



# Rapport

Rapport over de Belastingdienst/Centrale Administratie te Apeldoorn.

**Datum: 28 oktober 2013**

**Rapportnummer: 2013/152**

## Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman ontving medio 2013 signalen dat de Belastingdienst/Centrale Administratie (hierna: de Belastingdienst) aan verhuurders van niet gereguleerd verhuurde woningen (hierna: vrije sector) inkomensgegevens had verstrekt in het kader van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Betrokkenen hadden hierover klachten ingediend bij de Belastingdienst. Zij waren niet tevreden over de wijze waarop de klachten door de Belastingdienst waren afgedaan.

Betrokkenen vinden dat de reactie op de klacht totaal voorbij gaat aan de kern daarvan. Die was dat feitelijk een verhuurder van een vrije sector woning voor die woning het huishoudinkomen heeft opgevraagd bij de Belastingdienst en heeft gekregen. Dit vormt volgens betrokkenen misbruik van 'het webportaal1' van de Belastingdienst waarvan zij nadelige gevolgen ondervinden en hun privacy zeer ernstig aantast. Daarop missen betrokkenen een reactie. Zij ervaren de reactie op de klacht als een standaardbrief waarbij de Belastingdienst zich niet heeft verdiept in de klacht zoals ingediend.

Een citaat van één van de betrokkenen:

"In de (klachtafhandelings)brief; N.o.) staat niets van begrip, ook geen excuus, slechts een herhaling van hetgeen op de website staat. (...) Ik voel mij aangetast in mijn privacy en ervaar de brief als onpersoonlijk, neerbuigend en respectloos."

Op de website van de Rijksoverheid waarnaar betrokkene verwijst, staat het volgende vermeld:

"Verhuurders mogen voor vrije sector huurwoningen dus ook geen inkomensindicaties van het huishouden opvragen. Dit is uitdrukkelijk opgenomen in de gebruiksvoorwaarden van het webportaal waarmee verhuurders inkomensindicaties voor de huurverhoging kunnen opvragen bij de Belastingdienst. Huurt u een vrije sector woning en heeft uw verhuurder toch een inkomensindicatie voor uw woning opgevraagd bij de Belastingdienst? U kunt dit dan schriftelijk melden aan de Belastingdienst/Centrale Administratie..."

## Onderwerp van onderzoek

Klachtafhandeling

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de afhandeling door de Belastingdienst van ingediende klachten dat inkomensgegevens zijn verstrekt aan de verhuurder terwijl sprake was van een vrije sector woning.

Het verstrekken van inkomensgegevens als zodanig

Ter gelegenheid van het onderzoek is de Belastingdienst/Centrale Administratie ook gevraagd of daadwerkelijk sprake is geweest van het verstrekken van inkomensgegevens aan verhuurders van vrije sector woningen en welke waarborgen er zijn/kunnen worden genomen om een dergelijke ongewenste informatieverstrekking te voorkomen.

## **De klachtafhandeling door de Belastingdienst**

De ingediende klachten

Betrokkenen dienden gelijklopende klachten in dat inkomensgegevens waren verstrekt aan hun verhuurder van vrije sector woningen.

Enkele citaten uit de ingediende klachten:

"Ik vind het dan ook zeer kwalijk dat een maatregel die door de minister is getroffen om beweging in de sociale woningmarkt te verkrijgen misbruikt wordt door de particuliere verhuur sector waar al meer dan genoeg huur wordt betaald (...)

Bij deze maak ik graag melding van dit misbruik. Want wie is nu de dupe van deze door de minister genomen maatregel?

Iemand die gedwongen is in de particuliere sector te huren (alleenstaand met een net iets te hoog inkomen om in aanmerking te komen voor een huurwoning in de sociale sector) maar die een te laag inkomen heeft om een huis te kunnen kopen."

"In een door de rijksoverheid opgestelde regel is het voor verhuurders van vrije sector woningen verboden om een inkomensindicatie op te vragen. (...)

Door het wel verstrekken van gegevens door de Belastingdienst stel ik vast dat de Belastingdienst hierdoor onrechtmatig te werk is gegaan."

De klachtafhandeling door de Belastingdienst

"...In het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" zijn maatregelen getroffen ter bevordering van de doorstroming op de huurmarkt. Ter uitvoering daarvan is artikel 252a van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) tot stand gekomen. Op basis daarvan kunnen verhuurders bij de Belastingdienst/Centrale Administratie (hierna B/CA) een inkomensverklaring opvragen van verhuurde woningen waarvan zij eigenaar zijn. Om de

gegevens te verkrijgen moeten de verhuurders voldoen aan de definitie van artikel 1 van de Uitvoeringsregeling verklaring van de rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging en andere wijzigingen.

#### Inkomenspeiljaar

Er wordt bij de inkomensafhankelijke extra huurverhoging uitgegaan van het inkomen van het tweede kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar van de voorgestelde huurverhoging (t-2). Bij een huurverhoging per 1 juli 2013 is dus het inkomen over 2011 bepalend. De B/CA geeft geen gespecificeerde inkomensgegevens. Het inkomensgegeven wordt geleverd door de Basisregistratie inkomen (BRI).

#### Huishoudinkomen

Het huishoudinkomen bestaat uit het gezamenlijk verzamelinkomen van de verhuurder en de overige bewoners van de woning. Voor de samenstelling van het huishouden is bepalend wie er op de datum van de voorgestelde huurverhoging in de woning wonen. Bij een huurverhoging per 1 juli 2013 is dus bepalend wie er op 1 juli 2013 in de woning wonen. De B/CA gebruikt de gegevens uit de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) om informatie aan de woningcorporaties te verstrekken. Van de bewoners wordt dan het gezamenlijk inkomen over 2011 meegeteld.

#### Inkomensverklaringen

De gegevensuitwisseling tussen eigenaar-verhuurder en de B/CA verloopt digitaal. De eigenaar-verhuurder levert digitaal een bestand met woonadressen van zijn woningen waarvoor hij een inkomensverklaring wil ontvangen. De B/CA levert vervolgens per woonadres digitaal een code. De code geeft aan of het huishouden meer dan € 43.000 is, in de categorie € 33.614 - € 43.000 valt, minder dan € 33.614 is of onbekend is. Als de code meer dan "€ 43.000" of "€ 33.614 - € 43.000" is wordt ook het getal van het aantal bewoners vermeld en krijgt de verhuurder voor dat woonadres een inkomensverklaring die de verhuurder bij zijn inkomensafhankelijk huurverhogingsvoorstel moet voegen.

De Belastingdienst heeft niet de mogelijkheid om vast te stellen dat iemand die zich als verhuurder presenteert ook daadwerkelijk verhuurder is. Om te voorkomen dat aan een onbevoegde een verklaring wordt verstrekt, wordt met artikel 1 van de onderhavige regeling bewerkstelligd dat de Belastingdienst alleen de verklaring verstrekt aan de genothebbende bij de desbetreffende woonruimte. Dit is degene die de WOZ-beschikking van die woonruimte krijgt van de gemeente (artikel 24, derde lid, onderdeel a, van de Wet waardering onroerende zaken). Het kan de eigenaar zijn, maar ook bijvoorbeeld de beperkt zakelijk gerechtigde, zoals de erfpachter of vruchtgebruiker. Op adresniveau wordt gecontroleerd of de aanvrager wel de genothebbende bij de woonruimte is.

#### Privacy

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is advies uitgebracht door het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Er is getoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en in het algemeen aan de normen voor een zorgvuldig en behoorlijk gegevensverkeer zoals neergelegd in internationale verdragen en nationale wetgeving (artikel 10 van de Grondwet). Ik verwijs u hiervoor naar de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 129, nr. 3, pagina 4 e.v.) (zie Achtergrond, onder 3.; N.o.).

Als u het niet eens bent met het feit dat de verhuurder de gegevens heeft opgevraagd of als u het niet eens bent met de gevolgen daarvan, dan kunt u zich wenden tot de verhuurder dan wel de huurcommissie..."

In één van de drie klachtafhandelingsbrieven, die aan verzoeker S, was nog het volgende opgenomen:

*"Verhoging alleen bij de sociale huurwoningen*

De 2,5% (inflatie + 4%) en 0,5% (inflatie + 2%) extra huurverhoging geldt alleen voor bewoners van sociale (niet geliberaliseerde) huurwoningen. Bij vrije sector (geliberaliseerde) huurwoningen is er geen maximumpercentage waarmee de huur jaarlijks mag stijgen. De overheid hoopt dat huurders met hogere inkomens door deze maatregel eerder verhuizen. Zo wil de overheid doorstroming bevorderen en het scheefwonen tegengaan.

Verhuurders mogen voor vrije sector huurwoningen dus ook geen inkomensindicaties van het huishouden opvragen. Dat is uitdrukkelijk opgenomen in de gebruiksvoorwaarden van het webportaal waarmee verhuurders inkomensindicaties voor de huurverhoging kunnen opvragen bij de Belastingdienst."

## **Reactie Belastingdienst; de toepasselijke regelgeving en uitvoering**

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het ministerie) is beleidsverantwoordelijk voor het huurbeleid. In de aanloop naar het wetsontwerp Huurverhoging op grond van inkomen (33129) is er nauw overleg geweest tussen het ministerie en de Belastingdienst over de vormgeving van de wet. Het is logischerwijs niet mogelijk een inkomensafhankelijke huurverhoging in te voeren en mogelijk te maken zonder informatie over het huishoudinkomen van de huurder en de overige bewoners. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verklaring over het huishoudinkomen ligt bij het Ministerie van Financiën/de Belastingdienst. Bij de inrichting van het proces is onder

ogen gezien dat dit moest voldoen aan een aantal eisen. Allereerst, dat niet meer persoonsgegevens zouden worden verwerkt dan noodzakelijk om het doel van de verwerking te bereiken. Dat doel is om aan verhuurders van sociale huurwoningen een verklaring te kunnen verschaffen waaruit het gezamenlijk inkomen van de bewoners van die woningen blijkt; meer dan € 43.000, in de categorie € 33.614 - € 43.000 of minder dan € 33.614. Ook kan de verklaring inhouden dat geen inkomensgegevens beschikbaar zijn. Gekozen is voor een methode waarbij met een minimale doorbreking van de geheimhoudingsplicht de privacy van de huurders maximaal wordt gewaarborgd en die bovendien de minste administratieve lasten oplevert. Door toepassing van de gekozen methode krijgt de verhuurder niet de beschikking over persoonsgegevens van de personen die bijdragen aan dit huishoudinkomen en evenmin over gegevens ten aanzien van hun individuele inkomen.

De Belastingdienst moet de voorwaarden scheppen waardoor verhuurders voor elke huurwoning waarvoor zij een extra huurverhoging kunnen doorvoeren ook daadwerkelijk een inkomensverklaring kunnen ontvangen. Ook dient het gehele proces te kunnen plaatsvinden binnen een kort tijdsbestek. Het komt er op neer dat de Belastingdienst feitelijk acht weken tot zijn beschikking heeft om dit proces uit te voeren. Dit was een belangrijke randvoorwaarde bij de vraag op welke wijze dit proces moest worden ingericht (zie Achtergrond, onder 1).

Het bleek niet mogelijk om een afgebakend bestand te gebruiken van huurwoningen waarvoor de inkomensafhankelijke huurverhoging van toepassing zou gaan worden. De inkomensafhankelijke huurverhoging zou betrekking moeten hebben op huurwoningen die gereguleerd verhuurd worden (huurovereenkomsten waarop de huurprijregelgeving van toepassing is) en waarvan de feitelijke huurprijs de maximale huurprijsgrens van de woning (nog) niet bereikt heeft. Deze drie gegevens<sup>2</sup> zijn niet vastgelegd in een register. Alleen de verhuurder en de huurder zijn hiervan op de hoogte. Er zijn ook gereguleerd verhuurde woningen in eigendom bij niet-woningbouwcorporaties, zodat in principe iedere woningeigenaar eigenaar kan zijn van een gereguleerd verhuurde woning. Daarom is door de beleidsverantwoordelijke bestuursorganen ervoor gekozen om alle woningen waarvan is aangenomen dat ze worden verhuurd in het te gebruiken bestand op te nemen.

De eigenaar van een woning die is opgenomen in het te gebruiken bestand kan toegang krijgen tot de webapplicatie. De Belastingdienst toetst aan de hand van de WOZ-gegevens of hij de eigenaar is van een woning uit het bestand en als dat zo is wordt de ingang tot de applicatie verleend en kan de woningeigenaar de inkomensindicatie ontvangen die betrekking heeft op de woning(en) waarvan hij eigenaar is. Voordat de eigenaar/verhuurder die informatie ontvangt moet hij instemmen met de voorwaarden.

De meeste huurprijregels, waaronder ook de regels die van toepassing zijn op de voorstellen voor huurverhoging, zijn niet van toepassing op vrije sector woningen (die met een niet gereguleerde huurprijs verhuurd worden). De in de wet vastgelegde bevoegdheid

om ten behoeve van een voorstel tot huurverhoging een inkomensindicatie bij de Belastingdienst op te vragen geldt daarom niet voor vrije sector woningen. Eén van de voorwaarden, die zijn opgenomen in de ministeriële regeling en in de handleiding inkomensafhankelijke huurverhoging, is dat de eigenaar/verhuurder alleen een indicatie mag opvragen in het kader van de inkomensafhankelijke huurverhoging en dan alleen voor gereguleerd verhuurde woningen. Als een verhuurder een inkomensindicatie opvraagt voor een vrije sector woning of voor een huurwoning waarvoor de maximale huurprijs al wordt betaald, dan handelt die eigenaar/verhuurder onrechtmatig, want in strijd met de wet en met de voorwaarden waarmee hij heeft verklaard akkoord te gaan. Op deze wijze wordt geborgd dat de inkomensindicaties alleen (mogen) worden opgevraagd voor de gevallen die daarvoor in aanmerking komen.

De Belastingdienst en ook gedupeerde derden hebben de mogelijkheid om een procedure tegen de verhuurder aan te spannen, eventueel een kort geding. Daarmee is de beschikbaarheid van rechterlijke controle gegarandeerd, waarmee een belangrijke waarborg is gegeven voor een behoorlijke procedure. Ook kan de toezichthouder, het College bescherming persoonsgegevens, worden ingelicht. Er bestaat ook de mogelijkheid van een strafrechtelijke procedure.

#### Praktijk 2013

In het kader van de inkomensafhankelijke huurverhoging zijn voor 1,8 miljoen woningen inkomensindicaties afgegeven (stand per 1 mei 2013). Het aantal verhuurders dat toegang heeft tot de applicatie bedraagt circa 4.000. Er zijn twee gevallen bekend van verhuurders die meer dan incidenteel ten onrechte inkomensgegevens hebben opgevraagd. Deze verhuurders zijn daarop aangesproken. De gegevens die ten onrechte zijn opgevraagd zijn vernietigd. De verhuurders hebben toegezegd hun huurders daarover te informeren en excuus aan te bieden.

Andere verhuurders die ook meerdere malen werden genoemd in dit verband zijn actief door de Belastingdienst benaderd. Zij ontkenden dat ten onrechte informatie werd opgevraagd voor vrije sector huurwoningen. Van belang is te vermelden dat gebleken is dat bij veel huurders niet duidelijk is wat wordt verstaan onder gereguleerde respectievelijk vrije sector huur. Er is sprake van vrije sector huur als bij het afsluiten van het huurcontract de huur hoger ligt dan de liberalisatiegrens van dat moment. In onze contacten met klagende huurders kwam soms aan het licht dat men het niet eens was met de kwalificatie die de verhuurder aan het huurcontract had gegeven. Aan deze klagers is medegedeeld dat de Belastingdienst niet de instantie is om daarover een oordeel te vellen.

De regeling betreffende de inkomensafhankelijke huurverhoging diende te worden uitgevoerd in een kort tijdsbestek lopend van 18 maart 2013 tot 1 juli 2013.

Er is veel gedaan aan voorlichting door het ministerie. De klachten/bedenkingen/verzoeken om nadere informatie van de huurders over de verstrekking begonnen binnen te komen vanaf april 2013. Veelal werd er eenvoudig gevraagd om een bevestiging betreffende de opvraag van de inkomensindicatie. Ook bleek er onduidelijkheid over de regelgeving. De Belastingdienst had op dat moment geen zicht op het aantal brieven dat hierover zou gaan binnenkomen. Gezien de ingangstermijn van de huurverhoging (1 juli 2013) is als belangrijkste doelstelling gekozen voor het verifiëren van de informatieverstrekking als zodanig, en het doorverwijzen naar de verhuurder voor verdere vragen en bezwaren. Overige bedenkingen betroffen de regelgeving als zodanig, de beweerde privacyschending, bezwaren tegen het aantal geregistreerde bewoners op het desbetreffende adres, etcetera. Op deze grieven is ingegaan in een daarvoor ontwikkelde antwoordbrief (zie achtergrond, onder 2). Uiteindelijk hebben circa 350 huurders gereageerd richting de Belastingdienst. Volgens een bericht in de Volkskrant hebben circa 60.000 huurders zich gewend tot hun verhuurder met klachten over deze regeling. De verhuurder is degene die, als contractspartner, met de huurder in overleg kan gaan over de huurverhoging, het aantal bewoners dat is geregistreerd, de aard van het contract, etcetera.

De gestelde inbreuk op de privacy is gebaseerd op wetgeving waarin de Belastingdienst is aangewezen als uitvoerende instantie. De Belastingdienst heeft de informatie verstrekt met inachtneming van deze regelgeving.

#### Evaluatie en ontwikkelingen

In het najaar van 2013 zal de inkomensafhankelijke huurverhoging worden geëvalueerd. Er is nu de nodige ervaring mee opgedaan. In dat kader zullen ook de privacyaspecten nadrukkelijk aan de orde komen. Mogelijk leidt dat tot aanpassingen in de applicatie die in 2014 zal worden gebruikt.

In het samenhangend pakket van afspraken over de aanpak van problemen op de woningmarkt waarover het kabinet met D66, de Christenunie, de SGP en de coalitiepartijen op 12 februari 2013 overeenstemming heeft bereikt, is afgesproken dat het kabinet voor het einde van 2014 met een wetsvoorstel komt om het systeem van jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhogingen te vervangen door een systeem met een jaarlijkse huursom. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat de verhuurdersheffing volgens afspraak kan worden gerealiseerd. Het is de intentie om dit voorstel in 2015 te implementeren.

## **Reactie Belastingdienst op de klachtafhandeling**



## Algemeen

De Belastingdienst heeft in geen enkel geval aan verhuurders persoonsgegevens verstrekt over de personen die bijdragen aan het huishoudinkomen en evenmin gegevens ten aanzien van de hoogte van het individuele inkomen.

In de antwoordbrief aan betrokkenen is een schets gegeven van de aard van de regelgeving en de rol die de Belastingdienst daarbij speelt. Ook is op een aantal specifieke aspecten ingegaan waarover veel misverstand bleek te bestaan, zoals het inkomenspeiljaar en het huishoudinkomen.

In gevallen waarin daarom werd gevraagd, is aangegeven welk gegeven is verstrekt. Voor verdere vragen, ook als men het niet eens is met het feit dat de verhuurder de gegevens heeft opgevraagd, is verwezen naar de verhuurder dan wel de huurcommissie. Los van de gevallen waarin de regelgeving als zodanig werd aangevochten, is dat immers de instantie waar verdere informatie kan worden gevraagd. De verhuurder is competent om over de opvraging, de interpretatie daarvan, de aard van het huurcontract etcetera met de huurder in onderhandeling te treden. Ook kan deze daarover nadere informatie verstrekken. De beantwoording past ons inziens bij de rol die de Belastingdienst bij de uitvoering van deze regeling vervult. De klachten richtten zich veelal op aspecten van de regelgeving zelf en de gevolgen daarvan. De bedoeling van de brief was om klagers zo snel mogelijk te verwijzen naar de verhuurder respectievelijk de huurcommissie die in deze mogelijk de klager nader zou kunnen informeren. Zoals aangegeven kan de Belastingdienst niet beoordelen of sprake is van vrije sector huur. De stelling van de klager hieromtrent kan hij ontkennen noch bevestigen en hij dient zich van een oordeel hierover te onthouden.

Niet in alle gevallen waarin dat werd beweerd is daadwerkelijk sprake van vrije sector huur. In gevallen waarin signalen binnenkwamen die erop leken te duiden dat sprake was van het structureel opvragen van gegevens van vrije sector huursituaties, hebben wij contact opgenomen met de verhuurcorporatie. Slechts in twee gevallen bleek daarvan sprake te zijn. De overige corporaties wezen ons op het misverstand bij de desbetreffende huurders. Terecht heeft de Belastingdienst in deze gevallen de klager/verzoeker zo snel mogelijk doorverwezen naar de verhuurder, teneinde daarmee nog ruim vóór 1 juli 2013 contact te kunnen opnemen. De werkwijze is geregeld in de Uitvoeringsregeling verklaring van de rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging en enkele andere wijzigingen. Over signalen uit de praktijk is overleg gevoerd, zowel intern als met het ministerie.

## Verantwoordelijkheid bij de verhuurder

Zoals aangegeven is het niet mogelijk om een afgebakend bestand te gebruiken van huurwoningen waarvoor de inkomensafhankelijke huurverhoging van toepassing is. De verantwoordelijkheid voor het opvragen van gegevens binnen de grenzen van de Wet

bescherming persoonsgegevens is om die reden uitdrukkelijk gelegd bij de verhuurder. Het webportaal bevat de juridische waarborg.

In de Uitvoeringsregeling zijn maatregelen genomen om te garanderen dat de verstrekking aan degene die gerechtigd is tot het opvragen van de gegevens plaatsvindt. Eén van de voorwaarden is het laten aanmaken van een account. Bij het aanvragen daarvan vindt een controle plaats aan de hand van het burgerservicenummer/RSIN3. Als bij de controle blijkt dat hier niet aan is voldaan, worden geen inkomensgegevens verstrekt. De werkwijze (het verstrekken van de inkomensindicatie door de Belastingdienst) is gekozen om de administratieve lasten bij de huurder en de verhuurder te beperken. De basis voor de gegevensverstrekking is een bestand gebaseerd op de WOZ-gegevens betreffende woningen dienend tot hoofdverblijf en woningen met praktijkruimte waarbij de eigenaar geen gebruiker is en waarbij de gebruiker een natuurlijk persoon is. Ook de objecten waarbij er wel sprake is van een gebruiker maar er geen eigenaar bekend is worden meegenomen. Dit leidt tot een aantal van circa 2,9 miljoen woningen. Uit het woononderzoek 2012 blijkt eveneens dat de omvang van het bestand huurwoningen in Nederland circa 2,9 miljoen bedraagt. Het aantal verhuurders dat toegang heeft tot de applicatie is circa 4.000. De verantwoordelijkheid voor de normconforme uitvraging ligt bij de opvrager. Als buiten de privacyregels wordt getreden, is sprake van overtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens. De garantie voor een correcte en legitieme opvraging wordt geboden door de in de regelgeving gestelde voorwaarden. Fraude of oneigenlijk gebruik is echter nooit voor 100% uit te sluiten. De opvragers zijn echter alle bij de Belastingdienst bekend zodat bij melding concreet kan worden opgetreden.

De klachtafhandeling in de voorgelegde gevallen

Verzoekster J

Verzoekster J stelt dat sprake is van misbruik van een regeling met medewerking van de Belastingdienst. verder stelt zij de regelgeving zelf ter discussie. Van het adres van verzoekster is een inkomensindicatie verstrekt aan de verhuurder. Uit de stukken kan niet worden afgeleid dat hier sprake is van een onterechte verstrekking. Het huurbedrag ligt met € 664,73 beneden de grens voor gereguleerde huurwoningen (per 1 juli 2013

€ 681,02). De Belastingdienst wees er op dat in een brief van de verhuurder aan verzoekster J. stond opgemerkt:

"Indien uw huurverhoging hoger is dan het van overheidswege vastgestelde percentage van 4% heeft verhuurder gebruik gemaakt van de IAH (Inkomens Afhankelijke Huurverhoging). In dat geval is als bijlage uw inkomensverklaring 2011 van de Belastingdienst bijgevoegd."

De verhoging was in dit geval 6,5% dus overeenkomstig de IAH. Door de Belastingdienst was verzoekster al verwezen naar de verhuurder. Die laatste maakt zelf ook melding van de bezwaarmogelijkheden.

Verzoeker S

Ook in het geval van verzoeker S is er sprake van een huurverhoging van 6,5% overeenkomstig de IAH. De stelling dat de Belastingdienst onrechtmatig heeft gehandeld is onjuist. Er is niet gebleken dat de Belastingdienst in dit geval heeft gehandeld in strijd met de geldende regelgeving. De Belastingdienst verschuilt zich niet achter onvermogen, maar is simpelweg niet competent om een oordeel te vellen over de toegepaste huurverhoging. Ook is het niet aan de Belastingdienst om zich uit te laten over de regelgeving.

Verzoeker K

Verzoeker K heeft slechts geklaagd over het feit dat zijns inziens sprake was van een ontoelaatbare inbreuk op zijn privacy. Hij heeft aangekruist zijn klacht niet te willen toelichten. Verzoeker is over de regelgeving geïnformeerd. Ook hier blijkt het huurbedrag te liggen beneden de grens voor gereguleerde huur.

## Conclusie

De Belastingdienst heeft gehandeld overeenkomstig de regelgeving betreffende de inkomensafhankelijke huurverhoging. Niet gebleken is dat in de aangeleverde gevallen sprake was van een verstrekking in strijd met de regelgeving. In dat geval had de Belastingdienst de verhuurder gesommeerd het gegeven te vernietigen en excuus aan te bieden aan de huurder.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Belastingdienst deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## II Beoordeling

I. Het proces van verstrekking van inkomensindicaties

In 2013 is de inkomensafhankelijke huurverhoging in werking getreden. Deze regeling maakt het mogelijk dat de huur voor sociale huurwoningen extra kan worden verhoogd voor huishoudens met een inkomen tussen € 33.000 en € 43.000 dan wel hoger dan € 43.000. Om hiervan gebruik te kunnen maken is het voor de verhuurder van een sociale huurwoning nodig om te weten wat het huishoudinkomen van de huurder en de overige

bewoners van de woonruimte is. Daarvoor is geregeld dat de Belastingdienst op verzoek en kosteloos een verklaring verstrekt of (kort gezegd) op een bepaald adres naar verwachting sprake is van een (gezamenlijk) fiscaal jaarinkomen dat ligt tussen € 33.000 en € 43.000 dan wel meer bedraagt dan € 43.000 of dat geen inkomensgegevens beschikbaar zijn. In het voorstel tot huurverhoging dat de verhuurder aan de huurder doet, wordt als de inkomensafhankelijke huurverhoging is toegepast de inkomensverklaring van de Belastingdienst bijgevoegd. Er is met deze wet sprake van een inbreuk op de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst en daarmee op de privacy. Bovendien gaat het hier niet om informatieverstrekking aan een overheidsinstantie maar aan de particuliere verhuurders.

De Belastingdienst maakt voor de uitvoering van zijn taak gebruik van een bestand waarin alle woningen zijn opgenomen waarvan is aangenomen dat ze worden verhuurd. Dit bestand is toegankelijk voor de verhuurder-eigenaar van deze woningen. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen toetst de Belastingdienst aan de WOZ-gegevens of toegang tot het bestand mag worden verleend. Als dat het geval is wordt de verantwoordelijkheid voor het correct opvragen van gegevens gelegd bij de eigenaar/verhuurder. Voordat deze de informatie ontvangt moet hij akkoord gaan met een aantal voorwaarden (zie Achtergrond, onder 5). De informatie mag alleen worden opgevraagd voor een sociale huurwoning als het gaat om een voorstel tot huurverhoging. Wordt in strijd met de voorwaarden toch informatie opgevraagd dan handelt de eigenaar/verhuurder onrechtmatig. Er kan dan zowel door de Belastingdienst als door de huurder een procedure worden gestart.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Dat betekent hier dat van de overheid mag worden verwacht dat in de uitvoering van de regelgeving wordt gewaarborgd dat de inbreuk op de privacy zo gering mogelijk is. Er mogen niet meer gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk om het doel van de verstrekking te bereiken.

De Belastingdienst verstrekt geen gegevens over de personen die bijdragen aan het huishoudinkomen en evenmin over de hoogte van het individuele inkomen. Dat heeft de instemming van de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de toegang tot de inkomensgegevens is beperkt tot de huurwoningen waarvoor de inkomensafhankelijke huurverhoging van toepassing is. Duidelijk is dat hieraan niet wordt voldaan. De verklaring die de Belastingdienst daarvoor geeft, is dat het in de praktijk niet mogelijk bleek om een bestand te maken dat aan deze eis voldoet. De daarvoor benodigde gegevens zijn niet vastgelegd in een register of anderszins kenbaar voor de Belastingdienst. In principe kan iedere woningeigenaar eigenaar zijn van een sociale huurwoning. De Belastingdienst ziet in de gestelde voorwaarden voor gebruik van het bestand een voldoende waarborg. De Nationale ombudsman begrijpt de praktische problemen waarvoor de Belastingdienst stond en staat. Dat doet echter niet af aan het belang van het voorkomen van een

onterecht gebruik van het bestand. Hoewel het te ver voert om te oordelen dat de uitvoering door de Belastingdienst door de ondergrens zakt, vindt de Nationale ombudsman dat een aantal verbeteringen nodig zijn. Oneigenlijk gebruik valt niet voor de volle 100 procent uit te sluiten. Maar als daarvan sprake is of lijkt te zijn, mag worden verwacht dat de Belastingdienst het voortouw neemt in bestrijding daarvan. Dat gebeurt onvoldoende. Weliswaar heeft de Belastingdienst actie genomen in gevallen waarin signalen waren van structureel opvragen van gegevens van vrije sector huursituaties maar in andere gevallen werd verwezen naar de verhuurder dan wel de huurcommissie. Dat is ook de boodschap op de website van de rijksoverheid. Daarmee wordt het initiatief ten onrechte bij de huurder gelaten. Hij is degene die actie moet nemen en eventueel een procedure moet opstarten. Bovendien valt niet uit te sluiten dat er oneigenlijk gebruik plaatsvindt waarvan de huurder niet eens kennis krijgt. Te denken valt aan de situatie dat een verhuurder of diens medewerker voor heel andere redenen dan de inkomensafhankelijke regeling een inkomensindicatie opvraagt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de voorwaarden voor het gebruik van het bestand te beperkt zijn uit een oogpunt van privacybescherming. Dit geeft aanleiding tot een aanbeveling. Allereerst tot het aanvullend opnemen van de voorwaarde dat in ieder geval dat een inkomensindicatie wordt opgevraagd daarvan mededeling wordt gedaan aan de betrokken huurder. Ook moeten de voorwaarden er in voorzien dat niet de huurder die wordt geconfronteerd met oneigenlijk gebruik de partij is die actie moet nemen. Dat moet anders. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van een boete op oneigenlijk gebruik van het bestand.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk omdat onvoldoende voorwaarden worden gesteld aan het gebruik van het bestand van de Belastingdienst

## II. De klachtafhandeling door de Belastingdienst

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Betrokkenen hebben bij de Belastingdienst klachten ingediend waarbij de kern was dat inkomensindicaties waren verstrekt aan de eigenaar/verhuurder terwijl sprake was van vrije sector verhuur. Volgens betrokkenen was sprake van een ontoelaatbare schending van de privacy dan wel onrechtmatig handelen van de Belastingdienst. Daarnaast was sprake van een melding van misbruik door de verhuurder.

In de klachtafhandeling werd informatie gegeven over de toepasselijke regelgeving. Zo werd aangegeven dat geen gespecificeerde inkomensgegevens worden verstrekt en wat precies wordt verstaan onder het begrip huishoudinkomen. Ook werd informatie verstrekt over de wijze waarop de gegevensuitwisseling tussen de eigenaar/verhuurder en de

Belastingdienst plaatsvindt. Daarbij gaf de Belastingdienst aan dat hij niet de mogelijkheid heeft om vast te stellen dat iemand die zich als verhuurder presenteert ook daadwerkelijk verhuurder is en wat er is geregeld om te voorkomen dat aan een onbevoegde een verklaring wordt verstrekt. Verder wordt wat betreft de privacy gewezen op het advies van het College bescherming persoonsgegevens en de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel. Ten slotte wordt aangegeven dat als klager het niet eens is met het feit dat de verhuurder de gegevens heeft opgevraagd of als deze het niet eens is met de gevolgen daarvan hij zich kan wenden tot de verhuurder dan wel de huurcommissie.

De Nationale ombudsman constateert dat de reactie van de Belastingdienst op de klachten blijft steken in het verstrekken van algemene informatie. Er wordt op geen enkele manier specifiek ingegaan op de kern van de klacht dat inkomensgegevens zijn verstrekt aan dan wel zijn opgevraagd door een onbevoegde verhuurder. Daarmee schiet de klachtafhandeling door de Belastingdienst te kort. Gegeven het onderwerp van de klacht en de gevoeligheid daarvan had van de Belastingdienst mogen worden verwacht dat expliciet was ingegaan op de gestelde situatie. Zoals het hoe en waarom van het gebruikte bestand en de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar/verhuurder voor het correcte gebruik daarvan. Ook had het in de rede gelegen dat bij de afhandeling van de afzonderlijke klachten was ingegaan op de afwegingen rond de inrichting van het proces zoals die zijn gerapporteerd aan de Nationale ombudsman.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Centrale Administratie is gegrond.

Het ontbreken van voldoende voorwaarden voor het gebruik van het bestand van de Belastingdienst is in strijd met respect voor privacybescherming en de klachtbehandeling is in strijd met het motiveringsbeginsel.

## **Aanbeveling**

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven om de voorwaarden voor het gebruik van het bestand van de Belastingdienst aan te vullen als bedoeld in de beoordeling onder *l*.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Achtergrond**

## 1. Proces van Huurverhogingsvoorstellen

In de regel wordt het beleid met betrekking tot de huurverhoging voor de periode van de eerstvolgende 1 juli tot en met 30 juni van het daaropvolgende jaar eind januari/begin februari (voor 2013 was het pas medio maart) bekendgemaakt. Vervolgens is het aan de verhuurders om hun huurverhogingsbeleid vast te stellen en aan de huurders bekend te maken waarbij het aan de verhuurder ook vrij staat om helemaal geen huurverhoging of geen inkomensafhankelijke hogere huurverhoging op te leggen. Een huurprijswijzigingsvoorstel moet tenminste twee maanden voor de voorgestelde ingangsdatum bij de wederpartij worden ingediend, dus verhuurders moeten hun huurverhogingsvoorstellen per 1 juli vóór 1 mei bij de huurders indienen. Feitelijk zijn maximaal 12 weken beschikbaar voor de verhuurders om hun huurverhogingsvoorstellen gereed te maken en te verzenden. In die periode (feitelijk in de eerste acht weken van die periode) moet dus ook het proces van het verstrekken van de verklaringen zijn beslag krijgen.

## 2. Standaard klachtafhandelingsbrief

De Belastingdienst ontwikkelde een standaardbrief als reactie op klachten/bedenkingen/verzoeken om nadere informatie over de verstrekking van inkomensgegevens:

"...In het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" zijn maatregelen getroffen ter bevordering van de doorstroming op de huurmarkt. Ter uitvoering daarvan is artikel 252a van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) tot stand gekomen. Op basis daarvan kunnen verhuurders bij de Belastingdienst/Centrale Administratie (hierna B/CA) een inkomensverklaring opvragen van verhuurde woningen waarvan zij eigenaar zijn. Om de gegevens te verkrijgen moeten de verhuurders voldoen aan de definitie van artikel 1 van de Uitvoeringsregeling verklaring van de rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging en andere wijzigingen.

De gegevensuitwisseling tussen eigenaar-verhuurder en de B/CA verloopt digitaal. De eigenaar-verhuurder levert digitaal een bestand met woonadressen van zijn woningen waarvoor hij een inkomensverklaring wil ontvangen.

De Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van Boek 7 van het BW en de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen) is niet van toepassing op geliberaliseerde huurovereenkomsten. Een huurcontract is geliberaliseerd als bij het afsluiten van het huurcontract de huur hoger ligt dan de liberalisatiegrens van dat moment. De Belastingdienst kan dit echter niet vaststellen, omdat hij niet over deze informatie beschikt.

Als een verhuurder gegevens opvraagt bij de Belastingdienst, dan verklaart hij tevens dat er alleen inkomensgegevens worden opgevraagd voor woningen die worden verhuurd in de gereguleerde sector. Als een verhuurder toch gegevens opvraagt van door hem verhuurde woningen in de geliberaliseerde sector, dan zijn die gegevens ten onrechte bij de BCA opgevraagd en zal de verhuurder deze gegevens moeten vernietigen. Er is dan gehandeld in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens..."

3. Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 129, nr. 3)

Zie aangehecht.

4. Toelichting bij de Vaststelling van de Uitvoeringsregeling verklaring van de rijksbelastingdienst over huishoudinkomen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging (DB 2013/99 M)

"...De Belastingdienst heeft niet de mogelijkheid om vast te stellen dat iemand die zich als verhuurder presenteert ook daadwerkelijk verhuurder is. Om te voorkomen dat aan een onbevoegde een verklaring wordt verstrekt, wordt met artikel 1 van de onderhavige regeling bewerkstelligd dat de Belastingdienst alleen de verklaring verstrekt aan de genothebende bij de desbetreffende woonruimte. (...)

Het verzoek kan alleen langs elektronische weg worden gedaan en dat moet op de door de inspecteur aangegeven wijze gebeuren. Concreet betekent dit dat de verhuurder zich aanmeldt op [www.inkomensafhankelijkehuurverhoging.nl](http://www.inkomensafhankelijkehuurverhoging.nl) met behulp van zijn burgerservicenummer (BSN) of rechtspersonen en samenwerkingsverbanden informatienummer (RSIN). Bij deze aanmelding moet hij akkoord gaan met de gebruiksvoorwaarden (...) Zo moet de verhuurder bijvoorbeeld verklaren dat de verstrekte gegevens alleen worden gebruikt voor het voorstellen van een huurverhoging. Als de verhuurder in strijd handelt met de gebruiksvoorwaarden kan de inspecteur het afgeven van de verklaring weigeren."

#### **5. 2013 Handleiding Inkomensindicaties aanvragen voor de Inkomensafhankelijke huurverhoging; Bijlage 1: gebruiksvoorwaarden**

"Met het gebruik van de Belastingdienst-service voor het aanvragen van een of meerdere inkomensindicaties – voor een of meerdere woningen met een gereguleerde huur – verklaart u:

Een verhuurder te zijn, of een verhuurdersorganisatie te vertegenwoordigen, die woningen met een gereguleerde huur die ook uw eigendom zijn, verhuurt;

De service slechts te gebruiken voor het aanvragen van gegevens over woningen met een gereguleerde huur die behoren tot uw woningenbestand;



De aan u verstrekte gegevens – de inkomensindicatie en het aantal inkomensontvangers per adres – alleen te gebruiken voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt, namelijk voor het al dan niet opleggen van een huurverhoging;

De aan u verstrekte gegevens – de inkomensindicatie en het aantal inkomensontvangers per adres – niet langer te bewaren dan tot het moment dat over het voorstel tot huurverhoging onherroepelijk is beslist;

Een zodanige administratie te voeren dat de juiste, volledige en tijdige vastlegging is gewaarborgd van de gegevens over het huishoudinkomen;

De aan u verstrekte gegevens – de inkomensindicatie en het aantal inkomensontvangers per adres – vertrouwelijk te behandelen, behalve als enig wettelijk voorschrift u tot mededeling verplicht of uit uw taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Over de verstrekte gegevens kunt u niet met ons in discussie gaan. Ook kunt u hiertegen geen bezwaar maken en/of beroep aantekenen."

1 De applicatie waar de eigenaar/verhuurder toegang op kan krijgen en de inkomensindicatie kan vragen

2 Gereguleerde huurovereenkomst, feitelijke huurprijs en maximale huurprijsgrens

3 RSIN; rechtspersonen en samenwerkingsverbanden informatienummer