

30 968 Regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

2. Verantwoordelijkheden en structuur

De leden van de CDA-fractie vroegen welk onderdeel van BZK de stelselregie voert, wat de bevoegdheden en rollen van de stelselregisseur zijn en hoe de besluitvorming over stelselknelpunten is georganiseerd.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wie eindverantwoordelijk is voor het goed functioneren van de basisregistraties en in het bijzonder de onderlinge afstemming en consistentie. Daarbij vroegen zij hoe aan die verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven, welke middelen hierbij ter beschikking staan en hoe wordt ingegrepen als het onverhoopt niet goed gaat.

Voor iedere basisregistratie die deel uitmaakt van het stelsel van basisregistraties is een minister of staatssecretaris verantwoordelijk. Bij de start van de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties is tevens gekozen om iedere basisregistratie apart wettelijk te regelen. Voor het stelsel van basisregistraties is thans de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) verantwoordelijk (zie ook de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, hierna: BVK) bij de wetgevingsnota basisregistraties (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 20). Deze coördinerende verantwoordelijkheid betreft het aanbrengen van samenhang en de afstemming van die onderdelen van de verschillende basisregistraties waarvoor een gemeenschappelijke/generieke aanpak gewenst is. Te denken valt daarbij aan het zoveel als mogelijk harmoniseren van wet- en regelgeving op stelselaspecten (zoals verplicht gebruik en de uitzonderingen daarop, authentieke gegevens en terugmelding), architectuur en gemeenschappelijke infrastructurele voorzieningen.

Daarnaast worden gemeenten bij het opstellen van implementatieplannen ondersteund door het programma i-teams, een programma dat in opdracht van het Ministerie van BZK wordt uitgevoerd door stichting ICTU. Deze teams richten zich vooral op de samenhang tussen implementatieplannen, in aanvulling op bijvoorbeeld de ondersteuning van de zijde van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) bij de implementatie van de basisregistraties adressen en gebouwen.

De stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van BZK wordt (ambtelijk) ingevuld door de Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector (DIIOS), onderdeel van het Directoraat-Generaal Management Openbare Sector (DGMOS). De regie van het Ministerie van BZK op het stelsel van basisregistraties gebeurt door middel van coördinatie, samenwerking en consensus.

Door middel van overleggremia zoals het stelseloverleg en de stelselraad worden gezamenlijke stelselafspraken gemaakt. In genoemde gremia zijn verschillende departementen, registratiehouders, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en afnemers van basisregistraties vertegenwoordigd. Deze gremia ontwikkelen zich en worden verder uitgebreid. Deze overleggen worden ondersteund door het Kenniscentrum, een programma in het kader van de e-overheid, dat in opdracht van het Ministerie van BZK wordt uitgevoerd door stichting ICTU.

Daarnaast zijn verschillende specifieke projecten, zoals met betrekking tot terugmelding en gemeenschappelijke infrastructuur, zodanig ingericht dat eerder genoemde actoren vertegenwoordigd zijn, op stuurgroepniveau en in de diverse werkgroepen/klankbordgroepen.

Eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel van basisregistraties is zoals vermeld het Ministerie van BZK. Eventuele knelpunten worden interdepartementaal afgestemd en zonodig tot op het niveau van de ministerraad gebracht. Een en ander laat echter onverlet de eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid die verschillende departementen hebben voor de basisregistraties die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

3. Inhoud van de registraties

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de administratieve samenhang tussen het registreren en opnemen van de geometrie van objecten in de basisregistratie gebouwen enerzijds en de basisregistratie topografie anderzijds.

In de basisregistratie topografie is de geometrie (vorm) van objecten opgenomen op een schaal van 1:10.000 en kleinere schalen. Op een kaart met een dergelijk schaalniveau worden objecten gegeneraliseerd weergegeven. Dit betekent dat bijvoorbeeld een aantal gebouwen voor de leesbaarheid van de kaart zullen zijn samengevoegd tot één enkel bebouwd vlak. Voor de gebouwenregistratie, waarin registratie van individuele panden plaatsvindt, is een dergelijk schaalniveau niet goed bruikbaar. Om die reden wordt voor de afbeelding van de geometrie (vorm) van objecten in de gebouwenregistratie aangesloten op de Grootchalige Basiskaart Nederland (hierna: GBKN). Op deze kaart, die een schaalniveau kent variërend van 1:500 tot 1:5.000, zullen het unieke (administratieve) identificatienummer en de geometrie (vorm) van de panden uit de gebouwenregistratie worden opgenomen. De basisregistratie topografie verwerkt de geometrie uit de gebouwenregistratie dus op een gegeneraliseerd niveau van bebouwde vlakken. De basisregistratie gebouwen bevat de gedetailleerde geometrie, die eenmalig wordt ingemeten door de beheerder van de GBKN.

4. De administratiemethodiek

De leden van de CDA-fractie vroegen welke documenten zoal authentieke brondocumenten zijn.

De in de registraties opgenomen gegevens moeten herleidbaar zijn tot een of meer in de registers opgenomen brondocumenten, als waarborg voor kwaliteit van de registratie. Voor adressen gaat het daarbij vooral om straatnaambesluiten, huisnummerbesluiten en woonplaatsbesluiten. Voor de objecten in de gebouwenregistratie kunnen onder meer bouwvergunningen en besluiten tot aanwijzing van stand- en ligplaatsen als brondocument fungeren. Het betreft dus in hoofdzaak bestaande documenten die in het kader van gebruikelijke gemeentelijke processen worden opgemaakt. Uitzondering hierop zijn de benoeming en afbakening van woonplaatsen, die nog niet in alle gevallen formeel plaatsvond, alsmede een eenvoudige ambtelijke verklaring bij correctie naar aanleiding van bijvoorbeeld een terugmelding.

Bij de invoeringswetgeving zal aan gemeenten eenmalig de mogelijkheid worden geboden om de gegevens ten aanzien van de te registreren objecten te onderbouwen door middel van een zogenoemde formaliseringsbeslissing, voor de gevallen waarin oorspronkelijke documenten binnen de gemeentelijke administraties niet (meer) voor alle adressen en gebouwen aanwezig, of slechts met onevenredige inspanning te traceren, zijn. Zo'n formaliseringsbeslissing legt dan de bestaande toestand vast en dient als brondocument. In het kader van de invoeringswetgeving zullen nadere richtlijnen worden gegeven over de mate en de gevallen waarin gemeenten gebruik kunnen maken van een formaliseringsbeslissing.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of ten aanzien van de geometrie de kosten tegen de baten opwegen. En of de geometrie van een gebouw een authentiek gegeven is.

Voor het opnemen van de geometrie van het pand, in de vorm van minimaal een vlak, als authentiek gegeven is gekozen omdat de geometrie een belangrijk element vormt van de afbakening van het pand in de werkelijkheid. Door opname van de geometrie van het pand is het voor gebruikers van de gebouwenregistratie bovendien beter mogelijk de pandgegevens te gebruiken in relatie tot gegevens die ten aanzien van gebouwen zijn verzameld voor de uitvoering van eigen processen waarin de ruimtelijke component een belangrijke rol speelt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gebruikers als de brandweer, instanties betrokken bij het verlenen en handhaven van ruimtelijke vergunningen en organisaties die zich bezighouden met ruimtelijke planvorming. Een aantal van deze gebruikers beschikt momenteel slechts over administratieve bouwgegevens (zoals oppervlakte en gebruiksdoel). Door de opname van de geometrie van het pand in de gebouwenregistratie en de bijbehorende unieke identificatiecode in de verschillende andere registraties worden de bruikbaarheid en combineerbaarheid van deze gegevens sterk bevorderd.

Daarom is het wenselijk een eenduidig en zo volledig mogelijk overzicht te hebben van de geometrie van alle panden in Nederland. Deze geometrie is momenteel voor een belangrijk deel reeds beschikbaar in de GBKN, zodat de kosten van registratie op basis van het GBKN-meetbestand, beperkt kunnen blijven. Voor de invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen zal de beschikbare informatie alleen zonedig moeten worden aangevuld met nog ontbrekende pandscheidingen en de geometrie van nog niet opgenomen bijgebouwen.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast of nut en noodzaak van de geometrie nader kan worden toegelicht en voor welke doeleinden deze geometrie zoal gebruikt zal gaan worden. In dit verband wezen zij op de motie Vietsch (Kamerstukken II 2004/05, 28 325, nr. 12) waarin de regering wordt gevraagd geen nieuwe gebouwendossiers te ontwikkelen en vroegen zij hierop een nadere toelichting.

De belangrijkste doelstelling van de gebouwenregistratie is een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen teneinde de onderlinge uitwisselbaarheid van bouw informatie

in verschillende processen te ondersteunen. Van de gebouwen wordt een zeer beperkt aantal (administratieve) gegevens geregistreerd. Naast het oorspronkelijke bouwjaar van een pand en de oppervlakte van een verblijfsobject, gaat het daarbij om enkele gegevens die een goede werking van de gebouwenregistratie mogelijk moeten maken. Dergelijke gegevens zijn met name opgenomen omdat na uitgebreid onderzoek is gebleken dat het hier om gegevens gaat die binnen de overheid veelvuldig worden gebruikt en waarvan het eenmalig inwinnen en meervoudig gebruiken dus tot aanzienlijke maatschappelijke baten kan leiden. Deze systematiek, waarmee ontsluiting naar andere informatie betreffende het gebouw eenvoudiger wordt, is als zodanig ook genoemd in punt 4 van de brief van de Minister van VROM van 15 juni 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 28 325, nr. 19). Met de gebouwenregistratie wordt dus niet alsnog een ‘gebouwendossier’ in het leven geroepen.

5. De werking van de registraties

De leden van de CDA-fractie lazen in de definities dat standplaatsen, ligplaatsen en verblijfsobjecten voor recreatieve doeleinden expliciet in de definitie van adresseerbaar object worden genoemd. Zij vroegen of het de bedoeling is dat bijvoorbeeld ligplaatsen in jachthavens of standplaatsen op campings van een adres voorzien worden en als dat niet het geval is waarom ze dan wel in de definitie zijn opgenomen.

Volgens de definities van standplaats en ligplaats zijn dit alleen adresseerbare objecten indien ze door de gemeente specifiek zijn aangewezen voor permanent plaatsen dan wel afmeren. Bij standplaatsen heeft de regering primair het oog op standplaatsen voor woonwagens. Dat het tevens kan gaan om plaatsen of afmeren voor een recreatief doel is in de definities verwerkt om te voorkomen dat er onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over objecten met een permanent karakter die overwegend als een object voor recreatieve doeleinden kunnen worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld een drijvend clubhuis van een roeivereniging. In zo'n geval is adressering gewenst en daarom maakt het wetsvoorstel dat mogelijk. Het woon-, bedrijfsmatig of recreatief gebruik is voorts als element in de definities opgenomen om te voorkomen dat een nog ruimere reikwijdte wordt gegeven aan de mogelijkheden voor adressering en registratie van een stand- of ligplaats. Zonder dat element zouden bijvoorbeeld drijvende boeien of vlonders onder het begrip ligplaats kunnen worden gebracht. Bij standplaatsen zouden dan bijvoorbeeld bushuisjes en ander groter straatmeubilair onder de definitie van standplaats kunnen vallen.

Aan de gemeenten is ten behoeve van de registratiepraktijk een ‘Objectenhandboek’ verstrekt – waarop de nadere regels, bedoeld in artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel zullen aansluiten – waarin voor een breed scala aan voorbeelden, met foto's en illustraties, wordt aangegeven of ze al dan niet als adresseerbaar object moeten worden aangemerkt. Ligplaatsen in jachthavens zijn geen adresseerbaar object omdat ze niet specifiek zijn aangewezen voor het permanent afgemeerd laten zijn van een vaartuig. Ook standplaatsen voor (sta)caravans op campings worden in het Objectenhandboek niet als adresseerbaar object aangemerkt. Hierbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat adressering en registratie van een object op zichzelf uitsluitend registratieve handelingen zijn. Aan toekenning van een adres kan dan ook geen recht worden ontleend tot een bepaald gebruik van het object; indien aan een recreatief object een adres wordt toegekend beïnvloedt dat bijvoorbeeld niet de gebruiksmogelijkheden volgens het bestemmingsplan.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de postcode niet is opgenomen in de inhoud van de adressenregistratie en of het bedoeling is om dat gegeven later alsnog toe te voegen.

De postcode is ingevolge artikel 21, tweede lid, van het wetsvoorstel onderdeel van de adressenregistratie. De postcode heeft daarin echter niet de status van authentiek gegeven, omdat het een bedrijfsgegeven van het particuliere postbedrijf Koninklijke TNT Post B.V. betreft, waarop de overheid als zodanig geen inhoudelijke invloed heeft. De vaststelling en de kwaliteit van het postcodegegeven vallen geheel onder verantwoordelijkheid van dat bedrijf. De verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders als houder van de adressenregistratie beperkt zich in deze tot een correcte en tijdige opname van door het bedrijf aangeleverde postcodegegevens. Met het op deze wijze opnemen van de postcode worden postcodegegevens voldoende voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken ter beschikking gesteld. Het ligt niet in de bedoeling om op een later moment wijzigingen in de status van dit gegeven door te voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de actualiteit van de bestanden. Te meer daar andere bestanden als GBA en Handelsregister straks gebruik moeten gaan maken van de basisregistratie adressen.

In artikel 12 van het wetsvoorstel is bepaald dat inschrijving van een brondocument in het adressenregister respectievelijk het gebouwenregister plaatsvindt binnen vier werkdagen na dagtekening van het brondocument of het in dat brondocument opgenomen besluit. Op dat moment dienen ook de in het brondocument opgenomen gegevens in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie verwerkt te zijn. In het geval van de gebouwenregistratie betekent dit meestal opname van gegevens binnen vier werkdagen na het verlenen van bouwvergunning. Hiermee zijn panden en verblijfsobjecten reeds in een vroegtijdig stadium in de registratie opgenomen als geplande objecten. Omdat geregistreerde verblijfsobjecten van een adres (dat wil zeggen een nummeraanduiding, gekoppeld aan een openbare ruimte en aan een woonplaats; hierna ook wel: objectadres) moeten zijn voorzien, zal in deze fase ook reeds een adres aan het verblijfsobject worden toegekend. Deze vroegtijdige registratie zal ertoe leiden dat bij het inschrijven of muteren van gegevens van personen in de GBA of bedrijven in het Handelsregister in principe altijd een adres beschikbaar zal zijn. Deze inschrijving vindt immers in het algemeen pas plaats op het moment dat een verblijfsobject daadwerkelijk gereed is voor gebruik. De situatie dat een mutatie in de GBA of in het Handelsregister niet kan plaatsvinden omdat de adressen- of gebouwenregistratie nog achterloopt, zal zich dan ook in beginsel niet voordoen. Indien in een uitzonderlijk geval mutaties onvoldoende in de adressen- of gebouwenregistratie zijn verwerkt, is bijvoorbeeld inschrijving in de GBA overigens nog steeds mogelijk. In dat geval zal het woonadres van een persoon niet worden gekoppeld aan een objectadres uit de adressenregistratie, maar aan een locatieomschrijving. In het geval dat er sprake is van gerede twijfel over het niet bestaan van het door de burger opgegeven adres in de adressenregistratie, zal er overigens een terugmelding moeten worden gedaan aan de beheerder van de adressenregistratie. Indien na nader onderzoek blijkt dat er sprake is van het niet of niet volledig verwerken van mutaties in de adressenregistratie, zal het adres alsnog worden opgevoerd en kan het woonadres in de GBA alsnog aan het betreffende objectadres worden gekoppeld.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2006/07, 30 968, nr. 3, blz. 12) wordt gesteld dat iemand die geen authentiek adres heeft toch in de GBA kan worden ingeschreven met vermelding van een omschrijving van zijn verblijfslocatie. De leden van de CDA-fractie vinden dat een zorgelijke en ongewenste situatie en vroegen hoe lang iemand op die manier in de GBA ingeschreven kan staan.

De adressen- en gebouwenregistratie hebben in het stelsel vooral tot doel de verbinding tussen andere domeinen te bevorderen. De adressen- en gebouwenregistratie moeten dus andere processen ondersteunen; het is niet de bedoeling dat ze afwegingen in andere processen zullen sturen.

De objectgerichte definitie van het adresbegrip in het wetsvoorstel brengt mee dat in de adressenregistratie uitsluitend adressen worden opgenomen die aanduiding van een verblijfsobject, standplaats of ligplaats in de zin van dit wetsvoorstel zijn. In de GBA wordt wel een persoonsgerelateerd adres geregistreerd, zijnde een woonadres of een briefadres. In de meeste gevallen zal dit het adres zijn dat volgens de adressenregistratie behoort bij het object dat wordt bewoond. Het kan echter voorkomen dat een persoon niet een object bewoont dat volgens het voorliggende wetsvoorstel van een adres kan worden voorzien. In dat geval kan in de GBA wel een woon- of briefadres worden opgenomen, maar dit is dan niet ontleend aan een objectadres in de zin van de adressenregistratie en om die reden wordt gesproken van een locatieomschrijving in plaats van een adres.

Zo'n inschrijving in de GBA dient om te voorkomen dat gegevens van personen die daadwerkelijk verblijven op een locatie die niet voorkomt in de adressenregistratie, niet kunnen worden geregistreerd in de GBA met alle gevolgen van dien. Het alternatief immers om iemand niet in te schrijven in de GBA, omdat een adres niet voorkomt in de adressenregistratie, is onwenselijk. De GBA legt op basis van de huidige daarvoor geldende wet zoveel mogelijk de werkelijke woonsituaties van ingeschrevenen vast. Dit is van groot belang voor gemeenten en andere overheden. Het werkelijke woonadres geeft immers informatie over de bereikbaarheid van burgers, over de binding met de gemeente of een regio en over de woonsituatie van burgers. Dergelijke informatie is onder meer van belang met het oog op het kiesrecht, allerlei belastingen en heffingen, de vaststelling van het inwonertal en voor het optreden van politie en brandweer.

De vastlegging van de werkelijke woonsituatie in de GBA kan eveneens van belang zijn bij het tegengaan van onwenselijke bewoning. Zou in een dergelijk geval niet tot registratie in de GBA worden overgegaan, dan wordt de onwenselijke situatie niet in beeld gebracht en ontbreekt deze impuls voor onderzoek en handhaving. Juist door koppeling van GBA-gegevens aan de adressenregistratie blijkt dat sprake is van een afwijkende situatie die nadere aandacht behoeft. Is de woonsituatie niet in overeenstemming met de regelgeving op het gebied van wonen en huisvesting, dan zou de registratie in de GBA, in combinatie met het ontbreken van een authentiek adres in de adressenregistratie, aanleiding dienen te zijn voor nader onderzoek en zonodig handhaving of legalisering door de gemeente.

Hoe lang iemand op deze manier in de GBA ingeschreven kan staan, hangt dan ook af van de tijdspanne waarbinnen gemeenten optreden tegen de onwenselijke woonsituatie. Zolang betrokkene daadwerkelijk blijft wonen op het adres, is inschrijving in de GBA op dat adres aan de orde.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering de in haar ogen drie belangrijkste argumenten te geven waarom het voorliggende wetsvoorstel de beoogde stroomlijning van adresstandaarden nu wel zal bewerkstelligen.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt voor het eerst een wettelijk verankerde eenduidige definiëring van het adresbegrip gegeven. Deze definitie zorgt ervoor dat er sprake is van één soort adres met een authentieke status. Eerdere standaardisatietrajecten waren afhankelijk van vrijwillige overname door onder meer leveranciers en kenden geen wettelijke verankering. De communicatie over dit soort standaarden was overigens veelal beperkt tot een selecte groep van specialisten. De communicatie over de standaarden in het kader van dit wetsvoorstel heeft

breder plaatsgevonden en heeft zich nadrukkelijk ook gericht op afnemers van de gestandaardiseerde adresgegevens.

Een ander belangrijk argument is dat een aantal belangrijke afnemers van de adresgegevens wettelijk verplicht worden om de gestandaardiseerde adresgegevens uit de adressenregistratie daadwerkelijk te gebruiken. Gemeenten worden bovendien begeleid vanuit het Ministerie van VROM waarbij ook expliciet aandacht wordt gegeven aan het effectueren van de voorgeschreven adressenstandaard.

Tenslotte is door de technologische ontwikkelingen in de afgelopen jaren het draagvlak voor gegevensstandaardisatie enorm toegenomen. Het belang van een goede uitwisseling van gegevens tussen verschillende systemen maakt het hierbij steeds meer noodzakelijk gegevens verdergaand te standaardiseren.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering een nadere toelichting op de keuze om het raadplegen van de registers door overheidsorganen niet verplicht te stellen.

De basisregistraties die deel uitmaken van het stelsel – ook die waarvan de wettelijke regeling recentelijk door de Tweede Kamer is aangenomen, te weten: GBA, Handelsregister, Kadaster en topografie – kennen alle het systeem dat in de registratie duidelijk gedefinieerde gegevens zijn opgenomen, die omwille van de kwaliteit aan het register van brondocumenten zijn ontleend. Dat maakt dat er altijd een formele basis is voor een gegeven dat in de registratie is opgenomen. Dat register vervult dus slechts een rol in het kader van kwaliteitsborging. Daarom is het slechts zinvol om de beheerder van de registratie het register te laten raadplegen als een gegeven uit de registratie ter discussie wordt gesteld. Een verplichting tot raadplegen van de registers voor anderen, zou een potentiële bedreiging zijn voor de kwaliteit van door de overheid te gebruiken gegevens omdat er dan geen duidelijke verantwoordelijkheid meer is voor een eenduidige registratie van in brondocumenten opgenomen gegevens. De registraties zouden dan overigens in wezen op zichzelf geen functie meer hebben als dé verzameling van hoogwaardige gegevens die moeten worden gebruikt. Voor een goed werkend stelsel van basisregistraties is het bovendien van belang dat de inhoud en het bereik van de verplicht te gebruiken gegevensverzamelingen glashelder zijn. Dit is ook genoemd, in bijlage 2 bij de brief van de Ministers van BZK en VROM en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 3 maart 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18), als één van de twaalf aan basisregistraties te stellen eisen. Brondocumenten in het register voldoen niet aan deze eis, aangezien hun volledige inhoud in beginsel onbepaald is.

6. Bescherming van persoonsgegevens, correctieverzoek en rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de relatie van de basisregistraties adressen en gebouwen en de Grootchalige Basiskaart Nederland.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie omtrent de relatie tussen de geometrie en de basisregistratie topografie.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe met het dilemma dat door de openbaarheid van gegevens de veiligheid en de privacy in het gedrang kunnen komen is omgegaan en welke afwegingen hierbij gemaakt zijn.

Zowel veiligheid als privacy acht de regering van groot belang en deze punten hebben dan ook bij de voorbereiding van het wetsvoorstel bijzondere aandacht gekregen.

De regering heeft daarbij geconcludeerd dat de in de adressen- en gebouwenregistraties opgenomen gegevens op zichzelf geen persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn, aangezien deze gegevens als zodanig niet herleidbaar zijn tot personen. Openbaarheid van deze registraties heeft dus op zichzelf geen negatieve invloed op de privacy. De regering heeft echter wel in aanmerking genomen dat gegevens uit deze registraties persoonsgerelateerd kunnen worden in combinatie met andere gegevens (bijvoorbeeld door het koppelen van persoonsnamen aan gegevens uit de adressen- of gebouwenregistratie). Daarom is er in de toelichting op gewezen dat de verstrekker van de gegevens, de afnemer dient te waarschuwen dat de regelgeving rond persoonsgegevens in veel gevallen van toepassing is bij (verdere) verwerking van gegevens. Voor de verstrekkers – de gemeenten en de landelijke voorziening – is het zaak die waarschuwing te vermelden bij het aanbieden van gegevens.

Voor wat betreft het veiligheidsaspect is geconcludeerd dat de gegevens uit de adressen- en gebouwenregistraties op zichzelf niet van invloed zijn op de veiligheid, mede gezien het feit dat gebouwen bijvoorbeeld ook reeds via internet zijn te traceren. Voorts wordt in de gebouwenregistratie geen specifieke gebruiksfunctie geregistreerd, maar wordt de vrij algemene categorie-indeling uit het Bouwbesluit 2003 gevolgd. Uit de registratie blijkt dan ook niet of een bepaald gebouw bijvoorbeeld in gebruik is als blijf-van-m'n-lijf-huis of als munitiedepot. Voor zover het opnemen van gegevens van een militair object in de gebouwenregistratie naar het oordeel van de Minister van Defensie niettemin (om veiligheidsredenen) niet wenselijk is, is in artikel 5 van het wetsvoorstel bepaald dat de registratie van dat object dan achterwege blijft.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het ‘van kleur verschieten’ van de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen. Zij vroegen in dit kader of de verstrekker van de gegevens inzicht heeft in de registraties die bij de afnemer voorhanden zijn en of de verstrekker in alle gevallen een gedegen oordeel kan vellen over dat ‘van kleur verschieten’. Deze leden vroegen hoe het ‘van kleur verschieten’ zich verhoudt tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van commercieel gebruik. Voorts vroegen deze leden of er ook particuliere en niet-publieke afnemers zijn en op welke wijze het commercieel gebruik door derden geregeld is.

De afnemer is zelf verantwoordelijk voor juiste toepassing van de privacy-regelgeving bij het gebruik van verkregen gegevens, ongeacht of het een overheidsorgaan betreft en ongeacht of de verkregen gegevens commercieel worden gebruikt. De verantwoordelijkheid van de verstrekker is in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens beperkt tot de eerdergenoemde waarschuwing. Aangezien de registraties in beginsel openbaar zijn, kunnen ook particuliere en niet-publieke afnemers gegevens inzien of verkrijgen en de verstrekker zal niet steeds een compleet overzicht hebben van gegevens die de afnemer naast de gegevens uit de adressen- of gebouwenregistratie tot zijn beschikking heeft. Daarom is het zaak dat de genoemde waarschuwing door de verstrekkers zekerheidshalve wordt gedaan.

Of de gegevens ‘van kleur verschieten’ – dat wil zeggen: privacygevoelig worden – is niet afhankelijk van de aard van het gebruik; zowel bij commercieel als bij niet-commercieel gebruik kan die situatie zich voordoen. Er is voor gekozen om de in het wetsvoorstel geregelde registraties in beginsel openbaar te laten zijn, omdat ze op zichzelf geen privacygevoelige informatie bevatten. Hiermee kunnen ook particulieren en private

organisaties gegevens verkrijgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van deze gegevens door energiebedrijven of woningcorporaties. Het wetsvoorstel laat mogelijkheden voor commercieel gebruik in beginsel open maar regelt dit op zichzelf niet, behoudens een voorbehoud dat is gemaakt voor databankrechten en voor wat betreft de intellectuele eigendom van Koninklijke TNT Post B.V. ten aanzien van de postcode.

Het staat gemeenten vrij om additionele procesgegevens als niet-authentieke gegevens vast te leggen. De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe dit zich verhoudt tot het strategisch beheer van gegevens. Het is deze leden niet duidelijk op welke wijze de rol van het adres als koppelingsmechanisme afneemt.

In dit wetsvoorstel is voorgeschreven welke authentieke en niet authentieke gegevens in de adressenregistratie en de gebouwenregistratie moeten worden opgenomen. Het staat gemeenten inderdaad vrij om daarnaast additionele gegevens in hun systeem op te nemen, maar deze maken geen deel uit van de basisregistraties en moeten goed worden onderscheiden van de gegevens die deel uitmaken van de in het wetsvoorstel geregelde basisregistraties adressen en gebouwen.

Het strategisch beheer van de basisregistraties adressen en gebouwen ziet uitsluitend op de in het wetsvoorstel voorgeschreven gegevens en niet op de aanvullende gegevens die gemeenten daarnaast nog uit eigen behoefte opnemen. Voor het strategisch beheer van die aanvullende gegevens zijn de gemeenten dan ook zelf verantwoordelijk.

Het is in beginsel denkbaar dat op termijn in het overleg tussen bronhouders en afnemers wordt geconstateerd dat een bepaald aanvullend gegeven veelvuldig door diverse overheidsorganen wordt gebruikt en dat er daarom aanleiding is om dat gegeven toe te voegen aan de wettelijke verzameling van authentieke gegevens.

De verwachting dat de rol van het adres als koppelingsmechanisme zal gaan afnemen, hangt samen met het gebruik van unieke codes in de adressenregistratie. Worden gegevensbestanden nu nog veelal gekoppeld op basis van onder andere de geschreven straatnaam, straks zal die naam in de registratie voorzien zijn van een unieke code. De unieke, eenduidige codes voor onder andere woonplaatsen en straatnamen zijn voor het leggen van koppelingen trefzekerder dan de geschreven straatnaam zelf, omdat de schrijfwijze van een bepaalde straatnaam kan variëren. Technische koppelingen via de adrescodes zullen daarom vermoedelijk meer gaan plaatsvinden dan koppelingen via het geschreven adres zelf.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het financieringsmodel. Zo vroegen zij wat de jaarlijkse exploitatiekosten zijn en wanneer hierover duidelijkheid is.

De totale exploitatiekosten voor het Rijk worden geraamd op 3 miljoen euro per jaar; dit betreft met name de kosten van de landelijke voorziening, vergoeding aan gemeenten voor periodieke audits en de beleidsfunctie van het Ministerie van VROM. Bij deze raming is uitgegaan van hetgeen in het wetsvoorstel wordt geregeld en daarnaast van de volgende uitgangspunten:

- voldoende kwaliteit van de gegevens in de gemeentelijke registraties, zodat de landelijke voorziening weinig met controle van het zogeheten berichtenverkeer met de gemeenten wordt belast;
- de binnengemeentelijke afname vindt in beginsel plaats bij de eigen gemeentelijke adressen- en gebouwenregistratie en niet via de landelijke voorziening (zoals in lijn met de brief van de Ministers van VROM en voor BVK aan de Tweede Kamer van 15 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 26 387 nr. 22, blz. 2);

- aanpassing van gemeentelijke software en het beheer van de gemeentelijke registraties zijn voor rekening van de gemeenten;
- overheidsgebruik – anders dan binnengemeentelijk gebruik van de eigen registraties – zal in beginsel op basis van budgetfinanciering worden bekostigd. Dit is in lijn met het besluit van het kabinet in november 2006 dat basisregistraties worden bekostigd op basis van budgetfinanciering, tenzij dit ondoelmatig is of niet budgettair inpasbaar is.

De leden van de SP-fractie vroegen voorbeelden van situaties waarin de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen zouden kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens.

Dit zal zich voordoen bij doorlevering van gegevens aan bijvoorbeeld de GBA of het Handelsregister, aangezien het verplichte gebruik van gegevens uit de adressenregistratie betekent dat die andere basisregistraties een koppeling leggen tussen het woon- of vestigingsadres van een in die registraties ingeschrevene en de gegevens in de adressenregistratie.

7. Toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel

Het komt de leden van de CDA-fractie onwaarschijnlijk over dat de kosten voor de gemeenten ruimschoots worden gecompenseerd door de baten. Deze leden vroegen waarom de Minister van VROM niet bereid is om een bijdrage te doen in de kosten die de gemeenten moeten maken.

De door Ecorys in 2004 uitgevoerde kosten-baten analyse op basis waarvan is geconcludeerd dat de kosten voor de gemeenten ruimschoots worden gecompenseerd door de baten, gaat in op de werkzaamheden die door gemeenten moeten worden verricht. Die werkzaamheden betreffen in de initiële fase vooral het verzamelen en controleren van gebouw- en adresgegevens. Uit een uitgevoerde pilot binnen een aantal gemeenten is gebleken dat de inspanning die hiermee gemoeid is, van geval tot geval behoorlijk kan verschillen, al naar gelang de wijze waarop het gegevensbeheer in een gemeente momenteel georganiseerd is. In totaal zijn de kosten voor de initiële fase becijferd op € 58 miljoen.

In de praktijk lopen de door gemeenten voor zichzelf geraamde invoeringskosten zeer uiteen, niet alleen door verschillen in omvang van gemeenten maar ook doordat de kwaliteit van de huidige gegevenshuishouding binnen een gemeente de kosten van de invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen binnen de gemeente beïnvloedt.

In de beheerfase is vooral sprake van een verandering in werkwijze. Weliswaar krijgen gemeenten volgens het wetsvoorstel een substantieel aantal taken toebedeeld, maar dit brengt op zichzelf niet tevens een majeure toename van de werkbelasting in de beheerfase mee. Een aanzienlijk deel van de in het wetsvoorstel geregelde taken wordt namelijk ook nu reeds binnen de gemeente verricht, zoals de toekenning van nummeraanduidingen, archivering van documenten en het (nu nog soms op verschillende plaatsen in de organisatie) opnemen van gegevens in enig registratiesysteem. De gewijzigde vorm van gegevensbeheer volgens het wetsvoorstel levert besparingen op bij het registreren, muteren, verzamelen en corrigeren van gegevens in de reguliere beleidstaken van de gemeenten, welke gemeentelijke besparingen in de kosten-baten analyse in totaal zijn geraamd op € 187 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2003).

Overigens zal in de meeste gevallen het bestaande niveau van automatisering in beginsel voldoende kunnen zijn om de basisregistraties adressen en gebouwen te kunnen beheren.

Deze basisregistraties vragen in beginsel geen buitengewone hardware en er zal alleen een specifieke applicatie nodig zijn, waarvoor geen uitzonderlijke investering behoeft te worden gedaan.

De regering gaat er niet aan voorbij dat gemeenten met name in de initiële fase voor een aanzienlijke opgave kunnen staan om de eigen informatiehuishouding te herstructureren en te controleren voor invoering van de adressen- en gebouwenregistraties. Vanuit het Ministerie van VROM wordt daarom op technisch en inhoudelijk gebied intensieve, op de gemeentelijke werkvloer gerichte, begeleiding en ondersteuning geboden. Zo worden hulpmiddelen ontwikkeld om de kosten voor de invoering te drukken. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van een landelijke conversietabel waarmee de oppervlakte van verblijfsobjecten met een relatief beperkte inspanning uit de inhoudgegevens zoals vaak opgenomen in de WOZ-administratie kan worden verkregen.

Voorts wordt bij het bepalen van de kwaliteitseisen waaraan de basisregistraties moeten voldoen rekening gehouden met de haalbaarheid en betaalbaarheid voor gemeenten.

Daarnaast worden gemeenten in regionaal verband via contactgroepen begeleid bij de invoering. Het Ministerie van VROM investeert dan ook substantieel (met een projectbegroting van € 45 miljoen, waarvan circa een derde betrekking heeft op de feitelijke implementatie bij de gemeenten) mee in de invoering van de registraties en de verdeling van kosten en baten is niet zodanig dat dit in redelijkheid een verdere (financiële) bijdrage aan gemeenten zou vergen.

De gunstige verhouding tussen kosten en baten is voor verschillende gemeenten ook juist reden geweest om vroegtijdig met het opzetten van de adressen- en gebouwenregistraties te beginnen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor een verplichting om tarieven voor het verlenen van inzage in de landelijke voorziening vast te stellen. Voorts vroegen deze leden of inzage kan worden gegeven in de verwachte tariefontwikkeling.

De regering heeft niet zonder meer een verplichting in het leven willen roepen om tarieven vast te stellen. Dit hangt samen met de ontwikkeling van het gehele financieringsmodel voor het stelsel van basisregistraties, en met de vraag aan welke gegevensproducten niet-overheidsafnemers behoefte zullen hebben. De registraties zijn primair bedoeld voor gebruik door de overheid, in het kader van de doelstelling van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik van gegevens ter vermindering van administratieve lasten en verbeterde dienstverlening. Zoals eerder opgemerkt is reeds besloten om op dit overheidsgebruik in beginsel budgetfinanciering toe te passen. Indien voldoende beeld bestaat van gewenste en mogelijke producten en diensten waarvan niet-overheidsafnemers gebruik kunnen maken, kan zonodig een tariefstelling voor niet-overheidsgebruik worden bepaald, met inachtneming van de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het mogelijk moet zijn om de informatieaanvragen in het kader van de basisregistraties adressen en gebouwen via het digitale overheidsloket af te handelen. Zij vroegen of dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet mogelijk is. En zo nee, waarom niet.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de inrichting van het digitale overheidsloket. Wel voorziet het wetsvoorstel in een landelijke voorziening waar langs elektronische wijze gegevens kunnen worden verkregen. Zodra het digitale overheidsloket gerealiseerd is, zal worden

bekeken in hoeverre de basisregistraties adressen en gebouwen daaraan kunnen worden gekoppeld.

De leden van de SP-fractie vroegen of de becijferde besparing van de administratieve lasten per jaar is en of hierin rekening is gehouden met de extra winst die te behalen is door het leveren van informatie via het digitale overheidsloket.

De berekende vermindering van administratieve lasten betreft een jaarlijkse reductie. Bij de berekening is uitsluitend rekening gehouden met vermindering van lasten als gevolg van de invoering van de adressen- en gebouwenregistraties. Mogelijke besparingen als gevolg van het digitale overheidsloket zijn in deze berekening niet meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke kosten zijn gemoeid met de instelling en de exploitatie van de landelijke voorziening door het Kadaster.

De kosten voor instelling van de landelijke voorziening zijn geraamd op € 3,6 miljoen. De exploitatiekosten van de landelijke voorziening bij het Kadaster zullen naar huidige inzichten € 2 miljoen per jaar bedragen.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze het financieringsmodel voor de jaarlijkse exploitatiekosten wordt bepaald en wanneer daar duidelijkheid over ontstaat. Deze leden vroegen of een indicatie mogelijk is van het bedrag dat private instanties moeten betalen aan de landelijke voorziening indien zij gegevens opvragen. Voorts vroegen deze leden of bij het doorberekenen van de kosten onderscheid zal worden gemaakt tussen overheden en private instanties.

Met de principekeuze voor budgetfinanciering ten behoeve van overheidsgebruik is het financieringsmodel voor publieke diensten in beginsel ingevuld. Het financieringsmodel voor niet-overheidsgebruik is afhankelijk van de omvang van dat gebruik en daarvoor eventueel vast te stellen tarieven, waarover nadere besluitvorming moet plaatsvinden. Bij die nadere besluitvorming worden een representatieve vertegenwoordiging van de bronhouders, een representatieve vertegenwoordiging van de afnemers en de beheerder van de landelijke voorziening betrokken.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre gemeenten daadwerkelijk rekening hebben gehouden met de kosten voor invoering en exploitatie van het stelsel van de basisregistraties adressen en gebouwen bij hun investeringsbeslissingen. Voorts vroegen deze leden een reactie op hun stelling dat het gegeven dat er nog geen concrete datum van inwerkingtreding van dit stelsel is, de kans vergroot dat gemeenten de investeringen voor deze basisregistraties voor zich uitschuiven.

Volgens de huidige stand van de voortgangsinformatie heeft ongeveer de helft van de gemeenten concreet budget gereserveerd voor invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen, dan wel de budgettering voorbereid.

De situatie waarin de totstandkoming van wetgeving en de feitelijke implementatie parallel lopen, vraagt uiteraard goede communicatie over de planning en oplettendheid van alle betrokkenen. Een en ander is geregeld aan de orde in de regionale contactgroepen, waarin gemeenten onderling kennis delen en de eigen stand van zaken uitwisselen. Vanuit de gemeenten klinken overigens positieve geluiden; de voordelen van de adressen- en

gebouwenregistratie worden in hoge mate onderkend en verschillende gemeenten zijn al gevorderd met de implementatie. Er zijn echter ook gemeenten waar de aandacht voor implementatie achterblijft bij de verwachtingen. Van spoedige totstandkoming en publicatie van wetgeving wordt in dat kader een belangrijke signaalfunctie verwacht, waardoor gemeenten extra worden gestimuleerd.

Het beoogde moment van inwerkingtreding, zoals ook in de communicatie met de gemeenten wordt aangegeven, is medio 2009 en de implementatie-inspanningen van het Ministerie van VROM zijn daarop gericht. Ook de markt heeft zich overigens reeds aangesloten bij het implementatieproces; leveranciers van programmatuur hebben reeds geïnvesteerd in de ontwikkeling van applicaties voor gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere toelichting op de becijferde administratieve lastenvermindering.

De administratieve lasten zijn bepaald overeenkomstig de door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten van het Ministerie van Financiën in 2003 opgestelde handleiding ('Meten is weten'). Nagegaan is welke gevolgen de invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen heeft voor informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving, vooral die welke door gemeenten en provincies worden uitgevoerd. Daarbij gaat het met name om behandeling van diverse vergunningaanvragen. De afname van administratieve lasten als gevolg van invoering van de omgevingsvergunning zijn daarbij buiten beschouwing gelaten om dubbeltelling te voorkomen.

De leden van de fractie van de PVV zijn van mening dat de kosten voor inzage en uittreksels uit de basisregistraties niet hoger mogen worden dan ze nu zijn. Voorkomen moet worden dat de investeringskosten worden doorberekend aan de burgers. Daarnaast vinden deze leden het wenselijk dat gegevens via internet geraadpleegd en besteld kunnen worden.

Tot op heden bestaan de adressen- en gebouwenregistraties die in het wetsvoorstel zijn voorzien nog niet in deze vorm. De projectkosten als zodanig komen ten laste van het Rijk. Op dit punt zij verwezen naar hetgeen eerder is opgemerkt over de financiering van de exploitatie. Voor tarieven die gemeenten in rekening kunnen brengen voor levering van gegevens uit hun gemeentelijke registraties geldt dat Europese regelgeving grenzen stelt. De landelijke voorziening zal in elk geval voor het verplichte gebruik door bestuursorganen via internet kunnen worden geraadpleegd. De regering deelt de wens dat dezelfde ingang voor niet-overheidsafnemers beschikbaar is; de mogelijkheden daartoe worden in het kader van de uitvoering onderzocht.

8. Overig

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de basisregistraties adressen en gebouwen betekenen in de situatie dat een woning wordt gesloopt en op hetzelfde adres een nieuwe woning wordt gebouwd.

Het adres van een te slopen object wordt pas ingetrokken op het moment dat de sloop voltooid is. Dit volgt uit het registratieproces zoals dat is beschreven in een aan de gemeenten ter beschikking gesteld 'processenhandboek' – op welke beschrijving de regels als bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel zullen aansluiten. De toekenning van een nieuw adres vindt reeds plaats bij het verlenen van de bouwvergunning. Dit laatste hangt samen met het feit dat opname van gegevens over gebouwen in de gebouwenregistratie

plaatsvindt binnen vier werkdagen na het verstrekken van een bouwvergunning. Omdat geregistreerde verblijfsobjecten van een adres moeten zijn voorzien, zal in deze fase ook reeds een adres aan het verblijfsobject worden toegekend.

In de geschetste situatie zal in de registratie dus een object staan waarvoor sloopvergunning is verleend, en een object waarvoor een bouwvergunning is verleend. Het adres zal voor deze objecten identiek zijn, maar de objecten hebben verschillende identificatienummers. In elk geval is er sprake van een adres, dat door leveranciers van nutsvoorzieningen in hun aansluitingenadministratie kan worden gebruikt. Het gebruik van de adressenregistratie door nutsbedrijven wordt met dit wetsvoorstel overigens niet voorgeschreven.

Indien bewoners in de geschetste situatie tijdelijk in een caravan verblijven, wordt de caravan niet in de gebouwenregistratie opgenomen aangezien het geen adresseerbaar object is.

Bijvoorbeeld in het kader van de GBA, gekoppeld aan de adressen- en gebouwenregistraties (en dan met name de uit de gebouwenregistratie blijvende status van het pand), kan worden geconstateerd dat op het woonadres van de betrokkene de woning is gesloopt en de nieuwe woning niet gereed is, wat aanleiding kan zijn voor onderzoek naar de bewoningssituatie.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere toelichting op de voorziene datum van inwerkingtreding van de wet en welke rol de mate van gereedheid van gemeenten voor de invoering daarbij speelt.

De planning van het project basisregistraties adressen en gebouwen houdt in dat de eerste aansluitingen van gemeentelijke adressen- en gebouwenregistraties op het systeem dat de landelijke voorziening zal gaan verzorgen, in de loop van 2007 worden gerealiseerd en dat medio 2009 alle gemeenten hun adressen- en gebouwenregistraties hebben ingericht en aangesloten op de landelijke voorziening. Medio 2009 is ook het moment waarop inwerkingtreding van de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen is voorzien.

De inspanning is erop gericht om door ondersteuning en begeleiding vanuit het Ministerie van VROM te voorkomen dat gemeenten gaan achterlopen. Het is niet de bedoeling dat enkele gemeenten het moment van invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen zullen beïnvloeden. Inwerkingtreding van de bepalingen ten aanzien van het verplichte gebruik is voorzien voor 2011. De tussenliggende periode biedt ruimte voor het realiseren van de aansluitingen van niet-gemeentelijke bestuursorganen als afnemer op de landelijke voorziening.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,