

Kenmerk	W04.25.00375/I
Datum aanhangig	24 december 2025
Datum vastgesteld	18 maart 2026
Datum advies	18 maart 2026
Datum publicatie	23 maart 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002960, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Kadasterbesluit in verband met een verstrekkingbeperking op persoonsgegevens via ontsluiting op naam en het stellen van regels voor het afschermen van persoonsgegevens, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit biedt aan twee groepen de mogelijkheid om hun persoonsgegevens in het kadaster te laten afschermen: personen tegen wie een 'waarschijnlijke dreiging' bestaat en personen tegen wie een 'concrete bedreiging' bestaat. Daarnaast beperkt het ontwerpbesluit de mogelijkheid om in het kadaster te zoeken op naam. Dit blijft uitsluitend mogelijk voor professionele gebruikers op voorwaarde dat zoeken op de kadastrale aanduiding niet afdoende is. De regering beoogt met de maatregelen van dit ontwerpbesluit te voorkomen dat persoonsgegevens uit openbare registers worden misbruikt voor intimidatie, bedreiging of 'doxing'.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het toegenomen risico op misbruik van persoonsgegevens uit de registers vraagt om een nieuwe afweging in het spanningsveld tussen de openbaarheid van registers en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zij maakt over de juridische uitwerking van het ontwerpbesluit de volgende opmerkingen.

De Afdeling merkt op dat het Kadaster met de voorgestelde maatregelen openbaar gezag uitoefent, waartegen rechtsbescherming openstaat aan de hand van Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

Ook merkt de Afdeling op dat het ontwerpbesluit strijdig is met de geheimhoudingsplicht van notarissen, omdat het voorziet in een uitzondering op deze geheimhoudingsplicht. Zij merkt op dat dergelijke uitzonderingen uitsluitend zijn toegestaan op grond van een wet in formele zin.

De Afdeling maakt verder een opmerking over de wijze waarop de politie zal worden

gemachtigd om informatie over aangiftes te delen met het Kadaster. Die machtiging zal, anders dan de toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt, niet bij ministerieel besluit kunnen plaatsvinden, maar alleen bij algemene maatregel van bestuur. De Afdeling merkt in dit verband ook op dat nader moet worden toegelicht hoe deze informatieverstrekking zich verhoudt tot de Algemene verordening gegevensbescherming en de Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging.

Voorts merkt de Afdeling op dat de toelichting niet voldoende duidelijk is over de uitvoerbaarheid en financiële gevolgen van het ontwerpbesluit. Zo vermeldt de toelichting dat het ontwerpbesluit een grote uitvoeringslast met zich meebrengt, maar blijft onduidelijk welke structurele kosten daarmee gepaard gaan en of er voldoende en deskundig personeel beschikbaar is. De Afdeling merkt ook op dat de evaluatietermijn en de wijze van evalueren nader moeten worden toegelicht.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond

Als informatie nodig is over de rechtstoestand van een registergoed, zoals wie eigenaar is van een onroerende zaak, kunnen de 'openbare registers' worden geraadpleegd. (zie noot 1) De basisregistratie kadaster ontsluit deze registers door middel van de mogelijkheid om te zoeken op kadastrale aanduiding of op naam van een eigenaar of beperkt gerechtigde. (zie noot 2)

Als uitgangspunt geldt dat de registers openbaar zijn, omdat dit in het belang van het rechtsverkeer, economisch verkeer, en bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen is. (zie noot 3) Tegelijkertijd moet de persoonlijke levenssfeer van personen die in de registers staan worden beschermd. (zie noot 4) Volgens de regering bestaat namelijk het risico dat via de openbare registers toegang wordt verkregen tot persoonsgegevens waarvan misbruik wordt gemaakt. Het belang van deze bescherming neemt volgens de regering toe door (onder meer) de toename van het aantal bedreigingen, intimidaties en agressie tegen personen. (zie noot 5)

De regering beoogt met dit ontwerpbesluit te voorkomen dat persoonsgegevens uit openbare registers worden misbruikt voor intimidatie, bedreiging of 'doxing'. (zie noot 6) Dit ontwerpbesluit kan daarom worden begrepen tegen de achtergrond van het spanningsveld tussen enerzijds de openbaarheid van de registers en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. (zie noot 7) De regering stelt in dit licht (onder meer) de volgende drie nieuwe uitzonderingen voor op het uitgangspunt van de openbaarheid van de registers.

De eerste twee voorgestelde maatregelen betreffen nieuwe groepen van wie persoonsgegevens worden afgeschermd: personen van bepaalde beroepsgroepen tegen wie een 'waarschijnlijke dreiging' bestaat en personen tegen wie een 'concrete bedreiging' bestaat. Eerstgenoemde maatregel (afscherming bij 'waarschijnlijke dreiging') wordt al uitgevoerd sinds 20 november 2023. Dit gebeurt zonder wettelijke grondslag vanwege de maatschappelijke en politieke urgentie. Het ontwerpbesluit moet met terugwerkende kracht in die grondslag voorzien. (zie noot 8)

Ten derde wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot het ontvangen van persoonsgegevens via ontsluiting op naam in de registers te beperken (zoeken op naam). Het zoeken op naam blijft alleen mogelijk voor professionele gebruikers en op voorwaarde dat de verstrekking op kadastrale aanduiding niet afdoende is. Ook deze maatregel is per 20 november 2023 al

uitgevoerd. In 2024 is de uitvoering stopgezet vanwege een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het al op voorhand uitvoering geven aan een maatregel die nog niet is uitgewerkt in wetgeving niet mogelijk is. (zie noot 9)

2. Juridische beoordeling

De Afdeling beoordeelt dit ontwerpbesluit tegen de achtergrond van het spanningsveld tussen de openbaarheid van registers en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zij onderkent dat het toegenomen risico op misbruik van persoonsgegevens uit de registers vraagt om een nieuwe afweging binnen dit spanningsveld. Daarbij moet uiteraard worden bedacht dat er meerdere registers van overheidswege met persoonsgegevens of tot personen herleidbare gegevens zijn en dit ontwerpbesluit niet alle risico's op misbruik kan adresseren. De Afdeling merkt over de juridische uitwerking van de voorgestelde maatregelen het volgende op.

2.1. Openbaar gezag

De toelichting vermeldt dat de Dienst van het kadaster en openbare registers (hierna: het Kadaster) bij de afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging geen afwegingsruimte heeft. Daarom is volgens de regering slechts sprake van een feitelijke handeling, en is er geen sprake van een Awb-besluit. (zie noot 10)

De Afdeling merkt op dat het Kadaster openbaar gezag uitoefent bij het toepassen van de maatregelen uit het ontwerpbesluit. (zie noot 11) 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, (zie noot 12) met het eenzijdige rechtsgevolg dat de persoonsgegevens van de verzoeker wel of niet voor drie jaar worden afgeschermd. (zie noot 13) Dit betekent dat er sprake is van een Awb-besluit, waartegen rechtsbescherming openstaat op grond van de Awb.

Ook bij de andere voorgestelde maatregelen van dit ontwerpbesluit is sprake van het uitoefenen van openbaar gezag. (zie noot 14) In dit verband wijst de Afdeling ook op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam. Daarin wordt overwogen dat wanneer het Kadaster iemand weigert om te 'zoeken op naam', dit een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het rechtsgevolg van zo'n weigering is dat de betrokkene in zijn bevoegdheden tot zoeken wordt beperkt, zo motiveert de voorzieningenrechter dit oordeel. (zie noot 15)

De Afdeling adviseert de toelichting in verband hiermee aan te passen.

2.2. Geheimhoudingsplicht van de notaris

Ingevolge het ontwerpbesluit kunnen bestuursorganen, deurwaarders en notarissen toegang krijgen tot afgeschermd persoonsgegevens in het Kadaster, indien zij die gegevens nodig hebben voor de uitoefening van een wettelijke taak. Wel zullen zij daartoe eerst een verzoek moeten indienen bij het Kadaster, waarin zij specificeren om welke wettelijke taak het gaat en welke persoonsgegevens zij daarvoor nodig hebben. (zie noot 16)

Dit onderdeel van het ontwerpbesluit is in strijd met de geheimhoudingsplicht van het notarisambt. Het ontwerpbesluit voorziet namelijk in een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van het notarisambt, omdat het een notaris verplicht om aan het Kadaster bij de aanvraag mede te delen voor welke doeleinden informatie wordt opgevraagd uit de openbare registers. De Afdeling wijst erop dat uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet op het notarisambt slechts zijn toegestaan op

basis van een wet in formele zin. (zie noot 17)

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen in die zin dat notarissen toegang hebben tot persoonsgegevens in de openbare registers met eerbiediging van de geheimhoudingsplicht.

2.3. Verwerking persoonsgegevens bij afscherming concrete bedreiging

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk persoonsgegevens af te schermen van personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging. (zie noot 18) Hiervoor is het noodzakelijk dat het Kadaster van een aangifte op de hoogte is. Volgens de toelichting verstrekt de politie de desbetreffende gegevens aan het Kadaster, en zal de minister van Justitie en Veiligheid hiervoor een machtigingsbesluit nemen op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet politiegegevens (Wpg). (zie noot 19)

Anders dan de toelichting suggereert, biedt de genoemde bepaling uit de Wpg geen grondslag voor een algemeen besluit waarmee de politie in bepaalde categorieën van gevallen wordt gemachtigd om politiegegevens te verstrekken. De minister van Justitie en Veiligheid kan alleen 'in bijzondere gevallen' toestemming of opdracht geven tot het verstrekken van politiegegevens. Een dergelijk besluit heeft met andere woorden een incidenteel karakter. (zie noot 20) Wil de regering, zoals uit de toelichting kan worden opgemaakt, een categorische grondslag voor gegevensverstrekking creëren, dan vereist dit ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Wpg een algemene maatregel van bestuur. (zie noot 21) De toelichting moet hierop worden aangepast.

De verwerking van persoonsgegevens (waaronder de aangifte) door de politie valt onder de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. (zie noot 22) Wanneer de politie informatie verstrekt aan het Kadaster en het Kadaster persoonsgegevens verwerkt over de aangifte, is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. De Afdeling begrijpt het zo dat het Kadaster slechts het gegeven nodig heeft óf aangifte is gedaan, en niet de beschikking krijgt over de aangifte zelf. Deze gegevens lijkt het Kadaster immers niet nodig te hebben. Mocht dit anders liggen, dan rijst de vraag of sprake is van strafrechtelijke gegevens in de zin van gegevens over min of meer gegronde verdenkingen, die vanwege de bijzondere gevoeligheid een ander beschermingsregime kennen. (zie noot 23)

Voor de gegevensverwerking moet daarnaast een grondslag worden aangewezen. De toelichting bij het ontwerpbesluit hinkt wat dit betreft op twee gedachten. (zie noot 24) Enerzijds kan daaruit worden opgemaakt dat de gegevensverwerking is toegestaan met het oog op de uitvoering van een wettelijke taak. (zie noot 25) Anderzijds verwijst de toelichting naar het feit dat degene die om afscherming verzoekt, ermee heeft ingestemd dat gegevens over zijn aangifte worden verwerkt. (zie noot 26) De Afdeling acht het wenselijk hierover een eenduidige, gemotiveerde keuze te maken.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen. Zij adviseert daarnaast de verstrekking van politiegegevens te regelen in het Besluit politiegegevens.

2.4. Professionele gebruikers

Het ontwerpbesluit bepaalt dat de mogelijkheid om persoonsgegevens in de openbare registers te raadplegen via de ontsluiting op naam uitsluitend openstaat voor professionele gebruikers. Volgens de toelichting wordt daarmee bedoeld '(iemand die handelt namens) een bedrijf of organisatie met een KvK-nummer'. (zie noot 27)

De Afdeling merkt op dat in het kader van de duidelijkheid, eenvoudigheid en bestendigheid

van regelgeving de definitie van ‘professionele gebruiker’ moet worden geregeld in de tekst van het ontwerpbesluit. (zie noot 28)

De Afdeling adviseert de definitie van ‘professionele gebruiker’ op te nemen in de tekst van het ontwerpbesluit.

3. Uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en evaluatie

Volgens de uitvoeringstoets van het Kadaster zullen de voorgestelde maatregelen een aanzienlijke uitvoeringslast met zich meebrengen. De precieze impact is op dit moment nog niet duidelijk. In de toelichting erkent de regering de grote uitvoeringslast als gevolg van dit ontwerpbesluit. Volgens de regering is het Kadaster voor de uitvoering van dit ontwerpbesluit in hoge mate afhankelijk van deskundig en bevoegd personeel. Ook zal het Kadaster te maken krijgen met hogere structurele kosten die uit onder andere de tarieven moeten worden gedekt. (zie noot 29)

De Afdeling acht deze toelichting niet voldoende. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of het Kadaster beschikt over voldoende en deskundig personeel. Als dat niet het geval is, is het de vraag in hoeverre het in de rede ligt dat dergelijk personeel ondanks tekorten op de arbeidsmarkt geworven kan worden. Ook ontbreekt een indicatie van de verwachte stijging in structurele kosten en de daarmee gepaard gaande wijziging in tarieven. (zie noot 30)

Voorts wijst de Afdeling op de verhouding tussen de uitvoerbaarheid en de evaluatietermijn van één jaar. Zij merkt op dat de evaluatietermijn van één jaar slechts resultaten kan opleveren over de effecten en doeltreffendheid als de voorgestelde maatregelen direct na inwerkingtreding daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. Verder merkt de Afdeling op dat het niet duidelijk is waarom de regering afwijkt van het uitgangspunt van de evaluatietermijn van vijf jaar en kiest voor een evaluatietermijn van één jaar. Ook is niet duidelijk aan de hand van welke evaluatiemethode en -criteria de evaluatie gaat plaatsvinden. (zie noot 31)

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Voetnoten

(1) Artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek.

(2) Artikel 48, eerste lid, onder b, van de Kadasterwet.

(3) Artikel 2a, onder a, Kadasterwet. Zie ook de nota van toelichting, paragraaf 4.1 ‘Kadasterwet’.

(4) Zie artikel 47 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming; Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 47. Zie ook artikel 107b van de Kadasterwet.

(5) Nota van toelichting, paragraaf 1.2 ‘Achtergrond’. Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36171, nrs. 15-17.

(6) Nota van toelichting, paragraaf 1. ‘Inleiding’.

(7) Zie ook nota van toelichting, paragraaf 4.2 ‘Privacyaspecten’.

- (8) Zie de nota van toelichting, paragraaf 2.3 'Invoeringstermijn'.
- (9) Rechtbank Amsterdam 4 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3154. Zie ook de nota van toelichting, paragraaf 2.3 'Invoeringstermijn'.
- (10) Zie de nota van toelichting, paragraaf 2.2.1 'Afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging'.
- (11) Zie bijvoorbeeld voorgesteld artikel 37a, tweede lid, van het ontwerpbesluit.
- (12) Ingevolge voorgesteld artikel 37a, tweede lid onder a en b, Kadasterbesluit moet sprake zijn van een aangifte niet ouder dan een jaar; en de verzoeker of andere betrokkene moet zelf maatregelen hebben genomen om de bekendheid van de af te schermen persoonsgegevens te beperken.
- (13) Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 107b van de Kadasterwet: Kamerstukken II 1998/99, 26410, nr. 3.
- (14) Dit betreft de afscherming van persoonsgegevens bij waarschijnlijke dreiging ingevolge voorgesteld artikel 37a, derde lid; de uitzonderingsmogelijkheid op de afschermingsmaatregelen ingevolge voorgesteld artikel 37a, vijfde lid; de beperking van het zoeken op naam ingevolge voorgesteld artikel 37b.
- (15) Rechtbank Amsterdam 4 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3154, onder 11 en 12.
- (16) Artikel I, onder A, derde lid, en artikel I, onder B, vierde lid, van het ontwerpbesluit.
- (17) Artikel 22, eerste lid, Wet op het notarisambt.
- (18) Bedreiging als bedoeld in artikel 285 Wetboek van Strafrecht. Zie artikel I, onder B, ontwerpbesluit.
- (19) Nota van toelichting, paragraaf 2.2.1 'Afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging'.
- (20) Zie Kamerstukken II 2005/06, 30327, nr. 3, p. 75.
- (21) Zie het Besluit politiegegevens.
- (22) Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.
- (23) Artikel 10 AVG. Zie hierover HvJEU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504.
- (24) Nota van toelichting, paragraaf 2.2.1 'Afscherming van persoonsgegevens bij bedreiging'.
- (25) Artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.
- (26) Artikel 6, eerste lid, onder a, AVG.
- (27) Nota van toelichting, paragraaf 1.2 'Achtergrond'.
- (28) Aanwijzing 2.6 Aanwijzingen voor de regelgeving.
- (29) Nota van toelichting, paragraaf 6 'Uitvoering'.
- (30) Nota van toelichting, paragraaf 7 'Financiële gevolgen', gaat hier ook niet op in.
- (31) Zie Artikel II van het ontwerpbesluit. Zie ook de nota van toelichting, paragraaf 8 'Evaluatie'.