

College bescherming persoonsgegevens

Onderzoek bij de Belastingdienst naar de verstrekkingentabel ter zake van de inkomensafhankelijke huurverhoging.

z2013-00806

Rapport definitieve bevindingen

Januari 2014

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

1. Inleiding
2. Voorlopige bevindingen
3. Conclusie voorlopige bevindingen
4. Schriftelijke zienswijze staatssecretaris van Financien
5. Reactie CBP
6. Definitieve conclusie

SAMENVATTING

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft in 2013-2014 onderzoek gedaan naar de omvang van de verstrekkingentabel die de Belastingdienst gebruikt ter uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijke in de zin van artikel 1, aanhef en onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor de gegevensverwerkingen bij de Belastingdienst.

Artikel 11, eerste lid, van de Wbp vereist dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, niet bovenmatig zijn.

In 2013 waren in de verstrekkingentabel van de Belastingdienst alle huurwoningen in Nederland opgenomen. Ook de niet-gereguleerd (geliberaliseerd) verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximale huurprijs¹ al werd betaald waren hierin opgenomen. De inkomensafhankelijke huurverhoging is op voornoemde woningen echter niet van toepassing. Het op die wijze verwerken van gegevens over niet-gereguleerd (geliberaliseerd) verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximale huurprijs al werd betaald in de verstrekkingentabel, is derhalve bovenmatig en in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Wbp.

¹ De Belastingdienst gebruikt in dit kader de term 'maximale huurprijs', deze term is overgenomen. Bedoeld is hetgeen bepaald is in artikel 7:247 van het Burgerlijk Wetboek.

1. Inleiding

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft in 2013-2014, mede naar aanleiding van een handhavingsverzoek van de Nederlandse Woonbond, onderzoek gedaan naar de verstrekkingentabel² die de Belastingdienst gebruikt bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de gegevensverwerkingen bij de Belastingdienst.

Het CBP heeft voor dit onderzoek gekozen omdat eventuele overtredingen op dit punt veel burgers treffen. Voorts heeft het CBP over de (in- en uitvoering van de) inkomensafhankelijke huurverhoging een groot aantal signalen ontvangen. Een aanzienlijk aantal signalen betreft het (onrechtmatig) opvragen van inkomensverklaringen door verhuurders voor een geliberaliseerd verhuurde woning of voor een woning waarvoor de maximale huurprijs al wordt betaald. Het gaat om verstrekking van gevoelige persoonsgegevens (inkomensgegevens) aan verhuurders, waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan. Nu het handhavingsverzoek alsmede signalen zich (grotendeels) richten op de verstrekkingen aan de verhuurders, is ervoor gekozen het onderzoek te richten op de verstrekkingentabel.

De verstrekkingentabel wordt door de Belastingdienst gebruikt om aan verhuurders van gereguleerd verhuurde woningen een verklaring te kunnen verschaffen waaruit blijkt dat het gezamenlijk inkomen van de bewoners van de desbetreffende woning meer bedraagt dan het bovengrensbedrag van de inkomensafhankelijke huurverhoging, dan wel groter is dan het middengrensbedrag en kleiner of gelijk is aan het bovengrensbedrag, dan wel kleiner is dan het middengrensbedrag.

Het onderzoek richt zich op de omvang van de verstrekkingentabel. Hierbij is met name gekeken naar de verwerking van gegevens over niet-gereguleerd

² In feite gaat het om twee bestanden. Het huurwoningenbestand en de verstrekkingentabel. De Belastingdienst maakt eerst een nieuw bestand waarin gegevens uit de Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken en de Basisregistratie Inkomens zijn opgenomen. Dit bestand wordt gekoppeld aan het eigen bestand van de Belastingdienst, waarin adresgegevens zijn opgenomen. Op basis van deze koppeling ontstaat de verstrekkingentabel, het bestand dat de gegevens bevat die aan de verhuurders moeten worden verstrekt.

(geliberaliseerd) verhuurde woningen en huurwoningen waarop de maximale huurprijs van toepassing is, in de verstrekkingentabel.

Op 4 juni 2013 heeft het CBP een verzoek om inlichtingen verzonden aan de directeur-generaal van de Belastingdienst, . Bij brief van 18 juni 2013 heeft op dit verzoek gereageerd. Op 2 juli 2013 heeft naar aanleiding van voormelde brief een gesprek plaatsgevonden met , en . Bij brief van 17 juli 2013 heeft , namens de staatssecretaris van Financiën, een nadere toelichting gegeven over de uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging, met name de verstrekkingentabel.

Bij brief van 21 november 2013 is het rapport voorlopige bevindingen naar de staatssecretaris van Financiën verzonden. Bij brief van 28 november 2013 heeft de staatssecretaris van Financiën een verzoek tot uitstel ingediend. Bij brief van 3 december 2013 heeft het CBP uitstel verleend tot en met 20 december 2013. De staatssecretaris van Financiën heeft op 20 december 2013 schriftelijk op de voorlopige bevindingen gereageerd.

Wettelijk kader

In artikel 11, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is bepaald dat – voor zover hier thans van belang – persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, niet bovenmatig zijn.

Ingevolge artikel 7:247 van het Burgerlijk Wetboek (BW), voor zover thans van belang, zijn de volgende artikelen van deze onderafdeling niet van toepassing op een overeenkomst van huur en verhuur, die betrekking heeft op een zelfstandige woning, ten aanzien waarvan bij aanvang van bewoning een huurprijs gold of geldt, die, indien nodig herleid tot een bedrag per jaar, hoger is dan het krachtens artikel 3 lid 2 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte vastgesteld bedrag, indien

- a. die overeenkomst of na 1 juli 1994 is totstandgekomen, dan wel,
- b. die overeenkomst betrekking heeft op een woning die is totstandgekomen op of na 1 juli 1989.

Ingevolge artikel 7:252a, eerste lid, van het BW, voor zover thans van belang, kan een verhuurder ten aanzien van woonruimte die een zelfstandige woning vormt een voorstel als bedoeld in artikel 252 doen, strekkend tot verhoging van de huurprijs op grond dat het huishoudinkomen over het peiljaar:

- a. hoger is dan het in artikel 10 lid 2 eerste volzin onderdeel a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte eerstgenoemde bedrag doch lager is dan of gelijk is aan het in onderdeel b van dat lid genoemde bedrag, of
- b. hoger is dan het in artikel 10 lid 2 eerste volzin onderdeel b van die wet genoemde bedrag.

Ingevolge het derde lid van voormeld artikel wordt bij het voorstel een door de inspecteur op verzoek van die verhuurder aan deze afgegeven verklaring gevoegd.

2. Voorlopige bevindingen

De inkomensafhankelijke huurverhoging is van toepassing op gereguleerd verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximale huurprijs nog niet wordt betaald (hetgeen volgt uit artikel 7:247 van het BW).

De in de wet vastgelegde bevoegdheid om ten behoeve van een voorstel tot huurverhoging een inkomensindicatie bij de Belastingdienst op te vragen (artikel 7:252a van het BW) geldt slechts voor, kort gezegd voormelde woningen.

Ter uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging heeft de Belastingdienst de verstrekkingentabel ontwikkeld.

In de verstrekkingentabel van de Belastingdienst zijn alle (circa 2,9 miljoen) huurwoningen opgenomen³. Het aantal geliberaliseerd verhuurde woningen bedraagt ongeveer 0,35 miljoen. Het is (de Belastingdienst) onbekend hoe groot het aantal huurwoningen is waarop de maximale huurprijs van toepassing is. Exclusief het aantal huurwoningen waarop de maximale huurprijs van toepassing is, betreft het hier in ieder geval een overrepresentatie van circa 12% in de verstrekkingentabel (0,35 afgezet tegen 2,9 miljoen). Dit wordt door de Belastingdienst dan wel de staatssecretaris van Financiën ook als zodanig erkend.

³ Brief van de staatssecretaris van Financiën van 17 juli 2013, pg. 4, derde alinea.

Volgens artikel 11, eerste lid, van de Wbp worden persoonsgegevens slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, niet bovenmatig zijn. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wbp is het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld en vervolgens worden verwerkt, bepalend voor de hoeveelheid en de soort gegevens die onderwerp van verwerking vormen. De gegevens dienen met het oog op dat doel toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig te zijn⁴.

In de verstrekkingentabel zijn geliberaliseerd verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximale huurprijs al wordt betaald opgenomen. De verwerking van deze gegevens in de verstrekkingentabel is, gelet op het doeleinde – de (uitvoering van de) inkomensafhankelijke huurverhoging – waarvoor zij worden verzameld dan wel vervolgens worden verwerkt, bovenmatig. Deze bovenmatige verwerking is aldus in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Wbp.

Van de zijde van de Belastingdienst is aangegeven dat weloverwogen is gekozen voor de verstrekkingentabel. Indien de tabel niet beschikbaar zou zijn, zou elk gegeven per woning handmatig moeten worden ingevoerd. Volgens de Belastingdienst zou dit zeer arbeidsintensief en tijdrovend zijn, hetgeen op gespannen voet staat met de korte termijn waarbinnen het proces van de huurverhoging wettelijk gezien moet plaatsvinden en de overige werkzaamheden van de Belastingdienst.

Dat de Belastingdienst vanuit een bedrijfsmatig en praktisch oogpunt voor de verstrekkingentabel heeft gekozen, is een weinig onderscheidend argument van andere (organisatorische) situaties en laat onverlet dat de inkomensafhankelijke huurverhoging op een alternatieve wijze kan worden uitgevoerd. Voor zover van tevoren wellicht onvoldoende oog is geweest voor de praktische uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging, mag dit op het vlak van de bescherming van de persoonsgegevens niet voor rekening en risico van de huurder komen.

Met hetgeen de Belastingdienst heeft aangevoerd is onvoldoende onderbouwd dat de inkomensafhankelijke huurverhoging niet op een andere wijze kan worden uitgevoerd.

⁴ Kamerstukken II, 1997/98, 25892, nr. 3, p. 96.

3. Conclusie voorlopige bevindingen

In de verstrekkingentabel worden gegevens over geliberaliseerd verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximumprijs al wordt betaald, verwerkt. Deze verwerking is gelet op het doeleinde – de inkomensafhankelijke huurverhoging – bovenmatig en in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Wbp.

4. Schriftelijke zienswijze staatssecretaris van Financiën

Hierna volgt de zienswijze van de staatssecretaris van Financiën, samengevat weergegeven en voor zover thans van belang.

Signalen

Ter zake van de door het CBP ontvangen signalen over het (onrechtmatig) opvragen van inkomensindicaties door verhuurders, wordt door de staatssecretaris van Financiën het volgende opgemerkt. Bij de Belastingdienst zijn dergelijke signalen ook ontvangen. Bij de klachtbehandeling bleek echter dat bij de overgrote meerderheid van de klachten de huurder ten onrechte had aangenomen dat het ging om een geliberaliseerd verhuurde woning, of een woning waarvoor al de maximale huurprijs wordt betaald. Oorzaak daarvan is waarschijnlijk dat, in tegenstelling tot wat veel huurders denken – en helaas ook in diverse nieuwsmedia ten onrechte wordt bericht – de huidige huurprijs niet bepalend is voor de vraag of een huurovereenkomst geliberaliseerd is (ook wel de vrije-sectorhuur genoemd). Alleen de aanvangshuurprijs, dat is de huurprijs op de ingangsdatum van de huurovereenkomst, is bepalend.

De inkomensverklaring

Juist met het oog op de privacybescherming van huurders is gekozen voor de verstrekking van verklaringen over inkomenscategorieën van huishoudens aan verhuurders door de Belastingdienst, hetgeen ook bij de totstandkoming van de wetgeving betreffende de inkomensafhankelijke huurverhoging aan de orde is gekomen. Alternatieve procedure zou zijn dat de verhuurder bij zijn huurders inkomensgegevens opvraagt of dat de verhuurder aan alle huurders het hoogste huurverhogingspercentage voorstelt en de huurders die in een lagere

inkomenscategorie vallen daartegen bezwaar moeten maken met overlegging van hun inkomensgegevens. Voor die procedure is om privacyredenen niet gekozen.

De verstrekkingentabel

De veronderstelling van het CBP dat de Belastingdienst slechts vanuit een bedrijfsmatig en praktisch oogpunt voor de verstrekkingentabel heeft gekozen en dat de inkomensafhankelijke huurverhoging op een alternatieve wijze kan worden uitgevoerd, behoeft nuancering. Deze veronderstelling wordt kennelijk afgeleid uit de passage: 'Als die tabel niet beschikbaar zou zijn, zou elk gegeven per woning handmatig moeten worden verzameld. Dat zou zeer arbeidsintensief en tijdrovend zijn' (brief van 17 juli 2013, p. 2, DGB/2013/3907 M). Die passage heeft betrekking op de inrichting van het werkproces. Als de te verstrekken verklaring over het gezamenlijk inkomen handmatig zou worden samengesteld, zou dat echter niet leiden tot andere verstrekkingen. Een verstrekkingentabel waarin alleen woningen voorkomen waarop de inkomensafhankelijke huurverhoging van toepassing is en ook toegepast gaat worden is niet mogelijk, nu de daarvoor benodigde gegevens niet bij de overheid zijn geregistreerd. Voor de uitvoering van de wettelijke verplichting die artikel 7:252a van het Burgerlijk Wetboek aan de inspecteur oplegt, bestaat in die zin geen alternatief.

Maatregelen

Een werkwijze die geheel uitsluit dat verhuurders ook over woningen die 'geliberaliseerd' worden verhuurd verklaringen zouden kunnen opvragen is niet denkbaar, aldus de staatssecretaris. Er is geen registratie van huurovereenkomsten, alleen de verhuurder en de huurder weten of hun huurovereenkomst geliberaliseerd of gereguleerd is. Wel is een aanpassing mogelijk waarmee aan de bezwaren van het CBP in belangrijke mate kan worden tegemoet gekomen, aldus de staatssecretaris.

Inperking verstrekkingentabel

In de werkwijze 2013 zijn in de verstrekkingentabel ook de huurwoningen opgenomen van verhuurders die om hen moverende redenen geen gebruik hebben

gemaakt van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Concreet: er zijn circa 40.000 verhuurders, terwijl gebleken is dat ongeveer 4.500 verhuurders zich in 2013 hebben aangemeld voor de inkomensafhankelijke huurverhoging. Dat betekent dat een zeer grote groep van vooral kleine verhuurders (circa 35.000) hun huurders geen voorstel hebben gedaan tot een inkomensafhankelijke huurverhoging. Het merendeel van de verhuurders die geen gebruik hebben gemaakt van het verstrekkingenbestand bestaat uit particuliere verhuurders waar het percentage geliberaliseerde woningen en woningen met een huur tegen de maximale huurprijsgrens aan het grootst is. Als hun woningen buiten het verstrekkingenbestand kunnen worden gehouden, zou daarmee de 'bovenmatigheid' van het verstrekkingenbestand sterk worden gereduceerd. Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk dat het proces van de inkomensafhankelijke huurverhoging in tweeën wordt geknipt: het aanmeldproces en het verstrekkingenproces. Op dit moment wordt het werkproces daartoe in grote lijnen als volgt ingericht.

- Verhuurders melden zich in een vooraf aangegeven periode aan voor het proces van de inkomensafhankelijke huurverhoging in 2014 (aanvragen account).
- De Belastingdienst legt de eigenaarsnummers (bsn of rsin) van de verhuurders vast die zich aanmelden.
- Na de sluitingsdatum voor aanmelding maakt de Belastingdienst binnen circa twee weken een bestand van huurwoningen die zijn gekoppeld aan de binnengekomen eigenaarsnummers en genereert hij de inkomensverklaringen (inkomenscategorieën) voor deze woningen.
- Na die twee weken kunnen de verhuurders die zich hebben aangemeld hun inkomensverklaringen voor de – naar hun oordeel – gereguleerd verhuurde woningen⁵ opvragen via de portal.⁶

Afhankelijk van het precieze aantal aanmeldingen zou een reductie van de verstrekkingentabel met naar schatting ongeveer 600.000 woningen kunnen worden

⁵ Dit is door het Directoraat-Generaal van de Belastingdienst bevestigd per e-mailbericht van 21 januari 2014.

⁶ Met het oog hierop zal op korte termijn de Uitvoeringsregeling verklaring rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging (Stcrt. 2013, 6485) worden aangepast.

bereikt. Het totaal aantal woningen in het verstrekkingenbestand zou dan ongeveer 2,3 miljoen bedragen. De huurwoningen van de aangemelde verhuurders die geliberaliseerd worden verhuurd of waarvoor de huurder al de maximale huurprijs betaalt zitten dan nog wel, maar in veel mindere mate, in het verstrekkingenbestand.

Informatieverstrekking

Op aanbeveling van de Nationale ombudsman zal aan de adressen waarvoor inkomensindicaties beschikbaar worden gesteld, een mededeling daarover worden gezonden nadat de indicatie is afgegeven. Naar verwachting zal eventueel misbruik door verhuurders daardoor eerder aan het licht komen. Ook zal de Belastingdienst in het contact met de verhuurders nog duidelijker communiceren dat zij geen misbruik mogen maken van de regeling. Bij geconstateerd misbruik zal melding worden gedaan bij het CBP en zal de toegang tot de applicatie worden onttrokken.

5. Reactie CBP op zienswijze

Daargelaten het antwoord op de vraag of een verstrekkingentabel waarin alleen woningen voorkomen waarop de inkomensafhankelijke huurverhoging van toepassing is niet mogelijk is - nu de daarvoor benodigde gegevens niet bij de overheid zijn geregistreerd -, staat vast dat de wijze waarop in 2013 de verstrekkingentabel is vormgegeven in strijd is met artikel 11, eerste lid, van de Wbp. Deze onrechtmatigheid die aan de praktische uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging kleeft, mag op het vlak van de bescherming van de persoonsgegevens niet voor rekening en risico van de huurder komen.

Dat, zoals de staatssecretaris van Financiën stelt, voor de uitvoering van de wettelijke verplichting die artikel 7:252a van het Burgerlijk Wetboek aan de inspecteur oplegt, geen ander alternatief bestaat, maakt niet dat deze uitvoering in strijd met de Wbp mag zijn.

De staatssecretaris heeft in de zienswijze aangegeven dat in 2014 het proces van de inkomensafhankelijke huurverhoging een andere opzet zal hebben. Zo zal de Belastingdienst eerst na aanmelding van de verhuurders een bestand van huurwoningen die gekoppeld zijn aan de binnengekomen eigenaarsnummers maken.

Dit in tegenstelling tot de werkwijze in 2013, waarin in het bestand alle huurwoningen waren opgenomen, waaronder alle huurwoningen waarop de inkomensafhankelijke huurverhoging niet van toepassing was.

Eerst nadat verhuurders zich hebben aangemeld kunnen zij de inkomensverklaringen opvragen voor de – naar hun oordeel – gereguleerd verhuurde woningen via de portal. Afhankelijk van het precieze aantal aanmeldingen zou een reductie van de verstrekkingentabel met naar schatting ongeveer 600.000 woningen kunnen worden bereikt, zo is de aannahme van de staatssecretaris van Financiën.

Voorts geeft de staatssecretaris van Financiën aan dat aan de adressen waarover een inkomensindicatie wordt gevraagd, een mededeling daarover zal worden gezonden nadat de indicatie is afgegeven. Huurders kunnen op deze wijze misbruik eerder melden. Ook zal de Belastingdienst in contact met verhuurders explicieter communiceren dat geen misbruik van de regeling mag worden gemaakt.

In weerwil van deze nieuwe maatregelen, waren in de verstrekkingentabel van 2013 nog alle huurwoningen verwerkt; dus ook alle geliberaliseerd verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximumprijs al wordt betaald. Deze verwerking was gelet op het doeleinde – de inkomensafhankelijke huurverhoging – bovenmatig en in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Wbp. Hetgeen ook niet als zodanig door de staatssecretaris in zijn zienswijze is bestreden.

De in 2014 in te voeren werkwijze voor (de uitvoering van) de inkomensafhankelijke huurverhoging, doet aan de in 2013 geconstateerde overtreding niet af.

6. Definitieve conclusie

Het CBP stelt vast dat - ten tijde van het onderzoek - in de verstrekkingentabel van 2013 gegevens over alle huurwoningen zijn verwerkt, waaronder alle geliberaliseerd verhuurde woningen en huurwoningen waarvoor de maximumprijs al werd betaald. Deze verwerking was gelet op het doeleinde – de inkomensafhankelijke huurverhoging – bovenmatig en in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Wbp.

Derhalve was ter zake van de werkwijze in 2013 sprake van overtreding van artikel 11, eerste lid, van de Wbp.

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College