

Vergaderjaar 2008–2009

31 726

Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet (aanvulling, verduidelijking en enige technische verbeteringen van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en aanvulling van de Kadasterwet in verband met de toedeling van taken aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ten aanzien van de landelijke voorziening voor de basisregistraties adressen en gebouwen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 december 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet (aanvulling, verduidelijking en enige technische verbeteringen van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en aanvulling van de Kadasterwet in verband met de toedeling van taken aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ten aanzien van de landelijke voorziening voor de basisregistraties adressen en gebouwen).

Over het wetsvoorstel zijn door de leden van de fracties van de SP en de VVD vragen gesteld. Hierna ga ik graag op deze vragen in. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat de in paragraaf 3 van het verslag gestelde vragen van de VVD-fractie over de gefaseerde beschikbaarstelling van de landelijke voorziening samen met de in paragraaf 5 van het verslag gestelde vragen van de SP-fractie over hetzelfde onderwerp aan de orde zullen komen in paragraaf 5 van deze nota. Van belang in dat verband is dat bij deze nota een nota van wijziging is gevoegd. Deze nota van wijziging betreft een wijziging van inhoudelijke aard, die ziet op artikel 32, eerste lid, van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: de wet), zoals gewijzigd door het wetsvoorstel. In dit artikellid, in samenhang met artikel 47 van de wet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel, is de mogelijkheid van gefaseerde beschikbaarstelling van de landelijke voorziening geregeld. De nota van wijziging houdt verband met de in het verslag over dit onderwerp gestelde vragen. In paragraaf 5 van deze nota zal hierop nader worden ingegaan.

1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie hebben hun verbazing uitgesproken over het wetsvoorstel. Het idee van de basisregistratie spreekt deze leden aan, omdat deze een einde maakt aan de versnippering van informatie en bij

goed functioneren ook een voordeel oplevert voor de burger. Wat deze leden echter verbaast, is de enorm ingewikkelde wijze waarop een en ander zijn beslag krijgt in de wet. Daar waar kabinetten lang terecht hebben gestreefd naar minder en duidelijkere regels zou men verwachten dat nieuwe wetten en wijzigingen daarvan ook in deze lijn ingestoken zouden worden. De leden van de SP-fractie vragen zich in dat verband af of de regering het wetsvoorstel heeft getoetst op duidelijkheid.

Vooropgesteld moet worden dat de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de wet ertoe strekken deze te verduidelijken, nader te stroomlijnen en beter te laten aansluiten bij de wensen van de praktijk, zoals die zijn gebleken bij het implementatieproces van de basisregistraties adressen en gebouwen dat op dit moment in volle gang is. Het aspect duidelijkheid heeft dus bij de totstandkoming van het wetsvoorstel een belangrijke rol gespeeld.

Dat dit niet als zodanig wordt ervaren, houdt naar mijn oordeel in de eerste plaats verband met het feit dat de inhoud en vormgeving van het stelsel van de basisregistraties adressen en gebouwen een technisch-abstract onderwerp is. De daarvoor geldende wettelijke regels zijn om die reden niet makkelijk toegankelijk. Daarnaast acht ik in dit verband van belang dat het hier gaat om een voorstel tot wijziging van twee bestaande wetten. Hierdoor is het wetsvoorstel minder makkelijk zelfstandig leesbaar. Aan doel en strekking van het wetsvoorstel, zoals hiervoor beschreven, doet het vorenstaande echter niet af.

2. Volledigheid van de basisregistraties adressen en gebouwen

De leden van de SP-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat er nog veel gebouwen en adressen zijn waarvan brondocumenten ontbreken. Een deel daarvan betreft oude gebouwen, maar een deel is dus, aldus deze leden, gewoon ook niet bekend. Zij veronderstellen echter dat een dergelijk gebouw of adres toch op drie plaatsen bekend kan zijn, te weten bij Bouw- en Woningtoezicht, in bestemmingsplannen en bij het Kadaster. Deze leden vragen zich daarom af om hoeveel gebouwen en adressen het naar schatting landelijk gaat waarvan geen gegevens bekend zijn, hoe dit zo kan zijn en of hierop dan geen toezicht is gehouden. In dat verband vragen de leden van de SP-fractie zich verder ook af wat het verschil is tussen het in artikel 10 van de wet genoemde proces-verbaal en de in artikel 45b van de wet genoemde schriftelijke verklaring. Beide dienen, aldus deze leden, opgemaakt te worden indien er geen brondocument aanwezig is en beide gelden als formaliseringsbeslissing en vanaf dat moment als brondocument. Verder wordt in de memorie van toelichting bij de nieuwe artikelen 45a en 45b gesteld dat er een proces-verbaal wordt opgemaakt indien er sprake is van te nemen of reeds genomen handhavingsmaatregelen, terwijl in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 5°, het ontbreken van een brondocument als reden voor het opstellen van een proces-verbaal wordt genoemd.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder ook af wat de consequenties zijn voor de actualisatie van bestemmingsplannen indien er sprake is van een proces-verbaal vanwege te nemen of reeds genomen handhavingsmaatregelen. In verband daarmee hebben zij de vraag gesteld in hoeverre de wet doorwerkt naar bestemmingsplannen of beheersverordeningen.

Onderaan pagina 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet méér gesteld dan dat het ontbreken van een brondocument zich bij een pand kan voordoen indien sprake is van zeer oude, vergunningsvrije of illegale bouw. In de memorie van toelichting wordt dit op geen enkele wijze gekwantificeerd, in die zin dat het hier om veel of weinig panden zou gaan. Ook ten aanzien van andere objecten die onder de basisregistraties adressen en gebouwen vallen bevat de memorie van

toelichting niet een dergelijke kwantificering. Deze is ook niet te geven; in algemene zin kan hierover alleen worden opgemerkt dat naarmate het desbetreffende object van recenter datum is, de kans groter is dat hiervoor een regulier brondocument aanwezig is, daarbij mede in aanmerking genomen de grotere nadruk die er de afgelopen jaren is komen te liggen op het handhavend optreden tegen illegale situaties.

Voor zover de vraagstelling van de leden van de SP-fractie is ingegeven door de veronderstelling dat, gelet op de wettelijke verankering in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet van een afzonderlijk brondocument (het proces-verbaal van constatering) voor objecten in de zin van de wet waarvoor een regulier brondocument ontbreekt, het hier kennelijk om een substantiële hoeveelheid objecten gaat, strekt deze veronderstelling te ver. Zoals reeds naar voren komt uit de memorie van toelichting bij artikel 18 van de wet, waarin aanvankelijk het proces-verbaal van constatering was geregeld (Kamerstukken II 2006/2007, 30 968, nr. 3, pag. 34), gaat het hier om het sluitstuk van het systeem van registratie. Uitgangspunt van dit systeem is primair een reguliere gang van zaken, waarbij objecten op basis van reguliere brondocumenten in de basisregistraties adressen en gebouwen worden opgenomen.

Wat betreft het karakter van het proces-verbaal van constatering moet worden vooropgesteld dat dit in het kader van de wet louter een administratieve functie heeft, namelijk de optekening van een geconstateerde feitelijke situatie die in de adressen- of gebouwenregistratie moet worden verwerkt. Of het proces-verbaal al dan niet mede is opgemaakt met het oog op de opsporing van de overtreding van enig wettelijk voorschrift, doet voor de toepassing van de wet niet terzake.

Tussen het proces-verbaal van constatering en de in artikel 45b van de wet bedoelde formaliseringsbeslissing bestaan twee essentiële verschillen. In de eerste plaats kan de formaliseringsbeslissing alleen worden opgemaakt met betrekking tot op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet *bestaande* objecten. De formaliseringsbeslissing is een instrument waarmee dergelijke objecten in de basisregistraties adressen en gebouwen kunnen worden opgenomen als voor die objecten een regulier brondocument ontbreekt of slechts met een onevenredige inspanning beschikbaar kan worden gesteld. Aangezien op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet *bestaande* objecten binnen vier werkdagen na dat tijdstip moeten zijn ingeschreven, zal het nemen van een formaliseringsbeslissing zich dus slechts in de aanloop naar dan wel de beginperiode van de gelding van de wet voordoen.

Het proces-verbaal van constatering is primair bedoeld als registratie-instrument voor na het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet ontstane *nieuwe* objecten waarvoor geen regulier brondocument voorhanden is. Zoals reeds is opgemerkt bovenaan pagina 15 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, staat de wet er echter niet aan in de weg dat ook een op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet *bestaand* object op basis van een proces-verbaal van constatering in de adressen- of gebouwenregistratie wordt opgenomen.

Of ten aanzien van een dergelijk object voor een formaliseringsbeslissing dan wel een proces-verbaal van constatering zal worden gekozen, zal afhangen van het tweede essentiële verschil dat tussen deze instrumenten bestaat. Voor een gegeven dat op basis van een formaliseringsbeslissing in de adressen- of gebouwenregistratie is opgenomen, geldt voor bestuursorganen de verplichting om dat gegeven te gebruiken alsmede het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Voor een gegeven dat op basis van een proces-verbaal van constatering in de adressen- of gebouwenregistratie is opgenomen, gelden die verplichting en dat principe niet (artikelen 35, tweede lid, onderdeel a, en 36, onderdeel a, van de wet, zoals gewijzigd bij artikel I, onderdelen Q en R, van dit wetsvoorstel). Gelet hierop is een proces-verbaal van constatering, daar waar het betreft

op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet bestaande objecten, bij uitstek geschikt als registratie-instrument ingeval nog niet duidelijk is of het object ter plaatse zal blijven bestaan, omdat nog wordt onderzocht of er aanleiding is om daartegen handhavend op te treden. De door de leden van de SP-fractie genoemde passage uit de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 45b van de wet heeft hierop betrekking.

Voor de actualisatie van bestemmingsplannen heeft een proces-verbaal van constatering geen directe consequenties. De wet regelt de administratie van bepaalde gegevens en het verplichte gebruik van die gegevens door bestuursorganen bij het vervullen van hun publiekrechtelijke taken. De wet treedt niet in de afweging die vervolgens op basis van in de basisregistraties adressen en gebouwen beschikbare gegevens moet worden gemaakt bij de uitvoering van andere wetten. Dit betekent dat het opmaken van een proces-verbaal van constatering als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet tot de actualisatie van een bestemmingsplan kan leiden, maar dit hoeft niet.

3. Initiële vulling van de basisregistraties adressen en gebouwen

De leden van de VVD-fractie hebben erop gewezen dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in het kader van de aansluiting van de gemeenten op de landelijke voorziening de volledigheid van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie en de mate waarin ten behoeve van de kwaliteit van die registraties brondocumenten zijn achterhaald, zullen worden beoordeeld in een onafhankelijke toelatingsaudit. Deze leden vragen zich af hoe deze toelatingsaudit is samengesteld en door wie de personen die deze audit uitvoeren, worden benoemd.

De toelatingsaudits worden in opdracht van het Ministerie van VROM uitgevoerd door auditoren van een tweetal, via een Europese aanbesteding geselecteerde, bedrijven. De selectiecriteria betroffen onder meer een aantoonbare auditkwalificatie volgens NEN-EN-ISO 19 011 en relevante ervaring op het gebied van kwaliteitsmetingen en systeemaudits. De auditoren worden bijgestaan door een inhoudelijk assistent, afkomstig uit het projectteam BAG van het ministerie. Bij de samenstelling van het auditteam wordt erop gelet dat de desbetreffende personen geen betrokkenheid hebben gehad bij de opbouw van de basisregistraties adressen en gebouwen in de te beoordelen gemeente.

De toelatingsaudit ziet met name op de volledigheid en kwaliteit van de initiële vulling van de basisregistraties adressen en gebouwen en op de wijze waarop de processen ter uitvoering van de wet in de gemeentelijke organisatie zijn ingebed. Hieraan voorafgaand hebben dan al technische toetsen plaatsgevonden op de goede werking van de gemeentelijke applicatie voor de basisregistraties adressen en gebouwen en van het verkeer met de landelijke voorziening.

4. Overig

De leden van de SP-fractie vragen zich af in hoeverre de ICT-infrastructuur op orde is om alle informatie te kunnen verwerken. Daarnaast vragen zij zich af of de basisadministratie ook wordt gekoppeld aan het Kadaster en aan de digitale bestemmingsplannen die gemeenten voortaan moeten opstellen. Deze leden vragen verder naar de relatie met GIDEON en naar de wijze waarop rekening is gehouden met de Europese context van de Inspire-richtlijn.

Bij het Kadaster is de landelijke voorziening, bedoeld in de wet, reeds operationeel ten behoeve van het lopende implementatieproces van de basisregistraties adressen en gebouwen. Met deze voorziening kunnen de

gegevens van alle gemeenten worden verwerkt. De capaciteit van de voorziening is bepaald op basis van ervaringsgegevens over intensiteiten van dataverkeer in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), de kadastrale registratie en het handelsregister. Er is tevens voorzien in een technische uitwijkmogelijkheid, zodat de gevolgen van een calamiteit in principe kunnen worden opgevangen. Bij de gemeenten vraagt de invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen vooral een stroomlijning van de bestaande gegevens-huishouding. Daarnaast moet een koppeling met de landelijke voorziening worden gerealiseerd. De hiervoor benodigde infrastructuur is beschikbaar en wordt momenteel reeds gebruikt voor uitwisseling van gegevens in het kader van onder meer de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

Het aan het stelsel van basisregistraties ten grondslag liggen principe van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik van gegevens binnen de overheid wordt onder meer geëffectueerd door koppeling van de verschillende basisregistraties. Zo zullen onder andere ten behoeve van de GBA, de kadastrale registratie, het handelsregister en het kentekenregister de gegevens uit de adressenregistratie worden afgenomen. De gebouwenregistratie bevat gegevens die onder meer voor het maken en handhaven van bestemmingsplannen relevant zijn. Een rechtstreekse, continue koppeling met digitale plankaarten ligt echter niet voor de hand, aangezien de gebouwenregistratie een dynamische, waarde vrije gegevensverzameling is. Mutaties daarin behoeven niet onmiddellijk te leiden tot aanpassing van het normatieve kader in het digitale bestemmingsplan.

GIDEON betreft de visie en strategie van het Ministerie van VROM, waarvan de uitvoering moet leiden tot het oprichten van een nationale basisvoorziening voor geo-informatie. De landelijke voorziening met de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen zal hiervan deel uitmaken. De gegevens uit de landelijke voorziening vallen tevens onder het bereik van de richtlijn nr. 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PbEU L 108) (hierna: de richtlijn). Het is de bedoeling dat de nationale basisvoorziening zal worden gekoppeld aan het Europese digitale netwerk, tot het oprichten waarvan de richtlijn verplicht. De nationale basisvoorziening zal voldoen aan de uitvoeringsregels voor metadata en harmonisatie die in het kader van de richtlijn worden opgesteld.

5. Artikelsgewijs

De leden van zowel de VVD- als de SP-fractie hebben diverse vragen naar voren gebracht met betrekking tot de in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, van de wet, in samenhang met artikel 47 van de wet, zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel, voorziene mogelijkheid om de landelijke voorziening eerst uitsluitend beschikbaar te stellen voor bestuursorganen en pas in een latere fase voor andere afnemers.

Deze vragen hebben ertoe geleid dat de mogelijkheid tot gefaseerde beschikbaarstelling van de landelijke voorziening is heroverwogen, hetgeen heeft geresulteerd in een bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde (tweede) nota van wijziging. Hierbij komt het in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, gemaakte onderscheid tussen bestuursorganen enerzijds en andere afnemers anderzijds te vervallen. Beide groepen afnemers zijn vervangen door het overkoepelende begrip «eenieder». Hiermee komt dit artikelonderdeel, afgezien van een redactio-

nele vereenvoudiging door het in elkaar schuiven van een aantal onderdelen, materieel te luiden zoals het destijds bij de wet is vastgesteld. Voor de overwegingen die hebben geleid tot deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging, waarbij tevens wordt ingegaan op de in dit verband van belang zijnde verplichtingen op grond van de richtlijn.

Nu het onderscheid tussen bestuursorganen en andere afnemers in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, van de wet, zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel, en daarmee de mogelijkheid van een gefaseerde beschikbaarstelling van de landelijke voorziening, is komen te vervallen, behoeven de daarop betrekking hebbende vragen van de VVD- en de SP-fractie geen afzonderlijke bespreking meer.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer