

Vergaderjaar 2006–2007

**30 544**

## **Wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand als basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 november 2006

#### **1. Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik stel met genoegen vast dat de leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie kunnen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel en geen aanleiding hebben gezien tot het stellen van nadere vragen. Voorts stel ik met genoegen vast dat ook de leden van de CDA-fractie op hoofdlijnen met het voorliggende wetsvoorstel kunnen instemmen. Op de door de leden van die fractie gemaakte opmerkingen en gestelde vragen ga ik hieronder in waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

#### **2. Aanwijzing van authentieke gegevens**

De leden van de CDA-fractie vroegen welk belang precies is gediend met het bij algemene maatregel van bestuur in de basisregistratie kadaster of topografie als authentiek aanwijzen van een ander gegeven dan de gegevens die bij de Kadasterwet als authentiek zijn aangemerkt. Voorts vroegen deze leden of voor de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde artikel 7g van de Kadasterwet of voor andere in het wetsvoorstel aangekondigde algemene maatregelen van bestuur een voorhangprocedure geldt.

De aanwijzing van een gegeven als authentiek gegeven heeft tot gevolg dat bestuursorganen verplicht zijn dat gegeven te gebruiken. Niet voorziene ontwikkelingen kunnen de noodzaak of wenselijkheid om een bepaald gegeven als authentiek aan te merken op een gegeven moment zo actueel maken dat de gebruikelijke procedure om dat gegeven bij wet aan te wijzen gelet op het daarmee gemoeide tijdspad geen oplossing biedt. Om toch tijdig in te kunnen spelen op dergelijke omstandigheden is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur een gegeven aan te wijzen als authentiek gegeven. Bij het in het verslag gevraagde voorbeeld kan gedacht worden aan een nieuw gegeven of aan een onderverdeling binnen een bestaand gegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde vormen van gebruik van terreinen. In het kader van bijvoorbeeld terreurdreiging,

natuurrampen of veeziekte kan de noodzaak optreden een dergelijk gegeven snel, landsdekkend en van hoge kwaliteit beschikbaar te hebben en de gebruiksplicht van een dergelijk gegeven te regelen. In een dergelijk geval kan dat gegeven bij algemene maatregel van bestuur als authentiek worden aangewezen. Die algemene maatregel van bestuur dient dan direct gevolgd te worden door een wetsvoorstel dat de vereiste aanpassing van de wet bevat. In de nota van wijziging is hiertoe een aanpassing van het voorgestelde artikel 7g van de Kadasterwet opgenomen.

Behalve in het voorgestelde artikel 7g van de Kadasterwet wordt enkel nog in het voorgestelde artikel 118a van de Kadasterwet (artikel I, onderdeel DDD) een algemene maatregel van bestuur genoemd. In het wetsvoorstel wordt niet voorzien in een voorhangprocedure voor de in deze artikelen genoemde algemene maatregelen van bestuur. Evenmin is er in een ander artikel in de Kadasterwet voorzien in een voorhangprocedure voor de in die wet genoemde algemene maatregelen van bestuur.

### **3. Inhoud van basisregistratie kadaster**

De leden van de CDA-fractie vroegen welke gegevens in de product-catalogus kadaster meer in detail worden beschreven en wat onder detailering wordt verstaan.

Alle gegevens die krachtens de Kadasterwet of een andere wet in de basisregistratie kadaster worden opgenomen worden in de catalogus basisregistratie kadaster omschreven. De gebruiker van de basisregistratie kadaster kan daardoor in een oogopslag kennis nemen van de strekking en betekenis van een gegeven. Voorts worden in de catalogus basisregistratie kadaster per type gegeven (ook wel objecttype genoemd) de kenmerken vermeld, die in de basisregistratie kadaster worden opgenomen. Onroerende zaak is een objecttype. In de beschrijving wordt gerefereerd aan het feit dat een onroerende zaak een perceel, een leidingnetwerk of een appartementsrecht kan zijn. Kenmerken van een perceel zijn bijvoorbeeld: bebouwing in de zin van de aanwezigheid van een opgericht bouwwerk, plaatscoördinaten, begrenzing en historische ontstaans- en overdrachtgegevens. Op de vraag of de catalogus basisregistratie kadaster verschilt van de catalogus basisregistratie topografie merk ik op dat beide catalogi op dezelfde wijze zijn vormgegeven. Dit neemt niet weg dat beide catalogi als gevolg van de uiteenlopende doelstellingen van beide basisregistraties overeenkomstig de voorgestelde wettelijke regeling inhoudelijk op onderdelen verschillen. Zo nemen in de catalogus basisregistratie topografie de metakenmerken een andere plaats in dan bij de catalogus basisregistratie kadaster. De beschrijving van hetgeen onder een onroerende zaak of appartementsrecht wordt verstaan (metakenmerk) heeft geen zelfstandige betekenis. De beschrijving is afgeleid uit de wet. In de basisregistratie topografie is de beschrijving wel een zelfstandig gegeven en strekt de beschrijving er toe dat bestuursorganen dezelfde begripsomschrijving hanteren ter bevordering van de uitwisselbaarheid van gegevens. De metakenmerken in de basisregistratie topografie worden, evenals de andere genoemde kenmerken in het voorgestelde artikel 98a van de Kadasterwet, krachtens artikel 7f, derde lid, als authentiek aangemerkt. In de basisregistratie kadaster wordt geen enkel kenmerk als authentiek aangemerkt. Voorts wordt in de catalogus basisregistratie topografie in aansluiting op het voorgestelde artikel 7o, derde lid, aandacht geschonken aan aanvang en doorlooptijd van de eerstvolgende bijhouding.

#### **4. Verplicht gebruik door bestuursorganen bij de uitvoering van hun publieke taken**

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de consequenties van de aantekening «in onderzoek» bij een authentiek gegeven, de tijdsduur van die aantekening, de eventuele vertraging in de besluitvorming als gevolg van die aantekening, de mogelijke juridische consequenties daarvan en de mogelijke gevolgen van een achteraf verkeerde keus om een bepaald gegeven te gebruiken hangende het onderzoek naar de juistheid van een authentiek gegeven.

In elk wetsvoorstel met betrekking tot een basisregistratie wordt aan bestuursorganen die een in die registratie beschikbaar gegeven gebruiken de plicht opgelegd om gereede twijfel omtrent de juistheid van een authentiek gegeven te melden bij de beheerder van die basisregistratie. De beheerder heeft op zijn beurt de verplichting om naar aanleiding van die melding een onderzoek in te stellen naar de juistheid van dat authentieke gegeven en, indien niet direct een beslissing kan worden genomen omtrent de juistheid van het gegeven, voor de duur van dat onderzoek bij dat gegeven de aantekening «in onderzoek» te plaatsen. Het onderhavige wetsvoorstel wijkt niet af van dit stramien.

De rechtsgevolgen van die aantekening wijken evenmin af van andere wetsvoorstellen op dit punt. Het belangrijkste gevolg is dat een bestuursorgaan niet meer gehouden is tot verplicht gebruik van een authentiek gegeven, waarbij die aantekening is geplaatst. Het bestuursorgaan kan besluiten daarvoor in de plaats een eventueel beschikbaar ander gegeven te gebruiken. Het zal dat doen in de gevallen waarin het nagenoeg zeker is van de juistheid van dat gegeven of in de gevallen waarin het belang van belanghebbende of het algemeen belang dwingt tot het nemen van een besluit op zo kort mogelijke termijn. In andere gevallen zal het bestuursorgaan besluiten tot opschorting van de besluitvormingsprocedure, bijvoorbeeld in de gevallen waarin de besluitvormingstermijn nog de nodige speelruimte biedt of reguliere verlenging van die termijn nog mogelijk is, of wanneer een lichte overschrijding van die termijn geen noemenswaardige nadelen oplevert voor betrokkene of het algemeen belang. In de meeste gevallen zal het betreffende bestuursorgaan overigens contact opnemen met de beheerder van de basisregistratie omtrent het te verwachten tijdsverloop van het onderzoek naar de juistheid van het gegeven.

In het onderhavige wetsvoorstel is het uitgangspunt neergelegd dat het Kadaster binnen een dag na ontvangst van een melding van gereede twijfel omtrent de juistheid van een authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster een eerste beslissing neemt. Deze beslissing kan inhouden:

- de twijfel van het meldende bestuursorgaan is terecht, het gegeven wordt aangepast,
- de twijfel is onterecht, het gegeven in de basisregistratie blijft ongewijzigd,
- er is nader onderzoek nodig, bij het gegeven wordt de aantekening «in onderzoek» geplaatst.

Aldus wordt voorkomen dat direct na de melding bij het betreffende gegeven bij wijze van automatisme de aantekening «in onderzoek» wordt geplaatst. Naar verwachting zal slechts bij wijze van uitzondering het onderzoek meer tijd vergen en het Kadaster niet binnen de gestelde termijn een beslissing kunnen nemen. De als gevolg van die aantekening mogelijke complicaties voor de besluitvorming doen zich derhalve nauwelijks voor omdat het gaat om hoogst uitzonderlijke gevallen.

Omdat naar verwachting het grootste deel van de meldingen binnen een dag zal worden afgedaan, denk hierbij aan gegevens die foutief zijn over-

genomen uit een notariële akte of om een foutieve overname van een gegeven uit een andere basisregistratie, zal slechts in uitzonderingsgevallen een gegeven de aantekening «in onderzoek» krijgen. In dit geval is er meer aan de hand. In die gevallen wordt het reeds gestarte onderzoek voortgezet. Omdat de basisregistratie kadaster ook van cruciaal belang is voor de rechtszekerheid in het rechtsverkeer, is het Kadaster reeds om die reden genoopt om de duur van de aantekening «in onderzoek» zo beperkt mogelijk te houden. De tijdsduur van een aantekening «in onderzoek» bij een authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster zal uitzonderingen daargelaten doorgaans niet meer dan enkele weken bedragen. Gelet op het hierboven gestelde is het aantal gevallen waarin die aantekening leidt tot vertraging minimaal. Het risico van juridische consequenties is derhalve miniem.

De basisregistratie topografie speelt op zichzelf geen rol in het rechtsverkeer. Daarom ontbreekt de druk om de tijdsduur van de aantekening «in onderzoek» zo beperkt mogelijk te houden. Toch geldt ook hier de systematiek van een eerste beslissing binnen een dag, waarna indien nodig het gegeven wordt aangemerkt als «in onderzoek». In het wetsvoorstel is een termijn van zes weken opgenomen, waarbinnen het Kadaster een beslissing neemt omtrent een authentiek gegeven in de basisregistratie topografie, waarbij de aantekening «in onderzoek» is geplaatst. Indien het onderzoek oplevert dat het gegeven moet worden gewijzigd kan, afhankelijk van het belang, deze wijziging direct worden uitgevoerd, dan wel worden meegenomen in de eerstvolgende bijhouding van het betreffende gebied. Gelet op het feit dat een betrokken bestuursorgaan zich altijd kan verlaten op de fysieke werkelijkheid ten tijde van het nemen van het besluit zal een bestuursorgaan ook niet genoodzaakt zijn om zijn besluitvorming zodanig te vertragen dat het risico intreedt van juridische gevolgen.

Wat betreft de mogelijke juridische consequenties van een achteraf verkeerde keus door een bestuursorgaan om een bepaald gegeven te gebruiken merk ik op dat er nauwelijks juridische consequenties zijn indien die verkeerde keus verband houdt met een authentiek gegeven in de basisregistratie topografie. De rechtszekerheid is daarbij niet in het geding en het bestuursorgaan dat een keus maakt zal zich in de regel kunnen laten leiden door de fysieke werkelijkheid. Een verkeerde keus zal zich nauwelijks voordoen.

Een verkeerde keus ingeval bij een authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster de aantekening «in onderzoek» is geplaatst kan wel rechtsgevolgen hebben. Het bestuursorgaan dat die beslissing neemt zal zich daarvan in de regel bewust zijn en het onderzoek van het Kadaster afwachten, temeer daar dat binnen enkele dagen afgerond zal zijn vanwege de vereiste rechtszekerheid. In die gevallen zullen zich in de praktijk nauwelijks rechtsgevolgen voordoen omdat het betrokken bestuursorgaan niet licht in een positie komt te verkeren dat het gedwongen wordt een beslissing te nemen nog voordat het Kadaster het onderzoek heeft afgerond. De noodzaak om te kiezen ontbreekt in die gevallen nagenoeg.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de derde uitzondering in het voorgestelde artikel 7k, tweede lid, van de Kadasterwet op het verplichte gebruik – een bestuursorgaan is niet gehouden om een authentiek gegeven in de basisregistraties kadaster en topografie te gebruiken indien het als gevolg daarvan zijn publiekrechtelijke taak niet naar behoren zou kunnen vervullen – aan de hand van enkele voorbeelden, ook voor rampen en zware ongevallen, kan worden uitgewerkt.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 544, nr. 3, p. 31–32) heb ik aan de hand van het voorbeeld van dreiging van, of het zich voordoen van, een oproerige beweging, wanordelijkheden, verstoring van de openbare orde, rampen of zware ongevallen duidelijk willen maken dat die derde uitzondering niet bepaald wordt door de door het bestuursorgaan zelf gevoelde noodzaak, maar door het geobjectiveerde criterium dat zulks voortvloeit uit een behoorlijke taakuitoefening door het bestuursorgaan. Er is geen aanleiding om die derde uitzonderingsgrond extensief uit te leggen. Het beroep op de uitzonderingen op het verplichte gebruik kan in het kader van de rechtsbescherming zo nodig achteraf door de rechter worden getoetst. In geval van dreiging van een ramp of een zwaar ongeval kan het onmogelijk of ongewenst zijn om handelingen afhankelijk te stellen van authentieke gegevens. Ook kan het onder die omstandigheden geboden zijn om op percelen in de nabijheid voorzieningen te treffen ter beperking of voorkoming van eventuele gevolgen van die ramp of dat ongeval. Het kan in die gevallen een zware wissel zijn op de publiekrechtelijke taakuitoefening indien de bij de rampbestrijding betrokken bestuursorganen in hun besluiten gedwongen zijn om bijvoorbeeld het feit of iemand de eigenaar van een perceel is via de basisregistratie kadaster te achterhalen indien zij dit ook ter plaatse aan de persoon kunnen vragen. Hierbij moet dus bedacht worden dat het veelal om beslissingen onder tijdsdruk gaat zoals ten aanzien van ontruimingen, evacuaties en het betreden van privé-terreinen.

## **5. Terugmeldplicht**

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de beslissing om naar aanleiding van de melding wel of niet over te gaan tot een tussentijdse actualisering van de topografische basisregistratie zich verhoudt tot de precieze aanpak van het wetsvoorstel.

In het onderhavige geval heb ik gemeend dat er pragmatische redenen zijn die het achterwege laten rechtvaardigen. Mogelijk blijken die redenen onvoldoende uit de memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel legt het bestuur van het Kadaster een zorgplicht op om in de basisregistratie topografie tussentijds de actuele fysieke werkelijkheid te verwerken indien zich een aanmerkelijke verandering voordoet of heeft voorgedaan ten opzichte van de laatste bijhouding. Die zorgplicht ondervangt in belangrijke mate de bezwaren tegen een niet-dagelijkse bijhouding. Door in het voorgestelde artikel 7p van de Kadasterwet de betrokken bestuursorganen de mogelijkheid te bieden een verzoek te doen om aanmerkelijke veranderingen in de fysieke werkelijkheid tussentijds bij te houden, wordt die zorgplicht ondersteund door die signaleringsfunctie.

Het Kadaster is daarbij gebaat en zal reeds uit dien hoofde verzoeken om tussentijdse aanpassing uiterst serieus behandelen, en gebruik maken van een zorgvuldige procedure indien het voornemens is een verzoek niet in te willigen. Het zal daarbij het betrokken bestuursorgaan in de regel horen.

Indien een verzoek er werkelijk toe doet – een geval waarin zich na de laatste bijhouding een aanmerkelijke verandering heeft voorgedaan in de fysieke werkelijkheid – zal het Kadaster, gelet op zijn zorgplicht en gelet op het belang van een signaleringsfunctie, ook nauwelijks een andere beslissing kunnen nemen dan het verzoek in te willigen.

Voorts valt niet te verwachten dat er zich in de praktijk grote meningsverschillen voordoen over het antwoord op de vraag of een bepaalde verandering in de fysieke werkelijkheid valt aan te merken als een aanmerkelijke verandering. Tussentijdse actualisering op verzoek ligt in de rede bij

bijvoorbeeld: de aanleg of verbreding van een infrastructureel werk buiten de bebouwde kom, de aanleg van een industrieterrein, de uitbreiding of de aanleg van een nieuwe woonwijk, de oprichting van een in het landschap opvallend gebouw. Bij gevallen die er niet werkelijk toe kunnen doen, valt te denken aan de oprichting van een schuur bij een land- of tuinbouwbedrijf of het plaatsen van enkele woningen op een braakliggend terrein in de stadskern.

Indien er zich overhoopt toch interpretatieverschillen voordoen, ligt het in de rede dat het Kadaster dat verschil in interpretaties bespreekbaar zal maken in de gebruikersraad, juist om voor dit soort gevallen een gedragscode af te spreken met een breed draagvlak onder de gebruikers van de basisregistratie.

Mocht het Kadaster onvoldoende alert reageren en daardoor in onvoldoende mate de indruk bij bestuursorganen wegnemen dat het Kadaster eigenzinnig omspringt met verzoeken om tussentijdse actualisering bij aanmerkelijke veranderingen in de fysieke werkelijkheid, dan kunnen die bestuursorganen zelf het initiatief nemen om die problematiek op de agenda te zetten van de gebruikersraad. De gebruikersraad kan als platform van gebruikers van de basisregistratie topografie een duidelijk stempel drukken op de inhoud van de discussie. Het bestuur van het Kadaster zal gelet op zijn belang om niet bestuurlijk te worden aangesproken op zijn zorgplicht die gelegenheid te baat nemen om alsnog in de gebruikersraad een draagvlak te creëren voor de interpretatie van tussentijdse aanmerkelijke veranderingen in de fysieke werkelijkheid. Indien de uitkomsten van dat overleg niet naar tevredenheid zijn, ligt het voor de hand dat de gebruikersraad zich zal wenden tot de raad van toezicht of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De laatste kan het bestuur aanspreken in het bestuurlijk overleg en bij het blijvend ernstig tekortschieten in die zorgplicht gebruik maken van de voorgestelde taakverwaarlozingsbepaling in het voorgestelde artikel 31 van de Organisatiewet Kadaster (artikel II, onderdeel B).

Gelet op de hier genoemde pragmatische redenen, is de mogelijkheid van bezwaar en beroep achterwege gelaten. Een andere benadering lijkt niet te leiden tot een betere of meer doelmatige oplossing.

## **6. Handhaving**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet alsnog valt te overwegen om een handhavingsinstrumentarium op te nemen, nu de bestuurlijke verhoudingen meer en meer zakelijk worden en door menig bestuursorgaan meer en meer wordt gekeken naar en gewerkt in de richting van de eigen belangen.

In dit verband wil ik graag wijzen op twee elementen in dit wetsvoorstel die hieraan tegemoet komen. Indien de registratiehouder in gebreke blijft, kan deze worden aangesproken op basis van de taakverwaarlozingsbepaling die is opgenomen in het wetsvoorstel. Voor de gebruiker van de registratie geldt dat deze geacht wordt zorgvuldig te hebben gehandeld indien hij de basisregistratie heeft geraadpleegd. Heeft hij dit niet gedaan dan kan hem onzorgvuldig handelen worden verweten. De Algemene wet bestuursrecht biedt in een dergelijk geval voldoende houvast om – indien nodig – een succesvol bezwaar te kunnen maken tegen de betreffende bestuurshandeling.

Verder wijs ik erop dat de beoordeling of sprake is van een uitzonderings-situatie op het verplichte gebruik in eerste instantie aan het betrokken bestuursorgaan zelf is. Meent een bestuursorgaan uit te mogen (of zelfs moeten) gaan van andere gegevens dan die welke in de basisregistratie

zijn opgenomen en ontstaat er een verschil van mening met belanghebbende, dan kan deze van het bestuursorgaan verlangen te motiveren waarom andere dan de authentieke gegevens voor een goede taakvervulling moeten worden gebruikt. In voorkomende gevallen (na het voeren van een bezwaarprocedure, indien sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) is uiteindelijk het oordeel van de rechter beslissend.

## **7. Artikelsgewijs**

In de memorie van toelichting wordt ten aanzien van het voorgestelde artikel 7g van de Kadasterwet gesproken over kosten die te hoog kunnen zijn. De leden van de CDA-fractie vroegen wat daar precies onder moet worden verstaan en of dit met een voorbeeld kan worden aangegeven. Voorts vroegen deze leden wie de kosten nu gaat dragen en of dat, indien dat het Kadaster is, doorwerkt in de tarieven.

De kosten, en met name een dekkende financiering daarvan, vormen één van de factoren die een rol spelen bij de beslissing een gegeven toe te voegen aan de bestaande dataset. Deze kosten moeten worden afgewogen tegen het algemeen belang dit gegeven éénduidig binnen de Nederlandse overheid beschikbaar te hebben en het belang van individuele gebruikers. Indien bijvoorbeeld een gegeven slechts van belang is voor één gebruiker of een zeer kleine groep kan een dergelijk gegeven weliswaar door de registratiehouder worden meegenomen in het registratieproces, maar het is dan niet aannemelijk dat het dan opgenomen wordt in de basisregistratie waarvoor het verplicht gebruik geldt. Ook is het dan niet te verwachten dat een dergelijk gegeven vanuit de basisregistratie wordt gefinancierd. Gaat het echter om een gegeven dat voor vele gebruikers van belang is, dan zal de afweging eerder in het voordeel van opnemen in de basisregistratie uitvallen. In een dergelijk geval dient te worden bezien wat de passende financiering is: de kosten kunnen doorwerken in de tarieven, of gedekt worden via een doel-financiering. Voor ieder geval zal een passende oplossing worden gezocht. Ook in het geval van gegevens die voor vele gebruikers interessant zijn is het echter mogelijk dat de hoogte van de inwinningskosten daarbij een beperkende factor zijn. Een voorbeeld zijn op dit moment gegevens met betrekking tot de derde dimensie van topografie. Theoretisch zou de basisregistratie topografie deze gegevens kunnen bevatten, maar de kosten van de registratie stijgen daarmee exponentieel. Vandaar dat vooralsnog aan een tweedimensionale weergave wordt vastgehouden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. Winsemius