

J.A. Zevenbergen / J. de Jong (red)

Vastgoedregistraties en privacybescherming

Art. 10

vastgelegde gegevens
recht op
eerbiediging
aanspraken van personen
op kennisneming
persoonlijke levenssfeer
verbetering van
zodanige gegevens
persoonsgegevens
regels ter bescherming

2

ORIËNTATIE OP
PLANOLOGISCHE EN JURIDISCHE GEODESIE

2045024/2015856
b

FHe

Vastgoedregistraties en privacybescherming



8450
703
1

Bibliotheek TU Delft/



C 2015856

ORIËNTATIE OP
PLANOLOGISCHE EN JURIDISCHE GEODESIE
2

De reeks verschijnt onder verantwoordelijkheid van:

Sectie Planologische en Juridische Geodesie
Faculteit der Geodesie
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
telefoon: 015 - 785094

Vastgoedregistraties en privacybescherming

**Verslag van het colloquium op 28 januari 1993,
georganiseerd door
Faculteit der Geodesie, TU Delft &
Vereniging voor Vastgoedinformatie (VVI)**

J.A. Zevenbergen en J. de Jong (red)

M.J.M Bogaerts (TU Delft)

C. Remmers (gemeente Rotterdam)

J.W.J. Besemer (Kadaster)

G. Overkleef-Verburg (Registratiekamer)

De reeks Oriëntatie op Planologische en Juridische Geodesie wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: 015 - 783254
fax: 015 - 781661

Het colloquium is georganiseerd door de faculteit der Geodesie, Technische Universiteit Delft en de Vereniging voor Vastgoedinformatie (VVI).

De figuur op de voorpagina is een collage van kernbegrippen uit artikel 10 van de Nederlandse Grondwet van 1983 betrekking hebbende op het recht op privacy (vergelijk bladzijde 43).

CIP-GEGEVENS VAN DE KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Zevenbergen, J.A. en J. de Jong (red)

Vastgoedregistraties en privacybescherming / J.A.
Zevenbergen en J. de Jong (red); [met medew. van]
M.J.M. Bogaerts ... [et al.] - Delft : Delftse
Universitaire Pers. - III - (Oriëntatie op
planologische en juridische Geodesie; 2)
Verslag van het colloquium op 28 januari 1993,
georganiseerd door Faculteit der Geodesie, TU Delft &
Vereniging voor Vastgoedinformatie (VVI). - Met lit.opg.
ISBN 90-6275-878-9
NUGI 841
Trefw.: privacy en persoonsregistratie / onroerend goed;
registratie

Copyright © 1993 by TU Delft

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

Voorwoord

Mede door de toenemende technische mogelijkheden is de privacybescherming binnen de vastgoedinformatie sterk in de belangstelling komen te staan. Vele vastgoedregistraties bevatten immers persoonsgegevens, dat wil zeggen gegevens omtrent individuele natuurlijke personen. Gedacht kan hierbij worden aan de registraties van de rechtstoestand (bij Kadaster en gemeenten, gebruikt door notariaat en makelaardij), registraties voor grondgebonden belastingen (waterschappen en gemeenten) en registraties van aansluitingen (nutsbedrijven). In de afgelopen jaren heeft de automatisering er onder andere toe geleid dat bestanden gemakkelijk kunnen worden gekoppeld, zodat gegevens veel eenvoudiger toegankelijk kunnen worden gemaakt en meer relaties tussen persoons- en vastgoedgegevens zichtbaar kunnen worden gemaakt. Steeds sneller kunnen meer gegevens omtrent vastgoedobjecten ter beschikking worden gesteld. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het thans operationele Kadaster-Netwerk en de uitgebreide (veelal daarop aansluitende) vastgoedinformatiesystemen van verscheidene gemeenten.

Omdat vastgoedregistraties vaak (mede) ten behoeve van het rechtsverkeer worden opgezet en de openbaarheid van deze registraties - al of niet krachtens de wet - daarbij een belangrijk uitgangspunt vormt, komt de privacybescherming bij het gebruik van vastgoedregistraties steeds meer in het geding. Beheerders van vastgoedregistraties realiseren zich wel dat met de Wet op de Persoonsregistraties (WPR) niet alles is gezegd. Artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en andere (komende) Europese regelgeving doen immers rechtstreeks hun invloed gelden. Hoever evenwel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de praktijk gaat, blijkt voor hen een moeilijk te beantwoorden vraag.

Het leek de Faculteit der Geodesie daarom een goed idee om over dit onderwerp een confrontatie van praktijk, recht en beleid te laten plaatsvinden. Dit idee vond een enthousiaste weerklank in de Vereniging voor Vastgoedinformatie (VVI). Samen werd vervolgens een studiemiddag georganiseerd welke werd gehouden op 28 januari 1993 te Ede en waaraan meer dan 100 personen deelnamen. Deze uitgave vormt een min of meer letterlijk verslag van deze studiemiddag. De hoofdstukken sluiten zoveel mogelijk aan op de door de inleiders uitgesproken tekst. Door ons is toegevoegd een verslag van de gehouden discussie en een thematische samenvatting van inleidingen en discussie, die eindigt in enkele door ons geformuleerde conclusies.

Delft, april 1993

Prof.mr. J. de Jong
Mr.ir. J.A. Zevenbergen

Voorwoord

De afhandeling van de vastgoedregistratie is een proces dat voortdurend in beweging is. Het is een proces dat wordt beïnvloed door de veranderende wetgeving, de technologische ontwikkelingen en de behoeften van de markt. Dit boek is geschreven om de lezer te helpen bij het begrijpen van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen in de vastgoedregistratie en privacybescherming. Het is bedoeld voor de vastgoedmarkt, de wetgeving en de technologische ontwikkelingen. Het is een boek dat de lezer helpt bij het begrijpen van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen in de vastgoedregistratie en privacybescherming. Het is bedoeld voor de vastgoedmarkt, de wetgeving en de technologische ontwikkelingen.

De afhandeling van de vastgoedregistratie is een proces dat voortdurend in beweging is. Het is een proces dat wordt beïnvloed door de veranderende wetgeving, de technologische ontwikkelingen en de behoeften van de markt. Dit boek is geschreven om de lezer te helpen bij het begrijpen van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen in de vastgoedregistratie en privacybescherming. Het is bedoeld voor de vastgoedmarkt, de wetgeving en de technologische ontwikkelingen. Het is een boek dat de lezer helpt bij het begrijpen van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen in de vastgoedregistratie en privacybescherming. Het is bedoeld voor de vastgoedmarkt, de wetgeving en de technologische ontwikkelingen.

Datum: 1-1-2023

Plaats: Amsterdam

Uitgever: De Persgroep

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
2. Technische ontwikkelingen	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Vastgoedinformatie	4
2.3 Technische ontwikkelingen	4
2.3.1 Geografische eenheden	5
2.3.2 Persoonlijke intelligentie	5
2.3.3 Meten op afstand	6
2.3.4 Het koppelen van bestanden	6
2.4 Tenslotte	7
3. Tussen openbaar en privé	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Rotterdamse vastgoedregistratie	10
3.3 Regels voor verstrekking	11
3.4 Regels voor kennisgevingen	14
3.5 Conclusies	16
4. Openbare registers, informatietechnologie en privacybescherming ..	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Wettelijke registraties	18
4.2.1 Uitgezonderd van de WPR	18
4.2.2 Eigen regels in de Kadasterwet	19
4.2.3 Samenvatting	21
4.3 Ander gebruik van kadastrale gegevens	22
4.3.1 Algemeen	22
4.3.2 Statistische informatie	23
4.3.3 De PAP- en 6PPC-bestanden	24
4.4 Samenvatting	25
5. Privacy-aspecten van vastgoedregistraties	27
5.1 Inleiding	27
5.2 De kadastrale registratie	27
5.2.1 Informatieverstrekking uit de kadastrale registratie	27
5.2.2 Uitvoeringsregeling Kadasterwet	29
5.2.3 Regeling massale gegevensverstrekking	29

VASTGOEDREGISTRATIES EN PRIVACYBESCHERMING

5.3	Relevante privacyregelingen	30
5.3.1	Wet persoonsregistraties	30
5.3.2	Grondwet	30
5.3.3	Europees recht	31
5.3.4	Samenvatting	32
5.4	Gemeentelijke vastgoedssystemen	33
5.4.1	Stand van de meldingen	33
5.4.2	Klachten en informatieverzoeken	34
5.4.3	Structuurschets	35
5.5	Conclusies	35
6.	Verslag van de discussie	37
7.	Samenvatting	41
7.1	Het probleemveld	41
7.1.1	Technische ontwikkelingen	41
7.1.2	Ontwikkelingen in de regelgeving	42
7.2	De situatie bij de leveranciers van vastgoedinformatie	44
7.2.1	Doel registratie en omvang informatiestromen	45
7.2.2	Doelformulering	46
7.2.3	Kennisgeving	47
7.2.4	Openbaarheid van gegevens	47
7.2.5	Registratiegraad van gemeentelijke vastgoedregistraties	48
7.3	Conclusies	49

1. Inleiding

*Prof. mr. J. de Jong*¹

Het colloquium 'Vastgoedinformatie en Privacybescherming,' dat op 28 januari 1993 in Ede werd gehouden, vormde een co-productie van de Vereniging voor vastgoedinformatie en de Faculteit der Geodesie. Door de grote opkomst kon vastgesteld worden dat het onderwerp als maatschappelijk relevant en voor de praktijk van belang werd geacht.

Bij vele betrokkenen bij de vastgoedinformatie heeft lang het idee geleefd dat de discussie omtrent privacybescherming in verband met geautomatiseerde gegevens-bestanden aan hen voorbij kon gaan, omdat in de vastgoedinformatie niet wordt gewerkt met directe persoonsgegevens. Inmiddels is men wel uit de droom geholpen.

De reikwijdte van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat als grondrecht in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM is geformuleerd, strekt zich ook uit tot vastgoedregistraties. Vele van de daarin opgenomen gegevens zijn immers tot personen herleidbaar. Hierbij doet het niet terzake of deze registraties nu wel of niet onder de Wet Persoonsregistraties (WPR) vallen.

Het colloquium werd begonnen met een korte blik op de technologische ontwikkelingen die er mede aanleiding toe zijn dat de privacy ook bij het opzetten en gebruiken van vastgoedregistraties steeds meer wordt bedreigd. De inleiding werd gehouden door Prof.dr.ir. M.J.M. Bogaerts, hoogleraar vastgoedinformatie en kartografie aan de TU Delft.

Hierna werd op de praktijk van de privacybescherming bij het gebruik van vastgoedregistraties ingegaan door achtereenvolgens Ir. C. Remmers, Hoofd Informatie-ontwikkeling bij de Afdeling Vastgoed Informatiecentrum van de gemeente Rotterdam en Mr. J.W.J. Besemer, hoofddirecteur van het Kadaster. Beide vastgoedregistraties kennen hun eigen problematiek. De gemeentelijke registratie bevat veel verschillende gegevens met betrekking tot het in de gemeente Rotterdam gelegen vastgoed. Deze gegevens kunnen aan derden verstrekt worden, maar daarop is de WPR van toepassing. Deze wet is niet van toepassing op de kadastrale registratie en de openbare registers gehouden door landelijk werkende Dienst voor het Kadaster en de Openbare registers. Door het landelijk operationeel zijn van het Kadaster-Netwerk, het gebruik van het PAP-bestand (Perceel, Adres, Plaatscoördinaat) en het 6PPC-bestand (6-Positie Postcode Coördinaat) komt echter het uitgangspunt van de openbaarheid van gegevens zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en de Kadasterwet in een heel ander perspectief te staan.

1. Hoogleraar onroerend-goedrecht aan de Faculteit der Geodesie van de TU Delft.

VASTGOEDREGISTRATIES EN PRIVACYBESCHERMING

De beide inleiders gingen in op de vraag hoe zij in de praktijk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gestalte geven en met name ook omgaan met de toenemende belangstelling vanuit de commerciële sector voor de in vastgoedregistraties opgenomen gegevens.

Tot slot kwam Mr. G. Overkleef-Verburg, plaatsvervangend voorzitter van de Registratiekamer, aan het woord. Zij confronteerde de praktijk met de eisen die vanuit de Registratiekamer aan de uitvoering van de WPR worden gesteld. Daarnaast ging zij echter ook in op privacy-aspecten van de kadastrale registratie, vooral ook vanuit de toenemende eisen die Europese regelgeving op het terrein van de privacybescherming in het algemeen aan vastgoedregistraties gaan stellen. In de zeer geanimeerde discussie kwamen verscheidene onderwerpen aan de orde. Vooral de doelbinding van vastgoedregistraties en de verhouding tussen de kadastrale registratie en de gemeentelijke vastgoedregistraties worden, gelet op het feit dat de WPR niet op beide van toepassing is, als problematisch ervaren. Geconcludeerd kan dan ook worden dat privacybescherming en vastgoedinformatica onderwerp van voortgaande studie en discussie zullen moeten blijven.

2. Technische ontwikkelingen

*Prof.dr.ir. M.J.M. Bogaerts*²

2.1 Inleiding

Technische ontwikkelingen hebben een grote invloed op onze Westerse samenleving. Wij kunnen ons nauwelijks nog een leven voorstellen, zonder auto, televisie, telefoon, wasmachine, enz. Toch is men langzamerhand in gaan zien dat de technische medaille ook haar keerzijde heeft. We zijn ons bewust geworden van het enorme milieuprobleem, die de technische ontwikkelingen met zich mee hebben gebracht. We gaan daarom maatregelen treffen, zoals het heffen van milieubelasting, het recyclen van produkten, het gescheiden inzamelen van afval. In het algemeen zijn wij van mening dat de vervuiler moet betalen.

Een ander nadelig effect van technische ontwikkelingen is de bedreiging van de persoonlijke levenssfeer. We waren ons al langer bewust van deze problemen, maar onze belangstelling richtte zich daarbij voornamelijk op informatiesystemen met persoonsgegevens. Men was zich er niet erg van bewust dat ook in vastgoedinformatiesystemen privacyproblemen kunnen optreden. Toch is dit het geval, omdat gegevens over personen hierin een belangrijke rol spelen. In de toekomst zal daarom het privacyprobleem zich ook bij vastgoedinformatiesystemen meer en meer voor gaan doen.

Bij het Ministerie van Justitie vindt momenteel een technology-assessment onderzoek plaats. In verschillende velden van de techniek, zoals de informatietechnologie, de biochemie, de telecommunicatie, verkeer en transport, enz. wordt nagegaan welke nieuwe technische produkten en produktideeën in de komende jaren ontwikkeld worden en met welke Justitie eventueel te maken krijgt. Ik ben zelf betrokken geweest bij het gedeelte informatietechnologie. Met verbazing heb ik gezien dat daarbij ongeveer 1000 produkten en produktideeën boven tafel kwamen die voor een belangrijk deel ook in de vastgoedinformatie kunnen worden toegepast. De privacyproblemen spelen bij deze ontwikkeling een nog belangrijker rol dan de milieuproblemen.

2. Hoogleraar vastgoedinformatie en kartografie aan de Faculteit der Geodesie van de TU Delft.

2.2 Vastgoedinformatie

De vastgoedinformatie is een deel van de ruimtelijke informatie. Het andere deel is de geografische informatie. Tussen deze twee gebieden bestaat een belangrijke overlap. Kenmerken van vastgoedinformatie zijn:

- gedetailleerde gegevensbanken met betrekking tot detailobjecten, zoals kadastrale percelen, gebouwen, leidingen, enz.;
- omvangrijke gegevensbanken die het gehele land of grote gebieden bedekken en die regelmatig moeten worden bijgehouden;
- relatie tussen de vastgoedobjecten en individuele personen, zoals rechthebbenden, pachters, belastingplichtigen, woningzoekenden, enz.

Vooral dit laatste punt is belangrijk voor de privacy-aspecten in vastgoedinformatiesystemen.

Een belangrijk aspect van vastgoedobjecten is dat deze een vaste plaats op aarde hebben. Personen kunnen niet over vastgoed beschikken, zoals over roerende zaken. Daarom is het bijvoorbeeld moeilijk te zien wie eigenaar is van een vastgoedobject of wie daar eventueel een ander zakelijk recht op heeft. In wezen moeten daarom de vastgoedregistraties openbaar zijn, omdat men anders geen kennis kan nemen van de zakelijke rechtstoestand met betrekking tot dat vastgoed. Dit maakt de vastgoedinformatiesystemen kwetsbaarder voor de bedreiging van de persoonlijke levenssfeer dan andere informatiesystemen.

2.3 Technische ontwikkelingen

Inmiddels ben ik al meer dan 30 jaar aan de Technische Universiteit te Delft verbonden. Ik ben daarbij tot de conclusie gekomen dat technische ontwikkelingen nauwelijks of niet te stoppen zijn en zelfs niet in bepaalde banen geleid kunnen worden.

Technische ontwikkelingen komen in het algemeen tot stand doordat:

- een nieuwe uitvinding wordt gedaan waardoor nieuwe technische produkten kunnen worden vervaardigd;
- er een bepaalde maatschappelijke behoefte mee wordt bevredigd;
- er veel geld mee kan worden verdiend.

Omdat nieuwe uitvindingen niet te voorspellen zijn gaat het bij de technische ontwikkelingen voornamelijk om het voorzien in een maatschappelijke behoefte en het financiële gewin. Een belangrijke stimulans achter de technische ontwikkelingen is de veiligheid die mensen nastreven. Men wil zich beschermen tegen voetbalvandalen, illegale buitenlanders, inbrekers, enz. Een middel daartoe is de identificatie van personen. Dit is technisch eenvoudig te verwezenlijken, maar heeft het nadeel dat meteen iedereen geïdentificeerd kan worden en dat daarmee een stuk privacy verloren gaat.

De technische ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor de privacy kunnen in de volgende rubrieken worden ingedeeld:

- het verbinden van persoonsgegevens aan geografische eenheden (coördinaten), waardoor gegevensbestanden beter kunnen worden gekoppeld;
- het toevoegen van kunstmatige intelligentie aan personen in de vorm van chip of smart-card;
- het uitvoeren van activiteiten op afstand, zoals meten, verrichten van financiële transacties, vergaderen, enz.;
- het ontwikkelen van computernetwerken waardoor gegevensbestanden aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

2.3.1 Geografische eenheden

De informatie in vastgoedinformatiesystemen is gekoppeld aan geografische eenheden, zoals kadastrale percelen, gebouwen, enz. Deze eenheden worden in de informatiesystemen opgeslagen met behulp van identificaties, zoals kadastrale aanduidingen, straatadressen, enz. Door het koppelen van de informatie die is verbonden aan een bepaalde geografische eenheid wordt ook de informatie met betrekking tot de personen die een band hebben met die eenheid gekoppeld. Via zo'n koppeling kan men van een persoon zien hoeveel geld hij heeft betaald voor zijn eigendom, hoeveel hypotheekrente hij maandelijks moet betalen, hoeveel huurschuld hij eventueel heeft opgebouwd, of hij zijn huis goed onderhoudt, met wie hij een relatie heeft, enz. Juist deze koppeling brengt een gevaar voor de privacy met zich mee. Een identificatie van een geografische eenheid kan een kenmerkende coördinaat zijn (X, Y). Men zou dus veel informatie over personen kunnen koppelen aan X, Y coördinaten. Dit kan soms wel eens handig zijn, bijvoorbeeld in de planologie.

In Zweden is deze gedachten het eerst toegepast, waarbij informatie van individuele burgers gekoppeld aan coördinaten werd weergegeven in geografische informatie systemen. Dit veroorzaakte in dat land nogal wat commotie. En dit had weer tot gevolg dat de automatisering van het Zweedse Kadaster jarenlang stagneerde.

2.3.2 Persoonlijke intelligentie

Persoonlijke intelligentie is de term die wordt gebruikt voor het op grote schaal invoeren van handzame intelligentie in de vorm van chip, chipcard of smart-card. Deze intelligentie kan worden gebruikt voor identificatie van personen. Deze identificatie kan bijvoorbeeld dienen voor:

- toekennen van een bepaalde status (Nederlander);
- toekennen van kwalificaties (rijbevoegdheid);
- uitvoeren van financiële transacties;
- verlenen van toegang (voetbalstadion, gebouw);
- toestemming voor gebruik (computer, vuurwapen).

Niet alleen bij persoonsidentificatie, maar ook voor de identificatie van dieren (oormerken bij koeien) en goederen (chips bij auto's voor automatische tolheffing) kan hiervan gebruik worden gemaakt.

Hoewel iedereen het nut van deze identificatie zal inzien is, ook duidelijk dat hiermee de persoonlijke levenssfeer kan worden bedreigd.

2.3.3 Meten op afstand

In de vastgoedinformatie is meten op afstand een vertrouwd begrip. Veel informatie wordt verzameld via luchtfoto's uit vliegtuigen of remote-sensing beelden uit vliegtuigen en satellieten. Deze technieken worden steeds verfijnder. Enige jaren geleden waren wij onder de indruk van de beelden van LANDSAT. Met deze satelliet kunnen beelden van het aardoppervlak genomen worden met een nauwkeurigheid van 30 bij 30 meter. Met de Franse SPOT satelliet kunnen beelden van 10 bij 10 meter opgenomen worden. Met het CAESAR project van ons Nationaal Luchtvaart Laboratorium kunnen uit vliegtuigen remote-sensing beelden van 75 bij 75 cm worden opgenomen. Hieruit blijkt dat de precisie van de opnamen steeds beter wordt. Het meten op afstand gaat ook op andere terreinen steeds verder. Onze elektriciteits-, gas- en watermeters kunnen elektronisch worden gemeten. Er kan worden nagegaan of onze televisie aanstaat en zelfs naar welk programma wij kijken. Daaruit kan zelfs worden geconcludeerd of wij thuis zijn of niet. Zonder twijfel wordt hiermee een privacyprobleem gecreëerd.

Een bekende techniek bij het meten op afstand is het "Fleetmanagement". Hierbij kan een organisatie nagaan waar de eigen auto's zich bevinden. Een bekend voorbeeld zijn de politie-auto's van Scotland Yard waarvan de plaats in London elektronisch wordt bepaald en waarbij de agenten alle mogelijke moeite doen om het systeem te saboteren. Het meest extreme voorbeeld komt weer uit Zweden, waarbij de agent die een verkeersovertreding constateert, in de politie-auto beschikt over een beeldscherm. Hiermee wordt een overzicht gegeven van de gedragingen in het algemeen van de bestuurder die vermoedelijk ook de eigenaar is van de auto.

2.3.4 Het koppelen van bestanden

Een belangrijke ontwikkeling in de informatietechnologie is de mogelijkheid om computers via netwerken aan elkaar te verbinden. Deze techniek komt erg in zwang om misbruik van sociale voorzieningen tegen te gaan, om belastingontduiking op te sporen, om illegale activiteiten van BV's te ontdekken, enz. Ook hier is het neveneffect een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer. Soms is het koppelen van bestanden onmogelijk door het slot dat op bestanden is geplaatst, maar deze belemmeringen zijn gemakkelijk te omzeilen.

2.4 Tenslotte

In het begin van deze korte inleiding hebben we gezien dat een negatief effect van technische ontwikkelingen het milieuprobleem is. Deze nadelige milieueffecten kunnen meestal door technische ingrepen ook weer ongedaan gemaakt worden. Bij het probleem van aantasting van de persoonlijke levenssfeer is de techniek niet in staat de nadelige effecten weg te werken. Daarvoor is de hulp nodig van juridische en organisatorische beschermingsconstructies. Ik hoop dat deze studiedag aan deze ontwikkeling zal bijdragen.

In het licht van deze twee klachten hebben we gezien dat het niet altijd
van technische mogelijkheden het afhankelijk is. Deze laatste welke
steeds kunnen meeslepen door technische ingrepen ook weer of gebieds
worden. Dit het mogelijk van de technische ingrepen is de
technische in zijn de technische effecten van te weten. Dan ook de
niet van technische in zijn de technische effecten van te weten. Dit
overstapende de deze effecten te zijn.

3. Tussen openbaar en privé

*Ir. C. Remmers*³

3.1 Inleiding

Onlangs toonden een paar aan televisie verknochte vrienden mij vol enthousiasme hun nieuwste speeltje. Via samenspel van teletekst en telefoon kon op het scherm informatie worden opgevraagd uit de 008 bestanden van de PTT. Op zich handig en vooral heel leuk. Persoonlijk bel ik nog liever even, dan dat ik via ingewikkelde en langdurige cijfercombinaties een naam of adres moet intoetsen, maar ik neem aan dat dat probleem de komende jaren wel zal worden opgelost.

Ik was uitermate verbaast toen mijn vrienden zonder problemen, zowel via mijn naam, ons adres, als omgekeerd live op het televisiescherm opriepen. Ik kan mij tenminste nog van enige jaren terug een telefoongesprek met de PTT inlichtingendienst herinneren, waarin ik vruchteloos probeerde de telefoniste ervan te overtuigen, mij ook andere gegevens dan een telefoonnummer te verstrekken. Zij was toen onvermurwbaar. Tegenwoordig kan mijn vraag zelfs via de televisie worden beantwoord.

Dit voorbeeld markeert mijns inziens een belangrijke verschuiving in het denken over de openbaarheid en toegankelijkheid van individuele persoonsgegevens in databanken van de (semi-) overheid.

Die avond bij vrienden was een van de momenten, waarop ik mij weer eens afvroeg, waarom wij bij het Vastgoed Informatiecentrum van Rotterdam ons zo terughoudend opstellen als de informatieverstrekking aan derden namen en adressen van personen zijn opgenomen.

Aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hecht de overheid terecht een groot belang. Niemand van ons is er als burger bij gebaat dat al te persoonlijke gegevens voor iedereen vrij toegankelijk zijn. En de meesten van ons zijn niet gediend van de agressieve merchandising, waarmee onze brievenbussen soms vol liggen. En ik neem aan dat uw wenkbrauwen op z'n minst even omhoog gaan als u als deelnemer aan dit congres vanaf morgen regelmatig wordt gebeld door mensen die u menen te kunnen adviseren over de privacy-aspecten van vastgoedregistraties. Zou de Vereniging voor Vastgoedinformatie dan wellicht toch een bestandje hebben verkocht om de kosten te dekken?

Het is dezelfde overheid, die beschikt over omvangrijke vastgoedregistraties. Deze registraties kunnen op een bredere manier dienstbaar worden gemaakt aan de maatschappij, dan ze uitsluitend aan te wenden voor het interne functioneren van

3. Hoofd Informatie-ontwikkeling bij de Afdeling Vastgoed Informatiecentrum, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting van de Gemeente Rotterdam.

de overheid. Immers, ook buiten de overheid is veel vraag naar vastgoedgegevens. Een bijkomend voordeel is dat de kosten van de registratie in dat geval niet meer uitsluitend door de belastingbetaler behoeven te worden opgebracht. De grote vraag hierbij is uiteraard hoe ver de overheid hiermee kan gaan en waar de grens van het toelaatbare overschreden wordt. Voor zover het de gemeentelijke vastgoedregistraties betreft, is het de Wet persoonsregistraties (WPR), die daarvoor de kaders aangeeft.

3.2 Rotterdamse vastgoedregistratie

In technisch opzicht is er voor ons in Rotterdam geen enkele belemmering om een tapijthandelaar continu te informeren over de indelingen, oppervlakten en eigenaren van zojuist verkochte woningen. Daarmee kan die tapijthandelaar de trotse nieuwe woningbezitter zijn producten aanbieden, compleet voorzien van prijsopgaven voor de inrichting van die ene woning. Ook het moment van de aanbieding is voor hem interessant, want de koper is zich waarschijnlijk ook op vloerbedekking en prijzen aan het oriënteren. Omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer blijven dergelijke verstrekkingen in Rotterdam vooralsnog achterwege.

Minder bedreigend voor de burger, doch zeker zo interessant zijn andere toepassingsmogelijkheden van vastgoedinformatie voor bedrijven, zoals de ondersteuning van vestigingsonderzoek, marktanalyses en logistiek.

De marktsector raakt steeds meer geïnteresseerd in de mogelijkheden van vastgoedinformatie en heeft daar ook geld voor over⁴. Tegelijkertijd ontstaat daardoor een spanningsveld met de persoonlijke belangen van de geregistreerden.

Het Vastgoed Informatiecentrum beschikt over een registratie van zo'n 320.000 verschillende vastgoedobjecten in Rotterdam. Hieronder bevinden zich alle woningen en alle bedrijfsobjecten binnen de gemeente. In totaal worden zo'n 130 verschillende gegevens vastgelegd. Deze gegevens kunnen worden ingedeeld in een aantal groepen:

Objectgegevens:

adressen, soort object, bouwjaren, indelingen, vloeroppervlakten, kameraantallen, etc.;

kadastrale gegevens:

perceelsadres, rechten, ingangsdata, koopsommen, rechthebbenden etc.;

4. VNG, Op gouden eieren.

gebruiksgegevens:

gebruikers, branche, ingangsdata etc. van niet-woningen

stratentabel:

wijken, buurten, stadsvernieuwingsgebieden, postcodes, etc.

Als bronnen voor deze gegevens hanteren wij gemeentelijke werkprocessen, het Kadaster, de Kamer van Koophandel en nog een aantal kleinere bronnen.

Tussen de groepen zijn onderlinge relaties aangebracht. Daardoor kan bijvoorbeeld van de gebruiker van een winkel, direct worden opgevraagd of hij tevens de eigenaar is en welke objecten hij nog meer op dat perceel of andere percelen in bezit heeft. Wie van die objecten op hun beurt weer de gebruikers zijn, kan dan eveneens worden achterhaald.

3.3 Regels voor verstrekking

Deze gegevens worden verspreid via terminals, bestandsselecties, mutatiereportages en de balie. Jaarlijks worden zo'n 600.000 inlichtingen over vastgoedobjecten verstrekt en zo'n 200 opdrachten tot bestandsselecties uitgevoerd.

De voornaamste doelgroep wordt uiteraard gevormd door de gemeentelijke diensten zelf, maar er wordt ook geleverd aan waterschappen, nutsbedrijven, notarissen, makelaars, burgers, bedrijven, etc.

Bij de verstrekkingen aan organisaties met een publiekrechtelijke taak, zoals waterschappen en notarissen, doen zich geen problemen voor. De Wet staat dergelijke verstrekkingen zondermeer toe (art. 18 WPR).

Ten aanzien van verstrekkingen aan burgers, bedrijven, etc. is de wet minder duidelijk.] P
0

Dergelijke verstrekkingen zijn slechts toegestaan, als zij plaatsvinden op basis van een wettelijk voorschrift; geschieden met toestemming van de geregistreerden; dan wel voortvloeien uit het doel van de registratie (art. 11, lid 1 WPR). Bij verstrekking van vastgoedgegevens aan burgers, bedrijven etc, kunnen we het wettelijke voorschrift en de toestemming van de geregistreerden buiten beschouwing laten. Het doel van de registratie, zoals dat in het reglement van de registratie moet worden geformuleerd, vormt daarmee een uitermate belangrijke basis waarop verstrekkingen kunnen worden gebaseerd. En daar zit hem nu juist ook de kneep.]

Het is in Rotterdam tot nu toe zeer lastig gebleken een formulering voor het doel van de vastgoedregistratie te kiezen, dat recht doet aan twee daaraan te stellen eisen:

VASTGOEDREGISTRATIES EN PRIVACYBESCHERMING

- voldoende onderscheidingsvermogen om te kunnen bepalen in welke gevallen wel en in welke gevallen niet kan worden verstrekt;
- recht doen aan het gewenste openbare karakter van de registratie.

De vastgoedregistratie is niet ingericht voor een of twee scherp te formuleren doelen. De registratie richt zich alleen al binnengemeentelijk op de ondersteuning van een breed scala aan doelen; belastingheffing, subsidieverlening, woonruimteverdeling, ruimtelijke ordening, woningtoezicht, enz. Nieuwe afnemers zullen de gegevens voor nieuwe doelen willen aanwenden. Een scherpe formulering van het doel zal daarom te vaak tot bijstelling leiden. Als gevolg hiervan zal doelformulering tamelijk ruim moeten zijn. Het openbare karakter, dat in Rotterdam aan de registratie wordt gegeven, versterkt dit nog eens.

In eerste instantie hebben wij als doel van de registratie geformuleerd (art. 2 Privacyreglement Administratief Vastgoedstelsel):

1. Doel van de persoonsregistratie is het centraal voor de gemeente Rotterdam als geheel vastleggen van gegevens met betrekking tot vastgoedobjecten, liggende binnen de gemeente, alsmede de zakelijke rechts-, gebruiks- en beheerssituatie, zulks ter ondersteuning van gemeentelijke werkprocessen met gegevensbehoefte op vastgoedinformatiegebied.
2. De persoonsregistratie heeft voorts tot doel het verstrekken van vastgoedgegevens aan particulieren en overheidsinstellingen, die niet tot de gemeente Rotterdam behoren.

Hierin is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen het interne en het externe doel van de registratie. Met name het tweede lid is de basis voor de verstrekkingen aan derden.

In feite zegt ons huidige reglement daarmee dat er aan derde mag worden verstrekt, indien dit in overeenstemming is met het doel van de registratie. Door het formuleren van het doel als "het verstrekken van vastgoedgegevens" is dit altijd het geval en is elke levering dus toegestaan.

Terecht heeft de gemeentelijke coördinator privacy-aangelegenheden ons onlangs verzocht het doel scherper te formuleren, iets waar we nog niet volledig uit zijn.

Ondanks dit "lek" wordt in Rotterdam m.i. redelijk zorgvuldig met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omgesprongen. Zo kunnen derden bij de balie slechts informatie opvragen over objecten (art. 9, lid 1b Privacyreglement). Uiteraard kan daarbij de informatie worden verstrekt wie de eigenaar, de gebruiker of de beheerder is. Vragen van derden over personen, worden niet beantwoord. Wat buurman Jansen verder nog allemaal aan bezittingen heeft, kan bij ons niet worden achterhaald.

Wij houden een protocol bij van balieverstrekingen. Dat doen wij alleen als ook naam en adresgegevens worden geleverd van de personen, die bij het vastgoed object als eigenaar, gebruiker of beheerder zijn geregistreerd. Hieruit is af te leiden wie, welke informatie over welke persoon heeft verkregen.

Ook is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen persoonsgegevens in het algemeen en 'privacygevoelige' gegevens in het bijzonder. De wettelijke definitie van 'persoonsgegevens' is immers zeer ruim. Ook de oppervlakte van een individuele woning is immers via het adres een tot een natuurlijk persoon herleidbaar gegeven en valt daarmee in principe onder de wet. De verstrekking van een dergelijk gegeven maakt aanzienlijk minder inbreuk op de persoonlijk levenssfeer, dan bijvoorbeeld van iemands naam, adres en geboortedatum.

Indien een of meer privacygevoelige gegevens in de aanvraag voor een bestandsselectie zijn opgenomen, is toestemming van de houder i.c. het college van burgemeester en wethouders vereist. Op basis van de aanwezige naam en adres gegevens zou de afnemer informatie over personen bij elkaar kunnen voegen en zo bijvoorbeeld toch kunnen achterhalen wat iemand bezit. Hetzelfde geldt voor verzoeken om rechtstreekse toegang tot het bestand door middel van de aansluiting van een terminal.

Deze constructie is met name gekozen om in de loop der tijd helder te krijgen voor welke doeleinden wel en voor welke doeleinden niet kan worden verstrekt.

Toch leidt ook deze oplossing wel eens tot onverwachte situaties. Zo kregen wij vorig jaar een verzoek van een bouwonderneming voor een op straatwand geordende selectie van pandgegevens, waaronder gegevens over de eigenaar. Deze gegevens moesten worden geleverd indien de eigenaar meer dan vijf woningen bezat. Mede op basis van deze gegevens wilde deze onderneming potentiële opdrachten voor onderhoudswerkzaamheden selecteren. Hoewel deze levering ons niet te veel inspanning zou vergen en voor ons qua prijs best interessant was, is deze om redenen van privacy niet uitgevoerd. De ondernemer kwam er al snel achter dat hij via onze balie ook veel informatie over vastgoedobjecten kon opvragen. Dergelijke informatieverstrekingen per adres, zijn reglementair toegestaan. De ondernemer kon dus alsnog zijn het met veel meer inspanning aan de informatie komen die hij nodig had. Wij hebben er vervolgens veel werk aan gehad om elk adres los te leveren en er maar weinig aan verdiend.

Dit voorbeeld leert dat het moeilijk is een grens te trekken op basis van de vorm, waarin de informatie wordt verstrekt. Wanneer gaat een grote hoeveelheid toegestane losse verstrekkingen aan één afnemer over in een strenger gereglementeerde bestandsselectie. Dit is niet goed aan te geven. En uiteindelijk gaat het bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toch eerder om het doel, waarvoor de informatie wordt gebruikt, dan de wijze waarop zij wordt verstrekt. Juist dat doel blijkt voor vastgoedregistraties moeilijk scherp te formuleren.

Wij hebben nog geen formulering gevonden die enerzijds voldoende toetsend is om de privacy van geregistreerden te beschermen en anderzijds voldoende ruimte laat voor verstrekkingen, die niet of nauwelijks een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden.

De vraag is ook in hoeverre de terughoudendheid, die de WPR van de gemeente ten aanzien van de verstrekking van vastgoedgegevens verlangt, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden ook daadwerkelijk bevordert. Veel van de persoonsgebonden gemeentelijke vastgoedinformatie is immers eveneens voorradig in openbare registers, zoals die bij het Kadaster en de Kamer van Koophandel liggen. Deze registers hebben juist de taak derden te informeren en doen dat dan ook. Iemand die om privacyredenen niet via een bestandsselectie de gebruikers van winkels in een straat uit de gemeentelijke registratie mag opvragen, bijvoorbeeld om een mailing te doen, kan daarvoor wel bij de Kamer van Koophandel terecht.

Met name dit laatste aspect leidt volgens mijn persoonlijke mening tot de conclusie dat verstrekking van deze gegevens uit de gemeentelijke vastgoedregistraties nimmer als een onaanvaardbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden kan worden aangemerkt, als overeenkomstige zorgvuldigheidsvereisten worden gehanteerd.

3.4 Regels voor kennisgevingen

Elke natuurlijke persoon, waarvan wij gegevens in de vastgoedregistratie opnemen, ontvangt van ons een kennisgeving, dat hij of zij in de registratie is opgenomen.

Voor zover mij bekend zijn er nogal wat gemeenten die dit overbodig vinden. De wet eist deze kennisgeving echter als het niet aannemelijk is dat de geregistreerde kan weten dat zijn gegevens in de registratie voorkomen (art. 28 WPR).

Van de koper van een woning mag worden verwacht, dat hij zich realiseert dat zijn gegevens bij het Kadaster worden geregistreerd. Ons inziens mag van hem echter niet meer worden verwacht, dat hij zich realiseert dat deze gegevens ook worden opgenomen in een gemeentelijke vastgoedregistratie. Hetzelfde geldt voor de aanvrager van elektriciteit. Ook hij zal zich waarschijnlijk niet realiseren dat zijn gegevens bij ons, maar dan als gebruiker van een bedrijfspan, in de registratie kunnen worden opgenomen.

Wij vinden het versturen van een kennisgeving uit het oogpunt van de rechten van de geregistreerden noodzakelijk. Het versturen van deze kennisgevingen heeft voor ons echter ook een paar voordelen.

Ten eerste vormen de burgers voor ons niet alleen onderwerp van registratie, maar zijn zij tevens afnemer van het Vastgoed Informatiecentrum. Het versturen van deze kennisgevingen draagt bij aan de bekendheid van ons centrum.

Ten tweede draagt het bij aan de kwaliteit van de registratie. Op basis van onbestelbaar retour gekomen brieven zijn wij in staat adresseringen te verbeteren. En geregistreerden melden soms ook onjuistheden.

Het versturen van kennisgevingen gaat bij ons volledig automatisch. Maandelijks worden alle nieuwe geregistreerden geselecteerd. Op basis van deze selectie worden de kennisgevingen uitgedraaid en verzonden. Het werk zit voornamelijk in de afhandeling van retour gekomen brieven en de behandeling van telefonische reacties.

Per jaar laten wij zo'n 10.000 kennisgevingen uitgaan. Op jaarbasis kost dit zo'n 15.000 gulden aan porto- en automatiseringskosten. Daarnaast gaat per jaar zo'n 250 uur in de afhandeling zitten. Daarmee komen de totale kosten op ongeveer 27.000 gulden per jaar.

De reacties op de kennisgevingen verschillen enorm. 97 % neemt het inderdaad voor kennisgeving aan en reageert niet. Een andere groep, ongeveer 3 %, is nieuwsgierig en neemt contact met ons op. Daarbij gaat het veelal om verduidelijking van het doel van de registratie en de gegevens die worden vastgelegd. Slechts in een enkel geval, zo'n vijf maal per jaar leidt de kennisgeving tot een bezwaar. Daaronder zijn mensen, die absoluut niet in de registratie wensen voor te komen; mensen, die tegen elke vorm van verstrekking buiten de gemeente zijn; en mensen, die voor elke verstrekking vooraf toestemming willen geven.

Indien een formeel bezwaar wordt ingediend, handelen wij dit af in overleg met de gemeentelijke coördinator privacy-aangelegenheden. Een formeel bezwaar kan immers tot een zaak voor de registratiekamer of de rechtbank leiden.

Tot nu toe hebben deze bezwaren echter niet tot problemen geleid. Een nader gesprek, een brief en/of de toezending van het reglement, heeft er tot nu toe voor gezorgd, dat men onze handelswijze voldoende zorgvuldig vond. Daarbij speelt het eerder genoemde argument, dat de gegevens ook bij het Kadaster, de Kamer van Koophandel e.d. vrij verkrijgbaar zijn, vaak een belangrijke rol.

Bij de invoering van de WPR hadden wij verwacht dat veel geregistreerden gebruik zouden maken van het recht een overzicht te krijgen van de verstrekking van zijn gegevens in het afgelopen jaar (art. 32 WPR). Hoewel wij een protocol van de balieverstrekingen bijhouden en ook de selectievoorwaarden en geleverde soorten gegevens van bestandsselecties bewaren, neemt het opstellen van een dergelijk overzicht veel tijd in beslag. Tot ons geluk is hier tot op heden geen enkel gebruik van gemaakt. Was dit wel in hoge mate het geval, dan zouden de kosten van de uitvoering van de wet aanmerkelijk hoger uitvallen, dan nu het geval is.

Ik wil komen tot een afsluiting van mijn betoog. Ik heb aangegeven dat de maatschappelijke relevantie van de gemeentelijke vastgoed informatie zich

uitstrekt tot ver buiten het functioneren van de gemeente en de overheid alleen. De maatschappij is daarom gebaat bij een openbaar karakter van de gemeentelijke vastgoedgegevens. De Raad voor de Vastgoedinformatie (RAVI) adviseert in haar "Structuurschets voor de vastgoedinformatievoorziening" met oog op dit maatschappelijke belang te komen tot vastgoedregistraties rond gebouwen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Veel gemeenten voorzien reeds in deze registratie. Openbaarheid is daarbij uiteraard van belang.

3.5 Conclusies

De WPR gaat te veel uit van het principe dat niet aan derden wordt verstrekt, tenzij daar een dringende reden voor bestaat. Daardoor is de wet m.i. niet het juiste instrumentarium voor de reglementering van openbare gemeentelijke vastgoedregistraties. Tezamen met een aantal andere redenen, die buiten het kader van deze dag vallen, pleit ik er daarom voor de gemeentelijke vastgoedregistraties een wettelijke basis te verschaffen. Daarin kan dan tevens de openbaarheid en de grenzen daaraan, worden geregeld. Daarmee wordt de regelgeving rond gemeentelijke vastgoedgegevens op hetzelfde niveau gebracht, zoals dat reeds bestaat voor de overige basisregistraties van de overheid. Daarbij denk ik dan met name aan de openbare registers van de gemeentelijke bevolkingsadministratie, de Kamer van Koophandel en het Rijkskadaster.

Zoals ik voor Rotterdam heb laten zien brengen veel gemeentelijke vastgoedregistraties tevens samenhang aan in gegevens uit andere openbare registers, zoals die van het Kadaster en de Kamer van Koophandel. Ook de RAVI adviseert om landelijk tot deze samenhang te komen.

Gemeentelijke vastgoedregistraties vertonen een duidelijke maatschappelijke meerwaarde. Openbaarheid, verankerd in een duidelijke regelgeving is m.i. noodzakelijk voor het realiseren van deze meerwaarde. Tegelijkertijd is duidelijke regelgeving de beste garantie voor het onderwerp van vandaag "de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden in vastgoedregistraties". Zolang er nog geen wettelijke basis voor de gemeentelijke vastgoedregistraties is, gaan wij in Rotterdam voort op de evenwichtsbalk, die het gevolg is van de WPR; die tussen het maatschappelijk belang van openbaarheid en het privébelang van individuele geregistreerden. Een belang, dat zeker voldoende zorgvuldigheid van de overheid vereist.

4. Openbare registers, informatietechnologie en privacybescherming

Mr. J.W.J. Besemer⁵

4.1 Inleiding

Het colloquium van vanmiddag heeft als onderwerp "VASTGOEDREGISTRATIES EN PRIVACYBESCHERMING". Mijn bijdrage hieraan betreft twee onderwerpen: in de eerste plaats de Kadasterwet (Kw) en de privacybescherming en in de tweede plaats het gebruik van kadastrale informatie voor andere dan rechtszekerheidsdoeleinden in het licht van de privacybescherming.

Maar eerst iets over het Kadaster.

Zoals u bekend zal zijn, bestaat de vastgoedregistratie bij het Kadaster uit de openbare registers en de kadastrale registratie. In de openbare registers worden rechtsfeiten ingeschreven die betrekking hebben op onroerende zaken zoals die in de verschillende akten zijn vermeld. U kunt hierbij denken aan de eigendoms-overdracht van een huis of de vestiging van een recht van opstal.

In de kadastrale registratie worden de essentialia betreffende die rechtsfeiten op een overzichtelijke en systematische wijze geregistreerd, om op een doeltreffende wijze inzicht te geven in de rechtstoestand van deze onroerende zaken.

Het Kadaster is daarnaast ook belast met het houden van openbare registers en van registraties van teboekstaande schepen en teboekstaande luchtvaartuigen. Deze registers en registraties zijn op dezelfde manier opgezet als die van onroerende zaken en hebben ook eenzelfde doel, namelijk het dienen van de rechtszekerheid in het rechtsverkeer met betrekking tot die goederen. Zij bevatten, evenals de registers en de registraties betreffende onroerende zaken, persoonsgegevens.

Het houden van deze openbare registers en registraties en de informatie-verstrekking daaruit vormt een van de belangrijkste taken van het Kadaster.

De Wet persoonsregistratie (WPR) is niet van toepassing op deze registers en registraties. Een relatie is er wel. We hebben het over de grootste landelijke vastgoedregistraties van ons land. Een groot deel van de daarin opgenomen gegevens zijn als persoonsgegevens aan te merken. Het ligt daarom ook voor de hand dat ik een belangrijk deel van mijn verhaal hieraan wijd.

5. hoofddirecteur van de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers.

4.2 Wettelijke registraties

4.2.1 Uitgezonderd van de WPR

De WPR is een wet die, om de persoonlijke levenssfeer te beschermen, beperkingen stelt aan het "omgaan met" persoonsgegevens. Die wet is in beginsel van toepassing op elke registratie die een persoonsregistratie is.

Als ik kijk naar de begripsomschrijvingen in deze wet, dan zijn de openbare registers en de registraties die het Kadaster houdt ongetwijfeld aan te merken als persoonsregistraties. Alle bevatten zij persoonsgegevens in de zin van de WPR.

Toch is deze wet niet van toepassing op deze registers en registraties. Het zijn namelijk "bij wet ingestelde openbare registers", die ingevolge artikel 2, lid 2 WPR, van toepasselijkheid van die wet zijn uitgezonderd.

Hun bestaan berust op het Burgerlijk Wetboek (BW) en op de Kadasterwet. De openbaarheid van deze registers en registraties volgt uit hoofdstuk 7 Kadasterwet. Bepalingen van dit hoofdstuk schrijven namelijk voor dat inzage van de registers en registraties desverlangd moet worden verleend en dat afschriften, uittreksels en dergelijke hieruit moeten worden verstrekt en dat zonder restrictie met betrekking tot de persoon van de informatievrager.

Die openbaarheid is noodzakelijk met het oog op de rechtszekerheid in het rechtsverkeer. Wie een bepaalde onroerende zaak, bijvoorbeeld een huis wil kopen, moet kunnen nagaan of derden eventueel rechten of andere aanspraken daarop kunnen doen gelden. Ook moet hij of zij kunnen nagaan of degene die zich als eigenaar van die zaak voordoet, ook werkelijk de eigenaar is. Om de hiervoor noodzakelijke informatie te kunnen verkrijgen moet een aspirant-koper te rade gaan bij deze registers en registraties.

Je zou kunnen zeggen dat de privacybescherming voor wat betreft de gegevens in de registers en registraties van het Kadaster wordt beperkt door het belang van de rechtszekerheid.

Dat dit geoorloofd is, volgt uit de Grondwet. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan worden beperkt vanwege andere maatschappelijke belangen op grond van artikel 10, lid 1 Grondwet en wel door bij of krachtens de wet te stellen regels. De Kadasterwet is zo'n wet.

Maar daaruit kan niet worden geconcludeerd dat er bij deze registers en registraties geen sprake zou zijn van bescherming van persoonsgegevens. Het tegendeel is eerder waar.

Ik meen te kunnen stellen dat de Kadasterwet zodanige waarborgen bevat dat in hoge mate wordt voldaan in de WPR.

Uit de wetsgeschiedenis van de WPR blijkt dat de Regering het uitzonderen van de openbare registers ook *gerechtvaardigd* acht. En dit vooral, omdat de inhoud van deze registers nauwkeurig bij of krachtens de wet is bepaald en die wet het tevens mogelijk maakt dat de hierin opgenomen gegevens worden verbeterd (zie de Nota n.a.v. het Eindverslag van de Kadasterwet, blz 9).

4.2.2 Eigen regels in de Kadasterwet

De bepalingen van de Kadasterwet die inhoud geven aan de privacybescherming, kunnen worden onderscheiden in 3 categorieën.

In de **eerste** plaats de bepalingen die voorschrijven welke soorten van gegevens in de kadastrale en in de andere registraties kunnen worden opgenomen. In de **tweede** plaats de bepalingen die voorschrijven welke gegevens de akten moeten bevatten, die in de openbare registers worden ingeschreven. En in de **derde** plaats de bepalingen die voorschrijven dat belanghebbenden in kennis moeten worden gesteld van hetgeen ten aanzien van hen is opgenomen in de registraties. Hiertoe reken ik ook de bepalingen die hen het recht geven hiertegen bezwaar te maken.

De onder de *eerstgenoemde* categorie vallende bepalingen - de bepalingen dus die voorschrijven welke *soorten* gegevens kunnen worden opgenomen - zijn naar mijn mening voor het onderwerp privacybescherming het meest belangrijk, omdat deze voorschriften de *inhoud* van de kadastrale en de andere registraties bepalen (zie de artikelen 48, 85 en 92 Kw). Andere dan de hierin opgenomen gegevens kunnen immers ook niet worden verstrekt aan degenen die informatie uit deze registraties vragen.

De gegevens waarom het hier gaat kunnen we onderscheiden in:

- gegevens die informatie verschaffen over de *persoon* van de gerechtigde;
- gegevens betreffende de rechten die door de gerechtigde worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld het eigendomsrecht of het recht van opstal;
- en gegevens die informatie verschaffen over de zaken waarop de rechten worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld de kadastrale aanduiding, de cultuuraanduiding van de onroerende zaak of de plaatselijke benaming daarvan.

Deze laatste gegevens over zaken zijn naar hun aard in het algemeen geen persoonsgegevens.

De gegevens over de *persoon* van de gerechtigden en ook de gegevens die betrekking hebben op de door hen uitgeoefende *rechten*, zijn aan te merken als persoonsgegevens in de zin van de WPR. Dat zijn namelijk gegevens die tot individuele personen herleidbaar zijn, zoals bedoeld in artikel 1 WPR.

De gegevens over de persoon van de gerechtigden, de zgn. *persoon-identificerende* gegevens, zijn, ingeval de gerechtigde een natuurlijke persoon is: **de naam, de voornaam, de geboortedatum, de wettelijke woonplaats met het adres, het beroep en de burgerlijke staat**. Hoewel zij zeker niet tot de gevoelige persoonsgegevens behoren als bedoeld in artikel 7 WPR (gegevens omtrent iemands godsdienst, ras, enz.) worden deze gegevens wel algemeen als gegevens van "persoonlijke aard" ervaren.

Ik merk op - en dat is in het licht van de privacybescherming van grote betekenis dat deze gegevens in de desbetreffende bepalingen *limitatief* zijn opgesomd. Andere gegevens mogen dus niet in de registraties worden opgenomen en kunnen dus ook niet worden verstrekt aan degenen die informatie vragen uit deze registraties.

Het Kadaster zelf heeft niet de bevoegdheid te bepalen welke gegevens in de registraties worden opgenomen.

De verschillende in de registraties op te nemen gegevens worden voornamelijk ontleend aan de in de openbare registers ingeschreven akten.

Hiermee kom ik bij de *tweede categorie* van bepalingen, waarvan men kan zeggen dat zij van betekenis zijn voor de aan welke *vereisten* de in de openbare registers in te schrijven akten moeten voldoen, de zogenoemde inschrijvingsvereisten. Als aan deze vereisten niet wordt voldaan, wordt de inschrijving van de akte door het Kadaster geweigerd.

Met betrekking tot diegenen die partij zijn bij de akte, behoren tot die vereisten onder andere de vermelding van de persoon-identificerende gegevens die ik zojuist noemde (naam, voornamen, geboortedatum, woonplaats en adres, beroep en burgerlijke staat), plus naast de geboortedatum *ook* de geboorteplaats (art. 18 Kw).

Deze opsomming van vereisten is weliswaar niet limitatief, maar de notaris zal geen andere persoonsgegevens in de akten opnemen dan door de wet wordt vereist. Temeer niet, omdat ook de Wet op het notarisambt de vermelding van dezelfde persoonsgegevens in de akte voorschrijft. De bepalingen daarover van deze wet zijn afgestemd op de Kadasterwet. In de praktijk is dus wel sprake van een limitatieve opsomming.

Ik kom nu tot de *derde categorie* van bepalingen die uit oogpunt van privacybescherming van belang is.

Dat zijn de bepalingen die voorschrijven dat belanghebbenden in kennis moeten worden gesteld van wat ten aanzien van hen is opgenomen in de registraties en hen het recht geven hiertegen op te komen. Deze bepalingen dienen ervoor - zoals ook in de WPR is geregeld - belanghebbenden te beschermen tegen een eventuele onjuiste vermelding van gegevens.

Tegen een onjuiste verwerking in de registraties kan bezwaar en beroep en tenslotte cassatie worden ingesteld.

Ik benadruk dat een bezwaar op *elk* onderdeel hiervan betrekking kan hebben, dus *ook* op een verkeerde vermelding van een persoonsgegeven dan wel op het ten onrechte opnemen van zo'n gegeven.

Ik wil nog even in het verlengde hiervan ingaan op het *doel* van de vermelding van persoon-identificerende gegevens in de akten en opname hiervan in de registraties. Daarbij ga ik ook in op het beleid van de wetgever terzake.

Het zijn gegevens die tot doel hebben de personen die aan het rechtsverkeer betreffende onroerende zaken en andere registergoederen (schepen en luchtvaartuigen) deelnemen te kunnen identificeren.

Dat is nodig met het oog op de rechtszekerheid in dat rechtsverkeer. In het rechtsverkeer moet men er zich immers van kunnen vergewissen dat de persoon met wie men een contract aangaat, ook degene is die - blijkens de openbare registers en de registraties - gerechtigd is tot dat goed en ook of die persoon handelingsbekwaam is.

Niet alleen moet identificatie van bij de rechtshandeling betrokken partijen mogelijk zijn, maar ook van degene die deze partijen bij de rechtshandeling vertegenwoordigen. Ook ten aanzien van hen moeten de raadgevers van de registers immers kunnen verifiëren of zij bevoegd waren de rechtshandeling te verrichten. De akten moeten dus ook persoon-identificerende gegevens van deze vertegenwoordigers bevatten (zie hierover de Memorie van Toelichting van de Kadasterwet, blz 52).

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat de persoonsgegevens van deze vertegenwoordigers, andere dan die van de partijen bij de rechtshandeling, *niet* worden opgenomen in de registraties.

De wetgever is bij het voorschrijven van het vermelden van deze persoonsgegevens zeer bewust te werk gegaan en is daarbij niet verder gegaan dan hij noodzakelijk achtte voor het doel hiervan. Ik kan dat het beste toelichten aan de hand van de wetsgeschiedenis van de Kadasterwet.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Kadasterwet is de oorspronkelijk voorgestelde vermelding van de geboorteplaats van de gerechtigde in de registraties geschrapt. Dit persoonsgegeven werd als identificerend gegeven in de registraties - anders dan in de akten - niet noodzakelijk geoordeeld.

Toegevoegd is de vermelding van het beroep van partijen in de akten en van de gerechtigden in de registraties. Dit is vooral gedaan, omdat het beroep als extra identificerend gegeven nodig werd geoordeeld voor die gevallen waarin de geboortedatum van een betrokkene niet bekend zou zijn.

Vermelding van het beroep van degenen die partijen vertegenwoordigen werd echter niet nodig geacht.

Ook werd het niet nodig geoordeeld van deze vertegenwoordigers de burgerlijke staat in de akte te vermelden. De oorspronkelijk voorgestelde vermelding van dit gegeven werd geschrapt (zie hierover de Memorie van Antwoord van de Kadasterwet, blz 22, 38, 39).

4.2.3 Samenvatting

Ik heb vastgesteld dat de gegevens die in de registraties van het Kadaster worden opgenomen en die informatie verschaffen over de persoon van de gerechtigden - de zogenoemde persoon-identificerende gegevens - in de wet zelf limitatief worden opgesomd. Daardoor kunnen uit deze registraties en dit is uit oogpunt van

privacybescherming van groot belang, ook geen andere gegevens van deze aard worden verstrekt.

Voorts heb ik geconstateerd dat de Kadasterwet minutieus voorschrijft welke persoon-identificerende gegevens moeten worden vermeld in de akten die in de openbare registers worden ingeschreven. Daarmee zorgt de Kadasterwet er voor dat er geen andere gegevens van deze aard in de openbare registers terechtkomen en via deze registers ter kennis kunnen komen van de informatievragers.

Vervolgens heb ik uw aandacht gevestigd op een ander belangrijk aspect dat met privacybescherming te maken heeft, namelijk het feit dat de geregistreerden in kennis moeten worden gesteld van wat ten aanzien van hen is opgenomen in de registraties. Zij kunnen verbetering vragen van foutieve vermelding van gegevens en verwijdering van eventueel ten onrechte opgenomen gegevens.

Deze onderdelen van de Kadasterwet sluiten aan bij enkele van de meest belangrijke normen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de WPR. Ik doel hier op het in artikel 18, lid 2, bepaalde dat de in de overheidssector gehouden persoonsregistratie slechts persoonsgegevens mogen bevatten die noodzakelijk zijn voor het doel van de registratie. En op artikel 28 en volgende artikelen die belanghebbenden het recht verschaffen op kennisneming en verbetering van ten aanzien van hen geregistreerde gegevens.

Ik heb duidelijk gemaakt dat in de Kadasterwet in hoge mate wordt voldaan aan de door de WPR uit oogpunt van privacybescherming gestelde normen. Dit ondanks het feit dat de onderhavige registers en registraties zijn uitgezonderd van de werking van de WPR.

Vanzelfsprekend kan niet worden voldaan aan de normen van die wet die de verstrekking van gegevens beperken. Daartegen verzet zich immers het doel van de registers en registraties dat vereist dat zij vanwege het belang voor het rechtsverkeer voor een ieder toegankelijk moet zijn.

4.3 Ander gebruik van kadastrale gegevens

4.3.1 Algemeen

Ik kom nu aan het tweede onderwerp. In het voorgaande lag het accent op de functie die de openbare registers en de verschillende registraties hebben voor de rechtszekerheid in het rechtsverkeer. Het doel van dit registratiestelsel is echter niet beperkt tot het dienen van de rechtszekerheid, hoewel dat wel de belangrijkste doelstelling is.

In artikel 3 van de Kadasterwet is vastgelegd dat het houden van de registers en registraties *mede* in het belang van de rechtszekerheid gebeurt, daardoor bewust ruimte latend voor andere doeleinden.

Uit de wetsgeschiedenis van de Kadasterwet blijkt dat hierbij onder meer is gedacht aan gebruik van de geregistreerde gegevens voor doelen die te maken hebben met bestemming, inrichting en beheer van de grond, daaronder begrepen het gebruik van deze gegevens ten behoeve van de belastingheffing en de statistiek. Beperkingen stellen wet en toelichting als zodanig niet.

Het zal u duidelijk zijn dat het hierbij vooral gaat om de *kadastrale registratie*, waarin verschillende soorten van gegevens over de grond zijn, dan wel kunnen worden opgenomen. Een van de redenen om deze registratie te automatiseren was dan ook dat hierdoor nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk zouden worden. Onder meer werd daarbij gedacht aan het genereren van nieuwe informatie uit de reeds aanwezige gegevens.

De Kadasterwet biedt dus ruimte voor aanwending van het kadastrale gegevensbestand voor verschillende doeleinden.

Bij deze nieuwe aanwendingen zal het Kadaster er echter wel op bedacht moeten zijn dat de WPR van toepassing kan zijn.

Dit kan met name het geval zijn indien die toepassingen leiden tot het ontstaan van nieuwe, naast de kadastrale registratie staande gegevensbestanden. Deze bestanden kunnen immers niet aangemerkt worden als de kadastrale registratie die als een "bij wet ingestelde openbaar register" van toepasselijkheid van die wet is uitgezonderd.

Van de verschillende toepassingen en toepassingsmogelijkheden van het kadastrale gegevensbestand zal ik enkele voorbeelden geven. Daarbij ga ik vanzelfsprekend ook in op de vraag hoe dit gebruik zich verhoudt tot de normen van de WPR.

4.3.2 Statistische informatie

De informatietechnologie maakt het mogelijk op een eenvoudige wijze gegevens te extraheren uit de geautomatiseerde kadastrale registratie en deze te bewerken tot statistische informatie die voor velerlei doeleinden bruikbaar is. Zo is het Kadaster al geruime tijd geleden begonnen met het bewerken van gegevens uit de kadastrale registratie tot statistische informatie over onder andere de prijsontwikkeling van particuliere woningen. Doel hiervan is informatie te verkrijgen over ontwikkelingen van de onroerend-goedmarkt ten behoeve van de beleidsvorming. Ook derden zijn geïnteresseerd in deze statistische gegevens, met name banken, pensioenfondsen en makelaars. Desgevraagd verstrekken wij hen die gegevens. Omdat deze bestanden geen tot individuele personen herleidbare gegevens bevatten, is de WPR op deze statistische informatie niet van toepassing.

4.3.3 De PAP- en 6PPC-bestanden

Andere toepassingen van het kadastrale gegevensbestand zijn het PAP- en het 6PPC-bestand.

AKR
RD Het PAP-bestand (PAP staat voor Perceel, Adres, Plaatscoördinaat) is een bestand dat een koppeling legt tussen het kadastrale perceel, het adres van het perceel en de coördinaten van het perceel in het stelsel van de Rijksdriehoeksmeting. Dit bestand wordt ontleend aan de kadastrale registratie waarin deze elementen zijn opgenomen.

Het bestand maakt het mogelijk om de gegevens van de verschillende in ons land aanwezige vastgoedregistraties met elkaar in verband te brengen, te koppelen dus. Deze registraties zijn namelijk veelal toegankelijk door of het adres van het object of het kadastrale perceelsnummer. De toevoeging van de plaatscoördinaat aan het bestand, maakt het onder andere mogelijk selecties te maken van vastgoedgegevens die zich binnen een bepaald - door coördinaten aangeduid - gebied bevinden.

Het bestand '6-Posities Postcode Coördinaat' (6PPC), is evenals het PAP-bestand, ook een uit de kadastrale registratie afgeleid gegevensbestand. Het is een bestand dat bestaat uit nagenoeg alle postcodes van Nederland, waarbij aan elke postcode de coördinaten (in het stelsel van de Rijksdriehoeksmeting) van het zwaartepunt van het betreffende postcodegebied is toegevoegd.

Het 6PPC-bestand maakt het mogelijk om - in combinatie met geografische programmatuur - administratieve gegevensbestanden die een postcode bevatten, in hun ruimtelijke ligging te analyseren en te presenteren, bijv. op kaarten. Dit bestand betekent naar onze mening een belangrijke vooruitgang in de bestaande mogelijkheden van de geografische informatiesystemen, vooral omdat het bestand toepassingen mogelijk maakt op relatief kleinschalig niveau, namelijk het niveau van een postcodegebied, dus van een straatdeel.

De toepassingsmogelijkheden zijn groot. Denk aan route- en distributieplanning, marktonderzoek, keuze van vestigingsplaats enz.

Wij verwachten dan ook dat dit bestand zal voorzien in een grote behoefte.

Hoe verhoudt zich deze aanwending van het kadastrale gegevensbestand nu tot de WPR?

Ik moet dan in de eerste plaats opmerken dat die vraag voor wat betreft het Kadaster zelf niet relevant is. Het PAP- en het 6PPC-bestand zijn namelijk geen gegevensverzamelingen die door het Kadaster als afzonderlijke bestanden naast de kadastrale registratie worden gehouden. Zij maken immers deel uit van de kadastrale registratie, die van de werking van de WPR is uitgezonderd. Deze bestanden worden ontleend uit die registratie op verzoek van en ten behoeve van het gebruik door anderen.

Een eventuele toepasselijkheid van de WPR komt dus pas aan orde bij het gebruik hiervan door degenen die deze bestanden afnemen van het Kadaster.

Als we kijken naar de inhoud van deze bestanden, moet ook hier worden geconstateerd dat de WPR op deze bestanden niet van toepassing is. Zij bevatten namelijk slechts gegevens over objecten die geen tot individuele personen herleidbare gegevens zijn, als bedoeld in die wet.

Dat ik hier en nu toch aandacht schenk aan deze bestanden heeft te maken met het volgende.

Dit soort bestanden, en dit betreft dan vooral het PAP-bestand, is bedoeld om koppelingen mogelijk te maken met andere vastgoedregistraties. De koppelingselementen van het PAP-systeem maken het bijvoorbeeld mogelijk om gegevens die op basis van het kadastrale perceel zijn geregistreerd, in verband te brengen met gegevens die op basis van het adres zijn geregistreerd en daardoor verschillende combinaties van gegevens te creëren. Indien hierbij persoonsgegevens worden betrokken, zal het duidelijk zijn dat hierdoor een nieuwe persoonsregistratie kunnen ontstaan waarop dan de Wet Persoonsregistraties wel van toepassing is.

Degenen die dit bestand gebruiken zullen hierop bedacht moeten zijn.

4.4 Samenvatting

Ik heb uiteengezet hoe in de Kadasterwet het omgaan met de persoonsgegevens die in deze registers en registraties zijn opgenomen, is geregeld. Ik heb geconcludeerd dat door de Kadasterwet in hoge mate wordt voldaan aan de normen, die de WPR ten aanzien van privacybescherming stelt.

Ik acht dit een belangrijke conclusie, omdat immers dit registratiestelsel - ik zei het al eerder - de grootste landelijke vastgoedregistratie van ons land is en een groot deel van de hierin opgenomen gegevens als persoonsgegevens zijn aan te merken.

Het tweede deel van mijn lezing had betrekking op de gebruiksmogelijkheden van het kadastrale gegevensbestand voor de vastgoedinformatievoorziening in het algemeen.

Ik ben daarbij ingegaan op enkele toepassingen waartoe de informatietechnologie ons de mogelijkheid biedt en heb deze toepassingen getoetst aan de normen van de WPR.

De conclusie was dat de WPR niet van toepassing is op de door mij genoemde, uit de kadastrale registratie geëxtraheerde bestanden, aangezien deze geen persoonsgegevens bevatten.

Met betrekking tot bestanden die tot doel hebben koppeling mogelijk te maken met andere vastgoedregistraties, heb ik erop gewezen dat hierdoor persoonsregistraties kunnen ontstaan, waarop de WPR wel van toepassing is.

Als we kijken naar de inhoud van deze besluiten, moet ook het volgende overwogen worden. Het is niet mogelijk om te zeggen dat de vastgoedregistratie een bedreiging vormt voor de privacy van de burger. Het is juist het tegengestelde. Het is juist de vastgoedregistratie die de burger in staat stelt om zijn rechten te beschermen.

De vastgoedregistratie is een belangrijk onderdeel van de vastgoedmarkt. Het is een manier om de rechten van de burger te beschermen. Het is een manier om de vastgoedmarkt te transparanter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te veiliger te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te efficiënter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te duurzamer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te inclusiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te innovatiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te concurrënter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te dynamischer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te flexibeler te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te responsiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te adaptiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te resilienter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te duurzamer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te inclusiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te innovatiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te concurrënter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te dynamischer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te flexibeler te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te responsiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te adaptiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te resilienter te maken.

4.4. Conclusies

In dit rapport is het belang van de vastgoedregistratie voor de burger en de vastgoedmarkt onderzocht. Het is duidelijk dat de vastgoedregistratie een belangrijk onderdeel is van de vastgoedmarkt. Het is een manier om de rechten van de burger te beschermen. Het is een manier om de vastgoedmarkt te transparanter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te veiliger te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te efficiënter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te duurzamer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te inclusiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te innovatiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te concurrënter te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te dynamischer te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te flexibeler te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te responsiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te adaptiever te maken. Het is een manier om de vastgoedmarkt te resilienter te maken.

5. Privacy-aspecten van vastgoedregistraties

Mr. G. Overkleeft-Verburg⁶

5.1 Inleiding

De publieke informatievoorziening staat volop in de schijnwerpers. Er is alom een groot geloof in het probleemoplossend vermogen van persoonsinformatie, met name via koppelingen en persoonsnummers, als het ei van Columbus in de strijd tegen misbruik en fraude. Met de juiste vastgoedinformatiesystemen zou de kwaliteit van het openbaar bestuur ook ten zeerste zijn gediend, evenals de portemonnaie. Het vragen van aandacht voor de individuele privacy van mensen heeft - lijkt het - iets van vervreemding; gedachtengoed uit de zeventiger jaren. De ontwikkeling van de techniek - ik heb het ook in de stukken die hier zijn rondgegaan gelezen - zou zich immers niet laten bijbuigen. Niettemin meen ik dat het van belang is om bij dit thema stil te staan, omdat het hierbij in laatste instantie ook gaat om de legitimiteit van het overheidshandelen als zodanig. Ook op het terrein van de informatievoorziening is de overheid gebonden aan juridische randvoorwaarden; dient zij te zoeken naar een evenwicht tussen publiek- en privaatbelang. Het is deze belangenafweging die de kern van de privacyvraagstuk vormt.

Een drietal thema's stel ik aan de orde:

- een overzicht van het voor de kadastrale registratie in wet- en uitvoeringsregelgeving vastgelegde informatieregime;
- een samenvatting van hierop van toepassing zijnde privacyregelingen en ook datgene wat de toekomst waarschijnlijk nog zal brengen;
- het aantal aangemelde gemeentelijke vastgoedinformatiesystemen en de aard van klachten en informatieverzoeken die de Registratiekamer hierover ontvangt.

5.2 De kadastrale registratie

5.2.1 Informatie-verstrekking uit de kadastrale registratie

In zijn bijdrage heeft Besemer voor een groot deel al het overzicht gegeven van het informatieregime zoals dat voor de kadastrale registratie geldt. Wat daarbij slechts beperkt aan de orde is geweest, is het regime van *informatie-verstrekking* uit de kadastrale registratie. De primaire grondslag hiervan dient - zoals bekend -

6. plaatsvervangend voorzitter van de Registratiekamer.

gevonden te worden in artikel 3:16 BW, dat in feite kan worden gekenschetst als een aangeklede delegatiebepaling. Deze wordt in artikel 3:17 BW vergezeld van een opsomming van wat er in ieder geval allemaal geregistreerd moet worden. De hoofdregeling is in de Kadasterwet te vinden, waar onderscheid wordt gemaakt tussen openbare registers en de kadastrale registratie. Artikel 48 Kadasterwet werkt de kadastrale registratie nader uit en bevat tevens weer een delegatiegrondslag. De kern van het openbaarheidsregime wordt in feite gevonden in hoofdstuk 7 Kadasterwet, waarin wordt geregeld hoe en op welke gronden de informatie-verstrekking aan derden plaatsvindt. Er kunnen een paar categorieën afnemers onderscheiden worden.

Allereerst de categorie 'een ieder', die niet als zodanig wordt aangeduid, maar met de term 'desverlangd' wordt weergegeven. Een ieder kan dus inzage in kaarten en bescheiden vragen, dan wel daaruit afschriften of uittreksels ontvangen. Hiervoor moet weliswaar worden betaald, maar de informatie kan steeds gevraagd en verkregen worden.

Daarnaast wordt als afzonderlijke categorie de gemeenten en andere publiek-rechtelijke lichamen opgevoerd. Ook zij hebben een zelfstandige titel als afnemer van kadastrale informatie.

Tot zo ver het algemene patroon. Hierop volgen de bijzondere verstrekkingsvoorzieningen. Op de eerste plaats bevat de wet een delegatiegrondslag om bij Amvb een regeling te treffen met betrekking tot de realisering van een permanente aansluiting op de kadastrale registratie. Dat betekent een on-line verbinding, een rechtstreekse toegang tot de kadastrale registratie. Hiermee krijgt het systeem een veel grotere werkingssfeer, zoals op dit moment ook al op grote schaal in praktijk wordt gebracht. De gemeenten kennen hierbij een bijzondere positie, doordat bij ministeriële machtiging de loketfunctie van het kadaster aan gemeenten kan worden toegestaan.

Het Kadasterbesluit geeft een nader verfijning en formuleert voorwaarden van de permanente aansluiting, onder opneming van enige beperkingen. Zo mag de informatie in principe niet aan derden beschikbaar worden gesteld. Alleen gemeenten met een machtiging mogen informatie aan derden verstrekken en dan nog alleen door het kennis laten nemen van de informatie op het beeldscherm of verstrekking van een hardcopy daarvan. Wat opvalt is dat bij niet-naleving van deze bepaling slechts de beperkte sanctie van het beëindigen van de aansluiting wordt opgelegd. Bij de gemeenten wordt de derdenverstrekking verder nog enigszins aan banden gelegd, doordat geen eigen informatie aan de kadastrale mag worden toegevoegd. Hierdoor blijft de informatie die uit het Kadaster afkomstig is, ook wanneer deze verder wordt geleid, herkenbaar. Er kunnen zo geen misverstanden ontstaan over welke gegevens van het Kadaster afkomstig zijn en welke van de gemeente zelf. Binnen de eigen organisatie mag de gemeente echter wel het een en ander met deze gegevens doen.

5.2.2 Uitvoeringsregeling Kadasterwet

Bij de uitvoeringsregeling is artikel 13 Kadasterwet de kern. Besemer maakt eerder onderscheid tussen objectgegevens en persoonsidentificerende gegevens en meende dat hij bij de objectgegevens geen problemen met de privacy zou hebben. Dat ligt toch wat problematischer, mede vanwege de nog te behandelen internationale regelgeving. De definitie van het begrip persoonsinformatie omvat immers alle informatie die persoonsidentificerend, persoonsbeschrijvend of objectbeschrijvend met een relatie tot een persoon is. Dus alle informatie die direct of indirect herleidbaar is tot een natuurlijke persoon wordt aangemerkt als persoonsinformatie en dat is standaardinterpretatie. Dus hoewel vastgoed-informatie meestal wordt gedefinieerd met de nadruk op het object (hoe ook genaamd), dient u zich te realiseren dat die informatie, voorzover zij met personen in verband gebracht kan worden, als persoonsinformatie te gelden heeft.

Uit artikel 13 blijkt dan dat in de kadastrale registratie nogal wat gevoelige informatie zit. In de eerste plaats gegevens omtrent de koopsom, informatie die wij Nederlanders liever niet in aan de grote klok hangen. Het moge bekend verondersteld worden dat de financiële privacy de Nederlander dierbaar is, dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten waar iemands financiële positie wordt gezien als de maatstaf van maatschappelijk succes. In Nederland worden - ik denk ook als uitvloeisel van ons gelijkheidsdenken - de rangen en standen en zeker waar die financieel meetbaar zijn, zoveel mogelijk uit de openbaarheid weggedrukt. Dat betekent dus dat waar dit type informatie in registraties wordt opgenomen, men zich ervan bewust moet zijn dat deze informatie daar waar het natuurlijke personen betreft gevoelig is. Dit geldt naast de koopsom, ook voor:

- de aanduiding van de belastingplichtige voor belastingen en heffingen;
- de korte aanduiding van de aard van de in de openbaar registers ingeschreven stukken betreffende feiten als onder curatele stelling, faillietverklaring en surséance van betaling (ook geen zaken waarmee men te koop loopt);
- huurkoop;
- instelling van rechtsvordering.

Dit zijn onderdeel voor onderdeel belangrijke gegevens betreffende de beschikingsbevoegdheid, maar tevens gaat het hierbij ook om onder omstandigheden gevoelige informatie.

5.2.3 Regeling massale gegevensverstrekking

Met de Regeling massale gegevensverstrekking uit de kadastrale registratie kan alle informatie daaruit over de toonbank. Er wordt niet gedifferentieerd naar grootschalige verstrekking of incidenteel verzoek van de informatievrager, noch naar de verschillende categorieën van gegevens. De Modelovereenkomst Kadaster tot het verkrijgen van permanente aansluiting kent een aantal voorwaarden met betrekking tot het verkrijgen van permanente aansluiting. Een aantal daarvan kwam ook al in de eerder genoemde regelingen voor en wordt hier herhaald,

aangevuld met een iets sterkere sanctie (een boetebeding van 10.000 gulden). Dit laat zien dat het openbaarheidsregime bij het Kadaster weliswaar verschillende doelgroepen kent, maar in z'n uitwerking nauwelijks gedifferentieerd is. Zelfs helemaal niet waar het gaat om de verstrekking van verschillende informatie-elementen of het doel waarvoor men die informatie vraagt.

Op dit punt is helderheid geboden. Het Kadaster hecht terecht gezien z'n taak grote betekenis aan de kenbaarheid van de rechtstoestand van onroerend goed en elementen die daarmee verband houden. Het kent daardoor een lange traditie van openbaarheid. Op dit moment ziet het Kadaster zich echter geconfronteerd met een groot aantal andere gebruiksdoelen. Vele daarvan hebben helemaal niets te maken met de kenbaarheid van de rechtstoestand van onroerend goed, maar zijn specifiek geënt op het verkrijgen van informatie over bepaalde natuurlijke personen. Het gaat dan om het verkrijgen van groeps- en/of persoonsprofielen, bijv. met die mooie nieuwe bestanden die Besemer in zijn bijdrage noemde, zoals het bestand '6-Positie Postcode Coördinaat' en datgene wat gedemonstreerd werd op de Direct Marketing Beurs van september 1992 in Maastricht. Met name in marketing-kringen zijn dit type geografische marketingsystemen erg gewild, omdat ze buitengewoon veel relevante en dus commerciële informatie opleveren. U zult mij niet tegenspreken als ik stel dat dit type informatie-gebruik niets meer met de kenbaarheid van de rechtspositie van onroerend goed als zodanig te maken heeft.

5.3 Relevante privacyregelingen

5.3.1 Wet persoonsregistraties

Thans zal ik in vogelvlucht de relevante privacyregelingen behandelen. De kadastrale informatie bij het Kadaster valt, zoals Besemer al zei, ook naar mijn opvatting niet onder de Wet Persoonsregistraties (WPR). Het gaat namelijk om een openbaar register als bedoeld in artikel 2, lid 2 WPR, ondanks het feit dat er, zoals hiervoor is aangegeven, wel degelijk een aantal gevoelige informatie-elementen in zitten. Voor alle duidelijkheid: de WPR is wel van toepassing op persoonsregistraties met uit het Kadaster verkregen gegevens. De WPR is evenwel niet de enige privacyregeling. Een aantal andere, waar het Kadaster wel onder valt en dus aan onderworpen is, wordt hierna kort samengevat.

5.3.2 Grondwet

Allereerst het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het in artikel 10 Grondwet geprononceerde privacygrondrecht. Dat voegt weinig toe, omdat de Kadasterwet zeer nadrukkelijk kan worden aangemerkt als beperkingsgrondslag in de zin van deze grondwetsbepaling.

5.3.3 Europees recht

Maar wat te denken van de eisen die artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aan beperkingen op dit punt stelt. Deze vraag nader uitwerken zou thans te ver voeren. Dit internationale privacygrondrecht vormt een belangrijk afwegingskader, vooral omdat het ook in concrete (bestuurs-) beslissingen hoort door te werken. Zie in dat verband de belangrijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

Daarnaast wordt binnen de Raad van Europa al sinds de jaren zeventig gewerkt aan een nadere concretisering op deelterreinen van de algemene privacy-beginselen. Sinds 1981 zijn dat de materiële bepalingen zoals neergelegd in het Europees Dataverdrag, dat binnenkort door Nederland geratificeerd zal worden. Dit verdrag bevat als het ware de basisregeling waarnaar de WPR is gemodelleerd en kan worden gezien als een positivering van de privacy-aanspraken van artikel 8 EVRM. Het Europees Dataverdrag kent een strikte doelbinding, door doelspecificaties en doelbinding op het punt van vastlegging, gebruik en derdenverstrekking. Het verdrag heeft geen rechtstreekse werking, maar moet worden geïmplementeerd in nationale privacywetgeving, bij ons met name de WPR.

Het Europese Dataverdrag werkt tevens door in internationale gegevensarrangementen, zoals u wellicht uit de Schengen-discussie weet. Het Europees Dataverdrag vormt de kern van de informatieparagraaf in het Schengen-verdrag; een functie die het ook gaat krijgen in het kader van Europol en andere op stapel staande intergouvernementele verdragen.

In dit verband zijn verder van belang de aanbevelingen die zijn vastgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en die in september 1991 zijn aanvaard. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de derdenverstrekking uit gegevensbestanden gehouden door overheidsorganen. Daarbij wordt uitdrukkelijk geen onderscheid gemaakt tussen gewone uitvoeringsregistraties en openbare registers. In Europees verband bestaat namelijk in toenemende mate zorg over de ontwikkelingen rond openbare registers, nu ten gevolge van ontwikkelingen in de sfeer van de informatietechnologie oorspronkelijke drempels van kennisneming wegvallen. Het Kadaster vormt hier een goed voorbeeld van. Vroeger moest u zelf naar het kadasterkantoor toe, waar vervolgens papieren gewisseld moesten worden; kortom u moest er wat voor doen. Dit ligt anders met de nieuwe mogelijkheid van de permanente toegang. Er staat dan een kastje op het bureau en dat betekent dat u vele malen sneller dan vroeger informatie opvraagt en verkrijgt.

Dit drempelverlagende effect, dat een genererende factor is bij de informatievoorziening, leidt samen met de toenemende tendensen tot commerciële exploitatie van overheidsinformatiebestanden tot zorg. Ik geef hier maar even door wat op dit moment in de breedte in Europa gebeurt.

Wat nog belangrijker is en wat op het ogenblik toch met grote snelheid op ons afkomt is de EG-richtlijn persoonsgegevens, die al enige tijd boven de markt hangt. De afgelopen zomer is de tweede versie door de Europese Commissie uitgebracht en op het ogenblik loopt het onderhandelingsproces er over. Er zijn verwachtingen geweest dat die richtlijn weer van tafel zou verdwijnen. De Engelsen hebben daar zeer hun best voor gedaan en de richtlijn heeft dan ook op de agenda gestaan van de top in Edinburgh als object van een subsidiariteitspact. Maar het is niet gelukt en er zal dus een Europese richtlijn persoonsinformatie komen in het verlengde van het wegvallen van de binnengrenzen. Immers, harmonisatie van goederen- en dienstenverkeer kan niet zonder harmonisatie van regelgeving betreffende de daarmee gepaard gaande informatievoorziening.

De richtlijn vraagt in het bijzonder aandacht voor de doelbinding, gerelateerd aan het oorspronkelijke doel ten behoeve waarvan de gegevensverzameling is opgebouwd en is zeer expliciet ook van toepassing op openbare registers. De huidige tekst maakt het wel mogelijk dat bij wet voor bijzondere gegevensbestanden bijzondere informatieregimes worden vastgesteld. Maar die informatieregimes moeten wel binnen de bandbreedte van de richtlijn blijven, die aanmerkelijk beperkter is dan wat tot op heden is aangenomen.

Bij het Kadaster zien we dat deze dienst een heel duidelijke primaire functie heeft op het terrein van de kenbaarheid van onroerend goed en een aantal zaken die daarmee verband houden. Maar de laatste tijd worden er bij het Kadaster allerlei andere informatieproducten ontwikkeld en op de markt gebracht. Daardoor is er dus duidelijk een spanningsveld met de intenties van de richtlijn.

5.3.4 Samenvatting

Snel samengevat de volgende problemen dus. Via de invalshoek van de rechts-toestand van onroerend goed gaat er veel informatie over de toonbank. Daarbij is ook informatie met een gevoelig karakter, in het bijzonder met betrekking tot vermogens- en schuldposities. Een knelpunt ligt heel in het bijzonder bij het gebruik van deze informatie door de afnemers. Bij de permanente verbindingen kan natuurlijk aan het notariaat worden gedacht, dat ligt nog redelijk binnen de sfeer van het doel. Maar wat te denken van makelaars, met hun uiteenlopende activiteiten. Veel makelaars combineren hun makelaardij met een optreden als assurantietussenpersoon. In feite gaat het dan om twee branches met een volstrekt verschillende informatiebehoefte. Toch brengt de bestaande regeling op geen enkele wijze een scheiding hiertussen aan. Een makelaar kan dus ook voor zijn verzekeringsportefeuille alles opvragen wat hij voor de makelaardij nodig zou hebben. Dat geldt ook voor de banken.

De regeling bevat derhalve geen screening van de afnemers, kent in beginsel geen beperking tot bepaalde groepen. Het Kadaster is de markt op gegaan en daar met de meest gerede partijen begonnen. Maar waarschijnlijk zal ook een particulier die bij het Kadaster zou aankloppen en bereid is om de prijs te betalen, op het moment dat hij inpasbaar is in feite toegang kunnen krijgen. Maar hoe zit het dan

met de legitimiteit van het overheidshandelen? Het gaat bij de kadastrale informatie namelijk om 'dwangverstrekkingen', hoewel het begrip dwang ruim geïnterpreteerd moet worden. Het Kadaster krijgt geen informatie, omdat het zo leuk is dat onze gegevens daar in Apeldoorn of waar dan ook worden vastgelegd. Nee, wij zijn verplicht om die informatie af te geven op straffe van ingrijpende consequenties. En dat is een heel belangrijk element bij deze regulering.

Op dit moment is er een suggestie van vrijheid-blijheid, veelal op basis van de aanname, dat het Kadaster tot de categorie openbare bronnen behoort. In de sfeer van de doorwerking zou het Kadaster die informatie niet alleen mogen verstrekken aan een ieder die daarom verzoekt, maar de idee bestaat in de praktijk dat de afnemer dat ook mag met de informatie die aan het Kadaster ontleend is. Het gaat hier echter om een misverstand, dat blijkbaar ook bij gemeenten op grote schaal leeft.

Nieuwe produkten en diensten zijn aan de orde geweest. Denk daarbij aan het Kadaster in Assen, dat zelfs een koopsomtelefoon heeft ontwikkeld als 06-nummer. Op dit moment heb ik geen standaardoplossing beschikbaar. Zoals ik eerder reeds aangaf heb ik willen overbrengen waar op dit moment de vragen en de knelpunten liggen, om u zo uit te nodigen daar uw gedachten over te laten gaan.

5.4 Gemeentelijke vastgoedssystemen

5.4.1 Stand van de meldingen

Richten wij ons nu op de gemeentelijke vastgoedssystemen. Zoals u wellicht in de krant heeft gezien, heeft de Registratiekamer zich de afgelopen maanden ingezet om te zorgen dat met name de gemeenten zich aan hun wettelijke reglements- en aanmeldingsplicht uit de WPR gaan houden. Deze acties waren een groot succes, afgemeten aan de publiciteit en de van opmerkingen ontvangen reacties. In het meldingenbestand van de Registratiekamer heb ik in dit verband nagegaan hoeveel gemeenten hun gemeentelijke vastgoedregistraties - hoe dan ook genaamd - hebben aangemeld. Op 14 januari 1993 hadden 164 van de 647 gemeenten nog geen enkele persoonsregistraties bij de Registratiekamer aangemeld. Van de 483 die dat wel gedaan hebben is het plaatje op het terrein van vastgoed, kadaster en onroerend goed het volgende. Aangemeld zijn:

- + 280 gemeentelijke onroerend-goedbelasting-registraties;
- + 55 gemeentelijke kadasterregistraties; en
- 9 gemeentelijke vastgoedregistraties.

Een kleine steekproef uit deze aanmeldingsformulieren laat een zeer divers beeld zien. Zo komt in deze steekproef derdenverstrekking buiten het gemeentelijk apparaat nog niet echt veel voor, zodat de gemeente Rotterdam een voortrekker lijkt te zijn. De vastgelegde informatie varieert ook nogal per gemeente. Sommige

gemeenten leggen een heel beperkte gegevensset vast, terwijl andere gemeenten ook hypotheek en eigendomssituaties en zelfs het totale onroerend-goedbezit per persoon vastleggen. Enkele gemeenten koppelen dat dan ook nog aan informatie uit de GBA of informatie waarover men elders binnen de gemeente beschikt. Kortom, er is nog nauwelijks uniformiteit. Wel zichtbaar is de ontwikkeling van het gemeentekadaster als basisadministratie, zowel ten behoeve van het bestuur als ten behoeve van de particuliere sector, de derdenverstrekking, iets waarnaar velen ook bewust streven.

5.4.2 Klachten en informatieverzoeken

Hier volgen enkele categorieën van klachten en informatieverzoeken die de Registratiekamer de afgelopen periode heeft binnen gekregen. Allereerst de klachten die de omgang met en het gebruik van onroerend-goedregistraties betreffen. Daarbij was het niet altijd duidelijk of nu alleen de WPR, of bovendien artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (via de Gemeentewet) van toepassing was. Klachten die binnenkomen hebben ook betrekking op het bijhouden van dit type systemen aan de hand van informatie die van woningbouwcorporaties wordt verkregen.

Bovendien heeft de Registratiekamer zich op verzoek uitgesproken over de vraag wat de status is van het gemeentekadaster in het kader van de WPR. U begrijpt dat er van gemeentewege sterk op is aangedrongen om toch vooral te concluderen dat het gemeentekadaster, zijnde een kloon van het openbare kadaster, ook als openbaar register zou hebben te gelden. Naar het oordeel van de Registratiekamer is het gemeentekadaster een persoonsregistratie in de zin van de WPR en dat betekent dan wel dat het gemeentekadaster aan alle verplichtingen uit die wet moet voldoen. Een conclusie die hier gelukkig door niemand is tegengesproken. Daarnaast wordt de Registratiekamer regelmatig geconfronteerd met initiatieven in de markt, waarbij in het bijzonder grote gemeenten betrokken zijn. Zulke gemeenten zoeken contact met informatie-aanbieders in de markt, of andersom, om samen iets moois op te zetten. De gemeente wil daarbij in de regel niet zelf als verzendhuis optreden, maar wil het liefst een "dump" van zijn bestanden bij een commerciële partner onderbrengen, die dan met die informatie de markt opgaat. Wij krijgen dan de vraag of daar wellicht privacy-aspecten aan verbonden zijn. En u kent inmiddels het antwoord, dat is wel degelijk het geval. In dat verband zou ik willen noemen het Square-dataproject in Den Haag, waar men het ook ongeveer op deze wijze aanpakt in samenwerking met het bedrijf Infokey, zodat de gemeente volgens plan niet zelfstandig aan derden zou behoeven te verstrekken. De gemeente verstrekt aan een derde en die derde verkoopt de informatie weer door aan afnemers onder aftrek van een bepaald percentage van de omzet voor de gemeente. In de regelingen omtrent de informatie-verstrekking uit het Kadaster naar het gemeentekadaster, zijn hieromtrent geen gebruiksbeperkingen opgenomen (tenzij ze in een convenant staan).

5.4.3 Structuurschets

In het kader van de voorbereiding van de Structuurschets voor de Vastgoed-informatievoorziening is er intensief contact tussen de RAVI en de Registratiekamer geweest. Dit waren plezierige gesprekken en het was dus een teleurstelling toen in de uiteindelijke tekst weinig tot niets van onze bedenkingen bleek te zijn opgenomen en het beeld werd opgeroepen dat de Registratiekamer akkoord ging met de voorgestelde opzet. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat het allemaal iets moeilijker ligt.

5.5 Conclusies

Op het terrein van de vastgoedinformatiesystemen heerst zeker in gemeentelijke kring op het moment echte wildgroei, hoewel het per gemeente allemaal prima geregeld kan zijn. Er worden zeer uiteenlopende bestanden aangetroffen, zowel qua omvang, qua inhoud als qua gebruik.

De punten die voor spanning zorgen zijn hiervoor aangegeven. Dat betekent dat hier een zeer uitdrukkelijke taak ligt om op een regeling in Europees verband, die zal betekenen dat de WPR en waarschijnlijk ook wat andere wetgeving herzien moet worden, tijdig te anticiperen en in deze kringen gedachtenwisseling en gedachtenvorming nader op gang te brengen en te structureren.

6. Verslag van de discussie

Mr.ir. J.A. Zevenbergen ⁷

1) *Mw. Brouwer vroeg of een wettelijke regeling van gemeentelijke vastgoed-informatie een noodzaak is. Verder vroeg zij zich af of gezien de waarschijnlijk door internationale verdragen vereiste aanscherping van de WPR, deze niet alvast op de openbare registers van toepassing verklaard moest worden, om zo de doelbinding beter te kunnen garanderen, zodat de inconsistentie dat wel de gemeentelijke registers, maar niet het Rijkskadaster onder de WPR valt kan worden beëindigd.*

Remmers steunde het streven naar één regime voor alle overheidsinformatie, maar hield vol dat een goede doelbinding moeilijk blijft.

Besemer stelde dat hij moeilijk bezwaar kon hebben tegen bij de wet regelen van gemeentelijke gegevensbanken. Hij vond de vragen erg kort door de bocht nu er meer openbare registers zijn. Bij de behandeling van de Kadasterwet is politiek de discussie over de openbaarheid gevoerd, die zou dan opnieuw plaats moeten vinden. Mw. Overkleeft heeft ons verschrikkelijke dingen voorgehouden, zoals richtlijnen die uiteraard ook voor het Kadaster gelden. Voorzover die richtlijnen nog ruimte laten kan daarbinnen de politieke discussie gevoerd worden over de afweging tussen openbaarheid en privacy.

Mw. De Jong stelde dat het Kadaster dan weliswaar 160 jaar openbaar is geweest, maar dat er nu vergaande technische mogelijkheden bij zijn gekomen die dat in een ander daglicht plaatsen. Zo kan nu door het netwerk bij één kantoor van één persoon alle gegevens over alle zijn onroerend goed in Nederland worden bekeken.

Besemer wees erop dat ruim 20 jaar geleden het aantal kadasterkantoren van 60 naar 14 is teruggebracht en daarmee toen de drempel dus eigenlijk verhoogd is. Verder kennen we al veel langer technische ontwikkelingen. Naast de balie kwam de telefoon, het 06-nummer, de telefax en nu dan het netwerk. Die ontwikkelingen kun je toch niet tegenhouden. De vraag waar het eigenlijk omgaat is hoe gemakkelijk je de toegang moet maken. Men kon namelijk altijd al aan de betreffende informatie komen (als maar de betreffende kantoren bereisd werden). Wanneer een of andere toets ingebouwd zou worden is het moeilijk hoe in een individueel geval bepaald wordt of er sprake is van misbruik. Daarbij komt dat op

7. Universitair-docent planologische en juridische geodesie bij de Faculteit der Geodesie van de TU Delft.

dit moment de informatie 'desverlangd' worden verstrekt. Het Kadaster weet ook wel dat met geleverde bestanden van alles gedaan wordt, maar is er nog niet uit hoe dat anders zou kunnen.

2) Schriftelijk werd gevraagd of het aantonen van het belang (zoals in Duitsland) als oplossing gezien kan worden.

Besemer antwoordde hierop dat iedereen wel kan zeggen dat hij ergens een huis wil kopen. Hoe moet dat worden gecontroleerd? Reguleren via het aantonen van belang klinkt dan wel goed, maar iemand die de informatie echt wil hebben kan er via een goed verhaal wel aankomen. Hij verwees naar het voorbeeld dat Remmers in zijn bijdrage had gegeven. Besemer stelde dan ook dat het vinden van een sluitende oplossing heel moeilijk is. Het opheffen van de openbaarheid zou vrijwel zeker leiden tot 'het weggooiën van het kind met het badwater'.

Remmers onderschreef dat geen enkele constructie via het doel waterdicht te maken is. De oplossing ligt zeker niet in (het tegenhouden van) de techniek. Maar ook bij een doelbinding kan er altijd een mooi verhaal 'met droge ogen' worden gehouden, op grond waarvan de informatie verstrekt zal worden.

3) Groot had als vraag ingediend hoe de privacybescherming zich met de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) verhoudt.

Remmers meende dat de WOB niet was bedoeld om toegang tot alle registraties van de overheid te krijgen, maar om (de gedachten achter) overheidsbeslissingen te kunnen volgen en traceren.

4) Nelis had als vraag ingediend hoe de protocol-plicht in de praktijk werkte en of er elders (binnen de gemeente) lekken waren.

Remmers gaf aan dat bij vragen met als ingang persoon de aanvrager een formuliertje dient in te vullen, zelden wordt hem daarbij om een legitimatie gevraagd. Bij bestandsselecties met persoonsgegevens is altijd toestemming van het college van burgemeester en wethouders vereist. De voorwaarden van zo'n bestandsselectie worden een jaar lang vastgehouden, zodat gereconstrueerd kan worden of daarbij gegevens over een bepaald persoon zijn meegeleverd. Van de verstrekkingen over het netwerk wordt geen protocol bijgehouden, nu het college van burgemeester en wethouders houder van de registratie zijn en alle terminals binnen de gemeente staan.

Ten aanzien van de lekken kan opgemerkt worden dat het uitgangspunt is dat iedere dienst binnen de gemeente 'legale' taken uitvoert. Wanneer zij met de gegevens verder werken vallen ze zelf onder de werking van de WPR, waarbij ze dus een eigen reglementsplicht hebben. Het is hun eigen verantwoordelijkheid om daaraan invulling te geven.

5) Mw. Overkleef ging in op een vraag over hoe t.a.v. het correctierecht wordt omgegaan met het feit dat de beschrijving van objecten deels subjectief is.

VERSLAG VAN DE DISCUSSIE

De Registratiekamer is daarin pragmatisch. Informatie dient te zijn: 'juist, volledig en relevant voor het doel', waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en waarderungen (door iemand). Bij een correctieverzoek moeten de feiten in overeenstemming zijn of worden gebracht met de werkelijkheid. Bij waarderungen, die altijd door iemand worden gedaan, is er dus een probleem. Voorzover de waardering niet apert onjuist is blijft deze gehandhaafd, maar wordt de opmerking van de betrokkene aan de gegevens toegevoegd. Hierbij speelt het karakter van de waardering een rol.

6) *Ten Kroode vroeg verder wat een gemeente volgens de Registratiekamer moet doen wanneer de kadastrale registratie vermeldt dat iemand ongehuwd is, terwijl de persoon zegt gehuwd te zijn.*

Mw. Overkleef meldde hierop dat wanneer het om informatieverstrekking uit de dubbel van de kadastrale registratie gaat, de gemeente de persoon naar het Rijkskadaster dient te verwijzen. Als de gemeente zelf van alles met de gegevens heeft gedaan moet zij het wel aanpassen. Ook hier wordt dus pragmatisch gekeken waar de gegevens vandaan komen. Eventueel kan ook nog een toevoeging worden opgenomen. Als voorbeeld vertelde zij dat vroeger het huis van haar vader en dat van een vriend in de registers verwisseld waren en dat - mede gezien de goede relatie tussen betrokkenen en vergelijkbare waarde van de huizen - dat pas na 20 jaar bij het overlijden van één van hen gecorrigeerd is.

7) *Besemer las de vraag voor in hoeverre het mogelijk is om bij de kennisgeving van het Kadaster dat opname in de openbare registers en de kadastrale registratie heeft plaatsgevonden, ook te vermelden dat de gegevens zijn of worden opgenomen in het gemeentekadaster.*

Hij meende dat het Kadaster dat niet kon doen, omdat ze dat niet weten. De gemeenten krijgen⁸ de kadastrale gegevens, maar het Kadaster weet (officieel) niet wat de gemeenten daar verder mee doen, hoewel de meeste bewaarders daar in de praktijk wel enig zicht op hebben.

Aansluitend op deze vraag merkte hij nog op dat het Kadaster niet onverdeeld gelukkig is met het kennisgevingsstelsel, zoals dat sinds 1992 is geïmplementeerd. Zowel het Kadaster als de gemeenten lijken zo de 'hele wereld' aan te schrijven, hetgeen toch niet de bedoeling kan zijn.

8) *Op de vraag hoe Rotterdam voor een juiste handelwijze bij de bewerker zorgde kon Remmers kort zijn.*

Nu de houder (in de zin van de WPR) van de vastgoedregistratie het college van burgemeester en wethouders is en de bewerker(s) ook binnen de gemeentelijke organisatie vallen, levert dit geen extra problemen op. Wanneer de bewerker een

8. toen dit tot gelach leidde, voegde hij toe 'nou ja tegen betaling' en na opnieuw gelach 'met fikse kortingen'.

buiten-gemeentelijk rekencentrum zou zijn, zouden daaraan inderdaad regels gesteld moeten worden. Dit volgt overigens ook uitdrukkelijk uit de WPR.

9) *Ook op de vraag hoe Rotterdam controleert of een afnemer de gegevens juist gebruikt, was het antwoord van Remmers kort.*

De gemeente controleert dat niet, want het is de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende gebruiker. Wel wordt bij verstrekking geïnformeerd of het om een geoorloofd doel gaat, maar er wordt niet gecontroleerd of daarbij sprake is van bedrog. Dit hoeft ook niet van de WPR. Mochten de gemeente signalen bereiken dat de gegevens worden misbruikt, dan wordt daarmee hoogstens bij een volgend verstrekkingverzoek rekening gehouden.

De juistheid van de gegevens is mede gezien het grote aantal bronnen vrij goed te controleren. Bij tegenstrijdigheden uit verschillende bronnen, wordt het uitgezocht. Bij andere bronnen zoals het Rijkskadaster wordt van een hoge kwaliteit van het produkt uitgegaan.

10) *Bod vroeg of de door mw. Overkleef genoemde gevoelige gegevens niet relevant waren voor het doel van het Kadaster?*

Mw. Overkleef antwoordde hierop ten stelligste dat deze gegevens zeker wel relevant zijn, maar dat dat moeilijk duidelijk is te maken aan iemand waarvan de burens plotseling met deze gegevens strooien. Zij wees er nogmaals op dat haar kritiek op het Kadaster zich vrijwel volledig concentreerde op het ontbreken van regulering bij de verstrekkingen en dat vastlegging en bijhouding wel goed geregeld zijn.

Daarnaast ziet ze zowel bij Kadaster als bij gemeenten een groot gevaar in de commercialisering van informatie d.m.v. life-style profielen, van alles dat aan postcodes gekoppeld wordt en kredietverwerving waarbij het profiel van de buurt een rol speelt. Hierbij is er een geweldige behoefte aan financiële informatie. Zo wordt er veel betaald voor de ledenlijsten van golfclubs, terwijl ook (het verschil tussen) de koopprijs en de hoogte van de hypotheek een belangrijk gegeven is.

Mw. Overkleef meende dat voorkomen moet worden dat er een centrale, landelijke database van vermogenscomponenten van individuele burgers ontstaat, hoewel ze daarin misschien te veel een exponent van het Nederlandse volkskarakter was.

7. Samenvatting

Mr.ir. J.A. Zevenbergen

7.1 Het probleemveld

De belangstelling voor de privacybescherming bij de beheerders van vastgoedregistraties is over het algemeen wat laat op gang gekomen. Dit kwam onder andere doordat men in het begin dacht dat vastgoedgegevens geen persoonsgegevens waren. De algemeen geaccepteerde definitie van persoonsgegevens spreekt echter over alle gegevens die direct of indirect tot individuele personen herleidbaar zijn. En dat geldt voor vrijwel alle vastgoedgegevens.

Dat de belangstelling voor het onderwerp intussen flink is toegenomen blijkt uit de grote opkomst voor het hier besproken colloquium. Uit de inleidingen blijkt dat ook in de praktijk aandacht voor het onderwerp is.

Ondanks die aandacht dient men de privacybescherming nauwlettend in het oog te houden. Deze staat namelijk constant onder druk van de technische ontwikkelingen die steeds meer mogelijk maken. Ook worden op dit moment de internationale regelingen die op de privacybescherming slaan in Europees verband aangescherpt.

7.1.1 Technische ontwikkelingen

Vooraf in de loop van deze eeuw hebben technische ontwikkelingen plaatsgevonden, die ons onder andere de huidige omvangrijke milieuproblematiek hebben opgeleverd. Bogaerts ziet ook bij de privacyproblemen een duidelijke samenhang met de technische ontwikkelingen. De enorme ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie, ook in de vastgoedinformatie, hebben het schrikbeeld van de 'Big Brother' van Orwell zeer nabij gebracht. De informatie kan enerzijds leiden tot een veilig gevoel, maar anderzijds ook een privacyprobleem met zich meebrengen.

De vastgoedinformatie maakt, evenals de geografische informatie, deel uit van de ruimtelijke informatie en betreft specifieke, gedetailleerde gegevens. Dit leidt dan ook vanzelf tot omvangrijke gegevensbanken. Vastgoedinformatie kenmerkt zich ook doordat de relatie persoon-vastgoed een grote rol speelt en daardoor juist privacy-aspecten met zich meebrengt.

Vanwege de vaste plek die vastgoedobjecten innemen kunnen deze - eenmaal in een systeem opgenomen - gebruikt worden als bewijs voor allerlei zaken. Dit kan weer aantasting van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen.

Bogaerts stelt dat het niet mogelijk is de technische ontwikkeling te sturen. Bovendien zijn er maatschappelijke behoeften, zoals het nastreven van veiligheid, die vragen om identificatie van personen. Er is op dit moment een aantal belangrijke ontwikkelingen te zien die de persoonlijke levenssfeer bedreigen.

Door het verbinden van persoonsgegevens aan coördinaten kan men veel over personen te weten komen. Voor planologische doeleinden kan het zeer nuttig zijn persoonsinformatie aan coördinaten te koppelen.

Door identificaties te voorzien van een zekere intelligentie (bijv. chip-cards) kunnen kwalificaties aan die personen worden toegekend. Zo kan men het hebben van een rijbewijs, financiële transacties, toegang tot bepaald gebouwen en het gebruik van bepaalde zaken controleren en combineren. Dit alles kan zijn nut hebben, maar ook een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen.

Het meten op afstand is ook een steeds verdergaande ontwikkeling. Na het traditionele landmeten kwam de fotogrammetrie (vanuit een vliegtuig) en later de remote-sensing (vanuit vliegtuig of satelliet). De nauwkeurigheid van deze meetmethoden neemt ook steeds verder toe. Verder is het mogelijk om meters op afstand af te lezen en te bekijken naar welk TV-programma men zit te kijken.

De verspreiding van computernetwerken maakt het verder steeds eenvoudiger om bestanden te koppelen. Hiermee kunnen zaken als misbruik van sociale voorzieningen en belastingontduiking worden opgespoord.

In al deze gevallen hebben deze ontwikkelingen ook negatieve effecten. Waar bij de milieuproblematiek de techniek voor oplossingen kan zorgen is dat bij privacy niet het geval. Daarvoor is het nodig om juridische en organisatorische constructies te maken die de technische mogelijkheden inkaderen.

Mw. Overkleeft onderkent dat aan de publieke informatievoorziening een oplossend vermogen toegekend wordt voor vele problemen, zoals misbruik en fraude, maar bij het gebruik ervan lijken de remmen door te slaan. Het gaat hier namelijk om overheidsactiviteiten waarbij een afweging tussen het publieke en het private belang dient plaats te vinden.

Bij vastgoedsystemen is - vooral bij de gemeenten - sprake van wildgroei. Dit brengt spanning met zich mee ten aanzien van de privacy. Anticiperend op de nieuwe EG-regelgeving zal daaraan gewerkt moeten worden.

7.1.2 Ontwikkelingen in de regelgeving

De Wet op de Persoonsregistraties (WPR) is in 1989 in werking getreden en stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties. De inhoud van deze wet komt verderop aan de orde. De WPR hangt samen met artikel 10 van de Grondwet.

SAMENVATTING

Grondwet Art. 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.

De gemeentelijke vastgoedregistraties vallen onder de WPR, bij de openbare registers en de kadastrale registratie bij het Kadaster is dat niet het geval. Naast de WPR zijn er nog andere privacyregelingen, die zowel op de gemeentelijke vastgoedregistraties als op het Kadaster betrekking hebben. Een systematische rondgang langs de diverse privacyregels en de ontwikkelingen in de nabije toekomst geeft het volgende beeld.

- Artikel 10 Grondwet, dat op het Kadaster niet van toepassing is, omdat de Kadasterwet de benodigde *wettelijke* beperking geeft;
- Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) behoort op grond van uitspraken van het Hof in Straatsburg in concrete beslissingen door te werken (dus ook bij verstrekkingen aan de balie op het kadasterkantoor);
- Europees Dataverdrag 1981 van de Raad van Europa. Dit verdrag is nog niet door Nederland geratificeerd, maar vormt de regeling waarop de WPR is gebaseerd. Het gaat uit van een *strikte doelbinding* bij iedere derde verstrekking. Dit verdrag werkt niet rechtstreeks;
- Intergouvernementele verdragen, zoals ten aanzien van 'Schengen' en Europol, die aan het Dataverdrag refereren.

Mw. Overkleef meldt dat de Raad van Europa bezig is een aantal deelterreinen uit te werken. Daartoe is in september 1991 een aantal aanbevelingen gedaan die bij het aan derden verstrekken uit gegevensbestanden door overheidsorganen geen onderscheid kennen tussen openbare registers en uitvoeringsbestanden. Dit is mede ingegeven door de zorg dat door allerlei (technische) drempelverlagende effecten de commerciële exploitatie van overheidsinformatie de openbare registers juist in een gevaarlijk gebied brengt. Dit kan alleen worden tegengegaan door een strikte doelbinding. Het Kadaster heeft een duidelijk doel, dus alles wat daar buiten gebeurt, moet worden afgewezen.

Intussen hangt ook een tweede versie van de EG-richtlijn 'Persoonsinformatie' boven de markt. Deze is ook op de openbare registers van toepassing, hoewel voor bijzondere bestanden binnen een zekere bandbreedte eigen regimes kunnen gelden.

De openbare registers en kadastrale registratie vallen dan wel niet onder de WPR, de Kadasterwet kent wel parallellen met deze wet. Ook in de Kadasterwet zijn er waarborgen voor de materiële kant van de privacy. De wet geeft aan:

- welke gegevens in de registratie horen;
- welke gegevens in de aktes staan die in de openbare registers staan;
- dat er kennisgevingen worden verstrekt bij opname, waartegen men bezwaar kan maken.

De persoonsgegevens die bij het Kadaster worden opgenomen zijn noodzakelijk als identificatie in het rechtsverkeer. De wetgever heeft zich uitdrukkelijk beperkt tot de noodzakelijke gegevens. Zo is bij de kamerbehandeling de geboorteplaats van de gerechtigde geschrapt en het beroep toegevoegd.

De Kadasterwet regelt dus dat geen andere persoonsidentificaties dan in de wet genoemd in de openbare registers te vinden zijn.

In de Kadasterwet wordt heel aardig aan de bedoelingen van de WPR voldaan.

7.2 De situatie bij de leveranciers van vastgoedinformatie

Er kan geconstateerd worden dat er sprake is van een groeiende vastgoed-informatiemarkt. Uit de inleidingen van Besemer en Remmers blijkt dat de laatste jaren bij de overheid een belangrijke verschuiving is te merken van het oude overheidsdenken naar meer markt-conform denken. Vooral in dat kader dringt zich de vraag op hoe terughoudend men zich moet opstellen bij het beschikbaarstellen van informatie. Enerzijds moet - als overheid - groot belang gehecht worden aan het niet te veel toegankelijk maken van informatie. Die informatie is namelijk in de eerste plaats voor het functioneren van de overheid verzameld, maar kan vaak breder nuttig worden gemaakt voor de maatschappij. Door die informatie breed te verkopen kunnen de kosten daarvan worden verdeeld. Hoe ver kan daarmee worden gegaan?

Zo is het voor de gemeente Rotterdam technisch mogelijk om aan tapijthandelaren de oppervlakte en indeling van net verkochte huizen te leveren, zodat zij een 'passend' aanbod van tapijt kunnen doen. De markt blijkt geïnteresseerd in dit soort gegevens en heeft er ook geld voor over. Daardoor komt een (vercommercialiseerde) overheid in het spanningsveld tussen de belangen van de geregistreerde en haar eigen financiën.

Ook bij het Kadaster bestaat interesse om, mede in het kader van de verzelfstandiging, nieuwe producten te ontwikkelen. Zo zijn recent PAP en 6PPC geïntroduceerd. Het gaat hierbij om koppeling van perceelsnummer, adressen en plaatscoördinaten respectievelijk koppeling van postcode en plaatscoördinaten. Ook deze en nieuwe toepassingen zullen op hun consequenties voor de privacy getoetst moeten worden.

7.2.1 Doel registratie en omvang informatiestromen

Gemeentelijke vastgoedregistraties dienen een heel scala aan doelen, waaronder belastingen, subsidies, woonruimte en ruimtelijke ordening. Iedere nieuwe afnemer kent weer nieuwe doelen. Toch eist de WPR dat er een duidelijke doelformulering voor iedere registratie bestaat.

Bij de gemeente Rotterdam is als doel aangegeven:

- het ondersteunen van de gemeentelijke werkprocessen;
- het verstrekken van vastgoedgegevens buiten de gemeente.

Het huidige reglement verplicht dat in overeenstemming met het doel wordt verstrekt. Aan de balie wordt slechts informatie verstrekt wanneer de vraag vanuit objecten is geformuleerd; niet wanneer deze op personen is gericht. Bevat de verstrekking NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) dan wordt een protocol bijgehouden.

In Rotterdam komen de gegevens over gebouwen uit de (gemeentelijke) werkprocessen, de kadastrale informatie van het Kadaster en de gebruiksgegevens over bedrijven van de Kamer van Koophandel. Samen met de stratentabel kunnen hiertussen allerlei relaties worden gelegd tot op het persoonsniveau.

Jaarlijks worden bij de gemeentelijke vastgoedregistratie in Rotterdam zo'n 600.000 inlichtingen gevraagd, vooral door gemeentediensten. Daarnaast zijn er nog zo'n 200 selecties uit de bestanden. Het verstrekken van deze inlichtingen of selecties wordt voor gebruik bij publiekrechtelijke taken door de WPR toegeestaan. Bij andere toepassingen is dit minder duidelijk. De wettelijke voorschriften moeten in acht worden genomen, zoals het vragen van toestemming van de geregistreerde en het aansluiten op het doel van de registratie.

De akten die bij het Kadaster in de openbare registers ingeschreven worden moeten aan een aantal inschrijvingsvereisten voldoen. Zo moet de akte persoonsidentificerende gegevens bevatten. Het gaat telkens om noodzakelijke gegevens uit de akte die in de kadastrale registratie worden opgenomen en geen andere. Vanuit de kadastrale registratie kunnen slechts de gegevens verstrekt worden omtrent:

- de persoon van de gerechtigden;
- de rechten;
- de zaken (in aard geen persoonlijk gegeven).

Over personen zijn geen gevoelige gegevens opgenomen. De gegevens die wel zijn opgenomen, zijn limitatief opgesomd in de wet. Gegevens die niet opgenomen kunnen worden, kunnen uiteraard ook niet verstrekt worden.

Het Kadaster kent voor de kadastrale registratie en de openbare registers per jaar zo'n 550.000 mutaties en 2 miljoen verstrekkingen vanuit de bewaringen. Daar komen nog de verstrekkingen via het netwerk en de massale output bij. De WPR is niet van toepassing op deze verstrekkingen. Dat wil niet zeggen dat het Kadaster als overheidsbedrijf niet over privacy hoeft na te denken.

7.2.2 Doelformulering

Een sluitende doelformulering die voor een doelbinding noodzakelijk is blijkt voor de gemeentelijke vastgoedregistraties problemen op te leveren. Het is zeer lastig voor vastgoedregistraties scherpe doelformuleringen op te stellen, die voldoende onderscheidend vermogen hebben bij leveringen en daarnaast het openbare karakter van de registraties waarborgen.

De huidige doelformulering van de Rotterdamse registraties is volgens Remmers zeker nog niet ideaal. Daarnaast is het de vraag of de terughoudendheid die de gemeente nu op grond van de WPR aan de dag legt werkelijk nut heeft, omdat veel gegevens ook via de Kamer van Koophandel of het Kadaster te bemachtigen zijn. Remmers meent dat verstrekking van gegevens die elders openbaar toegankelijk zijn nooit als onaanvaardbaar kan worden bestempeld. Wel moeten daarbij zorgvuldigheidsvereisten in acht worden genomen.

Met de gegevens bij het Kadaster kan meer worden gedaan, dan alleen het dienen van de rechtszekerheid. Deze andere doeleinden worden in artikel 3 Kadasterwet toegelaten. Gedacht kan worden aan het dienen van bestemming, inrichting en beheer en aan belasting en statistiek. Vooral de kadastrale registratie is hiervoor geschikt. Zo vormt de automatisering aanleiding tot de ontwikkeling van nieuwe vormen van dienstverlening, waarvoor de Kadasterwet de mogelijkheden biedt. De vraag is of in dat soort gevallen de WPR wellicht van toepassing is. Dat hangt af van de aard van de bestanden. De WPR zou gelden als het gaat om aparte bestanden.

Statistische gegevensbestanden die worden afgeleid uit de kadastrale registratie, staan daar inderdaad naast. Wanneer deze geen persoonsgegevens bevatten, is de WPR niet van toepassing. Een voorbeeld hiervan is de prijsontwikkeling van koopwoningen; deze is niet tot individuele personen herleidbaar.

Dit ligt anders bij nieuwe ontwikkelingen als de PAP en 6PPC. Bij de Perceels-adres-plaatscoördinaten (PAP) gaat het om gegevens die aan de kadastrale registratie ontleend zijn en die het mogelijk maken om te koppelen tussen adres, kadastraal perceel en coördinaten. Zo kan een selectie van een bepaald gebied worden gemaakt. Ook de '6-Positie Postcode Coördinaten' (6PPC) zijn uit de kadastrale registratie afgeleid en bevatten het zwaartepunt in coördinaten per postcodegebied. Hiermee kunnen administratieve gegevensbestanden met kaarten worden gekoppeld in een Geografisch Informatie Systeem (GIS). Het gaat hierbij om de 6 positie postcode en dus om straatdelen; relatief kleinschalige gebieden. Hieraan blijkt een redelijke behoefte te bestaan.

Is de WPR hierbij van toepassing? Het Kadaster meent dat dit niet het geval is omdat de gegevens gewoon deel uitmaken van de kadastrale registratie. Dit zou wel gelden bij de afnemers, maar daar bevatten de bestanden geen persoonsgegevens meer en dus vallen die er ook buiten. Mw. Overkleef is een andere mening toegedaan, nu deze gegevens wel tot individuele personen herleidbaar

SAMENVATTING

zijn. In ieder geval is het mogelijk dat een WPR-plichtig bestand ontstaat, wanneer de gebruiker er weer andere informatie aan toevoegt.

Het Kadaster heeft hiermee nog geen ervaring opgedaan, maar realiseert zich dat er problemen kunnen ontstaan.

7.2.3 Kennisgeving

De WPR stelt dat geregistreerde personen of hun wettelijke vertegenwoordigers in kennis moeten worden gesteld van de over hen opgenomen gegevens. De gemeente Rotterdam stuurt iedereen die voor het eerst in haar vastgoedbestanden wordt opgenomen een kennisgeving. Het is namelijk niet aannemelijk dat mensen weten dat ze daarin terecht komen wanneer ze bij het Kadaster een akte of andere inschrijfbaar feit laten registreren. Op grond van de WPR zijn deze kennisgevingen noodzakelijk, maar daarnaast draagt het bij aan de bekendheid van het Vastgoed Informatiecentrum en leidt het tot verbetering van de informatie. Het gaat om 10.000 verstrekkingen per jaar welke gemiddeld f 2,70 per geval kosten. In 3 % van de gevallen is er een reactie, waaronder 5 bezwaren die alle zijn opgelost.

Ook het Kadaster stelt belanghebbenden bij de registratie in kennis, wanneer zij in de registratie worden opgenomen. Bij onjuiste gegevens kunnen zij bezwaar maken, met daarna de mogelijkheid tot beroep op de rechtbank en zelfs cassatie bij de Hoge Raad.

7.2.4 Openbaarheid van gegevens

In de zin van de WPR zijn zowel de openbare registers als de kadastrale registratie persoonsregistraties. Ze vallen echter o.g.v. artikel 2, lid 2 niet onder de WPR omdat het wettelijke ingestelde registraties zijn. In de Kadasterwet is echter, in artikel 7, de openbaarheid als hoofdregel gegeven. Dat is noodzakelijk voor de rechtszekerheid in het rechtsverkeer; het gaat, zo stelt Besemer, in Nederland op deze wijze al zo'n 160 jaar en naar ieders tevredenheid. Daaraan doet wat er in het buitenland gebeurt niets af. De openbaarheid is beschermd door het belang van de rechtszekerheid. In overeenstemming met artikel 10, leden 2 en 3 Grondwet is de privacybescherming opgeheven bij wet.

Remmers meent dat de relevantie van een gemeentelijke vastgoedregistratie zich niet beperkt tot het gemeentelijk functioneren; deze registraties hebben een groot maatschappelijk nut. De maatschappij is gebaat bij openbaarheid van gegevens, zoals onder andere ten aanzien van gebouwen. Dit blijkt ook uit de Structuurschets voor de vastgoedinformatievoorziening van de Raad voor de Vastgoedinformatie (RAVI). De WPR gaat teveel uit van 'NIET verstrekken, tenzij...'. Remmers pleit voor een wettelijke grondslag voor gemeentelijke vastgoedregistraties, waarbij eigen (privacy)regels kunnen gelden, net als bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), de Kamers van Koophandel en het

Kadaster. Op deze wijze kan de openbaarheid worden ingekaderd, zodat er toch een meerwaarde overblijft.

Op artikel 3:16 en 3:17 BW is de Kadasterwet gebaseerd die zowel de openbare registers als de kadastrale registratie regelt. Belangrijk is vooral artikel 48 Kadasterwet en hoofdstuk 7 Kadasterwet dat het openbaarheidsregime regelt.

Een ieder kan ('desverlangd') informatie opvragen, terwijl voor gemeenten en andere openbare lichamen nog enkele aanvullende regels zijn opgenomen.

Zo wordt bij Amvb de permanente aansluiting ('on-line') geregeld, waarbij de gemeente een bijzondere positie kan innemen door de loketfunctie uit te oefenen. Het Kadasterbesluit regelt dat de gemeente alleen kennisneming van de kadastrale gegevens via het scherm of een hardcopy daarvan mag verlenen. De sanctie is slechts het beëindigen van de aansluiting. De gemeente mag er ook geen eigen informatie aan toevoegen, om te waarborgen dat duidelijk blijft welke informatie van het Kadaster komt en welke van elders.

Artikel 13 Kadasterwet somt alle gegevens op die in de registers te vinden zijn. Het gaat vooral om object-gegevens en persoonsidentificerende gegevens. Beide categorieën zijn gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Onder deze informatie zitten zaken als onder curatele stelling, faillissementsverklaring, surséance van betaling, die volgens mw. Overkleeft zeker als gevoelige informatie gezien moeten worden. Ook andere gegevens vormen een inbreuk op de financiële privacy, door inzicht te geven in de vermogens- en schuldpositie.

Het opvallende van de Kadasterwet is nu dat al deze gegevens zonder beperking aan een ieder verstrekt mogen worden. Het doel waarvoor iemand de gegevens opvraagt, speelt daarbij geen enkele rol. Het gaat dus regelmatig om andere gebruiksdoelen dan rechtszekerheid. Zo wordt de 6PPC gebruikt in de direct-marketing.

Als voorbeeld van het totaal ontbreken van de doelbinding geeft mw. Overkleeft aan dat het verstrekken van gegevens aan het notariaat en de makelaardij in principe binnen het doel past. Maar wat nu wanneer zo'n makelaar tevens assurantieadviseur is en de gegevens ook daarbij inzet? Hierop wordt van te voren op geen enkele manier gescreend, er geldt geen enkele beperking.

De legitimiteit van het overheidshandelen komt hierbij in gevaar, vooral omdat het hier gaat om gegevens die zijn verkregen door 'dwangverstrekkingen'.

Wanneer we het hebben over openbare bronnen (zoals het Kadaster) geldt voor de afnemer en gebruiker van gegevens uit deze bronnen NIET dezelfde vrijheid.

7.2.5 Registratiegraad van gemeentelijke vastgoedregistraties

De Registratiekamer heeft zich recent intensief beziggehouden met de gemeentelijke reglementsplicht. Toch gaf mw. Overkleeft aan dat half januari 1993 164 van

SAMENVATTING

de 647 gemeenten nog helemaal niets van zich hadden laten horen. Er zijn intussen 280 gemeentelijke onroerend-goedbelasting registraties, 55 gemeentelijke kadastrale registraties en 9 gemeentelijke vastgoedinformatie-registraties aangemeld. De inhoud van deze registraties blijkt zeer divers te zijn. Soms gaat het om een heel beperkte set van gegevens, soms een uitgebreide set van gegevens, inclusief koppelingen met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Vaak wordt het gemeentekadaster als basisadministratie gebruikt voor zowel het bestuur als verstrekkingen aan derden.

Enkele categorieën klachten die binnenkomen bij de Registratiekamer:

- OGB-gegevens, waarbij naast de WPR het regime van artikel 67 Algemene wet inzake Rijksbelastingen van toepassing is. Geklaagd wordt o.a. over het actueel maken van de gegevens door middel van de bestanden van woningbouwcorporaties.
- Status van de gemeentekadasters. Er wordt wel beweerd dat het om een kopie van het openbare kadaster gaat, dat dus op dezelfde wijze openbaar dient te zijn. Dat is niet waar, gemeentekadasters zijn WPR-plichtig.
- Initiatieven van enkele (grote) gemeenten om in combinatie met een informatie-aanbieder uit de markt te komen tot commerciële uitbating van haar gegevens. Hierbij komt de privacy in gevaar.
- Er lijkt geen enkele gebruiksbeperking te zijn in de relatie tussen Kadaster en gemeentekadasters.

In de Structuurschets voor de vastgoedinformatievoorziening van de RAVI is weinig tot niets terug te vinden van de opmerkingen die de Registratiekamer had tijdens de voorbesprekingen hierover.

7.3 Conclusies

Het colloquium bevestigde duidelijk dat privacybescherming ook bij vastgoedregistraties van groot belang is. Privacybescherming ziet op alle soorten persoonsgegevens en ook vastgoedgegevens horen daartoe, omdat deze tot personen herleidbaar zijn.

De beschikbaarheid van vastgoedgegevens neemt echter hand over hand toe door technische ontwikkelingen. Dit geldt zowel bij de inwinning (bijv. remote-sensing), bij de bewerking (bijv. koppelingen), als bij de verstrekkingen (bijv. Kadaster-terminals bij notaris en makelaar). Welke regels zijn er nu om bij al deze mogelijkheden de privacy te beschermen?

Naast artikel 10 Grondwet en de WPR zijn er ook een aantal Europese regels de privacy te beschermen of binnenkort te gaan beschermen. Belangrijk bij al deze regelingen is de *doelbinding* van iedere registratie. En bij die doelbinding zit nu net een groot probleem bij vastgoedregistraties. In de huidige praktijk worden

vastgoedregistraties namelijk door vele instanties en personen gebruikt voor alle mogelijke doeleinden.

Bij gemeentelijke vastgoedregistraties (die onder de WPR vallen) is het doel vaak erg ruim geformuleerd. Zo kent de Rotterdams registratie mede als doel het verstrekken van vastgoedgegevens aan anderen dan de gemeente. Met zo'n doel lijkt iedere verstrekking gelegitimeerd en is het de vraag wat de doelbinding nog voor bescherming biedt.

Bij het Kadaster is het niet veel beter. Het primaire doel van de kadastrale registratie is het verschaffen van rechtszekerheid ten aanzien van onroerend goed. Dit is natuurlijk een helder doel, maar op dit moment wordt alle informatie aan iedereen verstrekt, onafhankelijk van wat de klant met de gegevens gaat doen. Ook hier lijkt dit gelegitimeerd door de Kadasterwet (die - een wet zijnde - de kadastrale registratie buiten bereik van de WPR houdt) die meldt dat de gegevens desverlangd worden verstrekt.

In beide gevallen is er dus nauwelijks een verband tussen het beoogde gebruik van de verstrekkingen aan de klant en het doel waarvoor de burger - vaak gedwongen - de gegevens aan de overheid beschikbaar stelde.

Deze handelwijze mag dan in overeenstemming lijken met de nationale wetgeving, ze lijkt zeker strijdig met (komend) internationaal recht. Als het gaat om het door de overheid commercieel uitbaten van gegevens die door de burger als dwang-verstrekking zijn geleverd, mag toch minstens van strijd met de geest van het (nationale) recht worden uitgegaan.

Er moet dus nog wel wat werk worden verzet om een optimale privacybescherming bij vastgoedregistraties te bereiken. Daarbij moet wel gewaakt worden dat niet de baby met het badwater wordt weggegooid, want de primaire doelen van deze registraties zijn van groot maatschappelijk belang en moeten door de registraties gediend kunnen blijven worden. Het vinden van een oplossing zal nog heel wat inspanning van iedereen vergen.

Eerder verscheen in deze reeks:

1. A.M. Buis

Toedelen volgens ecologische criteria.

Onderzoek naar de mogelijkheden eisen en wensen op het gebied van natuur en landschap te verwerken bij de berekening van het plan in geld.

Geometrische Optik

Die Abbildung durch einen Hohlspiegel erfolgt nach den Strahlengesetzen der Geometrischen Optik. Ein Gegenstand wird durch einen Hohlspiegel in einem reellen Bild abgebildet, wenn er weiter als die doppelte Krümmungsradius vor dem Spiegel steht. Ein virtuelles Bild entsteht, wenn der Gegenstand zwischen dem Krümmungsradius und dem Spiegel steht.



Uit vastgoedregistraties bij de overheid vindt vanouds individuele informatieverstrekking plaats. Onder druk van economische omstandigheden en groeiende technische mogelijkheden groeit bij de overheid de belangstelling de in geautomatiseerde systemen opgeslagen informatie ook voor andere doeleinden op de markt te brengen. In de zin van de Wet op de Persoonsregistraties (WPR) staat het registreren van vastgoedgegevens gelijk met het vastleggen van persoonsgegevens.

Gemeentelijke vastgoedinformatiesystemen zijn onderworpen aan de werking van deze wet. Hoewel men zich hiervan bewust is, wil dit niet zeggen dat operationalisering van de regelgeving zonder moeilijkheden verloopt. Het probleem ligt in de doelformulering van de registraties waaraan deze verstrekkingen getoetst moeten worden. Hier blijkt het spanningsveld tussen openbaarheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Wanneer informatieverstrekking op basis van de wet wordt geweigerd, blijkt bovendien dat de informatie in bepaalde gevallen eenvoudig op andere wijze verkregen kan worden.

Ook voor de gegevens in de registraties van de Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers zijn vele (nieuwe) toepassingen denkbaar. Deze bij wet ingestelde registraties vallen niet onder het regiem van de WPR; de daaruit geleverde selecties of bewerkte bestanden kunnen er echter wel onder vallen. Ook hier blijkt de uitwerking van de bestaande en nog te verwachten (Europese) regelgeving nog bijzondere gevolgen te kunnen hebben.