

Vergaderjaar 2007–2008

30 968

Regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 december 2007

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu/wonen, wijken en integratie. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het voorlopig verslag waarbij de volgorde van het voorlopig verslag is aangehouden.

Algemeen

De leden van de fractie van de VVD vroegen welk huidig of toekomstig probleem wordt opgelost met dit wetsvoorstel. Deze leden vroegen voorts of het juist is dat het hier gaat om een geheel nieuwe wet die geen enkele bestaande wet of andersoortige regeling vervangt. Tenslotte vroegen zij of het gewenste effect van een goede registratie van adressen en gebouwen niet veel effectiever kan worden bereikt door lagere regelgeving of een circulaire van de VNG.

Het wetsvoorstel houdt inderdaad een nieuwe regeling in. De hierin geregelde basisregistraties adressen en gebouwen zijn nieuwe registraties binnen het stelsel van basisregistraties. Tot invoering van dit stelsel werd in 2003 besloten, met als doel om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren, onder meer ter verbetering van de dienstverlening aan de burger en om de administratieve lasten terug te dringen. De basisregistraties bevatten de gegevens die intensief worden gebruikt in meerdere beleids-, uitvoerings- en handhavingsketens. Als belangrijk uitgangspunt binnen het stelsel geldt het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Dit betekent dat aan burgers geen gegevens meer mogen worden gevraagd die al in een basisregistratie binnen de overheid beschikbaar zijn.

Voor een goed werkend stelsel van basisregistraties – waarvan onder meer ook de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, het handelsregister en de kadastrale registratie deel uitmaken – moet de betekenis van gegevens helder en eenduidig zijn en moeten gegevens uit verschillende domeinen met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Daarvoor is nodig dat gegevens eenduidig zijn gedefinieerd en uniform worden geregistreerd. Met het oog op het overheidsbrede verplichte gebruik van de basisregistraties is voorts van belang dat de kwaliteit van

de gegevens zodanig is gewaarborgd dat deze een authentiek karakter hebben. Daarom geldt – zoals uitvoeriger toegelicht in de op 30 augustus 2004 aan de Tweede Kamer gezonden Wetgevingsnota basisregistraties (Kamerstukken II 2003/04, 29 362 en 26 387, nr. 20) – in stelselverband als uitgangspunt dat elke basisregistratie bij wet geregeld moet zijn. Met decentrale regelgeving of beleidsregels worden eenduidigheid en uniforme toepassingsmogelijkheden onvoldoende gewaarborgd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het gebouwdossier via deze wet weer terug komt. Voorts vroegen deze leden welke bouwgegevens via deze wet worden geregistreerd als het gaat om geometrie, type en functie. Ook vroegen deze leden of de nieuwe regel betreffende het thermische isolatiecertificaat bij verkoop in deze registratie wordt opgenomen. En zo nee, waar dat dan wel gebeurt.

Met de basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: BAG) wordt niet alsnog een «gebouwdossier» in het leven geroepen. De belangrijkste doelstelling van de BAG is een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen teneinde de onderlinge uitwisselbaarheid van gebouw informatie in verschillende processen te ondersteunen. Dit systeem van vereenvoudiging van ontsluiting van op verschillende plaatsen beschikbare gebouw informatie in plaats van de opbouw van een gebouwdossier, is als zodanig aangekondigd in de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 juni 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 28 325, nr. 19). In de BAG wordt van de gebouwen een zeer beperkt aantal gegevens geregistreerd, waaronder administratieve gegevens zoals het oorspronkelijke bouwjaar. Als het gaat om geometrie, wordt de ruimtelijke positionering van het pand vastgelegd in de vorm van een reeks coördinaten die de omtrek van het pand beschrijven. Van panden wordt niet een bepaalde typering geregistreerd. Wel wordt de status van het pand binnen zijn gehele levenscyclus opgenomen in de registratie, wat wil zeggen dat de registratie wordt bijgewerkt indien de bouw van het pand is vergund, indien de bouw is aangevangen enzovoorts, tot en met de eventuele sloop. Van verblijfsobjecten binnen panden wordt tevens geregistreerd wat het gebruiksdoel is, waarbij wordt aangesloten bij de indeling in gebruikscategorieën volgens het Bouwbesluit 2003. Voor registratie van deze gegevens is gekozen omdat het gegevens zijn die binnen de overheid veelvuldig worden gebruikt en waarvan het eenmalig inwinnen en meervoudig gebruiken dus belangrijke maatschappelijke baten kan opleveren.

Het energielabel – het thermische isolatiecertificaat, ofwel energieprestatiecertificaat – wordt bij afmelding daarvan geregistreerd door Senter-Novem, het agentschap van het ministerie van Economische Zaken dat namens het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het afmeldsysteem beheert. Informatie over de aanwezigheid van het label en de energieklassering, wordt door het Kadaster via internet ontsloten op basis van postcode en huisnummer. Het energielabel maakt dus geen deel uit van de attributen van een gebouw die in de gebouwenregistratie worden opgenomen. Reden hiervoor is dat in de eigenlijke basisregistraties slechts die gegevens worden opgenomen die veelvuldig in veel verschillende overheidsprocessen, voor veel verschillende toepassingen worden gebruikt – onder meer als koppeling naar elders aanwezige gebouw informatie – en waarvoor om die reden het systeem van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik zinvol is. Het energielabel behoort daar niet toe. Wel fungeren gegevens uit de BAG als koppelmechanisme bij de registratie en ontsluiting van het energielabel.

De leden van de fractie van de VVD vroegen de minister aan te geven welke voorziene algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen spoedig in werking zullen treden en wat de strekking daarvan zal zijn.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, zullen een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling in werking treden waarin de onderwerpen zijn uitgewerkt waarvan het wetsvoorstel nadere regeling opdraagt. In de algemene maatregel van bestuur zullen met name de inhoud en het proces van de periodieke audit op de gemeentelijke registraties worden geregeld, alsmede benoeming van de bestaande documenten die als brondocument voor registratie kunnen dienen. Voorts zullen daarbij regels worden gegeven voor eenduidige afbakening van de te registreren objecten. In de ministeriële regeling zal een systeembeschrijving worden neergelegd, die onder meer nodig is om het verkeer tussen de gemeentelijke registraties en de landelijke voorziening goed te laten verlopen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe de taakverdeling tussen enerzijds gemeenten en anderzijds de dienst, blijkbaar het Kadaster, zal zijn. Deze leden vroegen of beide dezelfde informatie bijhouden of dat er een taakverdeling is.

Het beheer van de adressen- en gebouwenregistraties is opgedragen aan de gemeenten. Deze houden als bronhouders de gegevens in de registraties bij. Aan het Kadaster wordt opgedragen om een landelijke voorziening te verzorgen, waarmee de gegevens uit de gemeentelijke registraties centraal worden ontsloten ten behoeve van met name buitengemeentelijke overheidsorganen. In de landelijke voorziening vindt dan ook geen afzonderlijke bijhouding van gegevens plaats, maar wordt de inhoud van de gemeentelijke registratie overgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de norm van 1 of 2 werkdagen voor het uitvoeren van bepaalde acties een realistische is. Daarnaast vroegen zij wie deze norm handhaaft en wat de sancties zijn bij niet naleving van bijvoorbeeld de artikelen 31 en 39. Voorts vroegen deze leden of mag worden verwacht dat er per gemeente een uniforme uitvoering zal zijn.

De verwerkingstermijn van een werkdag (artikel 31) betreft de termijn waarbinnen (mutaties in) gegevens die in de gemeentelijke registratie zijn verwerkt, moeten worden doorgegeven aan de landelijke voorziening. Aangezien dit langs geautomatiseerde weg gebeurt, mag worden aangenomen dat zo'n dagelijkse actualisering mogelijk is. De termijn van twee werkdagen van artikel 39 ziet op gevallen waarin door een afnemer een terugmelding wordt gedaan. Aangezien een terugmelding wijst op mogelijke onjuistheid van een gegeven, is het wenselijk dat dat gegeven betrekkelijk korte tijd na ontvangst van de terugmelding «in onderzoek» wordt geplaatst, zodat de mogelijke onjuistheid voor alle afnemers kenbaar is. Het is echter niet wenselijk dat de aantekening «in onderzoek» onmiddellijk door het enkele feit van terugmelding wordt aangebracht, aangezien in veel gevallen op eenvoudige wijze in het register van brondocumenten kan worden nagegaan of het gegeven al dan niet juist is, waarna de terugmelding zonder nader onderzoek kan worden afgehandeld. De termijn van twee dagen dient dus om de gevallen waarin eenvoudig kan worden vastgesteld of de terugmelding tot mutatie in de registratie moet leiden, af te handelen. Voor die gevallen waarin dit niet binnen twee dagen kan worden vastgesteld, is bepaald dat deze na ommekomst daarvan in onderzoek worden geplaatst. Deze termijnen beogen uniformiteit in de handelwijze van gemeenten te

bewerkstelligen.

De termijnen zijn overigens termijnen van orde, aan overschrijding waarvan geen rechtsgevolgen zijn verbonden. Specifiek handhavings-toezicht is niet voorzien. Binnen het stelsel wordt er van uitgegaan dat het systeem voorziet in zijn eigen handhaving, doordat alle overheidsorganen – waaronder de registratiehouder zelf – belang hebben bij een goede uitoefening van de registratietaken. Het voldoen aan de termijnen vormt overigens wel onderdeel van de periodieke audit op de registraties bij de gemeenten.

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat de financiële consequenties van deze wet zijn en welk bedrag neerslaat in hogere lasten voor burgers en bedrijven. Zij vroegen of een gespecificeerd overzicht van kosten en baten kan worden verstrekt.

Van het wetsvoorstel wordt zeker geen lastenverzwaring verwacht. Naar de financiële consequenties van de adressen- en gebouwenregistraties is onderzoek gedaan in het kader van een kosten-baten analyse. In deze analyse zijn de totale maatschappelijke baten becijferd op € 247 miljoen. De totale overheidsbaten (inclusief extra belastingopbrengsten als gevolg van betere fraudebestrijding, exclusief administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven) zijn geraamd op € 389 miljoen. De meerkosten voor invoering van de registraties door de gemeenten worden geraamd op ruim € 58 miljoen en de rijksinvestering bedraagt daarnaast € 42 miljoen.

De extra beheerkosten voor het rijk worden geraamd op € 4 miljoen per jaar; dit betreft met name het beheer van de landelijke voorziening. Voor gemeenten brengt het wetsvoorstel geen extra beheerkosten mee ten opzichte van de kosten van de thans bestaande registratie-activiteiten. De jaarlijkse administratieve lastenverlichting is geraamd op circa € 700 000,- voor bedrijven en circa 9600 uren voor burgers.

De leden van de fractie van de VVD constateerden dat voor commerciële gebruikers hogere tarieven mogen worden gehanteerd dan de kostprijs. Zij lazen dat dit volgens het advies van de Raad van State – binnen voorwaarden – zou mogen, maar wilden graag weten waarom de minister dat wil. Voorts vroegen zij welke diensten hierdoor duurder worden.

Door de overheid verleende diensten waarbij van de registraties gebruik zal worden gemaakt, zullen niet door enkele invoering van de registraties duurder worden; integendeel: met de invoering van de BAG is een kostenbesparing bij de overheid beoogd. Het gebruik van de registraties voor uitoefening van overheidstaken, waarvoor de registraties primair zijn ontwikkeld in het kader van de doelstelling van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik ter vermindering van administratieve lasten en verbeterde dienstverlening, wordt, binnen het stelsel als geheel, in beginsel door middel van budgetfinanciering bekostigd. Of daarnaast, voor ander dan overheidsgebruik, een tariefsysteem in het leven wordt geroepen – en, zo ja, hoe dit er uit zal zien – is onderwerp van nadere besluitvorming. Die besluitvorming kan plaatsvinden indien voldoende beeld bestaat van gewenste en mogelijke gegevensproducten en diensten voor vooral niet-overheidsafnemers. Met artikel 34, tweede lid, van het wetsvoorstel is niet beoogd een reeds bestaand voornemen tot differentiatie uit te drukken. De regering heeft daarmee uitsluitend de in de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie geboden ruimte om te differentiëren naar onder meer de aard van het gebruik, vooralsnog willen behouden.

Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de VVD of de gemeenten een transparante en identieke tariefstructuur hanteren en welke dat is. Als dat niet het geval is wilden deze leden graag weten waarom niet.

De regering heeft in beginsel geen bemoeienis met door gemeenten gehanteerde tariefstructuren bij verstrekking van gegevens aan burgers. Deze worden bij gemeentelijke verordening vastgesteld en kunnen per gemeente verschillen. In het kader van de BAG wordt hierin geen verandering gebracht. In het wetsvoorstel wordt uitsluitend voor gebruik van de centrale landelijke voorziening een tariefstructuur mogelijk gemaakt. Zo'n tariefstructuur zal niet bijvoorbeeld differentiëren naar de gemeente van herkomst van de gegevens. Overigens is het de verwachting dat de gegevens uit de BAG over het algemeen via de landelijke voorziening worden afgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe vaak het register in het veld wordt gecontroleerd en of het dan om steekproeven of om een volledige check gaat.

De BAG bestaat uit een register en een (geautomatiseerde) registratie. Het register wordt gevormd door alle brondocumenten die aan de registratie van gegevens ten grondslag liggen. Die brondocumenten ontstaan bij uitvoering van de bestaande gemeentelijke processen van bijvoorbeeld straatnaamgeving en vergunningverlening. Voor zover de vraag is gericht op controle van de juistheid van brondocumenten, merkt de regering op dat die controle buiten het domein van de eigenlijke registratie ligt en moet plaatsvinden in het kader van de uitvoering van die bestaande gemeentelijke processen. De registratie kan daarbij wel een belangrijk hulpmiddel zijn om fricties aan het licht te brengen die tot nadere controle nopen.

De wijze waarop het register als zodanig wordt bijgehouden vormt wel onderdeel van de periodieke audit op de kwaliteit van de gemeentelijke adressen- en gebouwenregistraties. De audit zal mede een steekproefsgewijze controle op de kwaliteit van het register inhouden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de minister kan bevestigen dat aan de direct belanghebbenden (eigenaar en huurder) de betreffende gegevens, zowel eenmalig als bij mutatie, gratis worden geleverd.

De in de registratie op te nemen gegevens zijn gegevens die voortkomen uit bestaande processen van besluitvorming, al dan niet op aanvraag van belanghebbenden. Zo worden bijvoorbeeld adresgegevens gegenereerd door straatnaam- en huisnummerbesluiten en worden de te registreren gebouwgegevens met name aan bouwvergunningen ontleend. Die besluiten, en daarmee de gegevens die ook in de registraties worden opgenomen, worden volgens de bestaande regels van bestuursrecht bekend gemaakt aan belanghebbenden. Het wetsvoorstel voorziet niet in herhaalde bekendmaking van diezelfde gegevens aan belanghebbenden, aangezien die bekendmaking naast de onderliggende besluiten, geen toegevoegde waarde heeft. Indien belanghebbenden niettemin behoefte hebben aan raadpleging van de adressenof gebouwenregistratie, behoeft dit naar het oordeel van de regering – evenals bij raadpleging van bijvoorbeeld kadastrale gegevens – niet per se kosteloos te zijn.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de rijksoverheid de kosten van de audit door daartoe door de minister aangewezen bedrijven betaalt, en om welk soort bedrijven gaat het en om hoeveel. Deze leden vroegen tenslotte of hierdoor de marktwerking niet te veel wordt verstoord.

De audit betreft in wezen een vorm van toezicht op de uitvoering van de taken volgens het wetsvoorstel, waarvoor in dit geval de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de eindverantwoordelijkheid draagt. Vanwege die verantwoordelijkheid is het redelijk dat de normale toezichtskosten voor rekening van het Rijk zijn.

De regeling van de audit komt overeen met die van de periodieke audit in het kader van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Evenals bij de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, moeten de bedrijven die de audits uitvoeren aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen. Daarom is bepaald dat die bedrijven door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer moeten zijn aangewezen. Die aanwijzing ziet niet op een getalsmatige limitering van het aantal bedrijven en bij de aanwijzing zullen uiteraard de geldende regels inzake de vrije markt in acht worden genomen.

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