

ABRvS van 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253, nr. 201506945/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2016:253>

Trefw.: verwerking van persoonsgegevens, scheefwonen, inkomensgegevens, huishoudinkomen, gegevensverstrekking aan verhuurders, wettelijke geheimhoudingsplicht, wettelijke informatieplicht, grondslag van verwerking persoonsgegevens, recht van verzet, besluitbegrip, rechtsingang, privacy-inbreuk, vergoeding van immateriële schade, Basisregistratie inkomen (BRI), bevoegdheidsafbakening bestuursrechter en belastingrechter

Artt.: 1, aanhef en sub b; 8, aanhef en sub c, e en f, en 40, lid 1, en 45 Wbp; 67, lid 2, sub a, AWR; 7:252a Boek 7 BW; 10, lid 2, en 19b, lid 1, Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw)

Samenvatting

Deze uitspraak betreft de rechtmatigheid van de verstrekking door de Belastingdienst van de inkomensgegevens (huishoudinkomen) van appellant aan zijn verhuurder. Dit op basis van nieuwe wetgeving met als doelstelling om via inkomensgerelateerde huurverhogingen doorstroming in de sociale woningvoorraad te bevorderen en scheefwonen te ontmoedigen. Appellant heeft tegen deze gegevensverstrekking verzet aangetekend op grond van artikel 40 van de Wbp. De staatssecretaris van Financiën heeft dit verzet niet-ontvankelijk verklaard omdat de Belastingdienst wettelijk verplicht zou zijn om huurders inkomensgegevens aan verhuurder te verstrekken. Want, zoals gesteld, niet artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp geldt als verstrekingsgrondslag, maar sub c van dit artikel, dat anders dan eerstgenoemde grondslag, ingevolge artikel 40, eerste lid, Wbp geen annex recht van verzet kent. Volgens de rechtbank Amsterdam is de staatssecretaris ten onrechte uitgegaan van een wettelijke informatieplicht. Hij heeft het verzet ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Tegen deze uitspraak is de staatssecretaris in hoger beroep gekomen bij de Afdeling, zich beroepend op de tekst van de wettelijke bepalingen over de gegevensverstrekking aan verhuurders (artikel 252a van Boek 7 BW jo. de artikelen 10 en 19b van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw), de bedoeling van de wetgever en de ratio van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht in artikel 67, tweede lid, sub a, AWR. De Afdeling oordeelt als volgt. In artikel 252a van Boek 7 van het BW noch in artikel 19b van de Uhw is bepaald dat de Belastingdienst verplicht is om op verzoek een verklaring met inkomensgegevens van een huurder van een sociale huurwoning te verstrekken aan de verhuurder. De op grond van het vierde lid van dit artikel vastgestelde uitvoeringsregeling kent evenmin een dergelijke verplichting. Artikel 252a van Boek 7 van het BW voorziet in het derde lid uitsluitend in de verplichting van de verhuurder, dat hij een door hem bij de Belastingdienst opgevraagde inkomensverklaring bij een voorstel tot huurverhoging op grond van het eerste artikellid moet voegen. Niet is bepaald dat de Belastingdienst een dergelijk verzoek moet inwilligen. In artikel 19b, vijfde lid, van de Uhw is geregeld dat de Belastingdienst afgifte van de verklaring kan weigeren aan een verhuurder die in strijd handelt met één van de andere leden van dat artikel. Niet is voorgeschreven dat de Belastingdienst uitsluitend in dat geval afgifte kan weigeren. Het betoog dat door de wetgever bedoeld is een wettelijke verplichting voor de Belastingdienst tot gegevensverstrekking in te voeren en dat zonder wettelijke verplichting de in 2013 aangenomen wetten tegen scheefwonen betekenisloos zouden zijn, biedt geen grond om een wettelijke verplichting in artikel 252a van Boek 7 van het BW en in artikel 19b van de Uhw te lezen omdat de tekst van de bepalingen bezien in het licht van artikel 67 van de AWR, daarvoor geen aanknopingspunten biedt. Ingevolge het eerste lid van artikel 67 van de AWR geldt als hoofdregel, dat de Belastingdienst gegevens die hij bij zijn taakuitoefening heeft verkregen, niet aan derden mag

verstrekken. Artikel 67, tweede lid, aanhef en onder a, van de AWR voorziet in een uitzondering op de in het eerste lid van dat artikel neergelegde geheimhoudingsplicht, ingeval een wettelijk voorschrift tot verstrekking van informatie verplicht. In het licht van de achtergrond van de geheimhoudingsplicht is de Afdeling van oordeel dat een zodanige verplichting uitdrukkelijk en duidelijk in een wettelijk voorschrift moet zijn neergelegd en dat niet toelaatbaar is dat een dergelijke verplichting uitsluitend wordt afgeleid uit de totstandkomingsgeschiedenis van, of de samenhang tussen wettelijke bepalingen, of wordt verondersteld omwille van de effectiviteit van een wettelijke regeling.

De Afdeling concludeert dat er geen wettelijke verplichting voor de Belastingdienst bestaat om op verzoek inkomensgegevens van een huurder van een sociale huurwoning aan de verhuurder te verstrekken. Een zodanige gegevensverstrekking is dan ook geen verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8, aanhef en sub c, van de Wbp. Wel is sprake van een gerechtvaardigd belang van een derde, zodat artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp als grondslag van deze gegevensverwerking kan gelden. Ingevolge artikel 40 van de Wbp staat daartegen verzet open.

In het verlengde van de eerdere rechtbankuitspraak heeft de staatssecretaris het verzet inhoudelijk beoordeeld, echter geen reden gezien om dit gerechtvaardigd te achten. Ingevolge de artikelen 6:19, eerste lid, en 6:24 Awb toetst de Afdeling ook dit nadere besluit op verzet.

De Afdeling stelt vast, dat met het oog op de ontmoediging van scheefwoners, op de Belastingdienst geen wettelijke informatieplicht jegens verhuurders rust. De uitzondering op de geheimhoudingsplicht in artikel 67, tweede lid, aanhef en sub a, van de AWR is daardoor evenmin van toepassing. Andere uitzonderingsgronden bieden ook geen soulaas.

De verstrekking van de inkomensgegevens aan verhuurders is daarom in strijd met het in artikel 67, eerste lid, AWR neergelegde verbod voor de Belastingdienst om gegevens die hij bij zijn taakuitoefening heeft verkregen, aan derden te verstrekken. Gelet hierop, had de staatssecretaris het verzet gegrond moeten verklaren en de verstrekking van inkomensgegevens aan verhuurder moeten beëindigen.

In beroep heeft appellant de rechtbank voorts nog verzocht om de staatssecretaris te veroordelen tot vergoeding van immateriële schade. De rechtbank heeft dit verzoek afgewezen wegens onvoldoende motivering. De Afdeling oordeelt dat uit hetgeen appellant bij de rechtbank en in hoger beroep heeft aangevoerd niet volgt dat zijn privacy zo ernstig is geschonden dat hem een schadevergoeding moet worden toegekend. De aangevoerde omstandigheid dat een onrechtmatige inbreuk op zijn privacy heeft plaatsgevonden, is op zichzelf onvoldoende, terwijl appellant het gebruik door verhuurder van zijn inkomensgegevens in een andere procedure onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt.

De Afdeling voorziet zelf in de zaak door het verzet gegrond te verklaren en te bepalen dat de Belastingdienst geen gegevens betreffende het inkomen van appellant aan de verhuurder van zijn woning, verstrekt, zolang daarvoor geen grondslag bestaat als bedoeld in artikel 67 van de AWR.

Noot

1. Een belangrijke uitspraak, die veel persaandacht heeft gekregen en nadien nog eens bevestigd is door de Afdelingsuitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:911. Allereerst vanwege het belang van het onderwerp: de rechtmatigheid van maatregelen ter bevordering van de doorstroming van huurders van sociale huurwoningen, die door de hoogte van hun inkomen niet (meer) tot de doelgroep behoren, de zogenaamde scheefwoners (Wetten van 14 maart 2013 tot wijziging van Boek 7 BW en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, Stb. 2013 89 en 90). Een belangrijk maatschappelijk knelpunt, nu de tekorten aan betaalbare woningen steeds verder oplopen, terwijl de toegestane omvang van de sociale woningvoorraad onder druk staat door Europeesrechtelijke beperkingen. En voorts door de gevoeligheid van de verstrekking van inkomensgegevens door de

Belastingdienst aan derden. Nog afgezien van de complexiteit van meerdere, op elkaar inwerkende regelingen van uiteenlopende aard: dwingend privaatrecht, belastingrecht en bestuursrecht, waaronder de kwestie van taakverdeling tussen de bestuursrechter en de belastingrechter.

In deze Afdelingsuitspraak staat de wettelijke grondslag van gegevensverstrekking door de Belastingdienst centraal, toegespitst op de uitleg van het begrip “wettelijke verplichting” in artikel 8, aanhef en sub c, Wbp en het begrip “wettelijk voorschrift dat tot bekendmaking verplicht” in artikel 67, tweede lid, aanhef en sub a, AWR. Tevens is van belang dat de Afdeling, in navolging van de rechtbank Amsterdam, het recht van verzet in de artikelen 40 en 45 van de Wbp toepast als aanvullende rechtsingang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen (onrechtmatige) verwerking van persoonsgegevens door bestuursorganen. Een derde relevant punt is de afdoening van het beroep op immateriële schadevergoeding. Uit een oogpunt van schadeplichtigheid volstaat een simpele constatering van onrechtmatige gegevensverwerking door een bestuursorgaan niet. Schade als daadwerkelijk gevolg van privacy-aantasting dient tenminste aannemelijk gemaakt te worden.

2. Deze uitspraak is voorts van betekenis voor de uitleg van de fiscale geheimhoudingsplicht in artikel 67 AWR. De Afdeling gaat uit van een toch wel enigszins gedateerde opvatting over de betekenis ervan, aanhakend bij een eerdere, met het oog op uitsluiting van de Wob in fiscale zaken nogal instrumenteel ingekleurde opvatting van de wetgever en een inmiddels weinig overtuigend arrest van de Hoge Raad uit 1991. Tegen deze achtergrond is deze uitspraak een nieuwe illustratie van de aan een louter wetshistorische interpretatie verbonden bezwaren. Niet alleen omdat ook de wetgever eerdere inzichten nog wel eens wil, dan wel moet bijstellen, al dan niet onder invloed van gewijzigde maatschappelijk of politiek-bestuurlijke opvattingen of als gevolg van nieuwe Europese en internationale (informatie)verplichtingen (gegevensuitwisseling), met name waar het gaat om bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking en witwassen van crimineel geld. Maar ook omdat de fiscale geheimhoudingsplicht in de klassieke zin materieel onder druk staat vanwege veranderende inzichten omtrent een efficiënte inrichting van de informatiehuishouding van de overheid. Hergebruik van gegevens in basisregistraties staat hierin voorop. Zo is de Belastingdienst niet alleen verantwoordelijk voor een juiste belastingheffing en -inning en de uitvoering van het toeslagstelsel, maar heeft deze instantie als houder van een tweetal, van de fiscale gegevensverwerking afgeleide basisregistraties, tevens een zelfstandige (wettelijke) taak als informatieleverancier ten behoeve van bestuursorganen (artikel 21b, eerste lid, van de AWR) en andere derden, zoals woningcorporaties en commerciële verhuurders van sociale huurwoningen. In de voorliggende uitspraak is daarom opmerkelijk, dat de Afdeling de BRI, de basisregistratie inkomen (hoofdstuk IVA AWR) niet noemt, nu uit artikel 252a, vierde lid, van Boek 7 BW blijkt dat de ingevolge het derde lid door de inspecteur aan de verhuurder af te geven verklaring inzake het huishoudinkomen in het peiljaar op de verwerking van inkomensgegevens in de BRI is gebaseerd.

3. Zoals blijkt uit de geschiedenis van de geheimhoudingsplicht in artikel 67 AWR, in het bijzonder uit het tot 1 januari 2008 geldende Voorschrift informatieverstrekking 1993, heeft ons land geen fiscaal geheim in strikte zin gekend, maar is de gegevensverwerking door de Belastingdienst op onderdelen steeds mede dienstbaar geweest aan nevendoelelen buiten de fiscaliteit.

Het ontheffingenstelsel in artikel 67 AWR is herzien in de Wet Versterking fiscale rechtshandhaving, Stb. 2007, 376. Het is de wetsgeschiedenis van deze wet (Kamerstukken II 2005/06, 30322, nr. 3, p. 17 t/m 21) waarop de Afdeling zich bij de uitleg van deze wettelijke geheimhoudingsplicht in de voorliggende uitspraak baseert. De herziening van artikel 67 AWR stond destijds in het teken van modernisering, in het bijzonder van wijziging van het heffingenstelsel, met het oog op de Wbp en de

privacy-grondrechten. Een inhoudelijke wijziging van de geheimhoudingsplicht in het eerste lid werd niet beoogd (nr. 3, p. 18). Met deze wetswijziging is het ontheffingenstelsel vervangen door een nieuwe regeling van uitzonderingen en ontheffingen. I

Ingevolge artikel 67, tweede lid, aanhef en sub a, van de AWR, geldt de geheimhoudingsplicht in het eerste lid niet, indien enig wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht. Het gaat hier om wettelijke voorschriften die de Belastingdienst verplichten om fiscale gegevens aan derden te verstrekken, waaronder informatieverplichtingen op grond van Europees en internationaal recht. Door de inwerkingtreding van de basisregistratie inkomen (Stb. 2008, 269) is de situatie echter in die zin gewijzigd, dat gegevensverstrekking inzake het inkomen aan bestuursorganen als regel op basis van hoofdstuk IVA van de AWR plaatsvindt. De basisregistratie WOZ inzake het waardegegeven van onroerend goed is geregeld in de Wet WOZ. Beide wettelijke regelingen gelden als toepassing van artikel 67, tweede lid, aanhef en sub a, van de AWR. In het licht van de voorliggende uitspraak is met name de afnemersdefinitie in artikel 21, aanhef en sub f, van de AWR van belang. Afnemer is: "het bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot gebruik van een inkomensgegeven." Hiervoor bleek dat op grond van artikel 252a, tweede en vierde lid, Boek 7 BW ook specifieke andere derden, als regel niet-bestuursorganen, als afnemer van de BRI gekwalificeerd kunnen zijn. De rechtsvraag in de voorliggende uitspraak is of de gebruiksbevoegdheid inzake het op basis van inkomensgegevens vastgestelde huishoudinkomen door verhuurders (derden) een zelfstandige wettelijke grondslag behoeft, analoog aan de afnemersdefinitie in artikel 21, aanhef en sub f, van de AWR, dan wel dat een wettelijke verstrekingsgrondslag in het BW voldoende is.

De op de delegatiegrondslag in artikel 67, tweede lid, aanhef en sub b, AWR gebaseerde Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994, kent in artikel 43c, eerste lid, een uitgebreide regeling van uitzonderingen op de fiscale geheimhoudingsplicht, tevens grondslag van structurele gegevensverstrekking aan de betreffende bestuursorganen. Zoals uit artikel 67, tweede lid, aanhef en sub b, AWR blijkt, is het verstrekingscriterium: de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan, waarvoor gegevensverstrekking door de Belastingdienst noodzakelijk is. Dit functionele vereiste van een goede taakvervulling kan ook de Belastingdienst zelf betreffen, vooral waar het gaat om samenwerkingsverbanden. Artikel 67, tweede lid, aanhef en sub c, betreft de toegestane verstrekking van gegevens aan degene op wie deze betrekking hebben, althans voor zover deze gegevens door of namens betrokkene zijn verstrekt. Volgens de toelichting wordt met deze bepaling uitdrukkelijk afstand genomen van de opvatting van de Hoge Raad, die een dergelijke uitzondering eerder uitsloot. In het licht van de privacy-grondrechten en het inzagerecht in de Wbp jo. richtlijn 95/46 dient deze bepaling qua betekenis echter genuanceerd te worden, waar het gaat om de gegevensverwerking inzake natuurlijke personen.

4. Naar uit artikel 67, derde lid, blijkt, beschikt de minister van Financiën, in aanvulling op zijn regelingsbevoegdheid in het tweede lid, sub b, in deze bepaling nog over een zelfstandige, open geformuleerde, ontheffingsbevoegdheid van de fiscale geheimhoudingsplicht, met name bedoeld als grondslag voor incidentele of onvoorziene informatieverstrekking. Dit is de categorie van de individuele ontheffingen, die in beginsel niet gepubliceerd worden. Zoals uit de toelichting blijkt, kan deze ontheffingsbevoegdheid tevens worden toegepast bij de gegevensverstrekking aan niet-bestuursorganen (nr. 3, p. 20).

5. Met de herziening van artikel 67 AWR is tevens beoogd om de bestaande Wob-jurisprudentie van de Afdeling (bestuurs)rechtspraak af te sluiten, waarbij weigeringsbesluiten om ontheffing te

verlenen door de Afdeling (in het bijzonder) werden beoordeeld op basis van aan de Wob ontleende maatstaven (nr. 3, p. 20-21 en nr. 7, p. 26-27). Zoals blijkt uit de uitspraak van de ABRvS van 14 april 2010, ECI:NL:RVS:2010:BM1041, JB 2010/137 m.nt. dzz., is de wetgever in deze doelstelling geslaagd. Sinds deze wetswijziging kwalificeert de Afdeling bestuursrechtspraak artikel 67 van de AWR in de Wob-jurisprudentie als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter, die prevaleert boven de Wob. Het gevolg van deze switch in de jurisprudentie is wel, dat thans geen inzicht meer bestaat in de ministeriële ontheffingspraktijk op grond van artikel 67, derde lid, AWR.

6. Met de inwerkingtreding van de wet tot aanvulling van de AWR met een regeling van de basisregistratie inkomen en de basisregistratie waarde onroerende zaken (Stb. 2008, 269), is tevens artikel 1 van deze wet aangevuld, waarbij (o.m.) de uitvoering van de basisregistratie inkomen als zelfstandige taak van de Belastingdienst is aangemerkt. Zie de organisatieregeling van de Belastingdienst in de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. De basisregistratie BRI is geregeld in de artikelen 21 t/m 21k van de AWR. Zoals hiervoor reeds werd aangegeven is het doel van deze gegevensverwerking het verstrekken van inkomensgegevens aan daartoe krachtens wettelijk voorschrift bevoegde afnemers (artikel 21b, eerste lid, AWR). Zie Kamerstukken II 2006/07, 31085, nr. 3, p. 21/22. Met de centrale verwerking van inkomensgegevens door de belastingdienst, als afgeleide van verwerking ervan voor fiscale doelen, wordt primair beoogd om de uitvoering van inkomensgerelateerde regelingen door uitvoeringsorganisaties en mede-overheden te faciliteren. De gegevensverstrekking aan verhuurders van sociale huurwoningen is een uitbreiding van het toepassingsgebied, nader uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling verklaring rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging.

7. Uit het voorgaande blijkt dat de fiscale geheimhoudingsplicht in artikel 67, eerste lid, AWR is onderworpen aan een uitgebreid stelsel van bij of krachtens de AWR en sectorwetgeving vastgestelde uitzonderingen (artikel 67, tweede lid, AWR) en ontheffingen (artikel 67, derde lid, AWR). In die zin is sprake van een gesloten verstrekkingenregime. De door de Afdeling geformuleerde hoofdregel dat de Belastingdienst gegevens die hij bij zijn taakuitoefening heeft verkregen, niet aan derden mag verstrekken (o.w. 3.3) is hiervan het startpunt, maar dient qua normativiteit gerelativeerd te worden, nu door deze geheimhoudingsplicht gewekte verwachtingen niet sporen met de politiek-bestuurlijke realiteit van toenemend hergebruik van fiscale persoonsgegevens, zowel binnen de organisatie, door verstrekking aan derden, als binnen samenwerkingsverbanden.

8. De hiervoor opgenomen uitspraak draait om de grondslag van gegevensverstrekking door de Belastingdienst op basis van artikel 8 van de Wbp en het recht van verzet ex artikel 40, eerste lid, van deze wet van een huurder wiens inkomensgegevens (huishoudinkomen) op grond van de scheefwonersregeling aan zijn verhuurder zijn verstrekt. De staatssecretaris van Financiën heeft het verzet aanvankelijk niet-ontvankelijk verklaard en het bezwaar ongegrond, uitgaande van de toepassing van artikel 8, aanhef en sub c, Wbp (wettelijke verplichting tot verstrekking van inkomensgegevens), een grondslag waarop het recht van verzet niet van toepassing is. De rechtbank heeft het bestaan van een wettelijke verstrekingsverplichting van de hand gewezen en artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp van toepassing verklaard, waaraan op grond van artikel 40, eerste lid, van deze wet wel een recht van verzet is gekoppeld. In hoger beroep bij de Afdeling handhaaft de staatssecretaris zijn eerdere standpunt, onder verwijzing naar de wettelijke bepalingen, gezien in onderlinge samenhang, de bedoeling van de wetgever en de geheimhoudingsregeling in artikel 67 AWR. Zonder verstrekingsverplichting van de Belastingdienst zouden de regelingen tegen scheefwonen betekenisloos zijn. Op basis van een analyse van de verschillende regelingen

concludeert de Afdeling dat in artikel 252a van Boek 7 BW noch in artikel 19b van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte is voorzien in een verstrekingsplicht van de Belastingdienst. De uitvoeringsregeling kent die evenmin. Daarbij gaat de Afdeling ervan uit dat, in het licht van de achtergrond van de geheimhoudingsplicht in artikel 67 AWR, “een dergelijke verplichting uitdrukkelijk en duidelijk in een wettelijk voorschrift moet zijn neergelegd en dat niet toelaatbaar is dat een dergelijke verplichting uitsluitend wordt afgeleid uit de totstandkomingsgeschiedenis van of de samenhang tussen wettelijke bepalingen of wordt verondersteld omwille van de effectiviteit van een wettelijke regeling.” Voor een systematisch-teleologische interpretatie van informatieverplichtingen biedt de Afdeling dus geen ruimte, hetgeen uit een oogpunt van rechtszekerheid en effectieve grondrechtenbescherming terecht is. De uitleg door de Afdeling betreft niet alleen het begrip “enig wettelijk voorschrift dat tot bekendmaking verplicht in artikel 67, tweede lid, aanhef en sub a , van de AWR, maar ook het begrip “wettelijke verplichting” in artikel 8, aanhef en sub c, van de Wbp.

9. Nu de belastingdienst voor zijn verstrekking van inkomensgegevens aan verhuurders niet kan terugvallen op artikel 8, aanhef en sub c, van de Wbp, opteert ook de Afdeling voor artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp als alternatieve verstrekingsgrondslag, dat wil zeggen dat: “de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.” Anders dan bij de c-grond is met de f-grond ook het recht van verzet in artikel 40, eerste lid, weer in beeld. Het opmerkelijke in deze uitspraak is dat de Afdeling het recht van verzet, waarbij een beslissing op basis van een aangetekend verzet geldt als besluit in de zin van de Awb, isoleert van de f-grondslag in artikel 8 als zodanig, want de rechtmatigheid van de verstrekking van het inkomensgegeven uitsluitend toetst aan het geheimhoudingsregime in artikel 67 van de AWR. Nu geen wettelijke verplichting tot gegevensverstrekking in de zin van het tweede lid, onder a, van dit artikel aanwijsbaar is en andere uitzonderingen evenmin van toepassing zijn, oordeelt de Afdeling dat de verstrekking van de inkomensgegevens in strijd is met de geheimhoudingsplicht in artikel 67 van de AWR. De staatssecretaris had het verzet derhalve gegrond moeten verklaren en de verstrekking van inkomensgegevens moeten beëindigen.

10. Hoewel deze uitspraak breed is toegejuicht zijn er vanuit een dogmatische invalshoek wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen.

Allereerst de betekenis van het niet genoemde artikel 9, vierde lid, in de Wbp. Ingevolge die bepaling blijft de verwerking van persoonsgegevens achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep op wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat. Artikel 67 van de AWR is zo’n wettelijk geheimhoudingsregime, dat wegens het gesloten karakter ervan derogeeert aan artikel 8 van de Wbp.

Dit betekent kortgezegd dat een recht van verzet, dat is expliciet is toegekend met het oog op een juiste belangenafweging in het kader van een specifieke verwerkingsgrondslag (artikel 8, sub e en f, Wbp) niet van toepassing is wanneer sprake is van een aan het stelsel van verwerkingsgrondslagen in artikel 8 van de Wbp derogerend wettelijk geheimhoudingsregime. Wat de Afdeling doet is dat de f-grond als verwerkingsgrondslag in artikel 8 Wbp met het oog op het annexe recht van verzet van toepassing wordt verklaard, deze verwerkingsgrondslag vervolgens in de rechtmatigheidstoetsing geen enkele rol speelt, het hieraan gekoppelde recht van verzet echter wordt verbreed en verzelfstandigd alsook ingezet bij de toetsing op naleving van de geheimhoudingsplicht in artikel 67 AWR.

Dat het hier inderdaad gaat om een “kunstgreep” van de Afdeling bestuursrechtspraak om complementair bestuurlijke rechtsbescherming te bieden, blijkt uit de hiervoor genoemde Afdelingsuitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:911. De casus is min of meer dezelfde. Appellant heeft er bezwaar tegen dat de Belastingdienst/Centrale Administratie inkomensgegevens aan zijn verhuurder verstrekt. Punt van geschil is of de verklaring als besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb moet worden aangemerkt. De rechtbank heeft appellant voor het instellen van hoger beroep verwezen naar de Afdeling. Appellant wil echter door de Afdeling verwezen worden naar de belastingkamer van het gerechtshof, terwijl de directeur van de Belastingdienst het niet-fiscale karakter van deze taak nog eens benadrukt. De Afdeling oordeelt dat de verstrekking van de verklaring geen ingevolge de belastingwet genomen besluit in de zin van artikel 26 van de AWR betreft. Omdat de toepassing van de belastingwetgeving niet aan de orde is, acht de Afdeling zich bevoegd om van het hoger beroep kennis te nemen. Daarbij maakt de Afdeling het volgende onderscheid. Een eventuele onjuistheid van de inkomensverklaring kan worden bestreden in de procedure bij de huurcommissie. Ter zake van beweerde gegevensverstrekking in strijd met de wet acht de Afdeling zich op basis van het aan artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp gekoppelde recht op verzet in artikel 40, eerste lid, van die wet bevoegd. En dan is er nog de rechtsbescherming met betrekking tot onjuiste gegevensverwerking in de Basisregistratie Inkomen binnen het belastingrecht (Kamerstukken II 2006/07, 31085, nr. 3, p. 10-12), waarvan ik me afvraag of die op alle punten aan de daaraan op grond van de Wbp en richtlijn te stellen eisen voldoet.

10. Deze instrumentalisering van de f-grond in artikel 8 van de Wbp kent nog meer bezwaren, die ik om redenen van ruimte en tijd hier kort aanstip. Allereerst dat met het invoeren van artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp de systematiek in de reeks van verwerkingsgronden wordt doorbroken. Zoals blijkt uit de tekst van artikel 7, aanhef en sub e en f, van richtlijn 95/64/EG en de toelichting in overweging 30, ziet eerstgenoemde verwerkingsgrond, corresponderend met artikel 8, aanhef en sub e, van de Wbp, op gegevensverwerking met het oog op publieke taakvervulling (taak van algemeen belang) en de uitoefening van openbaar gezag, terwijl de f-grond in artikel 7 van de richtlijn, corresponderend met artikel 8, aanhef en sub f, van de Wbp, primair betrekking heeft op gegevensverwerking in de particuliere sector.

Wat bij vergelijking van de richtlijntekst en de wetgevingstekst tevens blijkt is, dat bij de implementatie van de e-grond in de Wbp de aan de derde-ontvanger gestelde eisen zijn opgehoogd via het vereiste van het zijn van bestuursorgaan. Gegevensverstrekking aan woningcorporaties past echter prima bij deze grondslag van gegevensverwerking. Een bijzonder probleem is het recht van verzet. Door deze Afdelingsuitspraak krijgt dit onderdeel van de gegevensbescherming een andere lading dan daarmee is beoogd, waarbij formalisering en daarmee samenhangend functieverlies onontkoombaar is. En over de consequenties van deze aanvullende taakverdeling tussen de Afdeling en de belastingrechter met betrekking tot door de Belastingdienst gehouden basisregistraties ben ik nog niet uitgedacht. Dat het er voor de rechtzoekende burger niet gemakkelijker op wordt zal echter duidelijk zijn.

11. Een laatste relevant onderdeel van de hiervoor opgenomen Afdelingsuitspraak betreft de vergoeding van immateriële schade wegens onrechtmatige gegevensverwerking. De rechtbank heeft dit verzoek afgewezen wegens onvoldoende motivering. Zoals te verwachten reageert ook de Afdeling terughoudend. Dat een onrechtmatige inbreuk op zijn privacy heeft plaatsgevonden is op zichzelf onvoldoende om schadevergoeding toegewezen te krijgen. De gestelde overlast en stress als gevolg van een juridische procedure met zijn verhuurder, in de voorbereiding waarvan over hem verstrekte inkomensgegevens gebruikt zouden zijn, blijft zonder gevolg omdat dit gegevensgebruik niet aannemelijk wordt gemaakt. De Afdeling oordeelt dan ook dat uit hetgeen is aangevoerd niet

volgt dat de privacy van appellant zo ernstig is geschonden dat een schadevergoeding moet worden toegekend.

12. In deze uitspraak heeft de Afdeling zelf in de zaak voorzien door het verzet gegrond te verklaren en te bepalen dat de Belastingdienst geen inkomensgegevens van appellant aan de verhuurder van zijn woning verstrekt zolang daarvoor geen wettelijke grondslag in de zin van artikel 67, tweede lid, sub a, AWR bestaat. Zoals gebruikelijk in zaken waarbij de bestuursrechter dit type bevoegdheidsgebreken constateert, is ook hier de wetgever direct in actie gekomen. Zie de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 3 februari 2016 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2015/16, 34373, nr. 33. Inmiddels is het gebrek gerepareerd via de inmiddels op 1 april j.l. in werking getreden Wet gegevensverstrekking Belastingdienst, Stb. 2016, 124 en 125. Deze wet heeft voorzien in een aanvulling van het derde lid van artikel 252a van Boek 7 BW, luidend: “De inspecteur verstrekt op verzoek van een verhuurder een verklaring omtrent het huishoudinkomen aan de verhuurder”. Daarnaast is de Wet doorstroming huurmarkt 2015, Stb. 2016, 158 en 159 inmiddels vastgesteld. Deze wet treedt gedeeltelijk op 1 juli 2016 en voor het overige op 1 januari 2017 in werking.

G. Overkleeft-Verburg