

Vergaderjaar 2009–2010

32 297

Wijziging van regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (aanvullingen in verband met Europese richtlijnen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Op 1 juli 2009 zijn de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: de wet) en de wet van 14 februari 2009 tot wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet (aanvulling, verduidelijking en enige technische verbeteringen van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en aanvulling van de Kadasterwet in verband met de toedeling van taken aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ten aanzien van de landelijke voorziening voor de basisregistraties adressen en gebouwen) (Stb. 110) (hierna: de wijzigingswet) in werking getreden, behoudens een aantal onderdelen van die wet en wijzigingswet.

Een aantal van de niet in werking getreden onderdelen van de wet en wijzigingswet heeft betrekking op de periodieke controle van de afzonderlijke gemeentelijke basisregistraties adressen en gebouwen (de artikelen 42, 43 en 44 van de wet en artikel I, onderdelen U, V en W, van de wijzigingswet).

Zoals reeds toegelicht in de nota van toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit van de wet en wijzigingswet van 15 juni 2009 (Stb. 257), hield het niet in werking treden van de desbetreffende bepalingen verband met het feit dat die bepalingen nader moesten worden gezien in relatie tot de richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn) (PbEU L 376). Inmiddels is gebleken dat voornoemde bepalingen in verband met de Dienstenrichtlijn inderdaad wijziging behoeven. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van het al wel in werking getreden artikel 32, tweede lid, van de wet, teneinde dit artikellid nader in overeenstemming te brengen met de richtlijn nr. 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (hierna: de richtlijn Inspire) (PbEU L 108).

2. Gevolgen van het wetsvoorstel, overleg en advisering

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen hebben ten opzichte van de wet geen eigen relevante gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, noch overige eigen effecten. Alle relevante aspecten zijn reeds getoetst in het kader van de voorbereiding van de wet. Voor een beschrijving daarvan wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet (Kamerstukken II 2006/2007, 30 968, nr. 3, pag. 20 tot en met 23).

Het wetsvoorstel is geaccordeerd door de stuurgroep Basisregistraties adressen en gebouwen, waarin onder andere zijn vertegenwoordigd de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Dit artikelonderdeel wijzigt artikel 32, tweede lid, van de wet. De in de gemeentelijke adressenregistraties en gebouwenregistraties opgenomen gegevens, zoals toegezonden aan de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 26 van de wet, vallen onder de reikwijdte van de richtlijn Inspire. De onderhavige wijziging strekt ertoe het regime voor het verlenen van inzage in en het verstrekken van gegevens uit de adressenregistratie en de gebouwenregistratie alsmede de landelijke voorziening nader af te stemmen op het regime van de richtlijn Inspire, zoals geïmplementeerd bij de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie. In dat verband wordt verwezen naar de artikelen 10, vierde lid, en 11 van die wet.

Hiermee wordt voorkomen dat de toegankelijkheid van de desbetreffende gegevens op nationaalrechtelijk niveau op een ruimer aantal gronden kan worden ingeperkt dan via het Europeesrechtelijke netwerk tot het oprichten waarvan de richtlijn Inspire verplicht.

Onderdelen B, C en D

Deze artikelonderdelen wijzigen de artikelen 42, 43 en 44 van de wet, die, zoals reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, nog niet in werking zijn getreden. De noodzakelijke wijziging in verband met de Dienstenrichtlijn, die eveneens hiervoor in het algemeen deel van de memorie van toelichting al aan de orde is gekomen en waarop hierna nader zal worden ingegaan, heeft betrekking op de wijze waarop wordt bepaald welke bedrijven in aanmerking komen om de periodieke controle van de gemeentelijke basisregistraties adressen en gebouwen te verrichten. Hiervoor zijn van belang de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot artikel 42 van de wet in onderdeel B, onder 1, 2 en 6. Omdat deze wijzigingen tevens tot technische verbeteringen in de overige onderdelen van artikel 42 en in de artikelen 43 en 44 van de wet leiden, vanwege de onderlinge samenhang tussen deze artikelen, is er met het oog op de duidelijkheid voor gekozen om de wijzigingen van deze artikelen uit de wijzigingswet die niet samenhangen met de Dienstenrichtlijn bij dit wetsvoorstel opnieuw vast te stellen en de desbetreffende onderdelen van de wijzigingswet (artikel I, onderdelen U, V en W) te laten vervallen. In dit laatste voorziet artikel II van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de toelichting op de wijzigingen van de artikelen 42, 43 en 44 die niet samenhangen met de Dienstenrichtlijn wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijzi-

gingswet (Kamerstukken II 2008/2009, 31 726, nr. 3, pag. 13). In dat verband wordt voor de goede orde opgemerkt dat het bij het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel 42, derde lid, van de wet geheel overeenkomt met artikel 42, vierde lid, van de wet, zoals gewijzigd door de wijzigingswet. Laatstgenoemd artikellid is mede als grondslag gehanteerd voor het Besluit basisregistraties adressen en gebouwen. Indien de wet waartoe dit wetsvoorstel moet leiden in werking treedt, zal als gevolg van de gewijzigde nummering feitelijk artikel 42, derde lid, van de wet, en dus niet langer artikel 42, vierde lid, van de wet, de grondslag van het Besluit basisregistraties adressen en gebouwen vormen.

Met betrekking tot de wijzigingen van artikel 42 van de wet die samenhangen met de Dienstenrichtlijn wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn mag de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op het grondgebied van een lidstaat niet afhankelijk worden gesteld van eisen die niet voldoen aan de beginselen van discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Op grond van het tweede lid van dat artikel mogen lidstaten geen beperkingen stellen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door – voor zover hier van belang – een verplichting te stellen bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer de Dienstenrichtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet.

Ingevolge het derde lid van genoemd artikel is er geen belemmering om, met inachtneming van de beginselen van discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

Artikel 42, eerste lid, van de wet regelt de verplichting voor gemeenten om eens per drie jaar een controle op hun gemeentelijke basisregistraties adressen en gebouwen te laten uitvoeren. Om te waarborgen dat deze controle wordt uitgevoerd door bedrijven die daarvoor voldoende gekwalificeerd zijn, wordt in het thans voorgestelde artikel 42, vierde lid, onderdeel c, voorzien in het stellen van kwaliteitseisen bij ministeriële regeling. Het voornemen bestaat om bij ministeriële regeling onder meer, naast de inhoudelijke kwaliteitseisen, te bepalen dat het betrokken bedrijf is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

In artikel 42, tweede lid, van de wet, zoals dat thans luidt, is bepaald dat bedrijven die door gemeenten kunnen worden ingeschakeld om de controle uit te voeren, worden aangewezen door de Minister van VROM. Zowel de accreditatie als de «aanwijzing» door de Minister van VROM moet in beginsel worden aangemerkt als een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn (zie in dit verband artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn). Dit brengt met zich dat voor het stellen van deze eis een rechtvaardigingsgrond moet zijn als bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

De combinatie van zowel accreditatie als «aanwijzing» door de Minister van VROM is aan artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn getoetst. Daarbij is al snel geconstateerd dat als het vereiste van het verkrijgen van een accreditatie met de Dienstenrichtlijn verenigbaar is, geen behoefte bestaat aan een extra beslismoment – met een mogelijkheid voor nadere beleidsmatige afweging voor «toelating» – door de Minister van VROM. Dit zou een onevenredige drempel opwerpen die niet noodzakelijk is, omdat de vereiste kwaliteit van de bedrijven reeds voldoende kan worden gewaarborgd door de accreditatie. Om die reden voorzien de voorge-

stelde wijzigingen van artikel 42 van de wet in het vervallen van de eis dat het bedrijf dat de controle uitvoert, door de Minister van VROM aangegeven is. In dat verband wordt er voor de goede orde op gewezen dat door de keuze voor de eis van accreditatie in plaats van de «aanwijzing» door de Minister van VROM een verschil ontstaat met het systeem van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waarbij bij de vormgeving van de controle op de basisregistraties adressen en gebouwen zoveel mogelijk aansluiting is gezocht. Op grond van artikel 120a, tweede lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden de bedrijven die bevoegd zijn de driejaarlijkse controle van de basisadministraties persoonsgegevens te verrichten door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen.

Achtergrond van dit verschil is dat de basisregistraties adressen en gebouwen, anders dan de basisadministratie persoonsgegevens, niet vallen onder de in artikel 17, onderdeel 3, van de Dienstenrichtlijn opgenomen uitzonderingsgrond voor de toepassing van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Deze uitzonderingsgrond ziet op aangelegenheden die vallen onder richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. De gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen vallen als zodanig niet onder de reikwijdte van die richtlijn. Bij de gegevens uit de basisadministratie persoonsgegevens is dit wel het geval.

De verplichting om een accreditatie te verkrijgen van de Raad voor Accreditatie, die zal worden opgenomen in de ministeriële regeling, is non-discriminatoir, noodzakelijk om redenen van openbare orde en evenredig.

De verplichting is non-discriminatoir, omdat ieder bedrijf een accreditatie kan aanvragen bij de Raad voor Accreditatie en de verplichting voor alle bedrijven geldt. Bovendien zal in de ministeriële regeling een clause van wederzijdse erkenning worden opgenomen.

De verplichting is noodzakelijk om redenen van openbare orde. De basisregistraties adressen en gebouwen zijn van fundamenteel belang voor de samenleving, omdat deze voorzieningen een cruciale rol vervullen in de informatievoorziening over ruimtelijke objecten en andere basisregistraties, zoals de basisadministratie persoonsgegevens en het handelsregister, ondersteunen. De basisregistraties adressen en gebouwen zorgen ervoor dat een hoge mate van betrouwbaarheid ontstaat inzake adresgegevens en gebouwinformatie, waarmee het handelen van de overheid en transacties en communicatie in het maatschappelijk verkeer zeer betrouwbaar worden. Dit is van fundamenteel belang voor de Nederlandse samenleving. Zo worden de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen bijvoorbeeld gebruikt door hulpdiensten zoals brandweer en politie.

De kwaliteitszorg binnen het stelsel van de basisregistraties adressen en gebouwen omvat verschillende elementen. De kwaliteit van de gegevens op zichzelf moet vooral worden gewaarborgd door de juiste verwerking van brondocumenten en door verwerking van terugmeldingen en correctieverzoeken. Daarnaast is er de driejaarlijkse controle, die vooral ziet op de vraag of de processen binnen de gemeente deze kwaliteitswaarborgen tot hun recht laten komen. Controle-ervaringen in het kader van bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens bevestigen dat onjuistheden in de registratie vaak voortkomen uit gebreken in de processen van verificatie en verwerking van gegevens. Zonder periodieke controle komen dergelijke gebreken niet snel aan het licht en bestaat geen goed zicht op het kwaliteitsniveau van de basisregistraties en op de wijze waarop dat kwaliteitsniveau binnen een gemeente duurzaam is gewaarborgd. Daarmee zou het signaleren van eventuele gebreken volledig

afhankelijk worden van terugmeldingen van bestuursorganen die over eigen wetenschap beschikken en van correctieverzoeken van burgers. Zodoende zou kwaliteitsmeting slechts plaatsvinden nadat gegevens uit de desbetreffende registraties zijn verstrekt en beperkt blijven tot individuele gegevens, terwijl het er bij registraties die de kern van de informatiehuishouding van de overheid vormen nu juist ook om gaat dat de registratieprocessen in zichzelf, blijvend een voldoende kwaliteit waarborgen. Dit laatste maakt een periodieke controle van die processen tot een cruciaal element van toezicht op de als onderdeel van de informatiehuishouding van de overheid als geheel bij te houden basisregistraties en daarmee noodzakelijk in het belang van de openbare orde. Indien de periodieke controle wordt uitgevoerd door bedrijven die daarvoor onvoldoende zijn gekwalificeerd, kan dit belang in het geding komen. De verplichting is evenredig. Er is overwogen om uitsluitend inhoudelijke kwaliteitseisen in de ministeriële regeling op te nemen en geen voorafgaande beoordeling door middel van accreditatie. Indien zou worden uitgegaan van een dergelijke systematiek, dan zou van gemeenten worden gevergd dat zij telkens zelf beoordelen of een door hen in te schakelen controlerend bedrijf over voldoende kwaliteiten beschikt om de controle uit te voeren. Gemeenten zijn in het algemeen voor een zodanige beoordeling niet toegerust en een telkens opnieuw uit te voeren toets is overigens verre van doelmatig. Daarnaast brengt een dergelijke toets het risico met zich van ongelijke behandeling en van een verzwaring van de administratieve verplichtingen voor de controlerende bedrijven. Door de kiezen voor één accreditatie die wordt afgegeven door de Raad voor Accreditatie en landelijk effect heeft, vindt er een eenduidige inhoudelijke beoordeling van de kwaliteiten van de bedrijven plaats.

Tot slot wordt er voor de goede orde op gewezen dat de voorgenomen criteria voor selectie van bedrijven die de controles bij gemeenten kunnen uitvoeren niet zullen veranderen. Ook de beoogde werkwijze bij uitvoering van de controles en de vergoeding van kosten van de controle aan de gemeenten, wijzigen niet.

Artikel II

Dit artikel strekt ertoe artikel I, onderdelen U, V en W, van de wijzigingswet te doen vervallen. Op de achtergrond hiervan is reeds ingegaan bij de toelichting op artikel I, onderdelen B, C en D, van dit wetsvoorstel.

Artikel III

In dit artikel is bepaald dat de wet waartoe dit wetsvoorstel moet leiden in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit biedt de maximale flexibiliteit.

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