

WETSVOORSTEL EXPLICIETE GRONDSLAGEN WONINGBOUWCORPORATIES

Reactie van mr.dr. L.M. Koenraad, universitair docent bestuursrecht bij Tilburg Law School (Tilburg University)

De reactie is uitdrukkelijk op strikt *persoonlijke* titel geschreven.

1. Inleiding

Bij het lezen en herlezen van het voorstel van de ‘Wet expliciete grondslagen voor woningbouwcorporaties voor bijzondere persoonsgegevens’ (hierna: wetsvoorstel) en de toelichting op het wetsvoorstel (hierna: toelichting) streden bij mij gevoelens van verbazing, boosheid, verbijstering, achterdocht en onthutsing om voorrang. Ik licht hieronder toe waardoor die mengeling van negatieve gevoelens is ontstaan.

2. Formulering

Ik zie niet in waarom wordt gesproken over *expliciete* grondslagen. Daarmee suggereert de minister van Volkshuisvesting van Volksgezondheid en Ruimtelijke Ordening (hierna: minister) dat woningbouwcorporaties momenteel in wezen nu al beschikken over een adequate grondslag voor het verwerken en delen van – onder meer – privacygevoelige medische gegevens van gebruikers van sociale huurwoningen (hierna: huurders); zie ook paragraaf 1.2 van de toelichting. Die suggestie is echter onjuist. Het wetsvoorstel strekt tot het verschaffen van nieuwe bevoegdheden aan woningbouwcorporaties. Wat mij betreft verdient het aanbeveling om dit in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, teneinde te voorkomen dat buitenstaanders gaan denken dat er eigenlijk niets nieuws onder de zon is.

Ernstiger vind ik dat het begrip ‘gezondheid’ niet nader wordt omschreven. Het wetsvoorstel bevat geen (aanvullende) begripsomschrijvingen, en de toelichting zwijgt op dit punt. Gegevens over gezondheid zijn niet per definitie medische gegevens, anders dan de minister in de toelichting (impliciet) suggereert. Een voorbeeld: voedingsgewoonten zeggen iets over gezondheid, maar niet over medische aandoeningen. Tegelijkertijd zijn zaken als eten en drinken bij uitstek aangelegenheden die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van mensen. Ik zal het concreet maken.

Een medewerker van een woningbouwcorporatie komt bij een huurder een kleine in pandige reparatie verrichten. Direct na binnenkomst ziet hij op het aanrecht vier lege wijnflessen staan, en op de salontafel twee flessen cola en een doos met restanten van een pizza. De medewerker concludeert dat de huurder er een ongezonde leefstijl op nahoudt en maakt hiervan melding op grond van artikel 61v lid 1 Woningwet, omdat “in de buurt” is geklaagd over drank- en etensgeuren. Is het werkelijk de bedoeling van de minister om dit soort meldingen mogelijk te maken? Zo ja, dan behoort dit uitdrukkelijk in de toelichting te worden vermeld, met een motivering waarom het registreren van veronderstelde eet- en drinkgewoonten niet in strijd komt met artikel 8 EVRM.

Over het verzamelen, verwerken en delen van strikt medische gegevens kom ik in paragraaf 3 van deze reactie te schrijven.

Eerst nog enkele woorden over de term ‘waaronder’ die in diverse leden van artikel 61v Woningwet wordt gebezigd. De term ‘waaronder’ geeft het wetsvoorstel, in ieder geval gevoelsmatig, een zeer brede reikwijdte. De minister had ook kunnen kiezen voor de volgende formulering van artikel 61v lid 1 Woningwet: “Een toegelaten instelling is in ieder geval bevoegd medische gegevens van personen (...).” Dat geeft iets meer richting aan persoonsgegevens die door een toegelaten instelling mogen worden verwerkt. Ik maak het vorenstaande concreet aan de hand van een voorbeeld.

Een medewerker van een toegelaten instelling is bezig met onderhoudswerkzaamheden in de centrale hal van een flat met appartementen “in de sociale sector”. Tijdens de werkzaamheden ziet hij een huurder van zo’n appartement folders in brievenbussen stoppen, en na enige tijd dat het gaat om oproepen van Extinction Rebellion (XR) om binnenkort een deel van een nabijgelegen snelweg te bezetten. De medewerker voelt zich geroepen om hiervan melding te doen aan zijn leidinggevende, die vervolgens de burgemeester informeert – want de leidinggevende weet dat “in de buurt oproer dreigt”, en vindt dat “oproer” de leefbaarheid van “de wijk” aantast.

Het wetsvoorstel verzet zich niet tegen het doen van zo’n melding, en de toelichting zwijgt over dit risico. Dat wekt mijn achterdocht. Allemaal prachtige en hoogdravende teksten in de toelichting, maar geen woord over mogelijke uitwassen van het ‘meldingssysteem’ in artikel 61v Woningwet. Vooruit, nog een voorbeeld.

Een medewerker van een toegelaten instelling is aan de buitenzijde van een woning bezig met het repareren van een regenpijp. Hij kijkt toevallig, zonder kwade intenties, door het raam naar binnen. Daar ziet hij de huurder zitten achter een computerscherm, en op dit scherm lijken blote kinderen zichtbaar. De medewerker maakt hiervan – met een beroep op artikel 61v Woningwet – melding aan zijn leidinggevende, die andere woningbouwcorporaties informeert. Het is de leidinggevende namelijk bekend dat de huurder wil verhuizen naar een woning in de buurt van een kinderdagverblijf. De huurder komt als pedofiel te boek te staan, terwijl hij slechts bezig was met het sorteren van foto's van een zwemfeestje van zijn kleinkinderen.

Het zojuist geschetste voorbeeld zal in paragraaf 4 van deze reactie worden uitgebreid.

3. Medische gegevens

Het wetsvoorstel spreekt over “een toegelaten instelling”, zonder enige nadere toelichting. Daaruit moet worden afgeleid dat elke medewerker – van receptionist tot directeur – gebruik mag maken van de bevoegdheden die artikel 61v Woningwet verschaft. Ronduit problematisch vind ik dat de medewerker geen enkele medisch relevante kennis hoeft te hebben. Dat kan leiden tot toestanden die een huurder ernstig en chronisch kunnen beschadigen. Ik geef ter illustratie weer een voorbeeld.

Een 83-jarige dame belt met de receptionist van een toegelaten instelling, naar aanleiding van een brief met een mededeling over een huurachterstand. De dame is in verwarring en verward, en herhaalt zichzelf in het telefoongesprek wel vier keer. De receptionist vertelt over het gesprek tijdens de lunch met zijn collegae, en één collega voegt er een verhaal aan toe. Hij was de dame een keer tegengekomen in de buurt van een rijtje huurwoningen waar hij toevallig moest zijn, en daar zag hij de dame lopen in een ochtendjas. Beide medewerkers van de toegelaten instelling concluderen dat de dame aan het dementeren is, en leggen deze conclusie voor aan een medewerkster van de gemeente, die op haar beurt in de telefoon klimt om ervoor te zorgen dat de dame zo snel mogelijk in een geriatrische inrichting terecht kan. In werkelijkheid is de dame eenzaam en somber, wat maakt dat zij minder goed voor zichzelf zorgt. Zij is niet gebaat bij opname in een geriatrische inrichting, maar wel bij deelname aan tafeltje-dek-je en extra vitamine K. Met fatsoenlijk eten en extra vitamine K, en een beetje liefdevolle aandacht, is de verwardheid binnen een week verdwenen.

Wederom zwijgt de toelichting in alle talen. Tussenkomsst van een medisch specialist, zoals een geriater of psychiater, is niet vereist voor een melding van een toegelaten instelling aan bijvoorbeeld de gemeente. Artikel 61v Woningwet laat alles, rijp en groen en ondeskundig, toe. Intussen heeft een huurder wiens veronderstelde medische toestand bij Jan en Alleman bekend raakt, geen eerlijke kans op correctie en verwijdering van de meldingen. In dat opzicht is artikel 61v lid 7 Woningwet nog zachter dan de spreekwoordelijke wassen neus.

Lezing van de toelichting leidt bij mij tot nog meer onthutsing en boosheid; blijkbaar is een "signaal" al voldoende om zeer privacygevoelige persoonsgegevens te delen. Een signaal. Kan het vager?

En nu we het toch over een onvolledige toelichting hebben. Beseft de minister dat verwezenlijking van haar plannen volstrekt contraproductieve effecten kan hebben? Een huurder die in de gaten krijgt dat het bezoeken van bijvoorbeeld een psycholoog mogelijkwerijs leidt tot correspondentie tussen twee of meer medisch ongeschoolde personen over zijn veronderstelde toestand, krijgt al snel de neiging om een gepland bezoek aan de psycholoog af te zeggen. In dat geval wordt de huurder een zorgmijder. Is de leefbaarheid van de wijk daarbij gebaat? Ik denk het niet.

4. Strafrechtelijke gegevens

Ik keer terug naar het in paragraaf 2 van deze reactie geschetste voorbeeld van de eerbare grootouder die voor een pedofiel wordt aangezien. Vervolgens lees ik de paragrafen 2.4.1 tot en met 2.4.3 van de toelichting, en stel vast dat daar met geen woord wordt gerept over onschuldpresumptie en de betekenis van deze notie buiten het strafrecht. Een bestuursorgaan mag niet vooruitlopen op het oordeel van de strafrechter (zie bijvoorbeeld de arresten van het EHRM inzake Hrdalo versus Kroatië en Tadeu Melo versus Portugal, alsmede diverse uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over 'Bibob-geschillen'), en een woningbouwcorporatie al helemaal niet. In zoverre behoeft het wetsvoorstel herijking.

5. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

In paragraaf 3.1 van de toelichting betoogt de minister dat het wetsvoorstel een gerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van huurders vormt. Ik ben nog niet overtuigd, met name wegens de wankelende onderbouwing van (a) de dwingende maatschappelijke behoefte, (b) de proportionaliteit en (c) de stelling dat minder ingrijpende middelen niet voorhanden zijn. Overigens wordt in de toelichting vaker ongemotiveerd beweerd dat iets “noodzakelijk” is.

In dit kader constateer ik allereerst dat tot nu toe op geen enkele wijze is onderbouwd waarom gebruikers van sociale huurwoningen zich wezenlijk meer inbreuken op hun privacy moeten laten welgevalen dan gebruikers van andere huurwoningen en gebruikers van koopwoningen. Dat vergroot de kans op stigmatisering van sociaal-maatschappelijk kwetsbare burgers en op discriminatoire praktijken (althans praktijken met discriminatoire effecten).

Verder stel ik vast dat de toelichting zwijgt over alternatieven om de leefbaarheid in wijken met veel sociale huurwoningen te verbeteren. Armoedebeleid, verduurzaming van huurwoningen, facilitering van initiatieven om de sociale cohesie binnen wijken te verbeteren, versterking van de infrastructuur met aantrekkelijke – groene – plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten; allemaal zaken die kunnen zorgen voor minder overlastgevend gedrag “in de buurt”. Natuurlijk kan het zo zijn dat gemeenten inmiddels alles hebben geprobeerd en dat tot nu toe niets heeft geholpen, maar dat moet dan wel in de toelichting worden genoemd en onderbouwd met (cijfermatige) gegevens waarvan de juistheid eenvoudig kan worden gecontroleerd.

6. Uitleiding

Ik kan mij niet onttrekken aan de indruk dat het wetsvoorstel en de toelichting haastig zijn geconcipeerd, en dat de opstellers van deze documenten zich niet de tijd hebben gegund – of onvoldoende tijd hebben gekregen – om hun teksten goed te doordenken en adequaat te onderbouwen. In dit kader vraag ik mij af of de minister instanties zoals de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) nadrukkelijk om een inhoudelijke reactie op het wetsvoorstel en de toelichting heeft gevraagd, en – zo nee – wat hiervan de reden is. Door de vaagheid en potentiële reikwijdte, alsmede door de gebrekkige toelichting, is

het voor mij namelijk geen vraag of maar slechts wanneer toepassing van artikel 61v Woningwet gaat leiden tot complexe juridische procedures.

Ik rond af. Naar mijn overtuiging is het wetsvoorstel in zijn huidige vorm rijp voor de prullenbak.