

AAN De Staatssecretaris van Financiën

Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

DATUM 31 mei 2012

ONS KENMERK z2012-00245

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 26 maart 2012

UW KENMERK

ONDERWERP Adviesaanvraag inzake openbaarheid WOZ-
waarde

Geachte ,

Bij brief van 22 maart 2012 verzoekt u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de wet waardering onroerende zaken (Wetsvoorstel WOZ). De voorgestelde wijzigingen van de Wet WOZ betreffen de openbaarheid van de WOZ-waarde in combinatie met adresgegevens.

Achtergrond

Het CBP heeft in het verleden een aantal keer geadviseerd over wijzigingen van de Wet WOZ. In dit geval zijn de wetgevingsadviezen 2004, 2006 en 2009 relevant.¹ Uit de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van de in artikel 40 Wet WOZ vervatte regeling inzake gegevensverstrekking blijkt, dat het hier gaat om een bijzondere regeling van openbaarmaking. Gezien het feit dat de WOZ-waarde een waardegegeven is dat een rol speelt bij de vaststelling van een belastingsschuld, en daarmee als privacygevoelig geldt, is uitdrukkelijk beoogd dat openbaarheid geen regel zal zijn.² De WOZ-waarde is een persoonsgegeven, zij zegt iets over de individuele fiscale positie van een belanghebbende bij een onroerende zaak.

Het CBP komt onder meer in zijn advies van 17 februari 2004 over de in juli 2003 door de werkgroep verbetervoorstellen Wet WOZ uitgebrachte rapportage inzake een doelmatiger gebruik van de WOZ³ tot het oordeel dat een algemene toegankelijkheid van waardegegevens op internet zich niet verhoudt met de Wbp en de Wet WOZ. Verdere verwerking van deze gegevens (door onder meer plaatsing op internet) dient daarom op grond van het bepaalde in artikel 40, eerste lid, Wet WOZ en artikel 9, vierde lid, Wbp achterwege te blijven.

¹ Bij het CBP bekend onder respectievelijk de volgende zaaknummers: z2003-1563, z2006-01448 en z2009-00532.

² Zie ook: Raad van State, 17 september 2003, LJN-nummer AK4040, zaaknummer: 200300659/1.

³ Zie: Rapportage van de Werkgroep verbetervoorstellen op 22 oktober 2003 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (brief van de staatssecretaris van Financiën, nr. FiPuli 2003-482M, niet dossierstuk 2003-04 fin0 300 441, Tweede Kamer. Het voorstel betrof een verruiming van de openbaarheid van de WOZ-gegevens door het volledige taxatierapport op internet te plaatsen.

Bij brief van 19 maart 2009 heeft de (toenmalige) Staatssecretaris van Financiën de volgende opmerking gemaakt: *'In het kader van de totstandkoming van de basisregistratie WOZ heb ik reeds bekeken of de WOZ-waarde geheel openbaar zou moeten worden. Hoewel openbaarheid van de WOZ-waarde voordelen heeft, is de privacygevoeligheid van de WOZ-waarde toch doorslaggevend om geen algehele openbaarheid te realiseren.'*⁴ Het CBP heeft op 18 juni 2009 aangegeven dat de beperkte openbaarheid⁵ van het waardegegeven enerzijds recht doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende (belastingplichtige) en anderzijds kan leiden tot bestrijding van de vastgoedfraude.

Inhoud wetsvoorstel

Mede namens de Minister van BZK vraagt u nu om advies over het voorgestelde artikel I, onderdelen M en N⁶ van het Wetsvoorstel WOZ. De voorgestelde wijzigingen van de Wet WOZ betreffen de openbaarheid van de WOZ-waarde. Uit uw van brief 22 maart 2012 (p.1):

"Voorgesteld wordt de WOZ-waarde van onroerende zaken die tot woning dienen in combinatie met adresgegevens openbaar te maken. Zonder het adres is immers geen duidelijke relatie te leggen met de waarde van een bepaalde woning. Het wordt dus niet mogelijk achterliggende waardegegevens of kenmerken van een woning in te zien. De WOZ-waarde van andere woningen zal belanghebbende voldoende informatie verschaffen om de eigen WOZ-waarde mee te vergelijken. Omdat – in samenhang met adresgegevens – de WOZ-waarde een persoonsgegeven is, moet openbaarmaking plaatsvinden binnen de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens."

Juridisch kader

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking is.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Ingevolge artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol.⁷ Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van

⁴ Kamerstukken II 2008-2009, 29 911, nr. 24.

⁵ Alleen bestuursorganen en derden, niet zijnde bestuursorganen (de hypotheekverstrekker en verzekeraar) zijn bevoegd om de WOZ-waarde te ontvangen.

⁶ Artikelen 40 en 40a van de Wet WOZ.

⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.⁸ Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerklijkt.⁹

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit nemen ook in de Wbp een centrale positie in.¹⁰ Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan.¹¹

Het CBP zal het thans voorliggende wetsvoorstel dan ook toetsen aan deze beginselen.

Beoordeling

Voor zover relevant zal hieronder worden ingegaan op de aspecten uit het wetsvoorstel die de Wbp-normen raken.

Uit het thans voorliggende wetsvoorstel WOZ blijkt dat de WOZ-waarde voor woningen algeheel openbaar worden voor een ieder¹² (artikel I, N lid 1 van het wetsvoorstel WOZ). Voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen, geldt nog het 'gerechtvaardigd belang' vereiste bij de verkrijging van waardegegevens (artikel I, M van het wetsvoorstel WOZ).

Proportionaliteit

In de Memorie van Toelichting (MvT) worden de volgende belangen en of doelen genoemd om te komen tot de algehele openbaarheid van de WOZ-waarde van woningen in combinatie met adresgegevens:

- Openbaarheid van de WOZ-waarde draagt bij aan de acceptatie van die waarde bij de burgers.¹³ Deze transparantie kan ertoe leiden dat er op termijn minder bezwaar- en beroepschriften worden ingediend.¹⁴
- Daarnaast kan het een stimulans betekenen voor de gemeenten om te laten zien dat zij zorgvuldig hebben gewaardeerd met inachtneming van de onderlinge verhoudingen op de markt.¹⁵
- Al enige jaren wordt van verschillende kanten¹⁶ aangedrongen op openbaarheid van de WOZ-waarde. Men is van mening dat door het bredere gebruik van de WOZ-waarde, een transparante WOZ-waarde en een vergelijking van de eigen woning met WOZ-waarden van

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8-9.

¹⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 9.

¹¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

¹² Uit de MvT (p. 7-8): er bestaat een onderscheid tussen deze groep en de afnemers. Afnemers zijn alleen op basis van een wettelijk voorschrift bevoegd tot het gebruik van een waardegegeven en mogen grote hoeveelheden WOZ-gegevens uit de landelijke voorziening WOZ ontvangen voor de goede vervulling van hun taak. De niet-afnemers kunnen alleen op incidentele basis gegevens ontvangen.

¹³ Zie: MvT, p. 5

¹⁴ Zie: MvT, p. 6 en p. 12-13.

¹⁵ Zie: MvT, p. 5

¹⁶ Vereniging Eigen Huis, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Waarderingskamer.

andere onroerende zaken van groter belang is geworden.¹⁷ De algehele openbaarmaking heeft voorts bestuurlijk draagvlak van alle bij de Wet WOZ betrokken partijen.¹⁸

Volgens de MvT heeft de WOZ-waarde, mede door het objectieve karakter van de WOZ-waardebepaling, in de maatschappelijke beleving steeds meer het karakter gekregen van een objectief kenmerk van de woning dan van een persoonsgegeven. Het belang van een openbare WOZ-waarde zou zwaarder wegen dan het nadeel van de inbreuk op de privacy van de burger.¹⁹ Dit wordt in de MvT benadrukt door het advies van de Waarderingskamer van 15 november 2011, waarin geconstateerd wordt dat de actuele maatschappelijke opvattingen over de in acht te nemen bescherming van de privacy voor WOZ-waarden van woningen, niet meer dezelfde is als ten tijde van de totstandkoming van de Wet WOZ.²⁰

Beoordeling proportionaliteit

De WOZ-waarde is een persoonsgegeven, het zegt iets over de individuele fiscale positie van een belanghebbende bij een onroerende zaak. Bij een voldoende onderbouwde belangenafweging (proportionaliteit) tussen het maatschappelijk belang in relatie tot het privacybelang van de burger heeft het CBP afgelopen jaren in beginsel geen bezwaar gehad ten aanzien van een beperkte verruiming van de openbaarheid van de WOZ-waarde. Het CBP is in het verleden echter wel kritisch geweest ten aanzien van de algehele openbaarheid van de WOZ-waarde.²¹

Op 17 september 2003 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bovendien ten aanzien van de WOZ-waarde geoordeeld dat *“gezien het feit dat het waardegegeven een element is dat een rol speelt bij de vaststelling van een belastingschuld, en daarmee als privacygevoelig geldt, is uitdrukkelijk beoogd dat openbaarheid geen regel zal zijn.”*²² Op 4 november 2011 heeft het Gerechtshof 's-Hertogenbosch dit nog eens bevestigd.²³ De WOZ-waarde is weliswaar geen bijzonder persoonsgegeven, in de zin van de Wbp, maar het waardegegeven is over het algemeen beschouwd wel een gevoelig gegeven voor burgers. Algehele openbaarmaking van het waardegegeven past niet bij dit beeld.

Het CBP begrijpt uit de MvT dat een belangenafweging is gemaakt, waarbij aan het belang van de individuele burger minder gewicht is toegekend vanwege het feit dat in de maatschappelijke beleving de WOZ-waarde meer als een objectief kenmerk van de woning beschouwd wordt dan als een persoonsgegeven. Het CBP acht deze afweging onvolledig. Het is onduidelijk waaruit blijkt dat de maatschappelijke beleving ten opzichte van de WOZ-waarde is veranderd. Het advies van de Waarderingskamer van 15 november 2011 verschaft deze duidelijkheid niet. Evenmin kan het CBP uit de MvT opmaken dat de belangenafweging voldoende adequaat is geweest. Het belang van de burger is niet of zeer marginaal meegewogen.

¹⁷ Zie: MvT, p. 3.

¹⁸ Zie: MvT, p. 5-6: VNG, Unie van Waterschappen, rijksbelastingdienst en de Waarderingskamer.

¹⁹ Zie: MvT, p. 3.

²⁰ Zie: MvT, p. 5-6.

²¹ Zie: achtergrond.

²² Zie: Raad van State, 17 september 2003, LJN-nummer AK4040, zaaknummer: 200300659/1.

²³ Zie: Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 4 november 2011, 09/00414, LJN-nummer BV2177.

Het CBP verzoekt u in de MvT nader te onderbouwen waarom het maatschappelijk belang om de WOZ-waarde algeheel openbaar te maken prevaleert boven het belang van de burger om de WOZ-waarde niet algeheel openbaar te maken in het licht van de vingerende eerdere CBP-adviezen, (institutionele) regelgeving en (recente) jurisprudentie.

Het is kwestieus in hoeverre de algehele openbaarmaking van de WOZ-waarde daadwerkelijk zal leiden tot substantieel meer acceptatie van die waarde bij de burgers en daardoor tot de door u gewenste daling van de bezwaar- en beroepschriften. In de MvT staat vermeld dat het bezwaarpercentage relatief laag is. In 2011 ging het om 2,6% van de WOZ-beschikkingen.²⁴ Daarnaast is het nu al toegestaan om een aantal vergelijkbare woningen op te nemen in het taxatieverslag, dat relevant is voor de waardebepaling.²⁵

Het CBP verzoekt u in de MvT nader te motiveren in hoeverre het in het licht van het voorgaande proportioneel is om de WOZ-waarde landelijk openbaar te maken.

Subsidiariteit

In de MvT staat vermeld dat - doordat de WOZ-waarden van woningen algeheel openbaar worden - burgers de WOZ-waarde van hun woning gemakkelijker kunnen vergelijken met de WOZ-waarde van zelf gekozen woningen, zonder dat dit leidt tot een grotere uitvraag en daarmee hogere kosten voor gemeenten.²⁶ In de MvT is voorts een viertal nieuwe werkwijzen²⁷ (pilots) beschreven, waarbij bij twee werkwijzen de algehele openbaarheid van de WOZ-waarde niet per definitie vereist is, maar waardoor de beoogde doelen (zoals: de acceptatie van de WOZ-waarde) wel bereikt (kunnen) worden.

Beoordeling subsidiariteit

In de MvT wordt vermeld dat bij een aantal werkwijzen de algehele openbaarheid van de WOZ-waarde niet per definitie vereist is, maar waardoor de beoogde doelen wel bereikt (kunnen) worden. En, zoals hiervoor ook onder 'proportionaliteit' aangehaald, wordt het beoogde doel (het vergelijken van woningen) al bereikt door een aantal vergelijkbare woningen op te nemen in het taxatieverslag. Als het op lokaal niveau al niet noodzakelijk is om de WOZ-waarden van alle woningen uit de buurt openbaar te maken, dan zal het op landelijk niveau niet anders zijn. Op basis van het thans voorliggende wetsvoorstel is het CBP van mening dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze kan worden verwerkt.

In het licht van het voorgaande verzoekt het CBP u te motiveren waarom het noodzakelijk is om de WOZ-waarde algeheel openbaar te maken.

²⁴ Zie: MvT, p. 12.

²⁵ Zie: artikel 4 lid 1 sub a van de *Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet waardering onroerende zaken* bepaalt dat de waarde van woningen zoals bedoeld in artikel 17 lid 2 van de Wet WOZ (het artikel gaat over de waardebeoordeling) wordt bepaald door middel van een methode van systematische vergelijking met woningen waarvan de marktgegevens beschikbaar zijn. Bijlage 4 van de *Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet waardering onroerende zaken* bevat een model van het vastgestelde taxatieverslag (artikel 6). In dit taxatieverslag kunnen vergelijkbare woningen worden opgenomen.

²⁶ Zie: MvT, p. 2.

²⁷ Zie: MvT, p. 12-17: de nieuwe werkwijzen zijn een nieuw taxatieverslag (dat de aanvaarding van het taxatieverslag en de WOZ-waarde door de burger vergroot), informele aanpak van bezwaar (hetgeen in pilots bij gemeenten ervoor heeft gezorgd dat bezwaar percentages daalden), voormelding en herziening (waardoor belanghebbenden minder formele bezwaren zullen indienen).

Conclusie

Een adequate toelichting voor de noodzaak (proportionaliteit en subsidiariteit) voor algehele openbaarmaking van alle WOZ-waarden van woningen ontbreekt in de MvT. Het CBP verzoekt u om dit te motiveren in de MvT.

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

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