

35109 Regels met betrekking tot de openbare registers voor registergoederen en de kadasters op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kadasterwet BES)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie voor hun bijdragen.

Ik ga gaarne in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij houd ik zoveel mogelijk de indeling van het verslag aan.

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen op basis waarvan in 2011 de constatering is gedaan dat de eilanden er baat bij zouden hebben als de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: de Dienst) de verantwoordelijkheid voor de kadastrale functie op zich zou nemen. Ook vragen zij waarom het voorliggende wetsvoorstel na het besluit in 2011 om de Kadasters onder verantwoordelijkheid van de Dienst te brengen nog zeven jaar op zich heeft laten wachten.

In 2010 heeft de toenmalige Rijksvertegenwoordiger Henk Kamp geadviseerd om de kadastrale functie op de eilanden onder verantwoordelijkheid van de Dienst te brengen. De belangrijkste overwegingen waren:

- Het opgaan van de Caribische kadasters in de Dienst leidt tot een meer uniforme werkwijze en registratie, wat voor alle betrokkenen op de eilanden (zoals eigenaren, notarissen, makelaars, banken, projectontwikkelaars en overheidsdiensten) tot meer duidelijkheid leidt.
- Er vindt een verbetering van de rechtszekerheid plaats, wat de overdracht van onroerende goederen faciliteert en een stimulans geeft aan de vastgoedmarkt met een bijbehorende economische ontwikkeling.
- Het leidt tot heldere bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden doordat de verantwoordelijke minister verantwoordelijk wordt voor de kadasterfunctie op het hele Nederlandse grondgebied. Hiermee wordt deze functie op dezelfde afstand van het verantwoordelijke bestuur geplaatst.
- De Dienst kan bijdragen aan verbetering van de openbare registers en de kadastrale registratie in Caribisch Nederland.
- De continuïteit en kwaliteit van de taakuitvoering is het beste gewaarborgd bij een grotere organisatie.

De regering onderschrijft deze overwegingen.

Dat voorliggend wetsvoorstel sinds het besluit in 2011 op zich heeft laten wachten heeft meerdere redenen. In de eerste plaats heeft het uitzoeken van een aantal juridische kwesties, zoals met betrekking tot scheepsregistraties, governance en tarieven, de nodige tijd gevegd, ook om recht te doen aan de specifieke omstandigheden op de eilanden. Ten tweede is er veel aandacht besteed aan zorgvuldige afstemming met de eilanden. Zo heeft de Dienst sinds 2012 diverse workshops georganiseerd voor en op de eilanden en in het Europees deel van Nederland zelf. Vele betrokkenen, zoals medewerkers van de kadasters, medewerkers van het eilandbestuur en gedeputeerden, hebben deze workshops bijgewoond. In deze workshops is aandacht besteed aan de gewenste inhoudelijke ontwikkelingen van de kadasters en over opties voor de toekomstige samenwerking. De Dienst heeft sindsdien ook reeds geholpen bij belangrijke verbeteringen zoals digitalisering van archieven en de realisatie van adequate kantoor- en archiefruimte. Ook de formele consulatie van de eilanden over het wetsvoorstel heeft de nodige tijd gevegd, complicerende factoren hierbij waren bestuurswisselingen en de wisselende standpunten van de bestuurscolleges (dit geldt met name voor Bonaire en in mindere mate voor Sint Eustatius). Consultatie van de eilanden heeft een belangrijke plek gekregen in het wetsvoorstel. Het aantreden van het nieuwe bestuurscollege van Bonaire in maart 2019 was dan

ook aanleiding deze nota naar aanleiding van het verslag aan te houden en het nieuwe bestuurscollege de gelegenheid te geven een mening te vormen over het wetsvoorstel.

2. Uitgangspunten wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere verduidelijking over de taak die de Dienst krijgt. Zij willen graag weten of de Dienst een apart register beheert voor de BES-eilanden.

In artikel 7 van het voorliggende wetsvoorstel staan de taken opgesomd die na inwerkingtreding van de wet onder de verantwoordelijkheid van de Dienst vallen. De openbare registers voor de BES-eilanden staan los van het openbare register van het Europees deel van Nederland. Dit betekent dat ieder eiland zijn eigen openbare registers heeft voor onroerende zaken, schepen en luchtvaartuigen.

Met betrekking tot schepen is het zo dat privéschepen ingeschreven kunnen worden in de openbare registers voor schepen en luchtvaartuigen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook deze registers vallen na de inwerkingtreding van voorliggende wetsvoorstel onder de verantwoordelijkheid van de Dienst. Commerciële schepen kunnen alleen overeenkomstig de Kadasterwet ingeschreven worden in een reeds bestaand register van de Dienst. Overeenkomstig artikel 7, eerste lid, onder k, van het voorliggende wetsvoorstel zal er na inwerkingtreding wel op de eilanden een loket worden geboden voor die teboekstelling van commerciële schepen.

De leden van de CDA-fractie vragen over welke bepalingen het gaat als wordt gesteld dat waar op dit moment nog niet wordt voldaan aan bepalingen in het wetsvoorstel, het de verantwoordelijkheid van de Dienst is om verbeteringen aan te brengen.

In artikel 7 van het voorliggende wetsvoorstel staan de taken opgesomd die na inwerkingtreding van de wet onder de verantwoordelijkheid van de Dienst vallen. Voor de uitvoering van een aantal van die taken, zullen aanpassingen moeten worden gedaan. Zo worden er op Saba en Sint Eustatius weliswaar openbare registers gehouden, maar er is nog geen geautomatiseerde kadastrale registratie voorhanden voor het houden en verwerken van de kadastrale registraties zoals voorgeschreven in artikel 7, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel. Door het ontbreken van een geautomatiseerde kadastrale registratie is er verder geen goede toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van de gegevens mogelijk zoals voorgeschreven in artikel 7, eerste lid, onder h, van het wetsvoorstel. Daarom wordt prioriteit gegeven aan het opzetten van een geautomatiseerde kadastrale registratie op beide eilanden om met name de toegankelijkheid van de kadastrale informatie te verbeteren. Daarnaast bestaat op de drie eilanden nog geen adequate mogelijkheid om naar analogie van de situatie in het Europees deel van Nederland de registratie van schepen en luchtvaartuigen te kunnen ontsluiten en informatie over schepen en luchtvaartuigen te kunnen verstrekken zoals voorgeschreven in artikel 7, eerste lid, onder f en h, van het wetsvoorstel. Zodra de behoefte op de eilanden daartoe ontstaat zal de Dienst stappen zetten om hiertoe over te gaan. Ten derde is er op de eilanden op dit moment geen loket voor de teboekstelling van commerciële schepen zoals voorgeschreven in artikel 7, eerste lid, onder k, van het wetsvoorstel. Tot slot is geconstateerd dat op geen van de drie eilanden een actueel eiland dekkend topografisch bestand op schaalniveau 1:10.000 beschikbaar is, zoals voorgeschreven in artikel 7, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel. Na inwerkingtreding van de wet zal een plan gemaakt worden voor de ontwikkeling van een dergelijk bestand.

3. De huidige stand van zaken met betrekking tot de Kadasters en de na te streven toekomstige ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie vragen welke stappen nog gezet moeten worden om de kadastrale functie op de eilanden op orde te brengen en welke prioriteiten daarin worden aangebracht. Ook vragen zij wat de verschillen zijn tussen de eilanden in de ontwikkeling van de kadasterfunctie en in hoeverre dit – ook in financiële zin- in de nabije toekomst een rol zal spelen bij de invoering van deze wet.

De drie Kadasters op de eilanden vertonen onderling grote verschillen in de mate van ontwikkeling. Bonaire is volledig gekadastreerd. De openbare registers zijn gedigitaliseerd en de opbouw van een geautomatiseerde kadastrale registratie met de essentialia uit de akten, alsmede de 'online' ontsluiting zijn in ontwikkeling. Het Kadaster op Bonaire heeft bovendien eigen landmeters in dienst.

Zij zullen na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zijn aan te merken als ambtenaren van het Kadaster. De Kadasters op Sint Eustatius en Saba bestaan alleen uit openbare registers. Er is geen kadastrale registratie. De openbare registers zijn voor een deel gedigitaliseerd en lopen daarmee achter ten opzichte van Bonaire. Er zijn op dit moment al mensen van de Dienst op de eilanden en er wordt geïnvesteerd om de basisvoorziening op orde te krijgen. Hoogste prioriteit hierbij is om op Saba en Sint Eustatius een geautomatiseerde kadastrale registratie op te zetten om de kwaliteit, toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van de kadastrale informatie op deze eilanden te bevorderen. Daarnaast is het van belang dat de kadastrale registratie op Bonaire en de ontsluiting daarvan worden voltooid. In financiële zin betekent dit dat de Dienst zal investeren in het opzetten van een geautomatiseerde kadastrale registratie op de beide bovenwindse eilanden en het voltooien van de kadastrale registratie op Bonaire.

De leden van de CDA-fractie vragen wat voor elk van de eilanden de planning in de tijd is voor het doorlopen van het geschetste ontwikkelpad. De leden van de CDA-fractie vragen hierbij wanneer burgers en bedrijven in Caribisch Nederland de vruchten zullen kunnen plukken van de overdracht van de kadastrale functie.

De Dienst verwacht een jaar nodig te hebben na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel voor de digitalisering van de openbare registers en het opzetten en voltooien van een geautomatiseerde kadastrale registratie. Eenzelfde verwachting geldt voor het voltooien van de kadastrale registratie op Bonaire. Door verdere automatisering en digitalisering kan de dienstverlening verbeterd worden, doordat er bijvoorbeeld sneller informatie verstrekt kan worden.

4. Uitvoering en budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate er sprake zal zijn van lagere tarieven in verband met het schaalvoordeel dat in de lijn der verwachting ligt.

De kadastrale tariefgrondslagen die worden gehanteerd op de drie eilanden verschillen fundamenteel van de tariefgrondslag die de Dienst in het Europees deel van Nederland hanteert. Op Bonaire en Sint Eustatius zijn de inschrijvingstarieven gebaseerd op de hoogte van de koopsom en/of de hoogte van de hypotheeksom. Het tarief dat wordt gehanteerd voor het vormen/splitsen van percelen is onder andere gebaseerd op de waarde van het perceel. Verder wordt op Bonaire geen maximum gehanteerd aan het inschrijvingstarief. In het Europees deel van Nederland is de tariefgrondslag afgeleid van de hoeveelheid werk ('kostprijs'). De hoeveelheid werk die is gemoeid met het inschrijven van een perceel met een hoge koopsom is even groot als de hoeveelheid werk die is gebaseerd op de inschrijving van een perceel met een lage koopsom. In algemene zin kan worden gesteld dat de kadastrale tarieven op de eilanden hoger liggen dan in het Europees deel van Nederland, in voorkomende gevallen zelfs veel hoger. Voor Saba geldt dit niet omdat de bewaarder geen tarieven in rekening brengt voor het inschrijven van akten en het verstrekken van informatie. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Dienst de tarieven op Bonaire en Sint Eustatius op termijn zal verlagen en meer zal baseren op de in Nederland gehanteerde tariefgrondslag. Bij het vaststellen van nieuwe tarieven door het bestuur van de Dienst zullen volgens artikel 83 van het wetsvoorstel de bestuurscolleges van de openbare lichamen om een zienswijze gevraagd worden. De tariefvaststelling door het bestuur van de Dienst dient op grond van artikel 17 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen door de Minister voor Milieu en Wonen goedgekeurd te worden. Het bestuur van de Dienst moet hierbij de zienswijze van de bestuurscolleges van de openbare lichamen kenbaar maken en de manier waarop daarmee is omgegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of een tariefstijging op een van de eilanden automatisch een tariefstijging op de andere twee eilanden betekent.

De Dienst is niet verplicht om uniforme tarieven te hanteren op de drie eilanden. Het staat de Dienst vrij om tariefdifferentiatie toe te passen per eiland. Een tariefstijging op een van de eilanden houdt dus niet automatisch een tariefstijging op de twee andere eilanden in, tenzij de Dienst hier bewust en gemotiveerd voor kiest. Zoals hierboven aangegeven worden de bestuurscolleges van de openbare lichamen hierbij geconsulteerd.

De leden van de VVD-fractie vragen waar de kosten komen te liggen, bij de Dienst of bij de andere eilanden, nu kostendekkende tarieven niet goed mogelijk zijn voor Sint Eustatius en Saba.

De bedrijfsvoeringskosten die de Dienst zal maken voor de uitoefening van de kadastrale functie in Caribisch Nederland worden toegevoegd aan de kosten die de Dienst maakt voor de uitoefening van de kadastrale functie in Europees Nederland. De Dienst als geheel heeft de wettelijke opdracht om kostendekkend te opereren. De bedrijfsvoeringskosten op de drie eilanden zullen naar verwachting minder dan 0.5% uitmaken van de totale bedrijfsvoeringskosten van de Dienst.

De leden van de VVD-fractie constateren dat wordt aangegeven dat de kosten voor de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba zullen dalen, maar dat de kosten voor de gebruikers zullen stijgen en vragen hoe zich dit verhoudt tot de intentie om de kosten voor de inwoners te beperken. Zij vragen wat een en ander voor de inwoners van de eilanden betekent.

In de huidige situatie zijn de Kadasters op Saba en Sint Eustatius onderdeel van de openbare lichamen van Saba en Sint Eustatius. De kosten voor de bedrijfsvoering (salaris, huisvesting, apparatuur etc.) komen voor rekening van de openbare lichamen op beide eilanden. Wanneer de wet in werking treedt ressorteren beide kadasters onder de Dienst en komen de kosten van de bedrijfsvoering voor rekening van de Dienst. Daarmee dalen dus de kosten voor de beide openbare lichamen. Alleen als de tarieven die de Kadasters in rekening gaat brengen zullen stijgen ten opzichte van de huidige tarieven zullen de kosten voor de gebruikers stijgen, al geldt voor Saba dat de bewaarder momenteel geen tarieven in rekening brengt voor het inschrijven van akten en het verstrekken van informatie. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Dienst op termijn na consulatie van de eilanden de tarieven zal verlagen, zoals hierboven aangegeven. De bestuurscolleges kunnen via de in het wetsvoorstel voorziene consultatie- en overlegverplichtingen ook wat betreft tarieven hun belangen behartigen.

De leden van de CDA-fractie vragen om wat voor kosten het gaat, die op uniforme wijze zullen worden geïnd, en of deze kosten in de nieuwe situatie geheel voor rekening van de gebruikers komen en op welke wijze er zal worden geïnd.

De Dienst is tariefgefinancierd. Dit betekent dat de Dienst tarieven in rekening brengt aan haar klanten voor de afgenomen producten en diensten. De tarieven worden door het bestuur van de Dienst ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister voor Milieu en Wonen. De Dienst int de tarieven door middel van facturen die worden gestuurd aan de gebruikers/afnemers.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor wordt gekozen in de nieuwe situatie tarieven door de openbare lichamen door te laten berekenen aan de gebruikers in plaats van door het Kadaster zelf. Zij vragen of dit niet leidt tot extra administratieve lasten voor de overheid op de BES-eilanden.

De Dienst draagt zelf zorg voor het factureren en innen van de tarieven. De openbare lichamen spelen in dit proces geen rol, dus dit leidt niet tot extra administratieve lasten. Wel worden de bestuurscolleges van de openbare lichamen geconsulteerd bij het vaststellen van de hoogte van de tarieven.

5. Advisering en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe Bonaire er anno 2019 instaat en of er naar aanleiding van de consultaties en het negatieve advies van het bestuurscollege Bonaire alternatieven zijn onderzocht en zo ja, welke. Ook vragen zij een reactie op het beeld dat Bonaire zich heeft te schikken naar de Dienst die tariefgefinancierd is.

Het vorige bestuurscollege van Bonaire was tegenstander van het wetsvoorstel. Het aantreden van het nieuwe bestuurscollege van Bonaire in maart 2019 was aanleiding deze nota naar aanleiding van het verslag aan te houden en het bestuurscollege de gelegenheid te geven een zienswijze te geven over het wetsvoorstel. Inmiddels is duidelijk dat ook het huidige bestuurscollege van Bonaire tegenstander is van het wetsvoorstel. Voorgaande gedeputeerden en/of bestuurscolleges hebben wel ingestemd met het voornemen de Kadasters op de eilanden onder te brengen bij de Dienst en zij hebben in 2012 een convenant getekend met het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Dienst om hier invulling aan te geven.

De afgelopen jaren zijn verschillende alternatieve organisatiemodellen bestudeerd, zoals een stichting per eiland of een stichting voor de drie eilanden samen. Gekozen is om de kadastrale functie op de eilanden rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Dienst te brengen, zoals in het wetsvoorstel uitgewerkt. Belangrijke redenen voor deze keuze van het voorliggende model zijn:

- Er is één aanspreekpunt voor de Minister voor Milieu en Wonen. De raad van bestuur van de Dienst is voor de Minister voor Milieu en Wonen aanspreekbaar en moet ten volle verantwoordelijk zijn voor alle kadastractiviteiten alsmede de benoeming van de bewaarder. Daarom is gekozen voor het opgaan in één rechtspersoon.
- De eilanden moeten invloed hebben op het beleid van de Dienst wat betreft de lokale werkzaamheden en de tarieven. Daarom is gekozen voor een model van overleg en raadpleging; de Dienst is bij belangrijke beslissingen, waaronder het bepalen van de tarieven, verplicht de bestuurscolleges te horen en de afwegingen daaromtrent voor de Minister voor Milieu en Wonen inzichtelijk te maken. Bij de beoordeling door de minister van tariefvoorstellen worden de belangen van de eilanden meegewogen. In het wetsvoorstel is aangegeven in artikel 11, vierde lid, dat de uitwerking van deze consultatieverplichting in een ministeriële regeling zijn beslag krijgt. De bestuurscolleges van de openbare lichamen zullen worden geconsulteerd over deze ministeriële regeling.
- Op de algemene gang van zaken dient toezicht gehouden te worden, vergelijkbaar met de huidige Dienst. In het wetsvoorstel is daartoe opgenomen dat de raad van toezicht van Kadaster Nederland tevens zal toezien op de werkzaamheden die op de eilanden worden uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij met de opmerking dat het Kadaster wordt gekenmerkt door een beleidsneutrale uitvoering van zijn taken wil zeggen dat het politieke karakter van de verandering beperkt is en waar dat uit blijkt. Zij geven hierbij aan dat grond altijd 'politiek' is op de eilanden.

Het Kadaster wordt gekenmerkt door een beleidsneutrale uitvoering van zijn taken, omdat het takenpakket van de Dienst en de uitvoering hiervan zijn vastgelegd in de wet. Als zelfstandig bestuursorgaan is de Dienst op afstand van de politiek geplaatst, omdat juridische en economische belangen van een goed functionerend kadaster groot zijn, maar het politieke karakter beperkt is. Centrale taak van de Dienst is registreren en informeren, een beleidsneutrale uitvoering hiervan faciliteert de overdracht van onroerende goederen, geeft een stimulans aan de vastgoedmarkt en draagt bij aan transparantie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Dienst niet gaat over verdeling van grond, maar enkel de stand van zaken registreert met betrekking tot onroerende zaken.

De minister voor Milieu en Wonen,

S. van Veldhoven – Van der Meer