

Vergaderjaar 1992-1993

23 007

Verzelfstandiging van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers (Organisatiewet Kadaster)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 januari 1993

's-Gravenhage, 29 januari 1993

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 1992, no. 92.009822, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende verzelfstandiging van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers (Organisatiewet Kadaster).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 oktober 1992, nr. 92.009822, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 januari 1993, nr. W08.92.0500, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

1. De memorie van toelichting vermeldt in paragraaf 1.2 de redenen voor de verzelfstandiging van het Kadaster. Genoemd worden de bestuurlijke stroomlijning en de vergroting van de doelmatigheid. Voorts wordt voor de keuze verwezen naar beheersmatige problemen, waarop is ingegaan in de brief van 18 november 1991 (Kamerstukken II 1991/92, 22 438, nr. 1) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In paragraaf 5 van deze brief worden twee specifieke factoren genoemd, die voor het kadaster verzelfstandiging wenselijk maken.

Een zichtbare scheiding wordt wenselijk geacht tussen de uitvoe-

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de enkele verwijzing naar de brief van 18 november 1991 in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting vervangen door een herhaling van de in die brief nog genoemde factoren die voor het Kadaster verzelfstandiging wenselijk maken.

rende taken van het Kadaster en de beleidsondersteuning ten behoeve van de coördinerende taak van de bewindsman op het terrein van de vastgoed-informatievoorziening. Voorts wordt gewezen op het ontbreken van inzicht in de verhouding tussen activiteiten en vermogensbehoefte. In verband hiermee zou ter vervanging van het geïntegreerde kas-verplichtingenstelsel ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 – in principe geënt op een consumptiehuishouding – voor het Kadaster te bezien als productiehuishouding het baten-lastenstelsel passen. Daarmee zou het Kadaster in staat worden gesteld een flexibel personeels- en investeringsbeleid te voeren en voorts zouden samenwerkingsverbanden kunnen worden aangegaan met andere vragers en aanbieders van vastgoed-informatie.

De Raad van State is van oordeel dat in de memorie van toelichting niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de brief van 18 november 1991, maar meent dat de daarin vermelde specifiek voor het Kadaster geldende factoren in de toelichting behoren te worden opgenomen en gemotiveerd.

2. De memorie van toelichting vermeldt in paragraaf 6.3 dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting onderwerp zijn geweest van diepgaande discussie met de betrokken dienstcommissie en met de bijzondere commissie. Op enkele punten na – aldus de toelichting – is overeenstemming bereikt.

Aan te geven ware op welke onderdelen geen overeenstemming is bereikt en welke oplossing is gevonden.

3. Het is het college opgevallen dat het meerjarenplan wel, de jaarlijkse begroting geen goedkeuring van Uw minister behoeft. Mede op grond van de overweging dat deze beide onderwerpen nauw met elkaar in verband staan, kan de vraag worden gesteld of ook de jaarlijkse begroting niet aan de goedkeuring van Uw minister zou moeten worden onderworpen. Tenminste ware hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

2. Paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting is aangevuld met een weergave van de punten waarop met de dienst-dienstcommissie destijds geen overeenstemming kon worden bereikt.

3. Zowel het meerjarenbeleidsplan als de financiële begroting worden jaarlijks vastgesteld (artikelen 21 en 22). Alleen het meerjarenbeleidsplan behoeft de goedkeuring van de minister (artikel 24). Ik ben het met de Raad eens dat deze beide stukken nauw met elkaar in verband staan. Daarom bepaalt de tweede volzin van artikel 21 ook dat de financiële begroting in overeenstemming moet zijn met het meerjarenbeleidsplan. Het leek niet nodig om daarnaast ook de financiële begroting aan goedkeuring van de minister te onderwerpen. De toelichting op artikel 21 is, overeenkomstig het advies van de Raad, op dit punt aangevuld.

4. Artikel 31, eerste lid, vermeldt onder meer dat de minister een algemene verantwoordelijkheid heeft voor de behoorlijke uitoefening van de bij of krachtens de wet aan de dienst opgedragen taken.

Het is de Raad opgevallen dat deze omschrijving van de verantwoordelijkheid van de minister verder gaat dan in het regeringsstandpunt over functionele decentralisatie (Kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4) meer in het algemeen is aangegeven. Immers, in onderdeel 4.3 van dit standpunt wordt onder het hoofd Toezicht en controle opgemerkt dat de verantwoordelijkheid van de minister voor het zelfstandig bestuursorgaan is beperkt tot de aan hem uitdrukkelijk verleende bevoegdheden.

Het is de Raad voorts opgevallen dat in paragraaf 3.1 (Inleiding) van de toelichting bij het ontwerp wordt opgemerkt dat uiteindelijk de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk wordt bepaald door de aard van (het samenstel van) de ministeriële bevoegdheden ten opzichte van het Kadaster.

De toelichting op artikel 31 spreekt eerst overeenkomstig de voorgestelde tekst van dit artikel van de algemene verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitoefening van de bij of krachtens de wet aan het Kadaster opgedragen taken en voegt daaraan toe dat «hoever die algemene verantwoordelijkheid strekt kan worden afgeleid uit de bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan de minister zijn voorbehouden».

Indien het de bedoeling is de ministeriële verantwoordelijkheid te dezen ruimer te formuleren dan in het hiervoor vermelde regeringsstandpunt is aangegeven, ware zulks uitdrukkelijk te motiveren. In ieder geval waren de tekst van artikel 31 en de hiervoor vermelde passages uit de toelichting volledig met elkaar in overeenstemming te brengen.

5. Artikel 32 bevat een algemene geheimhoudingsbepaling die onder meer van toepassing is op niet-ambtenaren.

In aanmerking genomen dat ingevolge artikel 18, eerste lid, het personeel van de dienst, de leden van het bestuur daaronder begrepen, ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 1929, ware in de toelichting bij artikel 32 aan te geven om welke reden opname van deze bepaling thans noodzakelijk is.

4. Het is niet de bedoeling de ministeriële verantwoordelijkheid ruimer te formuleren dan in het door de Raad vermelde regeringsstandpunt is aangegeven. De tekst van artikel 31, eerste lid, is op dit punt verduidelijkt. In die tekst is de zinsnede «zijn algemene verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitoefening van de bij of krachtens de wet aan de Dienst opgedragen taken» vervangen door «de uitoefening van zijn bevoegdheden krachtens deze wet of krachtens andere wetten, voor zover bij of krachtens die andere wetten taken zijn opgedragen aan de Dienst». De toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

5. Voor ambtenaren geldt reeds een geheimhoudingsplicht krachtens artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet 1929. De algemene geheimhoudingsbepaling in artikel 32 ziet derhalve niet op het personeel van het Kadaster, nu dat – met inbegrip van het bestuur – krachtens artikel 18, eerste lid, ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 1929. Voor de leden van de raad van toezicht geldt echter niet reeds uit hoofde van ambt,

6. Ingevolge artikel 49, eerste lid, zijn de ambtenaren die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet behoren tot het personeel van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare registers met ingang van dat tijdstip van rechtswege als ambtenaar op gelijke voet in dienst van de dienst.

De memorie van toelichting vermeldt in paragraaf 6.2 dat artikel 49 van het wetsvoorstel de overgang regelt van het personeel van het ministerie naar het Kadaster en dat het de bedoeling is dat daarbij het voltallige personeel overgaat.

Aan te geven ware hoe deze passage zich verhoudt tot het imperatief karakter van artikel 49, eerste lid.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

beroep of (ander) wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht ter zake van de in artikel 32 bedoelde gegevens. Zij vallen daarom onder de algemene geheimhoudingsbepaling van artikel 32.

De toelichting op artikel 32 is, overeenkomstig het advies van de Raad, op dit punt aangevuld.

6. De door de Raad aangehaalde passage uit paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting beoogde niet af te doen aan het imperatief karakter van artikel 49, eerste lid. De betrokken passage is verduidelijkt.

7. De wijzigingen in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting die de Raad in zijn redactionele kanttekeningen heeft voorgesteld, zijn – voor zover nog van toepassing – alle aangebracht.

8. In het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn voorts een aantal wijzigingen aangebracht die niet voortvloeien uit het advies van de Raad.

Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving is het opschrift boven het voorstel van wet aangepast (aanwijzing 106), is bij aanhaling van een regeling met de citeertitel de verwijzing naar het betrokken Staatsblad of de betrokken Staatscourant geschrapt (aanwijzing 86), is de redactie van artikel 32 in overeenstemming gebracht met het nieuwe model voor een algemene geheimhoudingsbepaling (aanwijzing 163), is in de voorgestelde tekst voor artikel 81 van de Kadasterwet het woordje «moeten» geschrapt (aanwijzing 53) en is artikel 55 (oud) gesplitst in drie artikelen (aanwijzing 96), terwijl de tekst van de (huidige) artikelen 55 en 57 in overeenstemming is gebracht met de aanwijzingen 246, respectievelijk 185.

Tenslotte is de tekst op een aantal punten geactualiseerd of redactioneel verbeterd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W08.92.0500 van de Raad van State van 11 januari 1993.

- In artikel 6, tweede lid, onder a, is naast een Nederlandse universiteit in de zin van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs ten onrechte niet vermeld de Open Universiteit, zoals geregeld in de Wet op de Open Universiteit.
- In artikel 43, ware de vermelding «(Stb. 1982, 248)» te wijzigen in: (Stb. 1981, 248).
- In artikel 45 ware «In artikel 6, eerste en derde lid, van de Zeebrievenwet (Stb. 1963, 229)» te wijzigen in: In artikel 6, eerste en tweede lid, van de Zeebrievenwet (Stb. 1992, 544).
- In de memorie van toelichting, paragraaf 1.2, laatste volzin, ware «andere» te schrappen.
- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 2, vijfde alinea, bladzijde 5, ware na «Men zie daarvoor de artikelen 39 tot en met 42» toe te voegen de van toepassing zijnde wettelijke regeling.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 5.3, tweede alinea, bladzijde 16, ware – gelet op artikel 27, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1981, 35) – «uitspraken» te wijzigen in: rapporten.
- In de toelichting bij artikel 2, tweede lid, bladzijde 23, ware «de artikelen 39 tot en met 41.» te wijzigen in: de artikelen 39 tot en met 42.
- In de toelichting bij artikel 16, eerste lid, ware «artikel 22, tweede lid» te wijzigen in: artikel 23, tweede lid.
- In de toelichting bij artikel 18, laatste alinea, bladzijde 29, ware na «Ambtenarenwet» toe te voegen: 1929.
- In de toelichting bij artikel 32, bladzijde 32, ware na «voorzien in» toe te voegen: punt 73 van.

– In de toelichting bij artikel 33, Onderdeel e (wijziging van artikel 6), bladzijde 36, ware de vermelding «(Kamerstukken II 1991/92, 22 543, nr. 2)» te wijzigen in: (Kamerstukken II 1991/92, 22 543, nrs. 1–2).

– In de toelichting bij artikel 33, Onderdeel bb (wijziging van artikel 80), bladzijde 39, ware de vermelding «(Kamerstukken II 1981/82, 17 496, nr. 5),» te wijzigen in: (Kamerstukken II 1981/82, 17 496, nr. 5),.

– In de memorie van toelichting ware aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving steeds in acht te nemen.