

Rechtbank Den Haag
Zitting van 3 juli 2017 om 9.30 uur
Zaaknummer: C/09/517975 HA ZA 16/1060

Pleitnotities

Inzake:

De Nederlandse Woonbond

Eiseres

Advocaten: mr. A.H. Ekker en mr. J.H.B. Crucq

tegen

1. **De Staat der Nederlanden**
2. **De vereniging Aedes vereniging van woningcorporaties**
3. **De vereniging Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (Ivbn)**
4. **De vereniging Vastgoed Belang vereniging van particuliere beleggers in vastgoed**
5. **De stichting Woonstichting Lieven De Key**

Gedaagden

Advocaten: mr. H.J.S.M. Langbroek (de Staat), mr. T.J. de Groot en mr. R.M. Goeman (Aedes en De Key) en mr. M.B.J. Thijssen (IVBN en Vastgoed Belang)

Edelachtbaar college,

1. Vorige week kwam in het nieuws dat zich een datalek heeft voorgedaan bij de afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst.¹ Dit naar aanleiding van een eerdere uitzending van Zembla, waaruit bleek dat gegevens van 11 miljoen burgers en 2 miljoen bedrijven lange tijd slecht beveiligd werden.² In de brief die staatssecretaris Wiebes afgelopen vrijdag naar de Tweede Kamer stuurde, zegt hij hierover het volgende:

De belastingbetaler moet ervan kunnen uitgaan dat zijn gegevens bij de Belastingdienst veilig zijn. Juist daarom verdient de bescherming van persoonsgegevens bij de Belastingdienst de hoogste aandacht en zorg.³

2. De Woonbond onderschrijft dit uiteraard volledig. Tegelijkertijd moet de Woonbond constateren dat deze hoogste aandacht en zorg vooralsnog ontbreekt waar het gaat om de huurders die zij in deze zaak vertegenwoordigt. Hun privacy wordt door de Belastingdienst namelijk op grootschalige wijze geschonden. Ieder jaar opnieuw verstrekt de Belastingdienst in strijd met de wet zeer gevoelige inkomensgegevens van miljoenen huurders aan private partijen – verhuurders. Dit leidt al jarenlang tot het opleggen van inkomensafhankelijke huurverhogingen voor honderdduizenden huishoudens.
3. Deze situatie is volstrekt nieuw. De overheid verstrekke nog nooit inkomensgegevens van zoveel burgers aan zoveel private partijen.
4. Onder huurders heerst groot onbegrip en veel verontwaardiging over deze gang van zaken. Dit blijkt uit de vele reacties die de Woonbond heeft ontvangen via het Meldpunt Huuralarm. Voor mij ligt een dikke stapel papier met een deel van de meer dan 2800 vragen en klachten die alleen al in de periode april t/m juli 2013 binnenkwamen.
5. In 2014 oordeelde uw rechtbank reeds over de gegevensverstrekking in het kader van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Inmiddels heeft de Raad van State echter geoordeeld dat een wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking ontbreekt. Bovendien is in de tussentijd gebleken dat inkomensafhankelijke huurverhogingen helemaal geen effect hebben op de doorstroming op de woningmarkt en de evidente inbreuk op de privacy dus niet kunnen rechtvaardigen. Deze omstandigheden vormen de aanleiding voor deze procedure.
6. De kern van deze procedure is overigens niet de vraag of inkomensafhankelijke huurverhogingen op zichzelf wenselijk zijn. De Woonbond vraagt slechts uw oordeel over de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden om inkomensafhankelijke

¹ Aangifte wegens datalek bij Belastingdienst, Het Financieele Dagblad, 30 juni 2017, <https://fd.nl/economie-politiek/1208452/belastingdienst-doet-aangifte-wegens-datalek>.

² <https://zembla.vara.nl/nieuws/belastingdienst-overtreedt-willens-en-wetens-privacywet>.

³ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 30 juni 2017 inzake eerste resultaten van het onderzoek naar het gegevensgebruik bij de afdeling D&A, kenmerk 2017-0000128405, p. 1.

huurverhogingen mogelijk te maken en over daarmee samenhangende privaatrechtelijke vragen.

OPBOUW PLEIDOOI

7. In deze zaak spelen zowel vragen ten aanzien van de Belastingdienst als ten aanzien van de verhuurders. Bovendien dient onderscheid gemaakt te worden tussen twee tijdvakken: de periode tot de inwerkingtreding van de reparatiewet, d.w.z. tot 1 april 2016 (het 'eerste tijdvak'), en de periode daarna (het 'tweede tijdvak'). Ik heb mijn pleidooi langs deze lijnen gestructureerd. Eerst ga ik in op het handelen van de Belastingdienst, in beide tijdvakken. Vervolgens bespreek ik het handelen van de verhuurders. Ten slotte zal mr. Crucq namens de Woonbond ingaan op de ontvankelijkheid van de Woonbond in haar vordering en de daartegen aangevoerde verweren.
8. De Woonbond reageert in dit pleidooi op een aantal essentiële stellingen in de omvangrijke CvA's van de Staat en de verhuurders. Die reactie kan – gezien de omvang van die stukken – echter niet volledig zijn. De Woonbond behoudt zich dan ook graag het recht voor om te verzoeken om een dupliek.
9. Verder heeft de Woonbond u bij separate akte verzocht om te overwegen prejudiciële vragen voor te leggen aan de Hoge Raad. Ik neem aan dat gedaagden bij pleidooi nog de gelegenheid zullen nemen om zich daarover uit te laten.

2013 – 2016: SCHENDING AWR EN WBP

Geen wettelijke grondslag voor verstrekking inkomensverklaringen

10. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 3 februari 2016 geoordeeld dat voor de verstrekking van inkomensgegevens door de Belastingdienst aan de verhuurders geen voldoende duidelijk omschreven verplichting in de wet was opgenomen. Dit is toegelicht in de dagvaarding (randnr. 63 e.v.). De betreffende overweging 4.1 van de Afdeling bevat een zuiver rechtsoordeel: er is geen wettelijke verplichting voor de Belastingdienst om inkomensgegevens van huurders te verstrekken aan verhuurders en dus is de verstrekking van de inkomensgegevens in strijd met het in artikel 67, eerste lid Awr. Aan dit oordeel komt algemene werking toe voor alle huurders aan wie op basis van inkomensverklaringen inkomensafhankelijke huurverhogingen zijn opgelegd.

Geen wettelijke grondslag voor gebruik inkomensgegevens

11. In aanvulling op de fiscale geheimhoudingsplicht van art. 67 Awr voorziet Hoofdstuk IVA van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) in specifieke wettelijke normen voor de verwerking van inkomensgegevens (randnr. 50 e.v. dagvaarding). Achtergrond van deze wettelijke regeling is de bijzondere gevoeligheid van de Basisregistratie Inkomens (BRI). Hierin zijn immers inkomensgegevens van alle Nederlanders opgenomen.

12. Zowel voor het gebruik als voor de verstrekking van inkomensgegevens gelden strikte voorwaarden. Voor beide moet een wettelijke grondslag bestaan. Deze wettelijke grondslag ontbreekt, zoals de Woonbond reeds heeft toegelicht (dagvaarding, randnr. 52).
13. De Staat stelt dat deze regeling niet van toepassing is omdat, kort gezegd: (i) de regeling enkel zou zien op authentieke inkomensgegevens, (ii) een inkomensverklaring geen authentiek inkomensgegeven zou zijn en (iii) de Belastingdienst niet valt aan te merken als 'afnemer' in de zin van de regeling (CvA Staat, randnr. 6.1 – 6.18). De Staat betoogt daarmee in feite dat de wettelijke regels over het gebruik van inkomensgegevens gelden voor alle overheidsinstanties, behalve voor de Belastingdienst.
14. Dit standpunt is onbegrijpelijk en onjuist. Onbegrijpelijk omdat de Belastingdienst in de inkomensverklaringen zelf het volgende vermeldt (productie 5 bij de dagvaarding):

Deze verklaring is verstrekt op basis van artikel 21 onderdeel e van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 7:252a van het Burgerlijk Wetboek (huishoudinkomen).
15. De Belastingdienst neemt hiermee terecht het standpunt in dat zij gebruik maakt van inkomensgegevens, dat Hoofdstuk IVA Awr van toepassing is en dat zij kwalificeert als afnemer in de daar bedoelde zin.
16. Ook de wettelijke regeling over inkomensafhankelijke huurverhogingen in het Burgerlijk Wetboek verwijst nadrukkelijk naar de Basisregistratie Inkomens en naar hoofdstuk IVA Awr (zie art. 7:252a lid 2 sub a BW). Hier is letterlijk bepaald dat de inkomensverklaringen worden opgesteld "op basis van gegevens uit de basisregistratie inkomens" (zie art. 7:252a lid 4 BW). Art. 21a lid 1 Awr bepaalt bovendien letterlijk dat het inkomensgegeven een authentiek gegeven is.
17. De gegevens in de inkomensverklaring moeten worden aangemerkt als inkomensgegevens in de zin van art. 21 sub e Awr. De ratio van de bescherming die wordt geboden door hoofdstuk IVA Awr is immers gelijk, of het nu een bedrag of een categorie/bandbreedte betreft. Maar zelfs indien dat niet zo zou zijn neemt dat de schending van art. 21f Awr niet weg. Vast staat immers dat voor het opstellen van inkomensverklaringen gebruik is gemaakt van inkomensgegevens. Voor dit enkele gebruik is reeds een wettelijke basis noodzakelijk (zie art. 21f, eerste lid Awr, zoals toegelicht in randnr. 57 e.v. dagvaarding).
18. Het standpunt dat de Belastingdienst niet valt aan te merken als 'afnemer' is eveneens onjuist. De Belastingdienst voldoet immers duidelijk aan de definitie van dit begrip in art. 21 sub f Awr (zie randnr. 54 en 62 dagvaarding). De Staat heeft dat ook niet bestreden. Partijen die niet kwalificeren als afnemer mogen inkomensgegevens bovendien überhaupt niet gebruiken. Dat de Belastingdienst beheerder van de BRI is, doet hier niets aan af. Als een beheerder zelf ook afnemer wordt, moet hij zich natuurlijk ook gewoon aan de regels houden.

Strijd met de beginselen van doelbinding en verenigbaar gebruik

19. De wettelijke normen voor het gebruik van inkomensgegevens beogen onder andere te garanderen dat de Belastingdienst de beginselen van doelbinding en verenigbaar gebruik in acht neemt.
20. Doelbinding houdt, kort gezegd, in dat de doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens van te voren duidelijk moeten zijn vastgelegd (art. 7 Wbp). Verenigbaar gebruik houdt in dat de gegevens (vervolgens) niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met deze doeleinden (art. 9 lid 1 Wbp).
21. Doelbinding beschermt de belangen van burgers door grenzen te stellen aan de wijze waarop gegevens worden verwerkt. De art. 29 Werkgroep, het belangrijkste Europese adviesorgaan op het gebied van privacy, verwoordt het belang van doelbinding als volgt:

“When we share personal data with others, we usually have an expectation about the purposes for which the data will be used. There is a value in honouring these expectations and preserving trust and legal certainty, which is why purpose limitation is such an important safeguard, a cornerstone of data protection. Indeed, the principle of purpose limitation inhibits ‘mission creep’, which could otherwise give rise to the usage of the available personal data beyond the purposes for which they were initially collected.”⁴ [onderstreping advocaat]

22. Het beginsel van doelbinding is in deze zaak cruciaal. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst hun inkomensgegevens alleen gebruikt voor belastingheffing of voor de uitoefening van andere publiekrechtelijke taken. Het respecteren van dit vertrouwen en van de redelijke verwachtingen van burgers is essentieel voor de rechtszekerheid en, zoals de Hoge Raad constateert, voor het functioneren van de Belastingdienst.⁵
23. Waar het gaat om inkomensgegevens is het doel neergelegd in art. 21b lid 1 Awr:

*De basisregistratie inkomen heeft tot doel de afnemers te voorzien van inkomensgegevens.*⁶
24. Afnemers zijn uitsluitend bestuursorganen die op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd zijn tot gebruik van inkomensgegevens (art. 21 sub f Awr).⁷

⁴ Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, p. 4.

⁵ HR 8 november 1991, NJ 1992, 277, zie ook randnr. 65 dagvaarding.

⁶ Zie de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk IVA Awr, Kamerstukken 31 085, nr. 3, p. 4: “Van belang is nog op te merken dat de BRI een zogenoemde gesloten basisregistratie is, in die zin dat de privacygevoelige authentieke inkomensgegevens niet openbaar worden gemaakt. Dit maakt dat – ondanks de beoogde terughoudendheid met nieuwe regels – in dit wetsvoorstel ook aanvullende waarborgen zijn opgenomen voor een zorgvuldig gebruik van het authentieke inkomensgegeven. Het betreft zowel nadere regels ten aanzien van degene die bevoegd is het authentieke inkomensgegeven te krijgen als regels over de doeleinden waarvoor het verstrekte gegeven gebruikt mag worden.”

25. De wettelijke normen geven niet alleen het doel van de gegevensverwerking aan, maar ook de grenzen aan het gebruik. Afnemers mogen inkomensgegevens uitsluitend gebruiken bij de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid (art. 21f lid 1 Awr). Zij mogen inkomensgegevens niet verder bekend maken dan noodzakelijk voor de uitoefening van deze bevoegdheid (art. 21f lid 2 Awr) (zie ook randnr. 57 e.v. dagvaarding).⁸
26. Het mogelijk maken van huurverhogingen door private partijen valt buiten deze wettelijk geformuleerde doeleinden en grenzen. De verwerking van de inkomensgegevens voor dit doel voldoet daarmee niet aan de criteria voor verenigbaarheid in art. 9 lid 2 Wbp (dagvaarding randnr. 37 e.v.) en evenmin aan art. 21f Awr.
27. Het belang van doelbinding komt duidelijk naar voren in twee eerdere uitspraken over privacy-schendingen door de Belastingdienst. De eerste uitspraak had betrekking op onrechtmatige gegevensverstrekking aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het betrof informatie over zwartsparenders die gebruik hadden gemaakt van een inkeerregeling.
28. De AFM had haar informatieverzoek gebaseerd op een bepaling in de Uitvoeringsregeling Awr. De rechtbank Rotterdam oordeelde dat deze geen wettelijke grondslag bood. De gegevensverstrekking was daardoor strijdig met art. 8 EVRM.
29. De rechtbank overwoog dat inkeerders er op mochten vertrouwen:

*“dat informatie aan de Belastingdienst in het kader van de Inkeerregeling uitsluitend zou worden gebruikt voor het opleggen van een naheffingsaanslag en niet aan de AFM zou worden verstrekt in het kader van de betrouwbaarheidstoetsing.”*⁹
30. In een uitspraak van begin dit jaar oordeelde de Hoge Raad dat de Belastingdienst op onrechtmatige wijze kentekens van belastingplichtigen verwerkte. Deze kentekengegevens waren door de KLPD met camera's verzameld en doorgeleverd aan de Belastingdienst.¹⁰
31. De Hoge Raad oordeelde ook hier dat de vereiste wettelijke grondslag ontbrak en dat sprake was van een “systematische inbreuk” op art. 8 EVRM.¹¹ De kentekengegevens mochten daarom niet worden gebruikt voor het opleggen van naheffingsaanslagen of boetes. Dat deze aanslagen en boetes op zichzelf rechtmatig waren geweest, deed daarbij niet ter zake.

⁷ Idem, p. 1: Basisregistraties fungeren voor de overheid als unieke bron van essentiële, zogenoemde authentieke gegevens. In het bestuurlijke verkeer met burgers is de overheid verplicht deze gegevens te gebruiken opdat de burger gegevens die bekend zijn bij de overheid niet telkens opnieuw hoeft te verstrekken.

⁸ Het belang van doelbinding wordt ook uitgebreid toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging ter introductie van het huidige art. 67 Awr. Kamerstukken II, 30 322, nr. 3, p. 12 e.v.

⁹ Rb. Rotterdam, 4 juni 2015, ECLI:RBROT:2015:3894, r.o. 4.2.

¹⁰ HR 24-02-2017, ECLI:NL:HR:2017:286, Automatic Numberplate Recognition, zie r.o. 2.3.2 e.v.

¹¹ Idem, r.o. 2.3.6.

SCHEIDING ART. 8 EVRM

32. Uit het voorgaande volgt dat de gegevensverstrekking door de Belastingdienst strijdig was met art. 8 EVRM. De Belastingdienst beschikte immers niet over een wettelijke grondslag voor het gebruik van inkomensgegevens. Er was evenmin voorzien in een voldoende wettelijke grondslag voor de doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht. Dat laatste blijkt uit de uitspraak van de Raad van State. De gegevensverwerking door de Belastingdienst en de verhuurders voldeed daarmee niet aan het vereiste dat beperkingen van het recht op privacy zijn voorzien bij wet.

Niet noodzakelijk (necessary in a democratic society)

33. Bovendien is niet voldaan aan het vereiste van noodzakelijkheid, dat is vastgelegd in artikel 8 lid 2 EVRM en ook is verwoord in art. 8 Wbp en 13 Privacyrichtlijn. Inkomensafhankelijke huurverhogingen hebben namelijk helemaal geen aantoonbaar effect op de doorstroming van scheefwoning. Dit blijkt uit onafhankelijk onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd in opdracht van het Directoraat-Generaal Bestuur en Wonen (DGBW) en de Directie Woningmarkt van het ministerie van Binnenlandse Zaken:

We concluderen op grond van deze analyse dat geen doorstroomverhogend effect van de inkomensafhankelijke huurverhoging in de periode 2013-2015 kan worden aangetoond.¹²

34. Een dergelijk effect wordt zelfs niet gevonden bij huurders die de extra huurverhoging twee jaar achtereen hebben gehad.¹³ Sterker nog, de inkomensafhankelijke huurverhoging lijkt averechts te werken:

Tegen de verwachting in geven huurders die al een hogere huurverhoging hebben gehad vaker aan dat ze nog lang in hun woning willen wonen dan de overige huurders.¹⁴

35. Opmerkelijk is ook dat het overgrote deel van de verhuurders blijkens het onderzoek niet gelooft dat er een effect is op de doorstroming.¹⁵
36. De inkomensafhankelijke huurverhoging is dus helemaal geen geschikte maatregel om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen.

¹² Eindrapportage *Huurprijs als verhuisprikkel. Evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging*, RIGO Research en Advies, 28 juni 2016, p. 50. Dit onderzoek is op 6 juli 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd. Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 6 juli 2016 inzake Evaluatie doeltreffendheid en effecten van de inkomensafhankelijke huurverhoging (kenmerk 2016-0000389781).

¹³ Idem, p. 21.

¹⁴ Idem, p. 26.

¹⁵ Het onderzoeksrapport vermeldt: 'Volgens 12% van de woningcorporaties en 22% van de particuliere verhuurders stromen huurders met een midden- of hoger inkomen vanwege de inkomensafhankelijke huurverhoging sneller door naar een andere woning. Twee derde van beide groepen is het daar niet mee eens. De meeste verhuurders geven aan dat de inkomensafhankelijke huurverhoging geen effectief instrument is gebleken om scheefwoning in hun bezit tegen te gaan.' Idem, p. 27.

37. De verwerking van inkomensgegevens is ten slotte niet proportioneel. Dat geldt in ieder geval voor de periode na de inwerkingtreding van de reparatiewet. In 2017 valt slechts 9% van de huurders in de doelgroep. Dit betekent dat gegevens van 1.2 miljoen huishoudens worden verwerkt om een huurverhoging bij 108.000 huishoudens mogelijk te maken.¹⁶ Dit valt niet proportioneel te noemen, zeker niet als de maatregel geen effect heeft.

2016 – HEDEN: REPARATIEWET NEEMT SCHENDINGEN NIET WEG

38. De reparatiewet wijzigt de formulering van art. 7:252a derde lid BW in een poging om alsnog te voorzien in een wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking door de Belastingdienst (dagvaarding, randnr. 16).
39. Deze poging is tevergeefs. De reparatiewet is immers strijdig met art. 6 Privacyrichtlijn. De Woonbond heeft dat bij akte reeds toegelicht. Hierover nog het volgende.
40. De Staat motiveert de inkomensafhankelijke huurverhogingen met een beroep op “het publieke belang van het bevorderen van doorstroming in de woningmarkt [...]” (CvA Staat, randnr. 7.16). Dit publieke belang valt niet te scharen onder ‘de rechten of vrijheden van anderen’ als bedoeld in onderdeel g van art. 13 Privacyrichtlijn en evenmin onder een van de andere daar genoemde belangen. Er is geen sprake van een afdwingbaar “recht op doorstroming” van individuele woningzoekenden. Het recht op huisvesting van art. 22 lid 2 Grondwet kan in ieder geval niet als zodanig worden aangemerkt. Dit is een sociaal grondrecht dat enkel voorziet in een instructienorm aan de overheid.
41. De Staat kan de doorbreking van de beginselen van doelbinding en verenigbaar gebruik dan ook niet rechtvaardigen met een beroep op art. 13 Privacyrichtlijn.
42. Bovendien blijft de verstrekking van inkomensverklaringen, ondanks de reparatiewet, nog steeds in strijd met art. 67 Awr. Doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht is alleen toegestaan ten behoeve van gegevensverstrekking aan overheidsorganen. Voorbeelden zijn de Algemene Rekenkamer, colleges van B&W, het UWV en de Sociale verzekeringsbank.¹⁷ Er is, met uitzondering van de gegevensverstrekking die in deze procedure aan de orde komt, ook geen enkel ander voorbeeld te vinden van gegevensverstrekking aan private partijen.
43. Het moge duidelijk zijn dat de overige, reeds genoemde, schendingen in het eerste tijdvak zodoende evenmin zijn weggenomen. Er is dus nog steeds sprake van strijd met de Awr, de Wbp en art. 8 EVRM.

¹⁶ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 6 juni 2017 inzake aanbieding van de Staat van de volkshuisvesting 2017, kenmerk 2017-0000255683, p. 11.

¹⁷ Kamerstukken II, 30 322, nr. 3, p. 18.

ONTWIKKELINGEN SINDS UITSPRAAK 2014

44. Gedaagden beroepen zich herhaaldelijk op het vonnis van uw rechtbank uit 2014 (CvA Staat, randnr 2.5 en 3.29).¹⁸ In deze zaak vorderde de Huurdersvereniging Amsterdam – kort gezegd – een verklaring voor recht dat de Wiah onrechtmatig en onverbindend was, in het bijzonder door het verstrekken van inkomensindicaties.
45. Deze vordering is destijds afgewezen. Uw rechtbank was van oordeel dat de Staat het effect op de doorstroming voldoende aannemelijk had gemaakt. De Staat baseerde haar beleid toentertijd op prognoses. Er was immers nog geen informatie beschikbaar over het daadwerkelijke effect op de doorstroming. Art. 8 EVRM eist echter niet dat het effect vooraf reeds vaststaat, aldus het vonnis (r.o. 4.12).
46. Uw rechtbank overwoog daarnaast dat art. 67 Awr niet in weg stond aan de gegevensverstrekking door de Belastingdienst (r.o. 4.15).
47. Ook overwoog uw rechtbank:
- [...] dat zelfs indien de gegevensverwerking bij de wet is voorzien, de verwerker bij de gegevensverwerking zowel in aanvang als ook nadien, wanneer nieuwe gegevens worden verwerkt, moet bezien of er aanleiding is tot een nieuwe en meer volledige afweging van de belangen van betrokkenen. De aanwezigheid van een wettelijke rechtvaardigingsgrond maakt belangenafweging aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet overbodig. (r.o. 4.31)*
48. Sinds dit vonnis hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die een dergelijke nieuwe en volledige afweging noodzakelijk maken. In de eerste plaats is met de uitspraak van de Raad van State nu duidelijk geworden dat een wettelijke rechtvaardigingsgrond voor de gegevensverstrekking ontbrak.
49. In de tweede plaats is er sinds het vonnis meer dan tweeënhalf jaar verstreken. De inkomensafhankelijke huurverhoging wordt nu voor het vijfde jaar toegepast. In totaal zijn er meer dan acht miljoen inkomensverklaringen verstrekt. Er is voor honderden miljoenen aan inkomensafhankelijke huurverhogingen opgelegd. Inmiddels mag van de Staat worden verwacht dat zij met harde cijfers komt waarmee het effect op de doorstroming wordt aangetoond. Deze cijfers ontbreken echter. Sterker nog, het onderzoek dat tot nu toe is uitgevoerd laat zien dat sprake is van een averechts effect.
50. In de derde plaats is de schending door de Belastingdienst van art. 21f, eerste lid, Awr in de procedure uit 2014, voor zover de Woonbond kan nagaan, niet aan de orde gekomen.

¹⁸ Rb. Den Haag, 15 oktober 2014, C/09/458707 / HA ZA 14-126.

51. Tot slot is van belang dat de vorderingen van de Huurdersvereniging Amsterdam destijds veel verder strekten dan die van de Woonbond. De Woonbond vraagt u niet om wettelijke bepalingen onverbindend te verklaren. De Woonbond vraagt u enkel om een oordeel over de rechtmatigheid van de gegevensverwerking en over de daarmee samenhangende privaatrechtelijke gevolgen.

SCHADE HUURDERS

52. De Staat stelt dat de huurders geen schade hebben geleden omdat hun vermogen niet is verminderd (CvA Staat, p. 36, randnr. 8.7). Dit is onjuist. De huurders hebben immers onterecht inkomensafhankelijke huursommen betaald.
53. Uitgangspunt is dat een benadeelde met schadevergoeding zoveel mogelijk in de situatie dient te worden gebracht waarin hij zou hebben verkeerd indien de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust zou zijn uitgebleven.¹⁹ De schade van de huurders is dus gelijk aan het inkomensafhankelijke deel van de betaalde huursommen. Als de Belastingdienst en de verhuurders zich aan de wet hadden gehouden, hadden huurders deze niet hoeven te betalen.
54. Het causaal verband is toegelicht in de dagvaarding (randnr. 73). De Staat betoogt dat geen sprake was van een *conditio sine qua non* verband, gezien art. 252a lid 5 BW. Deze bepaling ziet echter enkel op de situatie waarin een verhuurder gebruik maakt van inkomensgegevens waarover hij reeds op andere wijze beschikt (zie dagvaarding, randnr. 84 en 85).
55. De Staat meent dat de vorderingen van de huurders voor haar niet voorzienbaar waren (CvA Staat, randnr. 8.25 e.v.). Dit is onjuist. Dat de gegevensverwerking onrechtmatig was, blijkt uit de tekst van de wet. Bovendien is de Staat vanaf het begin herhaaldelijk op de privacy-bezwaren gewezen.
56. In 2012 adviseerde het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) negatief over het voorstel voor de Wet inkomensafhankelijke huurverhogingen (Wiah) omdat dit voorstel niet in overeenstemming was met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.²⁰ Uw eigen rechtbank oordeelde, ook in 2012, dat een wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking door de Belastingdienst ontbrak omdat de Wiah nog niet in werking was getreden.²¹ In 2013 concludeerde de Nationale Ombudsman dat te vaak sprake was van oneigenlijk gebruik van inkomensverklaringen en dat klachten daarover niet correct door de Belastingdienst werden afgehandeld.²² In 2014 oordeelde het Cbp dat de Belastingdienst meer persoonsgegevens verwerkte dan noodzakelijk was.²³

¹⁹ HR 5 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BE9998.

²⁰ Advies houdende voorstel tot wijziging van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, College bescherming persoonsgegevens, 24 juli 2012 (z2012-00459).

²¹ Vzng. Rb Den Haag 13 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW2236.

²² Rapport over de Belastingdienst/Centrale Administratie te Apeldoorn, 28 oktober 2013, de Nationale Ombudsman, Rapportnummer: 2013/152.

²³ Onderzoek bij de Belastingdienst naar de verstrekkingentabel ter zake van de IAH, Rapport definitieve bevindingen, College bescherming persoonsgegevens, januari 2014, z2013-00806.

57. De Staat is dus vaak genoeg gewaarschuwd. Zij wist, of had behoren te weten, dat zij onrechtmatig handelde. Dat dit leidt tot een aanzienlijke kans op vorderingen van huurders, spreekt dan voor zich.

RELATIVITEITSVEREISTE

58. De Staat stelt dat niet is voldaan is aan het vereiste van relativiteit. Zij voert aan dat de fiscale geheimhoudingsverplichting slechts het algemene belang dient van bescherming van persoonsgegevens en het vertrouwen van belastingplichtigen (randnr. 8.14 CvA Staat).
59. Dit betoog kan niet worden gevolgd. Uit de systematiek van de wet en de toelichting daarop blijkt dat het beschermingsbereik van de geschonden normen zich juist wel uitstrekt tot de door de huurders geleden schade. Hoe kan het vertrouwen van de belastingbetaler worden gediend als hij niet kan optreden tegen een schending van de fiscale geheimhoudingsplicht?
60. De fiscale geheimhoudingsplicht is mede een uitwerking van het grondwettelijke recht op privacy.²⁴ Het betreft hier niet slechts een algemeen belang maar een afdwingbaar recht van individuele huurders, dat is neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Schending van de Wbp leidt daarom tot een verplichting tot schadevergoeding van de verantwoordelijke, in casu de Staat en de verhuurders (art. 49 lid 3 Wbp).
61. Dat Hoofdstuk IVA Awr mede bedoeld is om vermogensbelangen van burgers te beschermen, blijkt ook duidelijk uit de wetgeschiedenis. De Memorie van Toelichting vermeldt:

Voor de aansprakelijkheid in geval van onjuiste gegevensverwerking zijn de bestaande algemene aansprakelijkheidsregels, zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en, omdat het gaat om persoonsgegevens, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. Dit betekent dat de overheid aansprakelijk is voor de schade die ontstaat uit onrechtmatig handelen.²⁵ [onderstreping advocaat]

62. Hoofdstuk IVA Awr is bovendien relevant voor de beoordeling van onrechtmatigheid:

Hierbij kan worden gedacht aan de bepalingen waarin het doel van de BRI wordt omschreven en waarin nadere regels over het gebruik van authentieke inkomensgegevens zijn opgenomen.

²⁴ Kamerstukken 2005 – 2006, 30322, nr. 3, p. 14: “Met de nu voorgestelde wijziging van de geheimhoudingsplicht [...] zal sprake zijn van een duidelijke en meer transparante wettelijke regeling inzake gegevensverstrekking door de Belastingdienst die beantwoordt aan de nationale en internationale normen van privacybescherming.” Deze wijziging was specifiek ingegeven door een rapport van de Registratiekamer (de voorganger van het College bescherming persoonsgegevens). Zie *Informatieverstrekking door de fiscus, Ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht in het licht van privacywetgeving*, Registratiekamer, Den Haag, december 1999.

²⁵ Memorie van Toelichting Awr, p. 8.

Deze regels bepalen mede de grenzen voor het rechtmatig en dus ook voor het onrechtmatig handelen door de overheid als het gaat om de gegevens uit de BRI.²⁶ [onderstreping advocaat]

63. Dat de Awr vermogensbelangen beschermt, blijkt ook uit de reeds genoemde uitspraak van de Hoge Raad over het onrechtmatig gebruik van kentekengegevens (zie randnr. 29 e.v.). De Belastingdienst mocht de onrechtmatig verkregen kentekens immers niet gebruiken voor het opleggen van een naheffingsaanslag wegens privégebruik van auto's of voor het opleggen van boetes.

ONRECHTMATIG HANDELEN VERHUURDERS

64. Ook de verhuurders hebben onrechtmatig gehandeld door zonder wettelijke grondslag gebruik te maken van inkomensverklaringen (zie dagvaarding randnr. 42 e.v. en 75 e.v.).
65. IVBN, Vastgoed Belang, Aedes en De Key betogen dat de verhuurders wel een grondslag hadden in de zin van art. 8 Wbp. De verwerking van deze gegevens zou noodzakelijk zijn geweest voor de uitvoering van de overeenkomst, het nakomen van een wettelijke verplichting en/of een gerechtvaardigd belang. Dit standpunt is om verschillende redenen onjuist.
66. De uitvoering van de overeenkomst is hier niet aan de orde. Voor het uitvoeren van een huurovereenkomst zijn inkomensafhankelijke huurverhogingen niet noodzakelijk. Verhuurders zijn ook niet verplicht tot het opleggen van een dergelijke huurverhoging.
67. Van een wettelijke verplichting is evenmin sprake. De verhuurders waren niet verplicht om inkomensafhankelijke huurverhogingen toe te passen. Voor zover er al sprake zou zijn van een wettelijke verplichting, kon deze natuurlijk geen betrekking hebben op het gebruik van onrechtmatig verkregen verklaringen.
68. Een gerechtvaardigd belang in de zin van art. 8 sub f is evenmin aan de orde. Deze bepaling vereist een afweging met de fundamentele (privacy)-rechten van de betrokkene. In dit licht kan het gebruik van *onrechtmatige* inkomensverklaringen uiteraard niet op onderdeel f worden gebaseerd.
69. De verhuurders betogen daarnaast dat zij niet wisten en niet konden weten dat de gegevensverstrekking door de Belastingdienst onrechtmatig was. Zelfs indien dit zo zou zijn – de Woonbond betwist dat – is dit in het kader van art. 8 Wbp niet relevant. Als achteraf komt vast te staan dat een verwerkingsgrondslag ontbrak, is de gegevensverwerking daardoor met terugwerkende kracht onrechtmatig. De intenties van de verantwoordelijke doen daarbij niet ter zake.

²⁶ Idem.

70. Anders dan de verhuurders betogen (CvA Aedes, randnr. 29, CvA De Key, randnr. 26, Cva IVBN en Vastgoed Belang, randnr. 51), blijkt het voorgaande ook duidelijk uit de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP constateert daar dat de Belastingdienst onrechtmatig inkomensindicaties aan verhuurders verstrekke:

De Autoriteit heeft aanleiding om te veronderstellen dat er aldus nog onrechtmatig door de Belastingdienst verstrekte inkomensindicaties van huurders van sociale huurwoningen onder verhuurders aanwezig zijn. [...]

De Autoriteit verzoekt de Belastingdienst de verhuurders die nog onrechtmatig verstrekte inkomensindicaties onder zich hebben te verzoeken deze uit hun administraties te verwijderen en te vernietigen. [onderstreping advocaat]

71. Vernietiging is noodzakelijk omdat de Wbp daartoe verplicht als een grondslag ontbreekt. De AP had dit verzoek dan ook niet gedaan als verhuurders naar haar oordeel mogelijk nog een zelfstandige juridische verwerkingsgrondslag zouden hebben. Vernietiging is ook nodig om 'function creep' of het verdere onrechtmatig gebruik van deze gegevens te voorkomen.

Onzorgvuldig gebruik inkomensverklaringen

72. Verhuurders gaan namelijk vaak niet zorgvuldig om met de aan hen verstrekte gegevens. Dit blijkt uit een onderzoek naar de vernietiging van de in 2013 en 2014 verstrekte inkomensgegevens, dat werd uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer.²⁷ Hoewel 80% van de corporaties wist dat de inkomensindicaties meteen na de inkomensafhankelijke huurverhoging moesten worden vernietigd, had 60 tot 70% van alle corporaties dit nog niet gedaan.²⁸
73. Erger nog is dat 15% van de verhuurders de inkomensgegevens bewaarde als 'waardevolle marktinformatie'.²⁹ De Woonbond heeft onlangs zelfs geconstateerd dat een inkomensverklaring is gebruikt ter onderbouwing van een ontruimingsvordering.
74. Verhuurders gebruiken de inkomensverklaringen dus voor hun eigen commerciële doeleinden. Daar komt nog bij dat het overgrote deel van de corporaties geen concreet beveiligingsbeleid heeft en niet beschikt over kennis van privacywetgeving. Het accountantskantoor BDO constateerde eind 2016 dat de verhuurders achter lopen bij andere sectoren en de privacy van huurders daarmee op het spel zetten.³⁰

²⁷ Inkomensindicaties Belastingdienst ten behoeve van inkomensafhankelijke huurverhoging. Bekendheid en (tijdige) uitvoering vernietigingsverplichting verhuurders, 15829 – 004 eindrapport, Cebeon, 7 januari 2016. Zie ook Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 juni 2016, Kamerstukken 2015–2016, 27 926, 263, p. 10 e.v.

²⁸ Idem, p. 10.

²⁹ Idem, p. 14.

³⁰ BDO, *Code Oranje. Corporaties, maak werk van informatiebeveiliging*, p. 10. BDO constateert overigens dat corporaties naast inkomensgegevens en het Burgerservicenummer vaak ook gegevens over gezinssamenstelling, (delen van) medische dossiers en een eventueel strafblad registreren.

75. Dit is uiteraard een onwenselijke en onrechtmatige situatie. De Belastingdienst verstrekt zeer gevoelige gegevens van miljoenen Nederlandse huishoudens aan private partijen die niet weten hoe zij daar netjes mee om moeten gaan. Dat zijn nu precies de toestanden die de Wbp en de Awr bedoelen te voorkomen.

NIETIGHEID VOORSTELLEN TOT HUURVERHOGING

76. De voorstellen tot inkomensafhankelijke huurverhoging waren naar inhoud en strekking strijdig met dwingende wetsbepalingen. Deze voorstellen waren immers gebaseerd op onrechtmatig verstrekte inkomensverklaringen en op de onjuiste verklaringen van de Belastingdienst en verhuurders omtrent de wettelijke grondslag voor de verstrekking daarvan.
77. Van belang hierbij is dat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als grondrechtelijk belang, een zaak van openbare orde is, als bedoeld in art. 3:40 BW. In de Memorie van Toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens is dit herhaaldelijk aangegeven.³¹

VERNIETIGBAARHEID OVEREENKOMSTEN TOT HUURVERHOGING

78. Voor zover er overeenkomsten tot inkomensafhankelijke huurverhoging tot stand zijn gekomen, zijn deze eveneens nietig, dan wel vernietigbaar. Deze overeenkomsten zijn in dat geval immers gesloten onder invloed van dwaling.
79. Dat sprake was van dwaling is evident. Huurders zijn immers uitgegaan van de onjuiste veronderstelling dat de gegevensverstrekking rechtmatig was. De informatie die zij van de Belastingdienst en de verhuurders ontvingen was daarbij cruciaal. Hierin wordt expliciet verwezen naar art. 7:252a BW. Het standpunt van De Key en Aedes dat uit niets zou blijken dat de huurders een verkeerde voorstelling van zaken hadden, is dus onjuist.
80. Dat deze onjuiste veronderstelling een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de overeenkomst spreekt voor zich. Indien huurders was medegedeeld dat de inkomensverklaringen op onrechtmatige wijze waren verstrekt, hadden zij uiteraard niet ingestemd met de huurverhoging of hiertegen bezwaar gemaakt.

³¹ Zie Memorie van Toelichting Wet bescherming persoonsgegevens, p. 67, p. 10 en p. 78:

- "Het grondrecht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een zaak van openbare orde. Artikel 3:40, eerste lid, BW bepaalt dat een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, nietig is."
- "De kwalificatie van de Wbp als dwingend recht heeft tot gevolg dat een rechtshandeling waarbij afstand wordt gedaan van de door de Wbp toegekende rechten in beginsel wegens strijd met de openbare orde nietig is op grond van artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek (BW)."
- "Artikel 7 schrijft voor dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. In dit voorschrift is naar de inhoud artikel 4 WPR overgenomen: er moet sprake zijn van een welbepaald doel dat echter tevens gerechtvaardigd dient te zijn (waartoe het belang van de verantwoordelijke redelijkerwijs aanleiding geeft en dat niet in strijd is met de wet, openbare orde of de goede zeden)."

81. De Key en Aedes betogen dat verhuurders er ten tijde van de totstandkoming van de overeenkomsten vanuit mochten gaan dat er een afdoende wettelijke basis was. De veronderstellingen van de verhuurders zijn echter niet relevant. Zelfs indien zou worden aangenomen dat zij onwetend waren of te goeder trouw handelden, staat dit aan een beroep op dwaling niet in de weg.
82. De Key en Aedes beroepen zich op de rechtszekerheid en voeren aan dat de gevolgen van de dwaling voor de huurders zouden moeten zijn. Dit standpunt wordt niet verder onderbouwd en is onjuist. Gezien het feit dat de rechten van huurders zijn geschonden moet op basis van de verkeersopvattingen juist worden geconcludeerd dat de schade voor rekening dient te komen van de verhuurder.
83. De Key en Aedes stellen dat een beroep op dwaling niet mogelijk is. De overeenkomsten zouden zijn gebaseerd op wettelijke voorschriften en primair niet op vrijelijk tot stand gekomen wilsovereenstemming.
84. Dit standpunt is onjuist. De Circulaire Huurprijsbeleid die aan de verhuurders is toegezonden (zie productie 9, p. 11, zie ook CvA Staat, randnr. 3.15) zegt hierover:

Huurcontracten zijn tweezijdige afspraken tussen verhuurders en huurders. Een huurverhogingsvoorstel van een verhuurder is een eenzijdig voorstel tot wijziging van de overeengekomen huurovereenkomst. De huurder hoeft niet met dit eenzijdige voorstel tot wijziging in te stemmen. Als de huurder geen bezwaarschrift tegen het huurverhogingsvoorstel indient en de voorgestelde huurprijs ook gaat betalen, wordt de voorgestelde huurverhoging geacht te zijn overeengekomen tussen verhuurder en huurder. [...] Als de huurder echter wel een bezwaarschrift indient tegen het huurverhogingsvoorstel, geeft hij daarmee aan dat hij niet met de voorgestelde huurverhoging instemt. [onderstreping advocaat]

85. Dit dat uitgangspunt juridisch correct is, blijkt uit de door de Staat geciteerde uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (CvA Staat, randnr. 8.7). Het Hof overwoog dat de betreffende huurder de huurverhogingen had aanvaard omdat hij "de voorgestelde huurverhogingen vanaf de ingangsdatum zonder protest heeft betaald".
86. Over laatstgenoemde uitspraak nog het volgende. De Staat doet het voorkomen alsof hieruit zou blijken dat de verhuurder, langs de weg van art. 7:252a lid 5 BW, ook zonder inkomensverklaring tot een inkomensafhankelijke huurverhoging kon overgaan. De uitspraak betrof echter een 'standaard' huurverhoging op grond van art. 7:252 BW. Het onrechtmatig gebruik van inkomensverklaringen speelde daar dus niet.

ONTVANKELIJKHEID

87. De Staat en de verhuurders pleiten op verschillende gronden voor de niet-ontvankelijkheid van de Woonbond in deze procedure:

- De Woonbond komt geen vorderingsrecht toe op grond van artikel 3:305a BW;
- De Woonbond heeft geen belang bij een vordering tegen de verhuurders, omdat de Woonbond geen zelfstandige rechtsverhouding zou hebben met de gedaagde verhuurdersbonden;
- De Woonbond heeft geen belang bij een vordering tegen de verhuurders, omdat een vordering tot onderhandelen met de verhuurders geen zin heeft, omdat zij hun leden niet kunnen binden aan een regeling met de Woonbond;
- De Woonbond heeft geen belang bij een vordering tegen de verhuurders, omdat deze partijen niet als verzoekster zullen kunnen optreden in een WCAM-verzoekschriftprocedure, omdat zij niet een partij zijn die de toegebrachte schade behoeft te vergoeden.

88. Geen van deze argumenten snijdt hout. Ik licht toe waarom.

Woonbond wel degelijk ontvankelijk op grond van artikel 3:305a BW

89. De ontvankelijkheid van de Woonbond is nader toegelicht in de dagvaarding (randnr. 90 e.v.). De Staat betoogt – onder verwijzing naar het Privacy First-arrest van de Hoge Raad – dat de Woonbond geen vorderingsrecht op de voet van artikel 3:305a BW toekomt, omdat er aan de individuele personen wier belangen de Woonbond volgens haar statuten behartigt, een bestuursrechtelijke rechtsingang zou openstaan of hebben opgestaan: het recht van verzet op grond van art. 40 Wbp. Omdat die bestuursrechtelijke rechtsingang openstaat/stond, is de vereniging die een gelijke of verwante vordering bij de burgerlijke rechter instelt op de voet van art. 3:305a BW niet ontvankelijk, aldus de Staat.
90. Het beroep op Privacy First kan de Staat in deze zaak niet baten. Met betrekking tot de door de Woonbond in deze procedure ingestelde vorderingen staat geen bestuursrechtelijke rechtsingang open, en heeft dat ook niet gestaan.

Privacy First-arrest staat niet in de weg

91. Het Privacy First-arrest leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de mogelijkheden van collectieve geschilbeslechting, hetgeen een belangrijk en efficiënt procesmiddel naar Nederlands recht is – waar we best trots op mogen zijn, en welk middel de wetgever nu juist aan het uitbreiden is: zie het nieuwe wetsvoorstel voor 3:305a BW, waaronder tevens schadevergoeding gevorderd kan worden.
92. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat van een burger niet kan worden verlangd dat hij op een omslachtige wijze tegen onrechtmatige wetgeving opkomt.³² Op voet van deze jurisprudentie kunnen belanghebbenden zich dus wenden tot de burgerlijke rechter om zo de rechtmatigheid van een wettelijke bepaling – zoals het verstrekken van zijn inkomensgegevens aan de verhuurders

³² HR 11-10-1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169.

– aan de kaak te stellen. Deze restbevoegdheid van de burgerlijk rechter is in de parlementaire geschiedenis expliciet bevestigd.³³

93. Van de honderdduizenden huurders die bij deze procedure belang hebben, kan dus niet worden gevraagd dat zij eerst – allen zelfstandig – in verzet zouden moeten gaan op grond van de Wbp. Hun vorderingen zijn in deze procedure samengebundeld. Afhandeling via een collectieve actie is daarom in het belang van een goede proces-economie.³⁴ Dit is derhalve nu juist een procedure die de wetgever met het opstellen van artikel 3:305a BW voor ogen heeft gestaan.
94. Het Privacy First arrest moet volgens de Woonbond dan ook beperkt worden toegepast: alleen in geval de rechtsbescherming van de betrokken individuele belanghebbenden exclusief is opgedragen aan de bestuursrechter, en de vordering ex. artikel 3:305a BW strekt tot bescherming van (exact) datzelfde belang, dán is een vordering van een belangenorganisatie ex artikel 3:305a BW mogelijk niet-ontvankelijk.

Recht van verzet niet van toepassing

95. De enige relevante bestuursrechtelijke rechtsingang die de Staat aanwijst, het recht van verzet van de Woonbond, is te dezen nu juist niet van toepassing, althans biedt het geen effectieve rechtsgang, die tot een vergelijkbaar resultaat zou kunnen leiden als hetgeen de Woonbond in deze civiele procedure vordert. Bovendien is deze administratieve rechtsgang niet exclusief: het recht van verzet laat onverlet de overige procesmiddelen die de burger buiten de Wbp ten dienste staan.
96. Verzet tegen de onjuiste verstrekking van de inkomensverklaringen door de Staat in de jaren 2013-2016 zou bovendien zinloos zijn, omdat (i) al vaststaat dat die verstrekking in strijd was met artikel 67 Awr, en (ii) deze niet meer ongedaan kan worden gemaakt – de verstrekking van inkomensgegevens was immers eenmalig – en heeft al tot huurverhoging geleid.
97. Blijkens de tekst van art. 40 lid 1 Wbp, kan verzet bovendien alleen worden aangetekend in verband met de *'bijzondere persoonlijke omstandigheden'* van de betrokkene. Dergelijke bijzondere omstandigheden spelen in deze zaak niet: het gaat om het ontbreken van een wettelijk basis voor gegevensverstrekking.
98. Het aantekenen van verzet is voorts alleen mogelijk voor zover de gegevensverwerking is gebaseerd op art. 8 sub e (publiekrechtelijke taak) of f Wbp (gerechtvaardigd belang). De Belastingdienst kon de gegevensverwerking, gezien de normen in de Awr, echter alleen baseren op een wettelijke verplichting in de zin van art. 8 sub c Wbp. Dit is ook steeds het uitgangspunt geweest in de communicatie richting de huurders. De Staat beroept zich inmiddels ook uitsluitend op een dergelijke wettelijke verplichting (zie CvA Staat, p. 25, randnr. 6.22).

³³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 383, nr. 1, p. 6.

³⁴ HR 1 juli 1983, NJ 1984, 360 (Staat/LSV) en HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 (De Nieuwe Meer).

99. In haar annotatie bij de uitspraak van de Raad van State van 3 februari 2016 noemt hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Overkleef-Verburg nog andere redenen waarom het recht van verzet uit de Wbp hier niet geldt. Allereerst is toetsing aan de verwerkingsgrondslagen van art. 8 Wbp niet aan de orde. De gegevensverstrekking door de Belastingdienst diende immers in zijn geheel achterwege te blijven wegens strijd met een wettelijke geheimhoudingsplicht. Dat volgt uit art. 9 lid 4 Wbp.
100. Bovendien heeft de f-grond uitsluitend betrekking op gegevensverwerking in de particuliere sector. Binnen de systematiek van art. 8 Wbp is voor de publieke taakvervulling voorzien in de e-grond. De f-grond is een restbepaling die niet bedoeld is voor de overheid.³⁵ Dit blijkt ook uit de nieuwe formulering van dit onderdeel in art. 6 sub f van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die in mei 2016 in werking is getreden.³⁶
101. Een beroep op de f-grondslag is kortom juridisch niet mogelijk. Het betoog van de Staat betekent in feite dat ieder overheidsorgaan een collectieve actie in het kader van gegevensverwerkingen te allen tijde kan blokkeren met een beroep op 8 sub f, ook als dat beroep pas achteraf wordt gedaan. Dat zou een bizarre uitkomst zijn.

Recht van verzet geen effectieve rechtsingang

102. Belangrijker nog is dat het recht van verzet – als dat wel zou openstaan – niet kan leiden tot een uitspraak over de vorderingen die de Woonbond aan u voorlegt. Zoals de Staat ook constateert, kan het aantekenen van verzet niet met terugwerkende kracht leiden tot een oordeel over de rechtmatigheid van de gegevensverwerking door de Belastingdienst (zie CvA Staat, randnr. 7.30 e.v.).³⁷
103. De vordering in deze zaak strekt tot vaststelling van de (mede-)aansprakelijkheid van de Staat en de verhuurders voor hun onrechtmatig handelen in de periode 2013-2016, alsmede (ondanks de reparatiewet) nadien. Voorts wordt een verklaring voor recht gevorderd omtrent de omvang van de gerelateerde schade, en wordt gevorderd dat de op grond van de art. 7:252a BW uitgegeven inkomensverklaringen nietig zijn, en dat de gedaagde partijen zullen onderhandelen om tot een passende regeling omtrent schadevergoeding voor de getroffen huurders te komen.
104. Dat zijn alle vorderingen waartegen langs de weg van art. 40 Wbp niet kan worden opgekomen.
105. Ten slotte is van belang dat de Wbp een open aansprakelijkheidsregime kent. Art. 49 Wbp regelt de aansprakelijkheid voor onrechtmatige gegevensverwerking, maar geldt *'onverminderd de*

³⁵ Annotatie G. Overkleef-Verburg bij uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 3 februari 2016, 201506945/1/A3, Jurisprudentie Bestuursrecht, JB 2016/87, par. 10.

³⁶ Art. 6 lid 1 Algemene Verordening Gegevensbescherming bepaalt: 'De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken'.

³⁷ Tekst en Commentaar Wbp. Uit CvA Staat: Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat verwerking van persoonsgegevens eerst onrechtmatig is indien de verwerking wordt voortgezet nadat de rechter heeft geoordeeld dat het verzet van de betrokkene gerechtvaardigd is.

aanspraken op grond van andere wettelijke regels' (art. 49 lid 1 Wbp). Ook voor het vaststellen van *aansprakelijkheid* is dus geen sprake van een exclusieve bestuursrechtelijke weg. Sterker nog, zoals de Staat ook constateert hebben individuele betrokkenen via de weg van art. 40 Wbp geen recht op schadevergoeding op grond van art. 49 Wbp (CvA Staat, p. 34, randnr 7.30).

TOELICHTING VORDERINGEN

106. Zoals gezegd is de Woonbond van oordeel dat de Reparatiewet de juridische bezwaren tegen de gegevensverwerking niet heeft weggenomen. De vorderingen van de Woonbond zien daarom zowel op de periode voor de reparatiewet als op de periode daarna, zij het op separate grondslagen – voor de periode 2013-2016 staat immers op grond van de uitspraak van de RvS al vast dat de Staat in strijd met haar geheimhoudingsplicht heeft gehandeld.
107. Voor het geval u mocht oordelen dat de reparatiewet de onrechtmatigheid van de gegevensverwerking door de Belastingdienst wel heeft weggenomen, verzoeken wij u om de vorderingen toe te wijzen ten aanzien van het eerste tijdvak. Het onderscheid tussen beide tijdvakken is daarom in de vorderingen van de Woonbond specifiek opgenomen.
108. Voor wat betreft de vorderingen tot vaststelling van schade, verweren gedaagden zich op grond van het argument dat een vordering op de voet van artikel 3:305a BW geen vordering tot schadevergoeding toestaat. Dat klopt, en dat is dan ook niet wat de Woonbond wenst: de Woonbond vraagt van uw rechtbank, zie Vordering III, een verklaring dat – in algemene zin – de toerekenbare schade als gevolg van de onrechtmatige gegevensverstrekking bestaat uit het bedrag van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Dat is derhalve een verklaring voor recht omtrent de berekeningsgrondslag van de omvang van de schade, geen veroordeling tot betaling er van.
109. De Staat beroept zich op de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Vie d'Or. In die zaak kon de vaststelling van de schade niet geschieden zonder, aan de hand van de bijzondere omstandigheden van het geval, te treden in de beoordeling van – kort gezegd – de omvang van de schade, de toerekening en het causaal verband. De vorderingen van de gelaedeerden in die procedure lieten zich derhalve niet veralgemeniseren.
110. Hier is dat anders: in deze zaak is geen sprake van dergelijke bijzondere omstandigheden. Complexe vragen over toerekening spelen hier evenmin. De wijze waarop jegens de individuele huurders onrechtmatig is gehandeld, is volstrekt identiek.
111. Dit geldt ook voor de aard en de omvang van de door de huurders geleden schade. Deze is namelijk gelijk aan het inkomensafhankelijke deel van de huursommen en kan geheel aan de Belastingdienst en de verhuurders worden toegerekend.
112. Een uitspraak omtrent de omvang van de schade is bovendien van belang voor de onderhandelingen tussen partijen, als het daarvan komt. De Woonbond heeft om die reden een

direct eigen belang bij vordering III. De vordering van de Woonbond leidt er - bij toewijzing - toe, dat (wordt uitgesproken dat) de huurders hun schade zowel op de Staat als op de verhuurders kunnen verhalen – in een hoofdelijke aansprakelijkheid op de voet van artikel 6:102 lid 1 BW – maar uiteraard is het niet de bedoeling, zoals de Staat ook opmerkt (zie randnr 8.4 CvA), dat de huurder zijn of haar schade meer dan een keer vergoed krijgt.

113. Indien u de vorderingen van de Woonbond geheel of gedeeltelijk toewijst, en onderhandelingen leiden niet tot een regeling, dan resulteert dit mogelijk in enkele honderdduizenden vorderingen jegens de Belastingdienst en/of de verhuurders. De betrokken partijen hebben er in dat geval belang bij dat duidelijk is hoe en bij wie huurders hun vorderingen kunnen indienen en hoe deze praktisch worden afgehandeld. Om een administratieve en juridische chaos te voorkomen is het van belang dat partijen pogen hierover nadere afspraken te maken – hetgeen aanleiding is voor Vordering VIII.
114. Wat betreft de WCAM: sommige gedaagden stellen dat de vordering tot verplicht onderhandelen een grondslag ontbeert omdat de betreffende gedaagde geen zelfstandige rechtsverhouding zou hebben met de Woonbond, en/of omdat een vordering tot onderhandelen met de verhuurdersbonden geen zin heeft, omdat zij hun leden niet kunnen binden aan een regeling met de Woonbond, of omdat deze partijen niet als verzoekster zullen kunnen optreden in een WCAM verzoekschriftprocedure.
115. Deze argumenten slaan de plank mis. Het bereiken van een schikking die op grond van de WCAM algemeen verbindend verklaard kan worden vormt uitdrukkelijk geen onderdeel van het petitum – het gaat primair om de vaststelling in rechte dat de Staat en de verhuurders onrechtmatig gehandeld hebben, en – daarop gebaseerd – een onderhandelingsplicht van de direct betrokken belangenorganisaties en de Staat. Het zou te betreuren zijn als dit niet tot enig onderhandelingsresultaat leidt, maar een schikking en daaropvolgend gebruik van de WCAM is naar overtuiging van de Woonbond een nuttig middel om een eventuele regeling tussen partijen aan de huurmarkt 'aan te bieden'.
116. De door gedaagden tegen die vordering aangevoerde argumenten missen grond. Ten eerste is het prematuur om nu al aan eventuele procedurele vereisten die gelden voor het WCAM verzoek, zoals gedaagden doen, de consequentie te verbinden dat de huidige vordering van de Woonbond jegens hen niet ontvankelijk zou zijn.
117. Ten tweede blijkt uit de in dat verband aangedragen argumenten een misvatting over de WCAM procedure. Het is niet nodig dat een partij bij een WCAM-verzoek zich *zelf* heeft verbonden om geleden schade te vergoeden. Het gaat er om dat de betreffende partijen (i) een stichting of vereniging zijn, en (ii) een belangrijke rol hebben in de uitvoering van de getroffen regeling. Zie bijvoorbeeld de volgende beoordeling van de rol van de Staat in de Vie D'Or uitspraak:

In de overeenkomst kan geen verbintenis van de Staat tot vergoeding van schade worden gelezen, maar het hof begrijpt dat de gebondenheid van de Staat een noodzakelijke

voorwaarde was voor de aanvaarding van de wél in de overeenkomst neergelegde verbintenissen door de andere partijen, zodat dit niet de gevolgtrekking wettigt dat de overeenkomst niet beantwoordt aan de in artikel 7:907, eerste lid, BW gegeven omschrijving en evenmin in de weg staat aan de verbindendverklaring ervan, ook ten aanzien van de Staat.³⁸

118. Ten derde geldt niet de eis dat de verhuurdersverenigingen namens hun leden bindende afspraken over een bijdrage in de schadevergoeding zouden kunnen maken – dat hoeft niet: de verhuurdersverenigingen kunnen heel goed zelfstandig met hun achterban organiseren welke bijdrage de verhuurders aan een eventuele schikking kunnen doen, en op welke wijze deze zou kunnen worden uitgekeerd (bijvoorbeeld door verrekening met de aan de verhuurders verschuldigde huur). Dit alles zal onderwerp van overleg moeten zijn na een toewijzend, of gedeeltelijk toewijzend, vonnis waarbij wordt bepaald dat de verhuurders mede aansprakelijk zijn voor de door de huurders geleden schade.

CONCLUSIE

119. Om al deze redenen dienen de verweren van gedaagden tegen de ontvankelijkheid en de vorderingen van de Woonbond te worden gepasseerd en dienen de vorderingen van de Woonbond te worden toegewezen.

Deze zaak wordt behandeld door
mr. A.H. Ekker, Deikwijs Advocaten, Panamalaan 1B, 1019 AS Amsterdam
e-mail: anton.ekker@deikwijs.nl, telefoon 020 - 2 614 614 / 06 - 4377 5335, fax 020 - 2 614 615 en
mr. J.H.B. Crucq, CCL Advocaten B.V., Westermarkt 2, 1016 DK Amsterdam
e-mail: crucq@ccl.legal, telefoon: 020 - 73 73 050 / 06 - 34 73 51 25.

³⁸ HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080.