



Rapport

Datum: 28 april 2005

Rapportnummer: 2005/138

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Directie Zuid van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers zijn naam- en adresgegevens heeft verstrekt aan een woningstichting, die de gegevens heeft gebruikt voor commerciële doeleinden.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Er worden openbare registers gehouden, waarin feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn, worden ingeschreven (zie Achtergrond, onder 1.). Tot de feiten behoort onder meer dat iemand een kadastraal object in eigendom heeft.

2. Ingevolge de Kadasterwet heeft de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna ook het Kadaster) onder meer tot taak het houden van openbare registers voor registergoederen en het verstrekken van inlichtingen omtrent gegevens, die het Kadaster heeft verkregen in het kader van de uitvoering van voornoemde taak. Ook heeft het Kadaster tot wettelijke taak de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van die kadastrale gegevens te bevorderen. De Kadasterwet bepaalt verder de doeleinden van het Kadaster, te weten onder meer de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer en het economisch verkeer, en ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten. Desverlangd verleent het Kadaster op grond van de wet een ieder inzage van de kadastrale registratie. Derden kunnen door middel van een overeenkomst met het Kadaster permanente aansluiting krijgen op de geautomatiseerde kadastrale registratie (Kadaster-on-line). Het Kadaster mag geen persoonsgegevens verwerken met het oog op werving voor commerciële of charitatieve doelen (direct marketing). Op verzoek kunnen persoonsgegevens worden afgeschermd (zie Achtergrond, onder 2. en 3.).

II. Bevindingen

3. Verzoeker heeft zijn persoonsgegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van de gemeente Eindhoven en het kentekenregister van de Dienst Wegverkeer laten afschermen.

4. Bij brief van 3 februari 2004 informeerde woningstichting H. verzoeker over de mogelijkheid om onroerend goed van de woningstichting te kopen. Bij telefonische navraag werd verzoeker meegedeeld dat de gegevens van zijn woonadres door de woningstichting waren verkregen van het Kadaster. Verzoeker vroeg het Kadaster bij brief van 20 februari 2004 om afscherming van zijn persoonsgegevens. In die brief klaagde verzoeker er verder over dat de woningstichting zijn woonadres van het Kadaster had gekregen.

5. Op 1 april 2004 reageerde het Kadaster met een brief waarin uitleg wordt gegeven over de openbaarheid van kadastrale gegevens en wettelijke bepalingen inzake bescherming van persoonsgegevens. Voor het afschermen van zijn persoonsgegevens verwees het Kadaster verzoeker naar de gemeente die in de GBA aantekening zou kunnen maken van een "beschermd woonadres".

6. In een brief van 25 april 2004 maakte verzoeker het Kadaster erop attent dat hij bij de gemeente al een beschermd woonadres had en dat dit door de gemeente ook aan het Kadaster zou zijn doorgegeven. Opnieuw vroeg verzoeker het Kadaster om zijn persoonsgegevens in de kadastrale gegevens af te schermen.

7. Naar aanleiding van verzoekers brief onderzocht het Kadaster waarom verzoekers beschermd woonadres in de GBA niet bij het Kadaster bekend was. Uit het onderzoek bleek dat er nog geen koppeling was geweest tussen de GBA en kadastrale registratie op het moment dat verzoeker bij de gemeente had verzocht om afscherming van zijn adresgegevens. Daardoor was in het geval van verzoeker het beschermde woonadres niet automatisch bij het Kadaster bekend. Het Kadaster had van de gemeente ook geen bericht ontvangen dat verzoekers adresgegevens handmatig moesten worden afgeschermd. Op zijn verzoek werd verzoekers adres alsnog als beschermd adres in de kadastrale registratie opgenomen. Een en ander werd verzoeker meegedeeld bij brief van 24 mei 2004.

8. In zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman en de toelichting daarop klaagde verzoeker erover dat het Kadaster zijn naam- en adresgegevens aan derden had verstrekt en vervolgens onvoldoende heeft gedaan toen bleek dat die gegevens werden gebruikt voor commerciële doeleinden.

9. In reactie op de klacht liet de Raad van Bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers weten dat gelet op de wettelijke bepalingen van de Kadasterwet in verhouding tot de Wet bescherming persoonsgegevens, het Kadaster gehouden is te voldoen aan een verzoek om informatie te verstrekken uit de kadastrale registratie, ook indien die informatie persoonsgegevens bevat. Daarnaast deelde het bestuursorgaan mee dat de wijze van gegevensverstrekking aan de woningstichting, te weten op grond van de overeenkomst tussen het Kadaster en de woningstichting over het - op permanente basis - verstrekken van kadastrale informatie langs elektronische weg via het systeem Kadaster-on-line, past binnen de bepalingen van de wet. Wat betreft het feit dat verzoekers persoonsgegevens ondanks het beschermde woonadres in de GBA niet waren afgeschermd in de kadastrale registratie, verwees de Raad van Bestuur naar de uiteenzetting hieromtrent in de brief van 24 mei 2004. Dat het Kadaster niet op de hoogte was van het feit dat verzoeker in de GBA een beschermd adres had, achtte de Raad van Bestuur niet het Kadaster te verwijten. Het Kadaster had alsnog gevolg gegeven aan het verzoek van verzoeker om zijn adresgegevens in de kadastrale registratie af te schermen. Ten slotte plaatste de Raad van Bestuur de kanttekening dat niet zeker is of de brief van

de woningstichting van 3 februari 2004 wel als direct marketing moet worden aangemerkt. Gelet op artikel 11, tweede lid, onderdeel e, van het Besluit beheer sociale-huursector (zie Achtergrond, onder 4.) heeft de woningstichting onder andere tot taak het vervreemden van onroerend goed. Tegen die achtergrond kon volgens de Raad van Bestuur worden betwist of in dit geval wel sprake was van direct marketing.

10. Naar aanleiding van de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht informeerde de Directie Zuid van het Kadaster bij de betrokken woningstichting of zij bij verkoop van onroerende zaken gebruik maakte van persoonsgegevens die aan de kadastrale registratie werden ontleend. De woningstichting ontkende dit en gaf aan dat in geval telefonisch was meegedeeld dat dit wel gebeurde, die informatieverstrekking onjuist was geweest. Wel was het beleid van de woningstichting om bij het te koop aanbieden van onroerend goed gebruik te maken van eigen bestanden van huurders en ex-huurders, van de CD-foongids en ten slotte van de diensten van een makelaar in onroerend goed.

11. Daarnaast door de Nationale ombudsman gevraagd verklaarde verzoeker dat hij op geen enkele wijze in relatie stond of had gestaan met de woningstichting. Afgaande op de informatie die een medewerkster van de woningstichting hem telefonisch had verstrekt dat zijn adresgegevens van het Kadaster afkomstig waren, en de mededeling die de gemeente hem in 2004 had gedaan dat in 2002 zijn beschermd woonadres aan het Kadaster was doorgegeven, was het volgens verzoeker duidelijk dat het Kadaster nalatig was geweest, en niet bij machte is om misbruik door derden van kadastrale gegevens aan te pakken.

III. Beoordeling

12. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is onder meer vervat in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; zie Achtergrond, onder 5.), artikel 10 van de Grondwet (zie Achtergrond, onder 6.) en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) welke uitvoering geeft aan de Europese Richtlijn 95/46/EG en voornoemd Grondwetsartikel.

13. De overheid dient de persoonlijke levenssfeer van haar burgers te eerbiedigen. Bij het recht op privacy gaat het om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonsgegevens. In de verhouding tussen overheid en burgers betekent dat onder meer dat de overheid informatie die zij over de burger bezit niet zonder meer aan derden kan overdragen, tenzij daar door de wet in formele zin of een daarop steunende bepaling een uitzondering op is gemaakt.

14. Met het regime van openbaarheid van de Kadasterwet heeft de wetgever bij formele wet inbreuk gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Verzoekers persoonsgegevens zijn in de kadastrale registratie gekoppeld aan een

kadastraal object, te weten de woning waarvan hij eigenaar is. Die persoonsgegevens, waaronder naam- en adresgegevens, zijn dus in beginsel openbaar.

15. Met de woningstichting is het Kadaster een overeenkomst aangegaan die erin voorziet dat de woningstichting permanent toegang heeft tot kadastrale registratie via het systeem Kadaster-on-line (zie Achtergrond, onder 7.). Deze overeenkomst is niet in strijd met de bepalingen van de wet of de daarop steunende regelgeving omtrent een permanente aansluiting van de woningstichting op de geautomatiseerde kadastrale registratie. De overeenkomst is met name ook niet in strijd met artikel 3a, tweede lid, van de Kadasterwet (zie Achtergrond, onder 2.) waarin is bepaald dat het Kadaster geen persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van direct marketing. De overeenkomst is niet met dit doel aangegaan, noch kan gezegd worden dat de activiteiten van een instantie als de woningstichting (de afnemer) naar hun aard op direct marketing zijn gericht. Op grond hiervan, alsmede door in de overeenkomst op te nemen dat de door het Kadaster verstrekte persoonsgegevens niet mogen worden gebruikt voor direct marketingdoeleinden, heeft het Kadaster bij het aangaan van de overeenkomst in voldoende mate voldaan aan de wettelijke zorgplicht inzake de bescherming van persoonsgegevens.

16. Of verzoekers adresgegevens in de brief van 3 februari 2004 door de woningstichting aan de kadastrale registratie zijn ontleend, heeft de Nationale ombudsman niet kunnen vaststellen. Gegeven de permanente aansluiting van de woningstichting op het systeem Kadaster-on-line en het feit dat verzoekers gegevens in de kadastrale registratie pas zijn afgeschermd nadat zijn verzoek hieromtrent op of rond 24 mei 2004 door het Kadaster was ingewilligd, is het niet uit te sluiten dat de woningstichting verzoekers adresgegevens aan de kadastrale registratie heeft ontleend. Indien ervan wordt uitgegaan dat dit inderdaad het geval is geweest, betrof het informatieoverdracht door middel van de permanente aansluiting in het kader van de bovengenoemde overeenkomst.

Hiervóór is overwogen dat de overeenkomst met de woningstichting paste binnen de wettelijke kaders. Nu verzoekers gegevens ook nog niet waren afgeschermd, heeft het Kadaster met het op deze wijze ter beschikking stellen van verzoekers persoonsgegevens niet gehandeld in strijd met het vereiste dat behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

17. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen. Voor zover verzoeker van mening is dat het Kadaster niets heeft gedaan om misbruik van zijn adresgegevens door de woningstichting tegen te gaan, volgt de Nationale ombudsman hem daarin niet.

Indien een afnemer die permanent op het systeem Kadaster-on-line is aangesloten handelt in strijd met de bepaling dat door het Kadaster verstrekte persoonsgegevens niet mogen

worden gebruikt voor direct marketing, is dat een inbreuk op de overeenkomst op grond waarvan aan het Kadaster een onmiddellijk opeisbare geldboete is verschuldigd. Tevens kan het Kadaster de overeenkomst ontbinden en daarmee de van de aansluiting op het systeem Kadaster-on-line beëindigen (zie Achtergrond, onder 7.).

18. Naar aanleiding van verzoekers signaal over de handelwijze van de woningstichting diende het Kadaster na te gaan of de woningstichting de bepaling van de overeenkomst inzake het verbod op het gebruik van kadastrale gegevens voor directe marketingdoeleinden had nageleefd. Daartoe diende het Kadaster vast te stellen of het informeren van verzoeker over de mogelijkheid om onroerend goed van de woningstichting te kopen door middel van een persoonlijk aan hem op zijn huisadres gerichte brief, is aan te merken als direct marketing. Gelet op de publieke taak inzake vervreemding van onroerend goed die de woningstichting ingevolge het Besluit beheer sociale-huursector onder meer heeft, kon het Kadaster redelijkerwijs betwijfelen of de bewuste brief wel is aan te merken als direct marketing voor commerciële doeleinden. Op grond daarvan kon het Kadaster er in redelijkheid van afzien maatregelen te treffen.

19. Voor zover verzoeker het gebruik van zijn persoonsgegevens door de woningstichting onrechtmatig acht, kan hij ten aanzien van die instantie met een beroep op de Wet bescherming persoonsgegevens zijn rechten op bescherming van zijn persoonsgegevens uitoefenen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 1 mei 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Raad van Bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kreeg verzoeker de gelegenheid op de door de Raad van Bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van woningstichting H. aan verzoeker van 3 februari 2004
2. Brief van verzoeker aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven van 20 februari 2004
3. Brief van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven aan verzoeker van 1 april 2004
4. Brief van verzoeker aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven van 25 april 2004
5. Brief van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Directie Zuid te Eindhoven aan verzoeker van 24 mei 2004
6. Verzoekschrift van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 30 april 2004
7. Brief van de Raad van Bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te Apeldoorn aan de Nationale ombudsman van 12 oktober 2004
8. Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 14 november 2004
9. Overeenkomst tussen de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te Apeldoorn en woningstichting H. van 15 maart 2002

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Burgerlijk Wetboek

Artikel 3:16:

“1. Er worden openbare registers gehouden, waarin feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn, worden ingeschreven.

2. Welke deze openbare registers zijn, waar en op welke wijze een inschrijving in de registers kan worden verkregen, welke stukken daartoe aan de bewaarder moeten worden aangeboden, wat deze stukken moeten inhouden, hoe de registers worden ingericht, hoe de inschrijvingen daarin geschieden, en hoe de registers kunnen worden geraadpleegd, wordt geregeld bij de wet.”

2. Kadasterwet

Artikel 2a:

“De Dienst heeft, onverminderd het bepaalde in andere wettelijke voorschriften, als doeleinden:

a. de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen:

1°. in het rechtsverkeer;

2°. in het economisch verkeer;

3°. in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen;

(...)

d. ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.”

Artikel 3:

“1. De Dienst heeft, onverminderd het bepaalde in andere wettelijke voorschriften, tot taak:

a. het houden van openbare registers voor registergoederen;

(...)

h. het verstrekken van inlichtingen omtrent gegevens, die de Dienst heeft verkregen in het kader van de uitvoering van de taken, bedoeld in de onderdelen a tot en met f;

i. het bevorderen van de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f;

j. het vervaardigen en verstrekken van informatie door verwerking van gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f, voorzover het vervaardigen en verstrekken van die informatie niet onverenigbaar zijn met de doeleinden, genoemd in artikel 2a, (...).”

Artikel 3a:

“1. De Dienst verzamelt persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens voor de doeleinden, genoemd in artikel 2a, onverminderd het bepaalde in andere wettelijke voorschriften.

2. De Dienst verwerkt geen persoonsgegevens in verband met de totstandbrenging of de instandhouding van een directe relatie tussen de Dienst of een derde en de betrokkene met het oog op werving voor commerciële of charitatieve doelen.”

Artikel 102, eerste lid:

“Desverlangd verleent de Dienst inzage van de kadastrale registratie, de door de Dienst gehouden kaarten en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden, en geeft hij voor eensluidend gewaarmerkte afschriften of uittreksels daarvan af of zendt deze toe.”

Artikel 105, eerste lid:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een permanente aansluiting kan worden verkregen op de geautomatiseerde kadastrale registratie.”

Artikel 107b:

“Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de kadastrale registratie, de registratie voor schepen en in de registratie voor luchtvaartuigen vermeld staan, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen soort of soorten van persoonsgegevens beperkingen worden vastgesteld ten aanzien van de verstrekking van inlichtingen als bedoeld in de artikelen 99 tot en met 107. Daarbij kunnen tevens regels worden vastgesteld voor de behandeling van verzoeken tot afscherming van gegevens.”

3. Kadasterbesluit

Artikel 36, eerste en tweede lid:

“1. Een permanente aansluiting op de geautomatiseerde kadastrale registratie, als bedoeld in artikel 105, eerste lid, van de wet, kan worden verkregen onder de volgende voorwaarden:

- a. door de aansluiting worden uitsluitend de actuele gegevens uit de kadastrale registratie beschikbaar gesteld;
- b. de aansluiting heeft betrekking op de gehele kring van één of meer kantoren van de Dienst;

c. desverlangd kan de aansluiting worden beperkt tot bij regeling van het bestuur van de Dienst te bepalen soorten van gegevens uit de kadastrale registratie;

d. de raadpleging kan slechts geschieden gedurende bij regeling van het bestuur van de Dienst te bepalen tijden en de apparatuur waardoor de aansluiting wordt tot stand gebracht, dient te voldoen aan bij regeling van het bestuur van de Dienst te bepalen vereisten;

e. de gegevens uit de kadastrale registratie worden uitsluitend beschikbaar gesteld voor raadpleging door middel van het desbetreffende beeldscherm, waarvan desverlangd een afschrift kan worden vervaardigd in een bij regeling van het bestuur van de Dienst te bepalen vorm;

f. de beschikbaar gestelde gegevens uit de kadastrale registratie, mogen niet aan derden worden verstrekt, behoudens het bepaalde in artikel 37.

2. Indien een houder van een aansluiting als bedoeld in het eerste lid, handelt in strijd met de in het eerste lid, onder f, genoemde voorwaarde dan wel de in het eerste lid, onder d, bedoelde regels niet in acht neemt, kan het bestuur van de Dienst de aansluiting beëindigen.”

4. Besluit beheer sociale-huursector

Artikel 11:

“1. De toegelaten instelling is uitsluitend werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting. (...)

2. Het gebied van de volkshuisvesting omvat (...) uitsluitend:

a. het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;

b. het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;

c. het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden, bedoeld in onderdeel b, grenzende omgeving;

d. het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;

e. het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;

f. het aan bewoners van bij de toegelaten instelling in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, alsmede het, aan personen die te kennen geven een zodanige woongelegheden te willen betrekken, verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met het huisvesten van die personen, en

g. de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen a tot en met f.”

5. Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8 - Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven:

“1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

6. Grondwet

Artikel 10:

“1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.”

7. Overeenkomst tussen het Kadaster en Woningstichting H. inzake het verstrekken van kadastrale informatie

Artikel 9, vijfde en zesde lid:

“5. De door het Kadaster verstrekte persoonsgegevens mogen door abonnee niet worden gebruikt voor direct-marketing met het oog op werving voor commerciële of charitatieve

doelen. Onder direct-marketing wordt in elk geval begrepen direct mail en telemarketing.

6. In geval van inbreuk op het in het vorige lid genoemde verbod is abonnee een onmiddellijk opeisbare geldboete verschuldigd van 4.500 euro. Tevens behoudt het Kadaster zich het recht voor om de overeenkomst zonder rechterlijke tussenkomst geheel of gedeeltelijk met onmiddellijke ingang door middel van een aangetekend schrijven te ontbinden.”