

OORDEEL

Verzoeker

De heer W..

Datum verzoek

Het ondertekende verzoek tot onderzoek is op 18 augustus 2008 binnengekomen bij het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman.

Betreft

Het verzoek betreft het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Raalte (hierna ook te noemen: de gemeente).

Procedure

Op 28 juni 2008 diende verzoeker een klacht in bij de gemeente. De gemeente stelde verzoeker in de gelegenheid te worden gehoord, van welke gelegenheid verzoeker geen gebruik maakte. Bij brief van 30 juli 2008 deelde de gemeente aan verzoeker haar bevindingen en conclusie mee. Omdat verzoeker niet tevreden was over het resultaat van de klachtbehandeling diende hij bij brief van 13 augustus 2008 (binnengekomen 18 augustus 2008) een verzoek tot onderzoek in bij de Overijsselse Ombudsman. Het verzoek werd voorgelegd aan de Overijsselse Ombudscommissie ter toetsing van de ontvankelijkheid. Na bestudering van de stukken besloot de Ombudscommissie de klacht in onderzoek te nemen en vroeg op 26 augustus 2008 informatie op bij de gemeente. Op grond van de over en weer ontvangen stukken besloot de Ombudscommissie dat het houden van een hoorzitting niets toevoegt wat van belang kan zijn voor de beoordeling van de klacht. Wel worden partijen in de gelegenheid gesteld om te reageren op het verslag van bevindingen.

Aard van de klacht

Verzoekers klagen erover dat de gemeente bij de afweging om gebruik te maken van een verzamelakte vestiging opstalrecht (drukriolering) de voorkeur heeft gegeven aan het maken van minder kosten voor de kadastrale inschrijving boven de privacy van verzoeker. Daarnaast heeft de gemeente verzoeker niet tevoren geïnformeerd over het voornemen van de gemeente om gebruik te

maken van een verzamelakte en heeft de gemeente verzoeker geen toestemming gevraagd om zijn gegevens te vermelden op de verzamelakte, die aan iedereen, die in de akte is genoemd, is toegezonden.

Onderzoek

Het onderzoek betreft de normen (vereisten van behoorlijkheid):

- informatieverstrekking
- privacy
- belangenafweging (evenredigheidsbeginsel)

Feiten

Voor zover voor de beoordeling van de klacht van belang is uit de overgelegde stukken het volgende komen vast te staan.

1. Op 13 december 2005 ondertekende verzoeker en zijn echtgenote een overeenkomst met de gemeente inzake vestiging recht van opstal, inhoudende het recht tot aanleggen, gebruiken en in stand houden van een aantal leidingen, inspectieputten en pompputten voor het inzamelen en afvoeren van rioleringswater. In deze overeenkomst werd onder meer vastgelegd dat de kosten van de overeenkomst, de notariële akte en de inschrijving in de openbare registers voor rekening van de gemeente zijn. In de overeenkomst werd verder bepaald dat partijen voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst domicilie kiezen ten kantore van notaris (red. OO: X) of diens plaatsvervanger, die door de gemeente met het opmaken en verlijden van de notariële akte werd belast.
2. Op 22 december 2005 ondertekende verzoeker een volmacht voor de op het notariskantoor werkzame medewerkers tot het verrichten van rechtshandelingen en tot het daartoe ondertekenen van alle akten en overige benodigde stukken om voor en namens ondergetekenden de notariële akte (recht van opstal met nevenrechten voor het aanleggen van riolering in of op het kadastraal perceel, eigendom van ondergetekenden) te verlijden en te ondertekenen en om die akte te laten inschrijven ten kantore van de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers.
3. Bij brief van 19 maart 2008 deelde de notaris aan verzoeker mee dat de akte vestiging opstalrecht ten behoeve van de gemeente is gepasseerd. Verder schreef de notaris: "de opdrachtgever (red.OO: gemeente) heeft ervoor gekozen om de verzamelakte bij afschrift in de schrijven in de Openbare Registers, hetgeen inmiddels is afgewerkt. Zoals eerder toegezegd zend ik u hierbij een gelijkluidend afschrift, welk stuk ik u verzoek bij het eigendomsbewijs te bewaren, aangezien dit bij eventuele verkoop moet worden overgelegd. (...)"
4. Verzoeker reageerde schriftelijk op 21 maart 2008 richting notaris – voor zover van belang –

als volgt: '(....) Het valt mij op dat in deze akte alle eigenaren van panden betrekking hebbend op het opstalrecht drukriolering met naam en toenaam zijn genoemd. Ik vraag mij af of hierdoor niet de privacy van de individuele betrokkene – in casu (red. OO: verzoeker) – door het notariskantoor is geschonden. (....)'

5. Op 4 april 2008 antwoordde het notariskantoor – voor zover van belang – als volgt: '(....) Dat alle eigenaren van de betreffende betrokken percelen in één akte zijn verzameld, is gedaan op verzoek van de opdrachtgever, de gemeente (...) met het oogmerk om de kadastrale inschrijvingskosten te drukken. Wanneer de akte per te belasten perceel zou zijn ingeschreven zou dit een veelvoud van € 70,00 per in te schrijven akte betekenen. Ten aanzien van de privacy voor cliënt maakt het overigens niet uit of een akte per perceel wordt ingeschreven of op de door ons gehanteerde wijze, aangezien het Kadaster een openbaar en voor iedereen toegankelijk register is. (....)'
6. Verzoeker reageerde eveneens op 4 april 2008 als volgt; '(....) Het ware wel zo correct geweest indien betrokkenen van te voren op de hoogte waren gesteld van het verzoek van de gemeente Raalte. Het is duidelijk dat alle in de akte genoemde personen kennis nemen van de privé gegevens van anderen. Dat het Kadaster openbaar is, is duidelijk, echter niet iedereen (zo niemand) gaat naar het Kadaster om persoonlijke gegevens van derden in te zien. De handelwijze van de gemeente Raalte en uw notariaat is laakbaar te noemen. (....)'
7. De notaris antwoordde op 9 april 2008: '(....) Ik betreur het zeker dat u aanstoot neemt aan de vermelding van uw persoonsgegevens in de akte, in (...) mail heb ik al uitvoerig aan u uiteengezet waarom dat heeft plaats gehad. Overigens: diezelfde persoonsgegevens van u stonden al in het Kadaster sinds u de eigendom van uw perceel verkreeg, wij hebben dus geen nieuwe privacygevoelige gegevens toegevoegd aan het Kadaster. Uw opmerking dat niet iedereen (zo niemand) naar het Kadaster gaat om persoonlijke gegevens van derden in te zien, beperkt wellicht voor u de gevoelsmatige "schade". (.....)'
8. Op 6 april 2008 schreef verzoeker over bovenstaande een brief aan de gemeente. Verzoeker schreef – voor zover van belang -: '(....) Tot mijn niet geringe verbijstering zag ik dat de gemeente Raalte gemeend heeft te hebben moeten kiezen voor een verzamelakte, die inmiddels is ingeschreven in het Kadaster. Ik ben verbijsterd dat uw gemeente zonder redenen de privacy van personen heeft geschonden; immers de persoonlijke gegevens van alle betrokkenen zijn vermeld. Het ware wel zo correct geweest dat de gemeente eerst een ieder die genoemd wordt in de akte toestemming daartoe had gevraagd. De mogelijke opmerking dat het voor de persoon in kwestie niet uitmaakt dat zijn/haar persoonlijke gegevens in een verzamelakte vermeld staan, omdat het Kadaster openbaar is, snijdt geen hout. Nauwelijks iemand zal de moeite nemen het register te raadplegen om persoonlijke gegevens van derden te verkrijgen, tenzij om professionele redenen. Nu krijgen alle betrokkenen, genoemd in de verzamelakte, alle gegevens van anderen zonder enig voorbehoud aangereikt! Graag zie ik uw onderbouwde redenen – rechtvaardigingsgrond – betreffende uw keuze voor een verzamelakte en niet een akte per perceel (persoon) tegemoet. (.....)'
9. De gemeente reageerde op 19 juni 2008 – voor zover van belang -: '(....) Voor het vestigen van het zakelijk recht van opstal hanteren wij de gebruikelijke werkwijze. Dit houdt in dat in eerste instantie een overeenkomst wordt aangegaan die vervolgens notarieel wordt

vastgelegd. Daarbij maken wij uit financiële overwegingen de keus om verzamelaktes te hanteren voor het kadastraal vastleggen van de overeenkomsten. Een inschrijving in het kadastrale register kost circa € 70,--. Binnen het project zijn er circa 250 percelen waarop een zakelijk recht van opstal gevestigd dient te worden. Door gebruik te maken van verzamelaktes worden de kosten aanzienlijk gedrukt. Op deze wijze trachten wij onnodige kosten te besparen. Naar aanleiding van uw brief hebben wij tevens telefonisch contact gehad met (red.OO: het notariskantoor). Ten aanzien van het vermelden van al uw persoonlijke gegevens gaf (red. OO: het notariskantoor) aan dat dit op basis van de Wet op het notarisambt noodzakelijk is. Tenslotte gaf (red. OO: het notariskantoor) aan dat de werkwijze die door ons is gehanteerd zeer gebruikelijk is en door meerdere gemeenten wordt gehanteerd. (...)'

10. Op 28 juni 2008 diende verzoeker over bovenstaande een klacht in bij de gemeente. Verzoeker schreef onder meer dat de gemeente geen toestemming had gevraagd voor het gebruiken van de verzamelakte in kwestie, wat verzoeker de gemeente aanrekent. Ook schreef verzoeker dat hij het niet eens was met de zienswijze van de gemeente dat financiële overwegingen belangrijker zijn dan het prijs geven van privacygevoelige informatie door middel van een verzamelakte.
11. De gemeente reageerde op 30 juli 2008 op de klacht. De gemeente schreef dat zij van mening is geen fouten te hebben gemaakt bij het toepassen van verzamelakten. De gemeente verwees daartoe naar de artikelen 7, 8 onder 2, en 9, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Volgens de gemeente worden de gegevens, die in de verzamelakte zijn genoemd, volgens de toelichting op de Wbp, niet beschouwd als gevoelige gegevens, omdat het om NAW-gegevens gaat. Het kiezen voor een verzamelakte in relatie tot kostenbesparing voor de Raalter burgers is daarom, zo schreef de gemeente, gerechtvaardigd.

Standpunten van partijen

Voor de standpunten van partijen wordt hier verwezen naar wat is vermeld onder het kopje 'Feiten'.

Verzoeker voegde daar nog aan toe dat hij zich niet kan vinden in de summiere antwoorden van de gemeente op zijn klacht.

Verder wees verzoeker erop dat hij de gedragingen van de notaris heeft voorgelegd aan de Notariële Beroepsorganisatie, die de klacht heeft doorgestuurd naar de Kamer van Toezicht te Zwolle.

Reactie op het verslag van bevindingen

Partijen werden in de gelegenheid gesteld om te reageren op het verslag van bevindingen, van welke gelegenheid beide partijen gebruik maakten.

Verzoeker

Verzoeker voegde aan zijn standpunt nog toe dat in de brieven van de gemeente steeds sprake was van akte en niet van verzamelakte. Zou de gemeente het woord verzamelakte hebben gebruikt dan zou verzoeker immers meteen hebben gereageerd.

Verder voegde verzoeker nog toe dat hij mede-eigenaar is van de recreatiewoning in kwestie en dat hij ook met dat adres staat vermeld in het kadaster en niet met zijn adres in Frankrijk.

Gemeente

De gemeente verzocht om onder feiten 11 nog op te nemen dat in de brief van 30 juli 2008 ook staat vermeld dat slechts die persoonsgegevens in de verzamelakte zijn verwerkt die noodzakelijk waren voor het passeren van de akte.

Overwegingen van de Ombudscommissie

Algemeen

Verzoeker en zijn echtgenote gingen met de gemeente een overeenkomst aan, waarbij zij aan de gemeente een recht van opstal verleenden voor alles wat te maken heeft met de riolering. In die overeenkomst staat onder andere dat de kosten van de overeenkomst, de notariële akte en de inschrijving in de openbare registers voor rekening zijn van de gemeente. In de overeenkomst wordt niet gesproken van een verzamelakte. Ook in de door verzoeker en zijn echtgenote ondertekende volmacht voor de notaris staat niet vermeld dat het gaat om een verzamelakte.

De kern van de klacht van verzoeker komt er dan ook op neer dat hij er niet van op de hoogte was dat het ging om een verzamelakte. Verzoeker vindt dat de gemeente hem voorafgaand aan het maken van de verzamelakte daarover had moeten informeren onder vermelding van de beweegredenen daartoe en had moeten vragen of hij daarmee akkoord ging. Volgens verzoeker wordt immers zijn privacy geschonden, omdat alle andere personen, genoemd in de verzamelakte, nu op de hoogte zijn van zijn gegevens.

Informatieverstrekking

Vaststaat dat de gemeente en evenmin de notaris (in opdracht van de gemeente) verzoeker bij het aangaan van de overeenkomst dan wel voorafgaand aan het passeren van de akte informeerde over het voorgenomen gebruik van een verzamelakte.

De behoorlijkheidsnorm van actieve en adequate informatieverstrekking eist dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. Overheid en burgers verzeilen immers vaak in handelingscontexten, waarin informatie in de verhouding tussen overheid en burger zuiverend kan werken. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Daarom is de verstrekking van informatie aan de burgers over voornemens en handelingen van de overheid die de belangen van die burgers raken een noodzakelijke

voorwaarde voor een geloofwaardigheid en vertrouwen van die burgers in de overheid. Daarom behelst de behoorlijkheidsnorm dat bestuursorganen actief en adequaat informatie moeten verstrekken aan burgers enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie, en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

Reeds op grond van bovenstaande is de klacht gegrond.

Privacy

Daarnaast moet de vraag worden beantwoord of er sprake is van schending van de privacy. In het geval van verzoeker gaat het om het doorgeven aan de notaris van plaats en datum van zijn geboorte en huidige woonadres ten behoeve van vermelding in de verzamelakte, terwijl de gemeente wist dat die gegevens door alle andere personen genoemd in de verzamelakte kunnen worden gelezen.

Bij het recht op privacy gaat het om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. In de verhouding tussen overheid en burgers betekent dat onder meer dat de overheid de informatie die zij over een burger bezit (zoals de gegevens voor de gemeentelijke basisadministratie) niet zonder meer aan derden kan overdragen. Deze derden kunnen andere burgers of bedrijven zijn, of een ander bestuursorgaan of andere ambtenaren. Het recht op privacy impliceert dus dat een bestuursorgaan vertrouwelijke gegevens over een burger niet zonder diens toestemming aan derden beschikbaar mag stellen, indien er onvoldoende garanties zijn voor adequate bescherming van de verstrekte gegevens.

Volgens de gemeente gaat het om zogeheten NAW-gegevens, die volgens de Toelichting op de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet worden beschouwd als gevoelige gegevens. Volgens vaste jurisprudentie (zie onder meer Gerechtshof Den Haag, 15 november 2002, 22.3021.02, NBStraf 2002/344) dient, hoewel gebruikersgegevens (bijvoorbeeld: nummers en NAW-gegevens) in het algemeen niet sterk privacygevoelig zijn toch te worden nagegaan of de verkrijging van dergelijke gegevens, indien al in overeenstemming met overige regelgeving, wellicht toch in strijd komt met artikel 8 EVRM. Zo kan bijvoorbeeld bij een telefoonnummer sprake zijn van een geheim nummer, waardoor de gebruiker te kennen geeft een persoonlijk belang te hebben bij het niet bekend zijn van zijn nummer. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) wijst erop dat uit artikel 8 Wbp volgt dat persoonsgegevens – behoudens wanneer toestemming is verkregen – alleen verwerkt mogen worden als dit noodzakelijk is in de zin van één van de in artikel 8 Wbp genoemde grondslagen voor verwerking.

Gelet op bovenstaande in samenhang met wat is overwogen onder 'informatieverstrekking' had het derhalve in de rede gelegen om verzoeker niet alleen te informeren over het voornemen van de gemeente om een verzamelakte te gebruiken, maar hem ook om toestemming te vragen om zijn NAW-gegevens te vermelden, waaronder het feit dat hij woont in Frankrijk. Dit laatste staat immers niet vermeld in het kadaster en was dus niet (direct) openbaar. In zoverre is de gemeente niet zorgvuldig omgegaan met de privacy van verzoeker.

Evenredigheidsbeginsel/ belangenafweging

Het evenredigheidsbeginsel eist dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen (rechtshandelingen en feitelijke handelingen) het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van burgers. Het bestuursorgaan moet bij die belangenafweging in het licht van de realisering van zijn doelstelling anticiperen op de gevolgen van zijn handelen voor de burgers en uit dat oogpunt de voor de burgers minst bezwarende handelwijze kiezen.

De gemeente gaf aan uit financiële overwegingen, om kosten te besparen, de keus te hebben gemaakt om verzamelaktes te hanteren voor het kadastraal vastleggen van de overeenkomsten en dat deze werkwijze door meerdere gemeenten wordt gehanteerd.

De Ombudscommissie twijfelt er niet aan dat de werkwijze van verzamelaktes kostenbesparend is voor de gemeente en derhalve uit het oogpunt van zorgvuldig omgaan met gemeenschapsgeld zeker de voorkeur verdient boven een aparte akte voor elk perceel. In het licht van bovenstaande zou het echter zorgvuldiger zijn geweest om verzoeker en andere belanghebbenden dit op voorhand mee te delen en verzoeker en overige belanghebbenden zo de keuze te laten tussen een eigen akte en zelf de kosten van de inschrijving in het kadastrale register te betalen, dan wel een verzamelakte.

Oordeel

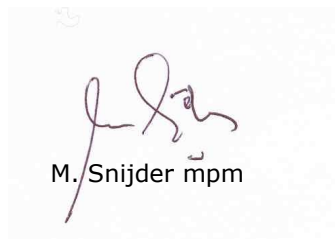
De gedragingen van de gemeente Raalte zijn ten aanzien van de behoorlijkheidsnormen

- informatieverstrekking: niet behoorlijk
- privacy: niet zorgvuldig
- evenredigheidsbeginsel/ belangenafweging: gelet op het gebrek aan informatieverstrekking en het niet geven van een keuzemogelijkheid niet behoorlijk

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 12 januari 2009.



Mr. A. Lunenburg



M. Snijder mpm



mw. mr. A.D. van Zeben