



Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden
Brochure 2009, nr. 11

Wet WOZ: breder gebruik en vermarkting van gegevens

A.P. Monsma

ESBL - brochure



Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden
Brochure 2009, nr. 11

Wet WOZ: breder gebruik en vermarkting van gegevens

ESBL-brochure nr. 11

mr. A.P. Monsma

ESBL
Postbus 1738
Burg. Oudlaan 50
Kamer L4-012
3000 DR Rotterdam

T 010 4082355
F 010 4089179
E info@esbl.nl
W www.esbl.nl
KvK 41132730

© ESBL, Rotterdam, december 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Het onderzoek is afgesloten op 21 september 2009. Met ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, rechtspraak en literatuur na deze datum is geen rekening gehouden.

Voorwoord

Medio 2008 is op een voorzet van onder andere de gemeente Arnhem, als bestuurslid van de Stichting J.H. Christiaanse¹, geopperd het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de fiscaal-juridische merites van het breder gebruik van de zogenoemde WOZ-gegevens. In het bijzonder gaat het daarbij om het breder gebruik van het WOZ-waardegegeven dat van groot belang is voor diverse fiscale toepassingen van de waarde van onroerende zaken als heffingsmaatstaf voor diverse belastingen van de gemeenten, het rijk en de waterschappen.

Er werden destijds bij de opzet van onderzoek een aantal toepassingen van de WOZ-waarde genoemd, zoals die voor de potentiële koper die zijn aanbiedingsprijs mede laat bepalen door de bekendgemaakte WOZ-waarde of de hypotheeknemer (= geldverstrekker of -gever) die de waarde van het onderpand kan toetsen aan de hand van de WOZ-waarde. Tevens werd gesproken over het financieel te gelde maken van de taxatieverslagen (mogelijk in de vorm van taxatierapporten) evenals het tegen vergoeding (betaling) ter beschikking stellen van de individuele WOZ-waarden voor commercieel gebruik door derden.

De gemeenten, die over al deze letterlijk waardevolle informatie beschikken, kunnen door middel van de vermarkting van de WOZ-gegevens en vooral de WOZ-waarden mogelijk een, zij het bescheiden, geldstroom activeren eveneens ter dekking van mogelijke tekorten, dan wel ter stimulering van een nog verdere verhoging van de kwaliteit van de basisregistraties in het algemeen en die van de Basisregistratie WOZ (BR WOZ) in het bijzonder.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet WOZ op 1 januari 1995 hebben de WOZ-gegevens een steeds hogere mate van betrouwbaarheid en kwaliteit bereikt, die de gegevens commercieel interessant maken.

Tegenover deze mogelijkheden van het breder gebruik van de WOZ-waarde met financiële opbrengsten voor gemeenten, staan wettelijk beperkingen die het gebruik aan banden leggen. De WOZ-waarde is tot op heden een belastinggegeven, hetgeen tot gevolg heeft dat deze waarde slechts voor fiscale doeleinden mag worden gebruikt. Hierom

¹ De Stichting J.H. Christiaanse is de belangrijkste financier van de bijzondere leerstoel Heffingen van lokale overheden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en van het ESBL.

wordt de WOZ-waarde gezien als privacygevoelig. Niet voor niets worden procedures over de WOZ-waarde bij de belastingrechter achter gesloten deuren behandeld: belastingzaken blijven besloten.

Het voorliggende ESBL-rapport "Wet WOZ: breder gebruik en vermarkting van gegevens" geeft onder andere antwoord op de vraag voor welke doeleinden, naast de "traditionele", de WOZ-gegevens die de gemeente in beheer heeft nog meer gebruikt zouden kunnen worden. Daarnaast is onderzocht of de gegevens die voor derden interessant zijn stroken met de gegevens die zich in de gemeentelijke WOZ-registratie bevinden, of dat de door derden gevraagde gegevens nog een bewerking moeten ondergaan, dan wel bijvoorbeeld na een of meerdere bewerkingen geleverd kunnen worden.

Tevens is in het onderzoek bekeken wat de (fiscaal-)juridische mogelijkheden zijn van het verstrekken van individuele WOZ-gegevens, waarbij ook de Basisregistratie WOZ, die vanaf 1 januari 2009 formeel bestaat, van belang is. Ook is onderzocht of gemeenten aan de afnemers een financiële vergoeding zouden mogen en kunnen vragen voor het verstrekken van WOZ-gegevens uit hun administratie.

Het onderzoek draagt fundamenteel bij aan de gedachtevorming over dit onderwerp. In dit verband is het vermeldenswaard dat het kabinet van plan is de Wet WOZ te wijzigen in verband met de bestrijding van vastgoedfraude. Daarnaast wordt door de staatssecretaris van Financiën overwogen om de WOZ-waarde te gebruiken bij de nieuwe wetgeving betreffende de Schenk- en erfbelasting.

Het onderhavige ESBL-onderzoek vormt een belangrijke bijdrage in de reeds lang lopende discussie over het breder gebruik van de WOZ-gegevens.

Ik wens u bij het lezen, bestuderen en bespreken van dit rapport veel (vaktechnisch) genoeg.

mr. Dennis J. Vecht,
directeur ESBL

Inhoud

1. Inleiding	9
2. Gebruiksmogelijkheden WOZ-gegevens	11
2.1. Inventarisatie	11
2.1.1. <i>Parlementaire geschiedenis</i>	11
2.1.2. <i>Literatuur</i>	13
2.1.3. <i>Praktijk</i>	13
2.2. Samenvatting	16
3. Bruikbaarheid WOZ-gegevens	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Beschikbare gegevens	19
3.3. Basisregistratie WOZ	22
3.4. Gevraagde gegevens	24
3.4.1. <i>Gebruik binnen de overheid</i>	24
3.4.2. <i>Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk</i>	32
3.4.3. <i>Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk</i>	33
3.5. Vergelijking gevraagde en beschikbare gegevens	35
4. Juridische context verstrekking WOZ-gegevens	39
4.1. Inleiding	39
4.2. Wet waardering onroerende zaken	39
4.2.1. <i>Inleiding</i>	39
4.2.2. <i>Verstrekking aan afnemers, rechthebbenden en medebelanghebbenden</i>	40
4.2.3. <i>Verstrekking aan derden met een gerechtvaardigd belang</i>	41
4.3. Basisregistratie WOZ	43
4.3.1. <i>Inleiding</i>	43
4.3.2. <i>Verstrekking uit de basisregistratie</i>	44
4.3.3. <i>Toepassingsbereik</i>	45
4.3.4. <i>Relatie tot andere basisregistraties</i>	47
4.4. Wet openbaarheid van bestuur	48
4.4.1. <i>Inleiding</i>	48
4.4.2. <i>Passief openbaar maken</i>	49
4.4.3. <i>Wob en privacy</i>	51
4.4.4. <i>Verhouding Wob, artikel 40 Wet WOZ en artikel 7:4 Awb</i>	52

4.4.5.	<i>Actief openbaar maken</i>	53
4.4.6.	<i>Hergebruik overheidsinformatie</i>	55
4.5.	Wet bescherming persoonsgegevens	56
4.5.1.	<i>Inleiding</i>	56
4.5.2.	<i>Persoonsgegevens</i>	57
4.5.3.	<i>Verwerking van persoonsgegevens</i>	58
4.5.4.	<i>Recht op inzage</i>	59
4.5.5.	<i>Verwerking WOZ-gegevens</i>	60
4.5.6.	<i>Andere EU-landen</i>	61
4.6.	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen	62
4.6.1.	<i>Inleiding</i>	62
4.6.2.	<i>Artikel 67 AWR</i>	63
4.6.3.	<i>Informatieverstrekking door de Rijksbelastingdienst</i>	64
4.7.	Algemene wet bestuursrecht	65
4.8.	Wetsvoorstel Markt en Overheid	66
4.8.1.	<i>Inleiding</i>	66
4.8.2.	<i>Oud wetsvoorstel</i>	66
4.8.3.	<i>Nieuw wetsvoorstel</i>	67
4.9.	Jurisprudentie	76
4.10.	Conclusie	77
5.	Verstrekken tegen een vergoeding	83
5.1.	Inleiding	83
5.2.	Europese Unie	83
5.2.1.	<i>Groenboek Europese Commissie</i>	83
5.2.2.	<i>EG-Richtlijn hergebruik overheidsinformatie</i>	83
5.2.3.	<i>Mededingingsregels</i>	85
5.2.4.	<i>Conclusie Europese regels</i>	91
5.3.	Nederland	92
5.3.1.	<i>Beleidsnota's</i>	92
5.3.2.	<i>Specifieke wettelijke basis voor marktactiviteiten en vergoedingen</i>	96
5.3.3.	<i>Wetsvoorstel Markt en Overheid</i>	103
5.3.4.	<i>Databankenrecht, auteursrecht en geschriftenbescherming</i>	104
5.3.5.	<i>Jurisprudentie: tweewegenleer/ doorkruisingsleer</i>	112
5.4.	Conclusie	119

6. Mogelijkheden en knelpunten breder gebruik WOZ-gegevens	123
6.1. Inleiding	123
6.2. Breder gebruik van WOZ-waardegegevens	124
6.2.1. <i>Inventarisatie</i>	124
6.2.2. <i>Mogelijkheden en knelpunten</i>	125
6.2.3. <i>Mogelijke oplossing knelpunten</i>	129
6.3. Breder gebruik van overige WOZ-gegevens	130
6.3.1. <i>Inventarisatie</i>	130
6.3.2. <i>Mogelijkheden en knelpunten</i>	131
6.3.3. <i>Mogelijke oplossing knelpunten</i>	133
6.4. Producten gemaakt met behulp van WOZ-gegevens	134
6.4.1. <i>Inventarisatie</i>	134
6.4.2. <i>Mogelijkheden en knelpunten</i>	134
6.4.3. <i>Mogelijke oplossing knelpunten</i>	136
6.5. Samenvatting	137
7. Brainstormsessie	141
7.1. Inleiding	141
7.2. Vergroting openbaarheid WOZ-gegevens	141
7.2.1. <i>Argumenten voor vergroting van de openbaarheid</i>	141
7.2.2. <i>Argumenten tegen vergroting van de openbaarheid</i>	142
7.2.3. <i>Conclusie</i>	143
7.3. Verstrekken tegen een vergoeding	144
8. Conclusies	145
Figuur 8.1.	146
Figuur 8.2.	148
Figuur 8.3.	149
9. Samenvatting	151
9.1. Inleiding	151
9.2. Gebruiksmogelijkheden WOZ-gegevens	151
9.3. Bruikbaarheid WOZ-gegevens	152
9.4. Juridische context verstrekking WOZ-gegevens	152
9.5. Verstrekken tegen een vergoeding	154
9.6. Mogelijkheden en knelpunten breder gebruik WOZ-gegevens	155
9.7. Brainstormsessie	156
9.8. Conclusies	157

1. Inleiding

Jaarlijks stellen de gemeenten in Nederland de waarde vast van alle onroerende zaken binnen de gemeentegrenzen. Deze zogenoemde WOZ-waarde wordt vervolgens gebruikt voor de heffing van de onroerendezaakbelastingen (hierna: OZB) door gemeenten, voor de watersysteemheffing van de waterschappen en voor het bepalen van het eigenwoningforfait in box 1 en (eventueel) de rendementsgrondslag van tweede woningen in box 3 van de inkomstenbelasting van het Rijk. Met ingang van 1 januari 2007 speelt de WOZ-waarde tevens een rol bij het bepalen van de maximaal toelaatbare afschrijving op bedrijfsgebouwen voor de inkomstenbelasting (winst uit onderneming, box 1) en de vennootschapsbelasting. Tot slot speelt de WOZ-objectafbakening een rol bij de bepaling van het begrip ‘aansluiting’ in de belasting op leidingwater en de energiebelasting, welke belastingen op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag worden geheven.

Vanaf de inwerkingtreding van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) in 1995, zijn de gemeenten zelf, de waterschappen en het Rijk afnemers van de door de gemeente verzamelde en geregistreerde WOZ-gegevens. De kosten die de gemeente maakt ter zake van het waarderingsproces worden verdeeld over de drie afnemers.¹

Behalve voor de belastingheffing door gemeenten, waterschappen en het Rijk, zou de WOZ-waarde ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. In de wetsgeschiedenis van de Wet WOZ en van de Basisregistratie WOZ en in diverse wetenschappelijke artikelen zijn voorbeelden van zulk breder gebruik van WOZ-gegevens genoemd. De gemeente Arnhem, die de opdracht heeft gegeven voor dit onderzoek, heeft als mogelijke toepassingen van de WOZ-gegevens genoemd: het gebruiken van de WOZ-waarde bij het uitvoeren van gemeentelijke koopsubsidieregelingen (voor het verkrijgen van een hypotheek) en het verstrekken van de WOZ-waarde aan personen die een woning willen gaan kopen binnen de gemeente.

In dit onderzoek zal worden verkend voor welke doeleinden de WOZ-gegevens die de gemeente in beheer heeft nog meer gebruikt zouden kunnen worden. Hierbij zal ook worden onderzocht of de gegevens die voor derden interessant zijn overeenkomen met de gegevens die zich in

¹ Artikel 3 van de Wet WOZ jo. artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ.

de WOZ-registratie bevinden, of dat de gevraagde gegevens bijvoorbeeld na bewerking geleverd kunnen worden.

Daarna zal worden bekeken wat op dit moment de juridische mogelijkheden zijn van het verstrekken van WOZ-gegevens. Hierbij is ook de Basisregistratie WOZ van belang. Voor zover het op dit moment juridisch niet mogelijk is WOZ-gegevens te verstrekken, zal worden onderzocht of er argumenten zijn voor uitbreiding van de juridische mogelijkheden.

Vervolgens zal worden onderzocht of gemeenten aan de afnemers een financiële vergoeding zouden mogen vragen voor het verstrekken van WOZ-gegevens uit hun administratie. Hiervoor wordt gekeken naar Europese en Nederlandse (beleids)regels. Als het vragen van een financiële vergoeding mag, speelt de vraag in welke vorm die vergoeding dan gegoten moet worden; in de vorm van een heffing (publiekrechtelijk) of in de vorm van een prijs (privaatrechtelijk). Bij de beantwoording van deze vraag zal ook ingegaan worden in hoeverre de gemeente hierbij een keuzemogelijkheid heeft, gegeven de zogenoemde tweewegenleer.

Tot slot zal aan de hand van de onderzoeksresultaten worden geanalyseerd welk breder gebruik mogelijk is en of en hoe eventuele knelpunten kunnen worden opgelost.

2. Gebruiksmogelijkheden WOZ-gegevens

2.1. Inventarisatie

In het navolgende worden de gebruiksmogelijkheden van WOZ-gegevens geïnventariseerd. In de parlementaire geschiedenis, literatuur en in de praktijk bestaan diverse voorbeelden van deze gebruiksmogelijkheden.

2.1.1. *Parlementaire geschiedenis*

Reeds bij de invoering van de Wet WOZ is door de regering en de Tweede Kamer gesproken over het gebruik van de WOZ-waarde voor diverse doeleinden. Men streefde naar een zo breed mogelijk gebruik van de WOZ-waarde. De nieuwe Wet WOZ zou met andere woorden een zo groot mogelijk toepassingsgebied moeten krijgen. Als voorbeelden van gebruiksmogelijkheden zijn destijds genoemd: het gebruik van de WOZ-waarde bij het successie- en schenkingsrecht, bij de overdrachtsbelasting, bij de behandeling van onroerende zaken in de winstfeer (IB en Vpb).¹ Ook is geopperd dat de WOZ-waarde wellicht bruikbaar zou zijn voor het woningwaarderingstelsel van huurwoningen, maar een concrete uitwerking van dit idee heeft daarbij niet plaatsgevonden.²

Ook in latere kamerstukken zijn nieuwe gebruiksmogelijkheden genoemd. Met het verkorten van het WOZ-tijdvak (en dus het vaker – nu jaarlijks – waarden) is de WOZ-waarde actueler geworden dan vroeger. Dat biedt ook meer gebruiksmogelijkheden. Zo is gedacht aan het gebruiken van de WOZ-waarde voor de Wet werken aan winst, de Successiewet 1956, de Wet modernisering huurbeleid 2007 en de Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen en aan het gebruik van de WOZ-waarde voor hypotheek- en verzekeringsdoeleinden.³ In het kader van de modernisering van de Successiewet 1956, zal de wet zo gewijzigd worden, dat voortaan de WOZ-waarde van woningen gebruikt wordt als heffingsmaatstaf voor de schenk- en erfbelasting.⁴ De SP-fractie heeft in de kamer gevraagd of de WOZ-waarde niet ook gebruikt zou kunnen worden bij het verstrekken van de Nationale Hypotheek

¹ *Kamerstukken II 1993/94*, 22 885, nr. 3, p. 15-17, nr. 5, p. 2 en 4 en nr. 8, p. 4, 5 en 14.

² *Kamerstukken II 1993/94*, 22 885 nr. 5, p. 2, nr. 6, p. 8, nr. 8, p. 8 en nr. 9, p. 14.

³ Brief Staatssecretaris van Financiën van 15 december 2006, 30800 IXB, nr. 14, p. 2 en p. 6-7.

⁴ Brief Minister van Financiën van 20 april 2009, nr. DB 2009/193. De kamerstukken betreffende de modernisering van de Successiewet 1956 hebben nr. 27 789 meegekrengen.

Garantie (NHG).⁵ De minister van Financiën heeft aangegeven, dat ook maatschappelijke organisaties en banken en verzekeringsmaatschappijen de WOZ-waarde goed zouden kunnen gebruiken.⁶ Verder zou – voor de bestrijding van vastgoedfraude – aan notarissen toegang kunnen worden verleend tot de WOZ-waarde.⁷ De Staatssecretaris van Financiën heeft inmiddels toegezegd hiertoe een voorstel tot aanpassing van de Wet WOZ te zullen doen.⁸ Het wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010 voorziet in de benodigde wijziging van de Wet WOZ.⁹

Op 1 januari 2009 is de wijzigingswet in werking getreden, waarmee de WOZ-registratie een basisregistratie is geworden.¹⁰ Dit houdt in dat alle gegevens over onroerende zaken, zoals adres, grootte, bouwjaar en WOZ-waarde, in één systeem worden geregistreerd, waar bevoegde instanties vervolgens toegang toe hebben. Doel is het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. De burger hoeft in het vervolg dan niet meer aan elke instantie afzonderlijk gegevens te verstrekken over zijn onroerende zaak; die gegevens haalt de betreffende instantie in het vervolg uit de basisregistratie. Een ander doel is het verbeteren van de handhaving van diverse wetten en regels.

De Basisregistratie WOZ zal in eerste instantie gevuld worden met de gegevens uit de WOZ-administratie van gemeenten. Vervolgens vindt er een controle plaats van de ingevoerde gegevens. Ook afnemers (zoals waterschappen) controleren de gegevens en zijn verplicht te melden als zij constateren dat de gegevens afwijken van hun eigen informatie. Zo wordt de Basisregistratie WOZ naar verwachting steeds completer en juister.

Wanneer de Basisregistratie WOZ eenmaal is opgestart en gevuld, wordt het ook voor derden interessant om gegevens aan te vragen uit deze registratie. Vooral nog is de Basisregistratie WOZ alleen opgesteld voor gebruik binnen de overheid, maar in de toekomst zal wellicht ook breder gebruik mogelijk zijn.¹¹ De Staatssecretaris van Financiën

⁵ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IXB, nr. 30, p. 3.*

⁶ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IXB, nr. 30, p. 7-8.*

⁷ Zie *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 12, p. 3, nr. 16, p. 10-11 en nr. 22.*

⁸ *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24.*

⁹ De kamerstukken hebben nummer 32 129 meegekregen.

¹⁰ Wetsvoorstel wijziging van de AWR, de Wet WOZ en enige andere wetten in verband met de invoering van een basisregistratie inkomen en een basisregistratie waarde onroerende zaken, *Kamerstukken I 2007/08, nr. A-D en Kamerstukken II 2006/07 tot 2007/08, 31 085, nr. 1-12, Stb. 2008, 269 en Stb. 2008, 568.*

¹¹ *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 14-15. Zie ook Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24.*

heeft gezegd ook notarissen, hypotheekverstrekkers en verzekeraars toegang te willen geven tot de WOZ-waarde en het College bescherming persoonsgegevens heeft hierover positief geadviseerd.¹² Inmiddels is het voor de wijziging benodigde wetsvoorstel ingediend.¹³ Zie voor een nadere toelichting op de Basisregistratie WOZ paragraaf 4.3.

2.1.2. Literatuur

Ook in de literatuur zijn voorbeelden genoemd van mogelijk breder gebruik van de WOZ-gegevens. Harkes signaleerde in 1997 al dat de WOZ-gegevens wellicht interessant zijn voor derden, zoals hypotheekverstrekkers en woningcorporaties.¹⁴ Ook onderzocht hij of het gebruik binnen de overheid uitgebreid zou kunnen worden, bijvoorbeeld voor andere gemeentelijke belastingen dan de OZB, bij het verlenen van bouwvergunningen, bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten, bij haalbaarheidsstudies voor bouwlocaties, bij onteigening, bij gronduitgifte, bij pacht en bij successierechten. Legerstee en Makkinga onderzochten in 2005 de mogelijkheden van het gebruik van de WOZ-waarde voor bancaire- en verzekeringsdoeleinden, voor de heffing van successie- en schenkingsrechten, bij de vergoeding van planschade en bij de modernisering van het huurstelsel.¹⁵ Ook het Platform WOZ heeft in zijn rapport mogelijkheden voor breder gebruik genoemd: bij aan- en verkoop van woningen, bij financiering, bij huur en verhuur, voor verzekeringen, voor balanswaardering, voor regulering van de onroerend-goedmarkt, voor belastingheffing, bij schadeloosstelling en bij subsidiëring. Tevens gaat het Platform WOZ in op de verschillen in waardebegrippen.¹⁶

2.1.3. Praktijk

De gemeente Arnhem is in de praktijk de volgende mogelijke toepassingen van de WOZ-gegevens tegengekomen: het aan de hand van de bekende WOZ-gegevens maken van een taxatierapport voor een burger ten behoeve van het verkrijgen van financiering voor een woning in het kader van een gemeentelijke koopsubsidieregeling (1) en het verstrek-

¹² *Kamerstukken II* 2008/09, 29 911, nr. 24 en advies van het CBP van 18 juni 2009 met kenmerk z2009-00532, <www.cbpweb.nl>.

¹³ Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 129.

¹⁴ N.C. Harkes, 'Mag het ietsje meer zijn?; juridische aspecten van het gebruik van de woz-registratie voor niet oorspronkelijke doeleinden', *Belastingblad* 1997, blz. 771.

¹⁵ A.G. Legerstee en F.J.H.L. Makkinga, 'De Wet WOZ vanaf 2005: doelmatiger en goedkoper, maar ook beter en breder toepasbaar? (III)', *Belastingblad* 2005, blz. 243.

¹⁶ Platform WOZ, *De WOZ "Goudgerand", breder gebruik WOZ-informatie*, juli 2008, <www.platformwoz.nl>.

ken van de WOZ-waarde van een woning aan een aspirant-koper (2). Bij beide vormen van gebruik van de WOZ-gegevens staat de dienstverlening aan de burger voorop. Bij het eerste voorbeeld wordt de minder koopkrachtige burger geholpen met het verkrijgen van financiering voor een woning binnen de gemeente en bij het tweede voorbeeld wordt een toekomstige inwoner van de gemeente geholpen bij het inschatten van een reële marktprijs voor de woning van zijn keuze.

De gemeente Rotterdam heeft een speciale notaris service.¹⁷ Hierbij kunnen notarissen WOZ-gegevens van onroerende zaken in Rotterdam – zoals de WOZ-waarde – opvragen ten behoeve van hun werkzaamheden. Deze gegevens zouden de notarissen kunnen gebruiken voor het berekenen van de verrekening van de OZB en de rioolrechten. Voor het verstrekken van de gegevens rekent de gemeente Rotterdam een vergoeding of prijs. In plaats van te betalen per verstrekking, kan men ook een abonnement afsluiten.

Ten behoeve van de fraudebestrijding (zoals de bestrijding van zogenoemde ABC-transacties) is Rotterdam de pilot “De fraude voorbij” gestart.¹⁸ Voor deze pilot werkt de gemeente actief samen met het kadaster, notarissen, taxateurs en hypotheekverstrekkers. De WOZ-waarde kan worden gebruikt voor de controle van de verkoopprijs, zodat ongebruikelijke transacties kunnen worden opgespoord.

Ook de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft een webservice voor notarissen, maar dan voor het opvragen van het bedrag aan ozb eigenarenbelasting. Hiermee kunnen de notarissen de verrekening van de ozb tussen verkoper en koper verwerken.¹⁹

DataLand is een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor vastgoedinformatie.²⁰ Gemeenten leveren hun vastgoedinformatie uit de WOZ-administratie aan DataLand, die deze informatie in een databank verzamelt. Vervolgens kunnen geautoriseerde afnemers gegevens opvragen uit deze databank. Tot de afnemers behoren onder andere overheden, makelaars, accountants, notarissen, banken, verzekeraars, energiebedrijven, woningcorporaties, projectontwikkelaars, ingenieursbureaus en marktonderzoekers. In haar gebruiksvoorwaarden legt DataLand verplichtingen neer voor de afnemers. Deze verplichtingen be-

¹⁷ Zie <www.gbr.rotterdam.nl>, onder ‘notaris service’.

¹⁸ De pilot loopt tot 14 september 2010. Zie ook <www.rotterdam.nl>, <www.kadaster.com> en <www.justitie.nl>.

¹⁹ Zie <www.leidschendam-voorburg.nl>, onder WOZ Loket, module ‘Notaris en OZB’.

²⁰ Zie <www.data-land.nl>.

staan onder andere uit doelbinding (men mag de gegevens alleen gebruiken voor in de leveringsovereenkomst genoemde en goedgekeurde doeleinden), het verbod op direct-marketing en het verbod op verdere verwerking van de gegevens (waaronder het verstrekken aan derden). De aansprakelijkheid die voortvloeit uit het overtreden van wettelijke regels (bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens) wordt bij de afnemer gelegd. Voor het afnemen van gegevens uit de 'WOZ-groep' – waaronder de WOZ-waarde – is een persoonsgebonden gebruikslicentie vereist. Ook wordt in de gebruiksvoorwaarden gesteld dat de afnemer de toestemming moet hebben van de eigenaar/gebruiker van het betreffende WOZ-object.

Er bestaan ook particuliere initiatieven op het gebied van het verstrekken of berekenen van de waarde van gebouwen. Twee grote aanbieders van programma's waarmee de waarde van woningen kan worden berekend of geschat zijn het Nederlands Bureau Waardebepaling Onroerende Zaken (NBWO) en ABF Valuation.

Het NBWO biedt programma's aan voor modelmatige taxaties aan overheden en bedrijven.²¹ Het biedt ook online modules aan voor woningwaardebepaling. Het 'woningwaardemodel' wordt onder andere door SNS en de Hypotheker gebruikt op hun eigen website. Dit woningwaardemodel werkt als volgt. De aanvrager vult op internet het adres in en de module schat door middel van een statistische analyse (van WOZ-waardeklassen en gemiddelde koopsom-informatie uit de regio) de waarde. De statistische gegevens betreft het NBWO van o.a. het Kadaster en DataLand. Afhankelijk van de aanbieder van de module is de woningwaardemeter gratis, alleen toegankelijk voor leden, of betaald. Naast de woningwaardemeter biedt het NBWO ook andere programma's voor woningwaardebepaling aan. De 'modelwaardescan' is bijvoorbeeld een betaalde webservice.²²

ABF Valuation biedt via Calcasa een woningtaxatiemodel aan, dat werkt met behulp van een statistische methode.²³ De statistische gegevens – zoals gerealiseerde verkoopprijzen en woningkenmerken – betreft ABF Valuation van het Kadaster, Dataland, het CBS en eigen klanten. Het Calcasa woningtaxatiemodel wordt gebruikt door Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond op hun eigen website. Ook hier vult de aanvrager een aantal woningkenmerken in en schat de module vervolgens de waarde. Afhankelijk van de aanbieder van de module is de service gratis, alleen voor leden toegankelijk, of betaald.

²¹ Zie <www.nbwo.nl>.

²² zie <www.nbwodirect.nl>.

²³ Zie <www.abfvaluation.nl> en <www.calcasa.nl>.

Daarnaast biedt ABF Valuation gegevens aan over woningprijsontwikkeling, via de zogenaamde WOX (woningprijsindex).

Als mogelijke toepassingsmogelijkheden van bovenstaande particuliere woningtaxatiemodellen worden op de betreffende websites genoemd: oriëntatie op de waarde bij het kopen of verkopen van een woning, het inschatten van eventuele overwaarde op de eigen woning en controle op een eigen taxatierapport.

AeDex (Stichting Corporatie Vastgoedindex) verzorgt een vastgoedindex en een databank vastgoedtaxaties voor woningcorporaties.²⁴ De gegevens die van belang zijn, worden door de deelnemende corporaties zelf aangeleverd. AeDex wil met de vastgoedindex een benchmarksysteem leveren, dat zowel de bedrijfseconomische als maatschappelijke prestaties van het vastgoed inzichtelijk maakt. In het kader van de vastgoedindex wordt jaarlijks de waarde bepaald van het vastgoed van de deelnemende corporaties. De waarde die wordt berekend is de marktwaarde in verhuurde staat en wordt bepaald door middel van de discounted cash flow methode, of de contante waarde methode. Met de databank vastgoedtaxaties wil AeDex inzichtelijk maken welke factoren van invloed zijn op de waardeontwikkeling van het vastgoed. Men kan uit de databank ook – met behulp van een rekenprogramma – waarde-bepalingen halen. Op de website wordt vermeld dat dit als controle op de vastgestelde WOZ-waarde kan dienen.

2.2. Samenvatting

Gezien het voorgaande zijn er diverse mogelijke toepassingen van de WOZ-waarde en de WOZ-gegevens. We onderscheiden de volgende²⁵:

- a. gebruik binnen de overheid
- b. dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk (bijv. burgers en bedrijven), al dan niet op verzoek;
- c. dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk (marktpartijen), al dan niet op verzoek.

²⁴ Zie <www.aedex.nl>.

²⁵ Het Platform WOZ noemt in zijn onderzoek nog enkele andere gebruiksmogelijkheden: Platform WOZ, *De WOZ "Goudgerand", breder gebruik WOZ-informatie*, juli 2008, <www.platformwoz.nl>.

Ad a. Gebruik binnen de overheid

Voorbeelden van mogelijk breder gebruik van de WOZ-waarde en/of WOZ-gegevens door de overheid voor belastingheffing zijn:

- andere gemeentelijke heffingen dan OZB;
- successie- en schenkingsrecht (of, in de nieuwe terminologie: schenk- en erfbelasting);
- overdrachtsbelasting;
- behandeling winst in IB en Vpb / beperking afschrijving bedrijfsgebouwen (Wet werken aan winst, inmiddels in werking getreden);
- betaalbaarheidsheffing huurwoningen (Interimwet, controversieel verklaard en niet in werking getreden).

Voorbeelden van mogelijk breder gebruik van de WOZ-waarde en/of WOZ-gegevens door de overheid, anders dan voor belastingheffing zijn:

- gebruik WOZ-waarde voor het woningwaarderingstelsel huurwoningen / voor het bepalen van de maximaal toegestane huurprijs;
- exploitatie-overeenkomsten;
- vergunningverlening door bouw- en woningtoezicht van de gemeente;
- haalbaarheidsstudie bouwlocatie;
- gronduitgifte;
- onteigening;
- pacht;
- planschade.
- gebruik WOZ-gegevens over objecten (bijvoorbeeld kamerindeling of aanwezigheid van nooduitgangen) door hulpdiensten;
- erfpacht.

Een voorbeeld van mogelijk breder gebruik binnen de semi-overheid is het gebruik van de WOZ-waarde bij het verstrekken van de Nationale Hypotheek Garantie door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen. Een ander voorbeeld van gebruik binnen de semi-overheid is het verstrekken van WOZ-waarden en/of WOZ-gegevens aan notarissen t.b.v. de controle van de koopsom van objecten.²⁶

²⁶ In de kamerstukken (*Kamerstukken II*, 29 911, nr. 12, p. 3, nr. 16, p. 11 en nr. 24, p. 1-2) wordt opgemerkt dat notarissen dit doen ter uitvoering van een wettelijke taak, zodat zij hierbij handelen als bestuursorgaan. Daarom valt dit bredere gebruik onder de categorie gebruik binnen de semi-overheid.

Ad b. Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk

Voorbeelden van het verstrekken van WOZ-gegevens aan burgers zijn:

- verstrekken van de WOZ-waarde van een woning aan een aspirant-koper;
- opmaken van een taxatierapport voor een burger ten behoeve van het verkrijgen van financiering voor de aankoop van een onroerende zaak.

Ad c. Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

Voorbeelden van dienstverlening aan marktpartijen zijn:

- verstrekken van WOZ-waarden en/of WOZ-gegevens aan verzekeraars t.b.v. het verstrekken van verzekeringen;
- verstrekken van gemiddelde WOZ-waarden aan verzekeraars t.b.v. het verbeteren van hun verzekeringsproducten zoals opstal-, inboedel- en brandverzekeringen;
- verstrekken van de WOZ-waarde aan banken/geldverstrekkers t.b.v. het verstrekken van hypotheke (controle van de waarde van het pand);
- verstrekken van WOZ-gegevens aan banken/geldverstrekkers t.b.v. het verbeteren van hun producten zoals hypotheke;
- verstrekken van WOZ-gegevens aan woningcorporaties t.b.v. hun administratie of bijvoorbeeld de verkoop van voormalige huurwoningen;
- verstrekken van WOZ-gegevens aan makelaars t.b.v. hun dienstverlening.

3. Bruikbaarheid WOZ-gegevens

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn diverse gebruiksmogelijkheden van WOZ-gegevens genoemd.

In dit hoofdstuk zal worden bekeken welke gegevens zich al in de WOZ-administratie bevinden en welke gegevens eventueel na bewerking vrijkomen.

Ook zal gekeken worden naar de gegevens die volgens het wetsvoorstel in de Basisregistratie WOZ geregistreerd zullen gaan worden.

Tot slot zal worden onderzocht of de beschikbare gegevens aansluiten op de gegevens die nodig zouden zijn voor de in het vorige hoofdstuk geïnventariseerde mogelijke dienstverlening.

3.2. Beschikbare gegevens

In (de bijlage bij) het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ staat omschreven welke gegevens geregistreerd moeten worden ten behoeve van de belastingheffing door de afnemers.¹ Het betreft hier objectgegevens (zoals het adres en de waarde van het object), subjectgegevens (zoals de naam en het sofinummer) en gegevens over de gemeente zelf (zoals de gemeentenaam en de contactpersoon). Op basis van het Uitvoeringsbesluit heeft de Minister van Financiën, in overleg met de Waarderingskamer, een standaarduitwisselingsformaat opgesteld. Dit standaarduitwisselingsformaat is vastgelegd in de Regeling Stuf-WOZ.² Het bepaalt welke records moeten worden aangeleverd en welke gegevens op welke posities in die records moeten worden opgenomen.

Kort samengevat bevat het Stuf-WOZ de volgende gegevens:

Gegevens over objecten

- WOZ-objectnummer;
- kadastraal objectnummer;

¹ Artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ jo. de bijlage bij dit Uitvoeringsbesluit.

² Artikel 9 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ jo. Regeling Stuf-WOZ.

- adresgegevens;
- lokatieomschrijving;
- grondoppervlak;
- gebruikerscode;
- gebouwd/ongebouwd;
- meegetaxeerde oppervlakte;
- waarde en waardepeildatum;
- eventuele mutaties.

Gegevens over subjecten

- volledige naam;
- adresgegevens;
- A-nummer en/of sofi-nummer³;
- handelsregisternummer;
- geboortedatum en eventueel overlijdensdatum;
- eigenaar of gebruiker;
- zakelijk recht-code en c.s.-code;
- eventuele mutaties.

Daarnaast bestaan er nog twee andere standaarduitwisselingsformaten, te weten Stuf-Cap en Stuf-Tax.

Stuf-Cap is bedoeld voor de levering van gegevens over de gemeentelijke belastingcapaciteit aan het CBS en bevat objectgegevens (objectnummer, adres) en waardegegevens (WOZ-waarde, evt. vrijstellingen en OZB-waarde).

Stuf-Tax is bedoeld om gegevens uit te wisselen tussen gemeenten en hun dienstverleners (veelal taxatiebureaus). Stuf-Tax bevat gegevens die voor de waardebepaling nodig zijn. Naast de bovengenoemde gegevens uit de Stuf-WOZ, bevat Stuf-Tax bovendien de volgende gegevens:

- wijk- en buurtcode;
- WOZ-waarde en OZB-waarde;
- reden verschil WOZ-waarde en OZB-waarde;
- gehanteerd waarderingsvoorschrift;
- monumentaanduiding;
- code omzetbelasting;
- groepsaanduiding vergelijkbare objecten;

³ Het Sofi-nummer is inmiddels vervangen door het Burger Service Nummer, ofwel BSN.

- type en soort object;
- aanwezigheid lift;
- ligging;
- evt. ontbreken van nutsvoorzieningen;
- verwijzing naar foto;
- financieringsvorm;
- taxatiedatum;
- taxateur;
- evt. inpandige opname;
- percentage gereed;
- begin-, eind- en toestandsdatum;
- bouwjaar;
- bouwlaag;
- aantal kamers;
- evt. renovatiejaar en -percentage;
- kwaliteit/luxe;
- onderhoudstoestand;
- uitstraling;
- doelmatigheid;
- voorzieningen;
- inhoud (bruto of netto);
- oppervlakte (bruto of netto);
- lengte, breedte, hoogte en frontbreedte;
- waarde per eenheid;
- huurwaarde en huurwaarde per vierkante meter;
- kapitalisatiefactor;
- vervangingskosten;
- verwachte levensduur en restwaarde;
- technische, economische en functionele veroudering;
- invloed van verandering bouwwijze, doelmatigheid, excessieve gebruikskosten;
- evt. tussentijdse taxaties, met reden (bijv. bezwaar of bouwvergunning) en waardeverandering;
- evt. controles van taxatie;
- marktgegevens;
- datum, soort, bruikbaarheid en indexering transacties;
- ontleding markt cijfer, o.a. naar huurwaarde per vierkante meter, invloed omzetbelasting, servicekosten, grondprijis, ruwbouw, afbouw, installaties, werktuigen en infrastructuur;
- gegevens over verhouding WOZ-waarde tot marktgegevens.

3.3. Basisregistratie WOZ

In de Basisregistratie WOZ⁴ worden bepaalde WOZ-gegevens opgenomen. Het nieuwe artikel 37a van de Wet WOZ luidt:

1. Er is een basisregistratie WOZ waarin waardegegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken zijn opgenomen. Het waardegegeven, bedoeld in de vorige volzin, is een authentiek gegeven.
2. In de basisregistratie WOZ zijn ook bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen authentieke gegevens uit andere basisregistraties opgenomen.
3. De basisregistratie WOZ heeft tot doel de afnemers te voorzien van waardegegevens.

In de basisregistratie wordt dus in ieder geval de WOZ-waarde opgenomen. Wat precies met bijbehorende temporele en meta-kenmerken wordt bedoeld, is niet nader gedefinieerd in de wet. Wel wordt uit de Memorie van Toelichting duidelijk, dat het hierbij gaat om gegevens die niet als 'authentieke gegevens' zijn aangemerkt. Men zou kunnen denken aan de waardepeildatum (temporeel kenmerk) en het objectadres waarvoor de waarde is vastgesteld (bijbehorend kenmerk).

Met betrekking tot het begrip 'authentieke gegevens' staat in de Memorie van Toelichting het volgende vermeld:

*'Met authentiek gegeven wordt bedoeld een gegeven dat in een basisregistratie is opgenomen en bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt. Als authentieke gegevens worden aangemerkt gegevens die door een groot aantal bestuursorganen worden gebruikt en die voldoende betrouwbaar worden geacht om, verplicht en zonder nader onderzoek, door bestuursorganen te worden gebruikt. Het onderscheid authentiek en niet-authentiek is van belang omdat voor authentieke gegevens speciale regels gelden, zoals het verplichte gebruik en de verplichting tot terugmelding.'*⁵

Doel van het verplichte gebruik van authentieke gegevens binnen de overheid is het opvragen van gegevens bij de burger terug te dringen. De terugmeldplicht houdt in, dat een bestuursorgaan het moet melden,

⁴ Wet van 27 juni 2008, *Stb.* 2008, 269, in werking getreden op 1 januari 2009 bij Koninklijk Besluit van 18 december 2008, *Stb.* 2008, 568.

⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 33

wanneer hij constateert dat de geleverde authentieke gegevens onjuist zijn.

Voorlopig is alleen de WOZ-waarde aangemerkt als authentiek gegeven. Naast de WOZ-waarde kunnen ook andere authentieke gegevens uit andere basisregistraties in de basisregistratie WOZ worden opgenomen, wanneer deze bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Dit is gebeurd in artikel 7, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ. Het betreft adresgegevens, het kadastrale perceelnummer, de zakelijk-rechtcode en het A-nummer, de naam, de geboortedatum en de overlijdensdatum van natuurlijke personen.

Er is inmiddels een model gemaakt voor de gegevensverzamelingen van de verschillende basisregistraties. Ook voor de Basisregistratie WOZ wordt aangegeven welke gegevens er moeten worden geregistreerd en wat de relatie van die gegevens tot de overige basisregistraties is.⁶

⁶ EGEM, 'Referentiemodel voor het Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens' en 'De basisregistratie WOZ in het RSGB' (door een werkgroep met vertegenwoordigers van gemeenten, waarderingskamer en ministerie van VROM), te downloaden van <www.egem.nl>.

3.4. Gevraagde gegevens

In het vorige hoofdstuk zijn diverse gebruiksmogelijkheden van WOZ-gegevens genoemd. De vraag is nu, of de gegevens die daarvoor nodig zouden zijn op dit moment wel beschikbaar zijn in de WOZ-administratie.

In het navolgende zal worden geïnventariseerd welke gegevens precies nodig zijn voor de diverse gebruiksmogelijkheden die in het vorige hoofdstuk genoemd zijn.

3.4.1. Gebruik binnen de overheid

1. andere gemeentelijke heffingen dan OZB

Voor andere gemeentelijke heffingen dan de OZB kan gebruik gemaakt worden van de gegevens uit de WOZ-administratie. Zo kan de WOZ-waarde gebruikt worden als heffingsmaatstaf voor bijvoorbeeld rioolrechten en de baatbelasting. Ook kan de WOZ-objectafbakening gebruikt worden voor andere gemeentelijke heffingen.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde, WOZ-objectafbakening en koppeling met subject

2. successie- en schenkingsrecht

Voor het successie- en schenkingsrecht dat wordt geheven over de verkrijging van onroerende zaken, wordt op dit moment de waarde in het economische verkeer gebruikt als heffingsmaatstaf.⁷ Voor onroerende zaken die met vruchtgebruik zijn belast, geldt een bijzondere waardeeringsbepaling.⁸ Ook wanneer de juridische eigendom en de economische eigendom niet in één hand zijn, geldt dat met deze omstandigheid rekening wordt gehouden bij de waardering.⁹ Voor het successie- en schenkingsrecht is de waarde in het economische verkeer dus relevant.

De staatssecretaris van Financiën heeft in 2008 aangekondigd de Successiewet 1956 te gaan herzien.¹⁰ Hiertoe heeft hij een nieuwe wet

⁷ Artikel 21, eerste lid, van de Successiewet 1956.

⁸ Artikel 21, achtste en negende lid, van de Successiewet 1956, maar zie ook het elfde lid.

⁹ Artikel 5, zesde lid, van de Successiewet 1956.

¹⁰ Zie de brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 april 2008, nr. DB 2008-00170 U en de toespraak van de staatssecretaris tijdens een gastcollege in Tilburg op 14 april 2008, <www.schenkenerfbelasting.nl>.

ontwerpen, de Wet schenk- en erfbelasting. Dit wetsvoorstel is op 20 april 2009 ingediend bij de Tweede Kamer.¹¹ Onderdeel van het wetsvoorstel is, dat voortaan de WOZ-waarde van woningen gebruikt wordt als heffingsmaatstaf voor de schenk- en erfbelasting. Wel zijn er een aantal uitzonderingen en aanpassingen. Voor onroerende zaken die in erfpacht zijn uitgegeven, kan de gekapitaliseerde waarde van de erfpachtscanon in mindering worden gebracht op de WOZ-waarde. Voor verhuurde woningen geldt in principe de WOZ-waarde, maar is tegenbewijs door de belastingplichtige mogelijk. Voor niet-woningen geldt de WOZ-waarde niet als heffingsmaatstaf, omdat deze objecten over het algemeen deel uitmaken van een onderneming en daarvoor de going concern waarde wordt gehanteerd.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde zonder waarderingsficties en eventueel koppeling met subject of Burger Service Nummer (hierna: BSN)

3. overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting wordt geheven over de waarde van de onroerende zaak, of het recht waaraan deze is onderworpen. De waarde is ten minste gelijk aan die van de tegenprestatie.¹² Wanneer de onroerende zaak is bezwaard met een erfdiensbaarheid, of met een recht van erfpacht, opstal of beklemming, wordt de waarde van de onroerende zaak hiervoor gecorrigeerd (verminderd).¹³ Voor de overdrachtsbelasting is de waarde in het economische verkeer dus relevant. Omdat de overdrachtsbelasting wordt geheven ter zake van de verkrijging van een onroerende zaak, is de waarde op het moment van de verkrijging relevant. De vastgestelde WOZ-waarde zou dus eventueel moeten worden omgerekend naar de waarde op het moment van de overdracht.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde zonder waarderingsficties, eventueel omgerekend naar het moment van verkrijging en eventueel koppeling met subject of BSN

¹¹ Zie de brief van de Minister van Financiën van 20 april 2009, nr. DB 2009/193, met bijlagen. De kamerstukken over de modernisering van de Successiewet 1956 hebben nummer 27 789 meegekregen.

¹² Artikel 9, eerste lid, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (Wet BRV).

¹³ Artikel 11, tweede lid, van de Wet BRV.

4. behandeling winst in IB en Vpb / beperking afschrijving bedrijfsgebouwen (Wet werken aan winst, inmiddels in werking getreden)

Het gaat hier om de waardering van bedrijfsgebouwen/onroerende zaken in het kader van de bepaling van de winst uit onderneming in de inkomstenbelasting (IB) en in de vennootschapsbelasting (Vpb). Voor de bedrijfswoning die privé wordt bewoond geldt een bijtellingsregeling, waarbij de WOZ-waarde wordt gehanteerd.¹⁴ Met de inwerkingtreding van de Wet werken aan winst is de afschrijving op de boekwaarde van onroerende zaken (bedrijfsgebouwen) wettelijk beperkt. Men mag afschrijven tot op de bodemwaarde. Bij het bepalen van de bodemwaarde wordt vervolgens de WOZ-waarde gebruikt.¹⁵ De Rijksbelastingdienst heeft dus de WOZ-waarde van de betreffende gebouwen nodig. De afbakening van die gebouwen kan soms afwijken van de WOZ-objectafbakening. In dat geval moet toerekening van de WOZ-waarde aan het gebouw plaatsvinden.¹⁶ Verder kan het boekjaar waarover aangifte wordt gedaan afwijken van het kalenderjaar waarvoor de WOZ-waarde is vastgesteld. Ook in dat geval moet toerekening plaatsvinden.¹⁷ De gegevens die het Rijk nodig heeft, kunnen dus afwijken van de beschikbare WOZ-gegevens. Hiervoor is in de Wet op de inkomstenbelasting 2001 echter al een regeling getroffen.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde, WOZ-objectafbakening met bijbehorende gegevens over oppervlakte, inhoud, gebouwd of ongebouwd en functie (wonen/niet-wonen) en eventueel subjectgegevens

5. betaalbaarheidsheffing huurwoningen (interimwet, controversieel verklaard en niet in werking getreden)

Doel van de voorgestelde betaalbaarheidsheffing huurwoningen was om een heffing op te leggen aan de eigenaren van huurwoningen (veelal woningcorporaties), om de inkomsten van die heffing aan wijkverbetering uit te kunnen geven. Bij de maatstaf van heffing zou de WOZ-waarde een rol spelen. Deze wet is echter niet in werking getreden.

¹⁴ Artikel 3.19 van de Wet IB 2001 (Wet IB).

¹⁵ Zie artikel 3.30a van de Wet IB en artikel 8, eerste lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb).

¹⁶ Zie artikel 3.30a, vierde lid, onder b, van de Wet IB.

¹⁷ Zie artikel 3.30a, vierde lid, onder c, van de Wet IB.

6. woningwaarderingssstelsel huurwoningen

Het bepalen van de maximaal toegestane huurprijs gebeurt op dit moment volgens het zogenaamde puntensysteem. In dit systeem worden punten toegekend voor o.a. de woonoppervlakte, het aantal kamers en de aanwezige voorzieningen. Op grond van het aantal toegekende punten wordt een maximale huurprijs vastgesteld. In plaats van dit puntensysteem, zou er ook een systeem kunnen worden opgezet, waarbij de maximale huurprijs gerelateerd wordt aan de WOZ-waarde van de woning.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde

7. grondexploitatie

Per 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet in werking getreden.¹⁸ Door middel van deze wet zijn specifieke bepalingen omtrent de grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) opgenomen. Binnen gemeenten worden regelmatig nieuwe locaties ontwikkeld. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bouwen van nieuwbouwwoningen, maar ook om het bouwen van een winkelcentrum of het ontwikkelen van een bedrijventerrein. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, moet de gemeente voor bepaalde bouwplannen een exploitatieplan vaststellen.¹⁹ In het exploitatieplan wordt in ieder geval opgenomen: een kaart van het gebied, een omschrijving van de werkzaamheden en de te treffen voorzieningen en een exploitatieopzet.²⁰ De kosten van de exploitatie moeten door de gemeente worden verhaald.²¹ Indien de grond in eigendom van de gemeente is, kunnen de kosten worden verhaald door deze kosten te verrekenen in de gronduitgifteprijs. Indien de grond in eigendom van particulieren of bouwbedrijven is, kan de gemeente de kosten verhalen door een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning te verbinden²², door middel van het heffen van baatbelasting²³, of door middel van het sluiten van een exploitatieovereenkomst met de grondeigenaar²⁴. In artikel 6.18 van de Wro is bepaald hoe de door de grondeigenaar te betalen exploitatiebijdrage moet worden berekend. Dit gaat kort gezegd naar de verhouding van de uitgifteprijzen. Indien particuliere gronden niet worden onteigend, maar worden ingebracht ten behoeve van de exploitatie, wordt de inbrengwaar-

¹⁸ *Stb.* 2008, 227. De kamerstukken hebben nummer 30 218 meegekregen.

¹⁹ Artikel 6.12 van de Wro.

²⁰ Artikel 6.13 van de Wro.

²¹ Artikel 6.17, eerste lid van de Wro.

²² Artikel 6.17 van de Wro.

²³ Artikel 222 van de Gemeentewet.

²⁴ Artikel 6.24 van de Wro.

de op de exploitatiebijdrage in mindering gebracht.²⁵ De inbrengwaarde wordt bepaald conform de artikelen 40b tot en met 40f van de Onteigeningswet (hierna: Ow).²⁶ Hierbij wordt uitgegaan van 'de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper'.²⁷ Er is geen specifieke waarderingmethode voorgeschreven, zodat ook gebruik gemaakt kunnen worden van de WOZ-waarde van de woning zelf en van vergelijkbare woningen.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde, gemiddelde WOZ-waarde vergelijkbare objecten en grondprijzen

8. haalbaarheidsstudie bouwlocaties

Wanneer de gemeente overweegt grond te gaan uitgeven voor een bouwproject, doet zij hiervoor eerst een haalbaarheidsstudie. Hierbij wordt o.a. bekeken of de uitgifte rendabel is. In het kader van de haalbaarheidsstudie kan de gemeente gebruik maken van gegevens over grondprijzen in de directe omgeving en van gegevens over gemiddelde WOZ-waarden van vergelijkbare objecten in de buurt.

Benodigde gegevens: grondprijzen en gemiddelde WOZ-waarde vergelijkbare objecten

9. gronduitgifte

Wanneer de gemeente overweegt grond te gaan uitgeven, onderzoekt zij onder andere de mogelijke uitgifteprijs. Hierbij kan de gemeente gebruik maken van gegevens over grondprijzen in de buurt.

Benodigde gegevens: grondprijzen

10. vergunningverlening BWT

Bij de behandeling van de aanvraag van een bouwvergunning (bijvoorbeeld voor een dakkapel), zou de afdeling die de aanvraag behandelt (meestal bouw- en woningtoezicht) gebruik kunnen maken van de gegevens die over het betreffende object en eventuele naastgelegen objecten bekend zijn in de WOZ-administratie. Bij de beoordeling van de opgegeven bouwsom kan de WOZ-waarde geen rol spelen, omdat de

²⁵ Artikel 6.19, onder a van de Wro.

²⁶ Artikel 6.13, vijfde lid van de Wro.

²⁷ Artikel 40b, tweede lid, van de Ow.

bouwsom niet één op één gekoppeld kan worden aan de WOZ-waarde of aan de waardevermeerdering.

Benodigde gegevens: objectgegevens

11. planschade

Wanneer iemand schade lijdt als gevolg van een besluit op het gebied van de ruimtelijke ordening (bijv. wijzigen van het bestemmingsplan) van de gemeente, kan diegene een verzoek om planschade indienen.²⁸ Bij de beoordeling van het verzoek zou de gemeente gebruik kunnen maken van de gegevens over de WOZ-waarde van het object vóórdat het besluit genomen was of bekend was dat het besluit genomen zou gaan worden, en nádat het besluit was genomen. Echter, de wijziging van een bestemmingsplan klinkt niet altijd meteen door in de vastgestelde WOZ-waarde. Immers, de daadwerkelijke waardedrukkende invloed kan pas worden gemeten als het object zelf, of een naastgelegen object wordt verkocht. En daarbij moet nog bedacht worden, dat ook andere factoren invloed hebben op de gerealiseerde verkoopprijs. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State is de WOZ-waarde in beginsel niet bruikbaar, omdat bij de bepaling van de WOZ-waarde andere uitgangspunten worden gehanteerd dan bij de berekening van planschade.²⁹ Slechts in bepaalde gevallen zou de WOZ-waarde wel gebruikt kunnen worden in de planschade-procedure.³⁰

Benodigde gegevens: WOZ-waarde

12. onteigening

Wanneer de overheid het instrument van onteigening inzet, moet zij een schadevergoeding betalen aan degene wiens object onteigend wordt. Deze schadeloosstelling wordt bepaald op de werkelijke waarde van het onteigende object.³¹ Hierbij wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.³² Een specifieke waarderingsmethode is hierbij niet voorgeschreven, zodat bij het berekenen van de

²⁸ Artikel 6.1 van de Wro.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 juni 2009, nr. 200808377/1/H2, *LJN* BI8424.

³⁰ Zie Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 oktober 2004, nr. 200403890/1, *LJN* AR3801.

³¹ Artikel 40b, eerste lid van de Ow.

³² Artikel 40b, tweede lid van de Ow.

hoogte van de schadeloosstelling gebruik gemaakt zou kunnen worden van de WOZ-waarde van het betreffende object en van de WOZ-waarde van vergelijkbare woningen.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde, gemiddelde WOZ-waarde vergelijkbare objecten en grondprijzen

13. pacht

Bij het bepalen van de pachtprijs, kan de gemeente gebruik maken van de gegevens over de waarde en de oppervlakte van het betreffende perceel. Deze gegevens bevinden zich in de WOZ-administratie. Echter, de gemeente heeft deze gegevens reeds gekregen in haar hoedanigheid van eigenaar van het perceel en hoeft deze gegevens dus niet apart uit de WOZ-administratie te halen.

14. erfpacht

Wanneer de overheid percelen die bij haar in eigendom zijn uitgeeft in erfpacht, moet zij de hoogte van de erfpachtscanon bepalen. Hierbij zou de overheid gebruik kunnen maken van gegevens over de grondwaarde, zoals gronduitgifteprijs en van gegevens over de waarde van het perceel met opstal als geheel.

Benodigde gegevens: grondwaarde en WOZ-waarde zonder waarderingsficties

15. Nationale Hypotheek Garantie

De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (een zelfstandig bestuursorgaan, dat onder het ministerie van VROM valt) is verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de Nationale Hypotheek Garantie.³³ De Stichting stelt de voorwaarden op waaronder de NHG verstrekt wordt. Een van de voorwaarden is het overleggen van een taxatierapport, waaruit de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik blijkt. Naast taxatiebureaus, zou ook de gemeente hierin kunnen voorzien. En in plaats van het verstrekken van een taxatierapport, zou de stichting ook het overleggen van de WOZ-waarde verplicht kunnen stellen.

Benodigde gegevens: taxatierapport en/of WOZ-waarde (eventueel zonder waarderingsficties)

³³ Zie voor meer informatie <www.nhg.nl>.

16. notarissen

De gemeente zou op verzoek van een notaris de WOZ-waarde van een bepaald object kunnen verstrekken. De notaris kan met de WOZ-waarde in de hand de hoogte van de betaalde koopprijs controleren, met als doel het signaleren van dubieuze transacties en het voorkomen van fraude of het witwassen van geld. Hiertoe is inmiddels een voorstel tot wetswijziging in behandeling bij de Tweede Kamer.³⁴

Benodigde gegevens: WOZ-waarde

17. hulpdiensten

Voordat hulpdiensten (zoals de brandweer) een gebouw binnen gaan, is het in het belang van de veiligheid van de hulpdiensten en van degene die de hulp nodig heeft, te weten hoe de indeling van het gebouw is, hoeveel verdiepingen er zijn, welke verdiepingen bewoond zijn, hoeveel personen er wonen, waar er nooduitgangen zijn, of er sprake is van (opslag van) giftige stoffen etc. Deze gegevens zijn deels opgenomen in de WOZ-administratie.

Benodigde gegevens: objectgegevens (soort object, woning of niet-woning met eventueel nadere specificatie, eventueel gegevens over vervuiling van de grond en/of het object, indeling gebouw, aantal kamers en verdiepingen en de plaats van nooduitgangen) en subjectgegevens (hoeveel personen wonen in het gebouw).

³⁴ Kamerstukken II 2009/10, nr. 32 129. Zie ook 4.3.

3.4.2. Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk

1. aspirant-koper

De gemeente zou op verzoek van een aspirant-koper de WOZ-waarde van een woning kunnen verstrekken. De aspirant-koper kan hiermee beter geïnformeerd onderhandelen over de aankoopprijs. Ditzelfde geldt voor de aspirant-koper van bijvoorbeeld een woon/winkelpand of een kantoorpand.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde

2. taxatierapport t.b.v. financiering

De gemeente zou op verzoek van een koper een taxatierapport kunnen opstellen ten behoeve van de verkrijging van financiering voor de woning, al dan niet in het kader van een koopsubsidierегeling die de gemeente aanbiedt.

Benodigde gegevens: taxatierapport

3. hypotheeknemers

De gemeente zou op verzoek van een hypotheeknemer (zoals bijvoorbeeld een bank) de WOZ-waarde van een bepaald object kunnen meedelen. De hypotheeknemer kan met de WOZ-waarde in de hand de hoogte van de betaalde koopprijs controleren, met als doel het signaleren van dubieuze transacties en het voorkomen van fraude of het witwassen van geld. Hiertoe is inmiddels een voorstel tot wetswijziging in behandeling bij de Tweede Kamer.³⁵

Benodigde gegevens: WOZ-waarde

³⁵ *Kamerstukken II 2009/10, nr. 32 129. Zie ook 4.3.*

3.4.3. Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

1. verstrekken verzekeringen

Bij sommige verzekeringen kan het te verzekeren bedrag worden gerefereerd aan de waarde van de woning, bijvoorbeeld bij opstal-, brand- en inboedelverzekeringen. De benodigde waarde kan wel afwijken van de WOZ-waarde. Zo moet bij opstal- en brandverzekeringen de herbouwwaarde berekend worden. Dit waardebegrip wijkt af van de waarde in het economische verkeer zoals die op grond van de Wet WOZ moet worden vastgesteld. Wellicht kan de herbouwwaarde wel afgeleid worden van de WOZ-waarde via een berekening. Ook voor inboedelverzekeringen wijkt de te verzekeren waarde af van de WOZ-waarde. Hierbij geldt eveneens, dat de waarde van de inboedel wellicht via een berekening kan worden afgeleid van de WOZ-waarde.

Benodigde gegevens: WOZ-waarde en eventueel waarde van de opstal

2. verbeteren verzekeringsproducten

Ten behoeve van het verbeteren van hun verzekeringsproducten zouden verzekeraars gebruik kunnen maken van de gemiddelde waarde van bepaalde woningen (bijv. rijtjeswoningen) in een bepaalde wijk of stad. Deze gegevens kunnen verzekeraars combineren met andere, reeds beschikbare gegevens (bijvoorbeeld over de waarde van de inboedel van klanten). Zo kunnen de verzekeraars wellicht nieuwe methodes ontwikkelen voor het bepalen van het te verzekeren bedrag of hun bestaande producten verbeteren.

Benodigde gegevens: gemiddelde WOZ-waarde van bepaalde woningen in een wijk of stad

3. verstrekken/nemen hypotheek

Geldverstrekkers stellen bij het nemen van een hypotheek voorwaarden aan de waarde van het onderpand. Het onderpand moet namelijk voldoende waard zijn om de hypotheekschuld te kunnen dekken. Doorgaans moet de hypotheekgever (de koper) daarom een taxatierapport laten opmaken. Meestal wordt zo'n taxatierapport opgemaakt door een plaatselijk taxatiebureau, maar wellicht zou dit ook kunnen gebeuren door de gemeente, aan de hand van de WOZ-gegevens (WOZ-taxatierapport). Probleem hierbij kan zijn, dat bij de WOZ-waardering geen rekening wordt gehouden met zakelijk rechten, zoals erfpacht.

Een ander idee is, dat de hypotheeknemer (de geldverstrekker) de WOZ-waarde zou kunnen opvragen ter controle van het taxatierapport dat de hypotheekgever (de koper) heeft laten opmaken. Tot slot zouden de geldverstrekkers ook kunnen besluiten dat een volledig taxatierapport niet meer nodig is, maar dat het overleggen van de WOZ-waarde voldoende is voor het verkrijgen van een hypotheek.

Benodigde gegevens: taxatierapport en/of WOZ-waarde (eventueel zonder waarderingsficties)

4. verbeteren hypotheekproducten

Ten behoeve van het verbeteren van hun hypotheekproducten zouden geldverstrekkers gebruik kunnen maken van de gemiddelde waarde van bepaalde woningen in een bepaalde wijk of stad. Deze gegevens zouden geldverstrekkers kunnen koppelen aan reeds beschikbare gegevens, zoals inkomensgegevens van het CBS en hypotheekgegevens van het Kadaster, om hun hypotheekproducten te verbeteren of om doelgerichter marketing te verrichten.

Benodigde gegevens: gemiddelde WOZ-waarde van een bepaalde categorie onroerende zaken in een wijk of stad

5. woningcorporaties

Woningcorporaties zouden voor de controle van hun eigen administratie gebruik kunnen maken van de objectgegevens uit de WOZ-administratie van de gemeente. Zo'n controle van objectgegevens zou vooral interessant kunnen zijn, wanneer de corporatie huurwoningen wil gaan verkopen. Bij verkoop van voormalige huurwoningen is bovendien interessant wat de WOZ-waarde is van de te verkopen woning (die waarde heeft de corporatie al in haar hoedanigheid als eigenaar) en wat de WOZ-waarde is van vergelijkbare koopwoningen in de buurt. Aan de hand van die gegevens kan de woningcorporatie een redelijke verkoopprijs bepalen. Probleem kan nog zijn, dat de te realiseren verkoopwaarde niet altijd overeenkomt met de WOZ-waarde, vanwege de waarderingsficties in de Wet WOZ.

Benodigde gegevens: objectgegevens (aantal kamers, inhoud, oppervlakte etc.) en gemiddelde WOZ-waarde van vergelijkbare koopwoningen in de buurt

6. makelaars

Makelaars zouden voor het bepalen van vraagprijzen gebruik kunnen maken van de WOZ-waarde van het te verkopen object en van de gemiddelde waarde van vergelijkbare objecten in de buurt. De WOZ-waarde van het te verkopen object kunnen ze bij hun klant (verkoper) opvragen. Ook zouden makelaars een soort database kunnen aanleggen van de gemiddelde WOZ-waarde van diverse soorten objecten in de regio. Probleem kan nog zijn, dat de te realiseren verkoopwaarde niet altijd overeenkomt met de WOZ-waarde, vanwege de waarderingsficties in de Wet WOZ.

Benodigde gegevens: (gemiddelde) WOZ-waarde van vergelijkbare objecten in de buurt, gemiddelde WOZ-waarde van diverse soorten objecten in de regio, eventueel WOZ-waarde zonder waarderingsficties

3.5. Vergelijking gevraagde en beschikbare gegevens

Uit een vergelijking van de gevraagde en de beschikbare gegevens blijkt, dat deze niet altijd overeenstemmen. Zo geldt voor de genoemde gebruiksdoelen soms een ander waardebegrip dan de waarde die op grond van de Wet WOZ wordt vastgesteld. Waar bij de WOZ-waarde bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met erfpacht (ingevolge de overdrachtsfictie), moet hiermee bij de overdrachtsbelasting wel rekening gehouden worden. Ook kan bijvoorbeeld een andere objectafbakening gelden. Het Platform WOZ is in zijn onderzoek nader ingegaan op deze verschillen en de vertaalslag die van de WOZ-gegevens naar de benodigde gegevens gemaakt moet worden.³⁶

Indien de gevraagde gegevens niet overeenkomen met de beschikbare gegevens in de WOZ-administratie, kan dit vaak door bewerking opgelost worden. Zo is de gemiddelde waarde van woningen niet als apart gegeven in de WOZ-administratie opgenomen, maar kan deze wel berekend worden.

Op de volgende pagina's volgt een overzicht van de praktische mogelijkheid de gevraagde gegevens te leveren uit de WOZ-administratie.

³⁶ Platform WOZ, *De WOZ "Goudgerand"*, breder gebruik WOZ-informatie, juli 2008, <www.platformwoz.nl>.

Gevraagd gegeven	Direct beschikbaar?	Na bewerking beschikbaar?
<i>Waardegegevens</i>		
WOZ-waarde	ja	nvt
Waarde in het economische verkeer (zonder waarderingsficties)	nee	?
Waarde van de opstal	nee	ja
Gemiddelde WOZ-waarde	nee	ja
- per soort object	nee	ja
- per wijk/buurt	nee	ja
Gemiddelde grondwaarde	nee	ja*
- per bestemming	nee	?
- per wijk/buurt	nee	ja*
Indeling waardeklassen	ja*	nvt
Waardeontwikkeling	nee	ja
- per soort object	nee	ja
- per wijk/buurt	nee	ja
Waarde voor en na gebeurtenis	ja	nvt
Taxatierapport	nee	ja
<i>Objectgegevens</i>		
Objectafbakening		
(objectnummer, adres en subject)	ja	nvt
Objectkenmerken:		
- adres	ja	nvt
- oppervlakte	ja*	nvt
- Inhoud	ja*	nvt
- Kamer/ruimte-indeling	?	
- Nooduitgangen	?	
- Woning/niet-woning	ja	nvt
- Soort object	ja	nvt
- Bouwjaar	ja	nvt
- Staat van onderhoud	?	

- Bodemverontreiniging / giftige stoffen	?	
- Dakkapel	ja	nvt
- Garage	ja	nvt
Zakelijk rechtgegevens:		
- Eigendom	ja	nvt
- zakelijke rechten, zoals erfpacht, opstalrecht etc.	ja	nvt
Subjectgegevens		
Subjectgegevens:		
- eigenaar/gebruiker	ja	nvt
- adres	ja	nvt
- BSN	ja	nvt
- KvK-nummer	ja	nvt

* afhankelijk van het bij de gemeente in gebruik zijnde softwarepakket om WOZ-gegevens te beheren.

Ter toelichting op de vraagtekens dient het volgende. Of gegevens over de ruimte-indeling, nooduitgangen, staat van onderhoud en bodemverontreiniging beschikbaar zijn, hangt af van de werkwijze in de afzonderlijke gemeenten. Indien de onroerende zaken ter plaatse zijn opgenomen, zijn deze gegevens bekend en kunnen ze geregistreerd worden in de WOZ-administratie.

De waarde in het economische verkeer zonder de waarderingsficties zou berekend kunnen worden, indien er genoeg verkoopcijfers beschikbaar zijn van vergelijkbare woningen. Indien er bijvoorbeeld erfpacht rust op een onroerende zaak, kan de waarde zonder waarderingsficties berekend worden, indien er genoeg vergelijkbare woningen met erfpacht verkocht zijn in de betreffende periode. Ditzelfde geldt min of meer voor de gemiddelde grondwaarde per bestemming. Deze zou berekend kunnen worden, indien er voldoende verkoopcijfers beschikbaar zijn van grond met de betreffende bestemming.

4. Juridische context verstrekking WOZ-gegevens

4.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is geïnventariseerd welke WOZ-gegevens interessant zijn om te gaan gebruiken voor doeleinden waar ze op dit moment nog niet voor worden gebruikt. Voorbeelden zijn het gebruik van de WOZ-waarde voor diverse belastingen, het gebruik van de WOZ-waarde door de burger bij de onderhandelingen bij aankoop van een nieuwe woning en het gebruik van gemiddelde WOZ-waarden door banken en verzekeraars voor hun producten.

Voor het bredere gebruik van WOZ-gegevens is het noodzakelijk dat de beoogde gebruikers kunnen beschikken over de gegevens. Hieruit volgt de vraag welke gegevens openbaar zijn en/of welke gegevens kunnen worden opgevraagd bij de gemeente. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of het verstrekken van WOZ-gegevens door de gemeente juridisch is toegestaan en of hierbij nog speciale voorwaarden gelden.

4.2. Wet waardering onroerende zaken

4.2.1. Inleiding

In de Wet WOZ is vastgelegd aan wie de WOZ-waarde en eventuele andere WOZ-gegevens moeten en mogen worden verstrekt.

De Wet WOZ is zo opgesteld, dat in principe geheimhouding geldt ten aanzien van de WOZ-gegevens.¹ Het verstrekken van deze gegevens moet berusten op een wettelijke bevoegdheid. In de Wet WOZ is een aantal artikelen opgenomen op grond waarvan de WOZ-gegevens kunnen of moeten worden verstrekt.

¹ Dat de WOZ-gegevens in principe geheim moeten blijven was ook de bedoeling van de wetgever. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de memorie van toelichting bij de wet, *Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, p. 27-29.*

4.2.2. Verstreking aan afnemers, rechthebbenden en medebelanghebbers

In artikel 38 van de Wet WOZ is het volgende bepaald:

Het college van burgemeesters en wethouders draagt zorg voor het verzamelen, opslaan en verstrekken van de gegevens betreffende de in de gemeente gelegen onroerende zaken en betreffende de waarde ervan, een en ander voor zover dit voor de uitvoering van de wet noodzakelijk is.

Het verzamelen van gegevens is nodig om de waarde van de onroerende zaken binnen de gemeente te kunnen bepalen. De heffingsambtenaar stelt de WOZ-waarde vast bij WOZ-beschikking.² Deze WOZ-beschikking wordt bekend gemaakt aan de eigenaar en/of gebruiker van de betreffende onroerende zaak door de beschikking aan diegene toe te zenden.³ Tegelijkertijd of zo snel mogelijk daarna wordt van de beschikking ook mededeling gedaan aan de afnemers.⁴ Die afnemers waren tot de inwerkingtreding van de Basisregistratie WOZ gedefinieerd als: overheden die gebruik maken van de ingevolge de wet vastgestelde waarden ten behoeve van de heffing van belastingen.⁵ In de huidige definitie is de koppeling met de belastingheffing losgelaten en wordt onder afnemer verstaan: bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot gebruik van een waardegegeven.⁶ Op dit moment zijn de wettelijke afnemers de gemeente zelf (voor de OZB en eventueel andere gemeentelijke belastingen), de waterschappen (voor de waterschapsomslag gebouwd) en de Rijksbelastingdienst (voor de inkomstenbelasting en voor de beperking van de afschrijving op gebouwen in het kader van de Wet werken aan winst). Door aanpassing van wetgeving kunnen er wettelijke afnemers bijkomen. Zie hieromtrent paragraaf 4.3 over de Basisregistratie WOZ.

Met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de afnemers is in de Nota naar aanleiding van het eindverslag het volgende opgemerkt:

In het kader van de Wet WOZ is een permanente koppeling van bestanden niet voorzien, maar de gemeenten leveren aanleverbestanden voor het totale gegevensbestand van de inkomsten- en vermogensbelasting.

² Artikel 22, eerste lid, van de Wet WOZ.

³ Artikel 24, derde lid, van de Wet WOZ.

⁴ Artikel 24, derde lid, slotzin, van de Wet WOZ.

⁵ Artikel 2, onder c, van de Wet WOZ (oud).

⁶ Artikel 2 van de Wet WOZ.

De gemeenten leveren periodiek dezelfde gegevens aan alle afnemers. Door de eenduidige gegevensdefinities van het Stuf-WOZ kunnen deze geleverde gegevens zonder problemen worden gekoppeld aan en verwerkt in de belastingbestanden van de afnemers. Er worden alleen bestanden met de te leveren gegevens verstrekt aan de afnemers. Gebruik door derden is niet mogelijk. Voor de gegevensbestanden gelden dezelfde regels voor de bescherming van privacy als voor de belastingbestanden bij de Belastingdienst, de waterschappen en de gemeenten. Ook voor deze bestanden zullen in het kader van de Wet persoonsregistraties privacyreglementen worden opgesteld met het oog op het controleren en raadplegen van de gegevens.⁷

Binnen organisatie van de afnemers gelden dus privacyreglementen, op grond waarvan bepaalde medewerkers wel toegang krijgen tot de WOZ-gegevens en andere medewerkers niet.

Gezien het voorgaande, worden de WOZ-waarde en de bijbehorende WOZ-gegevens in ieder geval verstrekt aan de eigenaar/gebruiker en aan de wettelijke afnemers. Daarnaast wordt de WOZ-beschikking op verzoek toegezonden aan mede-belanghebbenden.⁸ Die mede-belanghebbende moet dan aannemelijk maken dat hij met betrekking tot de heffing van belasting te zijnen aanzien belang heeft bij de WOZ-waarde. Voorbeeld van een mede-belanghebbende is de in gemeenschap van goederen gehuwde echtgeno(o)t(e) van degene op wiens naam de WOZ-beschikking is gesteld.

4.2.3. Verstrekking aan personen met een gerechtvaardigd belang

Tot slot is in artikel 40, eerste lid, van de Wet WOZ het volgende bepaald:

Op verzoek kan het waardegegeven van een bepaalde onroerende zaak door de in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar worden verstrekt aan een ieder die kan aantonen uit hoofde van de belastingheffing te zijnen aanzien een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verkrijging daarvan.

⁷ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 9, p. 31.

⁸ Artikel 28 van de Wet WOZ.

Over dit artikel is in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt:

'Gekozen is voor de variant, waarbij een recht tot kennisneming wordt geregeld voor degene die kan aantonen een gerechtvaardigd belang te hebben bij de kennisname van het waardegegeven. Dit recht strookt met de doelstelling van de wet om de waardebeoordeling van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen voor de burger doorzichtiger en voor controle vatbaar te maken. (...) Om te voorkomen dat er «schaduw» registraties ontstaan of op niet met de Wet WOZ strokende wijze gebruik wordt gemaakt van het waardegegeven, wordt voor de kennisneming door derden de eis gesteld van een gerechtvaardigd belang in verband met belasting die van hem wordt geheven. Daarbij moet gedacht worden aan iemand die de waarde die aan zijn pand is toegekend wil vergelijken met de waarde die is vastgesteld ter zake van een vergelijkbaar pand. Aangezien de vrager van het waardegegeven alleen een (fiscaal) belang kan hebben indien hij zelf een soortgelijk pand gebruikt of in eigendom heeft - en dit is een van de elementen waaraan de gemeente zal moeten toetsen alvorens een waardegegeven te verstrekken aan een derde - is het niet mogelijk de waarde van willekeurig welke onroerende zaak op te vragen. Voorts wordt met de beperking recht gedaan enerzijds aan het beginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds aan het recht van de belastingplichtige tot controle op een juiste waardevaststelling van zijn onroerende zaak. Met betrekking tot bedrijfsmatig gebruikte onroerende zaken, waarvan het waardegegeven een concurrentiegevoelig gegeven zou kunnen zijn, menen wij eveneens met de eis van een gerechtvaardigd belang de vrees voor oneigenlijk gebruik van het waardegegeven te hebben weggenomen. Er zij nogmaals op gewezen dat de onderliggende gegevens nooit aan derden worden verstrekt. De zakelijk gerechtigde en de gebruiker van een onroerende zaak hebben wel het recht tot inzage van deze gegevens.

*De gemeente zal zorgvuldig moeten toetsen of een gerechtvaardigd belang bestaat. Tegen een weigering om het waardegegeven te verstrekken kan de normale procedure worden ingesteld voor geschillen tussen burgers en openbaar bestuur.'*⁹

In de 'Instructie gerechtvaardigd belang' heeft de Waarderingskamer dit artikel nader toegelicht en een handleiding gegeven voor de verstrekking van gegevens op basis van dit artikel.¹⁰ In deze instructie

⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, p. 28-29.

¹⁰ De tekst van de instructie zelf geeft geen uitsluitel over de juridische status ervan. In de annotatie in V-N 2006/21.2, bij Hoge Raad 21 april 2006, nr. 41 185, wordt gesteld dat de instructie is aan te merken als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde

overweegt de Waarderingskamer, dat een afweging gemaakt moet worden tussen enerzijds het belang van de rechtsbescherming van de aanvrager (die met de gevraagde WOZ-waarden de vastgestelde waarde van zijn eigen woning kan controleren) en anderzijds het belang van de privacy van degene van wiens onroerende zaak de WOZ-waarde wordt opgevraagd. Deze afweging leidt er volgens de Waarderingskamer toe, dat bij woningen de volgende gegevens op verzoek kunnen worden verstrekt:

1. de WOZ-waarde van drie vergelijkbare woningen;
2. de WOZ-waarde van drie woningen uit een andere categorie;
3. de WOZ-waarde van drie woningen op een andere locatie.

De onderliggende taxatiegegevens mogen niet worden verstrekt.

Voor niet-woningen kan volgens de Waarderingskamer geen algemene regel worden gegeven. Hier zal de afweging voor elk individueel geval afzonderlijk gemaakt moeten worden. Bij deze afweging moet ook de concurrentiegevoeligheid van de te verstrekken gegevens worden meegewogen.

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig, dat beoogt te regelen dat derden de WOZ-waarde kunnen opvragen voor bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen doeleinden.¹¹ Dit zou in een nieuw artikel 40a geregeld moeten worden. Concrete aanleiding voor het voorstel is de wens derden, zoals hypotheekverstrekkers en verzekeraars, toegang te geven tot de WOZ-waarde van woningen ten behoeve van de bestrijding van vastgoedfraude. Zie hieromtrent ook paragraaf 4.3.3.

4.3. Basisregistratie WOZ

4.3.1. Inleiding

De Wet Basisregistratie WOZ is per 1 januari 2009 in werking getreden.¹² Ingevolge deze wet zijn in de Wet WOZ nieuwe artikelen ingevoegd om de basisregistratie regelen. Hiermee is een algemene registratie ingesteld van gegevens over onroerende zaken.

lid, van de Awb. Het bestuursorgaan is daarom volgens de annotator op grond van artikel 4:84 van de Awb gehouden in overeenstemming met de instructie te handelen.

¹¹ Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, tezamen met bijbehorende memorie van toelichting, advies van de Raad van State en nader rapport te downloaden van <www.minfin.nl>.

¹² Wet van 27 juni 2008, *Stb.* 2008, 269, in werking getreden op 1 januari 2009 bij Koninklijk Besluit van 18 december 2008, *Stb.* 2008, 568.

De Basisregistratie WOZ maakt deel uit van een stelsel van diverse basisregistraties, zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen en de Basisregistratie Inkomen. Doel van de basisregistraties is het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. De burger hoeft in het vervolg niet meer aan elke overheidsinstantie afzonderlijk gegevens te verstrekken; het overheidsorgaan is verplicht authentieke gegevens uit de basisregistratie te betrekken. Zo hoeft de burger bijvoorbeeld bij zijn aangifte inkomstenbelasting de WOZ-waarde van zijn woning niet meer zelf in te vullen; de Belastingdienst betreft deze uit de Basisregistratie WOZ. Een ander doel van de basisregistraties is het verbeteren van de handhaving van diverse wetten en regels.

De Basisregistratie WOZ wordt gevuld vanuit de WOZ-administratie van gemeenten. Naast de vastgestelde WOZ-waarde, die als authentiek gegeven is aangemerkt¹³, zijn ook authentieke gegevens uit andere basisregistraties opgenomen in de Basisregistratie WOZ¹⁴. Het betreft adresgegevens, het kadastrale perceelnummer, de zakelijk-rechtcode en het A-nummer, de naam, de geboortedatum en de overlijdensdatum van natuurlijke personen. Deze gegevens kunnen worden meegeleverd met de WOZ-waarde.¹⁵

De Basisregistratie WOZ heeft tot doel de afnemers te voorzien van het waardegegeven.¹⁶ Het begrip 'afnemer' is in artikel 2 van de Wet WOZ gedefinieerd als: bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot gebruik van een waardegegeven.

4.3.2. Verstrekking uit de basisregistratie

In artikel 37b van de wet is nader geregeld aan wie het college van burgemeester en wethouders gegevens uit de basisregistratie levert. Het eerste lid luidt als volgt:

Het college verstrekt een waardegegeven met bijbehorende temporele en meta-kenmerken aan de afnemer die het waardegegeven gebruikt voor de heffing van belastingen.

¹³ Artikel 37a, eerste lid van de Wet WOZ.

¹⁴ Artikel 37a, tweede lid van de Wet WOZ jo. artikel 7, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ.

¹⁵ Artikel 37b, vijfde lid van de Wet WOZ.

¹⁶ Artikel 37a, derde lid van de Wet WOZ.

Het vierde lid luidt:

Het college verstrekt een waardegegeven met bijbehorende temporele en meta-kenmerken op verzoek aan een afnemer die dat gegeven gebruikt voor een andere toepassing dan voor de heffing van belastingen. (...)

De (gegevensset in de) basisregistratie WOZ is dus toegankelijk voor bestuursorganen die het waardegegeven op grond van een wettelijk voorschrift gebruiken voor de belastingheffing of voor andere toepassingen.

Artikel 37c van de wet bevat vervolgens een doelbinding:

1. Een afnemer gebruikt een waardegegeven uitsluitend bij de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid tot gebruik van dit gegeven.
2. Een afnemer is niet bevoegd een waardegegeven verder bekend te maken dan noodzakelijk voor de uitoefening van de hem verleende bevoegdheid.

Dit betekent dat de verkrijger de WOZ-waarde niet voor andere doeleinden mag gebruiken dan waartoe hij wettelijk bevoegd is. Met andere woorden: er is een specifieke wettelijke grondslag nodig om de WOZ-waarde te mogen gebruiken en eenmaal in het bezit van de WOZ-waarde mag dit gegeven niet voor andere doeleinden gebruikt worden of verder bekend gemaakt worden.

4.3.3. Toepassingsbereik

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een discussie gevoerd over het toepassingsbereik van de basisregistratie. De regering heeft in de Memorie van Toelichting opgemerkt, dat de basisregistratie WOZ voorslagnog alleen wordt opengesteld voor gebruik binnen de overheid.¹⁷ In de toelichting bij artikel 37c wordt het volgende opgemerkt:

'In het voorgestelde artikel 37c wordt geregeld dat een afnemer de waardegegevens uitsluitend gebruikt bij de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid tot gebruik van dat gegeven. Dit moet voorkomen dat een bestuursorgaan de van de BR WOZ afgenomen waardegegevens gaat gebruiken voor andere doe-

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 14.

*len dan omschreven in het wettelijke voorschrift. De WOZ-waarde is een privacygevoelig gegeven dat alleen door daartoe bevoegde bestuursorganen mag worden gebruikt. Bovendien mag de afnemer de verkregen waardegegevens niet doorleveren aan anderen.'*¹⁸

Wel zal er volgens de regering verder onderzoek gedaan worden naar mogelijk breder gebruik van de WOZ-gegevens en zal advies gevraagd worden aan het College Bescherming Persoonsgegevens.¹⁹ In de Nota naar aanleiding van het verslag heeft de staatssecretaris van Financiën opgemerkt dat de WOZ-waarde niet verder openbaar gemaakt zal worden dan thans al het geval is.²⁰

In het kader van de bespreking van diverse rapporten over vastgoedfraude, is in de Tweede Kamer echter opgemerkt, dat ook notarissen toegang zouden moeten kunnen krijgen tot de WOZ-waarde. Voor zover notarissen een wettelijke taak uitvoeren, zijn zij immers aan te merken als bestuursorgaan. Wel moet er nog een wettelijke grondslag gecreëerd worden voor het verwerken van WOZ-gegevens door notarissen.²¹ Ook wordt in dit kader door het Ministerie van Financiën nog onderzoek gedaan naar de mogelijkheid de WOZ-waarde geheel openbaar te maken.²² Voorafgaand hieraan heeft de Staatssecretaris van Financiën toegezegd een voorstel tot aanpassing van de Wet WOZ te zullen doen, waardoor de WOZ-waarde kan worden verstrekt ten behoeve van het bestrijden van vastgoedfraude. De mogelijke gebruikers, zoals hypothecaire kredietverleners, banken en verzekeraars, zullen limitatief worden opgesomd in de wet. De staatssecretaris beoogt de wetswijziging per 1 januari 2010 in te laten gaan.²³ Het College bescherming persoonsgegevens heeft hierover positief geadviseerd.²⁴

Op Prinsjesdag 2009 is het voorstel tot wijziging van de Wet WOZ ingediend in de Tweede Kamer.²⁵ Voorgesteld wordt twee wijzigingen door te voeren. Allereerst wordt een nieuw artikel 37h voorgesteld, waarin

¹⁸ *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 36.*

¹⁹ *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 15.*

²⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 31 085, nr. 8, p. 5.*

²¹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 12, p. 3, nr. 16, p. 10-11 en nr. 22.*

²² *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 22.* Er werden al eerder aankondigingen gedaan van onderzoek naar de mogelijke openbaarheid van de WOZ-waarde; zie *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IXB, nr. 30, p. 4* en *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 15.*

²³ *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24.*

²⁴ Advies van 18 juni 2009, kenmerk z2009-00532, <www.cbppweb.nl>.

²⁵ Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, *Kamerstukken II 2009/10, 32 129.*

wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (a.m.v.b.) afnemers van de Basisregistratie WOZ worden aangewezen, die de WOZ-gegevens mogen gebruiken voor in de a.m.v.b. aan te wijzen doeleinden. Zo zullen notarissen worden aangewezen als afnemer van WOZ-gegevens ten behoeve van de bestrijding van vastgoedfraude. In de tweede plaats wordt een nieuw artikel 40a voorgesteld, waarin wordt bepaald dat bij a.m.v.b. derden, dat wil zeggen niet-bestuursorganen, aangewezen kunnen worden die de WOZ-waarde van woningen mogen opvragen ten behoeve van doeleinden die bij a.m.v.b. worden vastgelegd. Tevens geldt een doelbinding; de opgevraagde gegevens mogen niet worden verwerkt ten behoeve van andere doeleinden dan bij a.m.v.b. vastgelegd. In dit kader kan bij a.m.v.b. worden geregeld, dat hypotheekverstrekkers en verzekeraars de WOZ-waarde van woningen kunnen opvragen ten behoeve van de bestrijding van vastgoedfraude.

Overigens heeft de Waarderingskamer in een advies over de basisregistratie WOZ aan de staatssecretaris gepleit voor het op korte termijn geheel openbaar maken van de WOZ-waarde van woningen.²⁶

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de gegevens in de Basisregistratie WOZ vooralsnog alleen toegankelijk zijn voor bestuursorganen die die gegevens gebruiken voor de uitvoering van een wettelijke taak, maar dat de gegevens door wetswijziging ook toegankelijk zullen worden gemaakt voor anderen, ten behoeve van de bestrijding van vastgoedfraude.

4.3.4. Relatie tot andere basisregistraties

Naast de Basisregistratie WOZ bestaan ook andere basisregistraties. Twee andere belangrijke basisregistraties zijn de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)²⁷ en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)²⁸. In de GBA zijn persoonsgegevens opgenomen, zoals naam, geboortedatum, huwelijkspartner, kinderen en overlijdensdatum. In de BAG zijn gegevens opgenomen over verblijfsobjecten, zoals het adres, bouwjaar en geometrie.

²⁶ Advies van 3 juli 2007, <www.waarderingskamer.nl>.

²⁷ Ingesteld door de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA).

²⁸ Ingesteld door de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG), *Stb.* 2009, 257 en in werking getreden op 1 juli 2009.

Voor de verstrekking van gegevens uit de GBA zijn stringente regels opgesteld²⁹, omdat het hier gaat om persoonsgegevens die beschermd moeten worden op grond van de Wbp. Voor de verstrekking van deze gegevens is een wettelijke grondslag vereist.

De gegevens uit de BAG kunnen daarentegen in principe aan een ieder worden verstrekt.³⁰ Het betreft immers geen privacygevoelige gegevens of gegevens die om andere redenen geheim gehouden moeten worden.

In de Basisregistratie WOZ zijn ook authentieke gegevens uit de GBA en de BAG opgenomen.³¹ Het betreft adresgegevens, het kadastrale perceelnummer, de zakelijk-rechtcode en het A-nummer, de naam, de geboortedatum en de overlijdensdatum van natuurlijke personen. Deze gegevens kunnen met de WOZ-waarde worden meegeleverd aan de afnemers.³² Zo overlappen de basisregistraties elkaar dus deels.

4.4. Wet openbaarheid van bestuur

4.4.1. Inleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) beoogt de openbaarheid van bestuurlijke stukken te vergroten in het algemeen belang. In de Wob zijn regels neergelegd voor zowel het passief als het actief openbaar maken van stukken. In het navolgende wordt dit besproken in het licht van de verstrekking van gegevens uit de WOZ-administratie.

Sinds de inwerkingtreding van de Wob is deze reeds een aantal malen geëvalueerd en gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de Europese Richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de Wob geïmplementeerd.³³ Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe wijziging van de Wob door middel van het Voorontwerp Algemene Wet overheidsinformatie.³⁴ Dit voorontwerp is voorgelegd aan diverse overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties. Na dit stadium zal het in de Tweede Kamer verder worden besproken.³⁵

²⁹ Zie hoofdstuk 3 van de Wet GBA.

³⁰ Artikel 32 van de Wet BAG.

³¹ Artikel 37a, tweede lid van de Wet WOZ jo. artikel 7, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ.

³² Artikel 37b, vijfde lid van de Wet WOZ.

³³ *Stb.* 2006, 25.

³⁴ Te downloaden van <www.minbzk.nl> en van <www.law.wur.nl/NL/WOB/>.

³⁵ Brief van de Minister van BZK d.d. 25 april 2007, nr. bzk0700149.

4.4.2. Passief openbaar maken

Op grond van de Wob kan een ieder gegevens en stukken over bestuurlijke aangelegenheden opvragen bij een bestuursorgaan. Artikel 3, eerste lid, van de Wob luidt als volgt:

Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

De Nederlandse Wob is een zogenoemd informatiestelsel en geen documentenstelsel. Dat betekent, dat de aanvrager niet hoeft aan te geven welk document hij wil ontvangen, maar dat het voldoende is dat hij aangeeft over welk specifiek onderwerp hij informatie wil ontvangen. Het bestuursorgaan moet vervolgens de betreffende documenten opzoeken.

Onder 'document' wordt verstaan een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Het moet wel gaan om een bestaand stuk; het bestuursorgaan hoeft dus geen stuk te creëren om de gevraagde informatie te leveren. Voor elektronische gegevensbestanden is het uitgangspunt dat het bestuursorgaan verplicht is de betreffende informatie te verstrekken in het geval deze zonder al te grote inspanning uit het de database zijn te genereren.³⁶

Men kan informatie opvragen over een 'bestuurlijke aangelegenheid'. De term 'aangelegenheid' is gekozen, opdat de aanvrager zijn aanvraag specificeert naar een bepaald onderwerp. Ongespecificeerde aanvragen hoeven niet in behandeling te worden genomen. Wel moet het bestuursorgaan de aanvrager in zo'n geval helpen zijn aanvraag te specificeren. Overigens blijkt uit jurisprudentie dat, in het geval het bestuursorgaan vrij eenvoudig (bijvoorbeeld met behulp van ICT) de gevraagde informatie bijeen kan brengen, niet snel sprake zal zijn van een ongespecificeerd verzoek.³⁷

Met betrekking tot de term 'bestuurlijke' heeft de regering opgemerkt, dat dit niet moet worden begrepen in de enge betekenis van 'admini-

³⁶ Zie H.R.B.M Kummeling en J.A. van Schagen, 'XXVII Wet openbaarheid van bestuur', in: *Praktijkboek Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), onder paragraaf 2.4.1. 'Document'.

³⁷ H.R.B.M Kummeling en J.A. van Schagen, 'XXVII Wet openbaarheid van bestuur', in: *Praktijkboek Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), onder paragraaf 2.5.1. 'Betreft het verzoek een bepaalde aangelegenheid?'

stratief, maar in de ruimere betekenis van 'betrekking hebbend op het openbaar bestuur in al zijn facetten'. In de jurisprudentie wordt het begrip conform het voorgaande zeer ruim uitgelegd; alle informatie die ook maar enigszins samenhangt met het beleid van het bestuursorgaan valt eronder.³⁸

Het uitgangspunt van de Wob is openbaarheid van stukken. Dit betekent dat het bestuursorgaan in principe aan het verzoek om informatie gehoor moet geven. De aanvrager hoeft niet aan te geven welk belang hij bij zijn aanvraag heeft.³⁹ Indien de aanvrager de gevraagde informatie niet duidelijk genoeg heeft gepreciseerd om de informatie te kunnen verstrekken, behoort het bestuursorgaan de aanvrager behulpzaam te zijn bij het preciseren van de aanvraag.⁴⁰ Indien de stukken zich niet bij het bestuursorgaan bevinden waar de aanvrager ze heeft aangevraagd, verwijst het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig naar het juiste bestuursorgaan, of zendt het verzoek door naar het juiste bestuursorgaan.⁴¹

Op het uitgangspunt van openbaarheid worden in de wet zelf ook uitzonderingen gemaakt. De uitzonderingsgronden zijn neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Wob. De gevraagde informatie wordt niet verstrekt, indien het gaat om bijzondere persoonsgegevens als bedoeld hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp).⁴² Ook wordt de gevraagde informatie niet verstrekt, indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de privacy, tenzij de betrokken persoon toestemming heeft gegeven voor de verstrekking.⁴³

Het bestuursorgaan moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken een beslissing nemen over het wel of niet verstrekken van de gevraagde informatie.⁴⁴ Deze beslissing kan mondeling of schriftelijk genomen worden.⁴⁵ Wanneer het bestuursorgaan bepaalde gegevens

³⁸ H.R.B.M Kummeling en J.A. van Schagen, 'XXVII Wet openbaarheid van bestuur', in: *Praktijkboek Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), onder paragraaf 2.5.2. 'Betreft het verzoek een bestuurlijke aangelegenheid?'

³⁹ Artikel 3, derde lid, van de Wob.

⁴⁰ Artikel 3, vierde lid, van de Wob.

⁴¹ Artikel 4 van de Wob.

⁴² Artikel 10, eerste lid, onder d, van de Wob. Het gaat dan om gegevens over bijvoorbeeld geslacht, ras en geloof.

⁴³ Artikel 10, tweede lid, onder e en derde lid, van de Wob.

⁴⁴ Artikel 6, eerste lid, eerste volzin, van de Wob.

⁴⁵ Artikel 5, eerste lid, van de Wob.

niet verstrekt, moet het bestuursorgaan dit motiveren in het besluit.⁴⁶ De afwijzing van het verzoek geschiedt doorgaans schriftelijk.⁴⁷

4.4.3. *Wob en privacy*

Zoals hiervoor reeds is overwogen, bestaat er voor bijzonder persoonsgegevens en voor privacygevoelige gegevens een weigeringsgrond.

Bijzondere persoonsgegevens, als bedoeld in hoofdstuk 2, paragraaf 2 van de Wbp, worden op grond van artikel 10, eerste lid, onder d van de Wob niet verstrekt. Het gaat hierbij om gegevens over godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging. Dat deze gegevens slechts onder zeer strenge voorwaarden verwerkt mogen worden vloeit voort uit de Europese Richtlijn persoonsgegevens.⁴⁸

Privacygevoelige gegevens worden op grond van artikel 10, tweede lid, onder e van de Wob niet verstrekt, indien het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Privacygevoelige gegevens zijn gegevens met een vertrouwelijk karakter.⁴⁹ Onder privacygevoelige gegevens worden in ieder geval verstaan de (gewone) persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp.⁵⁰

Indien aan de gemeente wordt gevraagd persoonsgegevens te verstrekken, of documenten te verstrekken die persoonsgegevens bevatten, moet de gemeente een afweging maken tussen het belang van de openbaarheid en het belang van de privacy van de persoon op wie de persoonsgegevens zien. Het belang van de openbaarheid is een gegeven; openbaarheid is namelijk het uitgangspunt van de Wob. Op grond van Europese en Nederlandse regelgeving moet de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene echter ook wordt beschermd.

⁴⁶ Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁴⁷ Zie artikel 5, tweede lid, van de Wob.

⁴⁸ Artikel 8 van de richtlijn (nr. 95/46/EG: Richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens) en artikel 23 Wbp.

⁴⁹ H.R.B.M Kummeling en J.A. van Schagen, 'XXVII Wet openbaarheid van bestuur', in: *Praktijkboek Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), onder paragraaf 5.3.5 'Persoonlijke levenssfeer'.

⁵⁰ Zie paragraaf 4.5.2.

Bekeken moet worden of op de een of andere manier recht kan worden gedaan aan beide, tegengestelde belangen. Vaak is er een praktische oplossing mogelijk door middel van het weglakken persoonsgegevens uit de gevraagde documenten. Op deze wijze is het mogelijk om aan het verzoek om informatie te voldoen met inachtneming van de privacybelangen van de betrokkenen.

4.4.4. Verhouding Wob, artikel 40 Wet WOZ en artikel 7:4 Awb

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 40 van de Wet WOZ is over de verhouding met de Wob het volgende opgemerkt:

*'De hiervoor uiteengezette keuze om - wat betreft in individuele gevallen genomen beslissingen inzake voor de heffing van onderscheidene belastingen geldende waarderingen - het primaat te verlenen aan de vertrouwelijkheid die alom als wenselijk wordt ervaren en daarop slechts die uitzonderingen toe te laten die door een effectuering in de praktijk van het gelijkheidsbeginsel wordt gevergd, staat geheel los van de werkingssfeer van de Wet openbaarheid van bestuur. Ingevolge die wet zullen immers eventuele algemene beleidsregels voor zover die niet zijn neergelegd in gepubliceerde voorschriften en dergelijke kunnen worden gevraagd. Het waardegegeven behoort daar niet toe.'*⁵¹

Met andere woorden: artikel 40 van de Wet WOZ ziet op de vertrekking van waardegegevens en de Wob ziet op overige gegevens, zoals algemene beleidsregels.

De Wob is een 'lex generalis' (een algemene regeling) inzake het verstrekken van gegevens door bestuursorganen. Indien op een bepaald terrein een eigen, uitputtende regeling inzake het verstrekken van gegevens bestaat, wijkt de Wob hiervoor. Dan is de 'lex specialis' (de bijzondere regeling) van toepassing.

Met betrekking tot het verstrekken van waardegegevens is in de Wet WOZ zo'n lex specialis opgenomen, namelijk in artikel 40 van de Wet WOZ. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld, dat de bijzondere regeling van artikel 40 van de Wet WOZ de algemene regeling in de Wob opzij zet wanneer het gaat om het verstrekken van gegevens die direct samenhangen met de WOZ-waarde, zoals een taxatierapport.⁵² Wanneer het echter gaat om gegevens die

⁵¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, p. 29.

⁵² Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 september 2003, nr. 200300659/1, LjN AK4040, *Belastingblad* 2003, p. 1301, *FED* 2004/9.

niet direct samenhangen met de WOZ-waarde (en die dus niet hoeven te worden verstrekt op grond van artikel 40 van de Wet WOZ en de daarbij behorende Instructie gerechtvaardigd belang), zoals algemene cijfers over grondprijzen of waardeklassen, is de Wob wél van toepassing.⁵³

Een andere *lex specialis* is vervat in artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Indien tijdens de bezwaarprocedure tegen de vastgestelde WOZ-waarde een hoorzitting plaatsvindt, heeft de belanghebbende op grond van dit artikel recht op inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken. In dat geval is de Wob – als *lex generalis* – niet van toepassing op die stukken.⁵⁴ Op andere dan op de bezwaarprocedure betrekking hebbende stukken is de Wob wel van toepassing. Ditzelfde zal *mutatis mutandis* gelden in de beroepsfase, waar immers vergelijkbare regels van toepassing zijn.⁵⁵

4.4.5. Actief openbaar maken

In hoofdstuk IV van de Wob is een regeling opgenomen voor het actief openbaar maken van informatie. Artikel 8, eerste lid, van de Wob luidt als volgt:

Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
--

Volgens Daalder heeft dit artikel tot doel de overheid te verplichten om publiekelijk informatie te verschaffen over haar beleid en gaat het volgens de wetsgeschiedenis van de Wob hier om overheidsvoorlichting.⁵⁶ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het informatie verschaffen over het leefmilieu binnen de gemeente en het publiceren van beleidsregels die door de gemeente worden gehanteerd bij haar besluitvorming.

Het actief openbaar maken van informatie moet geschieden in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Wopereis legt in

⁵³ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 augustus 2004, nr. 200306466/1, *LJN AQ6645*, *Belastingblad* 2004, p. 998.

⁵⁴ Rechtbank Alkmaar 20 oktober 1997, nr. 97/162, *Belastingblad* 1998, p. 275.

⁵⁵ Zie de artikelen 8:42 en 8:39 van de Awb.

⁵⁶ E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie: het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (proefschrift), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

zijn proefschrift uit, dat dit begrip afkomstig is uit het rapport van de commissie Biesheuvel, welke commissie het voorontwerp van de (oude) Wob heeft geschreven. Verder blijkt volgens Wopereis uit de Memorie van Toelichting bij de (oude) Wob, dat de regering-Den Uyl meende, dat meer openheid en openbaarheid zou leiden tot een betere en meer democratische bestuursvoering. De verplichting tot actieve openbaarmaking was volgens de regering vooral gericht op de participatie van de bestuurden in het bestuur.⁵⁷

Wanneer een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie openbaar maakt, moet hij zichzelf voorafgaand aan de openbaarmaking bovendien afvragen of zich geen situatie voordoet als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Het bestuursorgaan moet dus van te voren zelf een afweging maken tussen het belang van openbaarheid en de uitzonderingsgronden van de Wob.

Nog afgezien van het antwoord op de vraag of het openbaar maken van WOZ-gegevens de participatie van burgers in het gemeentebestuur bevordert, moet gezien het voorgaande secuur worden beoordeeld welke gegevens juridisch gezien openbaar gemaakt zouden mogen worden.

In dit verband kan het volgende voorbeeld van ongeoorloofde actieve openbaarmaking genoemd worden. De gemeente Nijmegen publiceerde aangevraagde bouw- en milieuvergunningen op internet via 'Procedures Online', waardoor zij voor een ieder gratis en onbeperkt toegankelijk werden. In 'Procedures Online' werden documenten gepubliceerd die onder andere de volgende gegevens bevatten: naam, adres, postcode, telefoonnummer, e-mailadres, handtekening en aard en kosten van de geplande verbouwing. Ook konden met het programma op internet de diverse stadia van de vergunningverlening worden gevolgd. De gemeente heeft aangegeven dat zij met deze publicatie op internet onder andere de (digitale) dienstverlening aan de burger heeft willen verbeteren. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft ambtshalve een onderzoek naar deze praktijk gestart en hiervan een rapport opgesteld⁵⁸. Het CBP stelt eerst vast dat de gepubliceerde gegevens persoonsgegevens in de zin van de Wbp zijn. Het CBP oordeelt vervolgens dat de publicatie op internet van integraal ingescande documenten niet noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen en ook niet

⁵⁷ L.W.M. Wopereis, *De grondslagen en grenzen van overheidsvoorlichting* (proefschrift), Den Haag: Sdu uitgevers 1996.

⁵⁸ Rapport van het CBP van 10 maart 2008, met nummer z2007-00238, <www.cpbweb.nl>.

noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (hetgeen rechtvaardigingsgronden zouden zijn voor de publicatie). Met betrekking tot actieve openbaarmaking in het belang van een goede en democratische bestuursvoering merkt het CBP op, dat die bepaling ziet op overheidsvoorlichting. Publicatie van persoonsgegevens valt volgens het CBP niet onder overheidsvoorlichting en bovendien is bij het opstellen van die bepaling geen rekening gehouden met groot-schalige publicatie op internet. Het CBP concludeert dat de publicatie op internet van persoonsgegevens in strijd is met de artikelen 7 en 8 van de Wbp en met artikel 8 van de Wob.

Het CBP heeft op 13 augustus 2009 richtsnoeren voor de actieve openbaarmaking van overheidsgegevens overhandigd aan de VNG.⁵⁹

4.4.6. Hergebruik overheidsinformatie

In de Wob is hoofdstuk V-A ingevoegd, waarmee de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie in Nederland is geïmplementeerd.⁶⁰ Deze richtlijn beoogt het hergebruik van overheidsinformatie voor andere doelen dan de uitvoering van een wettelijke of publieke taak te bevorderen. Uitgangspunt is, dat overheidsinformatie zo breed mogelijk beschikbaar en toegankelijk moet zijn voor burger en bedrijfsleven, omdat hiermee de welvaart verhoogd kan worden.⁶¹

De richtlijn regelt niet welke documenten voor hergebruik in aanmerking komen. Lidstaten mogen zelf bepalen welk hergebruik van documenten is toegestaan. De richtlijn stelt wel specifieke regels over de voorwaarden voor het hergebruik. Zo zijn er voorschriften voor het behandelen van verzoeken om hergebruik, voorschriften over het aanleverformaat, voorschriften over tarieven en transparantievoorschriften.⁶²

Overheidsinformatie die openbaar is, of openbaar is gemaakt met toepassing van de Wob, en waarop geen intellectuele eigendomsrechten zijn voorbehouden, mag in Nederland zonder nadere voorwaarden en gratis hergebruikt worden. Hiervoor is geen speciale of extra toestemming vereist. De hergebruikprocedure in de Wob behoeft dus alleen te

⁵⁹ *Richtsnoeren actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, Stcrt.* 2009, 12784. Deze richtsnoeren zijn een aanvulling op de *Richtsnoeren publicatie van persoonsgegevens op internet, Stcrt.* 2007, 240, p. 27.

⁶⁰ *Stb.* 2006, 25. De richtlijn heeft nummer 2003/98/EG.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 188, nr. 3, p. 1.

⁶² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 188, nr. 3, p. 2-3.

worden benut wanneer een overheidsorgaan informatie openbaar maakt en daarbij aangeeft dat zij op die informatie het auteursrecht, het databankenrecht of het naburig recht voorbehoudt.⁶³ Zie voor een nadere uitleg over de intellectuele eigendomsrechten paragraaf 5.3.4.

De voor hergebruik geschikte documenten moeten zoveel mogelijk elektronisch beschikbaar en toegankelijk worden gemaakt.⁶⁴

De voorwaarden voor hergebruik mogen niet discriminatoir zijn. Dat wil zeggen dat voor dezelfde soorten hergebruik dezelfde voorwaarden moeten gelden.⁶⁵ De gemeente moet dus bijvoorbeeld voor intern hergebruik van overheidsgegevens – voor andere doelen dan de oorspronkelijke (publieke) taak – eenzelfde bedrag in rekening brengen als aan externe afnemers. Zo wordt kruissubsidiëring voorkomen.⁶⁶ Wel mag voor commercieel en voor niet commercieel hergebruik een verschillende prijs worden gevraagd.⁶⁷

In het volgende hoofdstuk wordt, in het kader van de vraag of een vergoeding mag worden gevraagd voor het verstrekken van WOZ-gegevens, nogmaals aandacht besteed aan de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie en de implementatie hiervan in de Wob.

4.5. Wet bescherming persoonsgegevens

4.5.1. Inleiding

Voor de openbaarmaking van gegevens door bestuursorganen geldt de regeling in de Wob als algemene basis.⁶⁸ Bovenop deze algemene basis kunnen echter aanvullende regels gelden. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om persoonsgegevens, gelden behalve de Wob ook de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens, waaronder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

⁶³ *Kamerstukken II 2004/05*, 30 188, nr. 3, p. 8.

⁶⁴ Artikel 3 van de Richtlijn en artikel 11d van de Wob.

⁶⁵ Zie artikel 11f van de Wob.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2004/05*, 30 188, nr. 3, p. 12.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2004/05*, 30 188, nr. 3, p. 14, artikelsgewijs commentaar bij artikel 11f van de Wob.

⁶⁸ Zie hiervoor onder 4.4.

4.5.2. Persoonsgegevens

Volgens de uitleg van het College Bescherming Persoonsgegevens (hierna: CBP) zijn gegevens persoonsgegevens, indien ze informatie bevatten over een *natuurlijk persoon* én de persoon *identificeerbaar* is.⁶⁹

Informatie over rechtspersonen, waarbij die gegevens niet herleidbaar zijn tot natuurlijke personen – zoals de directeur – valt niet onder de definitie van ‘persoonsgegevens’. Hierop is de Wbp derhalve niet van toepassing.

Het CBP-rapport ‘De gewaardeerde klant’ uit 2000⁷⁰, noemt als voorbeelden van gegevens die informatie over een identificeerbare natuurlijke persoon kunnen verschaffen: diens eigenschappen, opvattingen of gedrag. Van belang is volgens het rapport of het gegeven bepalend kan zijn voor de wijze waarop de betrokkene in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld. Een profiel van een bepaalde categorie burgers – zoals de groep gehuwden in postcodegebied 3000 – zal in de regel niet kunnen worden aangemerkt als een persoonsgegeven. Zo’n profiel wordt volgens het rapport wel een persoonsgegeven wanneer het in verband wordt gebracht met een bepaalde persoon zoals een (potentiële) klant.⁷¹

Dit betekent dat (profielen op basis van) gegevens op postcodeniveau op zichzelf bezien geen persoonsgegevens vormen.

⁶⁹ Zie L.B. Sauerwein en J.J. Linnemann, *Handleiding voor verwerkers van persoonsgegevens*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002, *Stcrt.* 2007, 240, p. 27, *Richtsnoeren publicatie van persoonsgegevens op internet* (van het CBP) en *Richtsnoeren actieve openbaarmaking van persoonsgegevens*, Den Haag: CBP 2008.

⁷⁰ R.W.A. Wishaw, *De gewaardeerde klant, privacy regels voor credit scoring* (Achtergrondstudies en verkenningen nr. 18), Den Haag: Registratiekamer 2000.

⁷¹ Zie ook J. Borking, M. Artz en L. van Almelo, *Gouden Bergen van gegevens; over data-warehousing, datamining en privacy*, Den Haag: Registratiekamer 1998, p. 11.

4.5.3. Verwerking van persoonsgegevens

Het uitgangspunt van de Wbp is, net als bij de Wet WOZ, geheimhouding. Persoonsgegevens mogen namelijk slechts worden verwerkt, indien daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat.

Artikel 8 van de Wbp bevat de mogelijke rechtvaardigingsgronden:

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Bij de rechtvaardigingsgrond voor het uitoefenen van een wettelijke verplichting en/of een publieke taak, dient de voorgenomen verwerking van gegevens bovendien getoetst te worden aan het subsidiariteitsbeginsel (is e.e.a. ook mogelijk via een minder ingrijpend middel?) en het proportionaliteitsbeginsel (staat het middel wel in verhouding tot het daarmee te bereiken doel?).⁷²

⁷² Zie p. 11/12 van *Richtsnoeren publicatie van persoonsgegevens op internet* (van het CBP), *Stcrt.* 2007, 240, p. 27, en *Richtsnoeren actieve openbaarmaking van persoonsgegevens*, Den Haag: CBP 2008, p. 11.

Gegevensverstrekking op grond van de Wob is een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 8 onder c van de Wbp. Het op Wob-verzoek verstrekken van informatie die persoonsgegevens bevat is dus niet verboden. Wel moet daarbij worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel en moet een afweging gemaakt worden tussen het belang van openbaarheid en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁷³.

Degene die persoonsgegevens van derden wil gaan publiceren op internet, moet zelf van te voren nagaan of hij de gegevens verzamelt en gebruikt voor legitieme doeleinden. Het CBP heeft hierover richtsnoeren gepubliceerd.⁷⁴

4.5.4. *Recht op inzage*

De betrokkene (degene op wie de persoonsgegevens zien) heeft op grond van artikel 35 van de Wbp recht op inzage in de persoonsgegevens die bij de verwerker aanwezig zijn.

Over de verhouding van dit artikel tot artikel 40 van de Wet WOZ kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van artikel 40 van de Wet WOZ kan degene met een gerechtvaardigd belang waardegegevens opvragen. De eigenaar van een woning kan op grond hiervan bijvoorbeeld een taxatieverslag van zijn eigen woning en de WOZ-waarde van drie vergelijkbare woningen opvragen.⁷⁵ In de toelichting op dit wetsartikel is overwogen:

*'Opgemerkt zij dat dit recht moet worden onderscheiden van het inzage-recht dat op grond van de Wet persoonsregistraties aan belanghebbende zelf toekomt.'*⁷⁶

De beide verstrekkingen bestaan dus naast elkaar en hebben hun eigen werking.

⁷³ Artikel 10, tweede lid, onder e. Zie ook 4.4.3.

⁷⁴ *Richtsnoeren publicatie van persoonsgegevens op internet*, Stcrt. 2007, 240, p. 27 en in aanvulling hierop *Richtsnoeren actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*, Stcrt. 2009, 12784.

⁷⁵ Zie voor meer informatie onderdeel 4.2.3.

⁷⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 885, nr. 3, p. 28.

4.5.5. Verwerking WOZ-gegevens

De WOZ-waarde van een woning met daarbij adresgegevens zijn persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp. Bovendien staat in artikel 9, vierde lid, van de Wbp het volgende:

De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

In combinatie met de eerder genoemde bepalingen in de Wet WOZ en in de Awb moet worden geconcludeerd dat de WOZ-waarde en andere gegevens uit de WOZ-administratie die herleidbaar zijn tot personen in principe geheimgehouden dienen te worden. Dat de WOZ-waarde een privacygevoelig gegeven is dat in principe geheimgehouden dient te worden, blijkt bovendien uit het onderzoek dat het CBP heeft gedaan op verzoek van het Ministerie van Financiën.⁷⁷

Ook overige WOZ-gegevens kunnen persoonsgegevens zijn in de zin van de Wbp. Voorbeelden hiervan zijn objectgegevens en adresgegevens in combinatie met de naam van de eigenaar en/of gebruiker.

De WOZ-gegevens, die kunnen worden herleid tot een natuurlijk persoon, mogen gezien het voorgaande in beginsel niet openbaar gemaakt worden ingevolge de Wbp. Voor het verwerken van deze gegevens, waaronder ook het openbaar maken valt, kan wel een rechtvaardigingsgrond ex artikel 8, onder c of e van de Wbp bestaan.

Zo is in de Wet WOZ zelf bijvoorbeeld geregeld, dat de WOZ-waarde (samen met gegevens over de waardepeildatum, het adres en de recht-hebbende) wordt verstrekt aan de wettelijke afnemers, die de WOZ-waarde op grond van een wettelijke bevoegdheid gebruiken voor de belastingheffing.

Ook kan het voldoen aan een Wob-verzoek nopen tot het verstrekken van persoonsgegevens.⁷⁸

Een andere uitzonderingsgrond die eventueel wel zou kunnen gelden, is genoemd in artikel 8, onder a, van de Wbp. Als de betrokkene ondu-

⁷⁷ Advies van 17 februari 2004, over de Verbetervoorstellen WOZ, van het CBP aan het Ministerie van Financiën (staatssecretaris Wijn), met kenmerk z2003-1563. Dit wetgevingsadvies is te downloaden van <www.cbpreweb.nl>.

⁷⁸ Zie 4.4.3.

belzinnig zijn toestemming heeft verleend voor het verwerken van zijn persoonsgegevens, mag het bestuursorgaan die persoonsgegevens verwerken. Deze toestemming moet echter van iedere betrokkene afzonderlijk verkregen worden. Bovendien kan de betrokkene de gegeven toestemming te allen tijde weer intrekken.⁷⁹ Dit werpt uiteraard praktische barrières op voor het massaal openbaar maken van WOZ-gegevens.

Op gegevens uit de WOZ-administratie die niet zijn aan te merken als 'persoonsgegevens' is de Wbp echter niet van toepassing. Hierbij gaat het om gegevens over niet-natuurlijke personen en om gegevens die niet identificeerbaar zijn. Dat zijn bijvoorbeeld gegevens over onroerende zaken van rechtspersonen, gemiddelde WOZ-waardes, algemene gegevens over het aantal rijtjeswoningen binnen de gemeente, de gemiddelde grootte van de woningen, of gegevens op postcodeniveau zonder dat nadere identificatie mogelijk is.

4.5.6. Andere EU-landen

In de Wbp is de Europese Privacyrichtlijn⁸⁰ geïmplementeerd. Europese richtlijnen hebben geen rechtstreekse werking, maar moeten worden omgezet in nationaal recht. Hierbij mogen de lidstaten kiezen op welke wijze de waarborgen en regels uit de Richtlijn worden omgezet in nationaal recht. Zo kan elk land voor zich bepalen hoe de nieuwe regels worden ingebed in het bestaande rechtstelsel.

Ook andere Europese landen hebben de Privacyrichtlijn geïmplementeerd. Hierbij zijn soms andere keuzes gemaakt dan Nederland heeft gedaan. Finland bijvoorbeeld, kende voor de implementatie van de Privacyrichtlijn al openbaarheid van belastinggegevens en heeft dit niet aangepast. Eind 2008 is hieromtrent door het Hof van Justitie van de EG een prejudiciële beslissing genomen.⁸¹ De inhoud van de zaak is als volgt. Een Finse krant vraagt elk jaar de openbare belastinggegevens op van alle inwoners binnen een bepaald gebied. Openbaar zijn de naam, geboortjaar en woonplaats van de belastingplichtige, het voor de nationale belasting belastbare inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal en vermogen, het voor de gemeentelijke belasting belastbare inkomen en het bedrag van de inkomsten- en vermogensbelasting, evenals het totale bedrag van de vastgestelde belastingen en heffingen. De krant

⁷⁹ Artikel 5, tweede lid, van de Wbp.

⁸⁰ 95/46/EG

⁸¹ HvJEG 16 december 2008, nr. C-73/07.⁸² Artikel 231, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet.

publiceert de voor- en achternaam van ongeveer 1,2 miljoen natuurlijke personen met een inkomen boven een bepaald bedrag, alsmede op € 100,- nauwkeurig de hoogte van hun inkomen uit kapitaal en arbeid en gegevens over hun vermogensbelasting. Deze informatie wordt meegedeeld in de vorm van een alfabetische lijst per gemeente en per inkomenscategorie. Daarnaast verzorgt een aan de krant gelieerd bedrijf een sms-dienst, waarbij tegen betaling van € 2,- per sms een uittreksel kan worden verkregen van de in de krant gepubliceerde gegevens. Het Hof van Justitie antwoordde op de prejudiciële vragen, dat bovenstaande activiteiten zijn aan te merken als het verwerken van persoonsgegevens en dat hierop de Privacyrichtlijn van toepassing is. Tevens oordeelde het Hof van Justitie dat deze verwerking volgens de bepalingen in de richtlijn niet verboden is. In de richtlijn is bepaald dat, ter verzoening van het fundamentele recht op de bescherming van het privéleven met het fundamentele recht van de vrijheid van meningsuiting, door de lidstaten moet worden voorzien in uitzonderingen voor verwerkingen voor (o.a.) journalistieke doeleinden. Van verwerking voor journalistieke doeleinden is sprake, indien die verwerking als enig doel heeft de bekendmaking aan het publiek van informatie, meningen of ideeën. Het staat volgens het Hof van Justitie aan de nationale rechter om te beoordelen of dit het geval is.

Gezien deze uitspraak is het dus onder het regime van de Europese Privacyrichtlijn wel mogelijk om nationaal te bepalen dat belastinggegevens openbaar zijn of openbaar gemaakt mogen worden. Zoals hiervoor en hierna wordt overwogen is dit in Nederland niet zo bepaald; hier is wettelijk geregeld dat belastinggegevens geheimgehouden moeten worden.

4.6. Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

4.6.1. Inleiding

Belastingambtenaren hebben op grond van artikel 67 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (hierna: AWR) een geheimhoudingsplicht. Van deze geheimhoudingsplicht kan in bepaalde gevallen worden afgeweken. In het hierna volgende wordt dit onderwerp besproken in het licht van de verstrekking van gegevens uit de WOZ-administratie.

4.6.2. Artikel 67 AWR

In artikel 67 van de AWR is een geheimhoudingsartikel opgenomen voor belastingambtenaren. Het eerste lid luidt:

Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht).

De vraag is of de Wet WOZ een belastingwet is. In artikel 2, eerste lid, onder a van de AWR is het begrip ‘belastingwet’ als volgt gedefinieerd: ‘zowel deze wet als andere wettelijke bepalingen betreffende de heffing van de onder artikel 1 vallende belastingen’. Onder artikel 1 van de AWR vallen vervolgens de rijksbelastingen. In de Gemeentewet en in de Waterschapswet is artikel 67 van de AWR ook van toepassing verklaard op gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen.⁸²

De Wet WOZ geeft zelf geen regels voor belastingheffing. De Wet WOZ is een waarderingswet. De waarde die op grond van de Wet WOZ wordt bepaald, wordt vervolgens wel gebruikt voor het heffen van belastingen, maar die belastingen worden geheven op grond van andere wetten, zoals de Wet inkomstenbelasting 2001 of de Gemeentewet. De WOZ-waarde is als heffingsmaatstaf (voor bijvoorbeeld de onroerende zaakbelastingen) wel één van de essentialia die in de verordening moeten worden opgenomen.⁸³

Uit de parlementaire geschiedenis⁸⁴ valt op te maken, dat de Wet WOZ inhoudelijk gezien wel is aan te merken als een belastingwet, omdat de objectafbakening, de waardebepaling en de waardevaststelling een bijzonder deel van algemeen heffingsrecht inhouden, dat werkt voor verschillende belastingwetten. Formeel is de Wet WOZ echter geen belastingwet (namelijk in de zin van artikel 2, eerste lid, onder a van de AWR), zodat artikel 67 van de AWR niet rechtstreeks van toepassing is op de WOZ-gegevens. Daarom in artikel 40 Wet WOZ een specifiek artikel opgenomen over de gegevensverstrekking.

⁸² Artikel 231, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet.

⁸³ Artikel 217 van de Gemeentewet.

⁸⁴ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 885, nr. 3, p. 21, 23-24 en 27-28 en nr. 9, p. 29.

Artikel 67 van de AWR is wel van toepassing in het kader van de belastingheffing waar de WOZ-waarde als grondslag geldt, dus bijvoorbeeld bij het vaststellen van aanslagen inkomstenbelasting of onroerende zaakbelastingen.

4.6.3. Informatieverstrekking door de Rijksbelastingdienst

In het tweede en derde lid van het huidige artikel 67 van de AWR zijn de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht genoemd.⁸⁵ Deze leden luiden als volgt:

2. De geheimhoudingsplicht geldt niet indien:
 - a. enig wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht;
 - b. bij regeling van Onze Minister is bepaald dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan;
 - c. bekendmaking plaatsvindt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben voorzover deze gegevens door of namens hem zijn verstrekt.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid kan Onze Minister ontheffing verlenen van de geheimhoudingsplicht.

De minister heeft een regeling vastgesteld als bedoeld in het tweede lid, onder b, op grond waarvan structurele gegevensverstrekking aan bestuursorganen (op hun verzoek) plaatsvindt. In artikel 43c van de Uitvoeringsregeling AWR 1994 is precies geregeld welke gegevens worden verstrekt, aan wie ze worden verstrekt en voor welk doel.⁸⁶ Voor incidentele gegevensverstrekking biedt het derde lid van artikel 67 AWR de juridische basis.

Tot 1 januari 2008 gold de oude tekst van artikel 67 AWR en daarbij het Voorschrift Informatieverstrekking 1993. Het CBP (destijds: Registratiekamer) heeft in een rapport van december 1999 kritische kanttekingen geplaatst bij die wijze van verlenen van ontheffing van de geheimhoudingsplicht.⁸⁷ Zo werd geoordeeld dat een formeel-wettelijke grondslag tot het verstrekken van gegevens ontbrak en dat de regeling onvoldoende transparant was, omdat de bijlagen van het Voorschrift

⁸⁵ Artikel 67 van de AWR is gewijzigd door de Wet versterking fiscale rechtshandhaving van 27 september 2007, *Stb.* 2007, 376.

⁸⁶ Artikel 43c is ingevoegd bij wijziging van 13 december 2007, nr. DB 2007-626M, *Stcrt.* 2007, 248.

⁸⁷ J. de Zeeuw, *Informatieverstrekking door de fiscus, ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht in het licht van privacywetgeving*, Den Haag: Registratiekamer 1999.

Informatieverstrekking 1993 slechts zeer beperkt werden gepubliceerd. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking fiscale rechts-handhaving en artikel 43c van de Uitvoeringsregeling AWR 1994 per 1 januari 2008 is tegemoet gekomen aan de bezwaren van het CBP.⁸⁸

Op grond van het huidige artikel 43c van de Uitvoeringsregeling AWR 1994 kunnen gegevens over inkomen en vermogen worden verstrekt aan andere bestuursorganen. Zo kunnen bijvoorbeeld bepaalde gegevens worden verstrekt aan de belastingdienst van gemeenten ten behoeve van de invordering van gemeentelijke belastingen.

Via artikel 231, eerste lid, van de Gemeentewet werkt artikel 67 van de AWR door naar gemeentelijke belastingen. Op grond van artikel 231, tweede lid, onder a van de Gemeentewet heeft in dat geval het college van burgemeesters en wethouders de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de geheimhoudingsplicht. Echter, in het voorgaande is reeds geconcludeerd dat de Wet WOZ formeel gezien geen belastingwet is en dat artikel 67 van de AWR niet van toepassing is op de verstrekking van gegevens die zijn verzameld in het kader van de Wet WOZ.

4.7. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is een algemeen geheimhoudingsartikel en het eerste lid luidt als volgt:

Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Voor zover de ambtenaar of werknemer bij de gemeente derhalve niet uit hoofde van zijn ambt of op grond van de Wet WOZ zelf tot geheimhouding verplicht is, is hij het op grond van dit artikel alsnog. De WOZ-waarde is immers een privacygevoelig gegeven. Niet vertrouwelijke gegevens kunnen wel verstrekt worden en de geheimhoudingsplicht strekt zich ook niet uit tot gegevens die met een verzoek op grond van de Wob openbaar gemaakt worden.

⁸⁸ Advies CBP van 14 juli 2005, nr. z2005-0671.

In de bezwaar- en beroepsfase gelden speciale regels met betrekking tot het verstrekken van of inzage geven in gegevens. De indiener van een bezwaarschrift kan voor de hoorzitting inzage krijgen in de op de zaak betrekking hebbende stukken.⁸⁹ Hieronder vallen alle stukken in het dossier, zoals het taxatieverslag.⁹⁰ Het inzagerecht tijdens de bezwaarfase vormt hiermee een uitzondering op de hiervoor vermelde algemene geheimhoudingsplicht voor vertrouwelijke gegevens. Tijdens de bezwaarfase is de Wob overigens niet van toepassing op de stukken in het bezwaardossier.⁹¹

In de beroepsfase zendt het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken op aan de rechtbank, die de stukken vervolgens aan partijen toezendt.⁹² Aldus krijgt de belanghebbende toegang tot WOZ-gegevens, voor zover deze zich in het procesdossier bevinden.

4.8. Wetsvoorstel Markt en Overheid

4.8.1. Inleiding

In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel Markt en Overheid aanhangig.⁹³ Dit wetsvoorstel beoogt oneerlijke concurrentie door overheidsorganen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan tegen te gaan.

In dit hoofdstuk zal het wetsvoorstel worden behandeld, voor zover het betrekking heeft op de juridische mogelijkheid om WOZ-gegevens te verstrekken en producten te maken met behulp van WOZ-gegevens. In het volgende hoofdstuk (onderdeel 5.3.3) zullen de bepalingen over prijzen en vergoedingen worden besproken.

4.8.2. Oud wetsvoorstel

In de eerste versie van het wetsvoorstel waren zowel regels voor de toetreding van overheidsorganisaties tot de markt ('toetredingsregels') als spelregels voor de marktactiviteiten zelf ('gedragsregels') opgenomen.⁹⁴ Dit wetsvoorstel bepaalde het volgende. Overheidsorganisaties

⁸⁹ Artikel 7:4 van de Awb.

⁹⁰ Alleen in geval van gewichtige redenen, kunnen stukken geheimgehouden worden door het bestuursorgaan; zie lid 6-8 van artikel 7:4 van de Awb.

⁹¹ Rechtbank Alkmaar 20 oktober 1997, nr. 97/162, *Belastingblad* 1998, p. 275. Zie ook onderdeel 4.4.4.

⁹² Artikel 8:42 en 8:39 van de Awb.

⁹³ *Kamerstukken II* 2001/02 tot 2006/07, 28 050, nrs. 1-12 en vervolgens *Kamerstukken II* 2007/08 tot 2008/09, 31 354, nrs. 1-40 en *Kamerstukken I* 2008/09, 31 354, nr. A-B.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 050, nr. 3.

mogen slechts marktactiviteiten gaan verrichten, indien dit in het openbaar belang is en hiertoe bij of krachtens de wet een grondslag bestaat. Voor lokale overheden betekent dit, dat slechts marktactiviteiten verricht mogen gaan worden, indien hiertoe een besluit is genomen door het bevoegde bestuursorgaan. Dit besluit is een besluit in de zin van de Awb. Hiervoor gelden dus alle regels en beginselen van de Awb, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en de regel dat een besluit voldoende gemotiveerd moet zijn. Tegen het besluit kan tevens bezwaar en beroep worden ingesteld conform de Awb.

Onder marktactiviteiten werd volgens het wetsvoorstel verstaan: het leveren van goederen of diensten aan derden, voor zover daarmee in concurrentie wordt getreden met ondernemingen, anders dan ondernemingen, toebehorend aan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen.⁹⁵

4.8.3. Nieuw wetsvoorstel

Inmiddels is het hiervoor omschreven wetsvoorstel ingetrokken.⁹⁶ Het kabinet heeft vervolgens aangekondigd de maatregelen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie door overheden via een andere weg te willen invoeren.⁹⁷ In de Mededingingswet worden gedragsregels opgenomen voor overheden en overheidsbedrijven. Deze gedragsregels zijn vergelijkbaar met de gedragsregels uit het eerdere wetsvoorstel en zien onder andere op de prijsberekening van producten en diensten, op het gebruik van gegevens die de overheid in het kader van de uitvoering van een publieke taak heeft verkregen en op de organisatorische indeling. De toetredingsregels zijn geschrapt.

De minister van Economische Zaken heeft in de Nota naar aanleiding van het verslag⁹⁸ benadrukt, dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat de overheid niet wordt beperkt in haar vrijheid om te besluiten tot het verrichten van marktactiviteiten. Wel gelden er bij het verrichten van marktactiviteiten gedragsregels, om oneerlijke concurrentie met particuliere ondernemingen te voorkomen. Het wetsvoorstel geldt volgens de minister alleen voor economische activiteiten beneden de 'de minimis'-grens van € 200.000,- (per drie jaar), omdat boven die grens de Europese staatssteunregels al een remedie bieden. Verder stelt de minister dat het wetsvoorstel alleen geldt voor economische

⁹⁵ Artikel 1, eerste lid, onder a van het (oude) wetsvoorstel.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 050, nr. 8.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 050, nr. 7.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 354, nr. 6.

activiteiten en niet voor activiteiten die de overheid verricht in het kader van haar publieke taak. In dat laatste geval is sprake van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en zijn de regels niet van toepassing.

Economische activiteiten en diensten van algemeen economisch belang
Een definitie van economische activiteiten is in het wetsvoorstel niet opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt hieromtrent overwogen:

*'De bepaling of sprake is van economische activiteiten hangt samen met de vraag of de activiteiten worden verricht ter uitvoering van een dienst van algemeen belang of een dienst van algemeen economisch belang. Hierop wordt ingegaan in de toelichting bij artikel 25i. Ook omdat de jurisprudentie van de begrippen onderneming en economische activiteit in ontwikkeling blijft, kan niet in algemene zin worden aangeduid welke activiteiten als economische activiteiten kunnen worden aangemerkt. Naar de mening van het regering levert dit geen groot probleem op. Ten eerste is in de praktijk sprake van een beperkt aantal economische activiteiten dat veelvuldig voorkomt bij overheden, namelijk zo'n 40 à 50 verschillende economische activiteiten. In een nog op te stellen handreiking kan veel onduidelijkheid worden weggenomen. Deze handreiking zal overigens nooit een vaste lijst van economische activiteiten kunnen betreffen. De autonomie van overheden en de aard van het begrip economische activiteit verzetten zich hiertegen. Ten tweede sluit het mededingingsbegrip economische activiteit meestal aan bij het door de overheden gehanteerde begrip activiteit. Ten derde kan een overheidsorganisatie in geval van twijfel advies vragen aan de NMa of sprake is van een economische activiteit. De NMa heeft reeds aangegeven bereid te zijn desgevraagd advies te geven.'*⁹⁹

In de Nota naar aanleiding van het Verslag is voorts opgemerkt:

*'Onder economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten aan derden op een bepaalde markt. Zo zijn bijvoorbeeld activiteiten die de overheid verricht bij de uitoefening van een typische overheidstaak niet economisch van aard. Om die reden is de uitgifte van paspoorten geen economische activiteit en treedt de overheid bij de uitgifte van paspoorten niet op als onderneming.'*¹⁰⁰

Met betrekking tot het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' wordt in de Memorie van Toelichting onder andere overwogen:

⁹⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, p. 31-32.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 6, p. 12.

'Diensten van algemeen economisch belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Deze diensten onderscheiden zich van »gewone diensten» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot bijvoorbeeld kwaliteit, toegankelijkheid of leveringszekerheid. De term «diensten van algemeen economisch belang» is afkomstig van het EG Verdrag (artikelen 16 en 86), zij het dat de term hierin niet is gedefinieerd. In de jurisprudentie en Commissie-documenten wordt het begrip verder toegepast. Diensten van algemeen economisch belang (verder DAEB) worden door de overheid aan ondernemingen opgedragen ter uitvoering waarvan door deze ondernemingen economische activiteiten op de markt worden verricht. Hieraan kunnen bepaalde vereisten worden gesteld om het publieke belang te waarborgen. Voorbeelden van DAEB's zijn post, omroep, arbeidsbemiddeling, energie, telecommunicatie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, audiovisuele diensten, sociale woningbouw en bepaalde zorgdiensten. Daarnaast kunnen uiteraard economische activiteiten die voortvloeien uit internationale verplichtingen worden gezien als noodzakelijk voor de uitvoering van een DAEB.

*DAEB's maken deel uit van het bredere begrip diensten van algemeen belang. Hieronder vallen ook diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht maar die niet economisch van aard zijn omdat zij niet op de markt en onder concurrentie worden aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn justitie, politie, rechtspraak, drinkwatervoorziening, de uitgifte van paspoorten en de militaire steunverlening in het openbaar belang. De gedragsregels van dit wetsvoorstel zijn op deze diensten niet van toepassing. Dit is ook in lijn met de Europese regelgeving, waarin de regels met betrekking tot staatssteun niet van toepassing zijn op diensten van algemeen niet-economisch belang.'*¹⁰¹

In welke gevallen sprake is van zo'n algemeen economisch belang wordt ter beoordeling overgelaten aan de overheid die de diensten gaat verrichten. Voor gemeenten bepaalt de gemeenteraad dit.¹⁰² Hieromtrent is overigens wel discussie geweest in de Tweede Kamer. Bij amendement werd bijvoorbeeld voorgesteld de NMa de taak te geven om te beoordelen of sprake is van een dienst van algemeen economisch belang.¹⁰³ Hoe gemeenten het begrip 'dienst van algemeen economisch belang' in de praktijk zullen invullen, is nog niet bekend.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is gevraagd of het wetsvoorstel ook van toepassing is op de situatie dat gemeenten liggeld vra-

¹⁰¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, p. 36-37.

¹⁰² Artikel 25h, zesde lid, van het wetsvoorstel, Kamerstukken I 2008/09, 31 354, nr. A.

¹⁰³ Kamerstukken II 2008/09, 31 354, nrs. 7, 13 en 36.

gen in de haven. De minister antwoordt in de Nota naar aanleiding van het verslag het volgende:

*'Allereerst merk ik op dat een gemeente die doorgaand vaarwater beheert, belast is met het reguleren van het gebruik van de openbare ruimte. Dit is een typische overheidstaak en voor de activiteiten die een gemeente daartoe verricht, kan zij leges heffen en tarieven in rekening brengen, zoals liggeld voor een ligplaats. Omdat het bij die activiteiten niet om economische activiteiten gaat, zijn het wetsvoorstel en de daarin opgenomen verplichting tot kostendoorberekening niet van toepassing. Alleen wanneer een gemeente ligplaatsen verhuurt of verpacht om die commercieel te exploiteren – dus op dezelfde wijze als een private ondernemer dat zou kunnen doen – is wel sprake van een economische activiteit en moeten de kosten worden doorberekend. De verplichting tot doorberekening van kosten geldt echter niet, indien het algemeen belang naar het oordeel van de gemeente hieraan in de weg staat.'*¹⁰⁴

Deze opmerking is enigszins dubieus, want voor het heffen van leges of liggelden is noodzakelijk dat er sprake is van dienstverlening (in het individuele belang). Zouden de werkzaamheden door de gemeente uitsluitend in het kader van een opgedragen overheidstaak (in het algemeen belang) verricht worden, dan mag de gemeente helemaal geen leges heffen.¹⁰⁵ In samenhang met de overige kamerstukken bedoelt de Minister hier waarschijnlijk, dat het erom gaat of de gemeente met de dienstverlening in (potentiële) concurrentie treedt met particuliere bedrijven. Is dat het geval, dan is sprake van economische activiteiten. Op economische activiteiten verricht door de overheid is de wet van toepassing en mag de gemeente geen lagere prijs in rekening brengen dan de integrale kostprijs.¹⁰⁶ Wanneer de economische activiteiten echter verricht worden in het algemeen belang, is sprake van een dienst van algemeen economisch belang en daarop is de wet niet van toepassing.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31354, nr. 6, p. 16-17.

¹⁰⁵ Dit blijkt uit de jurisprudentie bij artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet. Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 13 augustus 2004, nr. 37 836, *Belastingblad* 2004, p. 957, *BNB* 2004/369.

¹⁰⁶ Zie artikel 25i, eerste lid, van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2008/09, 31 354, nr. A.

¹⁰⁷ Zie artikel 25h, vijfde lid, van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2008/09, 31 354, nr. A.

Met betrekking tot de gegevens uit de WOZ-administratie zijn in dit kader twee activiteiten te onderscheiden:

1. het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie aan derden; en
2. het leveren van producten en/of diensten die met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie zijn gemaakt.

Beide zijn economische activiteiten, die in (potentiële) concurrentie op de markt worden verricht. De activiteiten vloeien niet voort uit een publieke taak en geschieden tevens niet in het algemeen belang, zodat geen sprake is van diensten van algemeen economisch belang. Het wetsvoorstel is daarom van toepassing. Wel gelden de bijzondere bepalingen omtrent gegevensverstrekking door de overheid (zie hierna).

Gegevensverstrekking en gebruik van eigen gegevens door de overheid

In het kader van de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden verzamelt de overheid diverse gegevens en slaat deze op in overheidsregistraties. Naast de regels die op grond van andere wettelijke bepalingen al gelden voor deze overheidsregistraties, zijn in het wetsvoorstel Markt en Overheid bepalingen opgenomen met betrekking tot het leveren van gegevens uit deze registraties aan derden en het gebruiken van gegevens uit deze registraties door de overheid zelf voor commerciële activiteiten.

Op grond van artikel 25i, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel blijft gratis gegevensverstrekking door de overheid mogelijk.¹⁰⁸ In artikel 25k van het wetsvoorstel¹⁰⁹ is verder nog het volgende bepaald:

Een bestuursorgaan gebruikt gegevens die hij heeft verkregen in het kader van de uitvoering van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden alleen voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden, indien deze gegevens ook aan derden beschikbaar kunnen worden gesteld.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 17 maart 2009 heeft de Minister hieromtrent het volgende gezegd:

'In het wetsvoorstel wordt het verstrekken van gegevens inderdaad uitgezonderd van de gedragsregel om kosten door te berekenen, waarnaar de heer Van der Ham vroeg. Gratis gegevensverstrekking blijft mogelijk. Alleen het hergebruik van gegevens voor commerciële

¹⁰⁸ Zie Kamerstukken I 2008/09, 31 354, nr. A.

¹⁰⁹ Zie Kamerstukken I 2008/09, 31 354, nr. A.

doeleinden binnen een overheidsorganisatie wordt bepaald. Dat is alleen toegestaan indien die gegevens onder dezelfde voorwaarden aan derden worden verstrekt.’¹¹⁰

In de Memorie van Toelichting is over de gegevensverstrekking door de overheid opgemerkt:

‘Het kunnen benutten van informatie waarover anderen niet kunnen beschikken is vaak van onschatbare waarde voor het opereren op een markt. Voor zover deze gegevens zijn verkregen bij marktconform opereren op een open markt is daar niets op tegen. Anders komt de zaak te liggen als het gaat om het gebruik van gegevens die door de overheid zijn verkregen bij de uitoefening van haar publieke taak. Deze gegevens vertegenwoordigen een grote waarde. Zo werd in 2000 de totale economische waarde van overheidsinformatie in de toenmalige Europese lidstaten op 68 miljard euro geschat (Commercial exploitation of Europe’s public sector information, studie in opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen). De beschikbaarheid van deze gegevens kan voor overheidsorganisaties die op een markt actief zijn, gepaard gaan met een vorm van oneigenlijk concurrentievoordeel. Deze organisaties verzamelen immers voor de uitvoering van hun publieke taak gegevens, die soms niet voor derden in een dergelijke vorm beschikbaar (mogen) zijn. Dergelijke bestanden kunnen persoonsbestanden zijn. Het kunnen ook meer feitelijke bestanden zijn, zoals geologische informatie over bodemschatten. Met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie geldt sinds 1 januari 2004 de Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Richtlijn 2003/98/EG, PbEG L 345/90). Deze richtlijn strekt ertoe een algemeen kader tot stand te brengen voor de voorwaarden voor het hergebruik van overheidsdocumenten. Indien een overheid van oordeel is dat documenten mogen worden hergebruikt, dienen deze op eerlijke, evenredige en niet-discriminatoire voorwaarden ter beschikking te worden gesteld voor hergebruik. De implementatie van deze richtlijn heeft plaatsgevonden door middel van een wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Staatsblad 2006, 25). In artikel 10, tweede lid, van de hiervoor genoemde richtlijn is geregeld dat bij hergebruik door een openbaar lichaam voor een ander doel dan de eigen publieke taak dezelfde vergoeding en dezelfde voorwaarden gelden als voor andere gebruikers. Dit non-discriminatieverbod is als art. 11f in de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen. Deze bepaling heeft alleen betrekking op gegevens die openbaar zijn op grond van een wettelijke regeling. Het is mogelijk dat een overheidsorganisatie gegevens die in het kader van de publieke taak zijn verkregen, gebruikt voor andere, commerciële activiteiten zonder dat deze gegevens openbaar zijn of zijn geworden. Voor die situatie bevat het onderhavige wetsvoorstel een

¹¹⁰ Handelingen II 2008/09, 64, p. 5137.

aanvulling op de Wet openbaarheid van bestuur: gegevens die in het kader van de publieke taak zijn verkregen, mogen alleen voor andere activiteiten worden gebruikt indien die gegevens ook aan derden beschikbaar kunnen worden gesteld. Deze gegevens moeten dan onder dezelfde voorwaarden aan derden ter beschikking worden gesteld als de voorwaarden die gelden voor het eigen gebruik.’¹¹¹

En verder bij het artikelsgewijs commentaar bij artikel 25i:

‘Onderdeel c bevat een uitzondering voor gegevens die de overheidsorganisatie heeft verkregen in het kader van de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Zonder deze uitzondering zou het voorschrift om de integrale kostprijs in rekening te brengen ook van toepassing zijn indien de economische activiteit bestaat uit de verstrekking van gegevens of gegevensbestanden als hier bedoeld. Dit zou echter niet passen in het overheidsbeleid inzake de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Het streven van het kabinet is er juist op gericht om de beschikbaarheid van overheidsinformatie, juist ook voor het bedrijfsleven, te bevorderen en exploitatie tegen integrale kostprijs zou dit doorkruisen. Dit onderdeel strekt ertoe te bewerkstelligen dat het wetsvoorstel markt en overheid geen belemmering vormt voor de verdere ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de beschikbaarheid van overheidsinformatie.’¹¹²

Bij het artikelsgewijs commentaar bij artikel 25k is tenslotte het volgende opgemerkt:

‘Deze bepaling bepaalt dat in het kader van de publieke taak verkregen gegevens alleen voor andere economische activiteiten dan voor de uitvoering van een publieke taak mogen worden gebruikt indien deze gegevens ook aan derden beschikbaar kunnen worden gesteld. Indien derden betrokken zijn geweest bij het opstellen of het verzamelen van de gegevens, zal het auteursrecht dat deze derden daardoor hebben, in ieder geval overgedragen moeten zijn aan de desbetreffende overheidsorganisatie, of moet toestemming verkregen zijn om de gegevens aan (andere) derden ter beschikking te stellen. Als dat niet is gebeurd, kan de overheidsorganisatie de gegevens niet aan derden overdragen. Er kan zich daarnaast de situatie voordoen dat geheimhouding is voorgeschreven in de specifieke regeling op grond waarvan het bijzondere of uitsluitende recht is verleend, of dat deze voortvloeit uit algemene geheimhoudingsbepalingen. Ook kan de Wet bescherming persoonsgegevens in de weg staan aan beschikbaarstelling van de gegevens aan derden. Het is denkbaar dat de overheidsorganisatie in deze gevallen de gegevens op

¹¹¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, p. 14-15.

¹¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, p. 38.

zich kan gebruiken voor andere, dat wil zeggen commerciële activiteiten. Maar indien het de overheidsorganisatie niet vrij staat die gegevens aan derden beschikbaar te stellen, zou dat een ongelijk speelveld creëren. Deze bepaling voorkomt dit.’¹¹³

Op grond van het voorgaande kan het volgende worden geconcludeerd met betrekking tot gegevensverstrekking door de overheid, meer in het bijzonder betreffende het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie door de gemeente. Het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie aan derden ten behoeve van hergebruik van die gegevens voor economische activiteiten mag en wordt zelfs gestimuleerd door de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Op grond van deze richtlijn, die in de Wob is geïmplementeerd, moet de gemeente voor hetzelfde soort hergebruik dezelfde voorwaarden stellen. In aanvulling op de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie bepaalt het wetsvoorstel Markt en Overheid, dat de overheid zelf alleen gegevens uit haar registraties mag hergebruiken, indien die gegevens ook aan derden kunnen worden verstrekt ten behoeve van het verrichten van marktactiviteiten. De gemeente moet op grond van de richtlijn gestimuleerd worden om dit tegen zo laag mogelijke prijs te doen. Het in het wetsvoorstel Markt en Overheid opgenomen voorschrift van de integrale kostprijs geldt daarom niet voor gegevensverstrekking.

Met betrekking tot het door de gemeente aanbieden op de markt van producten en diensten, die met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie zijn gemaakt geldt het volgende. Het wetsvoorstel beoogt oneerlijke concurrentie tegen te gaan en ziet meer in het bijzonder op de economische machtspositie die de overheid kan hebben op grond van haar bijzondere hoedanigheid. Wanneer de gemeente met de gegevens die zij in haar hoedanigheid als overheid bezit economische activiteiten ontplooit, kan dit tot concurrentieverstoring leiden. Meer concreet: wanneer de gemeente met de gegevens uit de WOZ-administratie producten en diensten ontwikkelt (zoals het maken van taxatierapporten voor banken) die zij in concurrentie met (potentiële) particuliere derden aanbiedt op de markt, moet de voorrangpositie die de gemeente heeft geëlimineerd worden.

Derden moeten onder dezelfde voorwaarden en condities kunnen beschikken over de gegevens die worden gebruikt om de producten en diensten aan te bieden. Als de gemeente bijvoorbeeld taxatierapporten wil verkopen, moet de gemeente de gegevens die zij daarvoor uit haar

¹¹³ *Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, p. 40.*

administratie gebruikt onder dezelfde voorwaarden en prijzen ter beschikking stellen aan derden (bijvoorbeeld taxatiebureaus) als zij intern doet. Levert de gemeente intern gratis oppervlaktegegevens of gegevens over de staat van onderhoud, dan moet zij deze gegevens ook gratis leveren aan de genoemde taxatiebureaus.

Tevens mag zij bij het leveren van deze gegevens niet in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel. De gemeente mag dus niet besluiten aan het ene taxatiebureau wel en aan het andere bureau niet te leveren. Wanneer het de gemeente vanwege andere regelingen (zoals de Wbp of bepalingen inzake de geheimhoudingsplicht) niet is toegestaan de gegevens te leveren aan derden, dan mag zij deze gegevens ook niet gebruiken voor eigen economische activiteiten.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het vragen van vergoedingen en prijzen voor de verstrekking van gegevens en producten.

Overig

Door de regering is toegezegd, dat een handreiking zal worden opgesteld, waarin aandacht zal worden besteed aan de begrippen 'economische activiteiten' en 'dienst van algemeen economisch belang' en aan de berekening van de integrale kostprijs.¹¹⁴

Met betrekking tot het toezicht door de NMa is opgemerkt, dat deze op grond van het wetsvoorstel geen boetes mag opleggen, omdat dit niet past binnen de interbestuurlijke verhoudingen. Daarom wordt in het wetsvoorstel volstaan met een last onder dwangsom.¹¹⁵

Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en is nu in behandeling bij de Eerste Kamer.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 354, nr. 3, p. 28-32 en 36, *Kamerstukken II 2007/08*, 31354, nr. 6, p. 17-18 en 22-24 en *Handelingen II 2008/09*, 64, p. 5136-5137.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 354, nr. 3, p. 20 en 42, *Kamerstukken II 2007/08*, 31354, nr. 6, p. 21 en 23 en *Handelingen II 2008/09*, 64, p. 5138.

4.9. Jurisprudentie

Met betrekking tot het verstrekken van gegevens op grond van artikel 40 van de Wet WOZ of op grond van de Wob is een aantal uitspraken bekend.

Allereerst heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 17 september 2003 uitspraak gedaan in een geschil over de vraag welke regeling bij het verstrekken van WOZ-gegevens voorgaat; de Wob of artikel 40 van de Wet WOZ.¹¹⁶ Nadat de Rechtbank had geoordeeld dat de Wob voorgaat, heeft de Afdeling dit vonnis vernietigd. De Afdeling overweegt dat artikel 40 van de Wet WOZ een *lex specialis* is ten opzichte van de Wob (die '*lex generalis*' is) en dat de *lex specialis* voorgaat. Artikel 40 van de Wet WOZ is volgens de Afdeling een regeling die specifiek op de bescherming van het waardegegeven als belastinggegeven is toegesneden en bovendien een uitputtende regeling is inzake openbaarmaking en geheimhouding. De gemeente heeft zich ten aanzien van het verstrekken van WOZ-gegevens derhalve terecht beroepen op artikel 40 van de Wet WOZ en bepaalde gegevens niet verstrekt aan de verzoeker. Verder oordeelt de Afdeling dat met artikel 40 van de Wet WOZ uitdrukkelijk is beoogd dat openbaarheid geen regel zal zijn, omdat het waardegegeven een element is dat een rol speelt bij de vaststelling van een belastingschuld, en daarmee als privacygevoelig geldt. Dit blijkt volgens de Afdeling ook uit de wetsgeschiedenis.

Ook met betrekking tot de praktische toepassing van artikel 40 van de Wet WOZ zijn uitspraken gedaan. Zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling, dat de gevraagde gegevens alleen kunnen worden verstrekt aan degene te wiens aanzien de WOZ-beschikking is genomen.¹¹⁷

Een andere uitspraak van de Afdeling van diezelfde dag is bekender.¹¹⁸ Het gaat hier om het geschil tussen de gemeente Renkum en de Vereniging WOZ-gedupeerden. De Vereniging had diverse gegevens opgevraagd bij de gemeente en de gemeente had niet alle gevraagde gegevens verstrekt en had zich hierbij onder andere beroepen op artikel 40

¹¹⁶ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 september 2003, nr. 200300659/1, *LJN AK4040*, *Belastingblad* 2003, p. 1301, *FED* 2004/9.

¹¹⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 augustus 2004, nr. 200307912/1, *LJN AQ6644*.

¹¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 augustus 2004, nr. 200306466/1, *LJN AQ6645*, *Belastingblad* 2004, p. 998.

van de Wet WOZ. De Afdeling overweegt dat artikel 40 van de Wet WOZ alleen ziet op het verstrekken van waardegegevens en niet op overige, algemene gegevens, die wellicht wel zijn gebruikt of relevant zijn in het kader van de waardebeoordeling. Een lijst met waardeklassen is zo'n algemeen gegeven. Op deze algemene gegevens is de Wob wel van toepassing.

Wanneer niet een Wob-verzoek is gedaan door de aanvrager, maar een verzoek op grond van de Wet WOZ zelf, komt een geschil hierover bij de belastingrechter terecht. Ter illustratie noemen we een arrest van de Hoge Raad van 21 april 2006 over de toepassing van artikel 40 van de Wet WOZ.¹¹⁹ In dit arrest oordeelt de Hoge Raad dat de verzoeker zelf de panden moet aanwijzen waarvan hij de WOZ-waarde wil hebben. De verzoeker in casu had wel de WOZ-waarde aangevraagd, maar vond dat de heffingsambtenaar maar moest bepalen van welke woningen. Overigens oordeelde de Hoge Raad dat de gemeente de verzoeker in zo'n geval wel in de gelegenheid moet stellen het verzuim te herstellen.

4.10. Conclusie

Op grond van dit hoofdstuk kan het volgende geconcludeerd worden. Het uitgangspunt van de Wet WOZ is geheimhouding van de gegevens die zijn verzameld in het kader van de uitvoering van de wet. Bovendien geldt er een doelbinding. Dit betekent, dat WOZ-gegevens alleen verstrekt mogen worden met een wettelijke grondslag.

Er zijn twee wettelijke grondslagen met betrekking tot de verstrekking van WOZ-gegevens. Allereerst zijn in de Wet WOZ zelf een aantal grondslagen voor verstrekking opgenomen. In de tweede plaats biedt de Wob de wettelijke grondslag om niet-waardegegevens te verstrekken.

Overigens kunnen belanghebbenden ook tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure inzage krijgen in WOZ-gegevens, indien en voor zover deze gegevens zich in het dossier bevinden. Deze derde grondslag wordt hierna buiten beschouwing gelaten, omdat de verstrekking in een heel specifiek kader plaatsvindt, namelijk in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure. Deze vorm van inzage is niet relevant voor het mogelijke breder gebruik van WOZ-gegevens zoals omschreven in hoofdstuk 2.

¹¹⁹ Hoge Raad 21 april 2006, nr. 41 185, *LJN AW2326, Belastingblad 2006, p. 572, BNB 2006/231, VN 2006/21.2.*

Uit het onderzoek blijkt, dat bij het verstrekken van gegevens onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende soorten gegevens, namelijk WOZ-waardegegevens en overige WOZ-gegevens. Hieronder wordt per soort gegevens samengevat welke juridische mogelijkheden er voor verstrekking zijn.

WOZ-waardegegevens

De WOZ-waardegegevens mogen slechts verstrekt worden, indien en voor zover de Wet WOZ zelf hiervoor ruimte biedt. Op dit moment kunnen waardegegevens alleen verstrekt worden aan de wettelijke afnemers, aan de rechthebbenden, aan medebelanghebbenden en aan personen met een gerechtvaardigd belang uit hoofde van de belastingheffing te hunnen aanzien.

In het kader van de Basisregistratie WOZ worden waardegegevens verstrekt aan afnemers, indien en voor zover zij een wettelijke bevoegdheid hebben de WOZ-waarde te gebruiken. Dat betekent dat de bevoegdheid moet zijn toegekend op grond van een wet of wettelijke regeling. Die bevoegdheid kan worden gegeven ten behoeve van belastingheffing (zoals de inkomstenbelasting), maar ook ten behoeve van niet-fiscale doeleinden. De staatssecretaris van Financiën heeft bijvoorbeeld toegezegd om ten behoeve van het voorkomen of bestrijden van vastgoedfraude de WOZ-waarde voor meer instanties opvraagbaar te maken.

Voorlopig voorziet alleen artikel 40 van de Wet WOZ, in combinatie met de Instructie gerechtvaardigd belang van de Waarderingskamer, in gegevensverstrekking aan derden (anderen dan de afnemers, rechthebbenden en medebelanghebbenden). De waardegegevens worden slechts verstrekt, indien de aanvrager een fiscaal belang heeft bij de verstrekking. Bovendien is in de Instructie gerechtvaardigd belang een maximum gesteld aan het aantal te verstrekken gegevens.

Overige WOZ-gegevens

Voor de overige WOZ-gegevens geldt de Wob als kader. Het uitgangspunt van de Wob is openbaarheid. De gevraagde gegevens moeten in principe dus verstrekt worden. Hierop zijn wel belangrijke uitzonderingen geformuleerd, waaronder de uitzondering voor privacygevoelige of persoonsgegevens. Uit Wob- en WOZ-jurisprudentie blijkt in welke gevallen de gemeente terecht heeft geweigerd gegevens te verstrekken met een beroep op deze uitzonderingen. Daarnaast geven de Wbp en de

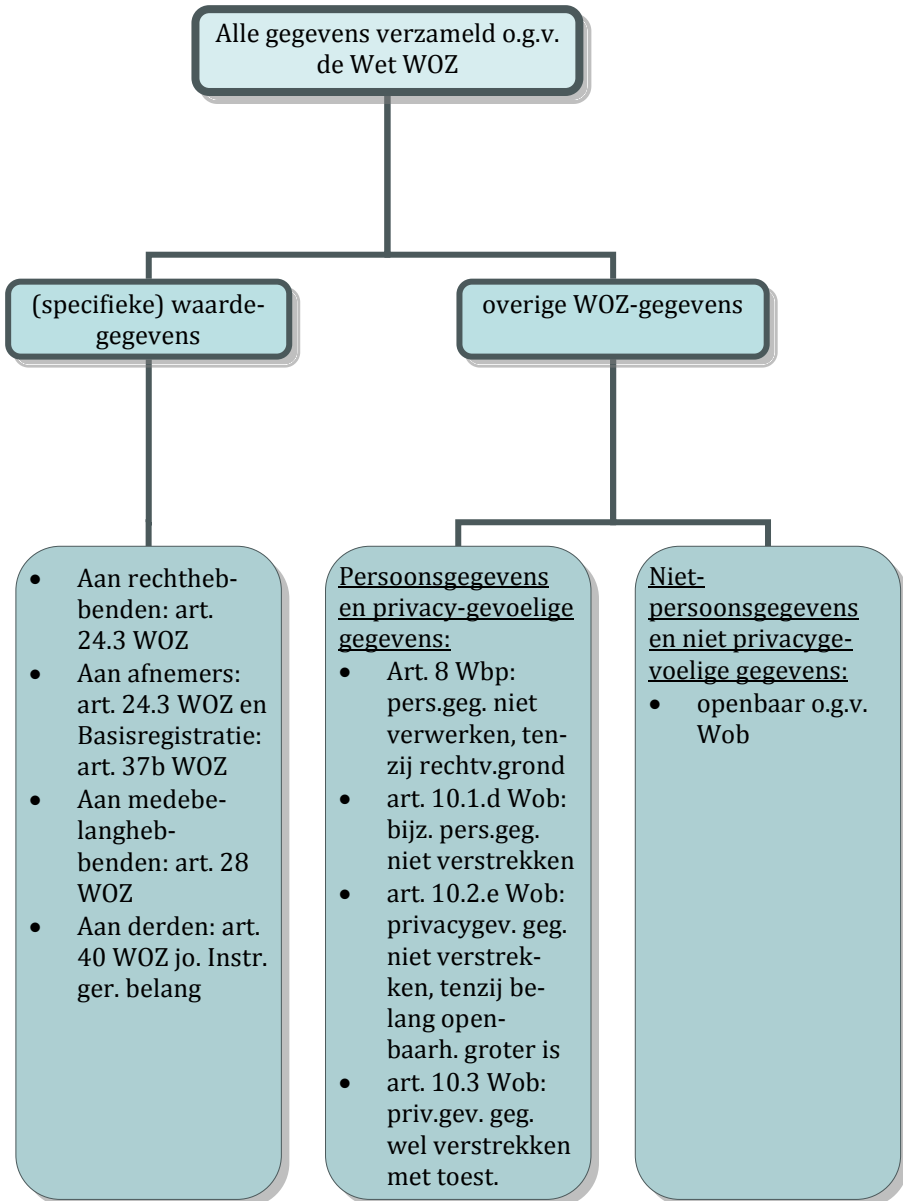
diverse handreikingen van het CBP een nadere invulling aan het begrip 'persoonsgegevens'. Kort samengevat zijn gegevens persoonsgegevens, indien ze informatie geven over een natuurlijke persoon en deze natuurlijke persoon aan de hand van de gegevens identificeerbaar is.

Op grond van de Wbp mogen persoonsgegevens niet worden verstrekt zonder uitdrukkelijke rechtvaardigingsgrond, tenzij de betrokkene zelf hier toestemming voor geeft. Op dit moment bestaat voor de verstrekking van persoonsgegevens uit de WOZ-administratie (aan anderen dan de wettelijke afnemers) alleen de rechtvaardigingsgrond van het voldoen aan een verzoek om informatie op grond van de Wob. Hierbij moet door de gemeente een afweging worden gemaakt tussen het belang van de openbaarheid en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Alleen als het belang van de openbaarheid zwaarder weegt, mogen de persoonsgegevens worden verstrekt.

Echter, niet alle overige WOZ-gegevens zijn aan te merken als persoonsgegevens. Gegevens die een algemeen karakter hebben, zoals gegevens over de indeling in waardeklassen of algemeen bekende grondprijzen, zijn bijvoorbeeld geen persoonsgegevens. Ook gegevens op een geaggregeerd niveau – bijvoorbeeld op postcodegebied - vallen meestal niet onder het begrip persoonsgegevens. Deze gegevens kunnen zonder nadere afweging worden verstrekt op grond van de Wob. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat gegevens over de gemiddelde WOZ-waarde in een bepaald postcodegebied niet geheim gehouden hoeven te worden.

Samenvatting in diagram

In onderstaand diagram is het voorgaande samengevat:



Hergebruik van WOZ-gegevens voor marktactiviteiten

Naast het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie, kan de gemeente deze gegevens ook gebruiken voor het maken van nieuwe producten of het aanbieden van bepaalde diensten. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van taxatierapporten, die de gemeente vervolgens verstrekt aan banken. Ook derden zouden die WOZ-gegevens kunnen gebruiken voor het verrichten van economische activiteiten. Hypotheekverstrekkers en verzekeraars zouden hiermee bijvoorbeeld nieuwe producten kunnen ontwikkelen.

In aanvulling op de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie en de Wob geeft het wetsvoorstel Markt en Overheid regels voor het gebruiken van overheidsinformatie voor economische activiteiten door de overheid zelf. In artikel 25k van dat wetsvoorstel is bepaald, dat de gemeente alleen diensten en producten mag aanbieden, indien de hiervoor gebruikte overheidsgegevens ook aan derden ter beschikking gesteld kunnen worden. Gegevens die niet openbaar zijn of die geheimgehouden moeten worden, mogen door de gemeente dus niet gebruikt worden voor het vervaardigen van producten en/of diensten.

Het wetsvoorstel is overigens nog niet aangenomen. In het volgende hoofdstuk wordt dit wetsvoorstel in samenhang met de (Europese en Nederlandse) mededingingsregels, de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie en de intellectuele eigendomsrechten besproken. Daarbij wordt ingezoomd op de vraag of, en zo ja welke, vergoeding door de overheid mag worden gevraagd voor het hergebruik en de producten die met behulp van die gegevens zijn gemaakt.

5. Verstrekken tegen een vergoeding

5.1. Inleiding

Ervan uitgaande dat verstrekking van WOZ-gegevens juridisch gezien mogelijk is, is een vervolgvraag of de gemeente voor die verstrekking een vergoeding mag vragen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het vragen van een vergoeding of prijs voor het verstrekken van overheidsinformatie past binnen het beleid en het recht dat geldt in Nederland en de Europese Unie.

5.2. Europese Unie

5.2.1. Groenboek Europese Commissie

In 1998 verscheen het Groenboek van de Europese Commissie.¹ Hierin wordt het belang van de verkrijgbaarheid van overheidsinformatie benadrukt. Zo wordt overwogen dat de verkrijgbaarheid van overheidsinformatie essentieel is voor de verwezenlijking van het vrije verkeer van diensten en arbeid, de interne markt, het EU-burgerschap en de integratie van mensen binnen de Europese Unie. Verder wordt overwogen dat informatie- en communicatietechnologie, zoals internet, een steeds belangrijker rol gaat spelen bij de verkrijgbaarheid, toegankelijkheid en verspreiding van overheidsinformatie. Met betrekking tot het vragen van een vergoeding voor de overheidsinformatie wordt in het Groenboek opgemerkt, dat bij het prijsbeleid drie belangen spelen:

1. een betaalbare toegang voor iedereen;
2. exploitatiemogelijkheden; en
3. eerlijke concurrentie.

Informatie die essentieel is voor de uitoefening van democratische rechten moet volgens de Europese Commissie gratis worden verstrekt. De Europese Commissie constateert dat in de diverse lidstaten verschillende regels, gebruiken en procedures gelden en dat dus verschillend wordt omgegaan met de openbaarheid en verkrijgbaarheid van overheidsinformatie.

5.2.2. EG-Richtlijn hergebruik overheidsinformatie

De Richtlijn hergebruik overheidsinformatie² beoogt het hergebruik van overheidsinformatie voor andere doelen dan de uitvoering van een wettelijke of publieke taak te bevorderen. Dit kan volgens artikel 5 van

¹ COM 1998, 585.

² Richtlijn 2003/98/EG.

de considerans bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid binnen de Europese Unie. De Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wob.³ Zie in dit verband ook de paragrafen 4.4.6 en 5.3.2.

Gegevens die openbaar zijn, of openbaar zijn gemaakt met toepassing van de Wob en waarop geen intellectuele eigendomsrechten (zoals auteursrecht en databankenrecht, zie paragraaf 5.3.4) zijn voorbehouden, kunnen zonder nadere voorwaarden worden hergebruikt door een ieder. In dat geval is dus geen toestemming nodig voor hergebruik. Indien de overheid echter intellectuele eigendomsrechten heeft voorbehouden op de informatie, is wel toestemming nodig voor hergebruik. Hiertoe kan de hergebruikprocedure van hoofdstuk V-A van de Wob worden doorlopen. Bij het verlenen van toestemming voor hergebruik kan het overheidsorgaan nadere voorwaarden stellen en een vergoeding vragen.

Met betrekking tot het vragen van een vergoeding voor het toestaan van hergebruik van overheidsinformatie bepaalt artikel 6 van de Richtlijn, dat de maximumvergoeding die mag worden gevraagd bestaat uit de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Uit artikel 14 van de considerans blijkt vervolgens, dat de openbare lichamen ook een lagere of geen vergoeding mogen vragen en dat de lidstaten hun openbare lichamen moeten stimuleren om ten hoogste de marginale kosten van vermenigvuldiging en verspreiding in rekening te brengen. In artikel 19 van de considerans is bovendien nog bepaald dat er verschillende tarieven mogen worden gevraagd, naargelang de afnemer de informatie commercieel of niet-commercieel hergebruikt.

Wanneer een openbaar lichaam overheidsinformatie hergebruikt voor commerciële activiteiten, die niet binnen haar publieke taak vallen, geldt voor dit hergebruik dezelfde vergoeding als voor andere gebruikers (artikel 10, tweede lid van de Richtlijn).

De voorwaarden voor hergebruik moeten duidelijk en voor het publiek toegankelijk zijn. Publicatie van overheidsinformatie op internet wordt gestimuleerd door de Richtlijn (artikel 3).

In artikel 21 van de considerans en in artikel 4 van de Richtlijn zelf tenslotte is bepaald dat de uitvoering en toepassing van deze richtlijn in

³ *Stb.* 2006, 25.

overeenstemming met de beginselen van de bescherming van persoonsgegevens moet geschieden.

Gezien het voorgaande past het vragen van een vergoeding voor het hergebruiken van WOZ-gegevens voor andere dan de oorspronkelijke doeleinden binnen het Europese recht. De maximumvergoeding die zou mogen worden gevraagd bestaat uit de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen, hoewel de gemeente volgens de Richtlijn gestimuleerd moet worden om een lagere vergoeding te vragen.

5.2.3. Mededingingsregels

In Europa en in Nederland zijn mededingingsregels opgesteld, om kartels, prijsafspraken, oneerlijke concurrentie en te hoge prijzen voor consumenten tegen te gaan.⁴ De Europese mededingingsregels zien op de mededinging op de gemeenschappelijke (Europese) markt. Zo kan een onderneming te maken krijgen met het verbod op misbruik van een economische machtspositie op de gemeenschappelijke markt (artikel 82 EG-Verdrag). De Nederlandse mededingingsregels zien op de mededinging op de Nederlandse markt. Een onderneming kan te maken krijgen met het verbod op misbruik van een economische machtspositie op de Nederlandse markt (artikel 24 Mededingingswet). De hiervoor genoemde mededingingsregels zijn van toepassing op ondernemingen die in concurrentie treden met elkaar. Ook overheden kunnen als onderneming optreden en concurreren met private ondernemingen. Daarnaast gelden er op grond van het Europese mededingingsrecht ook regels voor overheden die optreden als overheid, maar daarbij de mededinging op de gemeenschappelijke (Europese) markt nadelig beïnvloeden.

Mededingingsregels voor de overheid als onderneming

Bij het uitvoeren van economische activiteiten door de overheid op de Europese markt is onder andere artikel 82 van het EG-Verdrag van toepassing. Het Hof van Justitie van de EG verstaat onder economische activiteiten: activiteiten van industriële of commerciële aard, bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op de markt.⁵ Volgens Ger-

⁴ In het kader van dit onderzoek zijn met name de artikelen 82 (misbruik machtspositie) en 86 (staatssteun) van het EG-Verdrag en Verordening 1/2003 van belang.

⁵ Hof van Justitie van de EG 16 juni 1987, nr. 118/85, zie ook A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p. 32.

brandy en Hessel is de invulling van het begrip economische activiteit in de jurisprudentie van het Europese Hof de volgende⁶:

- Betaling en het dragen van financiële risico's duidt op economische activiteiten;
- Daadwerkelijke concurrentie betekent meestal dat sprake is van economische activiteiten;
- Als de activiteiten ook door private partijen kunnen worden uitgeoefend is sprake van economische activiteiten;
- Het hebben van winstooismerk of het vragen van een vergoeding is niet noodzakelijk;
- Economische activiteiten vinden niet alleen plaats in de klassieke economische sectoren.

Volgens Gerbrandy en Hessel is geen sprake van economische activiteiten bij activiteiten die neerkomen op het uitoefenen van publieke taken die voortkomen uit de aard van de soevereiniteit van de staat en bij activiteiten die van zuiver sociale aard zijn.⁷

Op grond van artikel 82 van het EG-Verdrag is bij het uitvoeren van economische activiteiten op de Europese markt het misbruik maken van een machtspositie verboden. Er is sprake van een machtspositie, indien een onderneming in staat is de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de relevante markt te verhinderen, omdat ze zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, afnemers en consumenten kan gedragen.⁸ Het hebben van een machtspositie is op zich niet verboden. Wel is het misbruik maken van die positie verboden, omdat hierdoor de eerlijke mededinging wordt belemmerd. Misbruik van een economische machtspositie kan bestaan in uitbuiting (oneerlijke prijzen, voorwaarden en handelspraktijken), uitsluiting (concurrentie uitsluiten door bijvoorbeeld te lage prijzen of oneerlijke voorwaarden te hanteren, door te weigeren te leveren, door prijsdiscriminatie en door bindingscontracten zoals vaste klantenkorting) en kruissubsidie (bijvoorbeeld het gebruiken van inkomsten uit niet-ondernemingsactiviteiten voor de ondernemingsactiviteiten en het gebruik van een betrouwbare (overheids-)naam).⁹ Wanneer de overheid

⁶ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p. 37-42.

⁷ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p.57-58.

⁸ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p. 159.

⁹ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p. 164-166.

een economische machtspositie bezit, bestaat met name het risico van kruissubsidie.

De Nederlandse tegenhanger van artikel 82 van het EG-Verdrag is artikel 24 van de Mededingingswet. Dit artikel wordt op dezelfde manier ingevuld als artikel 82 van het EG-Verdrag, met dien verstande dat artikel 24 Mededingingswet van toepassing is op verstoringen van de mededinging op de Nederlandse markt.

Bij overtreding van bovengenoemde artikelen kan aan de overtreder een boete worden opgelegd. In Nederland wordt dit gedaan door de NMa. Uiteraard dient ook de verboden gedraging te worden gestaakt. Dit kan de NMa afdwingen door een bindende aanwijzing tot naleving of een last onder dwangsom op te leggen.¹⁰

In uitzonderingsgevallen zijn de artikelen 82 van het EG-Verdrag en 24 van de Mededingingswet niet van toepassing. Een belangrijke uitzondering in dit kader zijn de diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Het begrip DAEB is reeds onder 4.8.3 nader toegelicht.

Mededingingsregels voor de overheid als overheid

Het Europese mededingingsrecht is niet alleen van toepassing op het optreden van de overheid als onderneming, maar ook op het optreden van de overheid als overheid, indien hierdoor de mededinging op de Europese markt wordt beperkt. Het betreffende wetsartikel is artikel 86, eerste lid van het EG-Verdrag:

De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van dit Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 12 en 81 tot en met 89.

Artikel 86 wordt altijd toegepast in combinatie met een ander verbodsartikel, meestal met artikel 82 (verbod op misbruik van een economische machtspositie). Uit deze combinatie volgt dat overheden, ten aanzien van openbare bedrijven en ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten toekennen, geen maatregelen mogen nemen die leiden tot de situatie dat die bedrijven misbruik maken van een economische machtspositie.

¹⁰ Zie artikel 56 van de Mededingingswet.

Uitsluitende en bijzondere rechten zijn in de Transparantierichtlijn gedefinieerd en zijn rechten die door de lidstaat aan één of enkele ondernemingen worden verleend bij besluit, waarbij voor die onderneming(en) het recht wordt voorbehouden binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen. Intellectuele eigendomsrechten vallen niet onder de uitsluitende of bijzondere rechten.¹¹ Voorbeelden van uitsluitende en/of bijzondere rechten zijn het recht om post te bezorgen binnen een bepaald gebied, het recht om openbaar vervoer te verzorgen in een bepaald gebied of het recht om het afval op te halen in een bepaald gebied.

Door het toekennen van bijzondere of uitsluitende rechten aan een onderneming, verkrijgt die onderneming een economische machtspositie. Het hebben van een economische machtspositie is niet verboden, maar het misbruik maken van die positie (waardoor de mededinging negatief wordt beïnvloed) wel. Voorbeelden van misbruik zijn de hierboven reeds genoemde vormen van uitbuiting, uitsluiting en kruissubsidie. Situaties waarin het Hof van Justitie van de EG oordeelde dat sprake was van een dergelijk misbruik zijn het Höfner-arrest¹² en het arrest Porto di Genova¹³. Bij het Höfner-arrest had de overheid een exclusief recht toegekend op arbeidsbemiddeling van hoger opgeleid personeel. Dat bedrijf kon niet aan de vraag naar hoger personeel voldoen, maar tegelijkertijd mochten andere bedrijven (die eventueel wel aan de vraag konden voldoen) geen hoger personeel bemiddelen. Dit leverde misbruik van een machtspositie op. Omdat ook personeel uit andere lidstaten voor de bemiddeling in aanmerking kwam, was sprake van economische activiteiten op de Europese markt en was artikel 86 EG-verdrag dus van toepassing. In het arrest Porto di Genova was aan de Italiaanse havencorporaties het exclusieve recht toegekend voor laad- en loswerkzaamheden in de haven van Genua. Het misbruik van de ontstane machtspositie bestond volgens de rechter uit het vragen van onbillijke prijzen en voorwaarden en uit prijsdiscriminatie. Voor ondernemingen waaraan uitsluitende of bijzondere rechten zijn toegekend, openbare ondernemingen en ondernemingen waaraan de overheid een taak van algemeen economisch belang heeft toegekend, gelden ook gedragsregels en voorschriften ingevolge de Europese Transparantierichtlijn¹⁴. Deze richtlijn is verwerkt in de Nederlandse

¹¹ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 2004, p. 231-232.

¹² Hof van Justitie van de EG 23 april 1991, nr. C-41/90.

¹³ Hof van Justitie van de EG 10 juli 1991, nr. C-179/90.

¹⁴ Richtlijn 2000/52/EG.

Mededingingswet. De richtlijn houdt onder andere een plicht tot gescheiden boekhouding in. Deze ondernemingen hebben dus één boekhouding voor de activiteiten die verband houden met de publieke taak en één boekhouding voor de overige marktactiviteiten.

Een Nederlandse pendant van artikel 86 EG-verdrag bestaat nog niet. Hierin kan het wetsvoorstel Markt en Overheid (zie 4.8 en 5.3.3) evenwel verandering in brengen. Vooralsnog gelden de mededingingsregels voor overheden als overheid dus alleen voor situaties waarin de mededinging op de gemeenschappelijke Europese markt in het geding is.

Ook op de mededingingsregels voor de overheid als overheid geldt overigens de uitzondering voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB).

Toepassing mededingingsregels op gegevensverstrekking uit WOZ-administratie

Allereerst moet onderscheid gemaakt worden tussen het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie en het aanbieden van producten die met de gegevens uit de WOZ-administratie zijn gemaakt. Op het verstrekken van gegevens uit de overheidsregistraties zoals de WOZ-administratie zijn de Wet WOZ en de Wob van toepassing. Zie hiervoor de conclusie van het vorige hoofdstuk in paragraaf 4.10. Op het verlenen van toestemming voor hergebruik van WOZ-gegevens voor marktactiviteiten is de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie van toepassing. Zie hiervoor de paragrafen 4.4.6 en 5.2.2.

Wanneer de gemeente met behulp van de gegevens uit de WOZ-administratie producten maakt (zoals taxatierapporten) en die tegen betaling aanbiedt op de markt, verricht zij economische activiteiten. Zij biedt hiermee producten/diensten aan op de markt, terwijl private partijen deze diensten met dezelfde gegevens ook zouden kunnen aanbieden. Hierbij heeft de gemeente bovendien een economische machtspositie, nu zij de benodigde gegevens reeds bezit vanwege het uitvoeren van een publieke taak (namelijk het uitvoeren van de Wet WOZ). Tevens is het voor andere partijen moeilijker en/of duurder om aan de gegevens te komen dan voor de gemeente. Het bestaan van een economische machtspositie is op zich niet verboden. Wel is het misbruik maken van deze positie verboden, omdat hierdoor de mededinging wordt verstoord. Uitbuiting, uitsluiting en kruissubsidie is dus niet toegestaan. Dit betekent, dat de gemeente bij het aanbieden van producten, die gemaakt zijn met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie, eerlijke

en non-discriminatoire prijzen moet vragen, geen onbillijke voorwaarden mag stellen, niet mag kiezen aan wie ze wel en aan wie ze niet levert en geen kruissubsidiëring mag toepassen. Uit het verbod op kruissubsidiëring volgt, dat de gemeente het kostenvoordeel dat zij uit hoofde van haar hoedanigheid als overheid en als uitvoerder van de Wet WOZ niet mag gebruiken om lagere prijzen te hanteren.

Niet zeker is of op het maken van producten en/of het leveren van diensten met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie alleen de Nederlandse mededingingsregels van toepassing zijn, of dat ook de Europese regels van toepassing zijn. Voor toepassing van de Europese regels is vereist dat de economische activiteiten worden verricht op de gemeenschappelijke (Europese) markt. Wanneer het gaat om het aanbieden van taxatierapporten, is de vraag of ook buitenlandse ondernemingen zulke rapporten aanbieden of zouden kunnen aanbieden op de markt. Is dat het geval, dan is er een relatie met andere lidstaten en met het vrij verkeer van diensten, zodat de Europese regels van toepassing zijn. Is dat niet het geval, dan zijn alleen de Nederlandse mededingingsregels van toepassing.

Het antwoord op deze vraag is niet relevant voor de situatie dat de gemeente zelf optreedt als onderneming. Dan bestaat in ieder geval het verbod op misbruik van een economische machtspositie, namelijk ofwel op grond van artikel 82 van het EG-verdrag, ofwel op grond van artikel 24 van de Mededingingswet. Het antwoord op de vraag is slechts relevant voor de situatie dat de gemeente aan een onderneming of openbaar bedrijf het uitsluitende recht verleent om producten en/of diensten te leveren met behulp van haar WOZ-gegevens. In dat geval bestaat nu nog slechts de Europese verbodsbepaling van artikel 86 van het EG-verdrag. Voor de Nederlandse markt is zo'n bepaling er nog niet, alhoewel het wetsvoorstel Markt en Overheid (zie de paragrafen 4.8 en 5.3.3) hier verandering in kan gaan brengen. Dit wetsvoorstel omvat tevens gedragsregels voor de overheid voor het verrichten van marktactiviteiten, in aanvulling op de bestaande mededingingsregels en de Wob.

5.2.4. Conclusie Europese regels

Gezien het voorgaande wordt het verstrekken en hergebruiken van overheidsinformatie in Europa gestimuleerd. De maximale vergoeding die de overheid mag vragen voor het verlenen van toestemming voor hergebruik van de informatie bestaat volgens de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie uit de kosten van verzameling, productie, vernieuwingsvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen, hoewel de overheid volgens de Richtlijn gestimuleerd moet worden om een lagere vergoeding te vragen.

Indien de overheid met behulp van de gegevens uit overheidsregistraties (zoals de WOZ-administratie) producten of diensten ontwikkelt en aanbiedt op de markt, treedt zij op als onderneming en zijn mededingingsregels van toepassing. De overheid zou bij het aanbieden van dergelijke producten en diensten een economische machtspositie kunnen bezitten. De overheid kan bijvoorbeeld de enige zijn die over bepaalde informatie beschikt. Bij een dergelijk informatiemonopolie dreigt het gevaar van oneerlijke concurrentie. Misbruik van een economische machtspositie is verboden op grond van artikel 82 van het EG-verdrag (Europese markt) en artikel 24 van de Mededingingswet (Nederlandse markt). Uitbuiting, uitsluiting en kruissubsidie is niet toegestaan.

Ook indien de gemeente de producten en diensten niet zelf aanbiedt, maar een uitsluitend of bijzonder recht hiertoe toekent aan een onderneming of openbaar bedrijf, kunnen er mededingingsregels van toepassing zijn. In Europa zijn dit artikel 86 van het EG-Verdrag en de bepalingen in de Transparantierichtlijn. Via artikel 86 van het EG-Verdrag geldt wederom het verbod op misbruik van een economische machtspositie (verbod op uitbuiting, uitsluiting en kruissubsidiëring) en op grond van de Transparantierichtlijn gelden bepaalde gedragsregels. In Nederland bestaat een dergelijke wettelijke regeling nog niet, maar hierin kan verandering komen door het wetsvoorstel Markt en Overheid.

5.3. Nederland

5.3.1. Beleidsnota's

In 1997 is de Kabinetsnota "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie" verschenen.¹⁵ Hierin wordt allereerst overwogen dat het formuleren van een algemeen beleidskader voor het gebruik van ICT bij het vergroten van de externe toegankelijkheid van overheidsinformatie van groot belang is voor:

- het behouden en versterken van de betrokkenheid van de burger bij het democratische proces;
- het vergroten van het nut van de talrijke gegevensbestanden bij de overheid; en
- het scheppen van nieuwe kansen voor het bedrijfsleven.

In de kabinetsnota wordt een driedeling gemaakt in soorten overheidsinformatie:

1. basisinformatie van de democratische rechtsstaat;
2. bestuurlijke informatie die openbaar verkrijgbaar is op grond van de Wob;
3. elektronische gegevensbestanden van het bestuur.

Volgens het kabinet is de informatie bedoeld onder 1 principieel openbaar, is de informatie bedoeld onder 2 in beginsel openbaar en is de informatie bedoeld onder 3 als zodanig niet openbaar, tenzij het bestuursorgaan uit hoofde van een publieke taak iets doet met deze gegevens.

Het kabinet stelt in deze nota verder dat nog nader onderzoek gedaan moet worden naar de 'markt en overheid'-problematiek, naar de bescherming van persoonsgegevens en naar de zorgvuldigheid bij het verstrekken van overheidsinformatie.

In 2000 is de beleidslijn "Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" verschenen.¹⁶ Hierin wordt de vraag behandeld in hoeverre de snelle ICT-ontwikkeling noopt tot actualisering van het beleid inzake de toegankelijkheid tot en wetgeving over overheidsinformatie. Er worden diverse ontwikkelingen op dit terrein gesignaleerd,

¹⁵ *Kamerstukken II 1996/97*, 20644, nr. 30: "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie" van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

¹⁶ *Kamerstukken II 1999/00*, 26387, nr. 7: Beleidslijn "Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

zoals de invoering van de Databankenwet in 1999, de indiening van een wetsvoorstel voor de Wet bescherming persoonsgegevens, de instelling van de commissie Grondrechten in het digitale tijdperk en het aannemen van de Aanwijzingen Markt en Overheid.

Met betrekking tot de openbaarheid van overheidsinformatie wordt dezelfde driedeling in soorten informatie aangehouden als in de hiervoor genoemde kabinetsnota uit 1997. De basisinformatie van de democratische rechtsstaat wordt nu nader gedefinieerd. Hieronder valt volgens de beleidslijn:

- Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en besluiten in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, alsmede door Nederland gesloten verdragen;
- besluiten van internationale organisaties voor zover deze in Nederland rechtsgevolg hebben;
- rechterlijke uitspraken van Nederlandse gerechten;
- uitspraken van internationale gerechten, voor zover die in Nederland rechtskracht hebben;
- agenda's, verslagen en andere openbare stukken van vertegenwoordigende lichamen;
- officiële vertalingen van het onder 1 t/m 5 genoemde.

Deze informatie moet volgens de beleidslijn gratis raadpleegbaar te zijn en beschikbaar tegen de kostprijs van het medium. Verder moet deze informatie vrij van auteursrecht en databankrecht zijn en mogen er geen beperkingen worden gesteld aan het hergebruik.

Onder de tweede categorie overheidsinformatie valt volgens de beleidslijn informatie betreffende de bestuursvoering van het bestuursorgaan. Gegevens uit databanken zijn pas bestuursinformatie, voor zover deze een relatie hebben met bestuurlijk handelen. De vergoeding die het bestuursorgaan hiervoor mag vragen is gemaximeerd en bestaat uit de kostprijs van het vervaardigen van het medium (bijv. kopiekosten). Gebruik en hergebruik zijn in principe vrij, tenzij wettelijk anders is bepaald.

Onder de derde categorie overheidsinformatie valt volgens de beleidslijn de informatie die niet onder de eerste of tweede categorie valt:

- a. informatie waarop de Wob niet van toepassing is, omdat hiervoor een aparte regeling geldt;
- b. informatie die niet ziet op bestuurlijk handelen;
- c. software waarmee openbare informatie kan worden gelezen en bewerkt.

Met betrekking tot openbaarheid, de mogelijkheid van hergebruik en het vragen van een vergoeding of prijs wordt opgemerkt dat dit voor de informatie genoemd onder a in de betreffende aparte regeling bepaald kan worden, dat dit voor de informatie genoemd onder b door de overheid zelf bepaald mag worden en dat voor de informatie genoemd onder c de prijs wordt bepaald door de eigenaar van de software.

De Minister merkt op dat het uitgangspunt van beleid zou moeten zijn dat informatie die voortvloeit uit de kerntaken van de overheid niet door de overheid zelf vercommercialiseerd mag worden. Burgers en bedrijven moeten volgens hem het recht hebben openbare informatie vrij te gebruiken.

De Minister staat de volgende beleidslijn voor ogen met betrekking tot overheidsinformatie¹⁷:

- het primaire doel van overheidsbestanden zou voorop moeten blijven staan: het ondersteunen van de uitvoering van de aan overheidsorganen opgedragen publieke taken;
- overheidsbestanden moeten op verzoek zo ruim mogelijk beschikbaar zijn voor extern gebruik, uiteraard voor zover dat de analoge toepassing van de criteria van de Wob en van de Wet persoonsregistraties (straks Wet bescherming persoonsgegevens) niet in de weg staat;
- de beschikbaarstelling van overheidsbestanden aan derden dient op non-discriminatoire wijze en tegen uniforme prijzen plaats te vinden. Bij het hanteren van een uniforme prijs zou aan alle afnemers alleen de marginale kosten van de verstrekking van de gegevens in rekening moeten worden gebracht. (die marginale kosten zijn bijvoorbeeld de telefoontikken, de prijs van een floppy en ook de eventuele extra kosten van bewerkingen die nodig zijn om de gegevens te kunnen verstrekken, bijvoorbeeld voor het verwijderen van tot de persoon herleidbare gegevens);

¹⁷ Letterlijk overgenomen van p. 15-16 van de beleidslijn.

- voor het gebruik van overheidsbestanden zou daarenboven geen prijs voor een licentie mogen worden gevraagd, exploitatie door de overheid zelf wordt hierdoor uitgesloten;
- voor zover het nog nodig is aan het externe gebruik van bestanden condities te stellen (uit hoofde van het auteursrecht en het nieuwe databankenrecht), zouden deze alleen mogen dienen ter bescherming van nader te bepalen publieke belangen en ter bescherming van op de informatie rustende rechten van derden;
- tussen het gebruik van bestanden door andere overheidsorganen en het (al dan niet commercieel) gebruik door particulieren mag in beginsel geen onderscheid worden gemaakt.

In 2002 is het Rapport “Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie” verschenen.¹⁸ Dit onderzoeksrapport vloeit voort uit de hiervoor besproken beleidslijn uit 2000. In dit rapport worden de Wob, de Auteurswet (hierna: Aw) en de Databankenwet (hierna: Dw) in samenhang besproken. Tevens wordt gekeken naar gebruiksrechten in andere landen, naar kostenregimes voor overheidsinformatie en naar aansprakelijkheidsvraagstukken bij het verstrekken en exploiteren van overheidsinformatie.

Met betrekking tot de kostenregimes wordt in het rapport de volgende driedeling gemaakt:

1. informatie gemaakt binnen een bestuurstaak en ook verstrekt binnen een bestuurstaak: hierin staat het profijtbeginsel centraal en mogen maximaal de integrale kosten van de individuele dienstverlening worden verhaald;
2. informatie gemaakt binnen een bestuurstaak, maar verstrekt buiten een bestuurstaak: hiervoor geldt dat de kosten van het verzamelen van de informatie al zijn gedekt in het kader van de bestuurstaak, waardoor maximaal de verstrekingskosten mogen worden verhaald;
3. informatie gemaakt buiten een bestuurstaak en ook verstrekt buiten een bestuurstaak: dit betreft nevenactiviteiten van de overheid, mogelijk in concurrentie met derden, zodat minimaal de integrale kosten van verstrekking moeten worden berekend en bij concurrentie zelfs een reële marktprijs gevraagd moet worden.

¹⁸ M. Reinsma en H. van der Sluijs, *Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie*, (rapport in opdracht van het Ministerie van BZK), Den Haag: Directie Informatiebeleid Openbare Sector, december 2002.

Om de toegankelijkheid en bruikbaarheid van overheidsinformatie te vergroten, zou de informatie bedoeld onder 2 volgens het rapport openbaar (in de zin van de Wob) moeten zijn. Hiervoor zouden de overheden ook geen databankenrecht of auteursrecht mogen voorbehouden. Het gevolg hiervan is, dat deze informatie vrij wordt om verder te ver- of bewerken, zodat exploitatie van deze informatie mogelijk wordt. Op dit vrije gebruiksrecht zou alleen een uitzondering gemaakt kunnen worden door de overheid, indien dit in het openbaar belang is of indien dit dient ter bescherming van belangen van derden. Voor de verstrekking van de overheidsinformatie zou de overheid maximaal de verstrekingskosten mogen doorberekenen aan de verkrijger.

5.3.2. Specifieke wettelijke basis voor marktactiviteiten en vergoedingen

Voor sommige soorten informatie en voor bepaalde gegevens is bij of krachtens een wet bepaald dat deze aan derden verstrekt mogen worden en dat hiervoor een vergoeding gevraagd mag worden. Vaak is hierbij ook nog bepaald hoe hoog die vergoeding maximaal mag zijn.

Volgens Van Eechoud brengen de diverse openbaarheidsregels in zijn algemeenheid met zich mee, dat aan ieder die daarom vraagt informatie wordt verstrekt, tegen maximaal de verstrekingskosten.¹⁹ Hieronder volgt een aantal voorbeelden.

Informatie verstrekt op basis van artikel 40 Wet WOZ

Artikel 40 van de Wet WOZ luidt als volgt:

1. Op verzoek kan het waardegegeven van een bepaalde onroerende zaak door de in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar worden verstrekt aan een ieder die kan aantonen uit hoogte van de belastingheffing te zijnen aanzien een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verkrijging daarvan.
2. De in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar verstrekt uitsluitend aan degene te wiens aanzien een beschikking is genomen, op verzoek een afschrift van de gegevens die ten grondslag liggen aan de vastgestelde waarde.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de vergoeding die in rekening kan worden gebracht ter zake van de verstrekking van een waardegegeven aan derden.

¹⁹ Van Eechoud, 'Openbaarheid, exclusiviteit en markt: commercialisering van overheids-informatie', *Mediaforum* 1998/6.

In de parlementaire geschiedenis bij dit artikel is gesproken over het vragen van een vergoeding voor de verstrekking van WOZ-gegevens. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt:

*'In dit artikel is voorzien in een uitzondering op de verplichting tot geheimhouding, de zogenoemde beperkte openbaarheid. Voor de inhoud van het begrip beperkte openbaarheid verwijzen wij naar hetgeen daarover in het algemeen deel van deze memorie reeds is opgemerkt. De gemeenten kunnen een vergoeding in rekening brengen voor het verstrekken van het waardegegeven aan derden. Om te voorkomen dat prohibitief hoge tarieven worden vastgesteld zal er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een maximum worden gesteld aan het bedrag dat ter zake in rekening mag worden gebracht.'*²⁰

En in de MvA is nog opgemerkt:

*'Voorts zal ter zake van het in rekening brengen van een vergoeding voor de verstrekking van het waardegegeven aan derden inderdaad het uitgangspunt gelden dat gemeenten daarop geen winst maken.'*²¹

Uiteindelijk is geen algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid vastgesteld, zodat er geen maximum is verbonden aan de te vragen vergoeding. Wel blijkt uit de parlementaire geschiedenis, dat het de bedoeling van de wetgever is geweest, dat slechts een kostenvergoeding mag worden gevraagd en dat geen winst mag worden gemaakt.

In het kader van het wetsvoorstel, dat beoogt een nieuw artikel 40a in te voeren, waardoor bij a.m.v.b. derden kunnen worden aangewezen die de WOZ-waarde van woningen kunnen opvragen voor bij a.m.v.b. vastgestelde doeleinden²², is nogmaals overwogen dat voor het verstrekken van de gevraagde gegevens een vergoeding mag worden gevraagd.

²⁰ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 885, nr. 3, p. 59. Het betrof hier nog artikelnummer 41 in plaats van 40.

²¹ *Kamerstukken II 1993/94*, 22 885, nr. 6, p. 47.

²² Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, tezamen met bijbehorende memorie van toelichting, advies van de Raad van State en nader rapport te downloaden van <www.minfin.nl>.

In het artikelsgewijze commentaar wordt overwogen:

*'Op grond van artikel 40, derde lid, van de Wet WOZ kunnen de gemeenten een vergoeding in rekening brengen voor het verstrekken van het waardegegeven aan derden. Dit ziet uiteraard ook op verstrekking aan derden bedoeld in het voorgestelde artikel 40a van de Wet WOZ.'*²³

Informatie verstrekt op basis van artikel 7:4 Awb

Voor het verstrekken van afschriften van op de zaak betrekking hebbende stukken tijdens de bezwaarfase, is in artikel 7:4, vierde lid van de Awb bepaald, dat het bestuursorgaan hiervoor maximaal een kostenvergoeding in rekening kan brengen. In de memorie van toelichting bij dit artikellid is het volgende bepaald:

*'In aansluiting op het inzagerecht wordt in het derde lid bepaald dat belanghebbenden van de ter inzage gelegde stukken, tegen vergoeding van ten hoogste de kosten, afschrift kunnen verkrijgen. Hiermee wordt derhalve geen plicht tot het vragen van een kostenvergoeding in het leven geroepen: eventuele bestaande praktijken waarbij afschriften van de stukken om niet ter beschikking worden gesteld, kunnen blijven bestaan. De bepaling biedt evenwel een voorziening voor die gevallen waarin thans nog geen afschrift wordt toegestaan.'*²⁴

Er hoeft dus geen vergoeding te worden gevraagd voor de verstrekking van afschriften; dit is aan de gemeenteraad om te beslissen.

Uit het arrest van de Hoge Raad inzake Meppel blijkt, dat de kostenvergoeding door middel van een aanslag leges in rekening kan worden gebracht.²⁵

Informatie verstrekt op basis van de Wob

Voor het verstrekken van informatie op grond van de Wob is in 1993 het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur vastgesteld.²⁶ In dit besluit zijn maxima gesteld aan de te vragen vergoeding voor de verstrekking. Zo bepaalt artikel 2 van het besluit de maximum vergoeding voor fotokopieën en bepaalt artikel 3 de maximum vergoeding voor het verstrekken van een uittreksel of samenvatting uit een document.

²³ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, p. 95, te downloaden van <www.minfin.nl>. Zie ook paragraaf 4.3.3.

²⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 149.

²⁵ Hoge Raad 20 september 2000, nr. 34 604, BNB 2000/359 en *Belastingblad* 2000, p. 1173.

²⁶ *Stb.* 1993, 112.

Het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur geldt alleen voor bestuursorganen van de centrale overheid en dus niet van bestuursorganen van lokale overheden zoals de gemeente.²⁷ Bij de invoering van de Wob was nog de bedoeling, dat de maxima ook voor gemeenten en provincies zouden gaan gelden. Doel was het voorkomen van buitensporig hoge tarieven. Binnen de grenzen van de maximumvergoedingen zouden gemeenten wel vrij zijn eigen tarieven vast te stellen.²⁸ Door de regering is later echter een amendement overgenomen, waardoor de maxima alleen gelden voor de centrale overheid en niet voor decentrale overheden.²⁹

Volgens Van Eechoud³⁰ ging de Wob voor de verstrekking van overheidsinformatie oorspronkelijk uit van gratis verstrekking of verstrekking tegen maximaal de verstrekkingskosten. Dit blijkt ook uit het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur. Door de implementatie van de Europese Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie³¹ kent de Wob nu een kostenregime dat veel hogere tarieven toestaat. Dit leidt volgens Van Eechoud tot problemen en onduidelijkheden.

De genoemde richtlijn is geïmplementeerd door het invoegen van hoofdstuk V-A in de Wob. Met betrekking tot de vergoeding die voor de toestemming voor hergebruik gevraagd mag worden, is in het eerste lid van artikel 11h bepaald, dat deze niet hoger mag zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Dit is hetzelfde geformuleerd als het maximum in de richtlijn. In het tweede lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden. Hiervan is nog geen gebruik gemaakt, zodat voor het verlenen van toestemming voor hergebruik het maximum van het eerste lid geldt.

²⁷ Artikel 1 Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

²⁸ *Kamerstukken II 1986/87-1988/89*, 19 859, nr. 3, p. 5 en p. 39-40, nr. 6, p. 6, nr. 9, p. 7.

²⁹ *Kamerstukken II 1988/89-1989/90*, 19 859, nrs. 18 en 27, p. 3.

³⁰ Van Eechoud, 'Het hergebruik regime voor overheidsinformatie in de Wob, een tussenstand', *Mediaforum* 2008/1, p. 11-13.

³¹ *Stb.* 2006, 25.

In het artikelsgewijze commentaar bij artikel 11h is het volgende overwogen:

'In het nieuwe artikel 11h vindt de regeling van de vergoeding plaats die een overheidsorgaan kan vragen voor hergebruik. Hierbij is de uitleg van «redelijk rendement op investeringen» van belang. Deze aanduiding dient te worden gezien in het licht van het doel van de richtlijn, namelijk het stimuleren van de interne markt van de Europese Unie door onder meer ondernemingen in staat te stellen optimaal gebruik te maken van overheidsinformatie en op die wijze bij te dragen tot economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. Dit houdt in dat bestuursorganen buitensporige tarieven moeten voorkomen. Onder de reikwijdte van «redelijk rendement» wordt in ieder geval wel de vereiste zelffinanciering van bestuursorganen in acht genomen. Van belang om op te merken is dat dit artikel niet een algemene bevoegdheid creëert voor bestuursorganen om onder de in dit artikel gestelde voorwaarden kosten te berekenen voor hergebruik van hun informatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen overigens nog nadere regels worden gesteld met betrekking tot de totale inkomsten voor hergebruik. Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 4e worden in het kader van de implementatie van deze richtlijn geen regels gesteld in verband met mogelijke ontwikkelingen naar het slechts in rekening brengen van de marginale kosten voor hergebruik.

Ingevolge artikel 7 van de richtlijn is het van belang dat de hoogte van de vergoedingen transparant is en van tevoren wordt bekendgemaakt. Dit zal onder de aandacht van bestuursorganen worden gebracht. Het tweede lid creëert de mogelijkheid om op het niveau van de algemene maatregel van bestuur nog nadere invulling te geven aan de totale inkomsten, genoemd in het eerste lid.³²

Vergoedingsregels overheidsregistraties

De kadastrale registratie en de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) zijn beide overheidsregistraties. Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan, dat op grond van de Kadasterwet een wettelijke taak heeft. Voor de GBA is de gemeente verantwoordelijk. Op de GBA is de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van toepassing.

Andere overheidsinstanties en derden kunnen gegevens opvragen uit het Kadaster en de GBA. Voor de meeste verstrekkingen moeten de aanvragers een vergoeding betalen. Voor deze vergoedingen is een Ministeriële regeling getroffen in de Regeling tarieven Kadaster en de Re-

³² Kamerstukken II 2004/05, 30 188, nr. 3, p. 14-15.

geling gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Hierin zijn voor de diverse verstrekkingen bedragen vastgesteld die als vergoeding mogen worden gevraagd. De vergoeding voor een verzoek om gegevens over een persoon uit het vestigingsregister van de GBA te krijgen bedraagt bijvoorbeeld € 2,50. En voor de digitale raadpleging van gegevens over hypotheek en beslagen bij het Kadaster geldt een vergoeding van € 1,95 per object.

Voor de verstrekking van gegevens uit de Basisregistratie WOZ is niet een dergelijke vergoedingsregeling opgesteld. Vooralsnog kunnen alleen de wettelijke afnemers gegevens opvragen uit de Basisregistratie WOZ en deze afnemers dragen samen reeds de kosten van het waardeeringsproces.³³

Ministeriële aanwijzingen voor de Rijksdienst

Voor (organen van) de Rijksdienst zijn op 1 juli 1998 de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door de Rijksdienst' in werking getreden.³⁴ De aanwijzingen vormden een uitwerking van het eindrapport van de MDW-werkgroep Markt en Overheid en het kabinetsstandpunt hieromtrent.

De aanwijzingen gelden niet voor het verstrekken van gegevens uit overheidsregistraties. Op het verstrekken van overheidsinformatie is de Wob reeds van toepassing. De aanwijzingen gelden alleen, indien er goederen of diensten geleverd worden aan derden en indien hierbij in concurrentie wordt getreden met anderen. Die concurrentie kan ook potentiële concurrentie zijn. Dat is het geval als andere partijen ook in staat zijn de goederen of diensten te leveren en hier een belang bij hebben.

De hoofdregel van de Aanwijzingen is, dat slechts marktactiviteiten mogen worden verricht, indien dit is opgedragen bij of krachtens de wet. Daarnaast kunnen er omstandigheden zijn waaronder ook marktactiviteiten mogen worden verricht, namelijk wanneer dit onlosmakelijk verbonden is met het uitvoeren van een publieke taak, of wanneer het gaat om het benutten van restcapaciteit. Verder gelden er gedragsregels, zoals het voeren van een gescheiden boekhouding.

³³ Zie artikel 3 van de Wet WOZ jo. artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ.

³⁴ *Stcrt.* 1998, nr. 95.

Met betrekking tot de in rekening te brengen prijs, is in de Aanwijzingen bepaald, dat dit minimaal de integrale kostprijs moet zijn. Indien een te lage prijs gevraagd zou worden, zou namelijk oneerlijke concurrentie ontstaan.

Bureau Bartels heeft de Aanwijzingen tweemaal geëvalueerd en heeft hiervan rapporten opgesteld.³⁵ De eerste evaluatie dateert van 2001. Uit deze eerste evaluatie bleek dat de klachten vanuit het bedrijfsleven met betrekking tot het probleem 'markt en overheid' niet zozeer zagen op onderdelen van de rijksoverheid, maar meer op lagere overheden en zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's). Verder bleek dat de Aanwijzingen in procedurele zin nog niet goed geïmplementeerd waren bij de diverse departementen en dat er in praktische zin ook problemen waren met de interpretatie van de (begrippen uit de) Aanwijzingen. Tot slot is gebleken dat bij de klagende partij een drempel bestaat om de klacht in te dienen. Men is kort gezegd bang voor represailles, bijvoorbeeld in de zin dat de klager toekomstige overheidsopdrachten misloopt.

In 2008 is een tweede onderzoek gedaan, waarvan het rapport in september 2008 is uitgekomen. In het tweede rapport zijn concrete klachten tegen lagere overheden en zbo's onderzocht. Sectoren waarin volgens het bedrijfsleven (het gevaar van) oneerlijke concurrentie regelmatig voorkomt zijn: afvalverwerking, horeca, recreatie, groenvoorziening en bouw of architectuur. In het rapport wordt geconcludeerd dat lagere overheden en zbo's markt en overheid problematiek niet altijd herkennen en erkennen. Aan de andere kant wordt ook geconcludeerd dat klachten vanuit het bedrijfsleven niet altijd terecht zijn, omdat gemeenten ook marktactiviteiten uitvoeren in het kader van een aan hen opgedragen publieke taak. Verder komen de klachten volgens het rapport niet altijd bij het juiste orgaan terecht. Hierdoor lijkt het voor lagere overheden en zbo's zo, dat er nauwelijks klachten over hen bestaan en dat de problematiek markt en overheid nauwelijks speelt voor hen. Tot slot is het wetsvoorstel Markt en Overheid nog betrekkelijk onbekend bij lagere overheden en zbo's.

³⁵ Bureau Bartels, *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de overheid*, Amersfoort: 4 oktober 2001, en *Evaluatie van de Aanwijzingen – tweede fase*, Amersfoort: 2 september 2008, beide in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. De rapporten zijn mij ter hand gesteld door het Ministerie van Economische Zaken.

5.3.3. Wetsvoorstel Markt en Overheid

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk is vermeld, is het wetsvoorstel Markt en Overheid aanhangig. In paragraaf 4.8 is het wetsvoorstel toegelicht en is ingegaan op de beperkingen die het wetsvoorstel stelt aan het verstrekken en gebruiken van overheidsinformatie ten behoeve van het verrichten van marktactiviteiten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bepalingen over de in rekening te brengen prijs voor de marktactiviteiten.

Het huidige wetsvoorstel voorziet in gedragsregels die een oneerlijke mededinging moeten voorkomen. Een van deze regels houdt in, dat bij het verrichten van marktactiviteiten door de overheid de integrale kostprijs van het product of de dienst in rekening moet worden gebracht. Hiermee wordt voorkomen dat de overheid misbruik maakt van haar bijzondere positie door de producten en/of diensten aan te bieden tegen niet marktconforme prijzen.

Artikel 25i van het wetsvoorstel luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, brengt de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening.
 2. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. (...);
 - b. indien de economische activiteiten inhouden het verstrekken van gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden of het verstrekken van gegevensbestanden die uit de genoemde gegevens zijn samengesteld;
- (...)

Het wetsvoorstel is op 17 maart 2009 in de Tweede Kamer behandeld. De Minister van Economische Zaken heeft tijdens deze behandeling het volgende opgemerkt over de berekening van de integrale kostprijs:

'Ik ben het met de heer Ten Hoopen eens dat de berekening goed moet worden gemaakt en alle kosten moet bevatten, zowel directe kosten zoals materialen, als indirecte kosten zoals kosten voor verlichting of overhead. Ik ga een handreiking opstellen in samenwerking met mijn collega van BZK, de gemeenten en andere overheidsinstellingen. Daar licht ik die kostprijsberekening ook in toe. Die komt daar dus in terug. Ik weet niet of het verstandig is om dat helemaal dicht te regelen, omdat er

nogal wat verschillende overheidsorganen bij betrokken zijn. Ik wil ook niet dat overheden hun boekhouding verregaand moeten aanpassen. Ik denk dus dat het voldoende is, de handreiking zo gedetailleerd mogelijk op te stellen, zodat men inderdaad weet wat men kan en wat men moet laten.’³⁶

De Minister heeft verder het volgende gezegd over het verstrekken van informatie door de overheid:

‘In het wetsvoorstel wordt het verstrekken van gegevens inderdaad uitgezonderd van de gedragsregel om kosten door te berekenen, waarnaar de heer Van der Ham vroeg. Gratis gegevensverstrekking blijft mogelijk. Alleen het hergebruik van gegevens voor commerciële doeleinden binnen een overheidsorganisatie wordt bepaald. Dat is alleen toegestaan indien die gegevens onder dezelfde voorwaarden aan derden worden verstrekt.’³⁷

Wanneer de gemeente gegevens verstrekt uit haar administratie, mag dit gezien het voorgaande gratis.³⁸ Op het hergebruiken van overheidsinformatie is verder de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie van toepassing.³⁹

Wanneer (een onderdeel van) de gemeente met behulp van die gegevens bepaalde diensten of producten aanbiedt op de markt, ontplooit zij economische activiteiten als bedoeld in het wetsvoorstel Markt en Overheid. Hiervoor geldt het voorschrift dat minimaal de integrale kostprijs van het product of de dienst in rekening moet worden gebracht.⁴⁰

5.3.4. Databankenrecht, auteursrecht en geschriftenbescherming

Op databanken en andere gegevensverzamelingen kunnen het databankenrecht, het auteursrecht en de geschriftenbescherming van toepassing zijn.⁴¹ In beginsel zijn door de openbare macht openbaar gemaakte werken en databanken niet beschermd door het auteursrecht of het databankenrecht, tenzij deze rechten uitdrukkelijk zijn voorbehou-

³⁶ *Handelingen II* 2008/09, 64 p. 5136-5137.

³⁷ *Handelingen II* 2008/09, 64 p. 5137.

³⁸ Zie ook artikel 25i, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2008/09, 31 354, nr. A.

³⁹ Zie 5.2.2.

⁴⁰ Artikel 25i, eerste lid, van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2008/09, 31 354, nr. A.

⁴¹ J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, hoofdstuk XVI A. Zie ook het schema op p. 609.

den.⁴² De ratio achter deze bepalingen is, dat openbaar gemaakte werken en databanken van de openbare macht in beginsel publiek domein (moeten) zijn.⁴³

Het voorbehouden van het databankenrecht of auteursrecht is een voorwaarde voor het kunnen exploiteren van gegevens uit de databank of gegevensverzameling. De aanvrager/verkrijger van de gegevens mag dan zonder toestemming van de houder (bijvoorbeeld via een licentie) de gegevens namelijk niet hergebruiken of verder verwerken. Indien de houder een overheidsorgaan is, kan toestemming voor hergebruik worden gevraagd op grond van artikel 11b van de Wob. Op grond van artikel 11h mag voor het verstrekken van de gegevens met toestemming voor hergebruik een prijs in rekening gebracht worden. Zie hieromtrent ook de paragrafen 4.4.6 en 5.2.2.

Zou de houder van de databank niet het databankenrecht of auteursrecht voorbehouden, dan mag de aanvrager/verkrijger van de gegevens de verkregen gegevens gewoon (gratis) hergebruiken. Onder hergebruiken valt ook het verder verspreiden en openbaar maken van de gegevens. Praktisch gezien hoeft de informatie dan dus maar eenmaal opgevraagd te worden. In dat geval zal de houder van de databank slechts eenmaal een vergoeding krijgen (namelijk voor de eenmalige verstrekking).

In het navolgende wordt kort de werking van het databankenrecht, het auteursrecht en de geschriftenbescherming beschreven, voor zover relevant voor de vermarkting van WOZ-gegevens.

Databankenrecht

Niet op elke databank of gegevensverzameling kan het databankenrecht voorbehouden worden. Er bestaan namelijk wettelijke voorwaarden waaraan de databank of gegevensverzameling moet voldoen. Volgens de Europese Databankenrichtlijn⁴⁴ kan het databankenrecht alleen gelden, indien sprake is van een substantiële investering. Waaruit die substantiële investering bestaat, is in de richtlijn niet nader gedefinieerd. Er is dus sprake van een open norm. Wel geven de 'preambules' een indicatie, namelijk dat het moet gaan om een financiële en professionele

⁴² Zie artikel 15b van de Auteurswet en artikel 8, tweede lid, van de Databankenwet.

⁴³ J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 140.

⁴⁴ Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996, *PbEG* 1996, L77/20.

investering en dat men kan denken aan een investering in geld, tijd, moeite/inspanning en energie. De substantiële investering kan bestaan uit een kwantitatieve investering in de vorm van een hoeveelheid geld of data, maar ook uit een kwalitatieve investering in de vorm van het leveren van tijd, inspanning en energie, waarbij speciale know-how of expertise wordt ingezet.⁴⁵ De investeringen tellen alleen mee, voor zover ze zien op het verzamelen, controleren en presenteren van gegevens. Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt namelijk dat de investering die wordt gedaan ten behoeve van het creëren van nieuwe gegevens niet meetelt voor de beoordeling of sprake is van een substantiële investering.⁴⁶

In de praktijk is overigens niet eenvoudig uit te maken voor welke databank een substantiële investering is gedaan en voor welke niet. De Nederlandse jurisprudentie op dit punt is niet eenduidig. In de ene zaak wordt een lijst van internetlinks bijvoorbeeld wel aangemerkt als beschermde databank en in de andere niet.⁴⁷

In Nederland werd tot voor kort nog de spin-off-theorie aangehangen. Dat wil zeggen, dat een databank alleen voor bescherming in aanmerking komt, indien deze in het kader van de hoofdactiviteit van de producent tot stand was gekomen. Was de databank een bijproduct van de producent, dan zou niet zijn voldaan aan het vereiste van een substantiële investering. In de literatuur wordt ervan uitgegaan dat de spin-off-theorie inmiddels door het Hof van Justitie van de EG en door de A-G in Nederland is verworpen.⁴⁸

In het kader van dit onderzoek is de volgende zaak interessant. Recent is door de Raad van State uitspraak gedaan in de procedure van Land-

⁴⁵ A. Beunen, *Protection for databases. The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom* (proefschrift), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007 hoofdstuk 4. Zie ook J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 616-617.

⁴⁶ A. Beunen, *Protection for databases. The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom* (proefschrift), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007 hoofdstuk 4.

⁴⁷ A. Beunen, *Protection for databases. The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom* (proefschrift), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 142-143.

⁴⁸ Hof van Justitie van de EG 9 november 2004, de nrs. C-46/02, C-203/02, C-338/02 en C-444/02.

mark Nederland BV tegen de gemeente Amsterdam.⁴⁹ De gemeente Amsterdam heeft op verzoek van Landmark geografische informatie (adressen van percelen waar bodemonderzoek heeft plaatsgevonden) verstrekt. Zij stelt zich op het standpunt dat de gegevens uit een beschermde databank komen. De gemeente heeft bepaald dat voor de verstrekking een vergoeding verschuldigd is. Via een licentieovereenkomst heeft de gemeente bovendien voorwaarden gesteld aan hergebruik van deze gegevens.

De twee vragen die voorliggen bij de rechter zijn: 1. Is sprake van een beschermde databank; en 2. Is de gemeente Amsterdam producent van die databank. Met betrekking tot de eerste vraag overweegt de Raad van State, dat de gegevensverzameling waar de adressenlijst deel van uitmaakt inderdaad een databank is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Databankenwet. Het college van B&W heeft aanmerkelijke hoeveelheden tijd, moeite, energie en geld geïnvesteerd om bestaande elementen te verkrijgen, bewerken, controleren en in een gegevensverzameling op te nemen. Bij de feiten is vermeld dat sinds 2003 vier tot vijf (deels gespecialiseerde) medewerkers van de gemeente fulltime bezig zijn geweest met het digitaliseren, controleren en invoeren van data in de gegevensverzameling en dat dit een arbeidsintensief en tijdrovend proces is. Er is dus sprake van een databank die voor bescherming middels het databankenrecht in aanmerking komt. Met betrekking tot de tweede vraag overweegt de Raad van State dat het college van B&W niet is aan te merken als producent van de databank. Deze uitspraak plaatst hij expliciet in het licht van de interne markt achtergrond van de Databankenrichtlijn. De Raad van State overweegt dat de Databankenrichtlijn is bedoeld om verstoringen op de interne markt op te heffen en te voorkomen. De persoon die het initiatief neemt om substantiële middelen te investeren en het risico hiervan draagt, wordt middels het databankenrecht de zekerheid geboden dat hij voor de investering zal worden vergoed en dat anderen (zoals concurrenten) zonder zijn toestemming zich de resultaten van de investering niet kunnen toe-eigenen. In casu is de databank gemaakt mede met het oog op het vergemakkelijken van het uitvoeren van een publieke taak. Ten tweede overweegt de Raad van State dat het college van B&W niet het risico draagt van de gedane substantiële investering. De databank is geproduceerd met publiek geld: deels geld van de gemeente Amsterdam en deels van het Ministerie van VROM. Een aanzienlijk deel

⁴⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 april 2009, nr. 200801985/1, LJN BI2651. Dit betreft het hoger beroep tegen de uitspraak van Rechtbank Amsterdam van 6 februari 2008, nr. 07/786, LJN BG1554.

van de geïnvesteerde gelden is namelijk door het ministerie van VROM bij wijze van subsidie ter beschikking gesteld.

Gezien deze uitspraak is maar zeer de vraag of de WOZ-administratie voor bescherming middels het databankenrecht in aanmerking komt. Allereerst is het een bestaande administratie, zodat de vraag is of er een substantiële investering is gedaan voor het verkrijgen, bewerken, controleren en invoeren van de gegevens. Als dit al het geval is, is niet waarschijnlijk dat de gemeente ook aan te merken is als producent van de databank. Immers, evenals bij de Landmark-casus wordt de WOZ-administratie bijgehouden voor de uitvoering van een publieke taak en wordt dit bekostigd door middel van publiek geld.

Auteursrecht

Het auteursrecht kan rusten op een selectie van gegevens, indien de persoonlijkheid van de auteur zich uit in het gemaakte werk. Het werk dat door het auteursrecht beschermd wordt, is de in zintuiglijk waarneembare vorm tot uiting gebrachte geestelijke creatie met een eigen of persoonlijk karakter, dat wil zeggen: die oorspronkelijk is, het persoonlijk stempel van de maker draagt.⁵⁰

Bij databanken levert de structuur van de databank een 'werk' op, als in de selectie een persoonlijke visie van de maker tot uitdrukking komt.⁵¹ Alleen 'oorspronkelijke databanken' worden beschermd, dat wil zeggen databanken die het product zijn van een eigen intellectuele activiteit van de maker welke zich uit in de keuze of rangschikking van de stof. Met het auteursrecht wordt de structuur van de databank beschermd, niet de losse gegevens in de databank.⁵² Gezien het voorgaande kan op de WOZ-administratie zeer waarschijnlijk geen auteursrecht worden voorbehouden. Immers, de keuze en de rangschikking van de gegevens in de WOZ-administratie is wettelijk bepaald in het Stuf-WOZ, zodat de structuur van de WOZ-administratie niet het persoonlijk stempel van het college van B&W draagt.

⁵⁰ N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Amsterdam: Wolters-Noordhoff 2007, p. 55. Zie voor een uitgebreidere uitleg van het begrip werk J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, hoofdstuk III A.

⁵¹ N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Amsterdam: Wolters-Noordhoff 2007, p. 57.

⁵² N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Amsterdam: Wolters-Noordhoff 2007, p. 77.

Tevens gelden wettelijke beperkingen van het auteursrecht op databanken. Zo mag men een papieren privé-kopie maken/houden, is vereenvoudiging door een rechtmatige gebruiker toegestaan om de toegang en het normale gebruik van de databank mogelijk te maken en is doorverkoop van rechtmatig in het verkeer gebrachte exemplaren toegestaan.⁵³

Spoor, Verkade en Visser noemen de volgende voorbeelden van overheidspublicaties waarop het auteursrecht is of werd voorbehouden: de PTT-telefoongidsen, uitgaven van het Centraal Bureau voor de Statistiek, topografische en hydrografische kaarten, radiotoespraken van koningin Wilhelmina, de boekenserie over de Tweede Wereldoorlog van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie (auteur: dr. L. de Jong) en het politielogo.⁵⁴

Op producten, gemaakt door de gemeenten met behulp van gegevens uit overheidsregistraties, zoals taxatierapporten, is wel auteursrecht mogelijk. Dit zijn immers werken die het persoonlijk stempel van de maker dragen. Echter, deze rapporten zullen eenmalig en op verzoek worden gemaakt, zodat het voorbehouden van auteursrecht hierop wellicht van minder economisch belang is dan het voorbehouden van intellectuele eigendomsrechten op de gehele WOZ-administratie.

Geschriftenbescherming

Indien noch het databankenrecht, noch het auteursrecht van toepassing is, kan tenslotte de algemene geschriftenbescherming van toepassing zijn op de betreffende gegevensverzameling. Geschriftenbescherming beschermt namelijk niet-oorspronkelijke gegevensverzamelingen die bestemd zijn om openbaar gemaakt te worden. De geschriftenbescherming werkt zo als aanvulling op het databankenrecht en het auteursrecht. Overigens bestaat er in de literatuur discussie of het voortbestaan van de geschriftenbescherming voor databanken niet in strijd is met artikel 3, eerste lid, van de Databankenrichtlijn.⁵⁵

⁵³ N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Amsterdam: Wolters-Noordhoff 2007, p. 78. Van Lingen wijst hier op de artikelen 16b-16c, 24a en 12b Auteurswet. Zie ook J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 149.

⁵⁴ J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 148.

⁵⁵ S. van Loon, *Databankenrecht en mededinging* (ITeR-reeks deel 67) Den Haag: Sdu 2004, p. 57-59.

Samenloop en strijdigheid met andere regelgeving

Er kan strijdigheid ontstaan tussen de openbaarmakingsregels uit de Wob en de beschermingsregels uit de Auteurswet en de Databankenwet.⁵⁶ Immers, op grond van de Wob zou het bestuursorgaan bepaalde overheidsinformatie moeten verstrekken, maar op deze overheidsinformatie kan het auteursrecht of het databankenrecht zijn voorbehouden. Voor deze gevallen is noch in de Wob, noch in de Auteurswet en Databankenwet een expliciete oplossing geboden.

Wel is in artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob een algemeen geformuleerde relatieve uitzonderingsgrond opgenomen. Op grond hiervan kan het bestuursorgaan de gevraagde informatie weigeren, indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van 'het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden'. Dit laatstgenoemde belang kan het belang van het databankenrecht of auteursrecht zijn, wat bij de exploitatie van overheidsgegevens voornamelijk een financieel of economisch belang zal zijn.

Mettes voert als oplossing aan de samenloop expliciet te regelen in beide regelingen.⁵⁷ Zo moet in de Databankenwet geregeld worden, dat de informatieverstrekking op grond van de Wob geen schending van het databankenrecht vormt en moet in de Wob worden opgenomen dat informatieverstrekking geen afbreuk doet aan intellectuele eigendomsrechten van derden.

Volgens Cohen Jehoram ontzien de informatievrijheid van artikel 10 EVRM en de Auteurswet elkaar, zodat maar in zeer zeldzame gevallen echt sprake is van strijdigheid.⁵⁸ De informatievrijheid kan worden onderworpen aan wettelijke beperkingen die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van onder meer de bescherming van rechten van anderen. Het auteursrecht op zijn beurt kent een aantal

⁵⁶ Zie M. van Eechoud, 'Openbaarheid, exclusiviteit en markt: commercialisering van overheidsinformatie', *Mediaforum* 1998/6, J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 142-143, H.E.M. Mettes, 'Actieve openbaarheid van databanken', *Openbaar Bestuur* augustus 2007, p. 11-15 en H. Cohen Jehoram, 'De Endstra-tapes: een zeldzame botsing tussen auteursrecht en informatievrijheid', *NJB* 2009/7, p. 424-428.

⁵⁷ H.E.M. Mettes, 'Actieve openbaarheid van databanken', *Openbaar Bestuur* augustus 2007, p. 15.

⁵⁸ H. Cohen Jehoram, 'De Endstra-tapes: een zeldzame botsing tussen auteursrecht en informatievrijheid', *NJB* 2009/7, p. 424-428.

bepkeringen om de informatievrijheid niet te beknotten, zoals het citaatrecht en de regel dat de inhoud van werken (de gegevens zelf) niet beschermd is, maar slechts de vorm.

Spoor, Verkade en Visser dragen tenslotte de oplossing aan, dat verdere verveelvoudiging en openbaarmaking alleen zou moeten worden toegestaan, voor zover dit door het doel van de herpublicatie gerechtvaardigd is of naar de regels van het maatschappelijk verkeer redelijkerwijs geoorloofd is.⁵⁹

Overigens is deze problematiek minder ernstig, indien het niet gaat om de bescherming van intellectuele eigendomsrechten van derden, maar indien de overheid zelf het auteursrecht of het databankenrecht heeft voorbehouden. In dat geval zou het bestuursorgaan de gegevens op (Wob-)verzoek moeten kunnen verstrekken. Voor toestemming voor hergebruik van de gegevens kan zij eventueel wel een vergoeding vragen op grond van hoofdstuk V-A van de Wob (welk hoofdstuk een uitwerking is van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie).

Naast strijdigheid met de Wob, kan het inroepen van het databankenrecht ook in strijd komen met mededingingsregels. Door het inroepen van het databankenrecht kan namelijk een informatiemonopolie ontstaan. De houder van het databankenrecht kan zelf bepalen aan wie hij een licentie geeft voor het gebruiken van de databank. Hierbij is het communautair mededingingsrecht van toepassing. Niet elke uitoefening van het databankenrecht met een negatief gevolg voor de mededinging is echter verboden. Dit zou het rechtmatige gebruik van databankenrecht immers onredelijk onmogelijk maken. Slechts indien de uitoefening van het databankenrecht leidt tot misbruik van een machtspositie, wordt artikel 82 EG-Verdrag overtreden. Omstandigheden die hiertoe kunnen leiden zijn de volgende: de licentiehouder die een licentie weigert af te geven heeft zowel juridisch als de facto een monopoliepositie, de licentieweigering belemmert de introductie van een nieuw product, door de licentieweigering wordt door de houder een afgeleide markt voorbehouden, er is geen substituuat voor het product waarvoor de licentie wordt gevraagd en er is geen rechtvaardiging voor de licentieweigering.⁶⁰ In deze gevallen kan de licentiehouder worden gedwongen een licentie af te geven. De Nederlandse equivalent van artikel 82 EG-

⁵⁹ J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 143-146.

⁶⁰ S. van Loon, *Databankenrecht en mededinging* (ITeR-reeks deel 67) Den Haag: Sdu 2004, p. 54.

Verdrag is artikel 24 Mededingingswet. Dit artikel verbiedt misbruik van een machtspositie op de Nederlandse markt. Tot slot kan ook artikel 86 EG-Verdrag van toepassing zijn. Zie voor meer informatie over de mededingingsregels ook paragraaf 5.2.3.

5.3.5. Jurisprudentie: tweewegenleer/doorkruisingsleer

Indien de overheid gegevens uit haar registraties (en producten en diensten die met behulp van deze gegevens vervaardigd zijn) mag verstrekken tegen een vergoeding, is de vraag in welke vorm die vergoeding gegoten moet of mag worden. Mag de gemeente een (privaatrechtelijke) overeenkomst sluiten met de afnemer van de gegevens en in die overeenkomst een vergoeding bedingen, of moet de gemeente hiervoor gebruik maken van een publiekrechtelijke regeling, zoals de legesverordening?

Theorie van de tweewegen- of doorkruisingsleer

In de jurisprudentie is voor de beantwoording van deze vraag een leer ontwikkeld, de zogenoemde tweewegen- of doorkruisingsleer⁶¹. Voorafgaand aan de toepassing van de doorkruisingsleer moet worden bekeken of de publiekrechtelijke regeling zelf al antwoord geeft op de vraag of de overheid gebruik mag maken van een privaatrechtelijke bevoegdheid. Ook moet worden bekeken of er sprake is van een algemeen gebruikelijke en bestendige praktijk (van het gebruiken van een privaatrechtelijke bevoegdheid). Is dit niet het geval, dan moet worden beoordeeld of het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Dit moet volgens de Hoge Raad worden beoordeeld aan de hand van drie ijkpunten:

1. inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling;
2. wijze en mate van bescherming van de belangen van burgers;
3. de vraag of er een vergelijkbaar resultaat mogelijk is via de publiekrechtelijke weg.

Hoe het eerste ijkpunt moet worden beoordeeld, blijkt bijvoorbeeld uit het arrest Vlissingen/Rize, ook wel bekend als het Brandweerkostenarrest⁶². De brandweer van de gemeente Vlissingen had een brand op het schip 'Rize K' geblust en de gemeente wilde de kosten hiervan verhalen via de privaatrechtelijke weg. De Hoge Raad beoordeelt in het arrest of

⁶¹ De doorkruisingsleer is door de Hoge Raad geïntroduceerd in het arrest Staat/Windmill, Hoge Raad 26 januari 1990, nr. 13 724, *NJ* 1991, 393, *AB* 1990, 408 en *Gst* 6814.9.

⁶² Hoge Raad 11 december 1992, nr. 14 484, *NJ* 1994, 639, *AB* 1993, 301 en *Gst* 6967.6

sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke weg. In de Brandweerwet 1985 was een specifieke regeling neergelegd voor het optreden van de brandweer en het verhalen van kosten. De Brandweerwet 1985 bood geen grondslag voor het verhalen van bluskosten. In de Parlementaire Geschiedenis werd hieromtrent door de wetgever overwogen, dat verhaal van deze kosten ertoe zou kunnen leiden dat bij de burger een drempel zou kunnen ontstaan om tot alarmering over te gaan. Daarnaast overwoog de Hoge Raad in het arrest, dat het bij het blussen van een brand gaat om een kerntaak van de overheid, die van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht. De inhoud en strekking van de Brandweerwet 1985 leidden dus tot het oordeel dat het gebruik van de privaatrechtelijke weg een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke weg betekende.

Eenzelfde redenering volgt de Hoge Raad in het arrest Staat/Lenger⁶³, over de vraag of de Staat bevoegd is gederfde heffingsrente te verhalen via de privaatrechtelijke weg. De Hoge Raad overweegt dat de AWR (de publiekrechtelijke regeling) hiervoor geen grondslag biedt en dat het verhalen van de gederfde rente via de privaatrechtelijke weg daarom niet mogelijk is. Hierbij speelde ook mee, dat belastingen slechts kunnen worden geheven uit kracht van wet (legaliteitsbeginsel; artikel 104 Grondwet voor Rijksbelastingen en artikel 132, zesde lid, van de Grondwet voor belastingen van lokale overheden). Hier bestond geen wettelijke basis voor het verhalen van gederfde rente.

Met betrekking tot het tweede ijkpunt, het beschermen van de belangen van burgers, zijn drie aspecten te onderscheiden: de materiële waarborgen (bij belastingrecht gaat het bijvoorbeeld over waarborgen m.b.t. maatstaven en tarieven van de belasting en het opleggen van aanslagen), welke overheidsinstantie de belangen van de burger beschermt en hoe (bij gemeentebelastingen de heffingsambtenaar in bezwaar en de rechter in beroep, hoger beroep en cassatie) en de processuele rechtsbeschermingsmogelijkheden (waarborgen binnen het proces, zoals de mogelijkheid van (hoger) beroep en de verdeling van de bewijslast). Op het terrein van belastingen en heffingen kan worden aangenomen, dat de publiekrechtelijke rechtsgang (bezwaar en beroep bij de bestuursrechter) een betere bescherming biedt voor de belangen van burgers, dan de privaatrechtelijke rechtsgang (beroep bij de burgerlijke rechter). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het arrest Staat/Windmill.⁶⁴

⁶³ Hoge Raad 8 mei 1998, nr. 16 553, *NJ* 1998, 890, *AB* 1998, 390 en *BNB* 1998/277

⁶⁴ Hoge Raad 26 januari 1990, nr. 13 724, *NJ* 1991, 393, *AB* 1990, 408 en *Gst* 6814.9

Bij het derde ijkpunt dient de rechter te beoordelen of de overheid met de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als via de privaatrechtelijke weg. Indien dit het geval is, is dit een belangrijke aanwijzing dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg. In het arrest 's-Gravenhage/Staat oordeelde de Hoge Raad bijvoorbeeld dat in plaats van het via privaatrechtelijke overeenkomst bedingen van een vergoeding voor het storten van baggerspecie in de Noordzee, een vergelijkbaar resultaat had kunnen worden behaald door op grond van de Wet Verontreiniging Zeewater een ontheffing te verlenen voor het storten van de baggerspecie en daarbij als voorwaarde te stellen dat een vergoeding wordt betaald.⁶⁵ En in het arrest Staat/Windmill (Windmill Holland BV loosde afvalgips op de Nieuwe Waterweg) oordeelde de Hoge Raad dat in plaats van de privaatrechtelijke overeenkomst met daarin een beding tot betaling van een bepaald bedrag, ook een heffing op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater had kunnen worden ingesteld door de Staat.⁶⁶ In beide gevallen vormde het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst daarom een onaanvaardbare doorkruising van de toepasselijke publiekrechtelijke regeling.

Doorkruisingsleer en het leveren van (producten gemaakt met) WOZ-gegevens

Toegepast op de levering van gegevens uit de WOZ-administratie en de levering van producten gemaakt met WOZ-gegevens tegen een financiële vergoeding moet allereerst de vraag beantwoord worden, of de publiekrechtelijke regeling zelf de privaatrechtelijke weg uitsluit. In artikel 40 van de Wet WOZ en de daarbij behorende Instructie gerechtvaardigd belang van de Waarderingskamer is niets bepaald over de vorm van de eventuele vergoeding voor het verstrekken van gegevens.

Voor het verstrekken van gegevens tijdens de bezwaarfase is in artikel 7:4, vierde lid van de Awb bepaald, dat ten hoogste een kostenvergoeding mag worden gevraagd. In welke vorm deze vergoeding moet worden gevraagd is echter niet beantwoord. Uit het arrest van de Hoge Raad van 20 september 2000 blijkt, dat dit in de vorm van een aanslag leges mag.⁶⁷ De privaatrechtelijke weg is echter niet uitgesloten.

⁶⁵ Hoge Raad 19 mei 2000, nr. C98/317HR, *NJ* 2000, 639, *AB* 2000, 428 en *Gst* 7125.3

⁶⁶ Hoge Raad 26 januari 1990, nr. 13 724, *NJ* 1991, 393, *AB* 1990, 408 en *Gst* 6814.9

⁶⁷ Hoge Raad 20 september 2000, nr. 34 604, *BNB* 2000/359 en *Belastingblad* 2000, p. 1173.

Sommige gegevens uit de WOZ-administratie kunnen worden opgevraagd op grond van de Wob. In de Wob is bepaald dat voor de verstrekking van gegevens een vergoeding gevraagd mag worden. Voor gemeenten is hiervoor in de Wob zelf of de daarop gebaseerde besluiten en regelingen echter geen specifieke regeling getroffen. Ook is de privaatrechtelijke weg niet uitgesloten. Ook de Wob beperkt de keuzevrijheid van de gemeente dus niet.

Het verstrekken van gegevens uit de WOZ-administratie aan derden kan gezien worden als een dienst als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet. Ditzelfde geldt voor het verstrekken van producten die met behulp van WOZ-gegevens worden gemaakt, zoals taxatierapporten. Ter zake van deze diensten kunnen dus rechten geheven worden. De publiekrechtelijke regeling (de artikelen 229 tot en met 229c van de Gemeentewet) sluit het vragen van een vergoeding via de privaatrechtelijke weg echter niet uit.

Vervolgens moet worden beoordeeld of er sprake is van een algemeen gebruikelijke en bestendige praktijk van het verstrekken van WOZ-gegevens of het leveren van producten gemaakt met WOZ-gegevens aan derden tegen een vergoeding door middel van het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten. In hoofdstuk 2.1.3 zijn de praktijkvoorbeelden genoemd van DataLand BV en van de gemeente Rotterdam (notarisservice). DataLand is in 2001 begonnen met het verzamelen en verstrekken van WOZ-gegevens. Inmiddels nemen meer dan 325 gemeenten deel aan DataLand. De gemeente Rotterdam heeft begin 2008 de Notaris Service gelanceerd, waarbij ze tegen vergoeding WOZ-gegevens verstrekt aan notarissen. Beide initiatieven bestaan nog niet zo lang, zodat maar zeer de vraag is of in dit kader gesproken kan worden over een algemeen gebruikelijke en bestendige praktijk.

Nu noch de publiekrechtelijke regeling zelf, noch de praktijk de privaatrechtelijke weg uitsluit, moet worden beoordeeld of het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden de publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar doorkruist.

Inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling

In de parlementaire geschiedenis van de Wet WOZ is overwogen dat een kostendekkende vergoeding in rekening mag worden gebracht voor het verstrekken van gegevens op grond van artikel 40 Wet WOZ. Over de wijze waarop deze vergoeding in rekening kan worden gebracht – privaatrechtelijk of publiekrechtelijk – is echter niets overwogen.

Uit de parlementaire geschiedenis van het legesartikel in de Gemeentewet (momenteel artikel 229) blijkt, dat de vergoeding voor het verlenen van diensten door de gemeente zowel in privaatrechtelijke vorm als in fiscale vorm gegoten mag worden. Dat er een vrije keuze bestond onder de Gemeentewet 1970, blijkt uit jurisprudentie uit die tijd. De publiekrechtelijke regeling (het legesartikel in de Gemeentewet) sloot de privaatrechtelijke weg niet uit.⁶⁸

In de memorie van toelichting bij de Wet materiële belastingbepalingen, waarbij het legesartikel werd aangepast, is nog eens expliciet overwogen dat de privaatrechtelijke weg naast de fiscale weg blijft bestaan⁶⁹:

*'Wij merken met betrekking tot de keuzevrijheid van gemeenten tussen de privaatrechtelijke vergoedingsvorm of de belastingvorm voorts op, dat de keuze voor de belastingvorm impliceert, dat de gemeente in dat geval gebonden is aan de voorschriften die zijn gesteld voor de rechten. (...) Indien voor de privaatrechtelijke vergoedingswijze wordt gekozen is de gemeente niet gebonden aan de hiervoor genoemde voorschriften die voor belastingen gelden, maar zijn de anderzijds specifieke bevoegdheden welke het fiscale heffings- en invorderingsrecht kent niet van toepassing. De gemeenten dienen bij het maken van hun keuze deze aspecten zelfstandig tegen elkaar af te wegen.'*⁷⁰

De inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regelingen verhinderen het gebruik van de privaatrechtelijke weg dus niet.

Bescherming belangen burgers

Met betrekking tot de materiële waarborgen wordt het volgende overwogen. Via de publiekrechtelijke regeling is het niet mogelijk om hergebruik van de verstrekte gegevens tegen te gaan of om voorwaarden te stellen voor hergebruik. Er kan via artikel 229 van de Gemeentewet slechts een vergoeding gevraagd worden voor de enkele verstrekking. De eventuele benodigde toestemming voor hergebruik en de daaraan te verbinden voorwaarden zouden dus in een aparte overeenkomst of besluit moeten worden geregeld. Indien de vergoeding echter wordt bedongen middels een overeenkomst met de verkrijger (privaatrechtelijke weg), kunnen in diezelfde overeenkomst nadere afspraken gemaakt worden over het hergebruik van gegevens. Ook kan een extra vergoe-

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 juli 1987, nr. 24 455, *Belastingblad* 1987, p. 548.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, nr. 3, p. 79-80. Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, B, p. 9-11.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, nr. 3, p. 80.

ding gevraagd worden voor het hergebruik. In die zin lijken er dus meer materiële waarborgen voor de burger (op wie de te verstrekken gegevens betrekking hebben) te zijn bij de privaatrechtelijke weg dan bij de publiekrechtelijke weg. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden, dat privacygevoelige informatie in het geheel niet verstrekt mag worden (zie onder 4.5.5) en dat het voorbehouden van het databanken- of auteursrecht (hetgeen een voorwaarde is voor het kunnen tegengaan van hergebruik) wellicht niet mogelijk is voor WOZ-gegevens, gezien de jurisprudentie (zie paragraaf 5.3.4).

Voor wat betreft de tarieven biedt de publiekrechtelijke regeling een betere bescherming voor de burger. Ingevolge artikel 229b van de Gemeentewet mag ten hoogste een kostenvergoeding gevraagd worden en mag dus geen winst gemaakt worden met de tarieven. Bij het sluiten van een overeenkomst geldt deze restrictie niet en kunnen dus hogere tarieven worden afgesproken.

Voor het verstrekken van WOZ-waardegegevens mag gezien de parlementaire geschiedenis bij artikel 40 van de Wet WOZ slechts een kostenvergoeding gevraagd worden. Voor het verstrekken van gegevens door de gemeente op grond van de Wob is geen wettelijk maximum vastgesteld, maar blijkt uit doel en strekking van de wet dat ten hoogste de verstrekkingskosten in rekening zouden mogen worden gebracht. Omdat de toegestane vergoeding ten hoogste kostendekkend is, kan de vergoeding voor het verstrekken van WOZ-gegevens dus zowel via de leges in rekening worden gebracht als via een privaatrechtelijke overeenkomst.

Dit ligt anders bij het verlenen van toestemming voor hergebruik van gegevens en bij het vervaardigen van producten met behulp van WOZ-gegevens. Hiervoor kan of moet een hogere prijs gevraagd worden (zie de paragrafen 5.2.2, 5.2.3 en 5.3.3). Zoals blijkt uit de paragrafen 4.4.6, 5.2.2 en 5.3.4 is zeer waarschijnlijk geen toestemming nodig voor het hergebruiken van WOZ-gegevens. Die categorie wordt daarom buiten beschouwing gelaten. De gemeente mag onder bepaalde voorwaarden echter wel producten en diensten vervaardigen met behulp van WOZ-gegevens. Hiervoor moet dan een marktconforme prijs (minimaal de integrale kostprijs, zie de paragrafen 5.2.3, 5.3.2 en 5.3.3) gevraagd worden. In dat geval is de privaatrechtelijke vorm dus noodzakelijk.

Met betrekking tot de processuele waarborgen geldt het volgende. Hierboven is reeds overwogen, dat uit de jurisprudentie blijkt, dat de

rechtsbescherming via het fiscale recht betere waarborgen biedt voor de burger dan bescherming via de privaatrechtelijke rechtsgang. De publiekrechtelijke regeling (legesheffing op grond van artikel 229 van de Gemeentewet) verdient wat de processuele waarborgen betreft dus de voorkeur boven de privaatrechtelijke regeling (bedingen van een vergoeding via overeenkomst).

Vergelijkbaar resultaat

Voor het tegen vergoeding verstekken van gegevens uit de WOZ-administratie geldt dat de privaatrechtelijke weg en de publiekrechtelijke weg een vergelijkbaar resultaat geven. Een praktisch voordeel voor de gemeente van de privaatrechtelijke weg ten opzichte van de publiekrechtelijke weg zou nog kunnen zijn, dat het in rekening brengen van de vergoeding voor het massaal opvragen van gegevens makkelijker geregeld kan worden. Bij leges kan pas na het verlenen van de dienst een aanslag worden opgelegd, terwijl bij overeenkomst kan worden afgesproken dat vooraf een vaste vergoeding wordt betaald voor een bepaald aantal opvragingen.

Indien er geen verschil in resultaat bestaat tussen de beide vormen, geniet de publiekrechtelijke vorm de voorkeur. Hierbij is de rechtsbescherming voor de burger het beste gewaarborgd.

Voor het verstrekken van producten die met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie zijn gemaakt geven de beide wegen geen vergelijkbaar resultaat. Immers, met leges kun je hoogstens een kostenvergoeding in rekening brengen (vanwege de opbrengstnorm), terwijl hiervoor minimaal de integrale kostprijs gerekend moet worden om oneerlijke concurrentie te voorkomen. In dit geval is de privaatrechtelijke weg dus aangewezen.

5.4. Conclusie

Uit hoofdstuk 5 kan geconcludeerd worden, dat er verschillende categorieën informatie bestaan en dat hiervoor verschillende vergoedingsregimes gelden.

De volgende categorieën overheidsinformatie kunnen worden onderscheiden:

1. gegevens die worden gemaakt binnen een overheidstaak en ook verstrekt binnen de overheidstaak (bijvoorbeeld het taxatieverslag);
2. gegevens die worden gemaakt binnen een overheidstaak, maar worden verstrekt buiten de overheidstaak (gegevens die openbaar gemaakt kunnen worden op grond van de Wob, zoals gegevens over grondprijzen);
3. gegevens die worden gemaakt buiten de overheidstaak en ook worden verstrekt buiten de overheidstaak (het vervaardigen van producten en diensten als onderneming, zoals het maken van een taxatierapport op verzoek).

Per categorie geldt een apart juridisch kader voor het vragen van vergoedingen:

Op de eerste categorie is ofwel een specifieke regeling van toepassing (in dit geval art. 40 WOZ), ofwel de algemene regeling van artikel 229 van de Gemeentewet. De maximale vergoeding bestaat uit de kosten van de individuele dienstverlening.

Op de tweede categorie zijn de Wob en de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie van toepassing. Voor de enkele verstrekking van gegevens door gemeenten is geen wettelijk maximum bepaald. Uit doel en strekking van de Wob en uit het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur kan echter worden afgeleid, dat geen vergoeding of maximaal de verstrekkingkosten in rekening zouden moeten worden gebracht.

Voor de verstrekking van gegevens met toestemming voor hergebruik geldt op grond van artikel 11h van de Wob een maximale vergoeding van de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Dit is een hogere vergoeding dan de vergoeding die is toegestaan voor de enkele verstrekking. De overheid wordt volgens de richtlijn wel gestimuleerd om voor de toestemming voor hergebruik maximaal de ver-

strekkingkosten te rekenen. In de paragrafen 4.4.6 en 5.2.2 is echter reeds geconcludeerd dat voor het hergebruiken van openbare of openbaar gemaakte WOZ-gegevens geen toestemming nodig zal zijn van de gemeente, omdat op de WOZ-administratie zeer waarschijnlijk geen intellectuele eigendomsrechten kunnen worden voorbehouden (zie paragraaf 5.3.4). Artikel 11h is dus niet van toepassing op WOZ-gegevens. Het verlenen van toestemming voor hergebruik van WOZ-gegevens wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Op de derde categorie zijn de mededingingsregels en het wetsvoorstel Markt & Overheid van toepassing. Ter voorkoming van oneerlijke concurrentie moeten marktconforme prijzen en eerlijke voorwaarden bedongen worden. De in rekening te brengen vergoeding bedraagt minimaal de integrale kostprijs van het product of de dienst.

Met betrekking tot het verstrekken van (producten gemaakt met) gegevens uit de WOZ-administratie gelden kort samengevat de volgende prijsregimes:

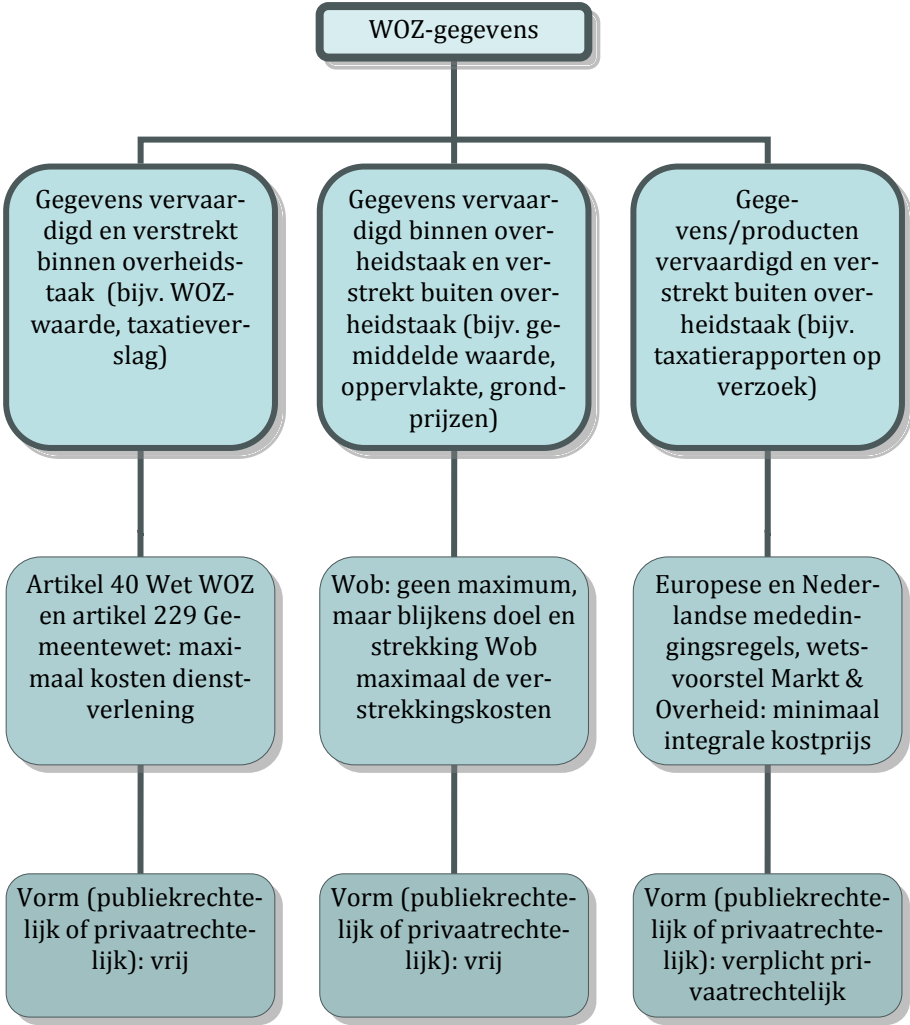
1. waardegegevens, zoals de WOZ-waarde en taxatieverslagen, mogen op grond van artikel 40 van de Wet WOZ verstrekt worden tegen kostenvergoeding;
2. WOZ-gegevens die niet tevens persoonsgegevens zijn mogen op grond van de Wob worden verstrekt tegen een door de gemeente zelf te bepalen prijs. In de geest van de Wob bestaat die prijs uit maximaal de verstrekkingkosten;
3. Producten en diensten gemaakt met WOZ-gegevens moeten tegen een marktconforme prijs (minimaal de integrale kostprijs) worden geleverd.

Met betrekking tot de vorm waarin de vergoeding voor de verstrekking van gegevens en producten gegoten moet of mag worden (doorkruisingsleer), kan het volgende geconcludeerd worden.

Voor de verstrekking van gegevens (de eerste twee hierboven genoemde categorieën) bestaat een vrije keuze tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke weg. Met andere woorden: de kostenvergoeding kan in rekening worden gebracht door middel van een aanslag leges of door middel van een nota of overeenkomst. De heffing van leges verdient de voorkeur, omdat de fiscale weg betere waarborgen biedt voor de bescherming van burgers.

Voor de levering van producten die met behulp van WOZ-gegevens zijn vervaardigd (de derde hierboven genoemde categorie), moet voor de privaatrechtelijke vorm gekozen worden, omdat op grond van mededingingsregels minimaal de integrale kostprijs in rekening gebracht moet worden.

In onderstaande figuur zijn de verschillende prijsregimes weergegeven.



6. Mogelijkheden en knelpunten breder gebruik WOZ-gegevens

6.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn diverse mogelijkheden tot breder gebruik van de WOZ-waarde en van WOZ-gegevens genoemd. Om dit breder gebruik mogelijk te maken, is het enerzijds noodzakelijk dat de benodigde gegevens beschikbaar zijn in de WOZ-administratie en anderzijds dat het juridische mogelijk is om de benodigde gegevens te verstrekken.

In hoofdstuk 3 is geïnteriseerd of de benodigde gegevens, eventueel na bewerking, in de WOZ-administratie aanwezig zijn. In hoofdstuk 4 is onderzocht wat de juridische mogelijkheden voor verstrekking zijn; welke WOZ-gegevens mogen worden verstrekt, aan wie ze mogen worden verstrekt en onder welke voorwaarden.

In hoofdstuk 5 is onderzocht, of de gemeente ook een vergoeding of prijs mag vragen voor het verstrekken van gegevens en of de gemeente zelf ook producten zou mogen maken met behulp van de WOZ-gegevens, om deze producten vervolgens te verkopen.

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of het in hoofdstuk 2 genoemde bredere gebruik van WOZ-gegevens, gezien de huidige stand van het recht, mogelijk is. Voor zover het bredere gebruik op dit moment nog niet mogelijk is, wordt geïnteriseerd wat de knelpunten zijn en hoe deze opgelost zouden kunnen worden. Hierbij moet worden aangetekend, dat de keuze voor het eventueel oplossen van knelpunten een politieke keuze is. In de hoofdstukken 4 en 5 is onderzocht of en waarom het verstrekken van WOZ-gegevens en het maken van producten met behulp van WOZ-gegevens wel of niet mogelijk is. Voor de achtergronden van de huidige regelgeving wordt daarom naar die hoofdstukken verwezen.

Bij de inventarisatie van de mogelijkheden en knelpunten van het bredere gebruik wordt onderscheid gemaakt tussen WOZ-waardegegevens (paragraaf 6.2), overige WOZ-gegevens (paragraaf 6.3) en producten gemaakt met behulp van WOZ-gegevens (paragraaf 6.4).

6.2. Breder gebruik van WOZ-waardegegevens

6.2.1. Inventarisatie

Uit hoofdstuk 2 volgt, dat de WOZ-waarde voor meer doeleinden dan thans gebruikt zou kunnen worden. Gedacht moet worden aan gebruik binnen de overheid, gebruik voor dienstverlening zonder commercieel oogmerk en gebruik voor dienstverlening met commercieel oogmerk. Hieronder volgt een opsomming van de mogelijke bredere gebruiksdoelen van WOZ-waardegegevens.

Gebruik binnen de overheid

- andere gemeentelijke heffingen dan OZB;
- successie- en schenkingsrecht (of, in de nieuwe terminologie: schenk- en erfbelasting);
- overdrachtsbelasting;
- woningwaarderingssysteem huurwoningen / bepalen maximaal toegestane huurprijs;
- exploitatie-overeenkomsten;
- onteigening;
- pacht;
- planschade;
- erfpacht.

Gebruik binnen semi-overheid:

- Nationale Hypotheek Garantie door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen;
- Controleren koopsom / bestrijding vastgoedfraude door notarissen.

Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk

- aspirant-koper.

Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

- verstrekken van verzekeringen;
- nemen van hypotheek door kredietverstrekkers (controle van de waarde van het pand);
- verkoop van voormalige huurwoningen door woningcorporaties;
- dienstverlening makelaars.

6.2.2. *Mogelijkheden en knelpunten*

In hoofdstuk 4 is onderzocht of, aan wie en onder welke voorwaarden de waardegegevens kunnen worden verstrekt.

Gebleken is, dat de waardegegevens kunnen worden verstrekt:

- aan de wettelijke afnemers op grond van artikel 24, derde lid van de Wet WOZ en op grond van artikel 37b van de Wet WOZ (basisregistratie);
- aan de rechthebbenden op grond van artikel 24, derde lid van de Wet WOZ;
- aan de medebelanghebbenden op verzoek op grond van artikel 28 van de Wet WOZ; en
- aan derden op verzoek op grond van artikel 40 van de Wet WOZ in verbinding met de Instructie gerechtvaardigd belang van de Waarderingskamer.

De huidige wettelijke afnemers zijn het Rijk, de waterschappen en de gemeente. Zij krijgen de waardegegevens geleverd ten behoeve van de heffing van bepaalde belastingen. Vanwege de doelbinding in artikel 37c van de Wet WOZ mogen de afnemers de WOZ-waarde alleen gebruiken indien en voor zover het doeleinden betreft waartoe zij wettelijk bevoegd zijn.

Aan de rechthebbenden van de onroerende zaken wordt door de gemeente een WOZ-beschikking gestuurd met daarop de WOZ-waarde van de onroerende zaak. Zij krijgen de WOZ-beschikking, omdat de WOZ-waarde de heffingsmaatstaf vormt voor belastingen en heffingen die van hen worden geheven. De rechthebbenden kunnen hun 'eigen' WOZ-waarde gebruiken bij het aanvragen van diensten, zoals verzeeringen.

Medebelanghebbenden, zoals de in gemeenschap van goederen gehuwde partner, kunnen een WOZ-beschikking aanvragen op grond van artikel 28 van de Wet WOZ. Op deze wijze kunnen zij officieel kennis nemen van de WOZ-waarde.

Personen die een gerechtvaardigd belang hebben uit hoofde van de belastingheffing te hunnen aanzien kunnen op grond van artikel 40 van de Wet WOZ verzoeken om een aantal waardegegevens. Zo kan iemand de WOZ-waarde van drie vergelijkbare woningen aanvragen, om hiermee de vastgestelde waarde van zijn eigen woning te controleren. Zie hieromtrent onderdeel 4.2.3.

Gebruik binnen de overheid

Met betrekking tot het hierboven genoemde gebruik binnen de overheid geldt het volgende. Voor gemeenten bestaat geen belemmering de WOZ-waarde te gebruiken voor andere heffingen dan de onroerende zaakbelastingen. Zij zijn reeds een wettelijke afnemer en zijn op grond van artikel 219, tweede lid van de Gemeentewet vrij in het kiezen van een heffingsmaatstaf. In de verordening van andere heffingen kunnen zij dus bepalen dat de heffingsmaatstaf de op grond van de Wet WOZ vastgestelde waarde is. Bij bijvoorbeeld de rioolrechten is dit reeds goedgekeurd door de rechter.¹

Het gebruik van de WOZ-waarde voor de schenk- en erfbelasting wordt volgens de staatssecretaris van Financiën wettelijk geregeld. Hier zullen de juridische knelpunten dus door nieuwe wetgeving worden weggenomen.

Voor het gebruik van de WOZ-waarde voor de overdrachtsbelasting bestaan geen juridische belemmeringen², omdat deze belasting moet worden voldaan op aangifte³ en de verkrijger van de onroerende zaak in zijn hoedanigheid van eigenaar de WOZ-waarde kan opvragen bij de gemeente. Overigens kan de overdrachtsbelasting ook worden voldaan ter gelegenheid van de aanbieding van die akte ter registratie en gaat dit in de praktijk dus meestal via de notaris.⁴

Met betrekking tot het gebruik van de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel geldt het volgende. De huurcommissie kan, op verzoek van een huurder, de redelijkheid van de overeengekomen aanvangshuurprijzen toetsen.⁵ Voor de toetsing zijn regels opgesteld in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en het daarop gebaseerde Besluit huurprijzen woonruimte. In dit laatste besluit is het zogenaamde puntenstelsel opgenomen.⁶ De maximaal toegestane huur wordt ingevolge dit puntenstelsel berekend aan de hand van allerlei factoren, zoals de oppervlakte van de woonruimte, de aanwezigheid van een bad, de lengte van het aanrecht in de keuken, de warmte-isolatie, de woon-

¹ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 mei 2009, nr. 07/13148, *Belastingblad* 2009, p. 844, *NFR*2009-1190.

² Wel moet worden aangetekend, dat de WOZ-waarde niet altijd overeenkomt met de waarde voor de overdrachtsbelasting; zie paragraaf 3.4.1.

³ Artikel 17 van de Wet BRV.

⁴ Artikel 18 van de Wet BRV.

⁵ Artikel 7:249 van het Burgerlijk Wetboek.

⁶ Zie de bijlagen bij het Besluit huurprijzen woonruimte.

omgeving, de afstand tot wijkvoorzieningen etcetera. In plaats van dit puntenstelsel, zou de maximaal toegestane huur ook kunnen worden berekend aan de hand van de WOZ-waarde. Om dit mogelijk te maken, zou een wetswijziging moeten worden doorgevoerd, waarbij het puntenstelsel wordt vervangen door een berekening op basis van de WOZ-waarde.

Voor het bepalen van de inbrengwaarde bij exploitatieovereenkomsten en het bepalen van de hoogte van de schadevergoeding bij planschade en onteigening, kan de eigenaar van de onroerende zaak de 'eigen' WOZ-waarde inbrengen. Op deze wijze bestaat er juridisch geen belemmering voor het gebruik van de WOZ-waarde voor deze doeleinden. Ditzelfde geldt voor het bepalen van de hoogte van de erfpachtcanon en de pachtsom door de gemeente. Zij is eigenaar van de grond en in die hoedanigheid kan zij de WOZ-waarde gebruiken als zij de grond in pacht of erfpacht uitgeeft.

Gebruik binnen semi-overheid

Op dit moment hebben noch notarissen, noch de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen toegang tot de WOZ-waarde. Aan de verkopende partij kan wel gevraagd worden de WOZ-waarde te verstrekken, maar die is daartoe niet verplicht. Om toegang tot de Basisregistratie WOZ te regelen, moet een wettelijke bevoegdheid gecreëerd worden voor zowel de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen als notarissen om de WOZ-waarde te gebruiken. Voor notarissen heeft de staatssecretaris van Financiën dit inmiddels toegezegd.⁷

De fraudebestrijding door middel van het controleren van de koopsom aan de WOZ-waarde zou daarnaast ook door makelaars en verzekeraars kunnen plaatsvinden. Zij zijn echter geen bestuursorgaan. Voor het verlenen van toegang tot de Basisregistratie WOZ aan makelaars en verzekeraars zijn daarom 2 wetswijzigingen nodig; zij moeten als afnemer worden aangemerkt en er moet een wettelijke grondslag voor hen gecreëerd worden om de WOZ-waarde te mogen gebruiken. De staatssecretaris wil ook dit regelen en het CBP heeft hierover een positief advies uitgebracht.⁸

⁷ *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24.*

⁸ *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24 en advies CBP van 18 juni 2009, kenmerk z2009-00532, <www.cbpweb.nl>.*

Op Prinsjesdag 2009 is het wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁹ Hierin zijn de voor de uitbreiding van de toegang tot de WOZ-gegevens benodigde wetswijzigingen opgenomen. Zie tevens paragraaf 4.3.3.

Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk

Personen die een woning willen aankopen binnen de gemeente, hebben op dit moment nog geen toegang tot de WOZ-waarde van die woning. Zij zijn geen afnemer, zijn nog geen rechthebbende of medebelanghebbende en hebben ook geen gerechtvaardigd belang uit hoofde van de belastingheffing te hunnen aanzien. Om dit te veranderen, zou aan deze personen toegang moeten worden verleend tot de Basisregistratie WOZ voor hun specifieke gebruiksdoel, of zou het artikel over het gerechtvaardigde belang moeten worden aangepast. Hierbij moet wel worden aangetekend, dat het in de praktijk wel eens lastig zou kunnen zijn om te beoordelen of de aanvrager het gegeven slechts voor dit specifieke gebruiksdoel aanvraagt, of dat hij om andere redenen graag de WOZ-waarde wil weten. Dit kan tot gevolg hebben, dat de WOZ-waarde feitelijk op aanvraag beschikbaar en dus semi-openbaar wordt.

Er zou ook voor gekozen kunnen worden om de WOZ-waarde van woningen volledig openbaar te maken. Dan bestaat er geen beletsel voor het hier bedoelde gebruik.

Dienstverlening aan derden met commercieel oogmerk

Ten behoeve van de dienstverlening kan de aanvrager van de dienst zelf zijn 'eigen' WOZ-waarde mededelen aan de dienstverlener. Indien een burger bijvoorbeeld een makelaar inschakelt voor de verkoop van zijn woning, kan hij aan de makelaar de WOZ-waarde van zijn woning mededelen, zodat de makelaar een goede vraagprijs kan bepalen. Voor het gebruiken van de WOZ-waarde voor de doeleinden planschade, onteigening, verzekeringen, hypotheek en makelaarsdiensten bestaat dus geen wettelijke belemmering. De dienstverleners kunnen de WOZ-waarde alleen niet zelf aanvragen bij de gemeente, zonder toestemming van de rechthebbenden. Dit betekent, dat actieve verkoop van producten op basis van de WOZ-waarde (bijvoorbeeld door potentiële klanten actief te benaderen met een aanbod) niet mogelijk is.

⁹ Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010, tezamen met bijbehorende memorie van toelichting, advies van de Raad van State en nader rapport te downloaden van <www.minfin.nl>.

Bij de verkoop van voormalige huurwoningen door woningcorporaties bestaat ook geen belemmering. De woningcorporatie beschikt als eigenaar van de huurwoning immers reeds over de vastgestelde WOZ-waarde. Ook kan de woningcorporatie in die hoedanigheid met een beroep op artikel 40 van de Wet WOZ de vastgestelde waarde van drie vergelijkbare, niet verhuurde woningen opvragen.

6.2.3. Mogelijke oplossing knelpunten

Gezien de vorige paragraaf bestaan er op dit moment nog knelpunten voor het gebruik van de WOZ-waarde voor de schenk- en erfbelasting, het woningwaarderingssstelsel, fraudebestrijding door verzekeraars, makelaars, notarissen en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, woningaankoop door burgers en de actieve verkoop van financiële producten door makelaars, verzekeraars, banken en hypotheekverstrekkers.

Voor de schenk- en erfbelasting en de fraudebestrijding zullen deze knelpunten worden opgelost door wetswijziging. De voorstellen voor deze wetswijzigingen zijn reeds ingediend in de Tweede Kamer.

Voor de knelpunten bij de overige doeleinden zouden de volgende oplossingen gegeven kunnen worden:

- het volledig openbaar maken van de WOZ-waarde. Er kan ook voor gekozen worden alleen de WOZ-waarde van woningen openbaar te maken;
- toegang verlenen tot de Basisregistratie WOZ. Bij gebruik door bestuursorganen is hiervoor alleen het opnemen van een wettelijke bevoegdheid tot gebruik van de WOZ-waarde nodig. Andere gebruikers dan bestuursorganen moeten bovendien worden aangewezen als afnemers in de zin van de Wet WOZ;
- artikel 40 van de Wet WOZ aanpassen in die zin, dat niet alleen een gerechtvaardigd belang bestaat in geval van belastingheffing, maar ook in andere gevallen.

Indien het wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2010 wordt aangenomen en de daarin genoemde wijzigingen van de Wet WOZ worden doorgevoerd, kunnen bij a.m.v.b. bestuursorganen en derden worden aangewezen die de WOZ-waarde mogen opvragen voor in de a.m.v.b. vastgestelde doeleinden. Zie omtrent dit wetsvoorstel tevens paragraaf 4.3.3.

Of de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de WOZ-waarde gewenst is en of de gekozen oplossingen wenselijk zijn, is uiteraard een politieke keuze. Hierbij zal een keuze gemaakt moeten worden tussen volledige openbaarheid of verdere openbaarmaking van de WOZ-waarde aan de ene kant en de bescherming van de privacy van de burger aan de andere kant, omdat het WOZ-gegeven vooralsnog steeds is aangemerkt als privacygevoelig gegeven.

6.3. Breder gebruik van overige WOZ-gegevens

6.3.1. Inventarisatie

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat ook de overige WOZ-gegevens (andere gegevens dan de waardegegevens) voor andere doeleinden gebruikt zouden kunnen worden dan thans het geval is. Het gaat dan om gegevens over (onder andere) de inhoud, de oppervlakte, staat van onderhoud, verontreiniging, kamerindeling, bouwjaar, naam- en adresgegevens, grondprijzen en gemiddelde waarde in een bepaald gebied. Hieronder volgt een opsomming van de gebruiksdoelen.

Gebruik binnen de overheid

- andere gemeentelijke heffingen dan OZB;
- successie- en schenkingsrecht (of, in de nieuwe terminologie: schenk- en erfbelasting);
- overdrachtsbelasting;
- exploitatieovereenkomsten;
- vergunningverlening door bouw- en woningtoezicht van de gemeente;
- haalbaarheidsstudie bouwlocatie;
- gronduitgifte;
- onteigening;
- pacht;
- hulpdiensten;
- erfpacht.

Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

- verbeteren verzekeringsproducten zoals opstal-, inboedel- en brandverzekeringen;
- verbeteren financiële producten zoals hypotheken;
- administratie woningcorporaties;
- verkoop voormalige huurwoningen door woningcorporaties;
- dienstverlening makelaars.

6.3.2. Mogelijkheden en knelpunten

In hoofdstuk 4 is onderzocht of, aan wie en onder welke voorwaarden de overige WOZ-gegevens kunnen worden verstrekt. Gebleken is, dat hierbij onderscheid gemaakt moet worden tussen privacygevoelige en persoonsgegevens aan de ene kant en overige gegevens aan de andere kant.

Persoonsgegevens mogen alleen worden verstrekt, indien hiertoe een wettelijke grondslag bestaat. Hierbij moet nog worden opgemerkt, dat de authentieke persoonsgegevens die in de Basisregistratie WOZ zijn opgenomen zijn overgenomen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Onder voorwaarden (die gelden bij of krachtens de Wet gemeentelijke basisregistratie persoonsgegevens) kunnen deze gegevens ook rechtstreeks uit de GBA worden opgevraagd. Privacygevoelige gegevens kunnen op verzoek op grond van artikel 3 van de Wob worden verstrekt, indien het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de privacy van de betrokkene, of indien de betrokkene toestemming verleent.

Overige gegevens kunnen aan een ieder worden verstrekt op grond van de Wob. Met betrekking tot objectgegevens verdient nog het volgende vermelding. Adresgegevens en gegevens over gebouwen kunnen door een ieder opgevraagd worden uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen.¹⁰

Gebruik binnen de overheid

Voor andere gemeentelijke heffingen dan de onroerende zaakbelasting kan de WOZ-objectafbakening gebruikt worden, bijvoorbeeld in de definitie van het belastingobject. Daarnaast kan voor de heffing de koppeling met het subject, de belastingplichtige, benodigd zijn. Tot beide soorten gegevens heeft de gemeente ten behoeve van de belastingheffing toegang. De objectgegevens zelf zijn geen persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Er bestaat geen beletsel deze gegevens te gebruiken bij de heffing van andere belastingen dan de onroerende zaakbelasting. De subjectgegevens en gegevens in combinatie met deze subjectgegevens zijn wel persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Voor het verwerken van deze gegevens is dus een wettelijke grondslag vereist. De subjectgegevens kan de heffingsambtenaar op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie opvragen uit de GBA als binnengemeentelijke afnemer. De heffingsambtenaar heeft deze gegevens immers nodig ter uit-

¹⁰ Artikel 32 van de Wet BAG.

voering van de betreffende belastingverordening die door de gemeenteraad is vastgesteld. Voor het gebruiken van WOZ-gegevens voor andere gemeentelijke heffingen dan de onroerende zaakbelasting bestaat dus geen beletsel.

Ditzelfde geldt mutatis mutandis voor de schenk- en erfbelasting en de overdrachtsbelasting van het Rijk. Bovendien is de overdrachtsbelasting een aangiftebelasting, waarbij de belastingplichtige in voorkomende gevallen zelf zijn (persoons-)gegevens aanlevert aan de Belastingdienst. Ook hier bestaat dus geen beletsel voor het gebruik van WOZ-gegevens.

Voor exploitatieovereenkomsten, haalbaarheidsstudies voor bouwlocaties, gronduitgifte en onteigening zou gebruik gemaakt kunnen worden van de gemiddelde WOZ-waarde van vergelijkbare onroerende zaken en van grondprijzen. Deze gegevens zijn openbaar en kunnen worden opgevraagd op grond van de Wob. Er bestaat dus geen beletsel voor het gebruik van deze WOZ-gegevens voor de genoemde doeleinden.

Bij de vergunningverlening door de dienst bouw- en woningtoezicht van de gemeente zou gebruik gemaakt kunnen worden van objectgegevens in de WOZ-administratie, zoals de gegevens over inhoud, oppervlakte en aanwezigheid van bijgebouwen en aanbouwen. De objectgegevens zijn niet aan te merken als persoonsgegevens, ten minste voor zover ze niet in combinatie met subjectgegevens worden verwerkt. Er bestaat aldus geen belemmering voor het gebruik van de objectgegevens.

Ditzelfde geldt voor het gebruiken van objectgegevens door hulpdiensten, zoals de brandweer. Voor het gebruiken van subjectgegevens (bijvoorbeeld het aantal bewoners) is wel een wettelijke grondslag nodig. De hulpdiensten voeren overheidstaken uit en hiervoor kan het noodzakelijk zijn toegang te hebben tot de subjectgegevens. Deze gegevens kunnen zij daarom betrekken uit de gemeentelijke basisadministratie. Overigens kan de brandweer ook op andere manieren al beschikken over relevante gegevens, bijvoorbeeld via ontheffingen en vergunningen voor bedrijven en via ontruimingsplannen etc.

Bij het uitgeven van grond in pacht of erfpacht door de gemeente, kan de gemeente gebruik maken van de oppervlaktegegevens. Deze gegevens zijn reeds in het bezit van de gemeente, omdat de gemeente eige-

naar is van de grond. Er bestaat dus geen beletsel voor het gebruiken van deze gegevens.

Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

Voor het verbeteren van producten, zoals opstal-, inboedel- en brandverzekeringen en hypotheeken zouden dienstverleners gebruik kunnen maken van gegevens over de gemiddelde WOZ-waarde, bijvoorbeeld de gemiddelde WOZ-waarde in een bepaalde buurt of wijk of de gemiddelde WOZ-waarde van een bepaald type woning. Ook woningcorporaties zouden gebruik kunnen maken van deze gemiddelde WOZ-waarde bij de verkoop van voormalige huurwoningen. Gegevens over de gemiddelde waarde zijn geen persoonsgegevens of privacygevoelige gegevens, zodat deze gegevens verstrekt kunnen worden op grond van de Wob.

Dienstverleners zouden ook gebruik kunnen maken van objectgegevens van onroerende zaken, bijvoorbeeld ter controle van de eigen administratie. Objectgegevens kunnen worden opgevraagd met een beroep op de Wob of uit de BAG. Het gebruik van deze gegevens is juridisch gezien dus mogelijk. De objectgegevens mogen echter niet geleverd worden in combinatie met subjectgegevens, zoals de naam van de eigenaar. Het betreft dan immers persoonsgegevens die geheim gehouden moeten worden op grond van de Wbp.

6.3.3. Mogelijke oplossing knelpunten

Gezien het voorgaande bestaan er geen juridische beletsels voor het gebruik van overige WOZ-gegevens voor de genoemde doeleinden. De enige onmogelijkheid is het leveren van objectgegevens met daarbij behorende subjectgegevens, zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. Voor het mogelijk maken van het bredere gebruik van deze gecombineerde gegevens is dus een wetswijziging nodig. Dit zal echter niet voor elk doeleinden mogelijk zijn gezien de Europese Privacyrichtlijn en de Wbp.

6.4. Producten gemaakt met behulp van WOZ-gegevens

6.4.1. Inventarisatie

Behalve de hiervoor genoemde mogelijkheden om bestaande WOZ-gegevens breder te gebruiken, zou ook gedacht kunnen worden aan het benutten van de gegevens in de WOZ-administratie door hiermee nieuwe producten en diensten te vervaardigen. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van taxatierapporten door de gemeente. Voorbeelden van mogelijke gebruiksdoelen van dit soort producten worden hieronder opgesomd:

Gebruik binnen de overheid

- taxatierapport inbrengwaarde bij grondexploitatie;
- producten/diensten in het kader van de haalbaarheidsstudie voor bouwlocaties;
- taxatierapport t.b.v. gronduitgifte;
- taxatierapport t.b.v. onteigening en/of planschade.

Gebruik binnen de semi-overheid

- taxatierapport t.b.v. Nationale Hypotheek Garantie door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen.

Dienstverlening aan derden zonder commercieel oogmerk

- taxatierapport of rapport over bijvoorbeeld de onderhoudstoestand t.b.v. het verkrijgen van financiering voor de aankoop van een onroerende zaak in het kader van een subsidieregeling van de overheid (koopsubsidieregelingen etc.).

Dienstverlening aan derden met een commercieel oogmerk

- taxatierapport of rapport over bijvoorbeeld de onderhoudstoestand t.b.v. het verstrekken van verzekeringen en hypotheeken, of t.b.v. de verkoop van voormalige huurwoningen.

6.4.2. Mogelijkheden en knelpunten

De ruimte voor gemeenten om producten te maken met behulp van overheidsgegevens wordt begrensd door Nederlandse en Europese regelgeving.

Het maken van taxatierapporten en andere producten met behulp van de gegevens uit de WOZ-administratie is te kwalificeren als economische activiteit. De gemeente verricht deze economische activiteiten op de markt in (potentiële) concurrentie met particuliere ondernemers.

Daarom zijn de Nederlandse en Europese mededingingsregels van toepassing. Tevens is het Nederlandse wetsvoorstel Markt en Overheid van toepassing.

De gemeente heeft een economische machtspositie, omdat zij over de WOZ-gegevens beschikt en particuliere ondernemers in beginsel niet of tegen een hogere prijs. Ook heeft de gemeente het voordeel van een betrouwbare naam. Misbruik van deze economische machtspositie, bijvoorbeeld door uitbuiting (oneerlijke prijzen, voorwaarden en handelspraktijken), uitsluiting (concurrentie uitsluiten door bijvoorbeeld te lage prijzen of oneerlijke voorwaarden te hanteren, door te weigeren te leveren, door prijsdiscriminatie en door bindingscontracten zoals vaste klantenkorting) en kruissubsidie (bijvoorbeeld het gebruiken van inkomsten uit niet-ondernemingsactiviteiten voor de ondernemingsactiviteiten) is verboden op grond van artikel 24 van de Mededingingswet (Nederlandse markt) en artikel 82 van het EG-Verdrag (Europese markt).

Voor de toepassing van de Nederlandse en Europese mededingingsregels geldt de 'de minimis'-grens van € 200.000,- per drie jaar. Indien de economische activiteiten onder deze grens blijven, volgt er geen sanctie op overtreden van de mededingingsregels. Echter, het wetsvoorstel Markt en Overheid zal ook deze speelruimte voor overheden wegnemen. Wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt, zijn alle economische activiteiten door overheden gebonden aan gedragsregels. Bovendien zijn de gedragsregels in het wetsvoorstel Markt en Overheid specifiek omschreven.

De gedragsregels voor het verrichten van marktactiviteiten door overheden brengen onder andere met zich mee, dat de gegevens uit overheidsregistraties slechts gebruikt mogen worden voor het maken van producten, indien en voor zover andere marktpartijen hierover kunnen beschikken onder dezelfde voorwaarden en prijzen als de overheid zelf. Wanneer de gegevens, bijvoorbeeld vanwege privacyregels, niet aan derden verstrekt mogen worden, mag de gemeente ze zelf dus ook niet gebruiken voor het maken van producten die op de markt worden aangeboden.

Als de gemeente de gegevens wel mag gebruiken voor het maken van producten, mag zij aan derden niet weigeren de gegevens en/of producten te leveren en moet zij voor alle afnemers dezelfde voorwaarden en prijzen stellen. Daarnaast geldt een verbod op kruissubsidiëring, zodat

de integrale kostprijs van het product in rekening moet worden gebracht. Ook geldt de eis van een gescheiden boekhouding; de overheid moet voor de economische activiteiten die zij verricht een aparte boekhouding aanhouden.

Deze gedragsregels hebben voor het maken van producten met behulp van gegevens uit de WOZ-administratie de volgende gevolgen. De gemeente mag (uit eigen beweging) alleen rapporten maken met openbare of vrij opvraagbare gegevens, zoals oppervlaktegegevens, openbare grondprijzen, gemiddelde WOZ-waarden in een bepaalde wijk en verkoopcijfers. Waardegegevens, persoonsgegevens en privacygevoelige gegevens, zoals de WOZ-waarde, naamsgegevens en burgerservicenummers, mogen niet worden gebruikt voor het maken van producten. Dit is slechts anders, indien de betrokkene deze gegevens zelf aanlevert ten behoeve van de dienstverlening.

De gebruikte gegevens en de producten moeten onder dezelfde voorwaarden en prijzen aan derden beschikbaar gesteld worden. Voor het product moet de integrale kostprijs in rekening gebracht worden. Er moet een gescheiden boekhouding worden bijgehouden voor de producten.

6.4.3. Mogelijke oplossing knelpunten

Uit het voorgaande blijkt, dat de gemeente bij het maken van rapporten uit eigen beweging geen gebruik mag maken van WOZ-waardegegevens en persoons- en privacygevoelige gegevens. Indien de betrokkene de gegevens zelf aanlevert ten behoeve van de dienstverlening, mogen de gegevens echter wel gebruikt worden.

Om elke belemmering van het gebruik van de WOZ-waarde weg te nemen, zou de WOZ-waarde openbaar of vrij opvraagbaar gemaakt kunnen worden. Dan kunnen marktpartijen ook over de WOZ-waarde beschikken en bestaat er mededingingsrechtelijk geen enkel beletsel meer voor het gebruiken van het waardegegeven voor het maken van producten, zoals WOZ-taxatierapporten.

Voor het verbod op het gebruik van persoonsgegevens kan, gezien de Europese en Nederlandse regels ter bescherming van de privacy, echter geen oplossing gegeven worden.

6.5. Samenvatting

In de vorige paragrafen is geïnventariseerd of het in hoofdstuk 2 genoemde bredere gebruik van WOZ-gegevens op dit moment juridisch mogelijk is. Voor de gevallen waarin dit nu nog niet mogelijk is, is onderzocht of dit veranderd kan worden, bijvoorbeeld door middel van een wetswijziging. Per gebruiksdoel is aangegeven welke oplossingen er mogelijk zijn.

In de hierna volgende tabel wordt samengevat welk breder gebruik mogelijk is en welk breder gebruik na aanpassing van de regelgeving mogelijk is.

Gebruiksdoel	Benodigde gegevens	Breder gebruik mogelijk?	Na aanpassing mogelijk?
<i>Binnen overheid</i>			
Gemeentelijke heffingen	WOZ-waarde	Ja	
Gemeentelijke heffingen	persoonsgegevens	Ja	
Gemeentelijke heffingen	Overige WOZ-geg.	Ja	
Schenk- en erfbelasting	WOZ-waarde	Nog niet	Ja
Schenk- en erfbelasting	Persoonsgegevens	Ja	
Overdrachtsbelasting	WOZ-waarde	Ja	
Overdrachtsbelasting	Persoonsgegevens	Ja	
Woningwaarderingstelsel	WOZ-waarde	nee	Ja
Exploitatieovereenkomst	WOZ-waarde	Ja	
Exploitatieovereenkomst	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Exploitatieovereenkomst	Grondprijzen	Ja	
Haalbaarheidsstudie bouwlocatie	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Haalbaarheidsstudie bouwlocatie	Grondprijzen	Ja	
Planschade	WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	Grondprijzen	Ja	
Gronduitgifte	Grondprijzen	Ja	
Pacht en erfpacht door gemeente	WOZ-waarde	Ja	
Pacht en erfpacht door gemeente	Objectgegevens	Ja	
Vergunningverlening BWT	Objectgegevens	Ja	
Informatie hulpdiensten	Objectgegevens	Ja	
<i>Binnen semi-overheid</i>			
Verlenen NHG	WOZ-waarde	Nee	Ja
Bestrijding vastgoedfraude: notarissen	WOZ-waarde	Nog niet	Ja

Overig, niet-commercieel			
Bestrijding vastgoedfraude: verzekeraars, makelaars e.a.	WOZ-waarde	Nog niet	Ja
Woningaankoop	WOZ-waarde	Nee	Ja
Overig, commercieel			
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	WOZ-waarde	Ja	Ja
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	Objectgegevens	Ja	
Actieve verkoop	WOZ-waarde	Nee	Ja
Actieve verkoop	Persoonsgeg. of geg. i.c.m. persoonsgeg.	Nee	Nee
Verkoop huurwoningen door woningcorporaties	WOZ-waarde huurwoning en vgl.bare onverh. objecten	Ja	
Verkoop huurwoningen door woningcorporaties	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Administratie woningcorporaties	Objectgegevens	Ja	
Producten gemaakt met behulp van WOZ-gegevens	Benodigde gegevens	Product mogelijk?	Na aanpassing mogelijk?
(Taxatie)rapport met WOZ-waardegegevens	WOZ-waarde betreffende eigen woning	Ja	
(Taxatie)rapport met WOZ-waardegegevens	WOZ-waarde vergelijkbare woningen	Nee	Ja
(Taxatie)rapport met persoonsgegevens	Persoonsgeg. of geg. i.c.m. persoonsgeg.	Ja	
(Taxatie)rapport met overige WOZ-gegevens	Overige WOZ-geg, zoals objectgeg. en gem. WOZ-waarden.	Ja	

7. Brainstormsessie

7.1. Inleiding

Op 10 juni 2008 heeft het ESBL een brainstormsessie gehouden in het kader van dit onderzoek. Hierbij waren diverse partijen aanwezig die te maken hebben met de WOZ-praktijk. Er waren vertegenwoordigers van gemeentelijke belastingdiensten (Amsterdam, Rotterdam, Arnhem, Samenwerkingsverband Drechtsteden en Den Haag), de Waarderingskamer, de VNG, de NVvGB, Vereniging Eigen Huis, Nederlandse Vereniging van Banken en Dataland NV aanwezig. Met elkaar hebben zij een vruchtbare discussie gevoerd over de mogelijkheden, onmogelijkheden en wenselijkheid van breder gebruik en verstrekking van WOZ-gegevens. Een verslag van deze bijeenkomst is als bijlage bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

7.2. Vergroting openbaarheid WOZ-gegevens

Tijdens de brainstormsessie zijn onder andere argumenten uitgewisseld voor en tegen vergroting van de openbaarheid van WOZ-gegevens.

7.2.1. Argumenten voor vergroting van de openbaarheid

Wanneer de WOZ-waarde van onroerende zaken openbaar is, kan men beter en makkelijker controleren of de eigen WOZ-waarde juist is. Hierdoor neemt mogelijk ook het vertrouwen in de juistheid van de WOZ-waarde toe. Dat de WOZ-waarde beter te controleren is, is niet alleen prettig voor de eigenaar en gebruiker van de onroerende zaak zelf, maar ook voor bijvoorbeeld hypotheekverstrekkers en notarissen. Zij kunnen aan de hand van de WOZ-waarde eventuele vastgoedfraude signaleren. Hypotheekverstrekkers hebben hiermee tenslotte nog een extra instrument in handen bij de bepaling van de maximale hypotheeksom. Zo kunnen zij ervoor zorgen dat mensen niet te veel lenen.

Ten tweede kan men door de openbaarheid van WOZ-waarden de waardeniveaus in bepaalde wijken of plaatsen onderzoeken. De burger kan hiermee gericht een woning zoeken in een bepaalde wijk, make-lars krijgen hiermee meer inzicht in waardeniveaus en men kan over de jaren inzicht krijgen in de waardeontwikkeling in die wijken of plaatsen. Hypotheekverstrekkers en verzekeraars kunnen hier hun producten en/of reclame op aanpassen.

Ten derde is in sommige andere landen de waarde van onroerende zaken al openbaar, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten van Amerika en Denemarken.

In de vierde plaats zijn er op dit moment ook al websites op het internet van marktpartijen, die met een bepaalde module de waarde van een onroerende zaak redelijk goed kunnen benaderen. Als er vanuit de samenleving blijkbaar toch vraag is naar het waardegegeven, zou het wellicht beter zijn dat men dan ook het juiste gegeven, namelijk de echte WOZ-waarde, krijgt.

Tot slot heeft het grootste argument tegen de openbaarheid, namelijk de bescherming van de privacy, aan waarde ingeboet. Uit onderzoek van de Vereniging Eigen Huis bijvoorbeeld, blijkt dat 57% van de huiseigenaren vindt, dat de WOZ-waarde van zijn woning vrij opvraagbaar mag zijn. En tegen de vrije opvraagbaarheid van het taxatieverslag van zijn woning heeft 43% van de ondervraagden geen bezwaar.¹ Ook publiceert men steeds meer gegevens over zichzelf op het internet. Het argument van de privacybescherming lijkt, voor woningen althans, steeds minder op te gaan. Bij niet-woningen ligt dit iets anders, omdat daarbij ook de concurrentiegevoeligheid van de WOZ-informatie een rol speelt.

7.2.2. Argumenten tegen vergroting van de openbaarheid

Het grootste argument tegen de vergroting van de openbaarheid van WOZ-gegevens is de bescherming van de privacy. WOZ-gegevens, zoals de WOZ-waarde, zeggen iets over een privépersoon en op basis van de WOZ-waarde worden diverse belastingen berekend. Niet voor niets is tijdens de behandeling van de Wet WOZ besloten dat de WOZ-waarde in principe geheimgehouden moet worden. Ook het CBP heeft in een advies duidelijk gemaakt dat de WOZ-waarde een privacygevoelig gegeven is dat niet zomaar openbaar gemaakt mag worden.

Een tweede argument tegen geldt specifiek voor bedrijfspanden. Bij de waardering van bedrijfspanden wordt namelijk vaak gebruik gemaakt huurgegevens en gegevens over de omzet van het bedrijf. Ook gegevens over technische en functionele veroudering van het bedrijfspand worden hierbij gebruikt. Dit is uiteraard concurrentiegevoelige informatie. Wanneer de WOZ-gegevens van bedrijfspanden openbaar worden,

¹ Enquete van Vereniging Eigen Huis onder 131 leden en 217 niet-leden, van september 2007. De vragen en de resultaten zijn mij ter hand gesteld door de Vereniging Eigen Huis.

kunnen concurrerende bedrijven deze gegevens gebruiken voor hun bedrijfsstrategie.

Ten derde het volgende. Wanneer WOZ-gegevens openbaar worden, kunnen marktpartijen deze gegevens commercieel gaan gebruiken. Gevolg daarvan is direct marketing; geadresseerd reclamedrukwerk en de bekende 'telefoontjes tijdens het eten'.

In de vierde plaats zouden ook kwaadwillenden gebruik kunnen maken van de WOZ-gegevens, wanneer die openbaar zijn.

Ten vijfde zou de overheid zorgvuldig en correct moeten handelen. Een zorgvuldige overheid verstrekt niet zomaar persoonsgegevens of persoonlijke gegevens over haar burgers aan derden. De overheid moet namelijk het goede voorbeeld geven.

7.2.3. Conclusie

Gezien het voorgaande zijn er argumenten voor en argumenten tegen vergroting van de openbaarheid van WOZ-gegevens.

De deelnemers van de brainstormsessie waren het er over eens, dat de WOZ-waarde van woningen wel openbaar of vrij opvraagbaar zou mogen worden. Bij de WOZ-waarde van niet-woningen waren de meningen verdeeld.

Uiteindelijk is dit een discussie die binnen de politiek, namelijk de Tweede Kamer, gevoerd zou moeten worden. Voor meer openbaarheid is namelijk een wetswijziging nodig, zo is uit hoofdstuk 4 gebleken. De behandeling van het wetsvoorstel Basisregistratie WOZ is het meest recente onderwerp geweest waarbij dit ter sprake kan komen. Hierbij heeft de staatssecretaris van Financiën echter aangegeven, dat de basisregistratie vooralsnog alleen zal worden opengesteld voor degenen die op dit moment al toegang hebben tot de WOZ-gegevens. De toegang zal dus voorlopig niet worden vergroot. Het standpunt van de staatssecretaris biedt echter wel een opening voor de toekomst. Wellicht is het op dit moment te vroeg om de basisregistratie WOZ open te stellen voor meer gebruikers, maar kan dat op een later tijdstip alsnog aan de orde komen.

7.3. Verstrekken tegen een vergoeding

Tijdens de brainstormsessie is ook een discussie gevoerd over het vragen van een vergoeding door de gemeente voor het verstrekken van WOZ-gegevens. Tijdens de brainstormsessie die in het kader van dit onderzoek is gehouden, kwamen twee mogelijke opvattingen naar voren.

Allereerst werd geredeneerd, dat de verstrekking van gegevens op verzoek een dienst is als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder b van de Gemeentewet. Dan zou de gemeente hiervoor leges kunnen heffen. Leges mogen maximaal kostendekkend zijn (artikel 229b van de Gemeentewet). Dit betekent dat de gemeente slechts een kostenvergoeding mag vragen en geen winst mag maken.²

Legeshelling mag niet in alle gevallen. Ter zake van het behandelen van bezwaar- en beroepschriften mogen bijvoorbeeld geen leges worden geheven. In het geval van verstrekking van WOZ-gegevens staat aan het vragen van een vergoeding via leges echter geen wettelijke bepaling in de weg.

In de tweede plaats werd geredeneerd, dat degene die profijt heeft van de door de gemeente verzamelde gegevens, hiervoor zou moeten betalen. Zo is al sinds de inwerkingtreding van de Wet WOZ geregeld dat de wettelijke afnemers (Rijk, waterschappen en gemeenten) de kosten van de uitvoering van de Wet WOZ samen delen volgens een bepaalde verhouding. Wanneer ook derden toegang krijgen tot de WOZ-gegevens en hier gebruik van gaan maken, is het een logische gedachte om die derden te laten meebetalen aan de uitvoering van de Wet WOZ. Dit geldt temeer, wanneer die derden vervolgens commercieel gebruik maken van de WOZ-gegevens en hiermee winst behalen. Vanuit de profijtgedachte mag aan de afnemers van de WOZ-gegevens een prijs gevraagd worden die hoger ligt dan een kostenvergoeding.

² Hierbij moet wel worden aangetekend, dat de kostendekkendheid wordt beoordeeld naar de gehele verordening en niet naar iedere dienst afzonderlijk. Kruissubsidiëring is dus mogelijk. Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 4 februari 2005, nr. 40 072, *BNB* 2005/113, *Belastingblad* 2005, blz. 397.

8. Conclusies

Op grond van het onderzoek kan het volgende geconcludeerd worden.

De gegevens in de WOZ-administratie zouden voor meer doelen gebruikt kunnen worden dan thans gebeurt. Hiervoor is noodzakelijk dat de benodigde gegevens beschikbaar en bruikbaar zijn, dat ze aan de gebruikers geleverd kunnen worden, dat de gebruikers de gegevens ook mogen gebruiken en dat het bredere gebruik niet in strijd met andere wet- en regelgeving komt.

Uit het onderzoek blijkt, dat de voor de gebruiksdoelen benodigde gegevens veelal in de WOZ-administratie zijn opgenomen, of na eenvoudige bewerking hieruit geleverd kunnen worden. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden, dat het WOZ-waardebegrip niet altijd overeenkomt met het waardebegrip uit andere regelingen. Bij afwijkende waardebegrippen is de WOZ-waarde zonder nadere bewerking niet bruikbaar. In figuur 8.1 is de inventarisatie samengevat.

In hoofdstuk 4 is onderzocht of en hoe de verstrekking van gegevens uit de WOZ-administratie en het maken van producten met behulp van WOZ-gegevens juridisch mogelijk is. In hoofdstuk 5 is vervolgens onderzocht of hiervoor een vergoeding gevraagd mag worden. Ook is onderzocht hoe hoog die vergoeding mag of moet zijn. Tot slot is onderzocht in hoeverre de gemeente een vrije keuze heeft voor de vorm waarin de vergoeding gegoten wordt (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk). In figuur 8.2 zijn de conclusies uit de hoofdstukken 4 en 5 gecombineerd samengevat.

Vervolgens is aan de hand van de onderzoeksresultaten geanalyseerd in hoeverre het genoemde bredere gebruik daadwerkelijk mogelijk is. Gebleken is, dat breder gebruik deels al mogelijk is en dat bestaande knelpunten door middel van aanpassing van regelgeving vrijwel geheel kunnen worden opgelost. In figuur 8.3 is de inventarisatie samengevat.

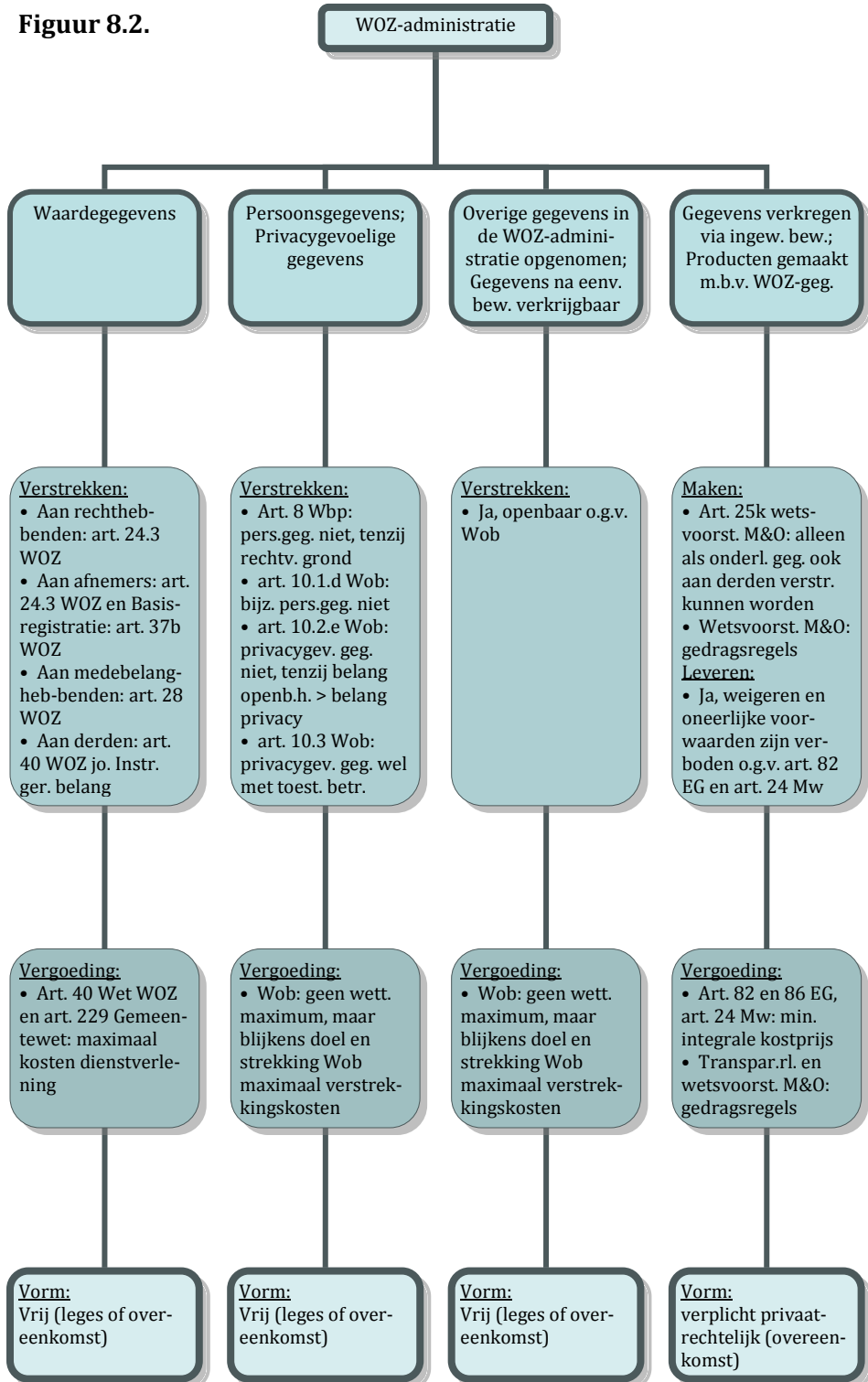
Tenslotte is in het kader van het onderzoek een brainstormsessie gehouden, waarin de wenselijkheid van een bredere openbaarheid van de WOZ-waarde aan de orde is gekomen. Men heeft argumenten vóór en tegen verdere openbaarheid gewisseld. Geconcludeerd werd, dat de WOZ-waarde van woningen openbaar of vrij opvraagbaar zou mogen worden. Hieraan zijn voordelen verbonden, terwijl de nadelen in de loop van de tijd zijn afgenomen.

Figuur 8.1.

Gevraagd gegeven	Direct beschikbaar?	Na bewerking beschikbaar?
<i>Waardegegevens</i>		
WOZ-waarde	ja	nvt
Waarde in het economische verkeer (zonder waarderingsficties)	nee	?
Waarde van de opstal	nee	ja
Gemiddelde WOZ-waarde	nee	ja
- per soort object	nee	ja
- per wijk/buurt	nee	ja
Gemiddelde grondwaarde	nee	ja*
- per bestemming	nee	?
- per wijk/buurt	nee	ja*
Indeling waardeklassen	ja*	nvt
Waardeontwikkeling	nee	ja
- per soort object	nee	ja
- per wijk/buurt	nee	ja
Waarde voor en na gebeurtenis	ja	nvt
Taxatierapport	nee	ja
<i>Objectgegevens</i>		
Objectafbakening		
(objectnummer, adres en subject)	ja	nvt
Objectkenmerken:		
- adres	ja	nvt
- oppervlakte	ja*	nvt
- Inhoud	ja*	nvt
- Kamer/ruimte-indeling	?	
- Nooduitgangen	?	
- Woning/niet-woning	ja	nvt
- Soort object	ja	nvt
- Bouwjaar	ja	nvt
- Staat van onderhoud	?	

- Bodemverontreiniging / giftige stoffen	?	
- Dakkapel	ja	nvt
- Garage	ja	nvt
Zakelijk rechtgegevens:		
- Eigendom	ja	nvt
- zakelijke rechten, zoals erfpacht, opstalrecht etc.	ja	nvt
Subjectgegevens		
Subjectgegevens:		
- eigenaar/gebruiker	ja	nvt
- adres	ja	nvt
- BSN	ja	nvt
- KvK-nummer	ja	nvt

Figuur 8.2.



Figuur 8.3.

Gebruiksdoel	Benodigde gegevens	Breder gebruik mogelijk?	Na aanpassing mogelijk?
<i>Binnen overheid</i>			
Gemeentelijke heffingen	WOZ-waarde	Ja	
Gemeentelijke heffingen	persoonsgegevens	Ja	
Gemeentelijke heffingen	Overige WOZ-geg.	Ja	
Schenk- en erfbelasting	WOZ-waarde	Nog niet	Ja
Schenk- en erfbelasting	Persoonsgegevens	Ja	
Overdrachtsbelasting	WOZ-waarde	Ja	
Overdrachtsbelasting	Persoonsgegevens	Ja	
Woningwaarderingstelsel	WOZ-waarde	nee	Ja
Exploitatieovereenkomst	WOZ-waarde	Ja	
Exploitatieovereenkomst	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Exploitatieovereenkomst	Grondprijzen	Ja	
Haalbaarheidsstudie bouwlocatie	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Haalbaarheidsstudie bouwlocatie	Grondprijzen	Ja	
Planschade	WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Onteigening	Grondprijzen	Ja	
Gronduitgifte	Grondprijzen	Ja	
Pacht en erfpacht door gemeente	WOZ-waarde	Ja	
Pacht en erfpacht door gemeente	Objectgegevens	Ja	
Vergunningverlening BWT	Objectgegevens	Ja	
Informatie hulpdiensten	Objectgegevens	Ja	
<i>Binnen semi-overheid</i>			
Verlenen NHG	WOZ-waarde	Nee	Ja
Bestrijding vastgoedfraude: notarissen	WOZ-waarde	Nog niet	Ja

Overig, niet-commercieel			
Bestrijding vastgoedfraude: verzekeraars, makelaars e.a.	WOZ-waarde	Nog niet	Ja
Woningaankoop	WOZ-waarde	Nee	Ja
Overig, commercieel			
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	WOZ-waarde	Ja	Ja
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Dienstverlening makelaars, verzekeraars, hypotheekverstrekkers	Objectgegevens	Ja	
Actieve verkoop	WOZ-waarde	Nee	Ja
Actieve verkoop	Persoonsgeg. of geg. i.c.m. persoonsgeg.	Nee	Nee
Verkoop huurwoningen door woningcorporaties	WOZ-waarde huurwoning en vgl.bare onverh. objecten	Ja	
Verkoop huurwoningen door woningcorporaties	Gem. WOZ-waarde	Ja	
Administratie woningcorporaties	Objectgegevens	Ja	
Producten gemaakt met behulp van WOZ-gegevens	Benodigde gegevens	Product mogelijk?	Na aanpassing mogelijk?
(Taxatie)rapport met WOZ-waardegegevens	WOZ-waarde betreffende eigen woning	Ja	
(Taxatie)rapport met WOZ-waardegegevens	WOZ-waarde vergelijkbare woningen	Nee	Ja
(Taxatie)rapport met persoonsgegevens	Persoonsgeg. of geg. i.c.m. persoonsgeg.	Ja	
(Taxatie)rapport met overige WOZ-gegevens	Overige WOZ-geg, zoals objectgeg. en gem. WOZ-waarden.	Ja	

9. Samenvatting

9.1. Inleiding

Op grond van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) stellen gemeenten jaarlijks de waarde vast van alle onroerende zaken binnen hun grenzen. Deze waarde wordt vervolgens gebruikt voor de belastingheffing van gemeenten, waterschappen en Rijk. Maar sinds de invoering van de Wet WOZ in 1995 zijn ook steeds andere gebruiksmogelijkheden genoemd. Bij de invoering van de nieuwe Basisregistratie WOZ is hier wederom aandacht aan besteed. Behalve de WOZ-waarde zelf, kunnen ook de overige gegevens in de WOZ-administratie, zoals gegevens over de oppervlakte, de inhoud en het bouwjaar, bruikbaar zijn voor andere toepassingen.

9.2. Gebruiksmogelijkheden WOZ-gegevens

Als mogelijke gebruiksdoelen van WOZ-gegevens binnen de (semi-)overheid zijn onder andere genoemd: andere heffingen (zoals de rioolheffing en de baatbelasting bij gemeenten en de schenk- en erfbelasting en de overdrachtsbelasting bij het Rijk), het bepalen van de maximaal toegestane huurprijs, diverse toepassingen bij bouwprojecten (zoals gronduitgifte, onteigening, planschade, exploitatieovereenkomsten, vergunningverlening en erfpacht), gebruik door hulpdiensten, het verstrekken van de Nationale Hypotheek Garantie en gebruik van WOZ-gegevens door notarissen ter bestrijding van vastgoedfraude.

Voorbeelden van een breder gebruik binnen de dienstverlening zonder commercieel oogmerk zijn: het verstrekken van de WOZ-waarde van een woning aan een aspirant-koper en het verstrekken van WOZ-gegevens aan makelaars, hypotheekverstrekkers en verzekeraars ten behoeve van fraudebestrijding.

Tot slot valt ook te denken aan een breder gebruik van WOZ-gegevens binnen de dienstverlening met een commercieel oogmerk: het verstrekken en verbeteren van verzekeringsproducten, het verstrekken en verbeteren van hypotheekproducten, de verkoop van voormalige huurwoningen en de dienstverlening van makelaars.

9.3. Bruikbaarheid WOZ-gegevens

Om het genoemde gebruik mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de benodigde gegevens beschikbaar zijn bij de gemeente. In de WOZ-administratie zijn diverse gegevens opgenomen over de onroerende zaken binnen de gemeente. Naast de vastgestelde waarde zijn dat bijvoorbeeld gegevens over de rechthebbende, het adres, het burgerservicenummer, de inhoud, de oppervlakte, het bouwjaar, de staat van onderhoud, de aanwezigheid van bijgebouwen en aanbouwen, de wijk of buurt en relevante verkoopcijfers. Naast deze opgenomen gegevens kunnen na bewerking ook andere gegevens worden geproduceerd, zoals de gemiddelde WOZ-waarde in een bepaalde wijk en de gemiddelde waarde per vierkante meter. Met behulp van de WOZ-gegevens kunnen ook nieuwe producten, zoals taxatierapporten, worden gemaakt. Gebleken is, dat vrijwel alle voor het breder gebruik benodigde gegevens in de WOZ-administratie beschikbaar zijn of kunnen worden geproduceerd.

Bij het gebruiken van de WOZ-waarde voor andere doeleinden moet wel worden nagegaan of de gehanteerde waardebegrippen overeenkomen. De WOZ-waarde is een objectieve waarde en wordt bepaald op de waarde in het economische verkeer. Dit is volgens artikel 17, tweede lid van de Wet WOZ de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen ('overdrachtsfictie') en de verkrijger de zaak in de staat waarin deze zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen ('verkrijgingsfictie'). Vanwege de tussen haakjes weergegeven waarderingsficties, wordt bij de waarde-bepaling geen rekening gehouden met individuele eigendoms- of gebruikssituaties, zoals erfpacht of verhuurde staat. Voor sommige gebruiksdoeleinden moet hiermee wel rekening gehouden worden, zodat de WOZ-waarde in die gevallen niet bruikbaar is.

9.4. Juridische context verstrekking WOZ-gegevens

Voor een breder gebruik van WOZ-gegevens is het noodzakelijk dat het de gemeente juridisch is toegestaan deze gegevens aan anderen te verstrekken. Op de verstrekking van gegevens uit de WOZ-administratie zijn diverse regels van toepassing.

Allereerst zijn er regels opgenomen in de Wet WOZ zelf. Daarnaast bestaan er geheimhoudingsregels op grond van de Wet bescherming per-

soonsgegevens (Wbp), de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat er geheimhoudingsregels zijn, heeft te maken met de bescherming van de privacy van de rechtshabbers van de onroerende zaak. De WOZ-waarde wordt gezien als een privacygevoelig gegeven, omdat diverse belastingen worden berekend aan de hand van deze waarde.

Aan de andere kan bestaan er ook openbaarheidsregels op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze openbaarheidsregels zijn in het leven geroepen vanuit de gedachte dat het wenselijk is dat overheidsinformatie openbaar is. Zo kan het bestuur gecontroleerd worden. Ook kan met behulp van de overheidsinformatie economisch voordeel behaald worden.

Uit het onderzoek naar de relevante regelgeving is gebleken dat bij de verstrekking van gegevens een onderscheid gemaakt moet worden tussen waardegegevens (1), persoons- en privacygevoelige gegevens (2) en overige gegevens (3).

Voor alle categorieën gegevens geldt, dat ze in ieder geval worden verstrekt aan de in de Wet WOZ genoemde afnemers, die een wettelijke bevoegdheid hebben om de WOZ-waarde te gebruiken bij het uitvoeren van een taak of bevoegdheid. Zij hebben toegang tot de zogenoemde Basisregistratie WOZ. Daarnaast kunnen gegevens die zien op een specifieke onroerende zaak in ieder geval verstrekt worden aan de rechtshabber van die onroerende zaak.

Met betrekking tot de verstrekking van WOZ-gegevens aan derden geldt het volgende.

De eerste categorie gegevens mag alleen met een wettelijke grondslag verstrekt worden. In de Wet WOZ is vastgelegd, dat de WOZ-waarde (en het taxatieverslag) alleen verstrekt mag worden aan degene met een gerechtvaardigd belang uit hoofde van de belastingheffing te zijnen aanzien. De Waarderingskamer heeft hiervoor een speciale instructie geschreven.

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig, dat beoogt de toegang tot de WOZ-waarde te verruimen. Concrete aanleiding hiervoor is de bestrijding van vastgoedfraude.

De tweede categorie gegevens valt onder de Wbp en mag in principe niet verstrekt worden, tenzij er een rechtvaardigingsgrond bestaat of

de betrokkene toestemming heeft gegeven. In de Wob is bepaald, dat deze gegevens op verzoek worden verstrekt, tenzij het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Er zal dan dus een belangenafweging moeten plaatsvinden. De verstrekking van persoonsgegevens moet ingevolge de Wbp bovendien voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

De derde categorie gegevens valt onder de Wob en moet in principe verstrekt worden, indien hiertoe een Wob-verzoek wordt gedaan.

9.5. Verstrekken tegen een vergoeding

Een vervolgvraag is, of voor de verstrekking van de gegevens een vergoeding of prijs in rekening mag worden gebracht aan de aanvrager van de gegevens. Ook hiervoor gelden regels. Er is op dit vlak zowel Europese als Nederlandse regelgeving van toepassing. Ook is een nieuw wetsvoorstel (Markt & Overheid) in behandeling bij de Eerste Kamer.

Uit het onderzoek is gebleken, dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen het verstrekken van gegevens uit een overheidsregistratie (a) en het leveren van producten en diensten die met behulp van die overheidsgegevens zijn gemaakt (b).

Op het verstrekken van gegevens uit de WOZ-registratie (a) is de Wet WOZ en de Wob van toepassing. Voor de verstrekking van waardegegevens op grond van artikel 40 van de Wet WOZ mag maximaal een kostenvergoeding gevraagd worden. Voor overige WOZ-gegevens, die op grond van de Wob worden verstrekt, bestaat geen wettelijk maximum, maar uit doel en strekking van de Wob kan worden afgeleid dat hiervoor maximaal de verstrekkingkosten in rekening zouden moeten worden gebracht.

Er bestaan ook regels (Europese richtlijn hergebruik overheidsgegevens, geïmplementeerd in de Wob) die een maximumvergoeding bepalen voor het verlenen van toestemming voor hergebruik van overheidsgegevens. Vanwege de Nederlandse regelgeving en jurisprudentie is echter geen toestemming nodig voor het hergebruiken van WOZ-gegevens die reeds openbaar zijn of openbaar zijn gemaakt. Dit betekent, dat door de overheid ook geen vergoeding kan worden gevraagd voor het hergebruik.

Op het leveren van producten en diensten die met behulp van overheidsgegevens zijn gemaakt (b) zijn de Europese en Nederlandse mededingingsregels van toepassing. Hiervoor geldt, dat oneerlijke concurrentie moet worden tegengegaan. Uitbuiting, uitsluiting en kruissubsidiëring zijn niet toegestaan. Dit leidt ertoe, dat voor deze producten een marktconforme prijs gevraagd moet worden. De in rekening te brengen vergoeding bedraagt daarom minimaal de integrale kostprijs van het product.

Ter aanvulling van de bestaande toepasselijke mededingingsregels is het wetsvoorstel Markt en Overheid ingediend en in behandeling bij de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat de overheid slechts marktactiviteiten mag verrichten, indien de onderliggende gegevens ook aan derden verstrekt kunnen/mogen worden. Daarnaast wordt het voeren van een gescheiden boekhouding voor de marktactiviteiten verplicht. Ook staat in dit wetsvoorstel de verplichting van het doorberekenen van de integrale kostprijs.

Indien de gemeente haar gegevens commercieel wil benutten, is het hiervoor praktisch noodzakelijk intellectuele eigendomsrechten, zoals het databankenrecht, in te roepen. Uit de wetgeving en jurisprudentie op dit gebied kan echter opgemaakt worden dat het voorbehouden van intellectuele eigendomsrechten op overheidsregistraties niet of nauwelijks mogelijk is.

Tot slot is onderzocht of de gemeente voor wat betreft de vorm waarin zij de vergoeding giet keuzevrijheid heeft. Met toepassing van de doorkruisingsleer is onderzocht of de gemeente mag kiezen voor de privaatrechtelijke vorm (via overeenkomst) of dat de publiekrechtelijke vorm (legesheffing) wellicht is voorgeschreven. Geconcludeerd kan worden dat voor het verstrekken van gegevens (a), waar ten hoogste een kostenvergoeding gevraagd mag worden, keuzevrijheid bestaat. Voor het leveren van producten en diensten die met behulp van WOZ-gegevens zijn gemaakt (b) is de privaatrechtelijke weg aangewezen, omdat hierbij een marktconforme prijs gevraagd moet worden.

9.6. Mogelijkheden en knelpunten breder gebruik WOZ-gegevens

In hoofdstuk 6 is onderzocht of het in hoofdstuk 2 genoemde bredere gebruik van WOZ-gegevens gezien de huidige stand van de wet- en regelgeving (behandeld in de hoofdstukken 4 en 5) mogelijk is.

Geconcludeerd kan worden dat veel genoemde toepassingen reeds juridisch mogelijk zijn. Waar er nog knelpunten zijn, kunnen deze eventueel worden opgelost door wetswijziging.

Bij het gebruik van de WOZ-waarde geldt, dat de gewenste gebruiker afnemer moet zijn in de zin van de basisregistratie WOZ en dat er een wettelijke grondslag moet bestaan voor het mogen gebruiken van de WOZ-waarde. In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend dat beoogt de toegang tot de WOZ-waarde te verruimen ten behoeve van de bestrijding van vastgoedfraude.

Bij persoonsgegevens of overige WOZ-gegevens in combinatie met persoonsgegevens geldt, dat voor het gebruik hiervan een wettelijke grondslag moet bestaan. Bij de uitbreiding van die wettelijke grondslagen moet het belang van de privacy worden afgewogen tegen het belang van het gebruiksdoel. Ook moet rekening gehouden worden met Europese privacyregels.

Wel kan de betrokkene zijn eigen WOZ-gegevens en persoons- en privacygevoelige gegevens verstrekken ten behoeve van de dienstverlening. In dat geval bestaat geen belemmering voor het gebruik van deze gegevens.

Bij overige WOZ-gegevens bestaat in het geheel geen belemmering voor het gebruik. Voor objectgegevens geldt bovendien, dat deze door een ieder opgevraagd kunnen worden uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

9.7. Brainstormsessie

Tijdens de brainstormsessie die naar aanleiding van dit onderzoek is gehouden is men van gedachten gewisseld over de wenselijkheid van een breder gebruik en openbaarheid van de WOZ-waarde. De deelnemers waren het er over eens, dat de WOZ-waarde van woningen wel openbaar of vrij opvraagbaar zou mogen worden. Bij de WOZ-waarde van niet-woningen waren de meningen verdeeld.

Met betrekking tot de vraag of er winst gemaakt zou mogen worden met het verkopen van gegevens uit de WOZ-administratie zijn argumenten vóór en tegen genoemd, zonder tot een gezamenlijke conclusie te komen.

9.8. Conclusies

In hoofdstuk 8 zijn tenslotte de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken gebundeld, samengevat en inzichtelijk gemaakt middels drie figuren.

Inmiddels zijn verschenen de volgende ESBL-brochures:

- ESBL-brochure 1993, nr. 1 : Tariefdifferentiatie in de onroerende zaakbelastingen
- ESBL-brochure 1994, nr. 2 : Inlichtingenplicht t.b.v. de gemeentelijke belastingheffing
- ESBL-brochure 1994, nr. 3 : Proceskostenveroordeling in belastingprocedures
- ESBL-brochure 1995, nr. 4 : Wet materiële belastingbepalingen 1995
- ESBL-brochure 1996, nr. 5 : The citizen in key position
- ESBL-brochure 1998, nr. 6 : Actualiteiten gemeentelijke belastingen 1997-1998
- ESBL-brochure 1999, nr. 7 : Lokale belastingen op weg naar de 21e eeuw
- ESBL-brochure 2000, nr. 8 : Actualiteiten lokale belastingen
- ESBL-brochure 2002, nr. 9 : Actualiteiten lokale belastingen
- ESBL-brochure 2003, nr. 10 : Het begrip woning: gemengd gebruik
- ESBL-brochure 2009, nr. 11 : Wet WOZ: breder gebruik en vermarkting van gegevens