

**RAPPORTAGE DE WOZ-WAARDE
OPENHEID VAN (ONROERENDE) ZAKEN?**



Den Haag, januari 2019

Inhoud

Opdracht en werkwijze.....	4
Opdracht	4
Werkgroep Open Data.....	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
Hoofdstuk 2 WOZ algemeen	8
De WOZ in een notendop.....	8
2.1 De WOZ in het stelsel van basisregistraties	9
2.2 Landelijke Voorziening WOZ	10
2.3 Het WOZ-waardeloket	11
2.4 Schematische weergave van beschikbaarheid van gegevens.....	11
Hoofdstuk 3 Steeds meer openbaarheid	13
3.1 Ontwikkeling vanaf inwerkingtreding WOZ	13
3.1.1 Verloop van de discussie over openbaarheid WOZ-waarden	13
Van geheim fiscaal gegeven.....	13
...naar openbare WOZ-gegevens	14
3.1.2 Ervaringen WOZ-waardeloket.....	14
3.2 Verzoeken verdergaande openbaarheid.....	16
3.3 Open Databeleid Rijksoverheid	17
3.3.1 Open data algemeen.....	17
3.3.2 Toetsingscriteria open data.....	18
3.3.3 Toegepast op de WOZ.....	23
Hoofdstuk 4 Juridisch kader.....	24
4.1 Privacybeleid woningen.....	24
4.1.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming en Europese regelgeving	24
4.1.2 Wet openbaarheid van bestuur en hergebruik overheidsinformatie....	25
4.2 Privacybeleid niet-woningen	25
4.2.1 Advies VNO-NCW en MKB-Nederland	25
Hoofdstuk 5 Opties openbaarheid	27
5.1 Mogelijkheden verdergaande openbaarheid	27
5.2 Woningen	27
5.3 Niet-woningen	27
Hoofdstuk 6 Afwegingen en randvoorwaarden.....	29

6.1 Afwegingen	29
6.1.1 Vraag naar openbaarheid	29
6.1.2 Acceptatie	29
6.1.3 Techniek	29
6.1.4 Kosten	29
6.1.5 Privacy	30
6.1.6 Concluderend	30
6.1.7 Niet-woningen	30
6.2 Randvoorwaarden	30
6.2.1 Samenhang andere basisregistraties	30
6.2.2 Vaststellen beleidsverantwoordelijke verdergaande openbaarheid	31
6.2.3 Open data vergt financiële dekking	31
7. Conclusie en advies	32

Opdracht en werkwijze

Opdracht

Het bestuurlijk overleg WOZ (waardering onroerende zaken) heeft op 14 september 2016 de opdracht gegeven de mogelijkheden en knelpunten te onderzoeken ten aanzien van:

1. De verdergaande openbaarmaking van WOZ-waarden in
 - a. Bulk op grond van artikel 40a, tweede lid, van de Wet WOZ of als
 - b. Open data; en
2. De (verdere) openbaarheid van WOZ-gegevens van niet-woningen.

Dit rapport geeft invulling aan deze opdracht.

Werkgroep Open Data

Om de opdracht uit te werken is de ambtelijke interdepartementale werkgroep Open Data WOZ opgericht onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De overige leden van de werkgroep zijn vertegenwoordigers van:

- **VNG**
- **Waarderingskamer**
- **Unie van Waterschappen, tot 1 april 2017**
- **Ministerie van Financiën**
- **Ministerie van BZK**

De geformeerde werkgroep heeft van de opdrachtgevers de vrijheid gekregen, indien nodig, aanvullende partijen uit te nodigen naast de vaste deelnemers aan de werkgroep. Deze partijen hebben een adviesrol vervuld ten aanzien van dit rapport. Dit zijn VNO-NCW en MKB-Nederland, de Autoriteit Persoonsgegevens en het Kadaster.

Samenvatting

Het bestuurlijk overleg WOZ (waardering onroerende zaken) heeft op 14 september 2016 de opdracht gegeven de mogelijkheden en knelpunten te onderzoeken ten aanzien van de verdergaande openbaarmaking van WOZ-waarden. Verdere openbaarmaking heeft betrekking op:

- Het beschikbaar stellen van alle WOZ-waarden (voor woningen) als open data voor hergebruik, zonder daaraan voorwaarden te stellen: onbelemmerd hergebruik.
- Het onder voorwaarden beschikbaar stellen van grote hoeveelheden gegevens ("in bulk") ten behoeve van geautomatiseerde verwerking op grond van artikel 40a, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ).
- De (verdere) openbaarheid van WOZ-gegevens van niet-woningen op basis van artikel 40a, tweede lid, van de Wet WOZ of als open data.

De ambtelijke interdepartementale werkgroep open data WOZ heeft deze opdracht uitgewerkt in dit rapport.

Van fiscaal geheim naar beperkte openbaarheid

Sinds 1 oktober 2016 is de WOZ-waarde van woningen openbaar beschikbaar via het WOZ-waardeloket op www.wozwaardeloket.nl. Hier kunnen de WOZ-waarden van woningen individueel worden opgevraagd, zonder kosten. Daarmee is de WOZ-waarde uit de sfeer van het fiscaal geheim getrokken. Er is bij de vormgeving van de wijze waarop het waardegegeven beschikbaar is bewust gekozen voor een beperking waarbij het aantal verstrekkingen per inzage is gelimiteerd door een tijdslot. Hierdoor is grootschalig hergebruik voor het bewerken tot informatieproducten niet mogelijk. Alleen individuele opvraging is op grond van de wet toegestaan, massabevraging niet.

De transparantie van de overheid speelt een belangrijke rol in de (vertrouwens-)relatie tussen maatschappij en overheid. Open data kenmerkt zich door de driehoek: politiek, overheid en maatschappij. De politiek vraagt om transparantie, de overheid om efficiency en de maatschappij om toegevoegde waarde. Open data biedt kansen in al deze dimensies.

Onbelemmerde toegankelijkheid en hergebruik van WOZ-waarden?

De stap naar open data zou betekenen dat alle WOZ-waardegegevens in een bestand automatisch aan vragende partijen uitgeleverd kunnen gaan worden. Het kabinetsuitgangspunt als vervat in het regeerakkoord 2017-2021 is dat openbare overheidsgegevens toegankelijk en goed vindbaar moeten zijn. De kosten voor organisatie en gebruiker moeten daarbij beperkt blijven. Dat is dus iets anders dan het openbaar maken van gegevens die nu nog niet openbaar zijn. Artikel 40a, tweede lid, van de Wet WOZ zou zo kunnen worden aangepast dat dit mogelijk wordt middels de levering van bulkdata. Daarmee kan actief invulling worden gegeven aan de bedoeling van de Wet hergebruik overheidsinformatie die er op is gericht om het economisch hergebruik van overheidsdata te bevorderen. Beperking van deze uitbreiding is dat de bulkverstrekking een doelbinding moet hebben. De gegevens die dan in bulk worden verstrekt zijn alleen voor een specifiek doel te gebruiken door de eindgebruiker en mogen niet ongelimiteerd worden verwerkt.

Het beschikbaar stellen van overheidsgegevens vraagt om zorgvuldige afweging van het belang van openheid enerzijds en dat van het recht van burgers en bedrijven op zeggenschap en regie over gegevens die kunnen worden gezien als persoonlijk anderzijds. De WOZ-waarden zijn een zogeheten high value dataset waarvan ontsluiting in de vorm van open data voor het bedrijfsleven van belang kan zijn. Echter, het onbelemmerd toegankelijk maken van de waarde van onroerende zaken, zonder dat zij op wie deze gegevens betrekking hebben daarin zijn gekend of toestemming hebben gegeven, kan worden opgevat als strijdig met die fundamentele waarde dat burgers en bedrijven zelf bepalen of en met wie hun gegevens worden gedeeld. Voor de het maken van de afweging biedt de Wet Openbaarheid van bestuur (WOB) als wettelijk kader handvatten. Daarin

staan de gronden genoemd op basis waarvan openbaarmaking van overheidsgegevens kan worden geweigerd. Daarnaast is de Wet hergebruik overheidsinformatie¹ relevant.

WOZ-gegevens persoonlijk of niet?

WOZ-gegevens bevatten in de eerste plaats informatie over (financiële) kenmerken van het object en niet over de personen die aan het object (als eigenaar of gebruiker) verbonden zijn. Echter door combinatie met andere gegevens uit andere databases die al of niet openbaar zijn, is herleidbaarheid tot personen mogelijk voor bijvoorbeeld huiseigenaren. Daardoor kan de WOZ-waarde in zo'n geval als persoonsgegeven in de zin van de privacywetgeving worden bestempeld. Door dit gegeven ontstaat zicht op een element van de financiële positie van de woningeigenaar en in het geval van niet-woningen (bedrijfspanen) daarmee ook op de concurrentiepositie van een onderneming.

Conclusie van de werkgroep

De WOZ-waarde wordt objectief vastgesteld door de overheid en kan worden gezien als een objectief vast te stellen kenmerk van een object, zoals bijvoorbeeld ook de gebruiksoppervlakte een kenmerk is. De mate van toegankelijkheid tot de openbare data is via het WOZ-waardeloket gelimiteerd waarmee grootschalig hergebruik door private partijen niet mogelijk is.

Onbelemmerde toegankelijkheid kent als bezwaar dat de herleidbaarheid tot personen en bedrijven strijdig is met de fundamentele waarde van particuliere zeggenschap over eigen gegevens. In feite is dit met de huidige toegankelijkheid via het WOZ-waardeloket deels ook al het geval. Bij het WOZ-waardeloket heeft het belang van openbaarheid van het objectief geachte WOZ-gegeven de voorkeur gekregen van de wetgever boven de vertrouwelijkheid van het gegeven.

De WOZ-waarden zijn volgens de Autoriteit Persoonsgegevens een persoonsgegeven vanwege de eenvoudige herleidbaarheid tot personen en het feit dat de WOZ-waarde iets zegt over de financiële situatie van de individuele burger. Op dit moment lijkt daardoor de stap naar volledige open data een stap te ver. Wel is het mogelijk om, als wetgever, anders te besluiten en toch over te gaan tot verdergaande openbaarheid van de WOZ-waarden. Daarvoor is echter een goede onderbouwing noodzakelijk.

Middels een AMvB op grond van artikel 40a, tweede lid, van de Wet WOZ kan bulkverstrekking van WOZ-gegevens mogelijk worden gemaakt. Doelbinding beperkt het vrije gebruik van de in bulk aangeleverde data op grond van de AMvB. Gegevens mogen alleen voor een bepaald doel worden opgevraagd, dit is het leidende principe in de AVG en ook bij bulkverstrekking. Dit biedt dus geen oplossing voor volledige open data ten aanzien van de WOZ-waarden.

Het advies van de werkgroep is om eerst meerjarig ervaring op te doen met het gebruik en het belang van het WOZ-waardeloket voordat er nadere stappen worden ondernomen. Daarbij dient de ontwikkeling van het maatschappelijk debat over het gebruik van de WOZ-waarde te worden betrokken. Gedacht wordt aan een periode van ten minste 5 jaar.

¹ Staatsblad 2015, 271

Hoofdstuk 1 Inleiding

Per 1 oktober 2016 is de openbaarheid van WOZ-waarden voor woningen gerealiseerd. De WOZ-waarde van woningen is sindsdien individueel op te vragen via <http://www.wozwaardeloket.nl>. Op bestuurlijk niveau is afgesproken dat eerst ervaring wordt opgedaan met het openbaar maken van WOZ-waarden van woningen voor een eventuele stap naar open data wordt gemaakt. Deze praktijkervaring dient als basis en kan meegewogen worden bij een beslissing voor mogelijk verdergaande openbaarheid van de WOZ-waarden van woningen en de gedeeltelijke of gehele openbaarmaking van de WOZ-waarden van niet-woningen.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de werking van en plaats in het stelsel van basisregistraties WOZ beschreven. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens de ontwikkeling van de WOZ-waarde vanaf de inwerkingtreding en de eerste ervaringen met de huidige openbaarheid. Ook bevat dit hoofdstuk een beschrijving van het open data beleid en de toepassing daarvan voor de WOZ. In hoofdstuk 4 wordt het juridisch kader nader beschreven, toegespitst op het privacy beleid. Vervolgens komen in hoofdstuk 5 de scenario's voor openbaarheid ten aanzien van de WOZ-waarden aan de orde. Deze worden vervolgens in hoofdstuk 6 voorzien van een toetsing, inclusief de voorwaarden, waarna de conclusie volgt in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 2 WOZ algemeen

De WOZ in een notendop

Gemeenten maken de WOZ-waarde elk jaar op grond van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) bij voor bezwaar vatbare beschikking bekend aan eigenaren en gebruikers van onroerende zaken. Van de ongeveer 8,5 miljoen WOZ-objecten zijn ongeveer 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen niet-woningen. De bekendmaking gaat voor eigenaren en gebruikers van onroerende zaken meestal vergezeld van een aanslag gemeentelijke belastingen waarvoor de WOZ-waarde als grondslag dient. Voor gebruikers van woningen, die geen eigenaar zijn van de betreffende woning, is de WOZ-waarde op dit moment enkel van belang voor de huurprijs. Daarom kijken de belanghebbenden goed naar de kwaliteit van de gebruikte gegevens. Als er iets niet klopt in de WOZ-beschikking, kunnen zij dat laten weten aan de gemeente door contact op te nemen met die gemeente of met de organisatie die namens de gemeente de Wet WOZ uitvoert. Uiteraard is het ook mogelijk een formeel bezwaarschrift in te dienen. Na een zorgvuldige beoordeling van de aangedragen feiten kunnen de aanslag of de WOZ-waarde en/of de daaraan ten grondslag liggende gegevens door de heffingsambtenaar van de gemeente worden aangepast als daar aanleiding toe is. De Waarderingskamer houdt toezicht op de uitvoering van de Wet WOZ door gemeenten en door uitvoeringsorganisaties. De staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van de WOZ.

Tabel 1: Waarderingsmethoden WOZ

Soort object	Waarderingsvoorschrift	Taxatiemethode
Woning	Marktwaarde	Vergelijkingsmethode
Niet-woning - marktgegevens beschikbaar (courante niet-woningen)	Marktwaarde	<ul style="list-style-type: none">• Vergelijkingsmethode (kooptransacties)• Huurwaardekapitalisatiemethode (huurwaarden)• Discounted cash flow methode (specifieke objecten zonder verkoop of huurgegevens)
Niet-woning – marktgegevens niet beschikbaar (incourante niet-woningen)	Gecorrigeerde vervangingswaarde	Vervangingswaarde gecorrigeerd voor technische en functionele veroudering

De WOZ-regelgeving bevat voor woningen één waarderingsvoorschrift (marktwaarde) en één taxatiemethode (vergelijkingsmethode).

Voor niet-woningen zijn andere regels van toepassing. In de eerste plaats gelden twee waarderingsvoorschriften: de marktwaarde of de gecorrigeerde vervangingswaarde als die hoger is. De marktwaarde is van toepassing op objecten waarvan marktgegevens beschikbaar zijn (courante niet-woningen), zoals kantoren en winkels.

Voor het bepalen van de marktwaarde van courante niet-woningen bevat de WOZ-regelgeving drie taxatiemethoden: de huurwaardekapitalisatie methode, de vergelijkingsmethode en de *discounted cash flow* methode (DCF-methode). Voor courante niet-woningen waarvoor de markt uit verhuurtransacties bestaat, wordt de WOZ-waarde bepaald met behulp van een huurwaardekapitalisatiemethode. Gaat het om niet-woningen waarvoor de markt bestaat uit verkooptransacties, dan wordt een vergelijkingsmethode toegepast. Bij de gecorrigeerde vervangingswaarde gaat het om de vervangingswaarde gecorrigeerd voor technische en functionele veroudering. Dit waarderingsvoorschrift leidt tot de waarde die de niet-woning voor de huidige eigenaar of gebruiker heeft. Bij de DCF-methode gaat het om zeer specifieke niet-woningen waarvoor geen marktgegevens in de vorm van transactie- of huurprijzen bekend zijn. Volgens deze taxatiemethode worden alle toekomstige inkomsten en uitgaven met betrekking tot de niet-woning contant gemaakt naar de waardepeildatum.

Bij niet-woningen waarvan de waarde wordt bepaald op de marktwaarde via de vergelijkingsmethode of de huurwaardekapitalisatiemethode, gaat het om courante niet-woningen waarvan wel marktgegevens beschikbaar zijn. Dit onderscheidt deze objecten van de incurante niet-woningen. Voorbeelden zijn winkelpanden en kantoren. Bij deze niet-woningen kan van vergelijkbaarheid sprake zijn.

Tot slot zijn er de niet-woningen waarvan de waarde wordt bepaald aan de hand van de gecorrigeerde vervangingswaarde. Het gaat dan om objecten met een specifieke aard en inrichting waarvan geen marktgegevens beschikbaar zijn (incourante niet-woningen). Bij deze categorie niet-woningen is daarom geen sprake van vergelijkbaarheid. Voorbeelden zijn grote industriële objecten, ziekenhuizen en nutsvoorzieningen.

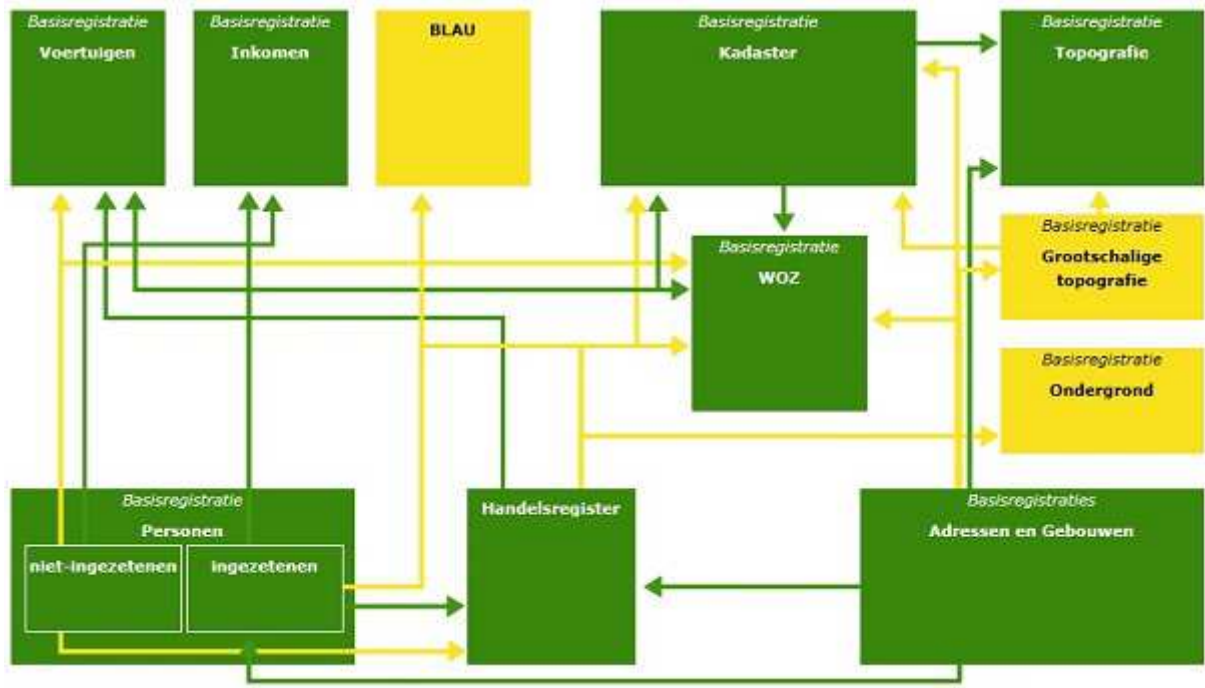
Bij niet-woningen waarvan de marktwaarde wordt bepaald volgens de DCF-methode gaat het om zeer specifieke objecten waarvan geen marktgegevens beschikbaar zijn, maar die wel te waarderen zijn op basis van inkomsten en verwachte inkomsten. Voorbeelden van niet-woningen die volgens deze methode worden getaxeerd zijn benzinestations, recreatieparken, campings en hotels. Gezien het objectieve karakter van de WOZ-waarde, wordt de berekening gebaseerd op een geobjectieerde kasstroom en niet op de feitelijke omzetcijfers van de betrokken ondernemer. Vanwege het unieke karakter van deze objecten is van vergelijkbaarheid geen sprake. Dit maakt ze anders dan de niet-woningen die via de vergelijkingsmethode worden gewaardeerd.

De gecorrigeerde vervangingswaarde geldt voor objecten waarvan marktgegevens ontbreken (incourante niet-woningen). Dat zijn objecten met een specifieke aard en inrichting, gericht op het gebruik door de huidige eigenaar of gebruiker. Voorbeelden zijn ziekenhuizen en energiecentrales. De marktwaarde is een objectief gegeven, samenhangend met het object en niet op enige wijze rekening houdend met de omstandigheden van de huidige eigenaar of gebruiker.

2.1 De WOZ in het stelsel van basisregistraties

De WOZ-waarde is opgenomen in de basisregistratie WOZ, dat onderdeel uitmaakt van het stelsel van basisregistraties. Er zijn op dit moment 10 basisregistraties. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Hierdoor wordt voorkomen dat burgers meerdere keren naar dezelfde gegevens wordt gevraagd. De overheid kan zo efficiënter opereren en de dienstverlening aan inwoners en bedrijven verbeteren. Ook binnen de belastingheffing spelen basisregistraties een steeds grotere rol.

Figuur 1: Het stelsel van basisregistraties



De volgende basisregistraties zijn aanwezig in het stelsel:

BRP	Basisregistratie personen (bestaat uit ingezetenen en niet-ingezetenen)
NHR	Handelsregister
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRV	Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)
BRI	Basisregistratie Inkomen
WOZ	Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN)
BRO	Basisregistratie Ondergrond (voorheen ook wel DINO)

2.2 Landelijke Voorziening WOZ

De landelijke voorziening WOZ (hierna: LV WOZ) is primair bedoeld om de WOZ-gegevens te delen met andere overheden en organisaties die geautoriseerd zijn om WOZ-gegevens te gebruiken voor de belastingheffing en andere doeleinden, zoals fraudebestrijding. De zogenoemde afnemers zijn de waterschappen, de gemeenten en de Belastingdienst. Daarnaast zijn er de organisaties die geautoriseerd zijn om de WOZ-waarden en WOZ-gegevens te gebruiken voor andere doeleinden, vanuit een maatschappelijke taak. Dit zijn het Bureau Ontnemingswetgeving van het Openbaar Ministerie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staatsbosbeheer, huurcommissies, banken, verzekeraars en notarissen voor de taken zoals vermeld in artikel 10 en 11 van het 'Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken'. De LV WOZ zelf bevat gegevens uit een aantal basisregistraties en bevat een groot aantal (persoons-)gegevens van eigenaren en gebruikers van onroerende zaken.² De LV WOZ wordt operationeel beheerd door het Kadaster.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vullen van de LV WOZ. Dat wil zeggen dat zij de WOZ-waarden en bijbehorende kenmerken van onroerende zaken die binnen die gemeente liggen, invullen.³ Het aansluiten van gemeenten op en daarmee het vullen van de LV WOZ heeft meer tijd

² Zo is het waardegegeven in de LV WOZ gekoppeld aan de BAG. De database kent bovendien een verwijzing naar de persoonsgegevens uit de BRP.

³ Met het oog op een zorgvuldig gebruik van de gegevens door de afnemers stelt de LV WOZ daarnaast ook hoge kwaliteitseisen aan de consistentie van de aangeleverde gegevens.

gekost dan voorzien. Per 5 augustus 2018 zijn alle gemeenten aangesloten en daarmee is de LV WOZ volledig gevuld.

2.3 Het WOZ-waardeloket

Om de acceptatie van de WOZ-waarden door burgers te versterken en de kwaliteit van de WOZ-waarde te verbeteren is gekozen de WOZ-waarden van woningen openbaar te maken. Deze openbaarmaking is per 1 oktober 2016 in artikel 40a van de Wet WOZ verankerd. De LV WOZ bevat zoals hierboven is omschreven veel persoonsgegevens en is daardoor niet geschikt voor integrale openbaarmaking aan anderen dan aan de afnemers en in regelgeving aangewezen (bestuurs-)organen. Daarom is voor de openbaarmaking van de WOZ-waarden van woningen gekozen voor een afzonderlijk WOZ-waardeloket, waarin uitsluitend gegevens beschikbaar zijn die openbaar beschikbaar kunnen worden gesteld.

Burgers en bedrijven kunnen de WOZ-waarden van woningen kosteloos opvragen. Hierbij is het aantal individueel opgevraagde woningen binnen een korte tijdspanne gemaximeerd door een tijdslot. De uitvoeringskosten worden op basis van een onderlinge afspraak door de afnemers (de gemeenten, waterschappen en de Belastingdienst) gedragen. Zowel de kosten die gemeenten maken als de kosten voor de LV WOZ worden door deze partijen verdeeld volgens de sleutel 45 - 15 - 40. Het huidige platform www.wozwaardeloket.nl valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën als opdrachtgever. Het Kadaster is opdrachtnemer.

Vooralsnog zijn alleen (de WOZ-waarden van) woningen opgenomen in het WOZ-waardeloket. De WOZ-waarden van niet-woningen kunnen alleen door partijen met een gerechtvaardigde belang verstrekt worden. Hiertoe dient een partij een verzoek in bij de gemeente, dat het gerechtvaardigde belang toetst.

2.4 Schematische weergave van beschikbaarheid van gegevens

Er bestaan zoals hierboven beschreven drie databestanden rond de WOZ, namelijk de Basisregistratie WOZ, de LV WOZ en het WOZ-waardeloket. Uit de gegevensverzameling in de LV WOZ wordt wekelijks alleen de waarde van woningen plus gegevens voor het tonen van deze gegevens, zoals het WOZ-objectnummer, de aanduiding van het WOZ-object en de koppeling aan BAG-objecten naar het WOZ-waardeloket gezonden. In de voor het loket gebruikte gegevensverzameling wordt het WOZ-(waarde)gegeven gecombineerd met kaartmateriaal en luchtfoto's uit PDOK, het platform voor openbare geo-informatie, en met gegevens uit de openbare BAG.

Tabel 2: waar worden welke gegevens verzameld inzake de WOZ

	Basisregistratie WOZ	Landelijke Voorziening WOZ	WOZ-Waardeloket
Adres van WOZ-object	X	X	X
Postcode van WOZ-object	X	X	X
Woonplaats van WOZ-object	X	X	X
WOZ- objectnummer	X	X	X
WOZ-waarde	vanaf waardepeil-datum 1-1-2008	vanaf waardepeil-datum 1-1-2008	vanaf waardepeil-datum 1-1-2015
Status WOZ-waarde	X	X	
Gebruikscode WOZ (woning of niet)	X	X	
Grondoppervlakte	X	X	
BSN of RSIN belanghebbende	X	X	
NAW-gegevens belanghebbende	X	X	
Gerelateerde kadastrale percelen	X	X	
Gerelateerde BAG-objecten	X	X	X
Bouwjaar			X uit BAG
Gebruiksdoel			X uit BAG
Gebruiksoppervlakte			X uit BAG

2.5 Huidige mate van openbaarheid

Tabel 3: Huidige mate van openbaarheid WOZ-waarden

Mate van openbaarheid	Woningen ⁴	Niet-woningen (courante en niet-courante)
Alleen belanghebbende	<i>Artikel 24 Wet WOZ</i>	<i>Artikel 24 Wet WOZ</i>
Degene met een gerechtvaardigd belang	<i>Artikel 28 Wet WOZ</i>	<i>Artikel 40 Wet WOZ</i>
Bestuursorganen met in regelgeving vastgelegd doel (notarissen, CBS, OM, Staatsbosbeheer en de Huurcommissie)	<i>Artikel 37h Wet WOZ</i>	<i>Artikel 37h Wet WOZ</i>
Openbaar voor een ieder in het WOZ-waardeloket	<i>Artikel 40a, eerste lid, Wet WOZ</i>	
Bulkverstrekking	<i>Artikel 40a, tweede lid, Wet WOZ</i>	
Open data		

Bovenstaande tabel geeft de openbaarheid van WOZ-waarden en WOZ-gegevens weer op het niveau van afzonderlijke WOZ-objecten. Groen staat voor het bestaan van een wettelijke grondslag. Oranje heeft een wettelijke grondslag, maar is nog niet uitgewerkt. Rood betekent dat er op dit moment geen juridische mogelijkheid is. Op geaggregeerd niveau zijn WOZ-gegevens al wel beschikbaar als open data via het CBS. Hiervoor is geen juridische grondslag vereist.

Op basis van de WOZ-gegevens publiceert het CBS de volgende open data:

- totale WOZ-waarde van alle woningen per gemeente
- totale WOZ-waarde van alle niet-woningen per gemeente
- gemiddelde woningwaarde per gemeente
- gemiddelde woningwaarde per postcodegebied (6-cijferig, mits voldoende woningen binnen gebied)
- gemiddelde woningwaarde per 500m - 500m grid, mits voldoende woningen binnen gebied)

Tussenconclusie hoofdstuk 2:

1. Er is een basisregistratie WOZ waarin de WOZ-waarden zijn opgenomen en gekoppeld aan gegevens uit andere basisregistraties.
2. Er is een landelijke voorziening om de WOZ-gegevens te delen met andere overheden en organisaties die geautoriseerd zijn om WOZ-gegevens te gebruiken voor de belastingheffing. Deze zogenoemde afnemers zijn de waterschappen, de gemeenten en de Belastingdienst. Andere aangewezen organisaties zijn onder meer de minister van Binnenlandse Zaken voor de verhuurdersheffing, notarissen en banken.
3. Sinds 1 oktober 2016 zijn WOZ-waarden van woningen openbaar beschikbaar via het WOZ-waardeloket met een tijdslot om het aantal uitvragen per persoon te beperken. Burgers en bedrijven kunnen de WOZ-waarden van woningen slechts individueel opvragen. Hiervoor worden geen directe kosten in rekening gebracht. Het WOZ-waardeloket is sinds 5 augustus 2018 volledig gevuld.
4. Op geaggregeerd niveau zijn WOZ-waarden met name van woningen als open data beschikbaar via het CBS.

⁴ Op grond van artikel 40a, eerste lid, van de Wet WOZ is een woning een bepaalde onroerende zaak die in hoofdzaak tot woning dient. Dat wil zeggen dat minstens 70% van de waarde is toe te rekenen aan woondoeleinden. Niet-woningen zijn alle overige onroerende zaken.

Hoofdstuk 3 Steeds meer openbaarheid

3.1 Ontwikkeling vanaf inwerkingtreding WOZ

3.1.1 Verloop van de discussie over openbaarheid WOZ-waarden

Van geheim fiscaal gegeven...

Voor de totstandkoming van de Wet WOZ in 1994 was de waarde die gebruikt werd bij belastingheffing een geheim, oftewel een fiscaal gegeven dat alleen bekend was bij de gemeente en onder strikte voorwaarden werd gedeeld met de waterschappen en de Belastingdienst ten behoeve van belastingheffing. Met de invoering van de Wet WOZ op 1 januari 1995 werd de strikte fiscale geheimhouding die voortvloeide uit artikel 67 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen doorbroken en vervangen door een mildere geheimhoudingsverplichting, het toenmalige artikel 40 van de Wet WOZ.⁵ Op grond van deze bepaling was het een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de Wet WOZ toegestaan het waardegegeven aan een derde te verstrekken indien diegene kon aantonen daar een gerechtvaardigd belang bij te hebben.⁶ Bij de introductie van de Wet WOZ in 1995 werd de idee van verdergaande openbaarheid verworpen. Door het gebruik van het waardegegeven bij de vaststelling van een belastingschuld werd dat te privacygevoelig geacht. Uit de memorie van toelichting⁷ blijkt dat een balans gezocht werd tussen enerzijds het beginsel van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds het controlerecht van de belastingplichtige op een juiste vaststelling van de waarde van zijn onroerende zaak.⁸ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ bevestigt in uitspraken dat op basis van de toenmalige tekst van artikel 40 Wet WOZ geen sprake kon zijn van algehele openbaarheid. De belangenafweging en motivatie zijn daarbij cruciaal.

Verschuiving in het denken naar meer openheid

In de loop der jaren heeft een verschuiving plaats gevonden in het denken over het gebruik van dit gegeven en de beoordeling van het waardegegeven zelf. Het idee kwam op om breder gebruik te maken van de WOZ-waarden in gevallen waarin het maatschappelijk belang groot genoeg was om verruiming van de openbaarheid te rechtvaardigen. Dit vereiste een nadere afweging tussen het belang van privacybescherming van degene van wiens woning de WOZ-waarde wordt opgevraagd en het maatschappelijk belang dat verdere openbaarheid van die WOZ-waarde nastreeft. Het eerste maatschappelijk belang dat zwaarder woog dan de privacybescherming was de bestrijding van vastgoedcriminaliteit. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging van 2009 om gegevensverstrekking voor fraudebestrijding mogelijk te maken schrijft de wetgever het volgende: "De WOZ-waarde is door het gebruik bij het vaststellen van een belastingschuld een persoonsgegeven en dus privacygevoelig. De WOZ-waarde wordt aan de andere kant objectief vastgesteld door de overheid en is niet op individuele basis te beïnvloeden."¹⁰ De WOZ-waarde wordt gezien als een objectief vast te stellen kenmerk van een object, zoals ook de gebruiksovervlakte van een object een objectief vast te stellen kenmerk is. Daarom hebben notarissen sinds 1 januari 2010 de mogelijkheid om van de WOZ-gegevens gebruik te maken ten behoeve van fraudebestrijding.¹¹ Door kennisneming van de WOZ-waarde kan de notaris vaststellen wat de marktwaarde is van een onroerende zaak, waarop bijvoorbeeld een hypotheek wordt gevestigd.¹² De gegevens mogen enkel gebruikt worden voor het doel waarvoor zij geleverd zijn (doelbinding) en er was destijds geen algehele openbaarmaking noodzakelijk.¹³ Het College bescherming persoonsgegevens¹⁴ (hierna: Cbp) kon zich vinden in deze verruiming van de openbaarheid.

De informatiemaatschappij heeft zich steeds verder ontwikkeld. De steeds ruimere beschikbaarheid van marktinformatie roept de vraag op of het argument voor geheimhouding van de WOZ-waarden nog steeds valide is. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de verkoopprijs van een woning op te vragen bij het Kadaster.

⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, p. 27-28.

⁶ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 1-2, p. 11.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 462, nr. 3.

⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, p. 28.

⁹ ECLI:NL:RVS:2013:1929 en ECLI:NL:RVS:2013:629

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 129, nr. 3, p. 29-30.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 129, gepubliceerd in Stb. 2009, 615.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32 129, nr. 3, p. 29-30.

¹³ Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 24.

¹⁴ Tegenwoordig heet het College bescherming persoonsgegevens de Autoriteit Persoonsgegevens.

Tot slot lijkt de maatschappelijke beleving verder te veranderen: de WOZ-waarde wordt steeds meer als een objectief kenmerk van de woning beschouwd en minder als persoonsgegevens.

...naar openbare WOZ-gegevens

Deze ontwikkelingen leidden mede tot het wetsvoorstel modernisering WOZ in 2012,¹⁵ dat breder gebruik van de WOZ-waarden mogelijk maakte. In 2013 is dit wetsvoorstel zonder plenaire behandeling in de Tweede Kamer en als hamerstuk door de Eerste Kamer aangenomen. Met deze wet werden de LV WOZ en het WOZ-waardeloket in het leven geroepen. In de memorie van toelichting staat dat door de brede aanwezigheid van gegevens de maatschappelijke opvattingen over de geheimhouding zijn gewijzigd.¹⁶ De WOZ-waarden van woningen worden maatschappelijk steeds meer als een objectgegeven dan als een persoonsgegeven beoordeeld. De regering sprak destijds de verwachting uit dat meer openbaarheid kan bijdragen aan een grotere maatschappelijke controle van waardegegevens, die de kwaliteit en de toepasbaarheid ervan ten goede zou kunnen komen. Zo ontstaat de mogelijkheid voor belanghebbenden referentiepanden uit te kiezen naast de in het taxatieverslag genoemde referentiepanden. Bovendien kan transparantie bijdragen aan een hoger acceptatieniveau van de WOZ-beschikkingen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er op termijn minder bezwaar- en beroepschriften worden ingediend.

Deze wijziging van de Wet WOZ is destijds voor advies voorgelegd aan het Cbp. Het Cbp was in haar advies kritisch over de belangenafweging op grond waarvan de openbaarheid van de WOZ-waarde werd gemotiveerd. Aan het belang van de individuele burger werd naar mening van het Cbp minder gewicht toegekend vanwege het feit dat in de maatschappelijke beleving de WOZ-waarde meer als een objectief kenmerk van de woning beschouwd wordt dan als een persoonsgegeven. Het was het Cbp echter onduidelijk waaruit bleek dat de maatschappelijke beleving ten opzichte van de WOZ-waarde was veranderd en zij achtte het belang van de burger niet of zeer marginaal meegewogen. Het Cbp adviseerde dan ook in de toelichting nader te onderbouwen waarom het maatschappelijk belang om de WOZ-waarde algeheel openbaar te maken prevaleert boven het individuele belang van de burger om de WOZ-waarde niet algeheel openbaar te maken.¹⁷ Het Cbp vond dat het individueel verstrekken van een taxatieverslag en het in bulk verstrekken van waardegegevens aan partijen die daartoe toestemming hebben, bijvoorbeeld in het kader van fraudebestrijding, ver genoeg gaan.

Voor de huidige individuele openbaarmaking van de WOZ-waarden van woningen heeft de wetgever een andere belangenafweging gemaakt en zich niet geconformeerd aan het advies van het toenmalige Cbp. De wetgever heeft voor openbaarheid van woningen gekozen, maar de expliciete keuze gemaakt om niet tot verstrekking als open data over te gaan.

3.1.2 Ervaringen WOZ-waardeloket

Het WOZ-waardeloket is op 1 oktober 2016 geopend. Door tragere aansluiting dan verwacht waren ten tijde van het bekend maken van de nieuwe WOZ-waarden in 2017, in het WOZ-waardeloket de WOZ-waarden te raadplegen van 218 van de 388 gemeenten. Bij het bekend maken van de WOZ-waarden begin 2018 bevatte het WOZ-waardeloket de gegevens van ruim 95% van de woningen in Nederland (354 van de 380 gemeenten). Per 5 augustus 2018 zijn alle gemeenten aangesloten.

In deze paragraaf zijn de eerste ervaringen met het WOZ-waardeloket opgenomen. De beschreven periode loopt vanaf 1 oktober 2016 tot aan de aanslagoplegging in 2018. Dat is nog maar een beperkte tijd. Er zit bijvoorbeeld slechts één aanslagronde in dit tijdvak, waarin ook nog een aanzienlijk gedeelte van de gemeenten niet aangesloten was. Om de eerste ervaringen van gemeenten met de openbaarheid van de WOZ-waarden van woningen te achterhalen, is een tiental gemeenten benaderd door de VNG met een aantal gerichte vragen. De vragen waren bijvoorbeeld gericht op de bekendheid met het WOZ-waardeloket en de mate van gebruik van het loket. Ook werd gevraagd naar klantreacties in de vorm van klachten, bezwaren, juistheid van gegevens en de typering van de gebruikers van het loket. Van belang hierbij is te vermelden dat de antwoorden op de gestelde vragen geen uitputtend beeld geven, daarvoor is de huidige ervaringstijd nog te kort.

Uit de klantreacties is bij de gemeenten het volgende beeld ontstaan:

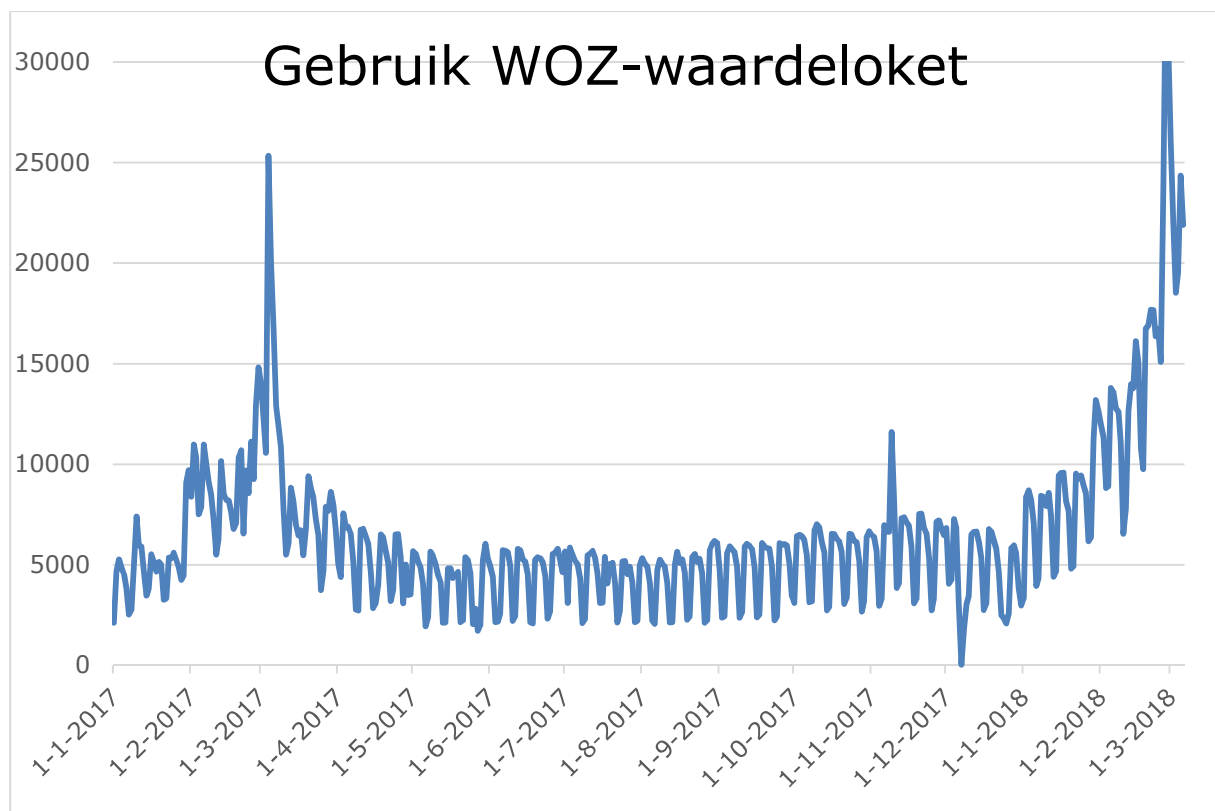
¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 462, nr. 2.

¹⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 462, nr. 3.

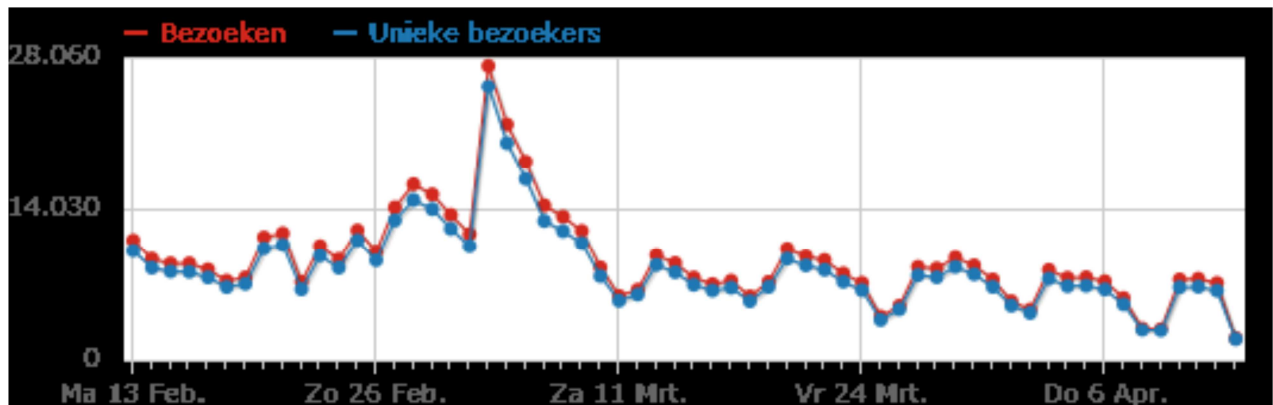
¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 462, nr. 3, p. 4-5.

1. Publieksreacties dat men het niet eens is met de openbaarheid van de WOZ-waarde van woningen zijn tot nu toe beperkt gebleven tot enkele gevallen;
2. Het feit dat in de reacties door burgers regelmatig wordt gerefereerd aan het WOZ-waardeloket duidt op toenemende bekendheid en gebruik ervan. De gebruikscijfers, met in de piek meer dan 20.000 unieke gebruikers per dag (zie figuur 1), wijzen ook op deze toenemende bekendheid;
3. Dit heeft zich tot nu toe niet vertaald in een significante stijging van het aantal klantreacties in vergelijking met voorgaande WOZ-tijdvakken. Wel is sprake van een stijging van het aantal WOZ-bezwaren, maar het kan niet worden vastgesteld of deze samenhangen met de openbaarheid of met de sterk veranderende omstandigheden op de onroerendgoedmarkt. Uit de regio Amsterdam bijvoorbeeld komen signalen dat sprake is van een stijging van vragen over de juistheid van de WOZ-waarde, die echter marktgerelateerd lijken te zijn.
4. De actualiteit en juistheid van de gegevens in het WOZ-waardeloket zijn in sommige gevallen in twijfel getrokken. Bij nader onderzoek blijkt er meestal een technische oorzaak aan ten grondslag te liggen, namelijk dat niet de meest recente (bijstelling van de) WOZ-waarde wordt getoond;
5. Slechts in een enkel geval is de vraag gesteld waarom de WOZ-waarden van niet-woningen niet openbaar zijn gesteld.

Figuur 1: Aantal bezoekers WOZ-waardeloket periode januari 2017 - maart 2018 (aanslagronde 2017 en 2018)



Figuur 2: ingezoomd op de aanslagperiode 2018



De grafiek hierboven geeft het aantal bezoekers per dag weer. De intensiteit van het gebruik neemt duidelijk toe op de momenten dat belanghebbenden de beschikkingen, met daarin de vastgestelde WOZ-waarden voor dat jaar, ontvangen (eind januari tot eind februari, met een duidelijke piek rond 28 februari). Rond de WOZ-beschikkingen begin 2018 is het gebruik van het WOZ-waardeloket opgelopen tot maximaal 35.000 bezoekers per dag. In de eerste twee maanden van 2018 resulteert dit in bijna 800.000 bezoekers in totaal. Maar ook buiten deze periode is sprake van circa 5.000 bezoekers per dag, in het weekend ligt het aantal bezoekers significant lager.

3.2 Verzoeken verdergaande openbaarheid

Er zijn inmiddels door diverse overheidslagen een aantal verzoeken ontvangen om WOZ-waarden in bulk op te kunnen vragen of als open data te kunnen raadplegen. Om te illustreren waar concrete verzoeken over zouden kunnen gaan, volgt hieronder een tweetal voorbeelden.

- Bij de energietransitie kunnen WOZ-waarden meerwaarde hebben met het oog op de ontwikkeling van een dashboard of interactieve kaart waarin relaties worden gelegd tussen CBS gegevens inzake energieverbruik en vastgoed- en locatiekenmerken.
- Hypotheekverstrekkers mogen nu alleen bij de aanvraag van een nieuwe hypotheek de WOZ-waarde van een woning gebruiken als geautoriseerd afnemer. Hypotheekverstrekkers zouden echter graag periodiek WOZ-waarden kunnen actualiseren voor alle woningen waarvoor men een hypotheek in portefeuille heeft. Hierdoor kunnen hypotheekverstrekkers enerzijds hun dienstverlening aan klanten verbeteren en anderzijds de risico's op de uitstaande leningen beter kwantificeren. Dat is op basis van de huidige regelgeving niet toegestaan.

Daarnaast ervaart het Kadaster, als beheerder van het WOZ-waardeloket, dat partijen in toenemende mate proberen de grenzen van de bevraging via het loket op te zoeken. Met enige regelmaat wordt geprobeerd om massaal gegevens te onttrekken via het zogeheten crawling, een methode om geautomatiseerd gegevens vanuit een database te trekken.

De Waarderingskamer heeft in het tweede kwartaal van 2017 een herhalingsmeting laten uitvoeren naar het vertrouwen in de WOZ-waarde van woningen.¹⁸ Bij deze meting, uitgevoerd door TNS Kantar Public, geeft 20% van de woningbezitters aan weleens WOZ-waarden van andere woningen te hebben opgezocht via het WOZ-waardeloket. Onder huurders van woningen is dit percentage 7%. Voor veel ondervraagden was deze mogelijkheid nog onbekend, waardoor verwacht mag worden dat het aantal mensen dat daadwerkelijk WOZ-waarden raadpleegt de komende jaren nog gaat groeien. Het WOZ-waardeloket voorziet daarmee in een behoefte.

De onderzoekers van TNS Kantar Public merken bij deze meting verder op dat het WOZ-waardeloket nog te kort functioneert om harde conclusies te trekken over de omvang van de maatschappelijke baten. De onderzoekers verwachten, mede op basis van pilot ervaringen dat meer transparantie van de WOZ-waarden op termijn leidt tot minder bezwaren en daarmee tot lagere administratieve lasten. Verder wijzen de onderzoekers erop dat de overheid zelf ook meer gebruik zal gaan maken van de basisregistratie. Daarmee zal, mede door een kwaliteitslag in de data en registratie van objectkenmerken, de overheid efficiënter worden. Het externe effect van

¹⁸ Gegevens beschikbaar via <<<http://www.waarderingskamer.nl>>>.

transparante en openbare WOZ-waarden heeft volgens de onderzoekers betrekking op beter geïnformeerde keuzes van burgers op de woningmarkt in relatie tot verwachte belastingheffingen.

Naast de mogelijke positieve effecten valt echter niet uit te sluiten dat verdere openbaarmaking van de WOZ-waarden leidt tot meer bezwaren en dus hogere administratieve lasten voor gemeenten. Dit met name vanuit de hoek van bedrijven die diensten aanbieden op basis van no cure no pay. De VNG vraagt hier speciale aandacht voor bij de verdere evaluatie van het WOZ-waardeloket.

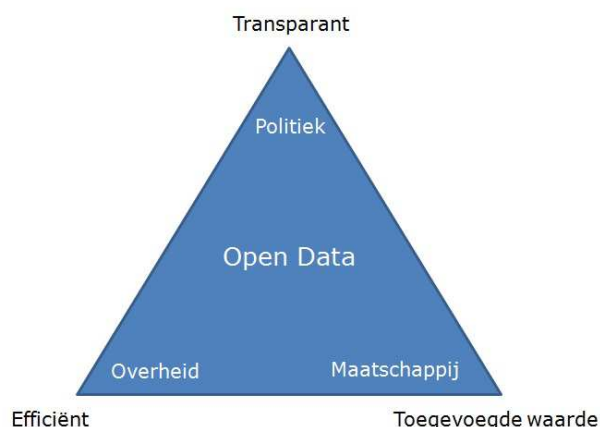
3.3 Open Databeleid Rijksoverheid

3.3.1 Open data algemeen

De tijd waarin de overheid alleen actie onderneemt wanneer een iemand met een verzoek om informatie bij de overheid aanklopt is voorbij. Nu geldt als uitgangspunt dat de overheid proactief handelt bij het ter beschikking stellen van data. Het kabinet Rutte-Asscher heeft gestreefd naar de ontsluiting van zo veel mogelijk open data. Ook in het regeerakkoord 2017 vinden we dit terug: *Het kabinet hecht eraan dat de overheid transparant en open is. Er is een initiatiefvoorstel Open Overheid aanhangig. Er wordt onderzocht hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. Het kabinet treedt daartoe in overleg met de initiatiefnemers. De overheid beschikt over veel algemene, openbare informatie. Deze data worden goed vindbaar en toegankelijk gemaakt, in de vorm van open data.*¹⁹

Open data zijn gegevens waarover overheidsorganisaties met het oog op de taakuitoefening beschikken en die voor hergebruik door derden en voor andere doeleinden vrij beschikbaar worden gesteld. Open data zijn openbaar, er berusten geen auteursrechten of andere rechten van derden op. Zij zijn bekostigd uit publieke middelen, voldoen aan open standaarden en zijn machine leesbaar. Daardoor zijn ze zonder belemmering herbruikbaar. Na een eerste inventarisatieronde heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in november 2015 de Nationale Open Data Agenda (NODA) opgesteld. De NODA beoogt een stimulans te geven aan de beschikbaarstelling en het hergebruik van overheidsgegevens. De uitvoering van deze agenda strekt ertoe dat alle open data van de overheid via één portaal ontsloten worden, het aanbod groeit, de kwaliteit ervan stijgt en het hergebruik wordt bevorderd. In een brief aan de Tweede Kamer over de NODA²⁰ is geschetst welke prioriteiten aan de orde waren en op welke wijze deze dienden te worden gerealiseerd. De ontwikkeling van open data dient in samenhang te worden gezien met hergebruik, big data en een open en transparante overheid. De transparantie van de overheid speelt een belangrijke rol in de (vertrouwens-)relatie tussen maatschappij en overheid. Voor de overheid betekent dat niet alleen de vraag hoe de ontwikkeling van open data kan worden ondersteund, maar tevens wat dat betekent voor de eigen informatiebehoefte. Open data kenmerkt zich door de driehoek: politiek, overheid en maatschappij. Politiek vraagt om transparantie, de overheid om efficiency en de maatschappij om toegevoegde waarde. Open data biedt kansen in al deze dimensies.

Figuur 3: driehoek open data



¹⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34: Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst

²⁰ Stand van zaken uitvoering Nationale open data agenda 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 32 802, nr. 26.)

Het op orde krijgen van de informatiehuishouding om data te kunnen ontsluiten, vergt inspanning en soms ook financiële middelen. Uit onderzoek van de TU-Delft, in opdracht van het ministerie van BZK²¹, blijkt dat in algemene zin geldt dat de kosten (en baten) verhouding bij beschikbaarstelling van open data positief uitpakt. Aandachtspunten zijn verder de kwaliteit van de data en aansprakelijkheidsaspecten.

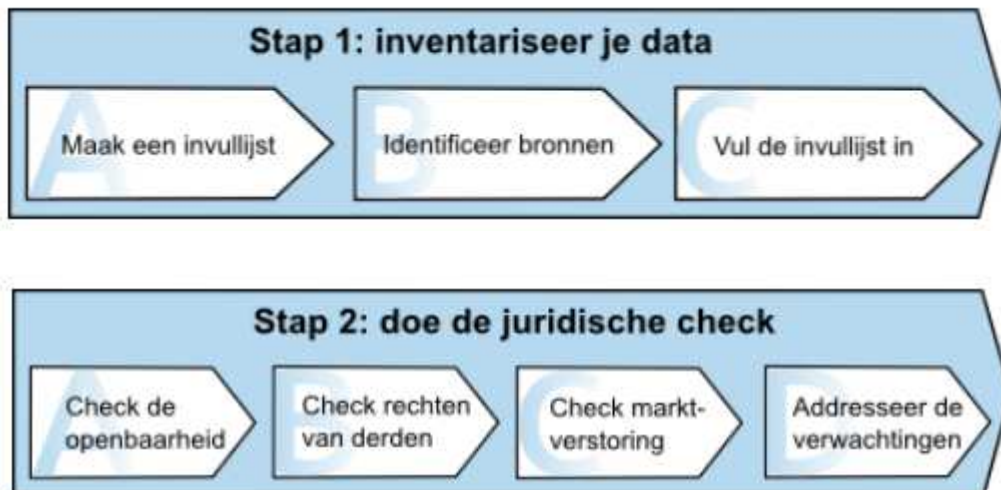
Open data zijn gratis voor de (her)gebruiker. De overheid betaalt in de regel de publicatie. Data.overheid.nl wordt bijvoorbeeld betaald door de Rijksoverheid. Het PDOK-portaal, dat wordt gebruikt voor de open geodata, wordt ook betaald door de Rijksoverheid, via de meest betrokken ministeries.

Het wettelijk kader om te bepalen of data in beginsel geschikt zijn om te ontsluiten, is gebaseerd op het principe 'open, tenzij'. De 'tenzij'-bepaling betreft onder andere de uitzonderingsgronden die in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB)²² zijn vastgelegd. De toetsingscriteria voor open data zijn nader uitgewerkt in de volgende paragraaf.

3.3.2 Toetsingscriteria open data

Op www.data.overheid.nl is een handreiking open data²³ gepubliceerd als hulpmiddel om te beoordelen of overheidsdata geschikt zijn om openbaar beschikbaar te stellen.

Figuur 4: Schema open data



De eerste twee stappen van dit schema zijn relevant voor dit rapport. Een aantal elementen uit de handreiking wordt hieronder nader toegelicht²⁴.

Het grote belang van zorgvuldige toetsing

Openbaarmaking vindt niet plaats als het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking (artikel 10, tweede lid, WOB). Hierbij spelen persoonsgegevens een belangrijke rol.

Aan deze afweging van belangen komt men in zijn geheel niet toe als het gaat om persoonsgegevens die betrekking hebben op godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke aangelegenheden en onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag, aldus artikel 10, eerste lid, onder b, WOB. Met andere woorden, in dat geval hebben we te maken met een absolute weigeringsgrond.

²¹ Maatschappelijke kosten-batenanalyse open data, dr. ir. F. Welle Donker, dr. ir. B. van Loenen, prof. dr. W.K. Korthals Altes, Delft 2017.

²² De Eerste Kamer buigt zich over open data middels het wetsvoorstel Wet Open Overheid (Kamerstukken I 2017/18, 33 328, nr. A).

²³ <https://data.overheid.nl/handreiking-bij-openen-van-data>

²⁴ <https://data.overheid.nl/stap-2a-check-de-data-openbaar>

De aanwezigheid van persoonsgegevens is veruit de belangrijkste uitzondering waar het Open Data aangaat. Immers, persoonsgegevens zitten massaal, dwars door alle soorten overheidsinformatie heen. Daarnaast is het denkbaar dat weliswaar geen sprake is van direct tot personen herleidbare gegevens, maar dat men met een combinatie van gegevens wel personen kan identificeren.

In ons digitale tijdperk heeft deze weigeringsgrond een nieuwe dimensie gekregen. Gegevens op het internet kunnen niet alleen overal 24 uur per dag geraadpleegd worden, ze zijn ook vindbaar, koppelbaar met andere gegevens en bovendien moeilijk te verwijderen. Daardoor kan de mate van inbreuk zwaarder worden. Daar komt bij dat overtreding van deze norm weliswaar niet direct leidt tot grote financiële risico's, maar wel kan leiden tot veel (politieke) beroering. Vandaar deze uitgebreide behandeling.

Absolute weigeringsgronden

Bij absolute weigeringsgronden blijft informatieverstrekking te allen tijde achterwege. Dit is het geval indien:

- de verstrekking van de informatie een bedreiging zou kunnen vormen voor de eenheid van de Kroon
- de verstrekking van de informatie de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden
- het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld
- het bijzondere persoonsgegevens betreft

Relatieve uitzonderingsgronden

Bij relatieve weigeringsgronden heeft het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid. Het moet een afweging maken tussen het algemene abstracte belang van openbaarheid en de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, WOB. Het betreft hier:

- internationale betrekkingen
- economische of financiële belangen van de overheid
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten
- inspectie controle en toezicht door bestuursorganen
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het belang dat een geadresseerde heeft als eerste kennis te kunnen nemen van informatie
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokkenen

Regeling in de WOB en de AVG

Het regime van de Algemene verordening inzake gegevensbescherming (AVG) is anders dan dat van de WOB: openbaarmaking (of 'verwerking') van persoonsgegevens is verboden, tenzij toegestaan door wetgeving. Te openbare overheidsinformatie kan ook persoonsgegevens bevatten. Daardoor zijn bij eventuele verstrekking zowel de WOB als de AVG van toepassing. Bij het nemen van de beslissing tot verstrekking door het bestuursorgaan bepaalt de WOB dan dat het (algemene) belang van verstrekking moet worden afgewogen ten opzichte van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de in de informatie genoemde personen.

De cruciale term is het begrip persoonsgegeven: is er geen sprake van een persoonsgegeven, dan is de AVG niet van toepassing en kan verstrekking voor hergebruik gewoon plaatsvinden conform de WOZ. De AVG definieert in artikel 4 het begrip persoonsgegevens. Het eerste lid omschrijft dit als volgt: *alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.*

Een persoonsgegeven is alle informatie over een geïdentificeerd of identificeerbaar natuurlijke persoon. Dit betekent dat informatie ofwel direct over iemand gaat, ofwel naar deze persoon te herleiden is. Gegevens van overleden personen of van organisaties zijn geen persoonsgegevens volgens de AVG.

Het begrip 'persoonsgegeven'

Het gaat dus om informatie die direct iets zegt over een persoon of naar deze persoon te herleiden is. Daarmee wordt bedoeld dat het om alle gegevens gaat die omtrent een bepaalde persoon informatie kunnen verschaffen. Het gaat daarbij niet alleen om bijvoorbeeld de naam of andere personalia, maar ook om gegevens die indirect iets vertellen over de persoon, zoals informatie over goederen of gebeurtenissen. Zo kan de waarde van de auto een persoonsgegeven zijn. Dit is zeker het geval als het een auto van de zaak betreft en deze waarde van belang is voor de fiscale bijtelling. Hetzelfde geldt in beginsel voor een kenteken van een voertuig en voor foto's en verkoopprijzen van huizen. In veel gevallen is de context waarin een gegeven wordt gebruikt, bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van persoonsgegevens. Van belang is dan of het gegeven bepalend kan zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld. Zo kunnen gegevens over een onderneming, geo-informatie over bedrijventerreinen, of telefoongesprekken persoonsgegevens zijn als de gegevens ook iets vertellen over een natuurlijke persoon. Ook gegevens over vennootschappen onder firma, eenmanszaken en vrije beroepsbeoefenaren kunnen persoonsgegevens zijn, omdat deze gegevens vaak ook informatie geven over de eigenaar of vennoten zelf.

Behalve dat de gegevens iets moeten vertellen over een persoon, moet het gaan om een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Personen zijn identificeerbaar als zij zonder al te veel moeite geïdentificeerd kunnen worden. Hierbij speelt vooral de vraag of de identiteit van de persoon zonder onevenredige inspanning vastgesteld kan worden. Twee factoren zijn hierbij van belang: de aard van de gegevens en de mogelijkheden van de verantwoordelijke, dat wil zeggen degene onder wiens verantwoordelijkheid de gegevens verwerkt worden, om de identificatie tot stand te brengen.

Wat de aard van de gegevens betreft, is een persoon identificeerbaar als sprake is van gegevens die alleen of die in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon dat deze aan de hand daarvan kan worden geïdentificeerd. Niet ieder gegeven zal in dezelfde mate tot het identificeren van een persoon (kunnen) leiden. In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen direct en indirect identificerende gegevens. Van direct identificerende gegevens is sprake als de identiteit zonder veel omwegen eenduidig is vast te stellen. Voorbeelden zijn gegevens zoals naam, adres en geboortedatum. Die zijn in combinatie met elkaar zo uniek en kenmerkend voor een bepaald persoon dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd. Bij indirect identificerende gegevens kunnen de gegevens via nadere stappen in verband worden gebracht met een bepaald persoon. Bij indirect identificerende gegevens kan weer een onderscheid worden gemaakt tussen gegevens met een hoog onderscheidend karakter, zoals leeftijd, woonplaats en beroep, en gegevens met een laag onderscheidend karakter, zoals leeftijdsklasse, woonregio en beroepsklasse. Het onderscheidende vermogen van dergelijke (combinaties van) gegevens is mede afhankelijk van de context waarbinnen ze worden gebruikt. Ze zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de omvang van de bevolkingsgroep waarop de gegevensverwerking betrekking heeft.

Naast de aard van de gegevens, spelen de mogelijkheden van de verantwoordelijke om identificatie tot stand te brengen een rol bij de vraag of er sprake is van identificerende gegevens. Dit hangt bijvoorbeeld samen met het (kunnen) verkrijgen van aanvullende informatie. Hierbij kan gedacht worden aan openbare gegevens uit een telefoonboek of het Internet, vrij te kopen informatie, of aan binnen de eigen organisatie aanwezige informatie.

Bij de afweging of sprake is van een 'identificeerbare' persoon gaat het niet om een absolute maatstaf. Gekeken moet worden naar alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs zijn in te zetten om die persoon te identificeren. Daarbij moet uitgegaan worden van

een redelijk toegeruste verantwoordelijke. In concrete gevallen moet echter wel rekening worden gehouden met bijzondere expertise, technische faciliteiten en dergelijke van de verantwoordelijke. Het gaat dus enerzijds om objectivering naar een redelijk toegeruste verantwoordelijke en anderzijds om subjectivering naar bijzondere expertise. Ook als niet door de verantwoordelijke zelf, maar wel door derden (bijvoorbeeld door een ontvanger van de gegevens) identificatie kan plaatsvinden, is sprake van persoonsgegevens.

Wat als de privacywetgeving van toepassing is?

Toepassing van de bovenstaande uitgangspunten maakt dat gegevens, ook als ze geanonimiseerd of geaggregeerd zijn, toch nog persoonsgegevens kunnen zijn. Daar komt nog bij dat in Nederland de toezichthouder een stringente uitleg van het begrip persoonsgegeven hanteert. De AVG is al snel van toepassing als het gegevens betreft die mogelijk herleidbaar zouden zijn tot een persoon. Dit heeft een aantal gevolgen.

Verwerking van persoonsgegevens door een organisatie of persoon schept verplichtingen. De persoon van wie de persoonsgegevens worden verwerkt moet in ieder geval op de hoogte zijn van de identiteit van de organisatie of persoon die deze persoonsgegevens verwerkt (de zogeheten verwerkingsverantwoordelijke) en van het doel van de gegevensverwerking. Het uitgangspunt van verwerking voor organisaties is 'zo min mogelijk'. Dat houdt onder meer in dat de verwerking van de gegevens moet passen bij het doel waarvoor ze worden verwerkt. De verwerkingsverantwoordelijke moet ervoor zorgen dat de gegevens juist zijn of geactualiseerd worden en op een passende manier worden beveiligd.

Voor wat betreft het beschikbaar stellen voor hergebruik in het kader van Open Data zijn vooral de bepalingen met betrekking tot de zogenaamde 'doelbinding' en het verdere gebruik van gegevens relevant. Verder gebruik van gegevens (zoals hergebruik) is mogelijk voor zover dit gebruik in overeenstemming is met het doel waarvoor ze zijn verzameld. Hiervoor moet in beginsel bij ieder hergebruik, voor ieder doel een afweging plaatsvinden. Het met zo min mogelijk voorwaarden ter beschikking stellen van gegevens voor hergebruik zonder expliciet en specifiek doel in het kader van Open Data beleid verhoudt zich uiteraard zeer slecht met deze doelbindingsuitgangspunten.

Het is dus niet zo dat zodra er sprake is van een persoonsgegeven, het einde oefening hoeft te zijn. Ook binnen de grenzen van de AVG is onder voorwaarden nog steeds veel mogelijk: voor verder gebruik van persoonsgegevens zijn er in specifieke gevallen (bij specifieke verstrekkingen van specifieke gegevens aan specifieke partijen voor specifieke doeleinden) de nodige mogelijkheden. Als een vertrekking voor een specifiek doeleinde verenigbaar is met het oorspronkelijke doel kan in dat specifieke geval verder gebruik zijn toegestaan (bijvoorbeeld bij een specifiek onderzoek op basis bepaalde gegevens voor een bepaald doel).

Hoe te handelen?

Hoe hier nu praktisch mee om te gaan? In het algemeen kan een datahouder de regel toepassen dat openbaarmaking van gegevensbestanden waarin systematisch persoonsgegevens zijn opgenomen, nimmer openbaar gemaakt mogen worden omdat de belangenafweging die onder de WOB gemaakt moet worden praktisch altijd in het voordeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet uitvallen. Dit is slechts anders als er een wettelijke plicht tot openbaarheid ligt, anders dan op grond van de WOB, zoals dat het geval is bij openbare registers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Nieuwe Handelsregister.

Daar waar de data weliswaar geen directe links naar personen bevatten, maar deze mogelijk wel, in combinatie met andere data - niet noodzakelijkerwijs van de datahouder zelve - tot identificeerbaarheid zullen kunnen leiden, is ook waakzaamheid geboden en doet de datahouder er goed aan een AVG-specialist te raadplegen. Als identificeerbaarheid inderdaad het geval blijkt te zijn, is de privacy wet- en regelgeving van toepassing en is het de vraag of de gegevens geschikt zijn voor hergebruik. Bij overtreding, zeker als die per ongeluk is begaan, zijn weliswaar de financiële risico's beperkt, maar de publicitaire schade zal stevig kunnen zijn.

Hieronder is een schema weergegeven, waarmee belangrijkste controleslagen gemaakt kunnen worden.

Illustratie: Afwegingskader Open Data en eerbiediging persoonlijke levenssfeer



3.3.3 Toegepast op de WOZ

Het vorige kabinet heeft met de NODA de ambitie uitgesproken om zoveel mogelijk overheidsgegevens die zich daarvoor lenen, als open data beschikbaar te stellen met prioriteit voor de 'high value' datasets, waaronder de WOZ. Ook dit kabinet ondersteunt dit streven, getuige de onder 3.3.1 genoemde ambitie in het regeerakkoord.

Het is van belang op te merken dat niet aan de orde is alle gegevens uit de LV WOZ als open data beschikbaar te stellen, maar uitsluitend de gegevens die beschikbaar zijn in het WOZ-waardeloket. De LV WOZ omvat namelijk de namen van belanghebbenden en dergelijke gegevens. Deze persoonsgegevens zijn evident dusdanig privacygevoelig dat beschikbaarstelling van die informatie thans niet aan de orde is.

Bij toetsing op grond van de hiervoor aangehaalde handreiking open data kunnen we het volgende concluderen: Openbare WOZ-waarden leveren geen gevaar op voor de Eenheid van de Kroon of de staatsveiligheid. De WOZ-waarden van woningen zijn ook geen gegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Vervolgens komt de vraag aan de orde of de WOZ-waarden en eventueel daaraan gekoppelde gegevens persoonsgegevens zijn. Persoonsgegevens zijn gegevens die direct of indirect tot een persoon herleidbaar zijn of gegevens die iets zeggen over de financiële positie van een persoon. De WOZ-waarde geeft informatie over de financiële positie van een persoon en is daarom een persoonsgegeven. De reden hiervan is dat bij publicatie van de WOZ-waarde de adresgegevens tevens worden verstrekt. Dit is bedoeld om de WOZ-waarden informatief en bruikbaar te maken. De WOZ-waarde is daarmee echter ook indirect tot een persoon herleidbaar, bijvoorbeeld door de adresgegevens te koppelen aan een telefoonboek. De Autoriteit Persoonsgegevens bestempelde in een verkennend gesprek met de werkgroep open data WOZ de WOZ-waarde van woningen daarmee als ongeschikt voor open data. Dat geldt overigens ook al voor de huidige wijze van openbaarheid van de WOZ-waarden van woningen middels het WOZ-waardeloket. Daar heeft de wetgever, zoals eerder gemeld, anders besloten en toch ingezet op de individuele openbaarmaking via het loket. De financiële informatie en/of de koppeling aan adresgegevens kan niet verwijderd worden uit een dataset met behoud van informatiewaarde. Verdere openbaarmaking van alleen WOZ-waarden levert geen relevante dataset op. Verdere openbaarmaking zou dus de WOZ-waarden inclusief de adressaanduiding betreffen. Tenslotte moet dan worden getoetst of sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en, indien dat zo is, of diegene daar dan expliciet toestemming voor heeft gegeven. In het volgende hoofdstuk zullen we het kader van het privacybeleid en de wetgeving nader uiteenzetten.

Tussenconclusies hoofdstuk 3:

1. Het WOZ-waarde gegeven heeft zich ontwikkeld van een fiscaal geheim gegeven tot een kenmerk van een woning dat openbaar gemaakt kan worden om vergelijkingen te maken met referentiepanelen.
2. Er is vraag naar verdere openbaarheid vanuit de markt. Deze vraag betreft met name de WOZ-waarden van woningen. Het vorige kabinet heeft met de Nationale open data agenda de ambitie uitgesproken om zoveel mogelijk overheidsgegevens die zich daarvoor lenen, als open data beschikbaar te stellen. De inzet wordt in het bijzonder gepleegd op de zogeheten 'high value' datasets, waarvan het WOZ-waardeloket er een is. In het huidige regeerakkoord is opgenomen dat de overheid transparant en open is, voor zover mogelijk.
3. Bij toepassing van het schema uit de handreiking open data komen de WOZ-waarden slechts voor publicatie als open data in aanmerking indien dat verenigbaar is met de privacywetgeving.

Hoofdstuk 4 Juridisch kader

4.1 Privacybeleid woningen

De WOZ-waarde wordt door de informatie over de financiële positie en – in samenhang met - adresgegevens aangemerkt als een persoonsgegeven. Verdere openbaarmaking kan alleen plaatsvinden binnen de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de jurisprudentie op grond van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 16, eerste lid, van het Verdrag voor de werking van de Europese Unie.²⁵

4.1.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming en Europese regelgeving

Op grond van de AVG is een verwerking van persoonsgegevens slechts toegestaan indien deze een wettelijke grondslag heeft. De zes grondslagen staan genoemd in artikel 6 van de AVG. Voor overheden is met name van de belang de grondslag onder e: 'de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan hen is opgedragen' (voorheen: publiekrechtelijke taak in de Wpb). Tevens moet zijn beschreven voor welk doel deze gegevens gebruikt mogen worden. Ten slotte moeten ook andere waarborgen worden geboden, zoals het duidelijk communiceren over de gegevensverwerkingen die plaatsvinden.

Iedereen heeft recht op bescherming van zijn of haar persoonsgegevens op grond van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 16, eerste lid, van het Verdrag voor de werking van de Europese Unie. Ingevolge vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁶ is een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van het EVRM alleen dan toegestaan indien:

deze berust op een voldoende duidelijke wettelijke grondslag en het gebruik van die grondslag kan worden voorzien. Daarbij moet ook de vraag worden beantwoord of de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven noodzakelijk is in een democratische samenleving en of die inbreuk voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het eerste vereiste lijkt geen belemmering te vormen voor de verdere bekendmaking van de WOZ-waarde van woningen. Van belang is dat een eventuele wettelijke grondslag duidelijk is en het gebruik daarvan kan worden voorzien. Dat kan de wetgever verzorgen. Verder is de proportionaliteit van belang. Daarbij gaat het over de vraag of het belang in verhouding staat tot de inbreuk. Tevens is de subsidiariteit van belang; de vraag of dit de beste manier is om het doel te bereiken en of er nog andere manieren zijn. Het wezenskenmerk van open data is dat gebruik van de gegevens niet vooraf vast staat. Er is intrinsiek geen doelbinding. Als doel van open data kunnen wel worden genoemd het vergroten van de kwaliteit van de gegevens, economische meerwaarde door het bevorderen van hergebruik, transparantie en vermindering van de administratieve lasten voor de burger

De huidige wetgeving biedt geen grondslag voor verdergaande openbaarheid. Voor alle verdergaande openbaarheid is aanpassing van wet- of regelgeving noodzakelijk. Artikel 40a van de Wet WOZ biedt wel een grondslag om een AMvB te maken voor bulkverstrekking, maar daarbij is doelbinding noodzakelijk in het kader van de AVG. De huidige Wet WOZ biedt daar geen aanknopingspunten voor. Voor houdbare wetgeving is niet alleen toetsing aan de AVG, maar ook aan de jurisprudentie op grond van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 16, eerste lid, van het Verdrag voor de werking van de Europese Unie noodzakelijk.

Op het eerste gezicht lijken verdergaande openbaarheid van WOZ-waarden en de AVG op gespannen voet te staan met elkaar. Dit vraagt een nadere belangenafweging. Deze belangenafweging zal in hoofdstuk 6 plaatsvinden. Aangezien aanpassing van wet- en/of regelgeving noodzakelijk is voor verdere openbaarmaking ligt het voor de hand in vooroverleg met de AP te treden.

²⁵ De AVG vervangt de richtlijn bescherming persoonsgegevens (95/46/EG). De AVG is op 14 april 2016 aangenomen door het Europees Parlement en trad in werking 20 dagen na de publicatiedatum van 4 mei 2016. De implementatietermijn loopt tot 25 mei 2018. De richtlijn bescherming persoonsgegevens was geïmplementeerd in de

²⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van 18 oktober 2016, 61838/10, Vukota-Bojić v. Zwitserland, overwegingen 60, 66, 67 en 68.

4.1.2 Wet openbaarheid van bestuur en hergebruik overheidsinformatie

Om meer te kunnen zeggen over het juridisch kader, is het goed om te kijken naar soortgelijke wetgeving. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is van toepassing op informatie die de overheid voor handen heeft en die mogelijk kan worden opgevraagd. De overheid mag bijvoorbeeld op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur geen bedrijfsgegevens openbaar maken die aan de overheid vertrouwelijk zijn medegedeeld. De Wet hergebruik overheidsinformatie is doelbewust door het kabinet ingesteld om het economisch hergebruik door burgers en bedrijven van gegevens in het publieke domein te bevorderen. Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. De informatie moet openbaar zijn, er mogen geen intellectuele eigendomsrechten van derden op rusten en verstrekking van de informatie mag niet in strijd zijn met de bescherming van persoonsgegevens.

4.2 Privacybeleid niet-woningen

De AVG ziet alleen op natuurlijke personen. De WOB biedt zoals bovengenoemd ook aanknopingspunten voor de toepassing op rechtspersonen.

Nemen we het bovenstaande in ogenschouw dan kunnen we met een bepaald kader in het achterhoofd verder kijken naar de juridische obstakels voor niet-woningen. Een aspect dat bij de beantwoording van de openbaarheidsvraag in beschouwing moet worden genomen, is de mogelijke concurrentiegevoeligheid van de WOZ-waarde van een niet-woning.

Bij de huurwaardekapitalisatiemethode kan uit de WOZ-waarde een indicatie worden afgeleid van de huurprijs die wordt betaald. De taxatie is echter gebaseerd op de markthuurlaag, deze hoeft niet gelijk te zijn aan de feitelijk betaalde huur. Van concurrentiegevoeligheid is altijd sprake bij niet-woningen waarvan de waarde is bepaald aan de hand van de gecorrigeerde vervangingswaarde. Bij het bepalen van de gecorrigeerde vervangingswaarde wordt uitgegaan van de vervangingswaarde, waarna correcties plaatsvinden wegens technische en functionele veroudering. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met de introductie van de gecorrigeerde vervangingswaarde heeft beoogd een waarde te introduceren die de niet-woning in economische zin voor de eigenaar zelf heeft (bedrijfswaarde). Er is bewust een subjectief element in de waardering gebracht. Dit maakt dat een WOZ-waarde die is bepaald op de gecorrigeerde vervangingswaarde een concurrentiegevoelig gegeven is, omdat de WOZ-waarde een indicatie kan geven van het rendement van het bedrijf dat in het object is gehuisvest. De gecorrigeerde vervangingswaarde zelf wordt overigens door de gemeente bepaald en is als zodanig niet door de eigenaar/gebruiker van die niet-woning in vertrouwen aan de overheid medegedeeld. Maar aan de waardebepaling door de gemeente kunnen wel gegevens ten grondslag liggen die wel in vertrouwen zijn verstrekt. De discussie betreft echter niet het openbaar maken van deze onderliggende gegevens.

Dit geldt in mindere mate voor een marktwaarde die bepaald is volgens de DCF-methode. Immers, bij de taxatie is een geobjectiverde inschatting gemaakt van alle toekomstige inkomsten en uitgaven met betrekking tot de niet-woning en deze geobjectiverde kasstromen worden contant gemaakt naar de waardepeildatum. Uit de geobjectiverde omzet kan een indicatie worden afgeleid van de feitelijke kasstromen (de taxateur zal de feitelijke kasstromen ook gebruiken bij de taxatie), maar ze hoeven niet gelijk te zijn aan de feitelijke kasstromen. Bij de feitelijke kasstromen gaat het om vertrouwelijke bedrijfsgegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. De openbaarheid van de WOZ-waarden kan dus leiden tot het verstrekken aan derden van concurrentiegevoelige informatie.

De WOZ-waarde geeft mogelijk een indicatie van de strategische waarde voor partijen die er gebruik van maken. Een netwerk bestaande uit kabels, gebouwen en opstelpunten in bijvoorbeeld de telecom-, kabel-, IT- en energiesector bevat elementen die essentieel zijn voor het netwerk en andere onderdelen. De openbaarheid van WOZ-waarden kan ertoe leiden dat de kritische elementen duidelijk zichtbaar worden voor derden (concurrenten of kwaadwillende personen), indien er bijvoorbeeld vanuit gegaan wordt dat de strategische objecten een (structureel) hogere WOZ-waarde hebben dan andere objecten in het netwerk. Het is nu nog niet duidelijk in hoeverre de openbaarmaking van de WOZ-waarden van niet-woningen tot dit ongewenste effect zou kunnen leiden. Het mogelijk strategisch belang dient in de discussie in ieder geval mee te worden genomen.

4.2.1 Advies VNO-NCW en MKB-Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben tijdens een uitleg over de niet-woningen in de werkgroep gemeld als centrale ondernemingsorganisaties tegen openbaarmaking van de WOZ-waarden van niet-woningen te zijn. Indien tot openbaarmaking van de WOZ-waarden van niet-woningen wordt

overgegaan, brengen VNO-NCW en MKB-Nederland de nuance aan dat dit uitsluitend mogelijk wordt voor objecten waar dit zinvol voor is, zoals courante niet-woningen waar bij de taxatie wordt vergeleken met referentieobjecten. De beslissing blijft uiteraard een politieke keuze, VNO-NCW en MKB-Nederland accepteren deze dynamiek. Het niet publiceren van de waarden van deze objecten kan ook juist vragen oproepen en de nieuwsgierigheid wekken. Bij concurrentiegevoeligheid dient tevens de vraag gesteld te worden of niet veel al bekend is vanuit bijvoorbeeld jaarrekeningen of te achterhalen is via makelaars of bemiddelingswebsites van makelaars of verhuurders van onroerend goed, alsmede het Kadaster. De kernvraag is hier: deel je een gegeven dat in vertrouwen van een derde is ontvangen (zoals huurprijzen of omzetcijfers die een rol gespeeld hebben bij de taxatie) of deel je een waardegegeven dat je als overheid zelf objectief hebt vastgesteld.

De werkgroep open data WOZ voegt hier aan toe dat er een verschil is tussen de marktwaarde en de gecorrigeerde vervangingswaarde. De gecorrigeerde vervangingswaarde wordt bij incourante objecten bepaald op de waarde die de onroerende zaak voor de eigenaar heeft. Dat kan concurrentiegevoelig zijn. Bij de marktwaarde wordt de waarde afgeleid uit marktgegevens van huur en koop.

Tussenconclusies hoofdstuk 4:

1. Het maken van een afweging van de diverse belangen is noodzakelijk voordat openbaarheid van de WOZ-waarde verder kan worden doorgezet.
2. De AVG zorgt er voor dat naar verdergaande openbaarheid kritisch gekeken dient te worden. Persoonlijke gegevens moeten goed beschermd worden en doelbinding is een belangrijk begrip.
3. Het juridisch kader van de WOB zorgt nu voor absolute beperking van de verdere openbaarmaking van de WOZ-waarde en eventuele andere gegevens van niet-courante niet-woningen. In deze gevallen wordt de WOZ-waarde vastgesteld aan de hand van mogelijk concurrentiegevoelige informatie van de belanghebbende waardoor de overheid deze niet verder mag bekendmaken.

Hoofdstuk 5 Opties openbaarheid

5.1 Mogelijkheden verdergaande openbaarheid

Een stap naar verdere openbaarmaking van de WOZ-waarden is de verstrekking van de WOZ-waarden van woningen (en eventueel niet-woningen) als grote datasets. Hiervoor zijn voor woningen en niet-woningen verschillende opties denkbaar.

Tabel 4: huidige opties openbaarheid

Mate van openbaarheid	Woningen (<i>een onroerende zaak dat in hoofdzaak tot woning dient 70/30</i>)	Niet-woningen (<i>overige onroerende zaken</i>)	
		Courant	Niet-courant
Alleen belanghebbende	<i>Artikel 24 Wet WOZ</i>	<i>Artikel 24 Wet WOZ</i>	<i>Artikel 24 Wet WOZ</i>
Degene met een gerechtvaardigd belang	<i>Artikel 24 Wet WOZ²⁷</i>	<i>Artikel 40 Wet WOZ</i>	<i>Artikel 40 Wet WOZ</i>
Bestuursorganen met doelbinding	<i>Artikel 37h Wet WOZ</i>	<i>Artikel 37h Wet WOZ</i>	<i>Artikel 37h Wet WOZ</i>
Openbaar voor een ieder in het WOZ-waardeloket	<i>Artikel 40a, eerste lid, Wet WOZ</i>		
Bulkverstrekking	<i>Artikel 40a, tweede lid, Wet WOZ</i>		
Open data			

De groene vakken zijn mogelijkheden die nu al bestaan in de wet. Het oranje vak is in principe een wettelijke mogelijkheid, maar er zijn mogelijk belemmeringen. In rood datgeen wat nu niet mogelijk is en wetswijziging vereist.

Zoals in paragraaf 2.5 is aangegeven zijn WOZ-gegevens (met name van woningen) op geaggregeerd niveau (postcodegebied of 500m x 500m grid) op dit moment (dus in scenario 1) wel als open data beschikbaar via het CBS.

5.2 Woningen

Voor woningen zijn de opties voor openbaarheid:

- I. (Vooralsnog) het huidige niveau van openbaarheid handhaven**
Dit vereist geen vervolgstappen.
- II. Bulkverstrekking van woningen mogelijk maken middels een AMvB**
Het huidige artikel 40a Wet WOZ biedt de mogelijkheid via een AMvB bulkverstrekking van WOZ-gegevens van woningen onder voorwaarden toe te staan tegen een vergoeding. Onder bulkverstrekking wordt in het hiervoor genoemde artikel verstaan: het verstrekken van een verzameling van waardegegevens betreffende onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen, waarop vervolgens rechtstreekse geautomatiseerde verwerking mogelijk is. De verstrekking vindt plaats vanwege een bepaald doel. De gegevens mogen ook alleen voor dit doel worden gebruikt.
- III. De WOZ-waarden van woningen als open data beschikbaar stellen**
Dit vergt een wetswijziging na een politiek besluit, waarvoor de AP en de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden geconsulteerd. De kosten voor de open data kunnen niet worden doorberekend aan de gebruikers.

5.3 Niet-woningen

- I. (Vooralsnog) het huidige niveau van openbaarheid handhaven**

²⁷ Voor deze situatie staat een nieuw wetsvoorstel op stapel dat waarschijnlijk in 2019 zal worden ingediend.

Dit vereist geen vervolgstappen. Er is wel druk vanuit de markt op het onderscheid tussen courante niet-woningen en niet-courante niet-woningen. De eerste categorie is vergelijkbaar met woningen. De druk blijft in deze variant bestaan.

II. Splitsing tussen courante en niet-courante niet-woningen waarbij de WOZ-waarden van courante niet-woningen ook worden opgenomen in het WOZ-waardeloket

Dit vergt een wetswijziging na een politiek besluit, waarvoor de AP en de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden geconsulteerd. Dit vergt ook investeringen in systemen op gemeentelijk en centraal niveau, omdat het onderscheid tussen "courant" en "incourant" geen begrip is dat in de LV WOZ wordt bijgehouden.

III. Splitsing tussen courante en niet-courante niet-woningen waarbij bulkverstrekking van de WOZ-waarden van courante niet-woningen mogelijk wordt gemaakt

Dit vergt een wetswijziging en een AMvB, waarvoor de AP en de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden geconsulteerd. Dit vergt ook investeringen in systemen op gemeentelijk en centraal niveau zoals onder II reeds gemeld.

IV. Splitsing tussen courante en niet-courante niet-woningen en beschikbaarstelling van de WOZ-waarden van courante niet-woningen als open data

Dit vergt een wetswijziging, waarvoor de AP en de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden geconsulteerd. De kosten voor de open data kunnen niet worden doorberekend aan de gebruikers. Dit vergt ook investeringen in systemen op gemeentelijk en centraal niveau zoals onder II reeds gemeld..

Tussenconclusies hoofdstuk 5:

Er zijn diverse opties voor verdergaande openbaarheid van de WOZ-waarden.

1. Voor de WOZ-waarden van woningen zijn de stappen niets doen, bulkverstrekking mogelijk maken en volledige open data.

2. Voor de niet-woningen zijn de stappen niets doen, opnemen courante niet-woningen in WOZ-waardeloket, bulkverstrekking van WOZ-waarden van courante niet-woningen en courante niet-woningen als open data beschikbaar stellen.

3. Voor alle opties zal de Autoriteit Persoonsgegevens alsmede de Afdeling advisering van de Raad van State moeten worden geconsulteerd.

4. Voor het verdergaand openbaar maken van de WOZ-waarden (objectieve marktwaarde) van courante niet-woningen zijn investeringen nodig in systemen bij gemeenten en op centraal niveau.

Hoofdstuk 6 Afwegingen en randvoorwaarden

6.1 Afwegingen

De afwegingen zijn onderverdeeld naar woningen en niet-woningen, omdat hier voor een deel andere afwegingen gelden. Vervolgens worden randvoorwaarden benoemd, mocht besloten worden tot verdergaande openbaarheid.

6.1.1 Vraag naar openbaarheid

Er is steeds meer vraag naar openbaarheid, zowel bestuurlijk als maatschappelijk. Twee voorbeelden hiervan zijn in paragraaf 3.2 behandeld. De meeste vragen zouden te beantwoorden zijn door informatie uit de LV WOZ en zijn via het WOZ-waardeloket beschikbaar te stellen als integrale set gegevens, oftewel open data. Door het openbaar maken van deze informatie zou het voor derden mogelijk worden om een antwoord te krijgen op deze en soortgelijke vragen zonder tussenkomst van de gemeenten. Zo kunnen derden ook meerwaarde creëren met de WOZ-waarde als open data. Het als open data beschikbaar stellen van gegeneraliseerde gegevens gebeurt al in beperkte mate door het CBS, bijvoorbeeld door het publiceren van de gemiddelde woningwaarde. Dit geeft mogelijkheden voor hergebruik en koppeling van informatie voor diverse doeleinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan apps, maar ook krediet- of fraudecontrole door banken. Hiermee wordt niet de hele database in een keer ontsloten, maar steeds slechts een deel van de database in sets, op aanvraag. Diverse partijen hebben inmiddels naar delen van de dataset of de volledige LV WOZ geïnformeerd bij de Waarderingskamer, het Kadaster, het Rijk en de gemeenten.

6.1.2 Acceptatie

Om een beeld te krijgen van de mate van acceptatie bij het publiek van de openbare WOZ-waarde kan onderzoek van de Vereniging Eigen Huis illustratief zijn. Het onderzoek is uitgevoerd onder het eigen klantenpanel in 2017, toen het WOZ-waardeloket net in werking was. Op de vraag of men er bezwaar tegen heeft dat anderen de WOZ-waarde van de eigen woning kunnen zien, gaf ruim 10% van de ondervraagden aan dat er bezwaar bestaat tegen het kunnen inzien van de waarde van de eigen woning. In 2012, toen het loket nog toekomstmuziek was, gaf het panel van VEH nog aan dat zij niet willen dat WOZ-waarden opgevraagd kunnen worden voor commerciële doeleinden.²⁸

6.1.3 Techniek

Indien de WOZ-gegevens van woningen beschikbaar worden gesteld als open data of indien meer WOZ-gegevens worden aangewezen als openbaar, lijkt het WOZ-waardeloket een geschikt kanaal om die gegevens voor belangstellenden te ontsluiten. Het WOZ-waardeloket is gerealiseerd binnen het generieke platform PDOK. Hierdoor kunnen ook generieke voorzieningen binnen PDOK voor het beschikbaar maken van complete datasets (massale gegevenslevering) en voorzieningen voor webservices, worden benut voor het beschikbaar stellen van de aangewezen WOZ-gegevens. In overleg met het Kadaster kan bekeken worden wat de meest geëigende weg is, welke gegevens van de huidige data ontsloten kunnen worden en hoe deze gegevens ontsloten kunnen worden binnen de wettelijke grondslag. Mogelijk kan via dat kanaal in de toekomst ook in samenhang met andere "open geogegevens" een terugmeldvoorziening worden geoperationaliseerd voor het melden van signalen door gebruikers van de data. Dit kan dan mogelijk naast de formele terugmeldvoorziening van het stelsel van basisregistraties voor formele afnemers en de voorzieningen voor (informeel) bezwaar van belanghebbenden.

6.1.4 Kosten

Het als open data beschikbaar stellen van WOZ-gegevens vraagt om extra investeringen. De maatschappelijke baten ervan kunnen stijgen zolang het bedrijfsleven de anonieme en geaggregeerde data kan hergebruiken. De waarde daarvan wordt mede beïnvloed door de keuzes die worden gemaakt bij de wijze van anonimiseren en aggregeren en de kanalen die voor beschikbaarstelling gebruikt kunnen worden. Bij andere open data is de ervaring dat hergebruik van gegevens weinig extra kosten met zich brengt. De kosten die er zijn, zitten vooral in de technische ontsluiting. De kosten voor de technische aanpassing zijn niet exact in te schatten. Deze zijn afhankelijk van de noodzakelijke functionaliteiten. Beperkingen als gevolg van aanvullende eisen, zoals het vragen naar het doel van gebruik van de WOZ-waarden, het registreren van de opvrager en het monitoren van het uiteindelijke gebruik, zullen leiden tot extra kosten. Globaal zullen de kosten bestaan uit voorbereidings- en realisatiekosten, zoals het opstellen van een programma van eisen, specificaties met betrekking tot inrichting service en productie, aanpassen

²⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 462, nr. 3, p. 28.

en inrichten toegangslaag, realisatie publicatie via PDOK, functionele testen en projectbegeleiding. De eenmalige kosten worden voorlopig grofweg ingeschat in een ordegrootte van ca € 50.000 – € 140.000. Deze bandbreedte hangt ermee samen dat nadere afstemming nodig is om te bepalen welke oplossingsrichting gewenst is. De jaarlijks terugkerende kosten liggen naar verwachting binnen een ordegrootte van € 10.000 en € 30.000, uitgaande van ontsluiting via PDOK en in samenhang met de services die nu voor het loket ingericht zijn. Het betreft hier indicaties, gebaseerd op globale beschrijvingen en aannames. Tegenover deze nieuwe kosten staat dat de kosten die nu worden gemaakt om massabevraging tegen te gaan, wegvallen (het zogeheten crawling). Dat is een voordeel voor de LV WOZ. Gemeenten hebben aandacht gevraagd voor de mogelijke extra kosten van bezwaar en beroep als er meer WOZ-waarden openbaar beschikbaar zijn. Daartegenover staat dat het aanbieden van de volledige dataset een stimulans kan betekenen voor de gemeenten om te laten zien dat zij zorgvuldig hebben gewaardeerd, met inachtneming van de onderlinge verhoudingen in de markt.

6.1.5 Privacy

Voor volledige open data moet er een weging worden gemaakt van enerzijds de uitgangspunten van het open databeleid en anderzijds die van de AVG. Vanuit het perspectief van open databeleid pleit de vraag naar WOZ-gegevens en het beschikbaar zijn van de gegevens in een uniform formaat uitdrukkelijk voor het beschikbaar stellen van deze gegevens als volledige open data. WOZ-waarden gekoppeld aan adresgegevens (postcode en huisnummer) zijn persoonsgegevens. Zij geven volgens de AP inzicht in de financiële positie van belanghebbenden en kunnen eenvoudig worden gekoppeld aan andere bestanden. Mozaïek effecten zijn bijvoorbeeld mogelijk doordat de WOZ-waarde openbaar is. Dit is het combineren van diverse databases, zowel openbaar als niet-openbaar, waardoor een nieuw of vollediger beeld ontstaat over iemands persoonlijke levenssfeer. Verdere openbaarmaking is slechts toegestaan in die gevallen waarin de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden wordt geëerbiedigd. Daarnaast speelt nog het juridische argument van de vereiste doelbinding vanuit de AVG. Dit kan worden ondervangen in wetgeving.

6.1.6 Concluderend

Uiteindelijk hangt de conclusie die wordt getrokken primair af van de vraag hoe de objectief vastgestelde WOZ-waarde van een woning maatschappelijk wordt ervaren. Wanneer deze WOZ-waarde dezelfde status heeft als de objectief gemeten oppervlakte van de woning (BAG) dan is er geen principieel bezwaar tegen het aanwijzen van de WOZ-waarde als open data, mits zorgvuldig afgewogen en in de Wet WOZ vastgelegd. De vraag is of er argumenten zijn om deze stap te nemen. Belangrijk is om hier in ogenschouw te nemen dat de WOZ-waarden persoonsgegevens zijn.

Een argument kan zijn dat het overgaan tot verdere openbaarheid een logische stap is, die is ingezet met het WOZ-waardeloket. De vraag is of het stelsel van de WOZ, en meer specifiek de WOZ-waarde, beter wordt als de waarden volledig openbaar toegankelijk worden, buiten de huidige wijze van openbaarmaking. In het kader van proportionaliteit en subsidiariteit is mogelijk het loket van het WOZ-waardeportaal voldoende. Dit is onderdeel van de belangafweging. Daarbij speelt ook de het onwenselijke mozaïek effect.

6.1.7 Niet-woningen

Verdergaande openbaarheid van niet-courante niet-woningen zou in strijd met de WOB zijn. Als de WOZ-waarde op basis van de gecorrigeerde vervangingswaarde wordt vastgesteld, wordt de WOZ-waarde vastgesteld op basis van de waarde die de onroerende zaak voor de eigenaar zelf heeft. Dit is daarmee een concurrentiegevoelig gegeven.

Een verdergaande stap die kan worden overwogen is om voor de courante niet-woningen, omwille van de vergelijkbaarheid, de WOZ-waardegegevens wel openbaar te maken. Ook hier geldt dat door bredere inzichtelijkheid mogelijk een profiel op te stellen is van de financiële situatie van de eigenaar en eventueel de gebruiker.

6.2 Randvoorwaarden

Voor het overgaan tot verdere openbaarheid geldt een aantal randvoorwaarden. De belangrijkste zijn hieronder genoemd.

6.2.1 Samenhang andere basisregistraties

Alle georegistraties binnen de basisregistraties zijn openbaar. De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (hierna: BAG) stelt gegevens beschikbaar als bulk en via een webservice (open data). Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de Basisregistratie Grootchalige Topografie. De basisregistratie Kadaster is deels als open data beschikbaar (kadastrale percelen en perceeloppervlakte). De

toegang tot de "openbare" gegevens uit de Basisregistratie Kadaster, zoals de eigenaar en de verkoopprijs, wordt "beperkt" door het tarief dat betaald moet worden bij verstrekking van de gegevens.

Voor de discussie over de openbaarheid (open data) is de parallel met de BAG het meest relevant, omdat de BAG en de Basisregistratie WOZ over een, in de zin van de privacywetgeving, zelfde type object gaan. Immers, zowel de BAG (bijvoorbeeld gebruiksoppervlakte) als de Basisregistratie WOZ (de WOZ-waarde) bevatten een objectief door de overheid vastgesteld kenmerk van een woning. Het is daarom aan te bevelen voor de BAG Viewer en het WOZ-waardeloket hetzelfde niveau van openbaarheid te betrachten. Het verdient daarbij de voorkeur dat de basisregistraties goed op elkaar zijn aangesloten. Dat is ook het uitgangspunt geweest bij het vormgeven van het WOZ-waardeloket, waarin de WOZ-waarde en de BAG-grondoppervlakte ook gezamenlijk in één omgeving worden getoond.

6.2.2 Vaststellen beleidsverantwoordelijke verdergaande openbaarheid

De minister van Financiën is eerste verantwoordelijke bewindspersoon voor de Wet WOZ. De minister van BZK is medeondertekenaar van de wetgeving inzake de WOZ. De staatssecretaris van BZK is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het open data beleid van de overheid. De afnemers (gemeenten, waterschappen en de belastingdienst) financieren de uitvoering van de Wet WOZ, de LV WOZ en het WOZ-waardeloket. Het is van belang dat de *governance* helder is als er een keuze voor open data gemaakt zou worden omdat nu diverse partijen gaan over de onderdelen van de WOZ.

6.2.3 Open data vergt financiële dekking

Er dient ook stil te worden gestaan bij de bekostiging van het verkrijgen van de WOZ-gegevens. Het gebruik van open data is immers in beginsel gratis, terwijl de kosten van het vaststellen van die data momenteel door een beperkte groep gebruikers – de afnemers – wordt gedragen. De afnemers zijn gemeenten, waterschappen en de Belastingdienst. Als de WOZ-waarden verder openbaar worden, kunnen de afnemers de huidige verdeelsleutel van de kosten (opnieuw) ter discussie stellen. Hierbij zal een belangrijke vraag zijn of, gegeven het (her)gebruik van de WOZ-gegevens, een volledige financiering door deze afnemers gerechtvaardigd is. De kosten om oneigenlijk gebruik tegen te gaan zullen daarentegen lager worden, omdat pogingen de hele database op te halen via het WOZ-waardeloket niet meer hoeven te worden geblokkeerd. Dit zal overigens een beperkte invloed hebben op de kosten.

Tussenconclusies hoofdstuk 6:

Bij de toetsing van verdergaande openbaarheid zijn er een aantal thema's die zich aandienen.

1. De maatschappelijke acceptatie van de WOZ-waarde als openbaar gegeven.
2. De WOZ-waarde zegt op zichzelf nog niets over de financiële positie van een persoon maar is wel eenvoudig te koppelen met andere bestanden. Daardoor kan er sprake zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Door de noodzaak de WOZ-waarde te publiceren met bijbehorende adresgegevens wordt dit gegeven daardoor direct een persoonsgegeven.
3. Het mozaïek-effect kan optreden door combinatie van datasets, zowel openbare als niet-openbare gegevens.

Voor de verdergaande openbaarheid zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd.

1. De keuze dient allereerst gemaakt te worden om over een aantal hobbels heen te stappen en over te gaan tot verdergaande openbaarheid.
2. Indien mogelijk ligt aansluiting van de mate van openbaarheid tussen de BAG en de basisregistratie WOZ voor de hand.
3. Er dienen duidelijke afspraken te zijn over de beleidsverantwoordelijkheid voor de open data.
4. Er dient financiële dekking te zijn voor de vaststelling en openbaarmaking van WOZ-gegevens.

7. Conclusie en advies

Conclusie: woningen

Er is een basisregistratie WOZ waarin de WOZ-waarden gekoppeld zijn aan gegevens uit andere basisregistraties. Daarnaast is er een landelijke voorziening om de WOZ-gegevens te delen met andere overheden en organisaties die geautoriseerd zijn om WOZ-gegevens te gebruiken voor de belastingheffing. Deze zogenoemde afnemers zijn de waterschappen, de gemeenten en de Belastingdienst. Andere aangewezen organisaties zijn onder meer notarissen en banken.

Sinds 1 oktober 2016 zijn WOZ-waarden van woningen openbaar beschikbaar via het WOZ-waardeloket. Burgers en bedrijven kunnen de WOZ-waarden van woningen slechts individueel opvragen. Hiervoor worden geen directe kosten in rekening gebracht. Op geaggregeerd niveau zijn WOZ-waarden met name van woningen als open data beschikbaar via het CBS.

Het WOZ-waardegegeven heeft zich ontwikkeld van een fiscaal geheim gegeven tot een objectief kenmerk van een woning dat openbaar gemaakt kan worden is op individueel niveau via het WOZ-waardeloket. Vanuit de markt is een beperkte vraag naar verdere openbaarheid. Af en toe wordt een verzoek gedaan dat met name de WOZ-waarden van woningen betreft.

Het vorige kabinet heeft met de nationale open data agenda de ambitie uitgesproken om zoveel mogelijk overheidsgegevens die zich daarvoor lenen, als open data beschikbaar te stellen. Daarbij werd prioriteit gegeven aan 'high value' datasets, waarvan het WOZ-waardeloket er een is. In het regeerakkoord 2017-2021 is opgenomen dat het Kabinet er aan hecht dat de overheid transparant en open is voor zover mogelijk. Daarbij is verruiming van de openheid zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering het uitgangspunt. De algemene en openbare informatie waar het Rijk over beschikt moet goed vindbaar en toegankelijk worden gemaakt in de vorm van open data.

De overheid hanteert een stappenschema in de handreiking open data om te beoordelen of bepaalde gegevens voor open data, dan wel openbaarmaking in aanmerking komen. Bij toepassing van dit schema komen de WOZ-waarden niet voor publicatie als volledige open data in aanmerking door de privacygevoeligheid van het gegeven. De Autoriteit Persoonsgegevens bevestigt dat in een verkennend gesprek. Overigens zijn de WOZ-waarden van woningen natuurlijk wel al beschikbaar op individueel niveau.

Dat wil niet zeggen dat WOZ-waarden als open data nooit mogelijk zijn. Indien voorzien wordt in een wettelijke grondslag is het mogelijk de WOZ-gegevens verder te openbaren. De vraag om de stap naar open data te zetten vergt een afweging: enerzijds het maatschappelijk belang van private partijen om nieuwe producten met maatschappelijke meerwaarde te kunnen maken met deze data en anderzijds het belang van de privacy van de burger.

Over de potentiële opbrengst van WOZ-gegevens als open data heeft dit onderzoek weinig kunnen achterhalen. Dat wil niet zeggen die die opbrengt er niet is. Het zal zich immers in de loop van de tijd ontwikkelen. Het is aan de andere kant wel duidelijk dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer groter zal worden. Het is de vraag of de inbreuk proportioneel is met het te bereiken resultaat. Evident is dat open data door het mozaiek-effect (gegevens uit verscheidene openbare bronnen die met elkaar in verband worden gebracht) het externe private partijen mogelijk zal maken personen beter te "profilen". Dit kan als gevolg hebben dat personen ook gericht benaderd kunnen worden door private partijen middels advertenties, verkoop van producten enzovoort.

Het toenmalige kabinet heeft bij de wetswijziging die het WOZ-waardeloket mogelijk maakt een afweging gemaakt tussen het belang van de burger bij privacy en het nut van de WOZ-waarde als individueel beschikbaar gegeven. Dit was in afwijking van het advies van het College bescherming persoonsgegevens (thans AP). De komst van de AVG en het toenemend belang van privacy kan leiden tot een kritische reactie van de maatschappij tegenover een initiatief om WOZ-data verdergaand als open data beschikbaar te stellen. Ook de AP zal naar verwachting kritisch zijn. Dit is in een eerste verkennend gesprek door de autoriteit ook door hen gemeld.

De vraag of de WOZ-waarde als open data beschikbaar moeten worden gesteld is uiteindelijk een politieke keuze, waarin bovenstaande afweging gemaakt kan worden. Gegeven dat de landelijke voorziening WOZ pas sinds 5 augustus 2018 volledig gevuld is, lijkt het verstandig om eerst een paar jaar ervaring hoe het loket in de praktijk wordt beleefd. Wellicht dat de WOZ-waarde als openbaar gegeven dan zo ingeburgerd is als een objectief vastgesteld kenmerk is van een eigen woning, dat dit in de toekomst een stap naar open data vergemakkelijkt. De weerstand kan echter

ook toenemen door het gebruik van het WOZ-loket en mogelijk misbruik daarvan door derde partijen middels bijvoorbeeld crawling. Dit juist vanwege de inbreuk op de privacy. In dit licht is het advies om op dit moment af te zien om de stap naar open data te maken voor woningen. Voor bulkverstrekking geldt hetzelfde. Eerst zal meer ervaring moeten worden opgedaan.

Conclusie: courante niet-woningen

Hier geldt dezelfde afweging ten aanzien van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, die ook gemaakt wordt voor woningen, indien de eigenaar een natuurlijke persoon is. Bij een rechtspersoon, die minder bescherming geniet, hangt het af van de omstandigheden van het geval.

Ook bij dit type onroerend goed is het advies op dit moment om af te zien van de stap naar verdere openbaarheid in de vorm van open data of bulkverstrekking. Voor de vraag of openbaarheid mogelijk zou zijn in het WOZ-waardeloket is het nodig antwoord te krijgen op de vraag of er in de praktijk onderscheid is te maken tussen courante en niet courante niet-woningen, waarbij dit (juridisch) houdbaar en in de praktijk werkbaar dient te zijn. Verdere openbaarheid voor niet-courante niet woningen lijkt niet mogelijk op basis van de vigerende WOB. Eventueel zou vervolgonderzoek kunnen worden gedaan of uitbreiding van het WOZ-waardeloket met de gegevens van courante niet-woningen mogelijk is. Op basis van de eerdere contacten ligt het voor de hand dat VNO-NCW en MKB-Nederland zich tegen de opname van WOZ-waarden van courante niet-woningen zullen verzetten.

Conclusie: niet-courante niet-woningen

Het juridisch kader van de WOB zorgt nu voor absolute beperking van de verdere openbaarmaking van de WOZ-waarde en eventuele andere gegevens van niet-courante niet-woningen. In deze gevallen wordt de WOZ-waarde namelijk vastgesteld aan de hand van mogelijk concurrentiegevoelige informatie van de belanghebbende, waardoor de overheid deze niet verder mag bekendmaken. Dit is een absolute weigeringsgrond.

Adviezen:

- Met de huidige openbaarheid van de WOZ-waarden is nog maar beperkt ervaring opgedaan. Het advies is pas te besluiten over verdergaande openbaarheid als deze ervaring er wel meerjarig is, bijvoorbeeld 5 jaar sinds de start van het loket.
- Ook kan in dat verband nader worden onderzocht hoe in Europa omgegaan met de waarde van onroerend goed.
- Belangrijk is vooral om de ontwikkeling van het maatschappelijk debat over het gebruik van de WOZ-waarde te volgen.