

338

Besluit van 19 oktober 2026, houdende wijziging van het Kadasterbesluit in verband met een verstrekingsbeperking op persoonsgegevens via ontsluiting op naam en het stellen van regels voor het afschermen van persoonsgegevens [KetenID WGK026169]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimte-
lijke Ordening van 19 december 2025, nr. 2025-0000702425;

Gelet op artikel 107b van de Kadasterwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van
19 maart 2026, nr. W04.25.00375/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening van 8 oktober 2026, nr. 2026-0000164954;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Kadasterbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de
laatste begripsbepaling door een puntkomma, een begripsbepaling
toegevoegd, luidende:

f. *professionele gebruiker*: persoon die handelt namens een onder-
neming of rechtspersoon:

1°. met een door de Kamer van Koophandel toegekend uniek nummer
op grond van artikel 9, onderdeel a, of artikel 13, onderdeel a, van de
Handelsregisterwet 2007; of

2°. met een uittreksel uit een register van een andere lidstaat van de
Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst
betreffende de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland met
daarin de gegevens waaronder de onderneming of rechtspersoon in het
register is ingeschreven, de naam van dat register en de plaats en het land
waar het register wordt gehouden.

B

Artikel 37a wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. De Dienst verstrekt op verzoek van personen gedurende een termijn van drie jaar van die personen geen persoonsgegevens, indien sprake is van een waarschijnlijke dreiging jegens die persoon als gevolg van de beroepsuitoefening van die persoon, en:

a. verzoeker de waarschijnlijke dreiging onderbouwt overeenkomstig de tussen de betreffende beroepsorganisatie en de Dienst vastgelegde beroep gerelateerde afschermingscriteria; en

b. verzoeker zelf maatregelen heeft genomen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken.

2. Aan het derde lid (nieuw) wordt «De termijn, bedoeld in het tweede lid, wordt ten aanzien van personen bedoeld in die leden op verzoek van die personen telkens verlengd met drie jaar, indien aan de voorwaarden uit die leden wordt voldaan.» toegevoegd.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt «het eerste lid» vervangen door «het eerste en het tweede lid» en wordt na «de Dienst» «op aanvraag» ingevoegd.

C

Artikel 37a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «vijf jaar» vervangen door «drie jaar».

2. Onder vernummering van het tweede tot en met het vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. De Dienst verstrekt op verzoek van personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging als bedoeld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht gelet op de veiligheid van die persoon of personen gedurende een termijn van drie jaar van die personen geen persoonsgegevens, indien:

a. de aangifte op het moment van verzoek niet ouder is dan een jaar; en

b. verzoeker of een andere betrokkene zelf maatregelen heeft genomen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt «het tweede lid» vervangen door «het tweede en het derde lid».

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt «het eerste en het tweede lid» vervangen door «het eerste tot en met derde lid».

D

Na artikel 37a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 37b

1. De Dienst verstrekt persoonsgegevens via de ontsluiting op naam, bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder b, van de wet, uitsluitend aan professionele gebruikers en op voorwaarde dat de verstrekking van persoonsgegevens via de ontsluiting op kadastrale aanduiding, bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder a, van de wet, niet afdoende is.

2. De Dienst verstrekt persoonsgegevens via de ontsluiting op naam, bedoeld in artikel 85, eerste lid, onder a, van de wet, uitsluitend aan professionele gebruikers, op voorwaarde dat de verstrekking van persoonsgegevens via de ontsluiting op het brandmerk van een schip, bedoeld in artikel 85, eerste lid, onder b, van de wet, niet afdoende is.

3. De Dienst verstrekt persoonsgegevens via de ontsluiting op naam, bedoeld in artikel 92, eerste lid, onder a, van de wet, uitsluitend aan professionele gebruikers, op voorwaarde dat de verstrekking van persoonsgegevens via de ontsluiting op het inschrijvingskenmerk, bedoeld in artikel 92, eerste lid, onder b, of de ontsluiting op het boekingsnummer, bedoeld in artikel 92, eerste lid, onder c, niet afdoende is.

ARTIKEL II

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zendt binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk, met uitzondering van artikel I, onderdeel C. Over dat onderdeel zendt Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk.

ARTIKEL III

1. Artikel I, onderdeel B treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en werkt terug tot en met 20 november 2023.

2. Artikel I, onderdelen A, C en D, treedt in werking met ingang van 1 januari 2027.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 oktober 2026

Willem-Alexander

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan

Uitgegeven de *achtentwintigste* oktober 2026

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Doel en aanleiding

Dit besluit voorziet in een rechtsgrondslag voor een invoering van een verstrekingsbeperking op persoonsgegevens via ontsluiting op naam in de registers van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) en in het stellen van regels voor het afschermen van persoonsgegevens in deze registers, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de registers staan vermeld.¹ Hiertoe is artikel 37a van het Kadasterbesluit aangepast en is een nieuw artikel, artikel 37b, ingevoegd.

De aanleiding voor deze aanpassing is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen personen, met name in bepaalde beroepsgroepen, en de wens om mogelijk misbruik van persoonsgegevens uit de registers van het Kadaster verder tegen te gaan. In dit verband heeft de ambtsvoorganger van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in een brief op 5 september 2023 aan de Tweede Kamer toegezegd dat er aanvullende maatregelen worden genomen met betrekking tot het beperken van de verstrekking van gegevens uit de registers van het Kadaster.² Het gaat dan om het beperken van de mogelijkheid tot het ontvangen van persoonsgegevens via de ontsluiting op naam in de registers van het Kadaster (ook bekend als «zoeken op naam») en om het verruimen van de mogelijkheid tot het afschermen van persoonsgegevens. In een kamerbrief op 9 november 2023 aan de Tweede Kamer zijn deze maatregelen deels verder uitgewerkt.³ In deze kamerbrief is tevens aangekondigd dat een deel van de maatregelen al per 20 november 2023 door het Kadaster wordt uitgevoerd. Dit betreft de mogelijkheid tot afscherming van persoonsgegevens voor bepaalde beroepsgroepen onder voorwaarden wanneer sprake is van een waarschijnlijke dreiging tijdens de beroepsuitoefening. Deze maatregel zal met terugwerkende kracht worden ingevoerd door middel van dit besluit. De eerder in de kamerbrief aangekondigde en per 20 november 2023 tijdelijk uitgevoerde maatregel met betrekking tot het beperken van het ontsluiten van persoonsgegevens op naam in de registers van het Kadaster is teruggedraaid naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 juni 2024 (zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.3).⁴ Deze maatregel zal, in aangepaste vorm, pas uitgevoerd worden door het Kadaster na inwerkingtreding van dit besluit.

Dit besluit geeft voorts invulling aan de motie van het lid Sneller c.s. van 2 februari 2023 (gewijzigd aangenomen op 12 september 2023) over het afschermen van personen en het beperken van de toegang tot gegevens in het Kadaster.⁵ In deze motie wordt de regering verzocht om het mogelijk te maken dat personen die te maken hebben met bedreigingen en intimiderende situaties, op verzoek hun adres kunnen laten afschermen in de openbare registers van het Kadaster en om de toegang

¹ Deze registers betreffen de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 171, nr. 14.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 171, nr. 16.

⁴ Rechtbank Amsterdam, 4 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3154.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 171, nr. 15 en Kamerstukken II 2023/24, 36 761, nr. 16.

tot privé- en huisadressen in het Kadaster verder te beperken tot alleen de professionele gebruikers van wie redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij uit hoofde van hun taakuitvoering en met het oog op het goed functioneren van de vastgoedmarkt deze toegang nodig hebben, zoals makelaars, notarissen en banken.

1.2 Achtergrond

Het feit dat de (openbare) registers worden ontsloten op naam (op grond van artikelen 48, eerste lid, onder b, 85, eerste lid, onder a en 92, eerste lid, onder a, van de Kadasterwet) geeft in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen van toename van bedreiging en intimidatie van personen, een waarschijnlijk risico dat via de registers van het Kadaster toegang wordt verkregen tot persoonsgegevens waar vervolgens misbruik van kan worden gemaakt. Daarnaast biedt de huidige mogelijkheid tot afscherming van persoonsgegevens (op grond van artikel 37a van het Kadasterbesluit) onvoldoende mogelijkheden voor personen, met name bepaalde beroepsbeoefenaars, om hun persoonsgegevens in de registers van het Kadaster te laten afschermen.

Om misbruik van persoonsgegevens ten behoeve van de veiligheid van personen zo veel mogelijk te voorkomen, zijn met dit besluit de mogelijkheden van het ontsluiten op naam van persoonsgegevens in de registers van het Kadaster beperkt en de mogelijkheden tot afscherming van persoonsgegevens verruimd.

Het uitgangspunt van de Kadasterwet is de openbaarheid van informatie in de (openbare) registers van het Kadaster (op grond van artikel 16 boek 3 Burgerlijk Wetboek jo. artikel 99 en artikel 100, eerste lid, van de Kadasterwet). Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de registers van het Kadaster staan vermeld, kunnen bij algemene maatregel van bestuur beperkingen worden gesteld aan het verstrekken van inlichtingen uit de (openbare) registers en kunnen regels worden gesteld voor de afscherming van persoonsgegevens (op grond van artikel 107b van de Kadasterwet). Het doel van dit besluit is enerzijds om de toegang tot persoonsgegevens te beperken van personen die bedreigd en geïntimideerd (kunnen) worden, ter bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. De persoonsgegevens van deze personen kunnen daartoe afgeschermd worden in de registers van het Kadaster. Als een persoon is afgeschermd dan zijn alle gegevens over deze persoon niet meer toegankelijk en kunnen bepaalde producten waar deze persoon als rechthebbende of betrokkene vermeld staat, niet langer worden geleverd. De afscherming geldt onafhankelijk van welke zoekingang wordt gebruikt, op naam of op kadastrale aanduiding, als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder a, van de Kadasterwet. Zoeken op grond van kadastrale aanduiding wordt hierna aangeduid als «zoeken op object». In de registers staan ook verwijzingen naar de stukken die van deze personen of van de onroerende zaken die zij in eigendom hebben, zijn ingeschreven in de openbare registers. Doordat alle persoonsgegevens van deze personen worden afgeschermd in de registers, zijn deze verwijzingen ook niet meer zichtbaar waardoor de vindbaarheid van deze stukken in de openbare registers ten aanzien van deze personen eveneens is beperkt. In de akten of stukken zelf wordt niets afgeschermd. Deze blijven volledig intact. Daarnaast is met dit besluit geregeld dat niet langer eenieder, digitaal via bijvoorbeeld BRK-inzage of aan de balie van een Kadasterkantoor, informatie kan verkrijgen via de zoekingang op naam, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van (natuurlijke) personen (inclusief die van de personenverenigingen of rederij) die in de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen, staan vermeld. Alleen professionele gebruikers waarvoor de zoekmogelijkheid «zoeken op object» niet zou volstaan, hebben recht om

informatie te verkrijgen via de zoekingang op naam, en enkel voor activiteiten waarbij het zoeken op object niet volstaat. Dat dient de professionele gebruiker per zoekslag te beoordelen. De professionele gebruiker zal binnen de relevante digitale dienstverleningsplatformen worden gewezen op het feit dat de zoekingang op naam alleen gebruikt mag worden als «zoeken op object» niet volstaat voor de uitoefening van zijn of haar taken.

In artikel 1 van het Kadasterbesluit wordt een omschrijving ingevoegd voor het begrip «professionele gebruiker». Deze begripsomschrijving brengt ten eerste met zich dat een particuliere gebruiker (een burger) die niet handelt namens een rechtspersoon of onderneming voortaan geen toegang meer heeft tot de zoekingang op naam.

Onder het begrip «professionele gebruiker» vallen personen die handelen namens rechtspersonen of ondernemingen met een KVK-nummer. Daarnaast is ervoor gekozen om de toegang ook te bieden aan personen die handelen namens rechtspersonen of ondernemingen uit sommige andere landen. Het gaat daarbij om andere lidstaten van de Europese Unie, andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland. Deze persoon moet dit aantonen met behulp van een uittreksel van het register dat in dat land de equivalent is van het Nederlandse handelsregister.

Hiermee is aangesloten op de voorwaarden die het Kadaster reeds stelt op basis van artikel 36, derde lid, van het Kadasterbesluit en nader uitgewerkt in artikel 7, eerste en tweede lid, van de Regeling massale gegevensverstrekking uit de kadastrale registratie 1994⁶ aan het verkrijgen van toegang tot het digitale dienstverlening platform voor professionele gebruikers, zoals op het moment van schrijven van deze toelichting BRK-inzage. De reden dat Zwitserland is opgenomen, is dat Zwitserland is aangesloten bij de Europese Vrijhandelsassociatie, hetgeen een nauwe samenwerking met de interne markt van de Europese Unie betekent. Daarnaast zet Zwitserland zich in om de nationale wetgeving onder het bereik van de eIDAS-verordening⁷ te brengen. Die verordening regelt de aanwijzing van interstatelijke authenticatiemiddelen die in de aangesloten lidstaten moeten worden geaccepteerd als toegestaan authenticatiemiddel. Dat is het verschil met IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, die ook aangesloten zijn bij de Europese Vrijhandelsassociatie, maar niet worden toegevoegd op deze plaats in dit besluit.

De openbaarheid van informatie dient zodanig gewaarborgd te zijn zodat het Kadaster in overeenstemming met de doeleinden (zoals genoemd in artikel 2a van de Kadasterwet) zijn (informatie)verstrekkingstaken kan uitvoeren. Tot deze doeleinden behoort de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer, in het economisch verkeer en in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Professionele partijen blijven daarom de mogelijkheid houden om via de zoekingang op naam informatie te verkrijgen. In het geval van zoeken in de basisregistratie kadaster (hierna: BRK) is de ontsluiting op naam van personen geregeld in artikel 48, eerste lid, onder b. In het geval van de registratie voor schepen is de ontsluiting op naam geregeld in artikel 85, eerste lid, onder a. Voor de registratie voor luchtvaartuigen is de ontsluiting op naam van personen geregeld in artikel 92, eerste lid, onder a.

Daarnaast blijft het zoeken op kadastrale aanduiding (waaronder adres) (zoals bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder a, van de Kadasterwet), dan wel het zoeken op brandmerk (artikel 85, eerste lid, onder b) respectievelijk inschrijvingskenmerk of boekingsnummer (artikel 92, eerste lid,

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027517/2024-07-01/0>.

⁷ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

onderdelen b en c) in het geval van schepen respectievelijk luchtvaartuigen, ongewijzigd mogelijk voor eenieder. Voor veel gebruikers voorzien die zoekingen in voldoende mate in hun behoefte om informatie over registergoederen te verkrijgen. Deze mogelijkheid geeft minder risico op het misbruik van persoonsgegevens voor bedreiging en intimidatie, omdat er niet gezocht wordt op de naam van een persoon om specifieke informatie over die persoon te verkrijgen.

Het beperken van het verkrijgen van informatie via de zoekingang op naam en de verruimde afscherming van personen in de registers van het Kadaster leveren een bijdrage aan het inperken van intimidatie, bedreiging en doxing van in de registers opgenomen personen. Gegevens zijn echter op velerlei manieren te achterhalen en zelfs het fysiek volgen van een persoon kan uiteindelijk deze informatie opleveren. Zowel de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als het Kadaster zien het nemen van aanvullende maatregelen als een maatschappelijke verantwoordelijkheid die genomen moet worden. Daarmee is de verwachting dat deze maatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het risico dat personen via de registers van het Kadaster toegang hebben of kunnen verkrijgen tot persoonsgegevens en deze gegevens gebruiken voor oneigenlijke doeleinden zoals intimidatie, bedreiging of doxing.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Beperken van het ontsluiten van inlichtingen op naam

Op grond van artikel 48, eerste lid, van de Kadasterwet worden de registers van het Kadaster ontsloten door middel van de kadastrale aanduiding van een onroerende zaak en van een appartementsrecht of op naam van een rechthebbende waardoor in beginsel eenieder kadastrale informatie, waaronder persoonsgegevens, kan verkrijgen via de zoekingang op naam (en hetzelfde geldt met betrekking tot de registers voor schepen en luchtvaartuigen, op grond van artikel 85, eerste lid en artikel 92, eerste lid). Voor de inwerkingtreding van dit besluit konden professionele gebruikers (gebruikers met een registratie bij de Kamer van Koophandel, hierna: KvK) dit ook online doen en alle (andere) gebruikers konden dit fysiek laten doen via een baliemedewerker op een kantoor van het Kadaster. Bij baliebezoek konden gebruikers na identificatie en controle van de doeleinden van de Kadasterwet via een medewerker van het Kadaster zoeken op een bepaalde naam en online moesten door professionele gebruikers gebruikersvoorwaarden worden geaccepteerd.

Met deze wijziging van het Kadasterbesluit wordt het verkrijgen van informatie via de zoekingang op naam beperkt tot de professionele gebruikers, maar alleen indien de verstrekking van persoonsgegevens via de ontsluiting op object niet afdoende is.

Gebruikers dienen een KVK-nummer (dan wel een uittreksel van een ander register als dat is toegestaan op grond van de begripsomschrijving van «professionele gebruiker», opgenomen in artikel 1, onderdeel f, subonderdeel 2°)⁸ te overleggen om toegang te krijgen tot BRK-inzage. Het Kadaster controleert of het KVK-nummer inderdaad aan de verzoeker toebehoort en besluit op grond daarvan om wel of geen toegang te verlenen. Het Kadaster heeft daarbij geen eigen afwegingsruimte. Het betreft enkel een feitelijke controle of het KVK-nummer aan verzoeker toebehoort. Wel oefent het Kadaster hiermee openbaar gezag uit. Het Kadaster is namelijk een bestuursorgaan dat aan de hand van de wettelijke criteria bij (onder andere) het verzoek tot toegang toe- of afwijst,

⁸ Korthedshalve wordt verder in de toelichting alleen het KVK-nummer genoemd.

met het eenzijdige rechtsgevolg dat verzoeker wel of geen toegang krijgt. De beslissing van het Kadaster betreft daarom een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waartegen rechtsbescherming openstaat op grond van de Awb.

De controle van het KVK-nummer betreft overigens een procedure die reeds voorafgaand aan dit besluit bestond en de betreffende besluiten in de zin van de Awb werden dus al genomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijzigingen die in dit wijzigingsbesluit zijn opgenomen. Wat nieuw is met dit wijzigingsbesluit, is dat voortaan particuliere gebruikers geen toegang meer kunnen krijgen tot zoeken op naam, en dat professionele gebruikers goed moeten beoordelen of zij niet voldoende hebben aan de functionaliteit zoeken op object, voordat zij het zoeken op naam gebruiken.

Voor het inloggen op het digitale dienstverlening platform voor professionele gebruikers is het vereist om gebruik te maken van eHerkenning. Via deze applicatie kan gebruiker de zoekingang op naam gebruiken indien dit nodig is voor professionele activiteiten waarbij ontsluiting op object niet afdoende is.

Met deze maatregel worden particuliere gebruikers uitgesloten van het verkrijgen van gegevens via de zoekingang op naam in de (openbare) registers van het Kadaster. Zij behouden wel de optie om deze gegevens te verkrijgen op grond van kadastrale aanduiding. Indien particuliere gebruikers toegang tot de zoekingang op naam nodig hebben, kunnen zij zich tot een professionele partij (bijvoorbeeld een advocaat, rechtsbijstandjurist, makelaar, taxateur, notaris of belastingadviseur) wenden. Als een particulier hiervoor kiest, dient rekening te worden gehouden met de kosten die gemoeid gaan bij het inschakelen van deze professionele partij.

Voor curatoren en beschermingsbewindvoerders⁹ is het onwenselijk dat zij niet over de registergegevens van de onder curatele dan wel bewind gestelde persoon zouden kunnen beschikken. Ingeval het gaat om niet professionele door de rechter benoemde particuliere curatoren en beschermingsbewindvoerders kunnen deze via de onder curatele of onder bewind gestelde persoon toegang verkrijgen tot deze registergegevens via mijnoverheid.nl. Een bewindvoerder of curator kan via deze weg de eigen gegevens die bij het Kadaster zijn geregistreerd dan kosteloos inzien.

In een situatie dat de route via mijnoverheid.nl niet zou volstaan voor een particuliere curator of beschermingsbewindvoerder om hun taak uit te oefenen, zijn er als wettelijk vertegenwoordiger van de onder curatele of onder bewind gestelde persoon de reeds bestaande routes op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming of waar nodig artikel 5.5 van de Wet open overheid om toegang te krijgen tot gegevens over de onder curatele of onder bewind gestelde persoon.

2.1.1 Uitvoering door het Kadaster

Per 1 juli 2024 is inloggen met eHerkenning bij het Kadaster verplicht om toegang te krijgen tot elektronische dienstverlening waarvoor een betrouwbaarheidsniveau «substantieel» (of hoger) geldt, waaronder dienstverleningsplatformen zoals BRK-inzage voor het zoeken op naam. Zoeken onder een valse identiteit is met eHerkenning dus niet meer mogelijk.

⁹ Hiermee worden bedoeld de beschermingsbewindvoerders en curatoren als bedoeld in artikel 383 respectievelijk 435 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Curatoren en bewindvoerders, die zijn benoemd op basis van de Faillissementswet hebben als professionele partijen toegang tot de zoekingang op naam ingeval het zoeken op object niet afdoende is.

De toegang tot het online zoeken op naam wordt enkel door het Kadaster verschaft op organisatieniveau met het identificatiemiddel eHerkenning¹⁰ nadat de gebruiker bij het Kadaster een KvK-nummer heeft overlegd en dit gecheckt is. Door logging en monitoring kan, in combinatie met het verplichte gebruik van eHerkenning worden achterhaald wie welke producten heeft afgenomen.

Het ingevoerde inloggen met deze eHerkenning en het invoeren van logging en monitoring door het Kadaster verkleint de kans op misbruik bij zoeken op naam.

2.2. Afschermen van persoonsgegevens in de openbare registers van het Kadaster

Op grond van artikel 37a, eerste lid, van het Kadasterbesluit bestond de mogelijkheid al om persoonsgegevens van personen die onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen in de registers van het Kadaster af te schermen.¹¹ Naast een beperking van het ontsluiten van informatie op naam in de registers van het Kadaster, bestaat de behoefte om de mogelijkheid tot het afschermen van personen te verruimen zodat ook personen die niet onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen, maar waarbij wel sprake is van waarschijnlijke dreiging of bedreiging onder voorwaarden kunnen worden afgeschermd in de registers van het Kadaster. Om afscherming van persoonsgegevens van personen buiten het stelsel Bewaken en Beveiligen mogelijk te maken, is in dit besluit geregeld dat personen die niet onder dit stelsel vallen om afscherming kunnen verzoeken indien sprake is van een aantal criteria. Ten eerste gaat dit gelden voor personen bij wie sprake is van een bedreiging waarvan aangifte is gedaan bij de politie. Daarnaast gaat dit gelden voor personen bij wie sprake is van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsbeoefening door die persoon.

2.2.1 Afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging

Met dit besluit is het voor het Kadaster mogelijk gemaakt om persoonsgegevens in de openbare registers van het Kadaster af te schermen van personen die te maken hebben met een bedreiging. Het criterium voor afscherming is hierbij dat er sprake is van een bedreiging indien door degene die verzoekt om afscherming (de verzoeker) aangifte is gedaan van bedreiging in de zin van artikel 285 van het Wetboek van strafrecht (hierna: bedreiging) bij de politie. Het proces-verbaal mag niet ouder zijn dan 1 jaar op het moment van het indienen van het verzoek tot afscherming. Bij het al dan niet overgaan tot afschermen van de gegevens heeft het Kadaster geen afwegingsruimte. Wel oefent het Kadaster openbaar gezag uit. Het Kadaster is namelijk een bestuursorgaan dat aan de hand van de wettelijke criteria bij (onder andere) het verzoek tot het afschermen van persoonsgegevens bij bedreiging toe- of afwijst, met het eenzijdige rechtsgevolg dat de persoonsgegevens van de verzoeker wel of niet voor drie jaar worden afgeschermd. Dit betekent dat er sprake is van een Awb-besluit, waartegen rechtsbescherming openstaat op grond van de Awb.

¹⁰ Op het moment van schrijven van deze toelichting is eHerkenning het enige beschikbare identificatiemiddel dat is genotificeerd conform de eIDAS verordening. In de toekomst komen mogelijk ook andere identificatiemiddelen beschikbaar.

¹¹ Wanneer personen, objecten of diensten met een dreiging worden geconfronteerd, kan de Nederlandse overheid gevraagd worden om veiligheid te bieden. Deze bescherming is geregeld in het stelsel bewaken en beveiligen. Zie voor meer informatie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen>.

Een aangifte van bedreiging betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van bedreiging. Het is mogelijk dat een persoon aangifte doet van een bedreiging zonder dat die heeft plaatsgevonden, enkel om in aanmerking te komen voor afscherming van persoonsgegevens in de registraties van het Kadaster. Het doen van een valse aangifte is echter strafbaar op grond van artikel 188 van het Wetboek van strafrecht. Bovendien kan een aangifte van bedreiging niet online worden gedaan bij de politie, maar enkel in persoon. Het is dus niet aannemelijk dat dit besluit zal leiden tot een toename van valse aangiftes en dus tot oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid tot afscherming. Teneinde het risico te beperken dat een verzoek om afscherming wordt gedaan dat is gedaan op basis van een onjuiste aangifte van bedreiging wordt de termijn van afscherming verkort van vijf naar drie jaar. Na deze periode volgt opnieuw een afweegmoment of voortzetting van de afscherming noodzakelijk is, omdat dan opnieuw sprake moet zijn van een aangifte van bedreiging, die niet ouder is dan één jaar na datum verzoek, als bedoeld in artikel 285 van het wetboek van Strafrecht.

Om de uitwisseling van informatie tussen de politie en het Kadaster over de aangifte mogelijk te maken, heeft de politie een juridische grondslag nodig om deze informatie te mogen delen met het Kadaster. Hiertoe heeft de Minister van Justitie en Veiligheid een machtigingsbesluit genomen op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet politiegegevens. Met dit machtigingsbesluit beschikt de politie over de benodigde grondslag. Het Kadaster ontleent de bevoegdheid om aan de politie een bevestiging te vragen op basis van het proces-verbaalnummer en de aangeleverde gegevens aan artikel 37a, tweede lid, van het gewijzigde Kadasterbesluit. De grondslag van de verwerking van persoonsgegevens door het Kadaster is artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Algemene verordening gegevensbescherming: de verwerking van de persoonsgegevens door het Kadaster is noodzakelijk voor de uitvoering van een taak van algemeen belang of uitoefening van openbaar gezag, namelijk de taak om persoonsgegevens van personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging, op hun verzoek af te schermen.

Het Kadaster ontvangt slechts het gegeven of er aangifte van bedreiging is gedaan. Het Kadaster krijgt nooit de beschikking over het proces-verbaal van de aangifte zelf. Het Kadaster ontvangt derhalve geen enkele informatie over een potentiële dader of verdachte, en verwerkt daarmee dus geen persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten in de zin van artikel 10 van de AVG.

Om het proces met de politie zorgvuldig in te regelen, is samen met de politie en het Kadaster het proces uitgewerkt. Er is in samenspraak gezorgd voor een proces dat niet foutgevoelig is, voor dataminimalisatie en voor een zo beperkt mogelijke uitvoeringslast.

Naast het criterium van een bedreiging waarvan aangifte is gedaan, geldt nog een aantal criteria. De aangifte mag niet ouder zijn dan 1 jaar op het moment van indiening van het verzoek. Hoewel aangifte gedaan kan worden van een bedreiging van langer geleden en de leeftijd van de aangifte dus niet altijd iets zegt over het moment van de bedreiging, wordt met de gevraagde actualiteit van de aangifte invulling gegeven aan het feit dat alleen overgegaan wordt tot afscherming indien sprake is van een daadwerkelijke bedreiging. Daarnaast is in artikel 37a, lid, onder 2b opgenomen dat verzoeker de nodige maatregelen moet treffen om de bekendheid van zijn of haar persoonsgegevens te beperken. Dit laatste is van belang omdat de afscherming van inzage in persoonsgegevens in de registers bij het Kadaster alleen zin heeft als de verzoeker zelf ook de nodige maatregelen heeft getroffen om de persoonsgegevens af te schermen. Dit houdt in dat verzoeker de bekendheid van onder meer het

woonadres elders ook beperkt, bijvoorbeeld op sociale media en internetfora, door afscherming van het adres in de Basisregistratie Personen bij de gemeente te verzoeken en in het Handelsregister (indien van toepassing) of eventueel noodzakelijke stappen te zetten tegen vermeldingen door derden. Het is aannemelijk dat iemand die zich bewust is van een bedreiging van zijn veiligheid deze maatregel al genomen heeft of zal willen nemen als daarop wordt gewezen. Bij het verzoek om afscherming verklaart verzoeker zelf dergelijke mogelijke maatregelen te hebben genomen.

De afscherming van de persoonsgegevens zal voor drie jaar gelden. Na drie jaar kan de verzoeker opnieuw een verzoek indienen voor afscherming op basis van voorgaande criteria. Voor het aflopen van de afscherming na drie jaar, krijgt de afgeschermd persoon een notificatie van het Kadaster en zal, als daar aanleiding toe bestaat, opnieuw aangifte moeten doen van bedreiging.

2.2.2 Afscherming van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging

Naast de afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging bestaat de behoefte tot afscherming van persoonsgegevens van beroepsbeoefenaars met een waarschijnlijk verhoogd risico op dreiging vanwege een concrete beroepsuitoefening zoals journalisten, advocaten, medewerkers van het Openbaar Ministerie en gerechtsdeurwaarders. Om daadwerkelijke bedreiging te voorkomen bestaat voor dergelijke beroepsgroepen een behoefte aan preventieve beschermingsmaatregelen. Bedreigingen, intimidatie en agressie zijn verwerpelijk en geenszins zou dit als «risico van het vak» moeten worden beschouwd. Met dit onderdeel van deze wijziging van het Kadasterbesluit is mogelijk gemaakt dat van personen die vanwege een concrete beroepsuitoefening een waarschijnlijke dreiging kennen, gegevens kunnen worden afgeschermd. Het uitoefenen van een dergelijk beroep is op zichzelf dus geen aanleiding om afscherming in het Kadaster te verkrijgen. Het gaat hier om concrete situaties in de beroepsuitoefening die een waarschijnlijke dreiging voorstelbaar maken. Hierbij kan gedacht worden aan een advocaat betrokken bij een specifieke strafrechtzaak, of een specifiek onderzoek van een journalist naar criminele activiteiten. Beoogd is een vergelijkbare regeling te treffen als de regeling in het Handelsregisterbesluit voor het Handelsregister van de Kamer van Koophandel waardoor het mogelijk is om een bezoekadres van een bedrijf dat ook een woonadres is af te schermen vanwege waarschijnlijke dreiging. De verzoeker dient de waarschijnlijke dreiging te onderbouwen overeenkomstig de tussen de betreffende beroepsorganisatie en het Kadaster vastgelegde beroepsgerateerde afschermingscriteria waaronder maatregelen die hij zelf moet hebben genomen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken. De betreffende beroepsorganisatie en het Kadaster leggen de beroepsgerateerde afschermingscriteria vooraf vast in een convenant. Net als in het Handelsregisterbesluit is in het Kadasterbesluit gekozen voor een open regeling, waarbij niet vooraf bepaald is welke beroepsorganisaties een convenant met het Kadaster mogen sluiten.

Het nieuwe derde lid van artikel 37a van het Kadasterbesluit vult daarom de bevoegdheid van het Kadaster aan door verzoeken om afscherming te honoreren, wanneer de dreiging waarschijnlijk geacht mag worden als het gevolg van een concrete beroepsuitoefening. De verzoeker dient de waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening te onderbouwen conform de tussen de betreffende beroepsorganisaties/werkgevers en het Kadaster vastgelegde beroepsgerateerde afschermingscriteria. De verzoeker hoeft hiervoor zelf geen lid te zijn van de betreffende beroepsorganisatie. De verzoeker moet ook alle, redelijkerwijs te nemen, maatregelen genomen hebben om de bekendheid van zijn of

haar woonadres te beperken. De concrete, door verzoeker zelf te nemen, maatregelen zijn mede afhankelijk van de situatie waarin verzoeker verkeert. Bijvoorbeeld maatregelen op sociale media en internetfora, door afscherming van het adres in de Basisregistratie Personen bij de gemeente te verzoeken en in het Handelsregister (indien van toepassing) of eventueel noodzakelijke stappen te zetten tegen vermeldingen door derden. Het is aannemelijk dat iemand die zich bewust is van een bedreiging van zijn veiligheid deze maatregel al genomen heeft of zal willen nemen als daarop wordt gewezen. Bij het verzoek om afscherming verklaart verzoeker zelf dergelijke mogelijke maatregelen te hebben genomen. Het afschermen werkt dus aanvullend op de maatregelen die de verzoeker zelf neemt. Ook bij deze vorm van het al dan niet overgaan tot afschermen door het Kadaster is sprake van een besluit in de zin van de Awb.

Organisaties van beroepsbeoefenaars die uit hoofde van hun beroep een waarschijnlijk veiligheidsrisico lopen wanneer hun persoonsgegevens in de registers van het Kadaster openbaar blijven, kunnen dus met het Kadaster afspraken over beroepsgelateerde afschermingscriteria maken die worden vastgelegd in een convenant. Een dergelijk convenant zal worden afgesloten tussen de organisatie in kwestie en het Kadaster. Het beleidsverantwoordelijke departement is hierin geen partij. Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan aan welke deze bevoegdheid wettelijk via bovengenoemd artikel is toebedeeld.

Het artikel wordt met terugwerkende kracht ingevoerd. Op deze wijze sloot Kadaster zelfstandig inmiddels zes convenanten sinds november 2023. De huidige praktijk blijft gehandhaafd, waarbij het Kadaster bij twijfel in overleg kan treden met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De minister kan op haar beurt informatie inwinnen bij of afstemmen met andere partijen of bewindspersonen als de situatie daarom vraagt.

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening komt indien wenselijk met een (nieuwe) beleidsregel op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen om te sturen op welke wijze het Kadaster invulling geeft aan de taak van het al dan niet aangaan van de convenanten voor afscherming van gegevens in de openbare registers.

De afspraken tussen de organisaties en het Kadaster zien op het proces van het vaststellen van de beroepshalve waarschijnlijke dreiging, de vraag of een verzoeker tot de doelgroep behoort en de vraag of de concrete werkzaamheden aanleiding geven tot een waarschijnlijk risico. Deze afspraken regelen eveneens met welke middelen de verzoeker zijn verzoek aan het Kadaster kan onderbouwen. De beroepsorganisatie (en niet het Kadaster) zal toetsen of verzoeker behoort tot de beroepsgroep die zij vertegenwoordigt en of de waarschijnlijke dreiging aannemelijk is en voldoet aan de voorwaarden zoals opgesteld in het convenant. Nadat de beroepsorganisatie dit heeft verklaard gaat het Kadaster over tot afscherming.

In deze gevallen is het criterium van een proces-verbaal van aangifte geen passend middel, gezien het beoogde preventieve karakter van deze afscherming. Een proces-verbaal kan natuurlijk wel onderdeel zijn van de motivering die door de beroepsbeoefenaar bij de koepelorganisatie wordt aangedragen voor een verzoek om afscherming aan het Kadaster vanwege waarschijnlijke dreiging.

De afscherming van de persoonsgegevens zal, net als de afschermingsmaatregel bij bedreiging, voor drie jaar gelden. Na drie jaar kan de verzoeker opnieuw een verzoek indienen voor afscherming op basis van

voorgaande criteria. Voor het aflopen van de afscherming na drie jaar, krijgt de afgeschermd persoon een notificatie van het Kadaster.

2.2.3 Reikwijdte van de afscherming

De afscherming van persoonsgegevens omvat bij beide vormen van afscherming alle gegevens van de rechthebbende met betrekking tot een bepaald object. Bestuursorganen, deurwaarders en notarissen kunnen voor de uitoefening van hun wettelijke taken belang hebben bij kenbaarheid van persoonsgegevens van afgeschermden personen als opgenomen in de door het Kadaster gehouden registraties. Bij de afscherming van personen in het stelsel Bewaken en Beveiligen was al voorzien in de mogelijkheid voor bestuursorganen, deurwaarders en notarissen om over dergelijke afgeschermden gegevens te kunnen beschikken als zij die nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke taken. Voor het afschermen van gegevens die met dit besluit mogelijk zijn gemaakt, is ook voor deze groepen in een uitzondering voorzien. Voor die gevallen is in artikel 37a, vijfde lid van het Kadasterbesluit voorzien in een bevoegdheid voor het Kadaster om ondanks de afscherming persoonsgegevens te verstrekken aan die groep. De verstrekking gaat in die gevallen niet verder dan noodzakelijk is voor de uitoefening van hun wettelijke taak.

Bij het verschaffen van afgeschermden gegevens op grond van het stelsel Bewaken en Beveiligen door het Kadaster aan de genoemde groepen bestond in de praktijk onduidelijkheid over de aard van die toegang. Niet bedoeld is dat de genoemde groepen permanent toegang hebben tot alle afgeschermden gegevens. Bedoeld is dat zij specifieke afgeschermden gegevens per geval kunnen opvragen. In de toelichting op artikel 37a werd dit bij de totstandkoming van dat artikel als volgt verwoord: «Bestuursorganen, deurwaarders en notarissen kunnen bij het Kadaster verzoeken om persoonsgegevens van personen op wie het eerste lid van toepassing is. Bij die aanvraag moet worden vermeld voor uitoefening van welke wettelijke taak de persoonsgegevens benodigd zijn en tevens welke persoonsgegevens daarvoor benodigd zijn.¹² Om deze bedoeling te verduidelijken wordt aan het artikellid toegevoegd «op aanvraag». Op deze manier is helder dat het Kadaster geen permanente toegang tot dergelijke gegevens verschaft, maar enkel op aanvraag de benodigde gegevens verstrekt.

2.2.4 Stelsel bewaken en beveiligen

Personen die beveiligd worden op grond van het stelsel bewaken en beveiligen konden reeds op grond van het bestaande artikel 37a, eerste lid, van het Kadasterbesluit, bij het Kadaster verzoeken om hun gegevens te laten afschermen. In dit besluit wordt de duur van de afscherming aangepast van vijf jaar tot drie jaar. Op deze wijze is de termijn van afscherming gelijk aan de termijn in het geval van afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging (zie paragraaf 2.2.1) en afscherming van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging (zie paragraaf 2.2.2). Ook in dit geval is een termijn van drie jaar passend, in drie jaar kan een situatie zodanig wijzigen dat afscherming niet langer nodig is. Mocht dat nog wel het geval zijn, kan de afscherming worden verlengd, zoals dat voorheen ook mogelijk was.

Voor personen van wie gegevens voor de duur van vijf jaar zijn afgeschermd op basis van het bestaande artikel 37a, eerste lid, van het Kadasterbesluit geldt dat bij eventuele verlengingsverzoeken die worden

¹² Stb. 2018, 456, p. 5.

ingediend ná inwerkingtreding van het gewijzigde Kadasterbesluit ook een termijn van drie jaar van toepassing is.

2.3 Invoeringstermijn

In de kamerbrief van 9 november 2023 is aangekondigd dat het Kadaster een aantal maatregelen per 20 november 2023 zal invoeren. Dit betrof het beperken van de zoekmogelijkheden op naam tot professionele gebruikers (paragraaf 2.1 van deze toelichting) en het afschermen van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging (paragraaf 2.2.2 van deze toelichting). Van de maatregel afscherming bij concrete bedreiging (paragraaf 2.2.1 van deze toelichting) werd aangegeven dat nadere uitwerking nodig was voordat gekeken kon worden naar een concreet invoeringsmoment. Het Kadaster heeft de maatregelen met betrekking tot het beperken van de zoekmogelijkheden op naam en het afschermen van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging per 20 november 2023 ingevoerd. Op dat moment was hier nog geen juridische grondslag voor. Voorliggend besluit zou in die grondslag voorzien. De onderdelen die zien op de maatregelen die het Kadaster per 20 november 2023 uitvoert, zouden per direct in werking treden met terugwerkende kracht tot en met 20 november 2023. Hiervoor was gekozen gelet op het maatschappelijk en politiek belang van een goede balans tussen het belang van openbaarheid en het belang van het voorkomen van het opzoeken en verspreiden van persoonsgegevens met de bedoeling te willen intimideren of bedreigen. Door vooruitlopend op dit besluit al te starten met de uitvoering was beoogd om tegemoet te komen aan de wens om zo snel mogelijk het risico te beperken dat persoonsgegevens uit de registraties van het Kadaster gebruikt kunnen worden voor oneigenlijke doelen, zoals intimidatie en bedreiging.

Echter, de rechtbank Amsterdam heeft in haar de uitspraak van 4 juni 2024 in beroep besloten dat terugwerkende kracht met betrekking tot het zoeken op naam niet mogelijk is. De rechter overweegt hierover: «Het Kadasterbesluit is nog niet gewijzigd en al op voorhand uitvoering geven aan een maatregel die nog niet is uitgewerkt in wetgeving, althans nog in de conceptfase verkeert is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet mogelijk.»¹³

Op basis hiervan is besloten om in de wijziging van het Kadasterbesluit, vooruitlopende op de inwerkingtreding, het beperken van het zoeken op naam voor gebruikers niet door te voeren met terugwerkende kracht. Hiermee vervalt de terugwerkende kracht voor dit onderdeel en heeft het Kadaster het uitvoeren van die maatregel voorafgaande aan inwerkingtreding van het besluit stopgezet. Overigens is de invulling van de beperking van het zoeken op naam sinds die periode gewijzigd. Het onderdeel is namelijk aangepast naar aanleiding van ingediende consultatiereacties. Zie voor een uitgebreidere toelichting daarover hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Uitvoering van de maatregel afschermen van persoonsgegevens bij bedreiging (paragraaf 2.2.1 van deze toelichting) vereiste een machtigingsbesluit van de Minister van Justitie en Veiligheid, zodat de politie een grondslag heeft voor de benodigde gegevensdeling. Dit machtigingsbesluit is door de Minister van Justitie en Veiligheid genomen. Het afschermen bij bedreiging zal niet met terugwerkende kracht in werking treden.

¹³ Rechtbank Amsterdam, 4 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3154.

3. Afweging van alternatieve beleidsopties

3.1 Alternatieve beleidsopties voor de beperking van ontsluiting op naam

3.1.1 Beperken van ontsluiting op naam tot specifieke groepen

In de consultatieversie van het ontwerpbesluit is voor een aanpak gekozen waarbij ontsluiting op naam enkel is toegestaan voor in het besluit limitatief genoemde professionele gebruikers die zoeken op naam nodig hebben in verband met rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen en/of vanwege een wettelijke verplichting. De lijst met limitatief genoemde professionele gebruikers was onderverdeeld in twee groepen. Een eerste groep bestond uit overheidsorganen, notarissen, deurwaarders en financiële ondernemingen die altijd en onbeperkte toegang tot de zoekingang op naam hebben. Een tweede groep bestond uit makelaars, rentmeesters en vastgoedtaxateurs, journalisten, advocaten, en registeraccountants die per bevraging aan moeten geven op grond van welke in het Kadasterbesluit vastgestelde doeleinden zij van de zoekingang op naam gebruik wensen te maken.

De reacties van de consultatie en adviezen geven aanleiding om deze benadering te verlaten (zie hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze toelichting).

3.1.2 Beperken van ontsluiting op naam met een algemeen vangnet

Overwogen is om voor de beperking van de mogelijkheid om informatie te ontsluiten op naam een algemeen vangnet in te richten. Het voordeel van een algemeen vangnet zou zijn dat daardoor alle gebruikers die niet vallen binnen de categorieën die via de ontsluiting op naam informatie kunnen ontvangen, een mogelijkheid zouden hebben om zich middels een aanvraag bij het Kadaster te melden en zo ook via de zoekingang op naam informatie te kunnen ontvangen, of een afwijzende beschikking krijgen waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming zou openstaan.

Een algemeen vangnet zou echter de beperking van de ontsluiting onvoldoende bepaald maken. Wanneer alle gebruikers middels een ruim vangnet informatie op naam zouden kunnen blijven ontvangen, zou dit afbreuk doen aan het doel van dit besluit. Het doel is om ervoor te zorgen dat minder gebruikers via ontsluiten op naam persoonsgegevens kunnen achterhalen ter voorkoming van potentieel misbruik. Wanneer alle partijen middels een algemeen vangnet toegang op naam zouden behouden, zou de beperking van de beroepsgroepen enkel een administratieve en juridische stap worden voor gebruikers, zonder dat de persoonlijke veiligheid van personen die in de registraties vermeld staan beter beschermd kan worden. Het doel wordt dan niet langer behaald.

Daarnaast zou het werken met een algemeen vangnet op aanvraag onuitvoerbaar zijn voor het Kadaster. Het Kadaster zou op elke individuele aanvraag moeten beslissen. Dit zou leiden tot een werklast voor het Kadaster waartoe het niet is uitgerust, zowel voor wat betreft capaciteit als voor wat betreft kennis. Daarom is niet gekozen voor dit alternatief.

3.1.3 Overwogen mogelijkheid: Beperken van ontsluiting op naam tot meer beschermde en afgebakende beroepen (uitbreiding t.a.v. de consultatieversie)

De internetconsultatie heeft tot het inzicht geleid dat meerdere professionele groepen gebruikers een legitiem beroep doen op het mogen zoeken op naam. Het verruimen van de mogelijkheid, ten opzichte van de internetconsultatieversie, van het mogelijk maken van ontsluiting op naam van ook andere afgebakende en beschermde beroepen is daarom

overwogen. Deze verruiming van groepen gebruikers die mogen zoeken op naam bleek echter niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar. De toegang voor makelaars, rentmeesters, vastgoedtaxateurs en journalisten is namelijk dan toch niet goed te regelen. Het gaat om niet beschermde en lastig af te bakenen beroepen en het beroepenveld is bovendien diffuus. Deze beroepsgroepen hebben, net als andere zich in de internetconsultatie gemelde partijen en de vele zich mogelijk nadien nog te melden partijen, echter wel legitieme redenen voor toegang tot de ontsluiting op naam die vallen binnen de doelen van de Kadasterwet ingeval de zoekingang «op object» niet volstaat. Denk aan de vele partijen met wettelijke verplichtingen vanuit bijvoorbeeld de Wet ter voorkoming witwassen en financiering terrorisme, Sanctiewet, Faillissementswet of op basis van andere wetten. Het is daarom onwenselijk om de mogelijkheid tot ontsluiten op naam te beperken tot specifiek benoemde beschermde beroepen.

3.2 Alternatieve beleidsopties voor het afschermen van persoonsgegevens

3.2.1 Bij bedreiging overgaan tot het afschermen van persoonsgegevens middels een proces-verbaal dat is beoordeeld door de politie

Gelet op de expertise en het takenpakket van het Kadaster is het geen reële optie geweest dat het Kadaster zelfstandig beoordeelt of in een specifiek geval sprake is van bedreiging. In het verlengde hiervan is wel overwogen om bij het afschermen van persoonsgegevens in de registers van het Kadaster het Openbaar Ministerie of de politie een inhoudelijke toets te laten doen op de vraag of sprake is van een daadwerkelijke concrete bedreiging. Er is echter niet voor gekozen om een dergelijke beoordeling tot nieuwe wettelijke taak van de politie te maken vanwege de uitvoeringslast die hiermee voor de politie gemoeid zou gaan. In overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid werd deze optie onwenselijk geacht.

3.3. Bij bedreiging overgaan tot het afschermen van persoonsgegevens middels een verklaring van de verzoeker dat een proces-verbaal bij de politie is ingediend wegens bedreiging als bedoeld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht

Ook is overwogen dat het Kadaster zou overgaan tot het afschermen van persoonsgegevens van een verzoeker wanneer de verzoeker zou verklaren dat deze bij de politie een aangifte heeft gedaan wegens bedreiging als bedoeld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht. Er zou dan namelijk geen inhoudelijke toets hoeven plaats te vinden door het Kadaster of de politie. Het zou hiermee echter te laagdrempelig worden voor personen om afgeschermd te kunnen worden in de registers van het Kadaster. Het centrale uitgangspunt van de registers van het Kadaster is de openbaarheid van de registers. Er zou een te grote afbreuk worden gedaan aan die openbaarheid wanneer de drempel tot afscherming van de persoonsgegevens in de registers van het Kadaster te laag zou zijn. Afschermen van persoonsgegevens na enkel een verklaring van de verzoeker wordt gezien als een te lage drempel.

4. Verhouding tot hoger recht en ander nationaal recht

4.1 Kadasterwet

De registers van het Kadaster zijn openbaar en dienen onder andere het verschaffen van rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer, economisch verkeer en bestuurlijk verkeer tussen burgers

en bestuursorganen (artikel 2a van de Kadasterwet). De Kadasterwet bepaalt in artikel 48, eerste lid, dat de gegevens uit de basisregistratie kadaster worden ontsloten via de kadastrale aanduiding en op naam van de rechthebbende (en hetzelfde geldt met betrekking tot de registers voor schepen en luchtvaartuigen, op grond van artikel 85, eerste lid en artikel 92, eerste lid) en het biedt in artikel 107b de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en in de registratie voor luchtvaartuigen vermeld staan, beperkingen te stellen ten aanzien van het verstrekken van inlichtingen uit deze registers. Daarbij kunnen tevens regels worden vastgesteld voor de behandeling van verzoeken om persoonsgegevens. Van deze mogelijkheid is sinds 1 juli 2019 gebruik gemaakt door in artikel 37a van het Kadasterbesluit te regelen dat persoonsgegevens bij het Kadaster vanwege veiligheidsoverwegingen afgeschermd kunnen worden.¹⁴ Dit betreft de mogelijkheid tot afschermen van persoonsgegevens van personen die onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen. Met dit besluit wordt van die mogelijkheid uit artikel 107b van de Kadasterwet gebruik gemaakt om ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en in de registratie voor luchtvaartuigen vermeld staan het ontsluiten van informatie op naam te beperken en de mogelijkheden voor afscherming van persoonsgegevens te verruimen.

4.2 Privacyaspecten

De gegevens in de registers bij het Kadaster zijn in principe openbaar. Dat verandert met dit besluit niet. Dit besluit betreft preventieve maatregelen om doxing tegen te gaan. Doxing is het verzamelen of delen van persoonsgegevens, zoals een adres of telefoonnummer, om iemand te intimideren. Sinds 1 januari 2024 is doxing strafbaar.

Enkel wordt de toegankelijkheid, te weten voor wat betreft het mogen zoeken op naam ingeperkt tot alleen professionele gebruikers. Rekening houdende met het beginsel van dataminimalisatie mogen professionele partijen daarnaast alleen zoeken op naam ingeval het zoeken op object niet volstaat.

De niet professionele partijen kunnen wel nog steeds dezelfde persoonsgegevens ontvangen als eerder het geval was. Ze mogen alleen niet meer zoeken op naam.

Daarnaast worden afschermingsmogelijkheden van persoonsgegevens in de registers van het Kadaster bij waarschijnlijke dreiging en bedreiging uitgebreid. Er worden met dit besluit dus geen nieuwe grondslagen voor persoonsgegevensverwerking opgenomen, of nieuwe persoonsgegevens verwerkt. Het zoeken op objectadres in de registers bij het Kadaster blijft voor eenieder mogelijk, net zoals het kunnen zoeken op naam van gegevens over rechtspersonen. Rechtszekerheid en transparantie vergen dat derden kunnen zien wie rechthebbende is van een registergoed en of er andere rechten op zijn gevestigd. Er bestaat echter een spanningsveld tussen enerzijds het ter beschikking stellen van gegevens uit de registers bij het Kadaster en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen die in die registers staan vermeld. Vanuit dat perspectief is dit besluit tot stand gekomen. Door het Kadaster wordt ook bij het zoeken op naam alleen informatie verstrekt aan gebruikers die noodzakelijk is gezien de doelen van de Kadasterwet en de taken van degene aan wie verstrekt wordt.

Het bestaan van de openbare registers kent zijn oorsprong in artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek. Hierin staat dat er openbare registers worden gehouden, waarin feiten worden ingeschreven die voor de rechtstoestand

¹⁴ Stb. 2018 456.

van registergoederen van belang zijn. Dit artikel stelt tevens dat bij wet wordt geregeld welke openbare registers er zijn en onder andere hoe de registers worden ingericht en kunnen worden geraadpleegd. De Kadasterwet geeft hier invulling aan. In de memorie van toelichting op de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming wordt ook ingegaan op de speciale functie die de openbare registers vervullen: «de registers bevatten kwalitatief hoogwaardige gegevens over bijvoorbeeld personen of zaken, verrichtingen of gebeurtenissen. De registers zijn bij wet erkend als de enig officieel erkende registratie voor de desbetreffende gegevens. [...] De taak die openbare registers ten behoeve van het algemeen belang vervullen, rechtvaardigt een uitzondering op de algemene rechten van betrokkenen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op wissing van gegevens¹⁵.»

4.3 Algemene wet bestuursrecht

Zoals tevens hierboven in paragrafen 2.1, 2.2.1 en 2.2.2 is opgemerkt betreffen de beslissingen van het Kadaster om over te gaan tot het wel of niet afschermen van persoonsgegevens en de beslissing van het Kadaster om wel of niet toegang te verlenen tot het zoeken op naam (door de controle van het KVK-nummer) besluiten in de zin van de Awb, waartegen rechtsbescherming openstaat op grond van de Awb.

5. Gevolgen

5.1. Gevolgen van de beperking van de ontsluiting op naam

Door deze wijziging van het Kadasterbesluit kunnen particuliere gebruikers het Kadaster niet meer bevragen via de zoekingang op naam. Zij behouden de optie om toegang tot de gegevens uit de registers van het Kadaster te krijgen via een professionele partij.

Voor de ingeschrevenen in de registers van het Kadaster zijn er geen directe gevolgen. Het enige indirecte gevolg is dat hun gegevens door een beperkter aantal gebruikers kan worden bevestigd via de zoekingang naam. De kans op misbruik van hun gegevens wordt hiermee verder verkleind.

5.2. Gevolgen van de mogelijkheden voor afscherming

Het mogelijk maken van de afscherming van persoonsgegevens heeft voor verschillende groepen gevolgen. Het heeft gevolgen voor burgers die te maken hebben met een bedreiging en voor beroepsbeoefenaars met een waarschijnlijke dreiging. Doordat waarschijnlijk gegevens van meer personen worden afgeschermd, heeft dit ook gevolgen voor gebruikers door de mindere mate van openbaarheid van de registers. Voor de gebruikersgroepen die wel toegang houden tot afgeschermd gegevens, zoals notarissen, gerechtsdeurwaarders en bepaalde bestuursorganen, betekent dit een andere, minder laagdrempelige toegangsroute tot de registers voor deze afgeschermd gegevens.

Voor burgers betekent dit dat zij kunnen verzoeken om afscherming bij bedreiging. Hiervoor moeten zij een verzoek indienen bij het Kadaster en bewijs leveren van de bedreiging. Zij dienen hiervoor het nummer van het proces-verbaal van aangifte van bedreiging als bedoeld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht te overleggen. Hiervoor wordt twee uur gerekend. Ook moet de betrokkene zelf maatregelen nemen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken.

¹⁵ Zie artikel 47 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

Beroepsuitoefenaars bij wie sprake is van een waarschijnlijke dreiging en vallen onder een beroepsgroep waarmee een convenant is gesloten, kunnen een verzoek doen om afscherming. De beroepsuitoefenaar gaat naar de beroepsorganisatie of werkgever. Deze toetst of er sprake is van waarschijnlijke dreiging zoals vastgelegd in het convenant tussen de betreffende organisatie en het Kadaster. De betreffende organisatie meldt zich vervolgens bij het Kadaster om de beroepsuitoefenaar af te schermen. Dit vraagt inzet van de organisatie. Ook moet de betrokkene zelf maatregelen nemen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken. Voor deze handeling wordt een uur gerekend voor de aanvrager. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat er veel beroepsuitoefenaars afgeschermd willen worden.

Voor notarissen, deurwaarders en bestuursorganen is er een stijging van de administratieve lasten. Wanneer zij in het kader van hun wettelijke taakuitoefening gegevens nodig hebben van afgeschermden personen, dienen ze zich daarvoor tot het Kadaster te wenden. Hiervoor is door het Kadaster een proces ingericht. De verwachting is dat de notaris, deurwaarder of het bestuursorgaan met het opvragen van gegevens van afgeschermden personen ongeveer vijftien minuten bezig is. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat veel personen afgeschermd gaan worden, en dat daarmee notarissen, deurwaarders en bestuursorganen zich vaker tot het Kadaster moeten wenden voor een verzoek tot toegang tot de afgeschermden gegevens door middel van een individueel verzoek. Hierdoor zal de afhandeling van het verzoek door het Kadaster langer kunnen gaan duren, omdat het Kadaster meer van dit soort aanvragen zal krijgen.

Dit is een reeds bestaande procedure, maar het aantal gevallen van afscherming zal toenemen door de nieuwe mogelijkheden voor afscherming.

Voor de andere gebruikers heeft het afschermen van persoonsgegevens tot gevolg dat zij de ingeschreven stukken in de openbare registers en de BRK van de afgeschermden personen niet meer kunnen inzien. Dit heeft tot gevolg dat de registers van het Kadaster minder toegankelijk zijn voor een ieder.

5.3 Financiële gevolgen voor het Rijk

Er zijn geen begrotingstechnische gevolgen voor het Rijk verbonden aan bovenstaande maatregelen. Extra uitvoeringslasten voor het Kadaster kunnen leiden tot hogere tarieven, zie ook hoofdstuk 7 van deze toelichting.

6. Uitvoering

6.1 Uitvoering door het Kadaster

Het Kadaster voert sinds 20 november 2023 de maatregelen uit met betrekking tot de afscherming bij waarschijnlijke dreiging, gelet op de maatschappelijke en politieke urgentie. Dit is aangekondigd in de kamerbrief van 9 november 2023.¹⁶ Sinds de uitspraak van de voorzieningenrechter¹⁷ is het Kadaster gestopt met het uitvoeren van de maatregel met betrekking tot het beperken van het ontsluiten op naam (zie paragraaf 2.3), waarmee ze sinds 20 november 2023 was begonnen. Deze maatregel wordt, maar dan in gewijzigde vorm, wederom uitgevoerd na inwerking-treding van dit besluit.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 171 en 32 761, nr. 16.

¹⁷ Rechtbank Amsterdam, 4 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3154.

De invoering en permanente uitvoering van dit besluit brengt een grote uitvoeringslast voor het Kadaster met zich mee. De uitvoeringslast komt te liggen bij het afschermen van personen en het verstrekken van informatie over afgeschermden personen. Aangezien de aantallen afgeschermden personen toe gaan nemen, zullen de verzoeken om informatie over afgeschermden personen ook toenemen. Dit zijn werkzaamheden die niet (volledig) geautomatiseerd kunnen worden en zorgvuldig uitgevoerd moeten worden. Daarom is het Kadaster hiervoor in hoge mate afhankelijk van deskundig en bevoegd personeel. Dit zal permanent leiden tot een hogere uitvoeringslast bij het Kadaster, waarbij de organisatiestructuur ook zal moeten worden aangepast. Daarnaast worden meer vragen van burgers en gebruikers bij de klantenservice van het Kadaster verwacht, waardoor daar mogelijk extra capaciteit voor nodig is. De hogere structurele kosten van het Kadaster moeten worden gedekt uit onder andere de tarieven die het Kadaster heeft. Dit besluit kan er dus toe leiden dat de tarieven van het Kadaster hoger worden.

Op voorhand is lastig aan te geven of en hoeveel extra verzoeken er gaan komen en of er dan voldoende personeel is. De aanpassing van het besluit vergt geen andere vaardigheden van het personeel dan die momenteel al worden gevraagd. Als de aanpassing extra verzoeken oplevert, maar binnen de perken blijft, dan zal de bemensing geen probleem zijn. Is het extra werk toch veel meer dan verwacht, dan zal het Kadaster in alle redelijkheid zoeken naar een oplossing.

Het behandelen van een verzoek tot afscherming duurt momenteel ongeveer 2 uur en kost per verzoek € 68. Het aantal afschermingsverzoeken per jaar is ongeveer 300. Dus in totaal € 40.800.

Het behandelen van een inlichtingenverzoek duurt momenteel ongeveer 1 uur en kost per verzoek € 66. Het aantal inlichtingenverzoeken per jaar is ongeveer 1.200. Dus in totaal € 79.200.

Deze indicatie is exclusief uren die nodig zijn om het APG-loket te bemensen en te garanderen dat het Kadaster altijd op tijd aan inlichtingenverzoeken kan voldoen.

Dit zijn dus getallen in de huidige situatie. Het is uiteraard niet bekend hoeveel extra afschermingsverzoeken en vervolgens inlichtingenverzoeken het gewijzigde Kadasterbesluit op zal leveren. Of de extra stijging van de kosten een eventuele tarievenstijging tot gevolg heeft, is op voorhand dan ook niet te beantwoorden.

Aangezien het in de toekomst niet meer nodig en niet meer mogelijk is om bij inlichtingenverzoeken vanuit het notariaat een doelbindingscheck uit te voeren (met oog op de geheimhoudingsplicht van de notaris, zie daarvoor paragraaf 9.3), scheelt dit ongeveer 5–10 minuten per inlichtingenverzoek. Dit is beperkt, omdat notarissen vaak alles al compleet aanleveren en de controle op doelbinding daardoor relatief weinig tijd kost. Iets meer dan de helft van de inlichtingenverzoeken komt nu van het notariaat.

6.2 Uitvoeringstoets

Het Kadaster heeft een uitvoeringstoets verricht op dit besluit en een verslag daarvan aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In algemene zin wijst het Kadaster erop dat dit besluit een beperking op het beginsel van openbaarheid van de openbare registers betreft en dat het besluit tot extra uitvoeringslasten zal leiden. Deze aspecten zijn meegewogen, de afweging is dat deze lasten en deze beperking van de openbaarheid noodzakelijk zijn ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die in de registers staan vermeld.

Een aantal punten van het Kadaster hebben geleid tot aanscherpingen in de toelichting. Zo is bijvoorbeeld expliciet in paragraaf 1.2 van de toelichting opgenomen dat onder professionele gebruiker wordt verstaan (iemand die handelt namens) een bedrijf of organisatie met een KvK-nummer. Naar aanleiding van een later gemaakte opmerking in het advies van de Raad van State is het begrip professionele gebruiker in artikel 1 met een begripsomschrijving opgenomen. Ook is met oog op de voorwaarde dat verzoeker zelf alle, redelijkerwijs te nemen, maatregelen genomen dient te hebben om de bekendheid van zijn of haar woonadres te beperken, aan de toelichting toegevoegd (in paragrafen 2.2.1 en 2.2.2) dat verzoeker zelf bij het verzoek om afscherming dient te verklaren dat verzoeker deze maatregelen getroffen heeft.

7. Financiële gevolgen

Uit de door het Kadaster uitgevoerde uitvoeringstoets blijkt dat de wijzigingen in dit besluit een aanzienlijke uitvoeringslast met zich brengen voor het Kadaster en haar stakeholders. De introductie van nieuwe categorieën afgeschermden personen leidt ertoe dat het aantal afschermingen en de daarmee samenhangende werkzaamheden door het Kadaster aanzienlijk kunnen toenemen. Dit betreft niet alleen de werkzaamheden in verband met het afschermen zelf, maar ook het verstrekken van afgeschermd informatie aan notarissen, deurwaarders en bestuursorganen die deze gegevens in het kader van hun wettelijke taakuitoefening nodig hebben.

Voor de stakeholders die – vanwege hun wettelijke taak – afgeschermd gegevens nodig hebben, zal dit leiden tot minder efficiënte, langer durende en duurdere informatieverstrekking.

Ten slotte zullen interne processen bij het Kadaster moeten worden ingericht en aangepast en zullen technische wijzigingen in systemen moeten worden geïmplementeerd.

8. Evaluatie

Dit besluit zal één jaar na inwerkingtreding van dit besluit worden geëvalueerd, met dien verstande dat de maatregel ten aanzien van het afschermen op verzoek na aangifte op grond van artikel 285 Strafrecht na drie jaar wordt geëvalueerd. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt van een evaluatie van vijf jaar na inwerkingtreding van regelgeving. Gelet op de vraag of de maatregelen voldoende doeltreffend zijn, is gekozen voor een evaluatietermijn van één jaar. Ook is gekozen voor een evaluatietermijn van één jaar om te beoordelen of in het kader van de uitvoering van het afschermen bij aangifte van bedreiging sprake is van de verwachte incidentele verstrekking of dat het toch blijkt te gaan om een structurele verstrekking van politiegegevens. Indien dat het geval blijkt te zijn volstaat het machtigingsbesluit op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet Politiegegevens niet meer als duurzame grondslag en zal de regering in het Besluit Politiegegevens een grondslag voor deze verstrekking opnemen.

Evaluatie van de maatregel ten aanzien van het afschermen op verzoek na aangifte op grond van artikel 285 Strafrecht is pas zinvol drie jaar na inwerkingtreding. Nadien wordt de doeltreffendheid van deze maatregelen meegenomen in het op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen door de minister vijfjaarlijks op te stellen verslag, die deze aan de Eerste en Tweede Kamer stuurt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster.

9. Advisering en consultatie

Het ontwerpbesluit is van 19 juni tot 16 juli 2024 via internet (www.internetconsultatie.nl) in consultatie gebracht. Daarop zijn 32 reacties ontvangen, waarvan 31 openbaar en 1 onderhandse reactie. De reacties zijn afkomstig van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR), het College voor de Rechten van de Mens, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB), belangen- en beroepsorganisaties en individuele burgers. De meeste individuele reacties zien toe op een aanvulling, aanscherping dan wel het onder de aandacht brengen van complimenten of juist zorgen omtrent het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Daarnaast heeft de Autoriteit Persoonsgegevens een advies uitgebracht. Hieronder wordt in paragraaf 9.1 een weergave gegeven van de reacties die in het kader van de internetconsultatie zijn ingebracht. In paragraaf 9.2 wordt vervolgens een appreciatie gegeven van de reacties op de internetconsultatie. In paragrafen 9.3 tot en met 9.5 wordt ingegaan op de reacties en adviezen van de VNG en de KNB, de AP en het ATR.

9.1 Weergave van de reacties in het kader van de internetconsultatie

Het ATR, het College voor de Rechten van de Mens, de VNG en de KNB hebben gewezen op aspecten die betrekking hebben op de uitvoering van de in de consultatieversie van het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen voor afscherming door het Kadaster. Het ATR zegt zorg te hebben over de wet- en regeldruk voortvloeiend uit de wijziging van het Kadasterbesluit, met name gelet op gemoeide duur van de procedure waarmee een aanvrager moet aantonen tot een bepaalde beroepsgroep te horen.

Andere gebruikers hebben onder andere via beroepsverenigingen gereageerd op de in de consultatieversie van het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen voor het beperken van het ontsluiten van gegevens in de registers van het Kadaster op naam. Zij geven aan dat zij begrip hebben voor het doel van het besluit om maatregelen te treffen die misbruik van gegevens uit de (openbare) registers van het Kadaster tegengaan. Door de voorgestelde wijziging verliezen zij ook toegang tot deze zoekingang, kunnen zijn werkzaamheden niet meer verrichten en worden zij en cliënten in hun belangen geschaad. Deze indieners en gebruikers wensen hun huidige toegangsmogelijkheden tot het zoeken op naam in de BRK te behouden. Hiervoor zijn -samengevat- de volgende argumenten aangedragen:

- Bepaalde beroepsgroepen wijzen op een wettelijke taak of maatschappelijke functie die zij door deze beperking niet meer goed kunnen uitoefenen.
- Het is niet altijd mogelijk om de benodigde gegevens op een andere wijze, bijvoorbeeld via de zoekingang op adres, te verkrijgen. Zoeken op object is in veel gevallen niet toereikend. Bovendien kunnen de gegevens niet altijd via de eigenaar van de onroerende zaak worden achterhaald. Dit belemmert het werk van deze beroepsgroepen en zorgt voor onaanvaardbaar risico op fouten.
- Als er alternatieve mogelijkheden zijn om gegevens op te vragen kosten die vaak meer tijd en financiële middelen.
- Het is voor gebruikers onduidelijk waarom bepaalde beroepsgroepen wel toegang houden tot de zoekingang op naam terwijl andere beroepsgroepen met vergelijkbare werkzaamheden en maatschappelijke functie deze toegang wordt ontzegd.
- Door de ene beroepsgroep wel toegang te geven en een andere beroepsgroep niet, ontstaat een ongelijk speelveld met nadelige maatschappelijke gevolgen.

De reacties en adviezen hebben op onderdelen geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Onderstaand wordt een appreciatie gegeven van de opmerkingen en suggesties die aan bod zijn gekomen in de reacties.

De reacties die betrekking hebben op de maatregelen voor verdere verruiming van de afschermingsmogelijkheden hebben niet geleid tot aanpassingen van het ontwerpbesluit ten aanzien van de consultatieversie. Voor de afscherming bij waarschijnlijke dreiging is aansluiting gezocht bij de convenanten-aanpak, zoals door de Kamer van Koophandel wordt gehanteerd. Voor de afschermen op verzoek bij bedreiging is aangesloten bij het stelsel Bewaken en Beveiligen van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De reacties met betrekking tot de invoering van een verstrekkingbeperking op persoonsgegevens via ontsluiting op naam in de registers van het Kadaster hebben wel geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Belangrijkste reden van bezwaar tegen de beperking van zoeken op naam tot deze specifieke groepen gebruikers is, dat de partijen die hebben gereageerd van mening zijn dat ook zij uit hoofde van taak of beroep toegang tot zoeken op naam nodig hebben. Dit niet alleen vanwege een effectieve uitvoering van hun taak of beroep, maar ook omdat bijvoorbeeld de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Faillissementswet of de Sanctiewet daarom vraagt of vanwege de maatschappelijke betekenis van hun werkzaamheden.

Het punt dat ook andere partijen dan de in het ontwerpbesluit genoemde specifieke groepen de zoekingang op naam nodig hebben, is voorgelegd bij onder andere de ministeries van JenV, BZ (Sanctiewet) en Financiën en de AFM en de DNB. Zij gaven aan zich te herkennen in de reacties van partijen als zakelijke rechtsbijstand-juristen, particuliere onderzoeksbureaus en hypotheekverstrekkers. De conclusie is daarom dat door partijen die bezwaar hebben tegen inperking van de zoekingang op naam tot de in het ontwerpbesluit genoemd groepen, terecht wordt aangedrongen op behoud van toegang tot de zoekingang op naam voor andere groepen.

Hierop is bezien en met het Kadaster besproken of het mogelijk is te komen tot uitbreiding van de groepen professionele gebruikers die toegang krijgen tot de zoekingang op naam. Daaruit is gebleken dat het niet goed uitvoerbaar en juridisch lastig is om een duidelijke grens te trekken. Daarbij bestaat het risico dat een nieuwe afbakening van groepen zal leiden tot hernieuwde discussie en mogelijk wederom een rechtszaak zoals eerder aangespannen door een particulier onderzoeksbureau.

Tenslotte blijken sommige voor uitbreiding in aanmerking komende beroepsgroepen, zoals bijvoorbeeld financiële dienstverleners, moeilijk af te bakenen. Bijvoorbeeld omdat sluitende definities van beroepsgroepen niet zijn te maken of omdat het aan een register of lijst ontbreekt waarin kan worden nageslagen of een partij wel tot een beroepsgroep behoort.

Dit alles overwegende is besloten het ontwerpbesluit ten dele aan te passen.

De maatregel gericht op verruiming van de mogelijkheden tot het afschermen van natuurlijke personen vanwege daadwerkelijke bedreiging dan wel waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening wordt onverkort voortgezet. De maatregel gericht op het beperken van zoeken op naam tot enkel de specifieke, in het ontwerp besluit genoemde groepen professionele gebruikers wordt aangepast. Zoeken op naam

wordt niet meer beperkt tot de in het ontwerpbesluit genoemde groepen professionele gebruikers, maar alle professionele gebruikers, waarvoor de zoekmogelijkheid «zoeken op object» niet volstaat, mogen blijven zoeken op naam.

Hiermee wordt het aantal groepen dat kan zoeken op naam aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van het ontwerpbesluit. Dat is – los van de hierboven genoemde redenen – ook inhoudelijk te verdedigen omdat de kans op misbruik van de zoekingang op naam inmiddels ook is verkleind door succesvolle invoering van inloggen met eHerkenning bij de zoekingang op naam en het invoeren van logging en monitoring van gebruikers. Per 1 juli 2024 is inloggen met e-herkenning bij het Kadaster verplicht om toegang te krijgen tot elektronische dienstverlening waarvoor een betrouwbaarheidsniveau «substantieel» (of hoger) geldt, waaronder het zoeken op naam. Zoeken onder een valse identiteit, waarover RTL Nieuws berichtte in augustus 2023, is met eHerkenning dus niet meer mogelijk.

9.3 De Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De VNG en de KNB uiten kritiek op de huidige werkwijze omtrent het Afgeschermd Persoonsgegevens-loket (hierna: APG-loket) van het Kadaster. Notarissen, deurwaarders en bestuursorganen hebben voor een goede uitvoering van hun wettelijke taken soms toegang nodig tot persoonsgegevens van personen die op grond van artikel 37a van het Kadasterbesluit zijn afgeschermd. Om toegang tot deze persoonsgegevens te verkrijgen moet een aanvraag worden ingediend bij het APG-loket van het Kadaster, waarna het Kadaster toetst of de aangevraagde persoonsgegevens inderdaad noodzakelijk zijn in het kader een wettelijke taak van de aanvrager.

Deze toets door het Kadaster is de beoogde werkwijze geweest bij een voorgaande wijziging van het Kadasterbesluit¹⁸, waarmee het mogelijk is geworden om persoonsgegevens van personen af te schermen die onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen.

Het onderhavige besluit introduceert niet het APG-loket, en ook is er geen wijziging van dat beleid beoogt met dit besluit. Dit besluit regelt twee nieuwe gronden (naast het stelsel Bewaken en Beveiligen) voor het op verzoek kunnen afschermen van persoonsgegevens van personen. Het aantal noodzakelijke bevestigingen van het APG-loket door notarissen, deurwaarders en bestuursorganen zal dus toenemen.

De VNG en de KNB geven aan dat zij de huidige vorm van de toets door het Kadaster als onwenselijk ervaren. De VNG geeft aan dat een overheidsorganisatie eigenlijk in alle gevallen de juiste doelbinding kan aantonen, en dat een aanvraag via het APG-loket daardoor een onnodige procedure zou zijn voor hun achterban. De afweging of toegang noodzakelijk is kan beter bij een daartoe (vanwege diens taken) geautoriseerde gemeenteambtenaar zelf liggen, en de beveiliging daaromtrent zou met eHerkenning in combinatie met logging door de gemeente zelf gewaarborgd kunnen worden. De aanvragen via het APG-loket zouden daardoor onnodig geld en tijd kosten. Daarnaast heeft de VNG data-gerelateerde opmerkingen: zo worden er gegevens afgeschermd (BRK-adres) die niet afgeschermd zouden behoeven te worden. Ten slotte zorgt de werkwijze met het APG-loket ervoor dat de gemeenteambtenaar handmatig afgeschermd gegevens moet overtypen, hetgeen zowel foutgevoeligheden als privacygevoeligheden in de hand werkt.

¹⁸ Stb. 2018, 456

De KNB geeft aan dat hun achterban nadeel ondervindt van de gebondenheid aan de openingstijden van het Kadaster en de afhandelingsstijd van een aanvraag in het APG-loket. Ook geeft de KNB aan dat de bevraging in het APG-loket kan wringen met de geheimhoudingsplicht van de notaris, dat de toegang tot de gegevens omwille van «wettelijke taken» te beperkt is omdat notarissen ook toegang nodig hebben voor taken die niet direct in de wet zijn geregeld, en vraagt of ook medewerkers van een notariskantoor toegang mogen verzoeken en waar dat is bepaald. Ten slotte geeft de KNB aan dat in het kader van de transactie van één bepaald perceel minimaal drie keer (bij de eerste recherche, de herrecherche en de narecherche) een aanvraag dient te worden gedaan bij het APG-loket, en verzoekt of die herhaalde raadpleging zou kunnen plaatsvinden zonder opnieuw het aanvraagproces te hoeven doorlopen.

De Raad van State heeft in haar advies erop gewezen dat er inderdaad sprake is van strijd met de geheimhoudingsplicht van de notaris, wanneer het Kadaster in het kader van de toets van het APG-loket vraagt naar de aard van de werkzaamheden van de notaris, waarvoor hij de toegang nodig heeft. Om dit op te lossen en toch de toets van het APG-loket in stand te houden is een beleidswijziging doorgevoerd: het Kadaster zal voortaan niet vragen naar de aard van de werkzaamheden van de notaris en de notaris kan volstaan met aangeven dat de toegang nodig is in het kader van een wettelijke taak.

Het Kadaster geeft aan een duidelijke toegevoegde waarde te zien in de controlefunctie die het Kadaster uitoefent bij de bevragingen in het APG-loket en dat wordt onderschreven. Het betreft een uiterst gevoelig onderwerp, het gaat om toegang tot persoonsgegevens van personen die met een aangetoonde reden zijn afgeschermd.

De zorgen van de VNG en de KNB worden erkend, maar het is niet opportuun om in het kader van dit besluit beleidswijzigingen met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan bestuursorganen, deurwaarders en notarissen van personen die afgeschermd zijn via het APG-loket door te voeren, mede omdat het APG-loket een bestaand loket is, waarvan de werkwijze niet met dit besluit is geïntroduceerd. Wijzing van beleid en regelgeving hieromtrent vergt nader onderzoek en daarna een zorgvuldige algemene afweging, welke gezien de terugwerkende kracht van een onderdeel van dit besluit niet genomen kan worden in het kader van voorliggend besluit.

Zoals in de inleiding van deze toelichting is aangegeven: de aanleiding voor dit besluit is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen personen, met name in bepaalde beroepsgroepen, en de wens om mogelijk misbruik van persoonsgegevens uit de registers van het Kadaster verder tegen te gaan. Dit is een dringende maatschappelijke behoefte, en de afweging is dat dit niet langer dient te wachten op nieuwe beleidsafwegingen omtrent werkwijze via het APG-loket.

Intussen zal de minister het gesprek met de VNG, KNB en het Kadaster over het APG-loket voortzetten en onderzoeken of en op welke wijze de werkwijze verbeterd zou kunnen worden in de toekomst.

9.4 Advies en appreciatie reactie Autoriteit Persoonsgegevens

Tijdens de consultatieperiode is het ontwerpbesluit tevens voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). De AP heeft in een schriftelijk advies op een aantal punten inbreng geleverd. De AP heeft in haar advies aangegeven dat het ontwerpbesluit enkele schadelijke neveneffecten van de openbaarheid van het Kadaster mitigeert. De AP verzoekt daarnaast om een actuele visie op de openbaarheid van het Kadaster in algemene zin. Dit gaat verder dan de wijziging van het Kadasterbesluit behelst en zal worden meegenomen bij de verdere

beleidsvorming rondom de openbare registers van het Kadaster. Ook stelt de AP dat de Kadasterwet niet toereikend is om door middel van ontsluiting op naam gegevens te verstrekken aan journalisten. Volgens de AP valt niet in te zien hoe journalistieke activiteiten, hoezeer ook van maatschappelijk belang, ten dienste kunnen staan van rechtszekerheid in het rechtsverkeer en economisch verkeer ten aanzien van registergoederen. Volgens de AP geldt dit evenzeer voor de overige doelen van het Kadaster in artikel 2a Kadasterwet. Als maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht dat journalisten op naam kunnen zoeken in het Kadaster, dan zal volgens de AP een extra doel moeten worden opgenomen in artikel 2a Kadasterwet.

Gegevens uit de openbare registers kunnen vertrekt worden, mits de verstrekking plaatsvindt binnen de doelstellingen van artikel 2a van de Kadasterwet. Het kabinet is van mening dat journalisten binnen de doelstellingen gebruikmaken van de zoekingang op naam. Zij vervullen immers een rol die cruciaal is voor de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen, aangezien zij bijvoorbeeld misstanden aan het licht kunnen brengen en kunnen zorgen voor meer transparantie. De reactie van het AP is bovendien vooral ingegeven door privacy argumenten. De huidige voorliggende maatregelen zijn echter bedoeld om de veiligheid van individuen te vergroten door de kans op misbruik verder te minimaliseren. Aan de wens van de AP is al tegemoetgekomen door de beperkingen die zijn gesteld aan de ontsluiting op naam van de gegevens in de openbare registers van het Kadaster, de verruiming van de afschermingsmogelijkheden waarin dit besluit voorziet de uitbreiding van logging en monitoring door het Kadaster. De punten van de AP waren daarom geen aanleiding om het ontwerpbesluit te wijzigen.

9.5 Advies en appreciatie reactie Adviescollege toetsing regeldruk

Het ATR adviseert het besluit vast te stellen, nadat met de adviespunten uit haar advies rekening is gehouden.

Het ATR merkt op dat het lasten zou kunnen besparen als een aanvrager voor het zoeken op naam slechts eenmalig hoeft aan te tonen dat diegene tot een bepaalde beroepsgroep behoort, in plaats van meermalig. Echter, omdat het besluit naar aanleiding van de consultatiereacties is gewijzigd, is dit punt niet langer relevant. Het zoeken op naam is in dit besluit niet langer beperkt tot specifieke beroepsgroepen, maar tot (alle) professionele gebruikers waarbij het zoeken op object niet volstaat. Er is dus niet langer sprake van dat een verzoeker moet aantonen dat diegene tot een bepaalde beroepsgroep behoort in het kader van het zoeken op naam. Hetzelfde geldt voor de volgende opmerking van het ATR uit het advies met betrekking tot verzoeken tot zoeken op naam van gebruikers die geen lid zijn van een beroeps- of brancheorganisatie, en de reactietermijn van het Kadaster van maximaal vijftien dagen die daarvoor was opgenomen. Dit betrof de consultatieversie van het besluit en is nu niet meer aan de orde. Ook die gebruiker, mits het een professionele gebruiker is met een KvK-nummer, kan zoeken op naam als dat noodzakelijk is voor zijn werkzaamheden en als zoeken op object niet volstaat.

Ook wijst het ATR nog op de samenhang met het Handelsregister, waar vergelijkbare vormen van afscherming zijn geregeld, en of de samenhang niet leidt tot extra regeldruk die voorkomen zou kunnen worden.

Er is in de voorbereiding van dit besluit gelet op de regeling met betrekking tot het Handelsregister en geleerd van de ervaringen van de Kamer van Koophandel, maar de BRK en het Handelsregister zijn twee verschillende registers met verschillende doelen. Het blijven dus specifieke afwegingen binnen verschillende kaders.

Ten slotte vraagt het ATR nog om het kwantificeren van de regeldruk met betrekking tot de (extra) handelingen bij het zoeken op naam en bij

verzoeken om afscherming. Ten aanzien van het zoeken op naam: ook hier geldt dat dit punt niet langer aan de orde is bij het besluit in huidige vorm.

Daarnaast was het niet mogelijk om een goede inschatting te maken van het te verwachten aantal aanvragen om afscherming van gegevens. Er zal in overleg met politie en Kadaster worden gewerkt aan een zo lastenluw mogelijk proces voor alle betrokkenen, waaronder de verzoeker.

10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt gedeeltelijk in werking met ingang van de dag na publicatie. Dat onderdeel, te weten het onderdeel met betrekking tot het afschermen van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging, werkt daarbij terug tot en met 20 november 2023. Het deel met betrekking tot het afschermen van persoonsgegevens bij bedreiging en het deel dat betrekking heeft op de beperking van de zoekingang op naam treedt in werking op 1 januari 2027. Er is afgeweken van de vaste veranderingsmomenten (voor wat betreft het eerstgenoemde onderdeel van het besluit) en de minimuminvoeringstermijn (voor wat betreft alle onderdelen) gezien de urgentie van het inperken hiervan, zoals toegelicht in de inleiding van deze toelichting. Gelet op de brede doelgroep van personen wiens gegevens geregistreerd staan in de registraties van het Kadaster worden hiermee potentiële publieke en private nadelen voorkomen. Voor een verder toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van deze toelichting.

11. Caribisch Nederland

Voor de kadastrale functie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt de Kadasterwet BES. Aanpassen van deze kadasterregelgeving is op dit moment niet passend. De digitalisering in Caribisch Nederland is minder ver doorgevoerd dan in Nederland. Het doen van digitale inzage (zoals in Nederland via BRK-inzage) is op de eilanden niet mogelijk voor eenieder, ook niet aan de balie. Alleen overheidsorganen kunnen digitaal inzage nemen in de kadastrale registraties, voor die gegevens die zij nodig hebben voor de vervulling van hun taken. Verder beperken van de gebruikers die kunnen ontsluiten op naam is daarom niet aan de orde.

Wat betreft het afschermen van personen is er op grond van artikel 81 van de Kadasterwet BES de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (gelijkend aan artikel 107b van de Kadasterwet) maatregelen te treffen voor het afschermen van persoonsgegevens. Hier is nog geen invulling aan gegeven, noch zijn er geluiden dat dit op de eilanden gewenst is. Het beeld is dat het niet passend is om voor de BES-eilanden ook met afschermingsmaatregelen te komen naar aanleiding van de Nederlandse situatie. Dit wordt nog wel in afstemming met de eilanden nader onderzocht en als dit proportioneel is en uitvoeringstechnisch mogelijk is, dan wordt dit nader geregeld.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Er wordt een begripsomschrijving ingevoegd in artikel 1 voor het begrip «professionele gebruiker». Zie voor een toelichting hierover paragraaf 1.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel regelt de afscherming van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening. Daarvoor is aan het bestaande artikel 37a van het Kadasterbesluit, dat al afscherming van persoonsgegevens mogelijk maakt voor personen die in het stelsel Bewaken en Beveiligen zitten, met het eerste lid een artikellid toegevoegd dat deze afschermingsbevoegdheid voor het Kadaster mogelijk maakt. Voor een inhoudelijke toelichting op deze afschermingsbevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2 van deze toelichting.

Met het tweede lid is het mogelijk gemaakt dat de termijn voor afscherming op verzoek van de betrokkene verlengd kan worden, zolang aan de voorwaarden voor de afscherming wordt voldaan.

Met het derde lid is mogelijk gemaakt dat ook bij deze afscherming het voor notarissen, deurwaarders en bestuursorganen mogelijk blijft om persoonsgegevens van afgeschermden personen op te vragen wanneer zij dat nodig voor de uitoefening van hun wettelijke taak. Met dit lid is tevens de zinsnede «op aanvraag» toegevoegd aan de mogelijkheid voor notarissen, deurwaarders en bestuursorganen om afgeschermden persoonsgegevens op te vragen. Voor een inhoudelijke toelichting hierop, wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3 van deze toelichting.

In zowel onderdeel B als onderdeel C wordt artikel 37a van het Kadasterbesluit gewijzigd. De wijziging van artikel 37a is in twee onderdelen opgesplitst om mogelijk te maken dat er terugwerkende kracht kan worden verleend aan onderdeel B en onderdeel C later in werking kan treden.

Artikel I, onderdeel C

In het eerste lid van dit onderdeel is de duur van afscherming van personen die onder het stelsel beveiligen en bewaken vallen en die om afscherming van hun gegevens verzoeken, aangepast van vijf tot drie jaar. Voor een inhoudelijke toelichting hierop, wordt verwezen naar paragraaf 2.2.4 van deze toelichting.

De overige leden van dit onderdeel regelen de afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging. Daarvoor is aan het bestaande artikel 37a van het Kadasterbesluit met het tweede lid een artikellid toegevoegd dat deze afschermingsbevoegdheid voor het Kadaster mogelijk maakt. Artikel 37a bevat op het moment van inwerkingtreding van dit onderdeel al de bevoegdheid voor het Kadaster om persoonsgegevens af te schermen van personen in het stelsel Bewaken en Beveiligen en van personen die te maken hebben met een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening. Voor een inhoudelijke toelichting op deze afschermingsbevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.

Met het derde lid is het mogelijk gemaakt dat de termijn voor afscherming op verzoek van de betrokkene verlengd kan worden, zolang aan de voorwaarden voor de afscherming wordt voldaan.

Met het vierde lid is mogelijk gemaakt dat ook bij deze afscherming het voor notarissen, deurwaarders en bestuursorganen mogelijk blijft om persoonsgegevens van afgeschermden personen op te vragen wanneer zij dat nodig voor de uitoefening van hun wettelijke taak.

Artikel I, onderdeel D

Met dit onderdeel is na artikel 37a het nieuwe artikel 37b ingevoegd. Met dit artikel is de beperking van de verstrekking van persoonsgegevens via de ontsluiting op naam geregeld. Voor een inhoudelijke toelichting hierop, wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze toelichting.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan