bijvoorbeeld werken met convenanten. Het zou goed zijn als interdisciplinaire aanpakken die effec-

tief lijken te zijn structureel worden waarbij ook de onderlinge informatie-uitwisseling structureel mogelijk wordt gemaakt en waar daar aanleiding voor is er ook nog meer partijen betrokken worden (bijvoorbeeld energiebedrijven en belastingdienst). Het is daarbij verbazingwekkend dat er zowel landelijk als binnen de G4 zo weinig aandacht c.q. menskracht en expertise op het fenomeen malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van panden wordt gezet. De bestaande projecten wijzen namelijk uit dat investeren in menskracht en expertise loont in de zin dat er daardoor meer onrechtmatigheden aan de kaak worden gesteld.

Een ander belangrijk punt is dat de kennis- en kunde met betrekking tot zowel de aard als de aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed geborgd worden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) in een aantal gemeenten niet (geheel) op orde is. Het mag duidelijk zijn dat een goede registratie van cruciaal belang is bij de aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed. Een inspanning (opschonen van de bestanden en het inbouwen van controles om vervuiling in de toekomst te voorkomen) op dit punt is dan ook zeer noodzakelijk.

Een apart punt van aandacht is dat alle woningcorporaties voor de aanpak van onrechtmatige bewoning inzage in de GBA zouden kunnen krijgen. Dit maakt hen in hun aanpak een stuk slagvaardiger. Overigens zijn er ook grote private verhuurders die hiervoor pleiten.

Wanneer het GBA op orde is zou het aanbeveling verdienen om in een nieuw onderzoek op zoek te gaan naar de revenuen van datamining. Te denken valt bijvoorbeeld aan koppeling van data van het Kadaster aan kerndata van het CBS over armoede en veiligheid, gegevens met betrekking tot hypotheekfraude, politiegegevens, gegevens van eigenaren en betrokken notarissen en een analyse op de 'boevenbak' van de NVB/SFH.

## **II. Met een aantal nieuwe instrumenten of uitbreiding c.q. intensivering van bestaande instrumenten kan de slagvaardigheid in de aanpak van malafide praktijken in het vastgoed worden verhoogd**

Gemeenten zouden – bij wijze van nieuw instrument – graag de beschikking krijgen over het instrument bestuurlijke boete bij de aanpak van malafide activiteiten rond de exploitatie van vastgoed (als vorm van lik-op-stuk-aanpak). De hoogte van de boete zou dan wel aanzienlijk omhoog mogen gaan om het instrument slagvaardiger te maken. Ook wordt ervoor gepleit mogelijkheden te creëren om de preventieve dwangsom ook over het gehele bezit van een huisjesmelker op te kunnen leggen.

Een conclusie die wij kunnen trekken uit dit onderzoek is dat de private actoren (branches) kennelijk niet goed in staat zijn om effectief interne problemen te signaleren en controle uit te oefenen op de eigen branche. Men zou bijvoorbeeld kunnen concluderen dat het tuchtrecht misschien wel niet functioneert. Naast inefficiënt optreden door de branches zelf valt in het onderzoek ook op dat zowel de lokale als de centrale overheid met name als het gaat om de aanpak van malafide speculatie vrijwel geheel niet in

beeld is. Eichholtz (2006) pleit in dit kader voor het oprichten van een centrale controlerende instantie. In lijn met de Autoriteit Financiële Markten zou deze toezichthouder op de vastgoedmarkt bijvoorbeeld de Autoriteit Vastgoed Markten kunnen worden genoemd.

Daarnaast zou de wet Bibob – in de optiek van sommige respondenten – sneller en breder toegepast kunnen en moeten worden. Denk aan het screenen van personen een pand willen kopen met het oogmerk om in het pand een specifieke (risicovolle) exploitatie te gaan opzetten (exploitatievergunning <sup>100</sup>). Het zou in de optiek van sommigen ook goed zijn als de vestigingswet <sup>101</sup> in combinatie met de Bibob-wet opnieuw haar intrede zou doen. Daarnaast zouden ook personen die bemiddelen (huurbemiddeling) in woonruimte gescreend kunnen worden met behulp van de Bibob-wetgeving.

Omdat er met name door huisjesmelkers veel met tussenpersonen en stromannen wordt gewerkt waardoor het moeilijk is om de juiste persoon aan te pakken, zou het goed zijn om de eigenaar van een pand – zoals deze staat vermeld bij het Kadaster – aansprakelijk te kunnen stellen voor misstanden.

Zoals aangegeven, kenmerkt de aanpak van het malafide activiteiten in en met vastgoed zich vooral door een bestuurlijke aanpak. Het verdient – in het kader van een succesvolle aanpak – aanbeveling als het Openbaar Ministerie en de regiopolitie (zeker in het geval van ernstige misstanden en criminaliteit) meer en vaker de prioriteit zouden leggen bij de strafrechtelijke aanpak van het fenomeen, zeker ook waar het de criminele activiteiten van zogenaamde ‘witteboordencriminelen’ betreft <sup>102</sup>. Zo zou de regiopolitie meer belang dienen te hechten aan financieel rechercheren en daarbinnen voor mogelijke belastingontduiking. Verder zou de introductie van een keurmerk voor bonafide woningbemiddelaars c.q. huurbemiddelaars een welkom instrument zijn voor personen aan de vraagzijde (huurders). In Amsterdam bestaat er al wel een certificering, maar de bemiddelaars die beschikken over een certificaat worden nog niet gecontroleerd. Hiernaast zou er dan ook gewerkt kunnen worden met een ‘zwarte lijst’.

Tot slot is het aan te bevelen dat er meer geïnvesteerd wordt in aangehouden illegale vreemdelingen als informatiebron in plaats van hen louter aan te houden en uit te zetten. Zij bezitten kennis over personen die hen hebben geholpen met de reis, arbeid en huisvesting.

### **III. Informatie-uitwisseling dient meer aandacht te krijgen**

Op een aantal punten zou een verbeterde communicatie de aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed kunnen ondersteunen. Allereerst zou de communicatie met

---

<sup>100</sup>. In geval van een aanvraag voor een horecaverunning kan dit wel.

<sup>101</sup>. Het gaat dan vooral om de controle op het bedrijfsplan.

<sup>102</sup>. Strafrecht als stok achter de deur als de bestuurlijke aanpak niet werkt.

betrekking tot bonafide en malafide bemiddelingsbureaus richting potentiële huurders (bijvoorbeeld richting studenten op voorlichtingsdagen) verbeterd dienen te worden. Ook zou er meer aandacht c.q. bekendheid gegeven kunnen worden aan meldpunten 'onrechtmatige bewoning en gebruik'. Daarnaast is het van belang om zorg te dragen voor een betere terugkoppeling van de afhandeling van meldingen. Dit zal uiteindelijk namelijk weer leiden tot betere en meer meldingen.

Overtreders neutraliseren regelmatig hun malafide handelen en derhalve is het aan te bevelen om meer aandacht te schenken aan c.q. voorlichting te geven over de maatschappelijke kosten en effecten van malafide praktijken in het vastgoed.

De kennis van vastgoedcriminaliteit en de aanpak ervan blijken tamelijk specialistisch. Derhalve zou het goed zijn als er op nationaal niveau meer aandacht zou zijn voor informatie-uitwisseling op deze punten. Dit pleit zowel voor datamining als het structureren van integrale handhavingteams.

Voor de aanpak is het eveneens van belang om te onderzoeken of er onder specifieke en nader te duiden omstandigheden mogelijkheden zijn informatie-uitwisseling met branches te verruimen.

#### **IV. Neem een aantal specifieke maatregelen met betrekking tot specifieke actoren**

In algemene zin blijkt uit dit exploratieve onderzoek dat nader onderzoek naar de verschillende door ons beschreven actoren – zoals woningbouwcorporaties, makelaars, taxateurs – noodzakelijk is. Het gaat er daarbij om meer zicht te krijgen op de werkwijze, maar ook om een beeld te krijgen van de omvang de problematiek.

Met betrekking tot een aantal belangrijke actoren is het – in het kader van het terugdringen van (de kans op) malversaties – aan te bevelen om gerichte maatregelen te treffen.

Met betrekking tot de financiers, makelaars, taxateurs en notarissen is het van belang om het fraudebewustzijn te verhogen. Dit zou gestalte kunnen krijgen via cursussen of door lijsten met fraude-indicatoren aan te bieden. In dit kader zou er onderzoek verricht kunnen worden om een checklist te ontwikkelen om hypotheekfraude te kunnen signaleren.

Gegeven het kosten-baten denken lijken financiële sancties weinig effectief. De Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005) stelt in haar rapportage voor binnen haar eigen tuchtrecht het sanctiesysteem te heroverwegen. Wij voegen daaraan toe om branchebreed de transparantie en het toezicht in de diverse betrokken branches te vergroten. Hiertoe zijn diverse mogelijkheden:

- Laat taxateurs, hypotheekbemiddelaars en makelaars uitsluitend in hun eigen werkgebied – waarover ze de juiste expertise bezitten – taxeren;
- Neem standaard de verkoophistorie (prijzen) van een pand op in een taxatierapport;
- Laat de notaris in de akte verplicht melding maken van ABC-transacties;



- Vanuit het BFT zou er meer toezicht moeten zijn op de geldstromen van de notaris (in het bijzonder de 3<sup>e</sup> geldrekening).

Uit het onderzoek komt naar voren dat executieveilingen binnen de malafide activiteiten in het vastgoed een punt van zorg zijn. Dit is een zeer gesloten circuit met eigen informele spelregels. Om hier iets aan te doen zou het NHG vertegenwoordigers van banken (bijvoorbeeld de NVB) moeten verplichten tot een betere controle op executieveilingen (denk aan uitwinningprocedures). Ook zou het mogelijk gemaakt kunnen worden om bepaalde personen uit te sluiten van deelname aan de veiling.

Rigoreuzer is het als banken zouden overwegen om een ander veilingstelsel te introduceren, bijvoorbeeld door te werken met inschrijvingen of internetverkoop. In beide gevallen neemt de transparantie toe en is het mogelijk om de macht van malafide handelaren te breken en de geveilde panden toegankelijker te maken voor individuele kopers.

In dit kader is het aan te bevelen om enerzijds diepgravender onderzoek te doen naar de actoren binnen de executieveilingen en anderzijds is het van belang om internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren naar een uniforme regeling voor het veilen van panden.

#### **V. Heb oog voor flankerend beleid bij het voorkomen van misstanden op de woningmarkt**

Het fenomeen onrechtmatige bewoning van panden heeft zeker in sommige grote steden een directe relatie naar seizoenarbeid en illegaliteit. Het zou derhalve goed zijn dat in de aanpak van het fenomeen onrechtmatige bewoning de blik ook verruimd wordt naar de andere fenomenen. Als er behoefte is aan seizoenarbeid door bijvoorbeeld Oost-Europeanen zal er ook gezorgd moeten worden (flankerend beleid) voor voldoende tijdelijke huisvesting<sup>103</sup>.

Daarnaast moet gezorgd worden voor voldoende huisvesting voor studenten en starters op de arbeidsmarkt omdat nu de doorstroom van studenten naar de reguliere woningmarkt wordt beperkt.

Malafide speculatie met vastgoed en oneigenlijk gebruik van panden kan blijkens onderhavig onderzoek verweven zijn met andere vormen van ernstige criminaliteit (witwassen, *underground banking*, drugscriminaliteit, vrouwenhandel, et cetera). Een bredere benadering van het fenomeen – in termen van politie- en justitieaandacht – lijkt dan ook op haar plaats. Gezien de verwevenheid van malafide exploitatie en speculatie met ernstige criminaliteit en illegaliteit verdient het aanbeveling om vanuit verschillende Ministeries aandacht aan de problematiek te schenken.

---

<sup>103</sup>. Sommige respondenten geven aan dat uitzendbureaus die bemiddelen voor seizoenarbeiders ook zorg zouden moeten dragen voor tijdelijke huisvesting en de registratie daarvan.

## 5.8 Epiloog

In dit rapport is verslag gedaan van een exploratief en beschrijvend onderzoek naar de aard, actoren en aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed. Wie op zoek gaat naar malafide praktijken zal deze in elke sector vinden. Het beeld dat in dit rapport van de vastgoedsector wordt geschetst is tamelijk negatief, maar moet niet overdreven worden. De malafide activiteiten betreffen immers slechts een klein percentage van de activiteiten in de vastgoedsector. Het onderzoek gaat dan ook niet over de bonafide activiteiten die dagelijks in de diverse branches die zich bezighouden met vastgoedbeheer, vastgoedtransacties en vastgoedgebruik plaatsvinden.

Op basis van open bronnen, zoals literatuur, kranten, gegevens van het Kadaster en veilinghuizen, internet en interviews met lokale en landelijke experts, is ingezoomd op en wordt een beeld gegeven van de malafide verschijningsvormen binnen de exploitatie en speculatie van vastgoed. Ook is inzichtelijk gemaakt welke actoren daarbij een rol spelen.

Op basis van dit onderzoek is het niet mogelijk inzicht te geven in de omvang van de malafide praktijken, maar is wel inzichtelijk gemaakt welke kwetsbaarheden er zijn en binnen welke branches malafide praktijken plaatsvinden.

Als onderzoekers hechten wij er waarde aan om aan te geven dat malafide praktijken in het vastgoed verwevenheid lijken te hebben met andere belangrijke maatschappelijke fenomenen c.q. problemen. Zo is er een duidelijke relatie met illegale vreemdelingen (huisvesting, verblijf, arbeid) en lopen er ook relaties naar ernstige vormen van criminaliteit (witwassen, afrekeningen, georganiseerde misdaad, vrouwenhandel, drugscriminaliteit).

Het onderzoek laat zien dat de aanpak van het fenomeen voor een belangrijk deel nog in de kinderschoenen staat. Als er al aanpak is dan richt deze zich vooral op de malafide exploitatie van panden. De aanpak van malafide speculatie en met name de verbreiding van het fenomeen naar ernstige criminaliteit en illegaliteit verdient veel meer aandacht.

Aangegeven is dat binnen de aanpak zowel de landelijke overheid als de lokale overheid, de branches en burgers een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Met name in dit laatste hoofdstuk hopen wij een aantal aanzetten te hebben gegeven voor een intensivering en verbetering van bestaand dan wel een introductie van nieuw beleid en aanpak. Een aantal, want zoals gezegd, ligt hier een eerste beschrijving van een criminologisch zeer interessant, breed maar ook zeer complex fenomeen wat met dit onderzoek geprobeerd is te ontrafelen.

Het is dan ook goed dat er door het WODC een eerste vervolgonderzoek is gestart waarbinnen op basis van strafrechtelijk opsporingsonderzoek gedetailleerder ingegaan wordt op een aantal concrete strafzaken; op de daders en andere betrokken actoren, de samenwerkingsverbanden, de winsten, de samenhang met andere vormen van criminaliteit en de financieel economische kant van het verhaal.

## Lijst met afkortingen

AMFI	- Aanpak Malafide Structuren rond Illegalen
ASW	- Amsterdams Steunpunt Wonen
BFT	- Bureau Financieel Toezicht
Bibob	- Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BKR	- Bureau Krediet Registratie
CCV	- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
COS	- Centrum voor Onderzoek en Statistiek
CWI	- Centrum voor Werk en Inkomen
DS+V	- Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
DSO	- Dienst Stedelijke Ontwikkeling/Dienst Stadsontwikkeling
FIOD	- Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GBA	- Gemeentelijke Basisadministratie
GSB	- Grotestedenbeleid
KNB	- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KvK	- Kamer van Koophandel
MOT	- Melding Ongebruikelijke Transacties
NHG	- Nationale Hypotheek Garantie
NMa	- Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVB	- Nederlandse Vereniging van Banken
NVM	- Nederlandse Vereniging van Makelaars
OM	- Openbaar Ministerie
OZB	- Onroerende-zaakbelasting
RIF	- Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
RVT	- Register Vastgoed Taxateurs
SFH	- Stichting Fraudebestrijding Hypotheken
SIOD	- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SR	- Wetboek van Strafrecht
VROM	- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM-IOD	- VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst
VVE	- Vereniging van Eigenaren
WBR	- Wet op Belastingen van Rechtsverkeer
WEV	- Waarde in het Economische Verkeer
WODC	- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOZ	- Waardering Onroerende Zaken



## Geraadpleegde bronnen

- Aalbers, M. (2002). Redlining in Rotterdam (scriptieprijs 2002).
- Aalbers, M. (2004). Als de banken zich terugtrekken nemen de speculanten het over. Woningmarkt, drugsmarkt en migranten in de Rotterdamse Millinxbuurt. In: Agora, vol. 20, nr. 3.
- Adviescommissie huisvesting buitenlandse werknemers (2001). Legale Arbeid: Adequate handhaving en goede huisvesting. Eindadvies van de adviescommissie huisvesting buitenlandse werknemers aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas.
- Afdeling Bestuursinformatie (2005). Regionale Woningmarktmonitor 2005. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Afdeling Bestuursinformatie (2006a). Utrecht Monitor 2006. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Afdeling Bestuursinformatie (2006b). Bevolking van Utrecht per 1 januari 2006. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- AFM (2005). Vastgoed-CV's en maatschappen: een verkennende analyse. Amsterdam: AFM.
- Algra, W. (2005a). De echte huur was 350 euro. Trouw, 4 januari 2005.
- Algra, W. (2005b). Aanbellen in Nederland is een zeldzaamheid; Huisvesting niet blij met Nederlandse aanpak van woonfraude. Trouw, 11 juni 2005, pp. 2.
- ANP (2005). Forse stijging hypotheekfraude. Algemeen Nederlands Persbureau, 8 april 2005.
- Assurantie Magazine (2005). Fraude met taxatierapport moeilijk te bestrijden. Assurantie Magazine, 27 mei 2005.
- Ayadi, Malika el (2004). Rotterdam-Zuid: De rijken verspreiden. Trouw, 10 februari 2004.
- Bartels, S.E. (2003). Fout vastgoed. FEM Business, 20 september 2003.
- Beek, H. van der (2005). Nieuwe actie tegen illegale hotels. Het Parool, 4 november 2005, pp. 13.
- Benseddik, A. en M. Bijl (2004). Onzichtbaar achter glas. Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland. Den Haag: Stek, Okia.
- Bestuursdienst (2004). Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor Den Haag 2004. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Beursplein 5 (2001). Huizen: 'Goed instapmoment voor huisjesmelkers'. In: Beursplein 5, vol. 19, afl. 51-52.
- Beusekamp, W. (2005). Amsterdam pakt illegale huur aan. De Volkskrant, 11 februari 2005, pp. 3.

- Blokker, B & A. Visser (1993). Klucht rond woningsplitsing kan wethouder de kop kosten. NRC Handelsblad, 27 oktober 1993, pp. 2.
- Bouman, P.J. en W.H. Bouman (1952). De groei van de grote werkstad: Een studie over de bevolking van Rotterdam. Assen: Van Gorcum.
- Bovenkerk, F. et al. (2005). Bedreigingen in Nederland. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.
- Brink, G. van den (1996). De grote overgang: Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan. Woensel 1670-1920. Nijmegen: Uitgeverij Sun.
- Brounen, D. en P. Neuteboom (2006). Starters op de woningmarkt. Rotterdam: RSM Erasmus University en WEC.
- Bunt, J. van de (2006). De Executieveiling, een bespreking van de maatschappelijke problematiek, criminaliteit en problemen ten aanzien van het veilen zelf. Utrecht: Universiteit Utrecht (afstudeerscriptie Notarieel Recht).
- Bureau Bibob (2003). Handreiking beleidslijn subsidies. 31 juli 2003.
- Burgers, J. (1996). Natte vingers en vuile handen. Migrantenstudies, nr. 1. pp. 129-141.
- Burgers, J. (1999). De huisvesting van illegalen. In: J. Burgers and G. Engbersen (red.). De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam. Amsterdam, Boom, pp. 88-117.
- Burgers, J. en G. Engbersen (red.) (1999). Illegale vreemdelingen in Rotterdam. De ongekende stad. Deel 1. Amsterdam: Boom.
- Commissie Hammerstein (2005). Het beste van twee werelden (Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt).
- Cornelius, W.A., P. Martin & J.F. Hollifield (Eds.) (1994). Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford, California: Stanford University Press.
- Cornelissen, P. (2005). Makelaardij of maffia? Vlaardingen: Muurlink Design.
- Cornish, D. & R.V. Clarke (eds.) (1986). The Reasoning Criminal. New York: Springer-Verlag.
- Cornish, D. & R.V. Clarke (1998). Understanding Crime Displacement: An application of Rational Choice Theory. In: S. Henry & W. Einstadter. Criminology Theory Reader. New York: New York University Press.
- COS (2006). Kerncijfers Rotterdam 2006. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.
- Decker, P. de (2003). De nieuwe woningnood – Wonen à la Flamande – Ingrediënten: Verkrotting, huisjesmelkerij en eigendoms promotie. In: Agora, vol. 19, afl. 2.
- Depla, S. en J. Veenendaal (2005). Initiatiefnota 'Aanpakken van huisjesmelkers: pak de huizen af'. Brief aan de Voorzitter van de Kamer der Staten-Generaal. 13 juni 2005.

- De Telegraaf (2005). Zeepbel vastgoed-cv spat over enkele jaren uiteen. De Telegraaf, 15 april 2005, pp. 31.
- De Volkskrant (2004). Actie tegen illegale bewoning. De Volkskrant, pp. 4 september 2004.
- De Volkskrant (2005a). Mogelijkheden om huisjesmelkers aan te pakken zijn onvoldoende. De Volkskrant, 16 juni 2005.
- De Volkskrant (2005b). Fraude in Utrechtse straat. De Volkskrant, 29 september 2005, pp. 3.
- De Volkskrant (2006). Adressenbestand ernstig vervuild. De Volkskrant, 31 oktober 2006.
- Dienst Onderzoek en Statistiek (2005). Amsterdam in Cijfers 2005. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling (2006). Ontwikkeling Koopmarkt: Den Haag en Haaglanden, 2<sup>e</sup> helft 2005 en het jaar 2005. Halfjaarbericht Koopmarkt, nr. 14. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Dienst Wonen (2006a). Wonen in Amsterdam 2005. Eerste resultaten: woningvoorraad en inkomens. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Dienst Wonen (2006b). Wonen in Amsterdam 2005. Leefbaarheid: tevredenheid Amsterdammers toegenomen, vervuiling nog steeds grootste probleem. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- DS+V (2004). Uitvoeringsprogramma 'Het souterrain van de Rotterdamse Woningmarkt': Uitvoeringsprogramma 2004. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Eerenbeemt, M. van den & J. Meeuw (2005). Van de angstige laatste jaren vastgoedbaat Willem Endstra. De Volkskrant, 14 mei 2005, pp. 28.
- Eerenbeemt, M. van den (2006). Cafébaas groef losgeld Heineken op. De Volkskrant, 11 juli 2006, pp. 1.
- Eichholtz, P. (2006). Een AFM voor de vastgoedmarkt. Justitiële Verkenningen, jrg. 32, nr. 2.
- Elsevier (2004). Illegalen zijn goud geld voor koppelbazen, huisjesmelkers en werkgevers. In: Elsevier, vol. 60, afl. 39.
- Elster, J. (1989). The cement of society: A study of social order. Cambridge: CUP.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005). Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun et al. (2002). Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overeenkomst, verblijf en uitzetting. Rotterdam: RISBO. Den Haag: WODC.
- Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla (1999). De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen. Amsterdam, Boom.
- Gelder, H. van (2005). Telefoontjes bezwarend voor VHS-baas Maas. De Volkskrant, 3 augustus 2005, pp. 7.

- Gemeente Den Haag (2005). Kerncijfers Den Haag 2005. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag et al. (2005). Samenwerkingsconvenant; Aanpak financiering huisjesmelkers. 1 december 2005.
- Gemeente Rotterdam (2006). G4 brief onrechtmatige bewoning. Brief namens de G4 wethouders Stedelijke Vernieuwing aan de Minister van VROM (april 2006).
- Gestel, B. van (2006). Nieuws, beleid en criminaliteit. Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders. Amsterdam: Uitgeverij Aksent.
- Groenendijk, P. (2005). Truc leidt tot verloedering. Algemeen Dagblad, 20 augustus 2005: pp. 5.
- GSB Blad (2005). Oorlog aan de huisjesmelker: Digitale koppeling van bestanden bemoeilijkt illegale bewoning. In: GSB Blad, jrg 6, nr. 1.
- Haagsche Courant (2005). Strijd met Rijk over huisjesmelkers. 10 februari 2005.
- Handhaving (2002). Tiplijn helpt tegen malafide verhuur. In: Handhaving, nr. 6.
- Heeswijk, V.J.A.C. van, M.J.W. van Ingen, A.W. Jongbloed en R. Westrik (2005). De executieveiling, enige aspecten nader toegelicht. Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Hermans, L.M. (1901). Krotten en Sloppen. Een onderzoek naar den woningtoestand te Amsterdam, ingesteld in opdracht van den Amsterdamschen Bestuurdersbond. Amsterdam: Uitgever S.L. van Looy.
- Het Parool (2006). Gemeente daagt Schiphol. Het Parool, 17 februari 2006: pp. 99.
- Heuvel, J. van den (2004). Vastgoedmagnaat mogelijk vervolgd. De Telegraaf, 13 mei 2004, pp. 7.
- Hoorn, F. van (2004). Schaduweconomie. Elsevier, 25 september 2004.
- Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt, J. Struiksma (2005). Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Humo (2002). Krot & Co: Huisjesmelkers. In: Humo, afl. 31.
- Keunen, Y. (2004). Huisjesmelken uit de hand gelopen, aantal illegale kamers in Rotterdam kan wel 20.000 zijn. Algemeen Dagblad Rotterdam, 19 februari 2004.
- Kleemans, E., M. Brienen en H. van de Bunt, m.m.v. R. Kouwenberg, G. Paulides en J. Barendsen (2002). Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor. Onderzoek en beleid, nr. 198. Den Haag: WODC.
- Kloosterboer D., A. Potmis, K. Wedad en M. Terlemis (2002). We willen gewoon werken en belasting betalen. Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen in Den Haag. Vakbond van Illegale Arbeiders.



- Kloosterboer, D. (2006). Lokale media en de acties tegen illegalen. *Ravage Digitaal*, 2 augustus 2006.
- Köbben, A.C. (2005). Bestuurlijke blokkades. Reactie op het rapport 'Het Van Traa project' van de Vrije Universiteit. Notitie Directie Openbare Orde en Veiligheid. Van Traa-team, Gemeente Amsterdam.
- Laat, R. de (2002). De Verhuurder en de wietplantage. *Steengoed*, pp. 22.
- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen et al. (2004). Wijken voor illegalen: Over ruimtelijk spreiding, huisvesting en leefbaarheid. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Leun, J. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden (1998). Illegaliteit en criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Leun, J. van der en L. Vervoorn (2004). Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel. Amsterdam: Boom.
- Mahler, S.J. (1995). *American dreaming: Immigrant life on the margins*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Meerhof, R. en M. Rengers (2004a). Malafide huisbazen vrijuit. *De Volkskrant*, 10 september 2004.
- Meerhof, R. en M. Rengers (2004b). Gemeente Rotterdam zelf zit fout. *De Volkskrant*, 31 augustus 2004.
- Meerhof, R. (2005). Agenten ontslagen na hypotheekfraude. *De Volkskrant*, 31 augustus 2005.
- Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag (2005). Rapportage Januari 2004 – Juni 2005. Amsterdam: Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag.
- Meloen, J., R. Landman et al. (2003). Buit en besteding: Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdadig geld. Den Haag, Elsevier Overheid.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Staatssecretaris van Financiën (2004). *Integrale Aanpak Vrijplaatsen*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (3 juni 2004).
- Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2004). *Illegalennota*. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (23 april 2004).
- Minister van Justitie (2005). *Executieveilingen en hypotheekfraude*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (15 juni 2005).
- Moll, H. (2004). Appartement voor toerist of crimineel: Geen vergunning voor omstreken Amsterdams bemiddelingsbureau. *NRC Handelsblad*, 10 augustus 2004, pp. 2.

- Moore, S.F. (1978). *Law as Process; An Anthropological Approach*. Londen etc.: Routledge & Kegan Paul.
- Nederlands Juridisch dagblad (2006). Geen schending geheimhouding en verschoningsrecht van ABC-constructies verdachte notaris. *Nederlands Juridisch Dagblad*, 29 september 2006.
- NMa (2006). NMa pleit voor betere en grotere huizenveilingen, persbericht 18-01-2006.
- NRC Handelsblad (2006). Weer corporatie onder curatele. *NRC Handelsblad*, 28 januari 2006, pp. 21.
- Nuij, T.J.W. en A.J. Aanstoot (2004). *Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe): Achtergronden, instrumenten, best-practices*. Arnhem: VROM-Inspectie.
- NVB (2005a). *Jaarverslag 2005. Nederlandse Vereniging van Banken*.
- NVB (2005b). Belangrijke stappen richting hypotheekfraude. *NVBulletin*, nr. 8, december 2005: pp. 11.
- Olde Monnikhof, T. (2005). Publiek-private jacht op hypotheekfraudeur. *Het Financiële Dagblad*, 27 augustus 2005.
- Parenti, M. (2004). *De moord op Julius Caesar: Historische mythes over democratie*. Berchem: Uitgeverij EPO.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake Opsporing*. Den Haag SDU.
- Parlevliet, A.L. (2004). De AMFI-methode: Methoden door de politie gebruikt bij de aanpak van huisjesmelkers in Den Haag. Juni 2004.
- Pelikaan, A. et al. (2005). *Experiment bestrijding woonfraude bij de Nieuwe Unie*. Rotterdam: SEV.
- Portes, A. (ed.) (1995). *The economic sociology of immigration: Essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- Princen, M. (2002). Endstra is uitgekaart. *FEM de Week*, 5 oktober 2002.
- Princen, M. (2003). Fout Vastgoed. In: *FEM Business*, no. 95.
- Programmabureau Veilig (2006a). *Zienswijzen Rotterdam/project Alijda-panden; t.b.v. hoorzitting donderdag 19 januari 2006. Brief aan de Vaste Commissie van VROM in de Tweede Kamer der Staten-Generaal (16 januari 2006)*.
- Programmabureau Veilig (2006b). *Veiligheidsindex 2006. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Rengers, M. (2005a). Ook oplichters hebben geen normbesef meer; Veilingzaal blijft domein van malafide handelaren, aan misstanden is na jaar van overleg niets veranderd. *De Volkskrant*, 5 april 2005, pp. 7.

- Rengers, M. (2005b). Hypotheekfraude neemt fors toe. De Volkskrant, 8 april 2005: 7.
- Rengers, M. (2005c). Aanhoudingen in Rotterdamse vastgoedwereld. De Volkskrant, 17 september 2005, pp. 7.
- Rengers, M. (2006). Baas PWS ontslagen om fraude. De Volkskrant, 10 februari 2006, pp. 9.
- Rigo Research en Advies (2003). Inzicht in wonen in Den Haag: Basispublicatie WBO 2002. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Rogier, L. (2006). Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving. Oratie prof. mr. L.J.J. Rogier, 16 maart 2006. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Salome, R. (2004). Politie vindt cocaïnewasserij in Den Haag. Haagsche Courant, 20 oktober 2004.
- Sassen, S. (1991). The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- Scheltema, T. (2005). Hee Jan! Ben jij die voetjesstraat nog kwijtgeraakt? Veilig veilen anno 2005. Notariaat Magazine, 5(8), augustus 2005.
- Schrijer, D. (2005). Alarm over fraude met hypotheke, Algemeen Dagblad Rotterdam, 21 april 2005.
- SEV (2005). Aanpak voor onrechtmatige bewoning. Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders.
- SEV (2006). Atlas voor Gemeenten en Sociaal Cultureel Planbureau: Kaskaart van Nederland. Rotterdam: SEV.
- SGBO (2004). Illegalen in beeld? Een inventarisatie in gemeenten. Den Haag: SGBO.
- Siegel, D. (2005). Russische Bizniz. Amsterdam: Meulenhoff.
- Stadsdeel Centrum (2005a). Expertmeeting aanpak illegale doorverhuur. Amsterdam: Gemeente Amsterdam. 17 november 2005.
- Stadsdeel Centrum (2005b). Verslag van de expertmeeting aanpak illegale doorverhuur. Amsterdam: Gemeente Amsterdam. 17 november 2005.
- Staring, R., G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen en A. Weltevrede (2005). De sociale organisatie van mensensmokkel. Amsterdam: Kerckebosch.
- Staring, R. (2001). Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Rotterdam. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Stil, H. (2005). Beleggersdrama in Playa Laguna; Onderpand blijkt 14 miljoen minder waard te zijn. Het Parool, 8 april 2005, pp. 27.

- Sykes, G. & D. Matza (1957). Techniques of Neutralisation: A Theory of Delinquency. In: American Sociological Review, vol. 22, pp. 664-670.
- Teeffelen, G.J. van (2006). Eenvijfde van Nederlandse vastgoedfondsen in geldnood. De Volkskrant, 4 juli 2006, pp. 9.
- Toet, J. et al. (2006). Volksgezondheidsmonitor Utrecht 2005. Themarapport Zorg voor Sociaal Kwetsbaren. Utrecht: GG&GD Utrecht.
- Trouw (2006). Aanpak van wietteelt in Utrecht succesvol. Trouw, 3 maart 2006, pp. 6-7.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). Illegalennota. Motie Dijsselbloem. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2003-2004, 29 537, nr. 6.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005a). Illegalennota. Verslag van een algemeen overleg.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005b). Regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek). Voorstel van Wet. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2004-2005, 30 091, nr. 2.
- Unger, B., M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioic, K. Wokke and G. Rawlings (2006). The amounts and the effects of money laundering. Report for the Ministry of Finance. Utrecht: Utrecht School of Economics.
- Van Traa-team (2005). Eindrapport Project "Doorzon". Amsterdam: Gemeente Amsterdam. Oktober 2005.
- Verlaan, J. (2005). Dankzij een junk de burens goedkoop uitkopen. NRC Handelsblad, 15 juni 2006.
- Vijselaar, J. (2004a). 'Kleine notaris wordt misbruikt door grote crimineel': VU-criminologe pleit voor duidelijke normstelling integer handelen, Notariaat Magazine, 4(5), mei 2004.
- Vijselaar, J. (2004b). Waar blijft de notaris als poortwachter van het rechtsverkeer? Rotterdams Alijda-project roept vraagtekens op over rol notaris, Notariaat Magazine, 4(10), oktober 2004.
- Vos, C. (2001). Fiscus straft 'te actieve' verhuurder af. De Volkskrant. 3 maart 2001.
- VROM-Inspectie (2003). Monitor onrechtmatige bewoning: Onderzoek naar het optreden tegen onrechtmatige bewoning door de zestig grootste gemeenten. Arnhem: Vrom-Inspectie Regio Oost.
- VROM-Inspectie (2004). Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe?), achtergronden, instrumenten, best practices. Arnhem: Vrom-Inspectie Regio Oost.
- Wisse, R. en J. Vijselaar (2006). Vijftien jaar ervaring met klachten: Gebrekkig cijfermateriaal maakt harde conclusies onmogelijk. Notariaat Magazine, nr. 6/7, juni/juli 2006.
- Zuidam, M. en D.H. Grijpstra (2004). Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid. Leiden: Research voor Beleid (B2818).

**Bijlage 1 – Lijst met deelnemende organisaties**

Interviews (\*) en expertmeeting (#)

	<b>Organisatie</b>	<b>Regio</b>
*	Amsterdams Steunpunt Wonen	Amsterdam
* #	Arrondissementsparket Den Haag	Den Haag/Bovenregionaal
*	Bank of Scotland	Bovenregionaal
*	Bank of Scotland	Bovenregionaal
* #	Belastingdienst	Bovenregionaal
*	Belastingdienst/Alijda, gemeente Rotterdam	Rotterdam/Bovenregionaal
*	Bestuursdienst/Amfi, gemeente Den Haag	Den Haag
*	Bewonerscomité	Den Haag
* #	Bouwbeheer, gemeente Utrecht	Utrecht
#	Bureau Financieel Toezicht	Bovenregionaal
*	Bureau Zoeklicht, gemeente Amsterdam	Amsterdam
*	Dienst Wonen, gemeente Amsterdam	Amsterdam
*	DS+V, gemeente Rotterdam	Rotterdam
*	DSO, gemeente Den Haag	Den Haag
* #	DSO, gemeente Den Haag	Den Haag
*	DSO, gemeente Den Haag	Den Haag
*	Eerste Amsterdamse Onroerend Goed Veiling	Amsterdam
*	Expert bestuurlijke aanpak	Amsterdam/Bovenregionaal
#	Financieel Economische Recherche, Politie Utrecht	Utrecht
*	Financiële Recherche, Politie Haaglanden	Den Haag
#	Financiële Recherche, Politie Amsterdam-Amstelland	Amsterdam
#	Financiële Recherche, Politie Amsterdam-Amstelland	Amsterdam
#	FIOD-ECD	Bovenregionaal
*	Huurdersvereniging Amsterdam	Amsterdam
*	Hypotheekbemiddelaar	Bovenregionaal
*	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Bovenregionaal
*	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Bovenregionaal
*	Kring Notarissen Zuid	Bovenregionaal
*	Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag, Amsterdam	Amsterdam
*	Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag, Amsterdam	Amsterdam
* #	Ministerie van VROM (IOD)	Bovenregionaal
#	Ministerie van VROM (IOD)	Bovenregionaal
#	Multidisciplinair Interventieteam Utrecht – 't Gooi	Utrecht
* #	NVB/SFH	Bovenregionaal
*	NVM, Kring Zuid	Bovenregionaal
#	Programma Bureau Veilig, gemeente Rotterdam	Rotterdam
* #	Programma Bureau Veilig, gemeente Rotterdam	Rotterdam

*	Programma Bureau Veilig, gemeente Rotterdam	Rotterdam
*	Recherche, regiopolitie Amsterdam-Amstelland	Amsterdam
*	Fraude-expert	Bovenregionaal
*	Taxateur	Bovenregionaal
*	AWV	Amsterdam
* #	Van Traa-team, gemeente Amsterdam	Amsterdam
*	Vastgoedbelang	Bovenregionaal
*	Vergunningen, Stadsdeel Centrum, Amsterdam	Amsterdam
*	Vergunningen, Stadsdeel Centrum, Amsterdam	Amsterdam
*	Vreemdelingenpolitie/Amfi	Den Haag
*	Wijkbeheer, Stadsdeel Zuidoost, Amsterdam	Amsterdam
*	Wonen, Dienst Stadsontwikkeling, gemeente Utrecht	Utrecht
*	Woningcorporatie	Den Haag

## **Bijlage 2 – Topiclijst interviews**

### **Algemene Topiclijst Malafide activiteiten in de vastgoedsector**

Naam Respondent:

Functie:

Organisatie:

Datum:

Locatie:

Start interview:

Einde interview:

#### **I. Exploitatie: Verschijningsvormen, omvang en ernst**

1. Aard van de activiteiten
  - Verhuur (il)legalen
  - Prostitutie
  - Drugsdealpanden/wietteelt
  - Mensensmokkel
  - Overig
2. Aan exploitatie gerelateerde 'criminele' activiteiten
  - Huursubsidiefraude
  - Uitkeringsfraude
  - Documentfraude
  - Illegale arbeid
  - Overig
3. Welke malafide activiteiten komen het meest voor/ komt u het meeste tegen?
4. Waar en in welke wijken bevinden zich de 'problematische panden' (onderscheid sociale woningbouw en particulier woningbezit)
5. Waarin onderscheidt deze stad zich voor wat deze problematiek betreft van de andere G4-steden?
6. In hoeverre is dit onderscheid afhankelijk van de couleur locale?
7. Hoe vinden huurders en verhuurders elkaar?
  - Illegale bemiddelingsbureaus
  - Tussenpersonen
  - Bepaalde circuits
8. Ernst van de problematiek
  - Omvang groep exploitanten
  - Omvang groep huurders in verhouding tot totale aanbod
  - Omvang probleem panden (uitgesplitst naar type activiteit)
  - Overig

9. Wie gaan er achter de huiseigenaren schuil? Wat is het profiel van...?
  - Etniciteit
  - Omvang
  - Duurzaamheid
  - Motivatie
  - Overig
10. Wie gaan er achter de huurders schuil? Wat is het profiel van...?
  - Etniciteit
  - Legale status
  - Eventuele andere te duiden groepen
  - Overig
11. Wat is de reden dat deze huurders zich in handen begeven van huisjesmelkers?
  - Geen andere keuze
  - Op andere manier gedwongen
12. Welke andere actoren spelen een rol bij exploitatie (onderscheid motivatie en opbrengsten)
  - Gemeente
  - Woningbouwverenigingen
  - Makelaars
  - Notarissen
  - Leden eigen gemeenschap
  - Werkgevers/uitzendbureaus
  - Overig
13. Wie zijn het slachtoffer van deze activiteiten en tot welke problematische situaties leiden deze? (uitwerken naar de aard van de verschillende activiteiten)
  - Gevaarlijke situaties voor de bewoners
  - Overlast in de buurt
  - Overbewoning
  - Criminaliteit
  - Ziet u de huurders als slachtoffer?
  - Overig
14. Ontwikkelingen in deze problematiek
15. Achterliggende oorzaken voor deze ontwikkelingen?
16. Eventuele betrokkenheid georganiseerde misdaad

**Exploitatie: Aanpak**

17. Welke aanpak staat er tot jullie beschikking om de verschillende activiteiten tegen te gaan?
  - In hoeverre worden bepaalde wettelijke middelen die specifiek ingevoerd zijn voor deze aanpak gebruikt? (Wet Victor/Victoria en Wet Bibob: worden er wel eens vergunningen geweigerd?)
18. Wie zijn betrokken bij de aanpak en wie zouden er nog betrokken kunnen worden?
19. Hoe effectief is deze aanpak?



- Resultaten
  - Succes stadsontwikkelingsprojecten
  - Convenanten
  - Samenwerking/toegang systemen
  - Capaciteit/prioriteit/kennis
  - Wetgeving
  - Doorrechercheren
  - Andere knelpunten
20. Is de aanpak voldoende effectief en waar liggen mogelijkheden tot verbetering? (onderscheid landelijke versus lokale aanpak en bestuurlijke boete versus strafrechtelijke vervolging)
21. Waarin onderscheidt deze stad zich voor wat betreft de aanpak van de andere G4-steden?
22. In hoeverre wordt de kennis goed geborgd of is er alleen sprake van tijdelijke projectaanpak?
23. Wie zou eventueel toezicht moeten houden?

## **II. Speculatie: Verschijningsvormen, omvang en ernst**

24. Hoe kopen huisjesmelkers hun panden aan?
- Hoe slagen kopers er in de prijs laag te houden bij aankoop
25. Hoe verkopen huisjesmelkers hun panden?
- Hoe slagen kopers er in de prijs hoog te houden bij verkoop
26. Waar kopen huisjesmelkers hun panden aan?
- Onderhands
  - Via veilingen
  - Via afspraken met makelaars
  - Onderling
  - Van gemeente
27. Wie faciliteren de huisjesmelkers in hun aankoop?
- Rol van makelaars
  - Rol van taxateurs
  - Rol van notarissen
  - Rol van hypotheekverstrekkers
  - Corrupte/informele contacten (bijvoorbeeld gemeentefunctionarissen)
  - Andere actoren dan deze?
28. Wie faciliteren de huisjesmelkers in hun verkoop?
29. Wat voor panden worden gekocht/verkocht
- Steeds dezelfde panden of verschillende
  - Bepaalde wijken
  - Wat is het profiel van panden die gevoelig zijn voor malafide exploitatie
  - Handel in panden waar een gemeentelijke aanschrijving op rust
30. Welke criminele activiteiten gaan gepaard met speculatie in panden?
- Hypotheekfraude
  - Vervalste taxatierapporten

- Samenspanning makelaars
  - Prijsafspraken
  - *Redlining* banken (dader)
  - Oplichting banken (slachtoffer)
  - Frauduleuze notarissen
  - Witwassen
  - Anderszins
31. Omvang speculatie in uw stad
- Zijn er indicaties dat er veel wordt gespeculeerd? (bijv leegstaande huizen of weinig onderhoud)
32. Waarin onderscheidt deze stad zich voor wat deze problematiek betreft van de andere G4-steden?
33. In hoeverre is dit onderscheid afhankelijk van de couleur locale?
34. Is er sprake van specifieke ontwikkeling in de aan/verkoop van panden? (bijvoorbeeld grote roulatiesnelheid)
35. Is er zicht op de omvang van de winsten die er behaald worden met de speculatie van panden? Bij wie komende deze winsten terecht en is er zicht op wat er met deze winsten gebeurt?
36. Welke andere motivatie bestaat er voor betrokkenen om te faciliteren? (bijvoorbeeld onder druk gezet)
37. Wat is de omvang van de schade en wie heeft er schade?

#### **Speculatie: Aanpak**

38. Welke aanpak staat er tot jullie beschikking om de verschillende activiteiten tegen te gaan?
39. Wie zijn betrokken bij de aanpak en wie zouden er nog betrokken kunnen worden?
40. Hoe effectief is deze aanpak?
- Resultaten
  - Succes stadsontwikkelingsprojecten
  - Convenanten
  - Samenwerking/toegang systemen
  - Capaciteit/prioriteit/kennis
  - Wetgeving
  - Doorrechercheren
  - Andere knelpunten
41. Is de aanpak voldoende effectief en waar liggen mogelijkheden tot verbetering? (onderscheid landelijke versus lokale aanpak en bestuurlijke boete versus strafrechtelijke vervolging)
42. Waarin onderscheidt deze stad zich voor wat betreft de aanpak van de andere G4-steden?
43. In hoeverre wordt de kennis goed geborgd of is er alleen sprake van tijdelijke projectaanpak?
44. Wie zou eventueel toezicht moeten houden?

### **III. Algemene vragen**

45. In hoeverre heeft u kennis van lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar malafide praktijken in de vastgoedhandel?
46. Welke andere respondenten hebben specifieke kennis en zouden wij moeten benaderen? (onderscheid lokaal en landelijk)

### **IV. Topiclijst per beroepsgroep**

47. Welke omstandigheden zijn van invloed op 'frauduleus gedrag' van de facilitator?
48. Is het mogelijk te komen tot specifieke indicatoren voor frauduleus gedrag van deze facilitator?
49. Waar liggen de verleidingen in de context van specifieke werkgerelateerde activiteiten voor deze actor om 'frauduleus' te handelen? (bijvoorbeeld lage pakkans, ontbreken toezicht, hoog rendement)



## **Bijlage 3 – Stellingen expertmeeting exploitatie en speculatie**

### **Stellingen voor de expertmeeting 'exploitatie'**

#### **I. Over de relatie tussen exploitatie en speculatie**

Stelling: De aanpak van exploitatie van vastgoed is van geringe betekenis als er niet ook tegelijkertijd een nauwe relatie bestaat met de aanpak van speculatie met vastgoed.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de aanpak van speculatie met panden en exploitatie van panden twee grotendeels gescheiden circuits betreffen met elk een eigen benadering en aanpak van twee (ogenschijnlijk) verschillende problemen. Anderen wijzen er juist op dat speculatie en exploitatie nauw met elkaar verweven zijn.

#### **II. Over specifieke aanpak en achterliggende redenen**

Stelling: Om oneigenlijke exploitatie met behulp van vastgoed effectief te kunnen aanpakken, zullen de verschillende actoren (meer) meer gebruik moeten gaan maken van de strafrechtelijke mogelijkheden die er zijn.

Bij de aanpak van exploitatie lijkt de overheid vooral gebruik te maken van bestuursrechtelijke instrumenten.

#### **III. Succesvolle aanpak en onbedoelde effecten**

Stelling: Een succesvolle aanpak van exploitatie zal samengaan met een verdere marginalisering van illegale vreemdelingen en het ondergronds gaan van exploitanten.

Uit de interviews blijkt geen duidelijke visie is over de achterliggende redenen voor de aanpak van exploitatie met behulp van vastgoed. Hoe ver moet men gaan met de aanpak van onrechtmatige bewoning?

#### **IV. Handhaving en Controle**

Stelling: Is de huidige manier van aanpak van malafide praktijken in de exploitatie met behulp van vastgoed niet vooral te typeren als symptoombestrijding? De zichtbare overlast of het oneigenlijke gebruik worden aangepakt, de werkelijke achterliggende oorzaken niet.

Door steeds meer bestuursrechtelijk aan te pakken, ligt de focus vooral op overlast en oneigenlijk gebruik.

#### **V. Witte vlekken (1) Bedrijfspannen in gebruik voor bewoning**

Stelling: Steeds vaker worden bedrijfspannen gebruikt als illegale woonruimte. Immers, bedrijfspannen worden veel minder goed gecontroleerd.

## **VI. Witte vlekken (2) Over verbetering van de aanpak**

Stelling: Er vindt op landelijk niveau tussen de G4 geen overleg en uitwisseling plaats over de aanpak van malafide activiteiten in de vastgoedsector.

De aanpak bij de verschillende actoren is divers. Tussen de G4 handelen de overheden verschillend en is maar tot op zeker niveau structureel overleg tussen gelijkwaardige partners. Binnen particuliere sectoren is er geen overeenstemming tussen landelijk en lokaal en liggen prioriteiten verschillend. Ook lijkt een geïnstitutionaliseerde en/of structurele kennisoverdracht van succesvolle projecten ver weg van de realiteit.

### **Stellingen voor de expertmeeting 'speculatie'**

#### **I. Over de relatie tussen exploitatie en speculatie**

Stelling: De aanpak van exploitatie van vastgoed is van geringe betekenis als er niet ook tegelijkertijd een nauwe relatie bestaat met de aanpak van speculatie met vastgoed.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de aanpak van speculatie met panden en exploitatie van panden twee grotendeels gescheiden circuits betreffen met elk een eigen benadering en aanpak van twee (ogenschijnlijk) verschillende problemen. Anderen wijzen er juist op dat speculatie en exploitatie nauw met elkaar verweven zijn.

#### **II. Over specifieke aanpak en achterliggende redenen (beide meetings)**

Stelling: Om oneigenlijke speculatie met vastgoed effectief te kunnen aanpakken, zullen de verschillende actoren (meer) moeten gaan samenwerken.

Bij de aanpak van speculatie spelen verschillende overheidsactoren (Belastingdienst, FIOD, politie, et cetera) en private partijen (o.a. financiers, makelaars, notarissen en taxateurs) een rol. Vanuit de overheid staat de aanpak nog in de kinderschoenen en vooral in het teken van kennisverwerving. Vanuit de diverse private actoren wordt vooral naar elkaar gewezen waar het gaat om een gebrekkige handhaving en controle.

Met de ABC-constructie als voorbeeld willen we mogelijkheden tot data-uitwisseling en aanpak analyseren (bijvoorbeeld inzage in hypotheek, totstandkoming taxatierapporten, (ver)kopers, wie controleert wie).

#### **III. Handhaving en controle**

Stelling: De overheid moet een eigenstandig en onafhankelijk instituut oprichten dat zich bezighoudt met het controleren van de fraudegevoelige activiteiten bij alle betrokken actoren. De huidige handhaving is een druppel op een gloeiende plaat.

Alle actoren zijn het er over eens dat de vergrote marktwerking niet is samengegaan met een toegenomen zelfreinigend vermogen bij de diverse actoren. De diverse actoren hebben er ook hun eigen belangen bij om de boel gesloten te houden (imago, winsten, marktaandeel).

#### **IV. Succesvolle aanpak en onbedoelde effecten**

Stelling: Een succesvolle aanpak van speculatie zal samengaan met een verdere professionalisering en ondergronds gaan van speculanten.

Uit de interviews blijkt geen duidelijke visie over de achterliggende redenen voor de aanpak van speculatie met vastgoed.

#### **V. Witte vlekken (1) Over witwassen via het vastgoed**

Stelling: Vastgoed in Nederland biedt geen mogelijkheden om 'zwart geld' op substantiële wijze wit te wassen.

Het thema witwassen van criminele gelden via het vastgoed roepen tegenstrijdige reacties op. Sommigen claimen dat de vastgoedsector de belangrijkste sector vormt voor het witwassen van met criminaliteit verkregen gelden. Anderen stellen dat het onmogelijk is om substantiële hoeveelheden zwart geld via het vastgoed te witten.

#### **VI. Witte vlekken (2) Over verbetering van de aanpak**

Stelling: Er vindt op landelijk niveau tussen de G4 geen overleg en uitwisseling plaats over de aanpak van malafide activiteiten in de vastgoedsector.

De aanpak bij de verschillende actoren is divers. Tussen de G4 handelen de overheden verschillend en is maar tot op zeker niveau structureel overleg tussen gelijkwaardige partners. Binnen particuliere sectoren is er geen overeenstemming tussen landelijk en lokaal en liggen prioriteiten verschillend. Ook lijkt een geïnstitutionaliseerde en/of structurele kennisoverdracht van succesvolle projecten ver weg van de realiteit.





## Bijlage 4 – Feiten en cijfers voor de woningmarkt in de G4

**Amsterdam** telt per 1 januari 2005 742.951 inwoners. Zij wonen in 376.233 woningen die een gemiddelde WOZ-waarde vertegenwoordigen van 197.000 euro. Voor de wijken Geuzenveld-Slotermeer, Westpoort, Bos en Lommer en Zuidoost geldt dat de WOZ-waarde van de woningen (tussen de 140.000 en 150.000 euro) gemiddeld het laagst is (Dienst Onderzoek en Statistiek, 2005). De gemiddelde koopsom voor alle woningen komt voor 2005 uit op 238.200 euro<sup>104</sup>.

Slechts 23,9% van de Amsterdamse woningen bestaat uit koopwoningen. 22,3% bestaat uit particuliere huurwoningen en 53,8% uit sociale huurwoningen (Dienst Wonen, 2006a). Bos en Lommer telt met 15,1% relatief het minst aantal koopwoningen.

De wachttijd voor een sociale huurwoning bedraagt in Amsterdam afhankelijk van het soort woning en de locatie gemiddeld 8 jaar voor een galerijwoning en gemiddeld minimaal 13 jaar voor een eengezinswoning<sup>105</sup>.

Wat betreft de kwaliteit van de woningen naar oppervlakte en voorzieningen als centrale verwarming en dubbel glas laten de cijfers zien dat koopwoningen en corporatiewoningen beter scoren dan particuliere huurwoningen (Dienst Wonen, 2006b). Particuliere huurwoningen kennen echter – ondanks de minder goede voorzieningen – de hoogste prijzen naar vierkante meters woonoppervlak.

Woningen worden gemiddeld met een 7,2 beoordeeld; de staat van onderhoud van de woningen met een 6,8. De tevredenheid van de woning en de staat van onderhoud hangt samen met de eigendomssituatie en de bouwperiode van de woning: eigenaar-bewoners zijn vaker tevreden over hun woning dan huurders. Nieuwe woningen worden beter beoordeeld dan oude. Daarnaast lijkt het oordeel over de woning ook samen te hangen met het oordeel over de woonomgeving. De Kolenkitbuurt in Stadsdeel Bos en Lommer en de Indische buurt-west in Zeeburg scoren gemiddeld lager dan een 6 op tevredenheid met de woning. Dit zijn de buurten die als het gaat om het oordeel over de woonomgeving ook slecht uit de bus komen.

Amsterdam komt niet voor in de top tien van steden met het hoogste percentage 'zwaar verloederde wijken'. Ook in Amsterdam Zuidoost, dat al jaren (en nog steeds) te kampen heeft met een zeer negatief imago, is de situatie door grootschalige stedelijke vernieuwing aanzienlijk verbeterd (SEV, 2006). Desondanks behoren Zuidoost, Noord en de Westelijke Tuinsteden (nog) wel tot het aandachtsgebied van het grotestedenbeleid (GSB-gebied).

30,7% van de Amsterdamse bevolking heeft een laag inkomen<sup>106</sup>. Westerpark heeft de bevolking met het laagste inkomen (40,1% heeft een laag inkomen). Geuzenveld-Slotermeer, Bos en Lommer en Zuidoost tellen relatief het grootste aantal etnische minderheden (meer dan 58%). De gehele Amsterdamse bevolking bestaat voor 39,5% uit etnische minderheden (Dienst Onderzoek en Statistiek, 2005).

---

<sup>104</sup>. Bron: [www.woningmarkt cijfers.nl](http://www.woningmarkt cijfers.nl).

<sup>105</sup>. Bron: [www.woningnet.nl](http://www.woningnet.nl).

<sup>106</sup>. De gebruikte definities om aan te geven wat onder lage inkomens wordt verstaan, verschillen binnen de G4.

Leerkes et al. (2004) schatten het aantal illegalen in de gehele politieregio Amsterdam-Amstelland in 2003 op 17.000 personen. Andere, waarschijnlijk minder betrouwbare schattingen, gaan zelfs uit van het dubbele hiervan (SGBO, 2004).

**Den Haag** telt per 1 januari 2005 472.087 inwoners die wonen in 230.330 woningen (Gemeente Den Haag, 2005). De gemiddelde verkoopprijs ligt voor 2005 op 227.077 euro. De mediane verkoopwaarde ligt met 172.000 euro daar een stuk onder (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2006). De gemiddelde verkooptijd van appartementen bedraagt 90 dagen en die van eengezinswoningen 95 dagen.

Bijna 80% van de woning is een appartement (cijfers van 2002). Evenals Utrecht kent Den Haag een vrij hoog aantal koopwoningen (42%). 38% valt onder de sociale verhuur en 20% wordt particulier verhuurd (Rigo Research en Advies, 2003).

De prijzen van woningen zijn het laagst in de buurten Rustenburg-Oostbroek (107.769 euro) alsmede in Laakkwartier-Spoorwijk (109.419 euro) (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2006).

Aan de Hagenaars is gevraagd of ze van mening zijn dat er in hun buurt veel slecht onderhouden of onbewoonbaar verklaarde woningen staan. 17% van de Hagenaars is het eens met deze stelling. Van de inwoners van Centrum en Laak is dit respectievelijk 25% en 38%. Ook in Escamp (17%) ligt dit nog net boven het gemiddelde (Bestuursdienst, 2004).

Het percentage inwoners met een laag inkomen ligt met 50% lager dan in Rotterdam en Amsterdam, maar hoger dan in Utrecht. Van de Haagse bevolking is 25% (116.952 personen) van niet-westerse afkomst.

Het aantal illegalen in de regio Haaglanden bedraagt in 2003 ongeveer 13.500 (Leerkes et al., 2004).

**Rotterdam** telt per 1 januari 2005 596.407 inwoners. Zij wonen in 285.982 woningen (COS, 2006). De gemiddelde koopsom van een woning bedraagt in 2005 166.100 euro<sup>107</sup>. 26% van de woningen bestaat in 2005 uit koopwoningen, terwijl 21% particulier wordt verhuurd en 53% bij woningcorporaties (Programmabureau Veilig, 2006b).

Van alle inwoners zijn er 220.740 aan te merken als niet-westerse allochtonen (COS, 2006). Het gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner bedraagt 12.200 euro en dat is een stuk lager dan in de andere steden in de G4. Ook als we kijken naar het percentage huishoudens met een laag inkomen is dat in Rotterdam met 54,6% het hoogst (cijfers 2002). Ten slotte ligt ondanks het feit dat het aantal werklozen in Rotterdam flink is gedaald sinds 2004, ook het werkloosheidspercentage binnen de G4 in Rotterdam het hoogst (COS, 2006).

Op de veiligheidsindex voor 2005 (Programmabureau Veilig, 2006b) komen het Oude Westen, Cool/Nieuwe Werk/Dijkzicht, Stadsdriehoek/C.S. Kwartier en de Tarwewijk als het meest onveilig naar voren. Ondanks het feit dat er gemiddeld gezien stadsbreed recentelijk verbeteringen zijn waar te nemen, scoort het Oude Westen op de index met een 3,8 nog steeds in de categorie 'onveilig'.

---

<sup>107</sup>. Bron: [www.woningmarkt cijfers.nl](http://www.woningmarkt cijfers.nl).

Leerkes et al. (2004) gaan er voor 2003 van uit dat het aantal illegalen in de politieregio Rotterdam-Rijnmond ongeveer 17.000 bedraagt.

**Utrecht** telt 281.011 inwoners (cijfers 1 januari 2006, Afdeling Bestuursinformatie, 2006b). Zij wonen in 120.810 woningen. De totale woningvoorraad bestaat voor 48% uit koopwoningen. 38% van de woningen bestaat uit sociale huurwoningen en 14% uit particuliere huurwoningen (Afdeling Bestuursinformatie, 2006b). De mediane verkoopprijs<sup>108</sup> van eengezinswoningen bedraagt 217.500 euro, terwijl die voor meergezinswoningen (appartementen) 159.000 bedraagt (Afdeling Bestuursinformatie, 2005). De mediane verkoopprijs van koopwoningen is de afgelopen 5 jaar met 21% gestegen. Overigens ligt de gemiddelde verkoopprijs hoger (de gemiddelde koopsom voor alle woningen komt in 2005 uit op 219.300 euro<sup>109</sup>). De mediane verkooptijd bedraagt gemiddeld 40 dagen voor meergezinswoningen en 52 dagen voor eengezinswoningen en dat is een stuk korter dan in andere steden (Afdeling Bestuursinformatie, 2005).

Van alle Nederlandse steden heeft Utrecht het grootste tekort aan woonruimtes voor studenten. De wachttijd om aan een studentenkamer te komen is gedaald van 21 maanden in 2001 tot 16 maanden in 2005 (Afdeling Bestuursinformatie, 2006a). De krappe markt voor sociale huurwoningen en koopwoningen voor starters maakt het moeilijk om vanuit een kamer een start op de woningmarkt te maken. Bij flatwoningen geldt een gemiddelde wachttijd van drie jaar of langer. Voor beneden-, boven- en eengezinswoningen geldt een gemiddelde wachttijd van zeven jaar of langer<sup>110</sup>.

In Utrecht zijn vijf wijken met in totaal 101.650 inwoners aangemerkt als GSB-gebied (Afdeling Bestuursinformatie, 2006b): Hoograven (14.467 inwoners), Kanaleneiland/Transwijk (20.450), Zuilen (22.426), Overvecht (31.395) en Ondiep/2<sup>e</sup> Daalsebuurt (12.912). Overvecht en Kanaleneiland/Transwijk tellen met 16% respectievelijk 28% relatief veruit het minste aantal koopwoningen. In Overvecht bestaat 75% van de woningen uit sociale huurwoningen.

Uit hetzelfde rapport blijkt dat in de GSB-gebieden gemiddeld 38% van niet-westers allochtone afkomst is (tegenover 24% voor de hele stad). Voor Kanaleneiland/Transwijk is dit zelfs 60%.

De leefbaarheids situatie in de Utrechtse achterstandswijken blijkt onder andere door het GSB-beleid te zijn verbeterd. De netheid van de buurt wordt als redelijk ervaren (hoogste gemiddelde van de G30), de fysieke kwaliteit van de leefomgeving is in vergelijking met de andere G4-steden in Utrecht het best en 94% van de bevolking vindt Utrecht een prettige stad om in te wonen (Afdeling Bestuursinformatie, 2006a). Net als Amsterdam, komt Utrecht in de recent verschenen Kanskaart niet voor in de top tien van steden met het hoogste percentage 'zwaar verloederde wijken' (SEV, Atlas voor Gemeenten en Sociaal Cultureel Planbureau, 2006).

---

<sup>108</sup>. De mediane verkoopprijs is de middelste waarde van alle verkoopprijzen. De helft van de woningen is tegen een hogere prijs verkocht, en de andere helft tegen een lagere. Het (rekenkundig) gemiddelde van alle verkoopprijzen ligt beduidend hoger, doordat duurdere woningen dan meer gewicht in de schaal leggen.

<sup>109</sup>. Bron: [www.woningmarkt cijfers.nl](http://www.woningmarkt cijfers.nl).

<sup>110</sup>. Bron: [www.woningnet.nl](http://www.woningnet.nl).

Schattingen over het aantal illegalen in Utrecht zijn gebaseerd op registraties van de illegalen die door de politie aangehouden worden. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Utrecht combineert deze met de resultaten van feitelijke adrescontroles en uitzettingen door de vreemdelingenpolitie. De dienst komt zo tot een schatting van 3.250 tot 4.550 illegalen (SGBO, 2004). Dit is aanzienlijk meer dan de schatting dat zich in 1998 in Utrecht 2.600 illegalen bevonden (Van der Leun, Engbersen en van der Heijden, 1998). Andere schattingen vallen nog hoger uit. De verschillende schattingen zijn echter moeilijk te vergelijken. Het aantal illegalen in Utrecht ligt waarschijnlijk grofweg tussen 3.250 en 8.000 (Toet et al., 2006). Zij wonen met name in Overvecht en rond de Amsterdamsestraatweg. Voor de gehele politieregio Utrecht schatten Leerkes et al. (2004) het aantal in 2003 op 9.500.

Illegalen wonen vaak bij familie of landgenoten in huis. Het feit dat er in Utrecht relatief veel Turken en Marokkanen wonen, kan volgens Toet et al. verklaren dat de helft van de illegalen in Utrecht van Turkse en Marokkaanse afkomst is. In Utrecht verblijft ook een grote groep Oost-Europeanen. Het is moeilijk om deze groep in kaart te brengen, omdat de samenstelling van deze groep sterk wisselt. Veel illegale Oost-Europeanen verblijven maar voor een paar maanden in Nederland (Toet et al., 2006).