

Vergaderjaar 2006–2007

30 968

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het wetsvoorstel

Om te kunnen voldoen aan de ambities van de overheid ten aanzien van onder meer dienstverlening en de wenselijk geachte handhaving van beleidsuitvoering, zijn diverse aanpassingen in de gegevenshuishouding van de overheid noodzakelijk. Dit heeft in 1998 geleid tot het opzetten van het programma *Stroomlijning Basisgegevens*. De algemene doelstelling van het programma is een verbetering van de gegevenshuishouding binnen de overheid door een impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van zogenaamde «basisregistraties met authentieke gegevens». Hiermee wordt beoogd te komen tot een eenmalige inwinning van gegevens en het hergebruik van deze gegevens door de overheid, onder het motto «de overheid vraagt niet naar de bekende weg».

Een basisregistratie met authentieke gegevens is gedefinieerd als «een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij dat gebruik om zwaarwegende redenen expliciet is uitgesloten» (Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 11).

In bijlage 2 bij de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 3 maart 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18) zijn de kenmerken van een basisregistratie verwoord in de vorm van eisen die daaraan moeten worden gesteld. Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan deze eisen. Naast deze specifieke eisen die aan basisregistraties moeten worden gesteld, gelden ten aanzien van registraties in zijn algemeenheid eisen betreffende beveiliging, bescherming van persoonsgegevens, aansluiting op een netwerk voor elektronisch berichtenverkeer en dergelijke.

Enkele basisregistraties met authentieke gegevens kenmerken zich door een groot aantal hergebruikende partijen afkomstig uit verschillende sectoren. Het betreft hier registraties van objecten die fundamenteel geacht worden voor de inrichting van het stelsel, omdat zij een duurzame relatie met de overheid hebben en de overheid kennis moet hebben van deze objecten om het land te kunnen besturen. Het gaat hierbij om basisregistraties ten aanzien van natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen, kleinschalige topografische kaarten, kadastrale percelen, panden en verblijfsobjecten en adressen.

1.2 Eén wet voor basisregistraties van adressen en van gebouwen

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een basisregistratie met gegevens over adressen (hierna: basisregistratie adressen) en een basisregistratie met gegevens over enkele met gebouwen samenhangende objecten (hierna: basisregistratie gebouwen). Op de inhoud van deze registraties wordt in hoofdstuk 3 teruggekomen. Beide basisregistraties vervullen, naast de relaties met de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) en het handelsregister, een belangrijke rol binnen de informatievoorziening over ruimtelijke objecten (geo-informatie) in Nederland. Zij sluiten daarbij aan op andere basisregistraties die tot het domein van de geo-informatie gerekend kunnen worden: de basisregistratie kadaster en de basisregistratie topografie (zie voor dat wetsvoorstel: Kamerstukken II 2005/06, 30 544, nr. 2). De basisregistraties adressen en gebouwen kennen daarnaast ook onderling een sterke verwevenheid op zowel inhoudelijke, technische als organisatorische aspecten. Zo worden adressen in de basisregistratie adressen opgevat als een eigenschap van objecten die in de basisregistratie gebouwen worden geregistreerd. De benodigde technische voorzieningen voor ontsluiting van de in de basisregistraties opgenomen gegevens zijn identiek. Het beheer van beide basisregistraties is bovendien belegd bij de gemeenten, alwaar beide basisregistraties ook nu al in toenemende mate binnen één organisatieonderdeel worden bijgehouden. Vanwege deze onderlinge verwevenheid is ervoor gekozen beide basisregistraties in één wetsvoorstel op te nemen.

1.3 Inhoud van het algemeen deel

In dit algemeen deel van deze memorie van toelichting worden allereerst, in hoofdstuk 2, de verantwoordelijkheden met betrekking tot de basisregistraties adressen en gebouwen geschetst, alsmede de op basis daarvan gedachte beheerstructuur. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3, 4 en 5 ingegaan op de inhoudelijke aspecten van beide basisregistraties, zoals de definiëring van registreerbare objecten en het adresbegrip, de methode van registratie en de relatie met andere basisregistraties. In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe de belangrijke principes van verplicht gebruik van de basisregistraties en van eenmalige inwinning van gegevens in het wetsvoorstel zijn geregeld. Voorts wordt onder meer aandacht besteed aan de op afnemers rustende plicht tot terugmelden aan burgemeester en wethouders van vermoede onjuistheden in de adressen- of gebouwenregistratie. Rechten van burgers, met betrekking tot de inhoud van de registratie, worden besproken in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 handelt over instrumenten van toezicht op de registratiehouders. Tenslotte worden in hoofdstuk 9 de gevolgen van het wetsvoorstel beschreven en in hoofdstuk 10 is aangegeven welke instanties bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken.

2. Verantwoordelijkheden en structuur

2.1 Algemeen

Bij de basisregistraties adressen en gebouwen zijn een viertal (groepen van) partijen betrokken: de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM), de gemeenten, een landelijke voorziening en de afnemers.

De Minister van VROM is primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van de voor de basisregistraties adressen en gebouwen benodigde regelgeving en eindverantwoordelijk voor de (uitvoering van de) basisregistraties adressen en gebouwen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het opzetten en bijhouden van de (decentrale) basisregistraties is gelegd bij de gemeenten, waar de «eigendom» van gegevens berust en de juistheid en volledigheid van de gegevens het beste kan worden gewaarborgd. Bij algemene maatregel van bestuur worden kwaliteitscriteria vastgesteld, waaronder ook een kwaliteitsdrempel voor aansluiting op een – ten behoeve van overheidsbreed gebruik in te richten – landelijke voorziening en regels omtrent de toetsing daarvan. De landelijke voorziening levert diensten aan afnemers. De kwaliteit van deze diensten kan deze beheerder slechts bepalen voor zover het gaat om bijvoorbeeld snelheid van leveren, beschikbaarheid van de voorziening en beschikbaarheid van gebruikershulp. De inhoudelijke kwaliteit van de gegevens (juistheid, volledigheid, actualiteit) wordt namelijk bepaald door datgene wat de gemeenten vanuit de gemeentelijke registratie aanleveren. Deze kwaliteit wordt in de wet- en regelgeving geborgd en via toezicht door de Minister van VROM bewaakt, waarbij echter een actieve signalering door de beheerder van de landelijke voorziening (zie nader paragraaf 2.3) bij eventuele tekortkomingen gewenst is.

2.2 De landelijke voorziening

Het gebruik van de basisregistraties adressen en gebouwen zal naast binnengemeentelijk gebruik – waaronder wordt verstaan het gebruik binnen de gemeente die zelf ook bronhouder van de registratie is – voor een belangrijk deel buitengemeentelijk gebruik betreffen. Ten behoeve van het buitengemeentelijk gebruik – door derde-instanties zoals andere overheidsinstellingen – voorziet het wetsvoorstel in instelling van een centrale landelijke voorziening voor raadpleging van de basisregistraties. Deze landelijke voorziening is het centrale opvraagpunt van de adres- en gebouwgegevens. De inrichting van de landelijke voorziening vraagt onder meer een goede technische infrastructuur en om die reden zal deze worden ondergebracht bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers als genoemd in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster (hierna: Kadaster). Een instantie die reeds is geëquipeerd voor en ervaring heeft met het functioneren als landelijke databank van gegevens die vergelijkbaar zijn met die in de basisregistraties adressen en gebouwen. De landelijke voorziening heeft regeling gekregen in het wetsvoorstel. In nadere regelgeving worden de functie van de landelijke voorziening, de aan de landelijke voorziening te stellen eisen ten aanzien van onder meer functionaliteit en beveiliging, autorisatie van raadpleging, het beheer en de relatie met (het beheer van) de gemeentelijke basisregistraties adressen en gebouwen nader uitgewerkt.

2.3 Het beheer

In het wetsvoorstel worden – naast de algemene verantwoordelijkheids-toedeling en de regeling van (gebruiks)verplichtingen – regelingen getroffen of mogelijk gemaakt voor het strategisch beheer van de basis-

registraties adressen en gebouwen en inbreng van gebruikers. Met de term strategisch beheer wordt in dit verband vooral bedoeld op het signaleren van ontwikkelingen in de praktijk die ertoe leiden dat beleid en eventueel wetgeving aanpassing behoeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eventuele uitbreiding van de set te registreren authentieke gegevens.

In overleg tussen de Minister van VROM, het Kadaster en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn een aantal (bestuurlijke) randvoorwaarden voor de beheerorganisatie geformuleerd. Ten eerste is uitgangspunt dat de Minister van VROM op afstand stuurt. Voorts dient de inbreng van de zogeheten bronhouders – de voor decentrale basisregistraties verantwoordelijke colleges van burgemeester en wethouders – in het beheer van de landelijke voorziening te zijn gewaarborgd. Ten derde dient de beheerder van landelijke voorziening op zijn beurt de mogelijkheid te hebben om de kwaliteit van de door de bronhouders aangeleverde gegevens te monitoren. En tenslotte dienen de afnemers inbreng te hebben in het beheer van de basisregistraties als geheel (de decentrale gemeentelijke basisregistraties én de landelijke voorziening).

Een en ander heeft geleid tot een verplichting voor het Kadaster om met een representatieve vertegenwoordiging van burgemeester en wethouders van de gemeenten overleg te voeren over het beheer van de landelijke voorziening. Aan de gemeenten, als houders van de basisregistraties adressen en gebouwen, wordt overleg met het Kadaster opgedragen. Aangezien het strategisch beheer een samenspel is tussen wensen van afnemers, de gemeenten en het Kadaster, zullen de belangrijkste onderwerpen van overleg in het kader van het beheer, de afstemming tussen aanbieders en afnemers betreffen. Daarom dienen het Kadaster en de representatieve vertegenwoordiging van burgemeester en wethouders overleg te voeren met een representatieve vertegenwoordiging van de afnemers.

De uitkomsten van beide overleggen worden medegedeeld aan de Minister van VROM die daarmee invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel.

3. Inhoud van de registraties

3.1 Adressen als eigenschap van adresseerbare objecten

3.1.1 De ontwikkeling van het begrip adres

Adressering is historisch gezien ontstaan vanuit een behoefte door middel van een eenvoudige benaming een gebouwd object in de werkelijkheid aan te kunnen duiden. In de Middeleeuwen werden huizen in de stad daartoe soms al aangeduid met de familienaam van de bewoner, een gevelsteen of een uithangbord. Later is men begonnen met het formeel toekennen van straatnamen die voor de herkenbaarheid werden aangebracht op houten naambordjes die op hoeken van straten werden geplaatst. Vanaf de eerste volkstelling aan het begin van de negentiende eeuw worden ook voor het eerst formele huisnummers toegekend, waarmee de basis wordt gelegd voor de adresseringssystematiek die we heden ten dage nog steeds kennen.

In de daarop volgende eeuwen is het adres in het maatschappelijk verkeer een steeds belangrijkere functie gaan vervullen als communicatiemechanisme. Hierbij is het adres in toenemende mate als een zelfstandig begrip in het maatschappelijk verkeer gaan functioneren, daar waar het oorspronkelijk een eenvoudige benaming van een bepaald object was. Adressen werden daarbij niet meer alleen gezien als een benaming waarmee een object in de werkelijkheid kan worden aangeduid, maar ook

als een aanduiding van elementen van dat object. Op deze wijze is het adres in de loop der jaren in toenemende mate vereenzelvigd met de brievenbus of de deur die zich in dat object bevinden dan wel met het terrein waarop het object is gelegen. Het gebruik van het adres ten behoeve van de postbezorging en het spraakgebruik heeft hieraan in belangrijke mate bijgedragen.

Met de opkomst van de automatisering vanaf het einde van de jaren zestig worden de gevolgen duidelijk van deze wijze van benaderen van adressen. Voor de verwerking van gegevens in geautomatiseerde informatiesystemen, is gegevensstandaardisatie noodzakelijk. Daarbij liep men in het kader van adressen met name aan tegen een weinig consistente schrijfwijze van straatnamen en een onduidelijke opbouw van de huisnummering. Bovendien is de afgelopen decennia ook in toenemende mate duidelijk geworden welke knelpunten binnen de geautomatiseerde gegevensverwerking ontstaan op het moment dat adressen worden gebruikt om gegevens binnen verschillende registraties te koppelen. Momenteel zijn er per gemeente circa 30 registraties van adressen in gebruik. Naast knelpunten door verschillen in schrijfwijze, maken ook de verschillende betekenissen die daarin aan adressen worden toegekend een koppeling tussen registraties op adressen niet zonder meer mogelijk dan wel de betekenis van een dergelijke koppeling beperkt. Dit soort verschillen komt doorgaans voort uit het feit dat de inhoud van het gehanteerde adresbegrip is toegesneden op een bepaalde taak, waarbij een adresdefinitie voor die toepassing adequaat, maar overigens niet steeds bruikbaar is. Hierna wordt zowel op de schrijfwijze van adressen als de beperkingen van een adresgerichte benadering nader ingegaan.

3.1.2 De schrijfwijze van adressen

Het toegenomen gebruik van adressen heeft ook voor de schrijfwijze daarvan gevolgen gehad. Daar waar oorspronkelijk sprake was van een uniforme adressering is om diverse redenen in de loop der tijd een variëteit aan adresaanduidingen ontstaan. Sommige benamingen behoefden in het dagelijks gebruik inkorting; vanuit het oogpunt van postbezorging en opneming van lange straatnamen in geautomatiseerde registraties deden inkortingsregels hun intrede. De toepassing van adresgegevens binnen verschillende werkprocessen heeft bovendien geleid tot specifieke invullingen van de nummeringsystematiek. Daarbij werden bijvoorbeeld specifieke aanduidingen aan een adres toegevoegd om een onderdeel daarvan te kunnen aanduiden. Omdat deze adressen vervolgens binnen andere registraties werden overgenomen, ontstond onduidelijkheid over de wijze waarop de uniforme nummeringsystematiek van adressen is opgebouwd.

Al in 1978 heeft de Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering een advies over standaardadressering uitgebracht. Aanbevolen werd een adresstandaard te hanteren die de officiële schrijfwijze het meeste benaderde. In augustus 1986 heeft ook de voorlopige Raad voor de persoonsinformatievoorziening een advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken over standaardadressering. Het op 22 februari 1988 vastgestelde Besluit standaardadressering (Stcrt. 1988, 49) is grotendeels op dit advies gebaseerd. De adressen in de GBA volgden het Besluit standaardadressering. Het besluit was voor het Nederlands Normalisatie Instituut aanleiding na te gaan in hoeverre deze standaard ook buiten de overheid toepasbaar zou kunnen zijn. Dit heeft geleid tot de in 1991 initieel vastgestelde afwijkende norm NEN 5825, die op 1 januari 1993 ook formeel voor de overheid verplicht is geworden op grond van het Besluit standaardschrijfwijze persoonsgegevens (Stcrt. 1992, 176). In de praktijk heeft deze norm binnen de overheid echter nauwelijks ingang gevonden, omdat veel adresgegevens daar zijn gebaseerd op de adresgegevens

zoals opgenomen in de GBA. Daarmee is in de praktijk een situatie ontstaan waarin er, ondanks het bestaan van diverse standaarden, feitelijk nog steeds geen sprake is van een volledig gestroomlijnde gegevens-huishouding aangaande adresgegevens. Met dit wetsvoorstel wordt mede beoogd een adresstandaard binnen de overheid in te voeren.

3.1.3 De keuze voor een objectbenadering

Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast ook beoogd een eenduidige betekenis van adressen die zijn opgenomen in de basisregistratie adressen te definiëren. Daarbij wordt er expliciet voor gekozen om de in de registratie opgenomen adressen op te vatten als een benaming van een vooraf nauwkeurig gedefinieerd object, zodat de communicatie over dat object kan worden vereenvoudigd. Deze benadering wijkt af van de in de loop van de afgelopen decennia op veel plaatsen gehanteerde locatiebenadering. Binnen die benadering wordt het adres vooral opgevat als een aanduiding van een locatie. Daarbij kan een adres dus betrekking hebben op elk willekeurig object dat zich op de desbetreffende locatie bevindt. De in het kader van de basisregistratie adressen gehanteerde objectbenadering sluit echter beter aan op de wijze waarop binnen het stelsel van basisregistraties met authentieke gegevens wordt omgegaan. Daarbij dient immers duidelijkheid te bestaan over inhoud en bereik van de registraties. Ook past een dergelijke benadering beter in de richting waarin de geo-informatievoorziening zich thans beweegt. Daarbij wordt in toenemende mate gewerkt volgens een werkwijze waarin de objecten zelf centraal staan.

De objecten waaraan adressen ingevolge de basisregistratie adressen kunnen worden toegekend, worden aangeduid als «adreseerbare objecten». Op dit moment geldt dat alleen voor drie soorten objecten, te weten verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen. De definiëring van die objecten en de feitelijke afbakening en identificatie daarvan maken geen onderdeel uit van de basisregistratie adressen. Dit gebeurt in het kader van registraties, die ten behoeve van het vastleggen van gegevens over het betreffende soort object zijn opgezet. Voor de op dit moment voorziene «adreseerbare objecten» is dat de basisregistratie gebouwen. In deze registratie wordt een aantal met gebouwen samenhangende objecten gedefinieerd en geregistreerd. Ook worden daarbij een aantal eigenschappen van de objecten geregistreerd. Eén van die eigenschappen is het hiervoor genoemde adres.

Op deze wijze ontstaat een duidelijke relatie tussen de adressering en het object waarop het adres betrekking heeft en wordt een aanzet gegeven tot het leggen van meer eenduidige relaties tussen verschillende registraties. Strikt genomen is bijvoorbeeld een vaststelling dat een bepaald persoon op een bepaald adres woont niet juist. De persoon bewoont een bepaald verblijfsobject waaraan een adres is toegekend. Ook een bedrijf is niet gevestigd op een adres, maar in een bedrijfsruimte waaraan een bepaald adres is toegekend. De waarde van een dergelijke objectbenadering wordt duidelijk in die gevallen waarbij aan een enkel object meerdere adressen zijn toegekend. Inschrijving van een groot aantal bewoners verspreid over meerdere adressen zal minder snel leiden tot de constatering van overbewoning dan het geval is op het moment dat de inschrijving gerelateerd kan worden aan het feitelijke object woning waarin de bewoners daadwerkelijk woonachtig zijn. De basisregistratie adressen moet dan ook vooral worden gezien als een registratie waarin de namen zijn opgenomen die zijn toegekend aan elders afgebakende objecten. De basisregistratie adressen is in deze dus volgend en niet leidend.

3.1.4 De aanwijzing van objecten en vaststelling van adressen

Gezien de beoogde status van basisregistraties met authentieke gegevens bevat de basisregistratie adressen uitsluitend adressen die formeel als zodanig zijn aangewezen. De bevoegdheid tot naamgeving aan openbare ruimten en tot toekenning van «huisnummers» berust, als aangelegenheden die de gemeentelijke huishouding betreft, ingevolge artikel 108 van de Gemeentewet bij het gemeentebestuur. Volgens een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt de bevoegdheid tot naamgeving van openbare ruimten en tot nummering toegekend aan burgemeester en wethouders. De definitie van het adresbegrip brengt mee dat in de basisregistratie adressen uitsluitend adressen kunnen worden opgenomen die door het bevoegde gemeentelijke orgaan als zodanig zijn benoemd. Namen van viaducten en verkeerspleinen, zoals die door Rijkswaterstaat worden gegeven, of gedeelten van de openbare ruimte die bijvoorbeeld wel in de volksmond een bepaalde benaming kennen, welke benaming echter niet bij besluit van het gemeentebestuur is vastgesteld, komen dan ook niet in aanmerking voor opname in de basisregistratie adressen.

Overigens blijven het bedenken van namen (waaronder de schrijfwijze daarvan), de vaststelling van het deel van de openbare ruimte waaraan een bepaalde naam wordt gegeven en de wijze van nummeren van objecten (waaronder de keuze van soorten nummertoevoegingen die worden uitgegeven), vrije gemeentelijke bevoegdheden.

Ten behoeve van een goede registratie is het noodzakelijk dat alle adresseerbare objecten daadwerkelijk worden aangewezen en dat daaraan daadwerkelijk adressen worden toegekend. Daarom is in artikel 6 van het wetsvoorstel bepaald dat naamgeving en nummering daadwerkelijk moeten worden vastgesteld en dat standplaatsen en ligplaatsen formeel moeten worden afgebakend. Hiermee is niet beoogd wijziging aan te brengen in de gebruikelijke bevoegdheidsverdeling, die veelal inhoudt dat de gemeenteraad bij verordening heeft bepaald dat burgemeester en wethouders besluiten tot naamgeving en nummering. Juist om niet te treden in de interne bevoegdheidsverdeling binnen gemeenten, is de gemeenteraad in het wetsvoorstel primair verantwoordelijk gemaakt voor de besluiten zodat de bestaande binnengemeentelijke regeling bij verordening – waarbij het de gemeenteraad vrij staat om (op grond van artikel 156 van de Gemeentewet) taken te delegeren aan burgemeester en wethouders – mogelijk blijft.

Bij invoering van de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen zal aandacht worden geschonken aan de wijze waarop moet worden omgegaan met bestaande naamgeving waaraan geen besluit ten grondslag ligt.

3.2 De geregistreerde objecten en eigenschappen

De hiervoor genoemde objectbenadering is ook het uitgangspunt voor het samenhangende gegevensmodel van de basisregistraties adressen en gebouwen. De afbakening en identificatie van de objecten vindt daarbij plaats in het kader van de basisregistratie gebouwen. Die registratie is dus een zogenaamde objectenregistratie. In de basisregistratie gebouwen worden alle met «gebouwen» samenhangende objecten geregistreerd. Daartoe worden in de gebouwenregistratie alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen in Nederland opgenomen. De genoemde objecten representeren als zodanig een ruimtelijke locatie. Deze locatie kan het onderwerp vormen van zowel (publiekrechtelijke) rechtshandelingen als van feitelijk gebruik. Met name vanuit deze laatste hoedanigheid kent de basisregistratie gebouwen relaties met basisregistraties waarin de locatie van het feitelijk gebruik wordt geregistreerd. In het geval

van bewoning door natuurlijke personen betreft dit een relatie met de GBA. In het geval van bedrijfsmatig gebruik betreft dit een relatie met de basisregistratie waarin rechtspersonen en ondernemingen, alsmede de vestigingen van waaruit activiteiten worden uitgevoerd worden geregistreerd (het nieuwe handelsregister).

De definities van de in het kader van de basisregistratie gebouwen te registreren objecten zijn onder andere na uitvoerige en zorgvuldige beproeving in een aantal proefprojecten tot stand gekomen. Begrippen zijn in woordkeus en definitie onderscheidend gemaakt ten behoeve van de eenduidigheid die in het kader van basisregistraties van belang is. Zo is niet gekozen voor gebruik van het begrip «gebouw», omdat dit begrip in de context van deze registratie veelal wordt gebruikt voor het benoemen van objecten van een andere schaalgrootte dan met het benoemen van het hier gehanteerde begrip pand wordt beoogd. Volgens artikel 1, onderdeel o, van het wetsvoorstel wordt onder een pand verstaan de kleinste, bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden. Hiermee wordt – meer dan met bijvoorbeeld een voor andere dan registratiedoeleinden gehanteerde term gebouw – aangesloten bij datgene wat in de praktijk als pand wordt gezien. De pandbegrenzing wijzigt niet door samenvoeging of splitsing. Hiermee worden complicaties voorkomen die in het kader van de registratie kunnen ontstaan in geval van doorbraken in scheidingsmuren tussen gebouwen. Voor een nadere toelichting op de afbakening van de objecten wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Van deze verschillende objecten wordt slechts een beperkt aantal eigenschappen bijgehouden. Het gaat hierbij in de eerste plaats om identificerende kenmerken, zoals unieke identificatienummers. Bijzondere aandacht bestaat hierbij ook voor de geometrie van de verschillende objecten. Geometrie is feitelijk niets meer en niets minder dan de afbeelding van het fysieke object in een model van punten, lijnen en vlakken (de kaart). Ook geometrie is daarmee een van de eigenschappen van het feitelijke object. Geometrie heeft echter nog wel een belangrijke andere component. Omdat geometrie wordt afgebeeld op basis van dezelfde referentie – «getekend op hetzelfde ruitjespapier» – kan de geometrie van twee objecten met elkaar in verband worden gebracht. Zonder dat met gegevens wordt vastgelegd hoe twee objecten zich tot elkaar verhouden kan dan toch de samenhang tussen deze objecten worden gezien. Daarnaast wordt een beperkt aantal meer beschrijvende gegevens van deze objecten bijgehouden, zoals het oorspronkelijke bouwjaar van een pand en de oppervlakte van een verblijfsobject. Het aantal gegevens is beperkt gehouden omdat met de basisregistratie gebouwen bovenal wordt beoogd een uniform gebouwbegrip te introduceren. Ter bevordering van een tijdige implementatie van de registratie wordt het daarbij niet wenselijk geacht een te brede gegevensset te implementeren. De huidige gegevensset is in het kader van de eerder genoemde proefprojecten vastgesteld. Naast de identificerende en beschrijvende gegevens zijn ook een aantal gegevens opgenomen waarmee wordt beoogd een goede werking van de registratie te verkrijgen.

Daarnaast kent de basisregistratie gebouwen een relatie met de basisregistratie adressen, waarin de adressen worden geregistreerd die aan de in de basisregistratie gebouwen opgenomen adresseerbare objecten (verblijfsobject, standplaats en ligplaats) kunnen worden toegekend. De basisregistratie adressen is een registratie van alle woonplaatsen, openbare ruimten en nummeraanduidingen in Nederland. Openbare ruimten is daarbij het verzamelbegrip voor onder meer straten, pleinen, wateren en plantsoenen. De aanduiding «openbaar» in het kader van dit wetsvoorstel

heeft geen relatie met het al dan niet openbare karakter dat bijvoorbeeld wegen hebben in het kader van andere wetten. Met het begrip nummeraanduidingen wordt het samenstel van huisnummer, huisletter en huisnummertoevoeging bedoeld. De registratie is daarmee vooral een overzichtstabel van alle officiële adressen die zijn toegekend aan objecten, waarvan is vastgesteld dat hieraan een adres kán worden toegekend. Ook van adressen worden identificerende, beschrijvende en meer administratieve gegevens bijgehouden. Van de in de basisregistratie adressen opgenomen objecten wordt alleen van de woonplaatsen ook de geometrie geregistreerd. De nummeraanduidingen worden immers als eigenschap van een aantal adresseerbare objecten opgevat. De geometrie van deze objecten wordt in de betreffende objectenregistratie – de basisregistratie gebouwen – bijgehouden. De geometrie van openbare ruimten behoeft vooralsnog niet te worden opgenomen in de basisregistratie adressen. Daarmee wordt in de eerste plaats beoogd de implementatie van de basisregistratie adressen te vereenvoudigen. Daarnaast is het geenszins de bedoeling om door middel van de basisregistratie adressen feitelijk een wegenregistratie in te stellen. De basisregistratie adressen is primair een registratie van geformaliseerde benamingen. Het staat gemeenten overigens vrij om buiten de basisregistratie adressen de geometrie van openbare ruimten in eigen registraties op te nemen. Vanwege de geringe omvang, het te verwachten beperkte aantal mutaties in woonplaatsen en het ontbreken van een andere natuurlijke basis om te komen tot een registratie van woonplaatsen, is besloten ten aanzien van woonplaatsen wel de geometrie te registreren. Woonplaatsen kunnen binnen de basisregistratie adressen feitelijk worden aangemerkt als objecten gezien vanuit een objectenbenadering.

4. De administratiemethodiek

4.1 Algemeen

De grondslagen voor de basisregistraties adressen en gebouwen gaan uit van een administratiemethodiek die bestaat uit een combinatie van een brondocumentenregister en een geautomatiseerde registratie. Dit onderscheid tussen de adressen- respectievelijk gebouwenregistratie als feitelijke registratie en het adressen- respectievelijk gebouwenregister als een verzameling van authentieke (bron)documenten is in proefprojecten goed uitvoerbaar gebleken.

Deze methodiek volgt het principe dat brondocumenten (waarin (rechts-) feiten zijn neergelegd) in een register worden opgenomen en dat de van belang zijnde gegevens uit deze documenten in een registratie met actuele gegevens worden verwerkt. Deze administratiemethodiek van brondocumentenregister en gegevensregistratie wordt ook toegepast bij andere administraties, zoals de GBA waaraan onder meer brondocumenten uit het openbaar register van de burgerlijke stand ten grondslag liggen.

Het register en de registratie kunnen in principe beide elektronisch worden bijgehouden. Vooralsnog zal echter veelal sprake zijn van een niet-geautomatiseerd register. De registraties dienen in elk geval geautomatiseerd te zijn vanwege het belang van toegankelijkheid daarvan.

4.2 De registers

Het adressen- respectievelijk gebouwenregister is een verzameling volgtijdelijk verwerkte authentieke documenten, al dan niet in geautomatiseerde vorm, waarin rechtsfeiten en andere relevante feiten zijn neergelegd, die ten grondslag liggen aan in de adressen- respectievelijk de gebouwenregistratie opgenomen gegevens. Onder authentieke documenten worden daarbij zowel originele rechtsgeldige documenten als

gewaarmerkte kopieën van dergelijke documenten verstaan. Het register behoeft geen daadwerkelijk fysiek afzonderlijk register te zijn. Als bronregister kan ook (een deel van) een bestaand archief of register worden aangewezen. Dat register of archief dient dan wel te voldoen aan alle eisen die worden gesteld aan een adressen- respectievelijk gebouwenregister, zoals eisen ten aanzien van unieke nummering, toegankelijkheid en ontsluiting van de daarin aanwezige documenten.

Om de inhoud van het register eenduidig te definiëren worden beperkingen gesteld aan de soorten documenten die in het register worden ingeschreven en daarmee als brondocument dienen. Een limitatieve opsomming zal bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven (zie artikel 10 van het wetsvoorstel). Het kan voorkomen dat een overheidsorganisatie daarnaast andere (authentieke) documenten betreffende een object in haar gegevensverzameling heeft. Deze documenten kunnen dan geen deel uitmaken van het adressenrespectievelijk gebouwenregister en zijn geen brondocument voor de respectieve registraties.

4.3 De registraties

Volgens de definiëring van het adresbegrip kan een adres uitsluitend worden toegekend aan een zogeheten adresseerbaar object. De adresseerbare objecten zijn het verblijfsobject, de standplaats en de ligplaats, zoals deze zijn gedefinieerd in het kader van de gebouwenregistratie. Door de toekenning van adressen te beperken tot die objecten, wordt uniformiteit en daarmee een landelijk homogene registratie verkregen.

Met hetzelfde doel is geregeld welke gegevens in de adressenregistratie worden opgenomen. De adressenregistratie bevat ten aanzien van adresseerbare objecten slechts een beperkt aantal gegevens die noodzakelijk zijn voor identificatie, beschrijving en verificatie. Daarnaast worden in de adressenregistratie ook een aantal administratieve gegevens opgenomen, waarbij het vooral gaat om gegevens aan de hand waarvan de onderliggende brondocumenten in het adressenregister kunnen worden achterhaald.

De in de adressenregistratie opgenomen gegevens betreffen de benaming van adresseerbare objecten, welke benaming bestaat uit naamgeving en nummeraanduiding. Bij naamgeving gaat het om twee aggregatieniveaus, de woonplaats en de openbare ruimte. Gemeenteraden zijn bevoegd tot het afbakenen en van een naam voorzien van (gedeelten van) het eigen gemeentelijk grondgebied en voor de adressenregistratie is nodig dat van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. De aldus vastgestelde woonplaatsnaam, die overigens gelijklopend kan zijn aan de naam van de gemeente, vormt onderdeel van de adressenregistratie. Op het tweede aggregatieniveau betreft het de naamgeving van afgebakende (delen van de) openbare ruimte binnen de woonplaats, zoals wegen, terreinen en wateren.

Naast de naamgeving is binnen de adressenregistratie de entiteit nummeraanduiding opgenomen. De nummeraanduiding bestaat uit een nummer en eventuele toevoegingen. Dit komt in essentie overeen met de reeds bekende «huisnummers».

Het staat gemeenten overigens vrij om additionele procesgegevens vast te leggen. Te denken valt aan gegevens die gemeenten ook nu soms ten behoeve van specifieke toepassingen koppelen aan adresgegevens, zoals wijk- en buurtcoderingen van het Centraal bureau voor de statistiek, alternatieve ingekorte schrijfwijzen van de benaming van openbare ruimten, en in de praktijk soms gebruikte «adrescoördinaten». Alhoewel dergelijke «vrije» gegevens fysiek in hetzelfde registratiesysteem kunnen zijn opgenomen, is het van groot belang dat ze goed zijn te onderscheiden van de gegevens zoals die in het kader van de basisregistratie adressen worden

opgenomen. Aan de additionele gemeentelijke gegevens wordt immers geen bijzondere status toegekend, vanwege de specifieke inhoud van het adresbegrip in de basisregistratie adressen en vanwege het karakter van de adressenregistratie als domeintabel waarin een beperkte set aan gegevens is opgenomen. Van de adressen- en gebouwenregistraties maken uitsluitend de in het wetsvoorstel aangewezen authentieke en niet-authentieke gegevens deel uit, eventueel aangevuld met krachtens de wet aan te wijzen andere niet-authentieke gegevens.

5. De werking van de registraties

In de voorgestelde systematiek vindt de afbakening van objecten plaats in het kader van de (basis)registratie waarin het desbetreffende object wordt geregistreerd. Voor gebouwen is dit de gebouwenregistratie. De aan adresseerbare objecten toegekende benaming wordt opgenomen in de adressenregistratie. Deze registratie van adressen heeft, op zichzelf staand, betrekkelijk weinig voordelen. De voordelen zijn vooral te behalen bij het gebruik van deze adresgegevens in relatie tot andere binnen de overheid in gebruik zijnde registraties. Het wordt voor de beheerders van dit soort registraties niet alleen eenvoudiger te toetsen in hoeverre een in hun registratie opgenomen adres als geldig kan worden aangemerkt, maar het wordt ook eenvoudiger koppelingen te leggen met gegevens die in andere registraties zijn opgenomen. Adresgegevens komen als zodanig immers in een groot aantal registraties voor. Dit betekent dat koppelingen op basis van adresgegevens zeker in de opbouw van een stelsel van basisregistraties een belangrijke rol zullen spelen. Bij een verdere ontwikkeling van dit stelsel zal de rol van het adres als koppelingsmechanisme op termijn weer gaan afnemen. Deze rol zal dan steeds meer worden overgenomen door op zichzelf betekenisloze identificatienummers.

De wijze waarop adressen uit de adressenregistratie aan een andere registratie worden gekoppeld, staat overigens los van de betekenis die in de afnemende registratie aan een adres wordt toegekend. De betekenis die aan een adres wordt toegekend is namelijk altijd afhankelijk van de toepassing waarvoor het adres wordt gebruikt. De relatie tussen een specifieke toepassing en een adres (bijvoorbeeld in de sfeer van «is woonachtig op») zal dan ook altijd moeten worden gelegd vanuit de afnemende registratie. Zo kan het adres Hoofdstraat 12 in een registratie voorkomen als het woonadres van de heer Jansen. Het adres Hoofdstraat 12 geeft in dat geval iets aan over de verblijfplaats waar de heer Jansen zich gewoonlijk bevindt. In een andere registratie kan de Hoofdstraat 12 voorkomen als correspondentieadres van de onderneming toebehorend aan de besloten vennootschap waarvan de heer Jansen enig aandeelhouder is. Vanuit die optiek is de Hoofdstraat 12 een aanduiding van een plaats waarnaar de post van de onderneming van de heer Jansen dient te worden gezonden. Een zinvolle relatering tussen beide adressen kan echter pas plaatsvinden als de hierboven beschreven verificatie is uitgevoerd. Met name daar waar adressen worden gebruikt als correspondentieadres kan het zonder meer koppelen van adressen zonder verificatie leiden tot betekenisloze informatie. In dat verband zou bijvoorbeeld de conclusie kunnen worden getrokken dat de heer Jansen in zijn woning onrechtmatig een fabriek heeft gevestigd, terwijl zijn woning in feite slechts als postadres voor zijn buiten de stad gelegen fabriek fungeert.

Voor sommige werkprocessen zullen de adresgegevens die zijn opgenomen in de adressenregistratie niet volstaan. Zo zal het soms nodig zijn om binnen de officiële adressering een nadere verfijning aan te brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bepaalde WOZ-objecten in het kader van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken. Om te voorkomen dat dergelijke aanvullende gegevens het onmogelijk maken om op

basis van een adres een koppeling te leggen tussen registraties, is het van belang dat er binnen de afnemende, voor specifieke taken opgezette registraties een onderscheid wordt aangebracht tussen het adres uit de adressenregistratie en de voor de specifieke taak aangebrachte nadere verfijning. Een dergelijke verfijning zou in de voor die taak opgezette registratie dan bijvoorbeeld kunnen ondergebracht in een aanvullend gegeven «nadere adresaanduiding». Door een dergelijk onderscheid blijft het altijd mogelijk om de adressenregistratie op basis van het authentieke adres (zonder de verdere verfijningen) aan andere registraties te relateren.

Ook zal het soms wenselijk zijn om benamingen toe te kennen aan objecten die niet als adresseerbaar zijn aangemerkt. Een dergelijke behoefte kan bijvoorbeeld voortkomen uit een inschrijving van een burger in de GBA op een locatie waarvan in de adressenregistratie geen adres is opgenomen (zoals een caravan die is geplaatst op een perceel bosgrond). Om toch de locatie van een dergelijk object te kunnen aangeven, kan binnen een dergelijke registratie waarvoor gegevens uit de adressenregistratie worden afgenomen, een onderscheid worden aangebracht tussen relatering aan hetzij een adres uit de adressenregistratie hetzij een voor deze specifieke taak in de registratie van de afnemer opgenomen locatieomschrijving. Een locatieomschrijving is geen officieel adres (en maakt als zodanig dus ook geen onderdeel uit van de adressenregistratie), maar slechts een omschrijving van de ligging. Bij voorkeur dient een locatieomschrijving dan ook een vorm te hebben die niet de indruk wekt dat er wel sprake is van een officieel adres dat is opgenomen in de adressenregistratie.

Voor de bestuurspraktijk kan de koppeling aan de basisregistratie adressen of de basisregistratie gebouwen het volgende betekenen. In de huidige situatie kan sprake zijn van verlening van een bepaalde uitkering aan een persoon die volgens de GBA woonachtig is op Kerkstraat 24. Indien het pand met verblijfsobject Kerkstraat 24 wordt gesloopt, kan het woonadres nog in de GBA en in de uitkeringenadministratie voorkomen, terwijl een objectenregistratie bij bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht aangeeft dat er ter plaatse geen verblijfsobject meer bestaat. Door het ontbreken van goede mogelijkheden om uitkeringenadministraties via een objectgerichte adressenregistratie te koppelen aan een gebouwenregistratie, kan dan voortzetting van uitkering plaatsvinden. Na invoering van de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen zal dit anders zijn. In de gebouwenregistratie wordt als status van het pand en verblijfsobject opgenomen dat een sloopvergunning is verleend, en vervolgens dat deze daadwerkelijk zijn gesloopt. Door koppeling aan de adressenregistratie blijkt dat het door de persoon opgegeven adres niet langer als woonadres kan gelden.

6. Het gebruik van de basisregistraties

6.1 De kring van afnemers

Het stelsel van basisregistraties komt voort uit het actieprogramma Andere Overheid en heeft tot doel om bij de uitoefening van overheidsstaken, meervoudig gebruik te maken van authentieke gegevens. Sommige registraties hebben een breder bereik; zo worden bijvoorbeeld gegevens uit de basisregistratie kadaster en het handelsregister ook veelvuldig gebruikt in bredere maatschappelijke kring, zij het dat ook bij die registraties het deel dat als basisregistratie binnen het stelsel dient, wordt onderscheiden van de overige inhoud en meer specifiek voor overheids-toepassing is bedoeld. Hoewel met name adresgegevens in algemene zin eveneens een brede maatschappelijke toepassing hebben, zijn de basis-

registraties adressen en gebouwen als zodanig bedoeld als registraties ten behoeve van een goede uitoefening van overheidstaken. In elk geval bestuursorganen, waaronder houders van andere basisregistraties, zullen tot de afnemers van de basisregistraties adressen en gebouwen behoren. Daarnaast kunnen gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen ook aan anderen worden verstrekt. Gedacht kan worden aan gebruik van de gegevens door woningcorporaties. Voor gebruikers die geen bestuursorgaan zijn geldt echter niet de – hierna te bespreken – terugmeldplicht. De zorgplicht van burgemeester en wethouders als registratiehouder is ook beperkt tot de rol van de basisregistratie in de publiekrechtelijke taakuitoefening.

6.2 Eenmalige gegevensverstrekking en verplicht gebruik

Gegevens uit basisregistraties met authentieke gegevens moeten de feitelijke basis vormen voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid.

Indien een bestuursorgaan behoefte heeft aan een gegeven dat is opgenomen in een basisregistratie is dit bestuursorgaan verplicht van de inhoud van die basisregistratie gebruik te maken. Hiermee wordt voorkomen dat reeds binnen de overheid bekende gegevens opnieuw bij burgers of bedrijven worden ingewonnen. Met het verplichte gebruik wordt aldus zowel het principe van eenmalige gegevensverstrekking als het uitgangspunt van juistheid van gegevens uitgewerkt.

Dat de gebruiksverplichting voortkomt uit het principe van eenmalige gegevensverstrekking, alsmede het uitgangspunt van juistheid van gegevens in basisregistraties met authentieke gegevens, betekent dat het verplichte gebruik niet zonder meer als handelingsnorm kan worden beschouwd. Een bestuursorgaan handelt niet reeds onrechtmatig indien bij de voorbereiding van een besluit of andere handeling de basisregistratie als zodanig niet wordt geraadpleegd. Er geldt, met andere woorden, geen absolute uitvraagverplichting bij elke handeling of voor elk te nemen besluit. Het verplichte gebruik ziet vooral op het primaat van de basisregistraties bij gegevensvergaring en vormt zodoende in wezen een invulling van het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel. Doorgaans zal raadpleging van (de landelijke voorziening van) de basisregistraties adressen en gebouwen overigens wel nodig zijn, voor zover uit andere registraties wel identificatiecodes van objecten, maar niet de onderliggende gegevens worden verkregen.

Overigens is de plicht om gebruik te maken van de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen, als uitwerking van het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking, niet absoluut en onbegrensd. Rekening moet worden gehouden met een veelheid en variatie aan mogelijke handelingen in het kader van de publieke taakuitoefening; niet voor alle situaties is voorgeschreven gebruik van de basisregistratie voorafgaand aan het nemen van een besluit of het verrichten van enige andere handeling, doelmatig en gewenst.

Voor zover er in het algemeen voor bepaalde gevallen zwaarwegende argumenten aanwezig zijn, die voor een afnemer of een categorie van afnemers nopen tot afwijking van het verplichte gebruik van de authentieke gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen bij het nemen van besluiten of bij het verrichten van andere handelingen, zal ten behoeve van dergelijke gevallen een afwijkende voorziening bij wet kunnen worden getroffen, voor zover deze niet al aanwezig is. Hierbij kan met name worden gedacht aan regelingen op het terrein van controle, onderzoek en handhaving, opsporing en vervolging van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Gegevens

uit de basisregistraties behoeven evenmin te worden gebruikt indien uit een verdrag of uit een bindend besluit van de Europese Unie, welke van hogere orde zijn dan een wet, anders voortvloeit.

Voorts kunnen in specifieke gevallen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die meebrengen dat van een afnemer in redelijkheid niet kan worden gevergd dat deze (uitsluitend) de gegevens uit de desbetreffende basisregistratie gebruikt. Bijvoorbeeld in gevallen van spoed, zoals een dreigende of zich daadwerkelijk voordoende calamiteit, kan het onmogelijk of onwenselijk zijn om handelingen afhankelijk te stellen van de authentieke gegevens uit de basisregistraties adressen of gebouwen. Mede met het oog daarop is bepaald dat het verplichte gebruik niet geldt indien en voor zover dit een goede vervulling van publiekrechtelijke taken belet. De goede vervulling van publiekrechtelijke taken is een op zichzelf staand geobjectiveerd criterium. Zo zal bijvoorbeeld een geval als waarop artikel 5:24, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht ziet – waarin de situatie dermate spoedeisend is dat een beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan worden gesteld – niet zonder meer behoeven mee te brengen dat de verplichting om relevante gegevens uit de basisregistratie te verkrijgen, niet geldt voor het feitelijk handelen in het kader van bestuursdwang en eerst zou gaan gelden op het moment dat de beslissing achteraf alsnog in een besluit wordt vervat. Dit is anders indien onmiddellijk handelen is geboden en raadpleging van de basisregistratie niet doelmatig is vanwege het daarmee gepaard gaande tijdsverloop in relatie tot de relevantie van de daarin opgenomen gegevens. Naast spoedeisende gevallen kunnen zich overigens ook andere gevallen voordoen waarin verplicht gebruik van de basisregistratie objectief gezien een goede taakuitoefening door het bestuursorgaan belemmert.

Tenslotte is voor alle duidelijkheid bepaald dat van een verplichting tot gebruik van een gegeven uit de adressen- of gebouwenregistratie evenmin sprake is, indien het gegeven «in onderzoek» is geplaatst. De verplichting geldt evenmin voor het bestuursorgaan dat een terugmelding met betrekking tot het desbetreffende gegeven heeft gedaan omdat het gerede twijfel heeft over de juistheid ervan. Op terugmelding en gegevens in onderzoek wordt nader ingegaan in de paragrafen 6.3 en 6.4 van deze memorie van toelichting.

Naast de verplichting tot gebruik van de gegevens uit de basisregistraties is de eenmalige verstrekking van (authentieke) gegevens tevens gewaarborgd in een afzonderlijke bepaling. Burgers en bedrijven behoeven geen gegevens meer te verstrekken die reeds als authentiek gegeven in een basisregistratie zijn opgenomen. De beschikbaarheid van gegevens in een basisregistratie is aldus van invloed op de reikwijdte van de in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht aan de aanvrager van een besluit opgelegde verplichting om de gegevens te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Deze verplichting zal zich niet kunnen uitstrekken tot gegevens die het bestuursorgaan uit een basisregistratie kan betrekken, al zal een aanvrager wel tenminste enige identificerende gegevens moeten verschaffen om het bestuursorgaan in staat te stellen de relevante feiten in één of meer basisregistraties te achterhalen. Het burgerservicenummer zal bijvoorbeeld in zijn algemeenheid voor wat betreft de persoon zo'n identificerend gegeven zijn. In het kader van de basisregistraties adressen en gebouwen moet vooral worden gedacht aan gegevens aan de hand waarvan een bepaald object kan worden geïdentificeerd; in veel gevallen zal dit het adres zijn.

6.3 Terugmeldplicht

Eén van de procedures binnen het van basisregistraties geëiste wettelijke regime van kwaliteitsborging, is een wettelijke regeling van een procedure

van terugmelding. Deze houdt in dat, indien een afnemer twijfelt aan de juistheid van een gegeven in een basisregistratie, deze de plicht heeft om dit te melden aan de houder van die basisregistratie. De houder heeft vervolgens de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zo nodig de gegevens te corrigeren. Door afnemers te verplichten om mogelijke onjuistheden terug te melden aan de verantwoordelijke, verkrijgt de basisregistratie een «zelfreinigende werking». De verplichting tot terugmelden geldt overigens uitsluitend voor bestuursorganen. De terugmeldplicht geldt indien de afnemer gerede twijfel heeft over de juistheid van een in de basisregistratie adressen of gebouwen opgenomen gegeven. Van gerede twijfel zal in elk geval sprake zijn als de afnemer tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot een wijziging van gegevens zal leiden. Aangezien de gegevens in de basisregistraties adressen en gebouwen gebaseerd zijn op authentieke brondocumenten, zal er in beginsel voldoende twijfel zijn om een terugmelding te rechtvaardigen als aannemelijk is dat de vermelde bron van het gegeven onjuist is of als er een bron aanwezig is met een hogere rangorde dan de in de registratie genoemde bron. Voorts kan een door een aanvrager van een besluit gedane opgave die afwijkt van de geregistreerde gegevens en waarvan de juistheid aannemelijk voorkomt aanleiding zijn tot een terugmelding. Echter, indien de afwijkende opgave op zichzelf niet behoeft te leiden tot gerede twijfel omtrent de juistheid van de geregistreerde gegevens kan de afnemer aan wie die opgave is gedaan de belanghebbende verwijzen naar burgemeester en wethouders (de houders van de adressen- en gebouwenregistraties), alwaar de belanghebbende kan verzoeken om correctie van de registratie (zie ook paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting). Ook een door de afnemer van gegevens op andere wijze geconstateerde frictie tussen hem bekende feiten en gegevens uit de basisregistratie adressen of de basisregistratie gebouwen kan reden zijn voor terugmelding.

Burgemeester en wethouders dienen binnen 2 dagen te reageren op een terugmelding. In deze termijn is verdisconteerd dat een terugmelding via de landelijke voorziening kan worden gedaan en dat niet elke gemeente een continue online-verbinding met die landelijke voorziening behoeft te hebben. De reactie van burgemeester en wethouders binnen de genoemde termijn kan, in eenvoudige gevallen waarin nauwelijks nader onderzoek nodig is, inhouden dat het gegeven wordt gewijzigd. Het kan ook zijn dat burgemeester en wethouders binnen de genoemde termijn vaststellen dat er kennelijk geen reden bestaat tot wijziging of onderzoek naar de juistheid van het gegeven in de adressenof gebouwenregistratie. Dit laatste kan zich voordoen indien reeds onderzoek is verricht na een eerdere terugmelding en sindsdien niet is gebleken van nieuwe feiten. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een straatnaam met een bijzondere schrijfwijze kan leiden tot geregelde terugmeldingen vanwege twijfel omtrent de juistheid daarvan en in zo'n geval behoeft een op die twijfel gebaseerde terugmelding niet telkens opnieuw tot onderzoek te leiden. In andere gevallen zullen burgemeester en wethouders het gegeven in onderzoek moeten plaatsen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven omtrent de wijze van terugmelden. Daarbij kan tevens worden geregeld dat de terugmeldplicht voor bepaalde bestuursorganen of in bepaalde gevallen niet geldt.

6.4 Gegevens «in onderzoek»

Indien de juistheid van een in de registratie opgenomen gegeven door de verantwoordelijke (nog) niet is vastgesteld, wordt het gegeven voorzien van de status «in onderzoek». Bijvoorbeeld een terugmelding van een

afnemer van de registratie of een correctieverzoek van een belanghebbende kunnen hiertoe aanleiding zijn.

Indien een bestuursorgaan een terugmelding heeft gedaan op grond van gereede twijfel omtrent de juistheid van een gegeven, behoeft dat bestuursorgaan dit gegeven niet te gebruiken. Indien een gegeven in onderzoek is, kunnen alle bestuursorganen handelen alsof in zoverre een basisregistratie ontbreekt. In dat geval ontbreekt aan dat gegeven in feite (nog) het authentieke karakter en staat de betrouwbaarheid ervan (nog) niet vast. De voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht voor een zorgvuldig handelend bestuursorgaan, in het bijzonder die betreffende een goede voorbereiding en de eigen onderzoeksplicht, kunnen in deze gevallen meebrengen dat de afnemer bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken gebruikt maakt van gegevens die op andere wijze worden verkregen dan uit de basisregistraties adressen of gebouwen en die van de inhoud van die basisregistraties afwijken. Ingevolge het wetsvoorstel behoeven deze gegevens niet door de betrokken natuurlijke of rechtspersoon te worden verstrekt, behoudens gegevens ter vaststelling van de identiteit.

Volgens het wetsvoorstel is vereist dat de status «in onderzoek» kenbaar is voor de gebruikers van de registratie.

Er wordt van uitgegaan dat burgemeester en wethouders binnen twee dagen kunnen vaststellen of een gegeven in onderzoek dient te worden geplaatst. Ten aanzien van het vervolgens uit te voeren onderzoek naar de juistheid van het desbetreffende gegeven valt geen eenduidige termijn te noemen. De met het onderzoek gemoeide tijd is afhankelijk van de aard van het onderzoek. Zo zal controle van een straatnaamaanduiding betrekkelijk eenvoudig aan de hand van brondocumenten kunnen worden uitgevoerd. Indien echter het oppervlak van een verblijfsobject wordt betwist dan zal dit zonodig nagemeten moeten worden, waarvoor aanzienlijk meer tijd nodig zal zijn.

Het feit dat tegen een beslissing omtrent wijziging van een gegeven naar aanleiding van een correctieverzoek, rechtsbescherming open staat (waarvoor verder wordt verwezen naar paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting) kan mogelijk complicaties meebrengen. Indien een gegeven niet wordt gewijzigd en de aantekening «in onderzoek» wordt verwijderd, kan vervolgens een bezwaar- of beroepsprocedure leiden tot het wederom in onderzoek plaatsen van dat gegeven. De omstandigheid dat het geregistreerde gegeven mogelijk nog niet vaststaat, is in de tussentijd niet kenbaar voor de gebruikers van de registratie. Het wordt echter niet wenselijk geacht om met het oog hierop te bepalen dat een naar aanleiding van een correctieverzoek «in onderzoek» geplaatst gegeven de aantekening «in onderzoek» behoudt zolang de beslissing omtrent wijziging van het gegeven rechtens nog niet onaantastbaar is. Voor de bruikbaarheid van de registratie verdient de voorkeur dat de aantekening «in onderzoek» telkens wordt verwijderd wanneer burgemeester en wethouders zich naar vermogen hebben vergewist van de juistheid van het gegeven.

6.5 Aansprakelijkheid

Aangezien het stelsel van basisregistraties voortkomt uit het streven naar vermindering van administratieve lasten door eenmalige gegevensverstrekking en meervoudig gebruik van die gegevens door de overheid, heeft de status van de basisregistraties adressen en gebouwen vooral betekenis voor de publiekrechtelijke taakuitoefening.

Aan het voor bestuursorganen verplicht gestelde gebruik van gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen, welke verplichting dus ook voor anderen dan de houders van die basisregistraties geldt, hangt overi-

gens de vraag naar aansprakelijkheid van een afnemer bij gebruik van achteraf onjuist gebleken gegevens uit een andere dan de eigen basisregistratie. In dit verband zij erop gewezen dat het stelsel van basisregistraties voorziet in een kwaliteitszorg die waarborgt dat de gegevens in de basisregistraties de beste beschikbare gegevens zijn. Indien een afnemer gereede twijfel heeft over de juistheid van een gegeven, geldt de terugmeldplicht. Een afnemend bestuursorgaan dat geen reden heeft om aan de juistheid te twifelen en van de gegevens uit de basisregistraties adressen of gebouwen gebruik maakt, handelt dan ook met de grootste mogelijke zorgvuldigheid. Dit neemt niet weg dat bijvoorbeeld een op basis van die gegevens genomen besluit achteraf onjuist kan blijken te zijn. In dat geval is er geen aanleiding om burgemeester en wethouders tegenover die afnemer aansprakelijk voor de gevolgen daarvan te achten, aangezien de basisregistraties adressen en gebouwen ofwel aan hogere kwaliteitsmaatstaven voldoen dan een eventuele eigen «registratie» van de afnemer, ofwel uitvoering had moeten worden gegeven aan de terugmeldplicht. Aansprakelijkheid van de burgemeester en wethouders kan slechts aan de orde zijn, indien zij niet aan hun zorgplichten ten aanzien van de basisregistraties adressen en gebouwen hebben voldaan en daardoor ontstane onjuistheden in die basisregistraties bij de afnemers ervan niet behoefden te leiden tot gereede twijfel omtrent de juistheid. Voor zover sprake is van persoonsgegevens geldt overigens dat iemand die schade lijdt door een met de Wet bescherming persoonsgegevens strijdig gebruik van gegevens, ingevolge artikel 49 van die wet schadevergoeding kan vragen ten laste van de houder van of de verstrekker van die gegevens.

7. Bescherming van persoonsgegevens, correctieverzoek en rechtsbescherming

7.1 Bescherming van persoonsgegevens

De in de basisregistraties adressen en gebouwen opgenomen gegevens met betrekking tot adressen en gebouwen zijn in principe niet te kwalificeren als persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens, aangezien deze gegevens op zichzelf niet zijn te herleiden tot identificeerbare personen. Bij gebruik door afnemers zal echter veelal koppeling met andere gegevens plaatsvinden, waarmee de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen alsnog als persoonsgegevens zijn aan te merken. Degene die de gegevens verstrekt, zal zich met het oog daarop moeten afvragen of de gegevens in de handen van de afnemer moeten worden aangemerkt als gegevens die herleidbaar zijn tot een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijk persoon. Indien de verstrekker ervan uit mag gaan dat de afnemer de gegevens in combinatie met andere gegevens kan herleiden tot een natuurlijk persoon, kan namelijk – op grond van de geschiedenis van totstandkoming van de Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 48–49) – worden gesteld dat de gegevens «van kleur verschieten» en in dat geval wél als persoonsgegevens zouden moeten worden aangemerkt. De verstrekker is dan, aangezien verstrekking van gegevens een vorm van verwerken is, voor deze gegevens in beginsel als verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens aan te merken en deze moet dan voor deze gegevens aan de verplichtingen van die wet voldoen. Het wetsvoorstel regelt in dit verband de zogeheten doelbinding voor verwerking van adressen- en gebouwgegevens. Aangezien de basisregistraties adressen en gebouwen openbaar zijn, behoeft er voor eventuele betrokkenen geen afzonderlijk recht te bestaan om inzage te hebben in hun betreffende persoonsgegevens (daargelaten dat de basisregistraties adressen en gebouwen geen eigenlijke persoonsgegevens bevatten en daarmee niet steeds eenvoudig kan worden vastgesteld wie

betrokkene is). Om die reden is bepaald dat artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens niet van toepassing is. Voor de mogelijkheid van verzoeken om correctie van in de registraties opgenomen gegevens bevat het wetsvoorstel een eigen regeling. Bijgevolg is evenmin het in artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens geregelde inzake het correctierecht van toepassing.

Overigens wordt er vanuit gegaan dat voor de verstrekker van gegevens in elk geval – op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel – een waarschuwingsplicht geldt. De verstrekker moet de afnemer ervan op de hoogte stellen dat indien de gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen – al dan niet in combinatie met andere gegevens – kunnen worden herleid tot een natuurlijk persoon, daarmee sprake is van een verwerking van persoonsgegevens en dat deze verwerking onderworpen is aan de daarvoor geldende normen die uit de wetgeving voortvloeien.

7.2 Correctieverzoek

Belanghebbenden hebben op grond van het wetsvoorstel het recht om burgemeester en wethouders te verzoeken een gegeven te wijzigen. Als belanghebbende kunnen in beginsel worden beschouwd de eigenaar of zakelijk rechthebbende uit anderen hoofde, alsmede de gebruiker van een verblijfsobject. Aan een correctierecht voor de belanghebbende kan met name behoefte bestaan in een situatie waarin een afnemend bestuursorgaan bij bijvoorbeeld het nemen van een besluit verplicht is om een gegeven uit de basisregistraties adressen en gebouwen te gebruiken, terwijl de juistheid daarvan door de belanghebbende bij het besluit wordt betwist. Tenzij op basis van de door de belanghebbende verstrekte informatie gereede twijfel over de juistheid van het geregistreerde gegeven bestaat – in welk geval een terugmeldplicht geldt en de verplichting tot gebruik van het gegeven vervalt – dient het afnemende bestuursorgaan de belanghebbende in zo'n geval te verwijzen naar burgemeester en wethouders, alwaar de belanghebbende een verzoek kan doen om het gegeven te wijzigen.

Tenzij dit verzoek kennelijk niet kan worden ingewilligd, plaatsen burgemeester en wethouders het desbetreffende gegeven in onderzoek totdat zij hebben beslist over wijziging van het gegeven. Voor wat betreft de kenbaarheid van het in onderzoek plaatsen en van de beslissing omtrent wijziging zij verwezen naar paragraaf 6.4 van deze memorie van toelichting. Aangezien de beslissing op een correctieverzoek wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, wordt deze beslissing tevens aan de verzoeker bekendgemaakt op de in de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze.

7.3 Rechtsbescherming

De in de adressen- en gebouwenregistraties opgenomen gegevens zijn alle terug te voeren op een in het adressen- of gebouwenregister opgenomen brondocument. Dat houdt in dat de controle van een gegeven naar aanleiding van een terugmelding of een correctieverzoek in vrijwel alle gevallen eenvoudig kan geschieden. Er is voor burgemeester en wethouders geen interpretatievrijheid en ze hoeven niet te rade te gaan bij andere partijen. Een uitzondering wordt gevormd door de in de gebouwenregistratie opgenomen geometrie, indien daar gereede twijfel over bestaat, zullen burgemeester en wethouders opdracht moeten geven tot een hernieuwde opmeting van die geometrie.

In alle gevallen is de juistheid van een gegeven eenvoudig vast te stellen op basis van een formeel besluit of een feitelijke opmeting. In dit opzicht verschillen de basisregistraties adressen en gebouwen van andere basisregistraties die veelal afhankelijk zijn van opgave van gegevens door belanghebbenden.

Omdat er slechts één uitkomst mogelijk is naar aanleiding van een terugmelding of een correctieverzoek is het in het geval van de basisregistraties adressen en gebouwen, anders dan bij bijvoorbeeld het handelsregister of de basisregistraties kadaster en topografie, niet noodzakelijk om tegen de beslissing van burgemeester en wethouders naar aanleiding van die terugmelding of dat correctieverzoek rechtsbescherming open te stellen. In het wetsvoorstel is wel voorzien in rechtsbescherming ten aanzien van de beslissing van burgemeester en wethouders naar aanleiding van een correctieverzoek. Dit is een gevolg van het feit dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een in de adressen- of gebouwenregistratie opgenomen gegeven in een concreet geval moet worden aangemerkt als een persoonsgegeven in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Naar analogie van die wet is in dit wetsvoorstel voorzien in rechtsbescherming ten aanzien van de beslissing naar aanleiding van een correctieverzoek.

Op deze wijze is afdoende in rechtsbescherming voorzien en worden onnodige bestuurslasten voorkomen.

Er is overigens geen aanleiding om de rechtsbescherming anders te laten verlopen dan volgens de gewone lijnen van de Algemene wet bestuursrecht: bezwaar bij burgemeester en wethouders, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8. Toezicht en handhaving

8.1 Kwaliteitstoezicht

Vanwege het bestaan van diverse kwaliteitswaarborgen wordt van de basisregistraties adressen en gebouwen een hoog kwaliteitsniveau verwacht. De kwaliteit zal blijken in de diverse overheidsprocessen waarvoor deze basisregistraties worden gebruikt, maar uit het verloop van die processen alleen kan geen meetbare kwaliteit worden afgeleid. Om het kwaliteitsniveau te bewaken en burgemeester en wethouders bij te staan in hun kwaliteitszorg, voorziet het wetsvoorstel in een driejaarlijkse zogeheten audit. Een dergelijke periodieke audit is een instrument dat bijvoorbeeld ook in het kader van de GBA wordt gebruikt. De wijze van onderzoek en de te hanteren toetsingsmaatstaven in het kader van deze audit worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

8.2 Handhaving

In het wetsvoorstel is geen instrumentarium opgenomen voor handhaving van het verplichte gebruik van authentieke gegevens door bestuursorganen en de terugmeldplicht. Toezicht en sancties op het niet naleven van dergelijke verplichtingen zijn niet gebruikelijk in de bestuurlijke verhoudingen. Bovendien voorziet het stelsel van basisregistraties in feite in zijn eigen naleving, doordat afnemers van de basisregistraties alle belang hebben bij juiste gegevens en daarom bereid zullen zijn om eventuele onjuistheden terug te melden aan de registratiehouders. Voorts zal naar verwachting het gebruik van de basisregistratie voor publiekrechtelijk handelen, als zorgvuldigheidsnorm een rol gaan spelen bij rechterlijke toetsing van dat handelen.

Gezien het grote belang van goed functionerende basisregistraties adressen en gebouwen zal de Minister van VROM de nodige voorzieningen kunnen treffen indien burgemeester en wethouders in ernstige mate tekort schieten. Van zodanige situatie kan bijvoorbeeld sprake zijn indien basale processen in het kader van de publieke taakuitoefening door het ontbreken van een (bruikbare) registratie slechts kunnen worden uitgevoerd met voor elk besluit of elke handeling herhaalde opvraging

van in de basisregistraties adressen en gebouwen thuishorende gegevens bij burgers en bedrijven. In dit verband kunnen ook de nader uit te werken kwaliteitseisen voor aansluiting op de landelijke voorziening een rol spelen.

9. Toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel

9.1 Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

Het wetsvoorstel brengt geen nieuwe informatie- of andere verplichtingen mee voor het bedrijfsleven of voor burgers. De basisregistraties adressen en gebouwen dragen wel bij aan vermindering van administratieve lasten, doordat bepaalde gegevens die in die basisregistraties zijn opgenomen, zoals oppervlakte, bouwjaar en gebruiksdoel van panden, in beginsel niet meer bij burgers of bedrijven mogen worden opgevraagd. Het adres als zodanig zal veelal nog wel een opvraagbaar gegeven zijn, onder meer omdat dit nodig kan zijn om objecten in de basisregistratie gebouwen te identificeren. De positieve effecten van de basisregistraties adressen en gebouwen zullen dan ook voor een belangrijk deel indirect zijn. Aangezien de kwaliteit van de door bestuursorganen te gebruiken gegevens toeneemt zullen minder fouten – zoals onjuiste (spelling van) straat- of woonplaatsnamen – voorkomen, waardoor burgers zich minder genoodzaakt zien tot corrigerende reacties.

Uit een door ECORYS-NEI uitgevoerd onderzoek blijkt dat met invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen een directe reductie van administratieve lasten kan worden gerealiseerd van circa 700 000 euro voor bedrijven en circa 9 600 uren voor burgers.

9.2 Bestuurlijke lasten

In de door ECORYS-NEI uitgevoerde kosten-baten analyse (2002) is becijferd dat de invoering van een stelsel van basisregistraties, zelfs indien moeilijk kwantificeerbare baten buiten beschouwing worden gelaten, een substantieel maatschappelijk rendement heeft. Naast vermindering van lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, draagt het stelsel ook bij aan efficiency binnen de overheid. Weliswaar worden vooral van gemeenten de nodige inspanningen gevraagd, met name in de fase van het opzetten van de basisregistraties adressen en gebouwen, maar op basis van de kosten-baten analyse mag worden verwacht dat dit zich op termijn terugverdient. Overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en met individuele gemeenten heeft uitgewezen dat de initiële inspanningen ook niet onoverkomelijk worden geacht, mede omdat men binnen de eigen organisatie reeds geruime tijd op de invoering van de basisregistraties heeft kunnen anticiperen.

De implementatie van de basisregistraties adressen en gebouwen houdt samengevat in dat bestaande bestanden moeten worden geschoond en verrijkt, gemeentelijke processen moeten worden (her)ingericht en dat aanpassingen in de automatiseringsomgeving moeten worden doorgevoerd. De daarmee gepaard gaande belasting is uiteraard sterk afhankelijk van de bestaande situatie en zal dan ook per gemeente verschillen. Die verschillen zullen met name voortkomen uit de wijze van organisatie en structurering van de huidige gegevenshuishouding, de kwaliteit van bestaande registraties, de kwaliteit en toegankelijkheid van archieven, de kwaliteit van de bestaande automatisering en uit bepaalde specifieke kenmerken van de desbetreffende gemeente. Bij dit laatste moet worden gedacht aan het aantal adressen en aan kenmerken van stedelijke inrichting, zoals aanwezigheid van veel nieuwe of juist veel oude panden en aanwezigheid van veel hoogbouw of juist veel laagbouw.

9.3 Financiering

Zoals in de brief van de Ministers van VROM en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 26 387, nr. 22) is aangegeven, zullen betrokken partijen zelf hun kosten dragen. Dit gelet op de mate van balans tussen de potentiële kosten enerzijds en de te verwachten – ruimschoots compenserende – baten anderzijds.

Dit betekent dat gemeenten de eigen kosten van invoering en exploitatie dragen. Door vroegtijdige informatievoorziening rond de invoering van het stelsel hebben gemeenten hiermee reeds bij het nemen van investeringsbeslissingen rekening kunnen houden. De kosten van wetgeving en implementatieondersteuning worden door het Rijk gedragen. De initiële investeringskosten voor de landelijke voorziening worden deels gedragen door het Kadaster.

Ten aanzien van de jaarlijkse exploitatiekosten dient het uiteindelijke financieringsmodel nog te worden bepaald. Indien bij de start van het volledig functioneren van de landelijke voorziening nog geen gedragen keuze is gemaakt, zal een kostendekkende tarieffinanciering worden gehanteerd. Daarbij geldt overigens als uitgangspunt dat het financieringsmodel zoveel mogelijk moet bijdragen aan zowel een laagdrempelig als een doelmatig gebruik van de basisregistraties adressen en gebouwen.

9.4 Relatie met andere wetgeving

Het wetsvoorstel houdt nauw verband met andere regelingen ten aanzien van basisregistraties binnen het stelsel – de GBA, het handelsregister en de basisregistraties kadaster en topografie – en is daarop afgestemd.

9.5 Internationale aspecten

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben recent een richtlijn tot de oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Unie (INSPIRE) aangenomen. Deze richtlijn beoogt de toegang tot en gebruik van ruimtelijke informatie te verbeteren en tot een kwalitatief hoger niveau te brengen door inefficiënties, institutionele en beleidshindernissen weg te nemen. Er is geen reden om aan te nemen dat het wetsvoorstel niet aansluit op deze richtlijn.

10. Overleg en advisering

Het wetsvoorstel is het resultaat van een interbestuurlijk traject dat in 1999 is gestart met een mede door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) geïnitieerde voorstudie naar een basisregistratie gebouwen. Op basis hiervan heeft de Staatssecretaris van VROM in januari 2002 de VNG verzocht een inhoudelijk ontwerp voor zo'n registratie op te stellen. Parallel hieraan was vanuit het programma Stroomlijning Basisgegevens een haalbaarheidsonderzoek gestart naar een basisregistratie adressen. In dat traject werd, op basis van een initieel ontwerp voor een adressenregistratie, een aantal proefprojecten binnen gemeenten uitgevoerd waarin de haalbaarheid van dit ontwerp werd getoetst. Het herziene ontwerp is vastgelegd in de studie «Adres onbekend». Analoot aan deze werkwijze is ook het inhoudelijk ontwerp van de basisregistratie gebouwen beproefd binnen een aantal proefprojecten met gemeenten. Het herziene ontwerp hiervan is vervolgens vastgelegd in de studie «De steigers weg». Beide documenten vormden de basis voor het besluit van een stuurgroep (met daarin onder meer vertegenwoordigers vanuit de rijksoverheid en de VNG) en later het kabinet tot de invoering van de beide basisregistraties.

Naar aanleiding van opmerkingen van de VNG in het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel is onder meer de vrijheid van gemeenten bij het benoemen van woonplaatsen en openbare ruimten in deze memorie van toelichting benadrukt.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens. Dit College heeft geconcludeerd dat het belang van de in het wetsvoorstel beoogde doelstelling wordt ingezien en dat vanuit het gezichtspunt van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geen aanleiding bestaat tot het maken van op- of aanmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is tevens voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Dit college heeft geadviseerd om de mogelijkheid van samenwerking met energiebedrijven te onderzoeken, omdat deze bedrijven vaak snel op de hoogte zijn van mutaties en derhalve kunnen meewerken aan het actueel houden van de registratie. Voorts hecht het college eraan dat één instantie verantwoordelijk is voor het beheer van de basisregistraties adressen en gebouwen. Het college heeft het belang van (her)gebruik van gegevens door de overheid beklemtoond. Met het oog hierop is het college van mening dat overheidsorganen ook verplicht gebruik zouden moeten maken van de registers, wat zou betekenen dat zij achterliggende documenten (zoals een bouwvergunning) in beginsel in het eigen register zouden moeten raadplegen. Daarnaast adviseert het college om uitbreiding van de set van authentieke gegevens voortvarend op te pakken. Om de gegevensset niet onnodig groot te laten worden, wordt bovendien geadviseerd om begrippen en gevraagde gegevens in verschillende wet- en regelgeving zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Het college heeft concluderend geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt. De voorgestelde samenwerking met energiebedrijven lijkt geen wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan actualiteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. De hierin geregistreerde gegevens zijn immers, anders dan bijvoorbeeld de gegevens opgenomen in de GBA en het handelsregister, gegevens die in beginsel alle worden gegenereerd binnen de gemeente waar ook het houderschap van de basisregistratie berust. Ontstaan en mutaties van deze gegevens zijn bij energiebedrijven dan ook niet eerder bekend dan bij de gemeente zelf. Weliswaar kunnen energiebedrijven wel snel op de hoogte zijn van mutaties in bewoning of ander gebruik van gebouwen, maar dit betreft gegevens die geen deel uitmaken van de basisregistratie adressen of gebouwen. Overigens hebben energiebedrijven in beginsel de mogelijkheid om een verzoek tot wijziging van een gegeven te doen. Een verplichting daartoe, of nadere afspraken daarover, zou niet bijdragen aan de actualiteit van de registratie en zou overigens leiden tot toename van administratieve lasten voor die bedrijven.

Ten aanzien van de suggestie om naast het gebruik van de adressen- en gebouwenregistraties ook het gebruik van de adressen- en gebouwenregisters verplicht te stellen, wordt het volgende opgemerkt. De registers worden gevormd door een verzameling documenten, veelal besluiten, die als bron dienen voor opneming van bepaalde gegevens in de registraties. De functie van de registers is dus dat deze als bron dienen voor de registraties en zodoende een waarborg voor kwaliteit van die registraties bieden. Deze documenten kunnen, naast de gegevens die in de registratie worden opgenomen, een veelheid aan gegevens bevatten. Indien het verplichte gebruik zou gelden voor al die brondocumenten en hun volledige inhoud, dan zou de set van authentieke gegevens niet bepaald zijn. Mede omwille van de rechtszekerheid dient de set van authentieke,

verplicht te gebruiken, gegevens nauwkeurig afgebakend te zijn. Overigens doen situaties waarin raadpleging van een brondocument uit het adressen- of gebouwenregister wenselijk is, zich vooral voor bij zogeheten binnengemeentelijk gebruik. Het gaat dan veelal om raadpleging van besluiten van organen van de desbetreffende gemeente zelf en het is in de huidige praktijk niet gebruikelijk dat de gemeente in zo'n geval een afschrift van het besluit bij de burger opvraagt in plaats van dit besluit uit het eigen archief te halen.

Voor wat betreft de omvang van de set van authentieke gegevens wordt niet zonder meer naar uitbreiding gestreefd. Het is wenselijk dat slechts gegevens die veelvuldig worden gebruikt voor verschillende toepassingen en die kenmerkend zijn voor de geregistreerde objecten, als authentiek gegeven worden geregistreerd. Mede op basis van praktijkproeven zijn als zodanig de thans in het wetsvoorstel genoemde gegevens geselecteerd. Uitbreiding van de set van authentieke gegevens is op termijn mogelijk indien blijkt dat er nog andere gegevens zijn die aan evengenoemde criteria voldoen. Mogelijkheden tot meervoudig gebruik van gegevens nemen uiteraard toe naarmate begrippen en gevraagde gegevens in verschillende wet- en regelgeving meer op elkaar zijn afgestemd. Mogelijkheden tot afstemming zijn echter niet onbeperkt, aangezien voor verschillende overheidstaken verschillende inhoudelijke informatie nodig is en begrippen in wet- en regelgeving daarom voldoende op de desbetreffende overheidstaak moeten zijn toegespitst. Waar mogelijk wordt wel gestreefd naar coördinatie van bijvoorbeeld vergunningstelsels. Daarmee en door voortvarende invoering van de basisregistraties wordt een efficiëntere overheid en vermindering van administratieve lasten bereikt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

onderdeel d

In het stelsel van basisregistraties zal door elk wetsvoorstel dat betrekking heeft op een basisregistratie onderscheid worden aangebracht tussen de verschillende categorieën gegevens die daarin worden opgenomen. In ieder geval zal een onderscheid worden gemaakt tussen authentieke gegevens en andere gegevens. In dit onderdeel wordt een definitie gegeven van authentiek gegeven. In de begripsomschrijving wordt een authentiek gegeven omschreven als een gegeven dat bij of krachtens de wet als authentiek is aangemerkt. De categorie authentieke gegevens betreft gegevens die door een groot aantal bestuursorganen in verschillende processen in samenhang met andere gegevens worden gebruikt en die voldoende betrouwbaar worden geacht om, verplicht en zonder nader onderzoek, door bestuursorganen te worden gebruikt. Authentieke gegevens mogen bovendien in beginsel niet meerdere malen worden opgevraagd bij burgers en bedrijven.

onderdeel k

Naast een tweetal met gebouwen samenhangende objecten worden in de gebouwenregistratie ook enkele gegevens bijgehouden over locaties waarop permanent met gebouwen vergelijkbare objecten kunnen worden geplaatst. Hierbij kan met name worden gedacht aan de standplaatsen van woonwagens en de ligplaatsen van woonboten. In dit onderdeel wordt een definitie gegeven van het begrip ligplaats. Essentieel onderdeel in deze definitie is het permanente karakter van het afmeren van een vaartuig op een dergelijke locatie. Het is daarbij van belang het begrip ligplaats te onderscheiden van de in de praktijk veelvuldig voorkomende

aanmeerplaatsen of afmeerplaatsen. Dergelijke plaatsen zijn bedoeld voor het tijdelijk aan- en afmeren van onder meer pleziervaartuigen en beroepsvaartuigen langs kades en in havens. Om het permanente karakter van de ligplaats te benadrukken is in de definitie vastgelegd dat er sprake dient te zijn van een door een besluit van de gemeenteraad of burgemeester en wethouders, als de gemeenteraad die bevoegdheid heeft gedelegeerd, als zodanig aangewezen plaats in het water, al dan niet aangevuld met een op de oever aanwezig terrein of een gedeelte daarvan. In tegenstelling tot de ook in dit wetsvoorstel opgenomen begrippen pand en verblijfsobject vloeit de begrenzing van dit object dus rechtstreeks voort uit de genoemde formele aanwijzing.

onderdeel l

Alhoewel (huis)nummer in het taalgebruik een synoniem is – en waarschijnlijk ook zal blijven – voor het begrip nummeraanduiding wordt er binnen de basisregistratie adressen gesproken van een nummeraanduiding. Het verzamelbegrip nummeraanduiding is opgebouwd uit een aantal samenstellende elementen, waarvan het huisnummer er slechts één is. Door voor het verzamelbegrip dezelfde terminologie te hanteren als voor één van de samenstellende elementen, zou er mogelijk verwarring kunnen ontstaan. Bovendien worden er ook nummeraanduidingen toegekend aan andere objecten dan huizen – zoals standplaatsen van woonwagens en ligplaatsen van woonboten – waardoor de benaming (huis)nummer niet direct voor de hand ligt.

Een nummeraanduiding is samengesteld uit drie elementen: een huisnummer, een huisletter en een huisnummertoevoeging. Hiermee wordt aangesloten op de opbouw van een dergelijk element zoals dat binnen de overheid in veel registraties is opgenomen (zoals binnen de GBA). Buiten de overheid wordt veelal geen onderscheid gemaakt tussen een huisletter en een huisnummertoevoeging, maar worden beide gegevens als één geheel aangeduid. Omdat de totale veldlengte van beide velden gelijk is aan de buiten de overheid in gebruik zijnde gegevensopbouw is een technische omzetting door gebruikers buiten de overheid van de in een basisregistratie adressen opgenomen nummeraanduidingen naar een indeling zoals bij hen in gebruik is in principe mogelijk.

onderdeel n

Gemeentebesturen kennen namen toe aan buitenruimten gelegen op het gemeentelijk grondgebied. In het algemeen zal deze benaming betrekking hebben op straten en wegen. Om die reden wordt een dergelijke benaming in het dagelijks taalgebruik meestal aangeduid met het begrip straatnaam. Gemeentebesturen kennen echter ook vaak benamingen toe aan andere delen van de buitenruimte die een belangrijke rol vervullen in het maatschappelijk verkeer, zoals terreinen, wateroppervlakten en landschappelijke gebieden. In dit laatste geval kan onder meer worden gedacht aan het benoemen van een bos of een landgoed. Al deze officieel toegekende benamingen maken als openbare ruimte onderdeel uit van de basisregistratie adressen. Het gaat hierbij om ieder deel van de binnen een woonplaats gelegen buitenruimte dat een door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders, als de gemeenteraad die bevoegdheid heeft gedelegeerd, toegekende benaming draagt. Een rijks- of provinciale weg met alleen een nummer wordt derhalve niet aangemerkt als openbare ruimte tenzij de gemeenteraad deze weg formeel heeft benoemd als bijvoorbeeld Rijksweg 3.

Binnen de gebouwenregistratie wordt ten aanzien van met gebouwen samenhangende objecten een onderscheid gemaakt tussen panden en verblijfsobjecten. Dit onderscheid is met name ingegeven vanuit de gedachte dat beide soorten objecten een eigen karakter en een eigen dynamiek kennen. Daar waar binnen de definiëring van een verblijfsobject het samenhangende gebruik van een eenheid centraal staat, gaat het bij de definiëring van het pand om het vaststellen van een samenhangende (bouw)constructieve eenheid. Verblijfsobjecten zijn bij de bouw altijd gelegen binnen een enkel pand. Als gevolg van telkens wisselend gebruik en wijzigingen van gebruiksbehoeften zijn verblijfsobjecten in de loop der tijd regelmatig aan wijzigingen onderhevig. Dit geldt in veel mindere mate voor de bouwkundige constructie. Daar waar sprake is van een dergelijke wijziging gaat het in veel gevallen om beperkte wijzigingen waarbij door enkele kleinere aanpassingen de bestaande bouwconstructie enigszins wordt aangepast om verbindingen tussen verschillende verblijfsobjecten of tussen verschillende panden mogelijk te maken. Hierbij kan worden gedacht aan het aanbrengen van een deuropening in een bouwmuur of het vervangen van een gedeelte van een bouwmuur door een staalconstructie. Dit leidt in het algemeen niet tot wijziging van de begrenzing van het pand. Dit laatste is overigens meestal wel het geval als er bijvoorbeeld sprake is van een aanzienlijke aanbouw (dus niet bij een erker).

Binnen de definitie van pand staat dan ook centraal het eerder genoemde element dat een pand bij de bouw een constructief zelfstandige eenheid betreft. De mate waarin sprake is van een samenhangende zelfstandige constructie zal derhalve in een vroegtijdig stadium moeten worden vastgesteld. In de definitie is eveneens opgenomen dat een pand bij de totstandkoming functioneel zelfstandig dient te zijn. Met dit laatste element wordt in praktische zin bedoeld dat het betreffende pand bij de bouw slechts uit gehele verblijfsobjecten dient te bestaan. Door het samenvoegen van in verschillende panden gelegen verblijfsobjecten is het mogelijk dat hiervan in een later stadium geen sprake meer is. Dit betekent dat doorbraken van panden niet worden doorvertaald in het aanpassen van de pandbegrenzings in de gebouwenregistratie. Aan de definitie is tenslotte nog als element toegevoegd, dat het pand als zodanig direct en duurzaam met de aarde is verbonden. Met het aspect «duurzaam» wordt beoogd tijdelijke bouwwerken en niet vast met de aarde verbonden bouwwerken uit te sluiten. Met het aspect «direct» wordt beoogd aan te geven dat in de gebouwenregistratie in principe geen sprake kan zijn van panden die geen directe constructieve verbinding met de aarde hebben. Hiermee wordt voorkomen dat de complexiteit van de afbakening van panden enorm zou toenemen, omdat ook met stapeling van panden rekening zou moeten worden gehouden. Om een eenduidige interpretatie van het begrip pand te bevorderen zal bij algemene maatregel van bestuur een zogenoemd objectenhandboek worden vastgesteld (zie artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel), waarin aan de beheerder van de gebouwenregistratie wordt voorgeschreven op welke wijze met de afbakening van panden dient te worden omgegaan in die gevallen waarin sprake is van meervoudig voorkomende bouwvormen.

Gekozen is voor de benaming pand. Hiervoor kunnen een aantal redenen worden aangegeven. In de eerste plaats is het begrip gebouw op veel plaatsen in gebruik voor een object dat is gedefinieerd als volledig vrijstaand. Vanuit de bestaande behoeften ten aanzien van gebouwinformatie levert dit weinig bruikbare objecten op. In het geval van bijvoorbeeld gebouwen met portiekwoningen bestaat er vooral behoefte aan het onderkennen van de verschillende trappenhuizen met daaraan gelegen woningen en minder aan het gebouw als geheel. Door de keuze van het

begrip pand, wordt de mogelijkheid opengehouden om het gehele gebouw toch als een gebouw aan te merken. In de tweede plaats sluit de beoogde invulling van het begrip pand in grote lijnen aan op de eerder door de VNG opgestelde Gemeentelijk Functioneel Ontwerpen, met dien verstande dat in tegenstelling tot de aldaar gedefinieerde panden de afbakening van het pand op grond van dit wetsvoorstel na de bouw in principe niet meer wijzigt. Bovendien is het voor het vaststellen van de kleinste bouwconstructieve eenheid niet noodzakelijk in de objectdefinitie uit te gaan van de wel in de definitie van de Gemeentelijk Functioneel Ontwerpen opgenomen doorlopende bouwmuren. Binnen moderne constructietechnieken is bovendien lang niet altijd meer sprake van de feitelijke aanwezigheid van bouwmuren. Een derde reden om het begrip pand te gebruiken is dat de toepassing van de definitie ziet op objecten die in het dagelijks taalgebruik ook als pand worden aangemerkt. Het meest evident is dit het geval bij grachtenpanden.

onderdeel p

In dit onderdeel wordt een definitie van het begrip standplaats voorgesteld. Daaronder wordt verstaan de locatie waar met panden vergelijkbare bouwwerken permanent of semi-permanent kunnen worden geplaatst. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan woonwagens en strandpaviljoens. De in de definitie opgenomen geschiktheid van de ruimte voor woon-, bedrijfsmatige of recreatieve doeleinden dient daarbij overigens ruim te worden opgevat. Hieronder vallen onder meer ook ruimten die gebruikt worden voor maatschappelijke activiteiten en publieke taken. Standplaatsen ingevolge dit wetsvoorstel dienen daarmee te worden onderscheiden van de in de praktijk ook veelvuldig voorkomende tijdelijke standplaatsen ten behoeve van de verkoop van bepaalde artikelen, zoals marktkramen, bloemenkramen, verkooppunten van oliebollen of Vietnamese loempia's. De term standplaats houdt in die gevallen in het algemeen verband met een bepaald exploitatierecht. Aangewezen locaties voor strandpaviljoens vallen nadrukkelijk wel onder het begrip standplaats ingevolge dit wetsvoorstel. De definitie in dit wetsvoorstel wijkt af van de definitie van standplaats in de Woningwet. De reden daarvoor is dat de definitie in de Woningwet beperkter van karakter is dan de definitie die gewenst is voor de basisregistratie gebouwen. Het gaat in de basisregistratie gebouwen niet alleen om standplaatsen voor woonwagens, maar om alle locaties waar met panden vergelijkbare bouwwerken op duurzame wijze kunnen worden geplaatst. Zoals dit ook het geval is bij ligplaatsen is vastgelegd dat er sprake dient te zijn van een bij een gemeentelijk besluit als zodanig aangewezen terrein of een gedeelte daarvan. De begrenzing van het object standplaats vloeit dus rechtstreeks voort uit de genoemde formele aanwijzing.

onderdeel q

De kern van de voorgestelde definitie van verblijfobject wordt gevormd door het begrip eenheid van gebruik. Daarmee wordt benadrukt dat de afbakening van een verblijfsobject met name afhankelijk is van de functie die een ruimte vervult. Door opneming van de zinsnede «voor woon-, bedrijfsmatige- of recreatieve doeleinden geschikt» wordt beoogd aan te geven dat het gaat om ruimten die voor specifieke doeleinden bestemd zijn. Hierbij dienen woon- en bedrijfsmatige doeleinden overigens ruim te worden opgevat. Voor woningen en winkels zal een dergelijk onderscheid in het algemeen duidelijk zijn. Maar ook een losstaande garagebox kan worden opgevat als een voor woon- of bedrijfsmatige doeleinden geschikte eenheid van gebruik en beheer. Indien de garagebox wordt gebruikt als stalling van een auto van een bewoner van een nabijgelegen flat zal de nadruk daarbij meer liggen op (ondersteunende) woon-

doeleinden, dan dat dit het geval is bij het gebruik van een dergelijke garagebox als opslagruimte voor een aannemersbedrijf (bedrijfsmatige doeleinden).

Het begrip «eenheid van gebruik» is op zichzelf nog onvoldoende onderscheidend om tot een eenduidige objectafbakening te komen. Hiertoe dient er nog een aantal nuanceringen op de kern van de definitie worden aangebracht. Het eerste aspect dat hierbij van belang is, heeft betrekking op de «zelfstandigheid» die een dergelijke eenheid dient te vertonen. Dit begrip zelfstandigheid blijkt in de praktijk het eenvoudigst te toetsen door te bezien in hoeverre de genoemde eenheid over een eigen toegang beschikt. Daartoe is in de definitie opgenomen dat deze toegang dient te zijn gelegen aan de openbare weg, een eigen erf of een gemeenschappelijke verkeersruimte. Met dit laatste element wordt bijvoorbeeld uitgesloten dat afsluitbare kamers binnen een woning worden aangemerkt als verblijfsobject. Er wordt dan ook gesproken over «een eenheid van gebruik en beheer, die ontsloten wordt via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte». Een tweede nuancering heeft betrekking op de aard van de eenheid van gebruik. In de eerste plaats dient benadrukt te worden dat een verblijfsobject onderdeel moet vormen van één of meer panden. Hiermee wordt onder meer uitgesloten dat tenten en tijdelijk geplaatste bouwwerken worden aangemerkt als verblijfsobject. Een andere nuancering heeft betrekking op de mogelijkheid dat het object van registratie onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen, zoals koop en verkoop. Deze nuancering is aangebracht om bepaalde soorten eenheden die gezien al de voorgaande nuanceringen als verblijfsobject zouden kunnen worden aangemerkt, maar dat gezien hun aard niet zijn, niet als zodanig aan te merken. Hierbij dient onder meer gedacht te worden aan vormen van institutioneel wonen (zoals slaapruidten in verzorgingshuizen en cellen in gevangenissen) en hotelkamers. Bijvoorbeeld een hotelkamer kan wel – evenals een woning – onderwerp zijn van een huurovereenkomst, maar kan in tegenstelling tot een woning geen onderwerp zijn van koop.

In afwijking van de definitie van het begrip verblijfsobject in de eerder door de VNG opgestelde Gemeentelijk Functioneel Ontwerpen en in aansluiting op hetgeen daarover hiervoor bij het pand is opgemerkt, wordt bij de definitie van het verblijfsobject niet langer uitgegaan van de aanname dat een verblijfsobject altijd dient te zijn gelegen binnen een enkel pand. Initieel (bij de bouw) zal dit weliswaar het geval zijn, maar latere doorbraken tussen meerdere panden (zoals een doorbraak van een tweetal grachtenpanden) zullen leiden tot een verblijfsobject gelegen binnen meerdere panden.

Ook bij verblijfsobjecten zal ter bevordering van een eenduidige interpretatie van het begrip bij algemene maatregel van bestuur een zogenoemd objectenhandboek worden vastgesteld, waarin aan de beheerder van de gebouwenregistratie wordt voorgeschreven op welke wijze met de afbakening van verblijfsobjecten dient te worden omgegaan in die gevallen waarin sprake is van meervoudig voorkomende gebruiksvormen.

onderdeel r

Onder een woonplaats wordt verstaan een door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders, als de gemeenteraad die bevoegdheid heeft gedelegeerd, als zodanig aangewezen gedeelte van het grondgebied van de gemeente. De woonplaats wordt in het kader van adressering vaak aangeduid met de benaming die daaraan is toegekend (plaatsnaam). De naam van een woonplaats dient niet te worden verward met de gemeentenaam. Binnen één gemeente kunnen namelijk meerdere woon-

plaatsen voorkomen. De benaming van een woonplaats komt vaak overeen met de naam van een kern die binnen een gemeente is gelegen. Soms is de naam van een woonplaats gelijk aan de naam van een gemeente. In alle gevallen is vereist dat de gemeenteraad of burgemeester en wethouders, als de gemeenteraad die bevoegdheid heeft gedelegeerd, de betrokken woonplaats expliciet heeft respectievelijk hebben benoemd. Het afbakenen en van een naam voorzien van woonplaatsen is interbestuurlijk nooit eerder expliciet aan de orde geweest. Om binnen de basisregistratie adressen te kunnen komen tot een landelijk uniform woonplaatsenbegrip, wordt in het wetsvoorstel invulling gegeven aan een uniforme benadering van woonplaatsen. Daarbij wordt voorgescreven dat het gehele grondgebied van de gemeente dient te worden ingedeeld in woonplaatsen en dat daaraan benamingen moeten worden toegekend (artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Artikel 2

In iedere gemeente komt een basisregistratie adressen en een basisregistratie gebouwen. Beide basisregistraties bestaan uit een register en een geautomatiseerde registratie. In het register worden de bron-documenten ingeschreven die ten grondslag liggen aan de in de daaraan gekoppelde registratie opgenomen gegevens.

De basisregistratie adressen en de basisregistratie gebouwen worden belegd bij de gemeenten omdat hiermee op een maximale wijze invulling wordt gegeven aan het begrip bronbeheer, zoals dat een van de uitgangspunten is binnen het overheidsbeleid ten aanzien van informatievoorziening in de afgelopen decennia. Gemeenten zijn namelijk de belangrijkste bron van besluiten die ten grondslag liggen aan de opnemings- of wijziging van gegevens over objecten in de basisregistratie adressen (woonplaatsbesluiten, straatnaambesluiten en huisnummerbesluiten) en de basisregistratie gebouwen (bouwvergunningen en besluiten tot het benoemen van standplaatsen en ligplaatsen).

Artikel 3

Het doel van de basisregistraties adressen en gebouwen is het aan eenieder beschikbaar stellen van de in die basisregistraties op grond van de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen beschikbare gegevens over adressen en gebouwen. Voor het goed kunnen vervullen van publiekrechtelijke taken is het voor bestuursorganen bijvoorbeeld essentieel dat zij kunnen beschikken over betrouwbare gegevens. De basisregistraties adressen en gebouwen zullen de betrouwbare algemene gegevens over adressen en gebouwen bevatten.

De doelomschrijving in dit artikel is onder andere van belang voor de toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Zoals in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is aangegeven kunnen de in de basisregistraties opgenomen gegevens in principe niet worden gekwalificeerd als persoonsgegevens. Omdat de in de basisregistraties opgenomen gegevens in de handen van afnemers «van kleur kunnen verschieten» tot persoonsgegevens is in dit wetsvoorstel een aantal bepalingen opgenomen ter zake. De bepalingen vloeien voort uit het beginsel van doelbinding. Op grond van dit beginsel dienen persoonsgegevens te worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en dienen zij vervolgens niet te worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Voor een wettelijke regeling van een openbaar register brengt het beginsel met zich mee dat die regeling een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde dient te bevatten. Vervolgens dient de wijze waarop gegevens worden verstrekt

overeen te stemmen met dit doeleinde. De doelspecificatie zoals opgenomen in artikel 3 van het wetsvoorstel biedt de vereiste doelomschrijving.

Artikel 4

eerste lid

Om iedere onduidelijkheid weg te nemen over de vraag wie er op grond van de Wbp verantwoordelijk is voor de gegevens die in de basisregistraties zijn opgenomen worden in dit artikel burgemeester en wethouders respectievelijk het bestuur van de Dienst aangemerkt als verantwoordelijke.

Omdat zowel door burgemeester en wethouders als door de Dienst aan eenieder inzage wordt verleend in de gegevens en die gegevens worden geleverd aan bestuursorganen worden zowel burgemeester en wethouders als het bestuur van de Dienst aangemerkt als verantwoordelijke.

tweede lid

Artikel 35 van de Wbp bevat een informatierecht voor diegenen over wie persoonsgegevens worden gehouden in een registratie. Dit artikel wordt in het wetsvoorstel niet van toepassing verklaard, omdat de basisregistraties adressen en gebouwen naar hun aard openbaar zijn. Zo er al persoonsgegevens zijn opgenomen in de basisregistraties adressen en gebouwen is het niet nodig en voor burgemeester en wethouders onredelijk bezwarend om een apart informatierecht op te nemen.

derde lid

De Wbp legt beperkingen op aan houders van persoonsgegevens ten aanzien van het verstrekken van dergelijke gegevens aan derden. In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat indien gegevens uit de basisregistraties adressen en gebouwen kunnen worden herleid tot een natuurlijk persoon de verstrekking van die gegevens aan dezelfde eisen is gebonden als het verstrekken van persoonsgegevens volgens de Wbp.

Artikel 5

Met deze bepaling wordt voorkomen dat ten aanzien van militaire objecten gegevens in de registratie worden opgenomen terwijl dit niet wenselijk is. Normale kantooruimten en (delen van) kazernes die aan de openbare weg liggen, vallen in beginsel niet onder deze uitzondering. Het gaat uitsluitend om die objecten die wel in aanmerking zouden komen voor registratie, maar waarvan de Minister van Defensie aangeeft dat registratie niet wenselijk is.

Artikel 6

Om het samenstel van de basisregistraties adressen en gebouwen te kunnen laten functioneren is het noodzakelijk dat in alle gemeenten de in dit voorgestelde artikel genoemde besluiten worden genomen. Zonder dergelijke besluiten kan de noodzakelijke landelijke uniformiteit van de inhoud van de basisregistratie niet gewaarborgd zijn. Het grondgebied van de gemeente waarop een object is gelegen is bepalend voor de vraag binnen welke gemeente een object wordt geregistreerd. In die gevallen dat een pand of verblijfsobject is gelegen op de grens van twee of meer gemeenten, wordt het betreffende pand of verblijfsobject geregistreerd in die gemeente op wier grondgebied het grootste gedeelte van het pand is gelegen.

De taak om deze besluiten te nemen wordt neergelegd bij de gemeenteraad. De gemeenteraad kan deze bevoegdheden desgewenst delegeren aan bijvoorbeeld burgemeester en wethouders (artikel 156 van de Gemeentewet).

derde lid

Om de uniformiteit te waarborgen is het noodzakelijk regels te geven omtrent de afbakening van panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen. Door de grote variëteit aan bouwvormen die er bestaan is het namelijk onmogelijk om een sluitende definitie op te stellen van de genoemde begrippen. Door middel van een objectenhandboek kan daarom voor meervoudig voorkomende bouwvormen worden aangegeven hoe de feitelijke afbakening moet plaatsvinden. In een dergelijk objectenhandboek wordt bijvoorbeeld vastgelegd dat een eengezinswoning in rijtjesbouw dient te worden aangemerkt als één pand waarbinnen één verblijfsobject is gelegen. Een flatgebouw bestaande uit galerijen met meerdere woningen, wordt bijvoorbeeld aangeduid als één pand waarbinnen elke woning wordt aangemerkt als één verblijfsobject. In het voorgestelde derde lid wordt voorzien in de grondslag om die regels bij algemene maatregel van bestuur te geven. De afbakening en benoeming van de objecten is overigens een administratief proces, dat volledig losstaat van de feitelijk bestaande eigendoms- en gebruiksverhoudingen ten aanzien van een object.

Artikel 7

Om de geometrie (kaartmateriaal) van panden of verblijfsobjecten in de gebouwenregistratie te kunnen opnemen, zullen metingen gedaan moeten worden. Omdat de metingen de nodige inspanningen met zich meebrengen, wordt voorgesteld de termijn voor opneming van deze geometrie in de gebouwenregistratie zes maanden na het gereedkomen van het pand of verblijfsobject – bijvoorbeeld de oplevering van een huis of kantoorpand – of na de realisatie van een wijziging – bijvoorbeeld de aanbouw van een serre – te laten zijn. Deze bepaling sluit in belangrijke mate aan op de reeds bestaande praktijk van mutatiesignalering door gemeenten ten behoeve van de vervaardiging van de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN). Gemeenten kunnen de werkzaamheden in het kader van dit artikel dan ook in dat verband uitvoeren. Nieuw ten opzichte van de bestaande praktijk is dat in dit artikel expliciet de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar komen van de geometrie en de opneming daarvan in de gebouwenregistratie aan burgemeester en wethouders wordt opgedragen. Hiermee wordt recht gedaan aan de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven objectbenadering die centraal staat binnen de in dit wetsvoorstel beschreven registraties. Om duidelijkheid te verschaffen aan de afnemers van de registratie omtrent de kwaliteit van de geometrie is bovendien expliciet een termijn gesteld voor inmeting en opneming van de gegevens. De termijn van zes maanden is de uiterste termijn. Het verdient de voorkeur inmeting en opneming in de registratie zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, te doen plaatsvinden. Aan het verstrijken van de genoemde termijn zijn overigens geen rechtsgevolgen verbonden.

Artikel 8

Om de geometrie, bedoeld in artikel 7 van het wetsvoorstel, te kunnen opnemen, zullen metingen gedaan moeten worden. Die metingen zullen soms ook gedaan moeten worden op privé-terrein. Daartoe is het nodig dat de ambtenaren die die metingen doen de bevoegdheid hebben om die terreinen te betreden, ook als de rechthebbende niet wenst mee te

werken. Dit artikel voorziet daarin. De inhoud van de bepalingen is gelijk aan hetgeen de Kadasterwet regelt voor metingen in het kader van de uitvoering van die wet.

De Wet bescherming staatsgeheimen is uiteraard onverkort van toepassing ten aanzien van het in dit artikel bepaalde.

Artikel 9

De registers vormen de onderlegger van de registraties. De in de registraties opgenomen gegevens moeten herleidbaar zijn tot een of meer in de registers opgenomen brondocumenten. Als er twijfel ontstaat over een gegeven in een registratie, moeten burgemeester en wethouders de brondocumenten kunnen raadplegen teneinde uitsluitel te kunnen geven over het betrokken gegeven. Hoewel de registers naar verwachting niet veelvuldig geraadpleegd zullen hoeven te worden, moeten ze wel voor raadpleging beschikbaar zijn.

Artikel 10

eerste lid

Als brondocument kunnen onder meer dienen: straatnaambesluiten, bouwvergunningen en besluiten tot aanwijzing van stand- of ligplaatsen alsmede processen-verbaal. Kenmerkend voor brondocumenten is in elk geval dat ze aan bepaalde formele vereisten voldoen, zoals vaststelling door een bevoegd orgaan. Omwille van eenduidige definitie van de inhoud van het register, is echter tevens nodig dat door limitatieve opsomming beperkingen worden gesteld aan de soorten documenten die als brondocument dienen. Voorgesteld wordt om de brondocumenten die aan de adressenregistratie en de gebouwenregistratie ten grondslag kunnen liggen, behoudens het in het artikel genoemde proces-verbaal, aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur. Door de brondocumenten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, kan betrekkelijk eenvoudig worden ingespeeld op bijvoorbeeld nieuwe of wijzigingen in bestaande vergunning- of ontheffingstelsels.

tweede lid

De in dit lid neergelegde verplichting houdt in dat burgemeester en wethouders ieder brondocument, bijvoorbeeld een straatnaambesluit in geval van een nieuw aangelegde straat, inschrijven in de registers. Voor de bij de inwerkingtreding van de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen reeds bestaande brondocumenten zal bij invoeringswetgeving de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze moeten worden ingeschreven worden vastgelegd.

Artikel 11

eerste lid

De voorschriften in dit artikel richten zich op het borgen van een aantal minimale inhoudelijke eisen aan de in het adressenrespectievelijk het gebouwenregister op te nemen brondocumenten. Deze eisen worden gesteld om de beheerder van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie in de gelegenheid te stellen om zijn taak goed uit te oefenen. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk om te kunnen beoordelen wat de betekenis van gegevens in een brondocument is ten behoeve van de registraties. Dit vraagt in ieder geval om inzicht in de rechtsgrond van een document en de datum waarop een in het brondocument opgenomen besluit is genomen. Om gegevens over de specifieke in de adressen-

registratie en de gebouwenregistratie opgenomen objecten uit de brondocumenten te kunnen overnemen, kan het noodzakelijk blijken nadere eisen te stellen aan de inhoud van dergelijke brondocumenten.

tweede lid

In het voorgestelde tweede lid wordt voorzien in de bevoegdheid om die regels bij algemene maatregel van bestuur te geven. Om te kunnen vaststellen bij welk verblijfsobject een bepaalde nummeraanduiding behoort is het bijvoorbeeld wenselijk ten aanzien van een nummeraanduidingsbesluit de eis te stellen dat daaraan een kaartje van de positionering van het verblijfsobject is toegevoegd.

Artikel 12

Het adressenregister en het gebouwenregister vormen de onderlegger voor de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie. Met het oog op de betrouwbaarheid en de actualiteit van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie is het van belang dat een brondocument zo spoedig mogelijk na de totstandkoming van dat brondocument in het adressenregister respectievelijk het gebouwenregister wordt ingeschreven. De voorgestelde termijn waarbinnen een brondocument uiterlijk moet zijn ingeschreven bedraagt vier werkdagen na de inwerkingtreding van het in het brondocument opgenomen besluit, het onherroepelijk worden van de in het brondocument opgenomen uitspraak of de vaststelling van het brondocument, indien het brondocument geen besluit of uitspraak bevat. De voorgestelde termijn van vier werkdagen geeft burgemeester en wethouders voldoende tijd om de inschrijving te realiseren en is niet zo lang dat daar problemen van te verwachten zijn. Deze termijn is overigens een termijn van orde. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het opnemen van een brondocument in het adressenregister of het gebouwenregister niet van invloed is op de bekendmaking of inwerkingtreding van een in dat brondocument vervat besluit of op bezwaar- of beroepstermijnen.

Artikel 13

Vanwege de werkingsfeer van authentieke gegevens is het noodzakelijk dat achteraf altijd kan worden beoordeeld op welke grond een authentiek gegeven in de adressenrespectievelijk de gebouwenregistratie is opgenomen. Hiermee wordt de transparantie van de registratie en de controleerbaarheid van de juiste bijhouding ervan bevorderd. Om dit mogelijk te maken is het onwenselijk eenmaal in het adressen- respectievelijk gebouwenregister opgenomen brondocumenten daaruit te verwijderen. Met het voorgestelde artikel 13 wordt dit geborgd. Uiteraard is de dagtekening van het besluit, van de definitieve rechterlijke uitspraak dan wel van het brondocument zelf bepalend voor de rangorde van brondocumenten. De gegevens die zijn opgenomen in het jongste brondocument zijn steeds de «juiste» gegevens, ongeacht de volgorde van inschrijving.

Artikel 14

eerste lid

Burgemeester en wethouders zijn als houder van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie verantwoordelijk voor een goede beschikbaarheid, werking en beveiliging van die registraties. Dat houdt tevens in dat de adressenregistratie en de gebouwenregistratie raadpleegbaar moeten zijn. Dat zit begrepen in de eis van beschikbaarheid.

In het voorgestelde eerste lid wordt die zorgplicht neergelegd.

tweede lid

Om de werking van het stelsel en de voor de koppeling aan de landelijke voorziening vereiste uniformiteit te waarborgen kan het noodzakelijk zijn dat er regels worden gegeven omtrent de beschikbaarheid, de betrouwbaarheid, de werking en de beveiliging van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie. Daarom wordt in het voorgestelde tweede lid voorzien in de bevoegdheid om die regels bij algemene maatregel van bestuur te geven.

Artikel 15

De in de adressen- of gebouwenregistraties opgenomen gegevens kunnen uitsluitend gebaseerd zijn op in de adressenonderscheidenlijk gebouwenregisters ingeschreven brondocumenten. Voor een goede werking van de registraties moeten afnemers er op kunnen vertrouwen dat de gegevens in de registraties overeenstemmen met de in de registers ingeschreven brondocumenten. Daartoe wordt voorgesteld in dit artikel een zorgplicht ter zake op te nemen voor burgemeester en wethouders. Deze zorgplicht ziet onder meer ook op eigen controle en eventuele ambtshalve correctie van in de adressenregistratie of de gebouwenregistratie opgenomen gegevens.

Artikel 16

Met het oog op de betrouwbaarheid en de actualiteit van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie is het van belang dat de in een brondocument opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk na de inschrijving van dat brondocument in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie worden verwerkt. De voorgestelde termijn waarbinnen die gegevens uiterlijk moeten zijn verwerkt bedraagt vier werkdagen na de dagtekening van het in het brondocument opgenomen besluit of de daarin opgenomen onherroepelijke uitspraak of de datum van vaststelling van het brondocument indien dat geen besluit of uitspraak bevat. Binnen die vier werkdagen moet het brondocument dus eerst zijn ingeschreven in de registers (zie artikel 12 van het wetsvoorstel) en vervolgens worden verwerkt in de registraties. Aan overschrijding van deze termijn zijn overigens geen rechtsgevolgen verbonden.

Artikel 17

eerste lid

onderdeel a

Voor een goede uitvoering van de adressen- en gebouwenregistraties kan het wenselijk zijn daarin aanvullende niet-authentieke gegevens op te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan gegevens die zijn benodigd voor het goed kunnen functioneren van de systemen waarmee die registraties worden beheerd en aan gegevens die voor het samenhangend functioneren van een stelsel van basisregistraties noodzakelijk worden geacht. Voorts kan worden gedacht aan een indicatie «geheim» of aanduiding van de aanleiding tot een mutatie. Uit de praktijk moet blijken of behoefte bestaat aan aanvullende niet-authentieke gegevens. Door de mogelijkheid te bieden deze gegevens aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur, is het niet noodzakelijk voor dit soort beperkte wijzigingen de wet te wijzigen.

Een toelichting op reeds wettelijk aangewezen niet-authentieke gegevens wordt hierna, in de toelichting op de artikelen 19 tot en met 21, gegeven.

onderdeel b

De werking van de basisregistraties adressen en gebouwen is afhankelijk van een zorgvuldige en eenduidige bijhouding van de diverse gemeentelijke adressenregistraties en gebouwenregistraties. Om dit te waarborgen kan het noodzakelijk zijn dat er ten aanzien van de bijhouding landelijke regels worden gegeven. Daarom wordt in het voorgestelde onderdeel b voorzien in een grondslag om die regels bij algemene maatregel van bestuur te geven.

tweede lid

Om de werking van het stelsel en de voor de koppeling aan de landelijke voorziening vereiste uniformiteit te waarborgen is het noodzakelijk dat alle adressenregistraties en gebouwenregistraties op dezelfde wijze als elektronisch systeem worden opgebouwd. Daarom wordt in het voorgestelde tweede lid bepaald dat bij ministeriële regeling een systeem-beschrijving voor de adressenregistratie en de gebouwenregistratie wordt vastgesteld. Deze systeembeschrijving bestaat in ieder geval uit een catalogus met gegevensdefinities van de in paragraaf 2 en 3 van dit hoofdstuk genoemde gegevens alsmede uit een specificatie van de berichten ten behoeve van elektronisch berichtenverkeer. Voorts kan worden gedacht aan (andere) eisen ten aanzien van functionaliteit, beveiliging en autorisatie van raadpleging.

Artikel 18

Ten behoeve van de publieke taakuitoefening kan het wenselijk zijn dat naast officiële adressen, panden die met bouwvergunning zijn gerealiseerd, en dergelijke, ook niet officiële adressen die in de praktijk voor adresseerbare objecten worden gebruikt, alsmede objecten die niet tot enig besluit of ander regulier brondocument zijn te herleiden maar wel feitelijk in gebruik respectievelijk gerealiseerd zijn, kunnen worden opgenomen in de adressenregistratie of de gebouwenregistratie. Bijvoorbeeld voor hulpdiensten, zoals de brandweer, is een zo volledig mogelijk overzicht van feitelikheden gewenst. Daarnaast kan dit, onder andere in combinatie met andere registraties, behulpzaam zijn bij handhaving van wettelijke voorschriften. Aangezien het systeem van registratie primair uitgaat van een reguliere gang van zaken, waarbij adressen formeel bij besluit worden vastgesteld en opneming van gegevens in de gebouwenregistratie eveneens plaatsvindt op basis van bepaalde brondocumenten (bijvoorbeeld een bouwvergunning), is voor registratie van niet-officiële – al dan niet tevens illegale – zaken een afzonderlijke regeling nodig. Dit artikel voorziet daarin. De hier voorgestelde bijzondere registratie kan eventueel worden gevolgd door een reguliere registratie, indien nadere besluitvorming over het adres of het object heeft plaatsgevonden en op basis daarvan een reguliere registratie mogelijk is.

eerste lid

Voor een adres, en onderdelen daarvan, stellen de definitiebepalingen in artikel 1 van het wetsvoorstel als voorwaarde dat een en ander is vastgesteld door het bevoegde gemeentelijke orgaan. Soortgelijke formele vereisten voor totstandkoming gelden voor standplaatsen en ligplaatsen. De hier onder a, b en c genoemde gevallen betreffen die welke niet vallen binnen de respectieve termen van artikel 1, reeds omdat aan het vereiste van formele vaststelling dan wel aanwijzing niet is voldaan. Daardoor

ontbreekt tevens een regulier brondocument in het desbetreffende register.

Voor de onder d en e genoemde objecten geldt dat het bestaan ervan louter wordt bepaald door feitelijkheid. Reguliere registratie is in die gevallen niettemin eveneens onmogelijk vanwege het ontbreken van een regulier brondocument in het desbetreffende register. Onder d wordt bijvoorbeeld gedoeld op een pand dat zonder bouwvergunning is gerealiseerd. Bij onderdeel e kan bijvoorbeeld worden gedacht aan geconstateerde, al dan niet vergunningplichtige, samenvoeging of splitsing van woonruimte. Voorts kan worden gedacht aan geconstateerd bedrijfsmatig gebruik van een garage bij een woning.

tweede lid

Deze bepaling houdt in dat de geconstateerde zaken in beginsel op dezelfde wijze worden geregistreerd als bij reguliere registratie. Dit betekent onder meer dat er een brondocument zal moeten worden opgesteld dat als grondslag voor de registratie dient en in het register wordt ingeschreven. Zo'n brondocument zal een door een aangewezen ambtenaar opgesteld proces-verbaal van feitelijke constatering zijn. Door de opname in de registratie worden gegevens tevens opgenomen in de landelijke voorziening. Vanwege het ontbreken van reguliere brondocumenten kan aan de op basis van een proces-verbaal opgenomen gegevens echter geen authentiek karakter worden toegekend.

Artikelen 19 tot en met 21

In deze voorschriften wordt aangegeven welke gegevens ten aanzien van respectievelijk een woonplaats, een openbare ruimte en een nummeraanduiding dienen te worden bijgehouden in de adressenregistratie. Daarbij wordt telkens een onderscheid gemaakt tussen de in het eerste lid van de betreffende artikelen opgesomde authentieke gegevens en de in het tweede lid van de betreffende artikelen opgesomde niet-authentieke gegevens. De uitwerking van de precieze definities van deze gegevens vindt plaats in de in artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel bedoelde ministeriële regeling.

De authentieke en niet-authentieke gegevens vormen tezamen de inhoud van de adressen- en gebouwenregistraties, welke ook aan de landelijke voorziening wordt doorgegeven. Met het oog op uniformiteit en eenduidigheid van de registratie is deze verzameling gegevens scherp afgebakend. De authentieke en niet-authentieke gegevens zijn in het wetsvoorstel benoemd en de set niet-authentieke gegevens kan bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid.

Als authentiek gegeven zijn aangewezen die gegevens die nodig zijn voor de eenduidige identificatie van woonplaatsen, openbare ruimten en nummeraanduidingen en die gegevens waarmee eigenschappen van die objecten worden beschreven die veelvuldig of breed door publieke en private organisaties bij de uitvoering van publieke taken worden gebruikt. Het gaat daarbij naast de identificerende nummers van de verschillende geregistreerde objecten om de identificerende nummers van aan het betreffende object gerelateerde andere objecten, de naamgeving die aan het object is toegekend en een aanduiding waaruit de actuele status dan wel het historische karakter van het object blijkt. Van deze gegevens kan worden gewaarborgd dat zij zodanig accuraat, juist en volledig zijn, dat deze zonder nader onderzoek in de werkprocessen van bestuursorganen kunnen worden gebruikt.

Bij de niet-authentieke gegevens gaat het om gegevens die burgemeester en wethouders als houder van de adressenregistratie alleen nodig heeft voor de uitvoering van zijn eigen registratietaken dan wel om gegevens waarvoor geen inhoudelijke verantwoordelijkheid kan berusten bij burgemeester en wethouders. Er is voor gekozen om de voornaamste niet-authentieke gegevens een basis te geven in dit wetsvoorstel. In tegenstelling tot de andere basisregistraties waarvoor wetsvoorstellen zijn ingediend, ligt aan dit wetsvoorstel een nieuwe wettelijk geregelde registratietaken ter bevordering van een goede vervulling van publiekrechtelijke taken ten grondslag. Bij die andere basisregistraties – zoals het handelsregister, de GBA en de basisregistratie kadaster – is reeds sprake van een lange traditie van registratie, waar in het kader van een andere doelstelling reeds in belangrijke mate invulling is gegeven aan het bij wettelijke regeling vastleggen van een aantal niet-authentieke gegevens. Ter bevordering van een eenduidige uitvoering van de in het kader van dit wetsvoorstel geregelde registraties, is het ook hier noodzakelijk te voorzien in een regeling voor een aantal van dit soort aanvullende gegevens. Met de opnemings van de voor de uitvoering van de registratietaken benodigde gegevens wordt ook invulling gegeven aan het uitgangspunt, zoals geformuleerd in het kader van het Programma Stroomlijning Basisgegevens (Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18), dat in een basisregistratie altijd terug te vinden moet zijn wat de bron van de gegevens is.

artikel 19, eerste lid, onderdeel a, en derde lid

Ter bevordering van een eenvoudige beschikbaarheid van een tabel van unieke eenduidige codes voor woonplaatsen, te vergelijken met de gemeentecodering zoals deze wordt gehanteerd in het kader van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, is in artikel 19, derde lid, van het wetsvoorstel voorzien in nadere regels ten aanzien van het beheer van een dergelijke tabel.

artikelen 19, eerste lid, onderdeel b, en 20, eerste lid, onderdeel c

De naam behelst vooral de schrijfwijze van de benaming van een woonplaats of een openbare ruimte zoals die door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders, als de gemeenteraad die bevoegdheid heeft gedelegeerd, is bepaald bij de vaststelling van de benaming. Dit kan van belang zijn omdat in de praktijk bepaalde woorden in een benaming vaak worden afgekort.

artikelen 19, tweede lid, onderdeel a, 20, tweede lid, onderdeel a, en 21, tweede lid, onderdeel b

De eventuele aanduiding dat een object in de registratie is opgenomen als gevolg van een feitelijke constatering van een bevoegde ambtenaar speelt een belangrijke rol bij de opnemings in de registratie van objecten die vanuit de reguliere bijhouding van de adressenregistratie niet als zodanig in de registratie zijn opgenomen. In dit verband kan worden gedacht aan de feitelijke constatering van de aanwezigheid van een nummeraanduiding zonder dat daaraan een besluit tot het toekennen van een nummeraanduiding ten grondslag ligt.

artikelen 19, tweede lid, onderdeel b, 20, tweede lid, onderdeel b, en 21, tweede lid, onderdeel c

Een van de gegevens die een specifieke rol spelen bij de uitvoering van de registratietaken is de ingangsdatum (en in voorkomende gevallen de einddatum) van geldigheid van een bepaalde combinatie van gegevens. De ingangsdatum van een besluit (zoals bijvoorbeeld een straatnaambesluit)

kan immers in de toekomst zijn gelegen. Daarnaast zijn deze gegevens van groot belang voor het achteraf kunnen terugvinden van de op een bepaald moment geldende gegevens.

artikel 21, tweede lid, onderdeel a

Een bijzonder niet-authentiek gegeven dat in de adressenregistratie is opgenomen betreft het bij de nummeraanduiding opgenomen postcodegegeven. De postcode wordt aangemerkt als een niet-authentiek gegeven omdat het gegeven wordt bijgehouden in de adressenregistratie, zonder dat voor de betreffende gegevens een inhoudelijke verantwoordelijkheid berust bij burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders zijn met andere woorden wel verantwoordelijk voor een correcte en tijdige opname van door Koninklijke TNT Post BV aangeleverde postcodegegevens, maar heeft geen onderzoeksplicht ten aanzien van de inhoudelijke juistheid daarvan. Onder meer ter bevordering van eenduidige werkafspraken betreffende deze aanlevering zijn door de Minister van VROM, de VNG en Koninklijke TPG Post BV (op 16 oktober 2006 omgedoopt tot Koninklijke TNT Post BV) op 11 mei 2006 een convenant en een aanvullend convenant afgesloten (Stcrt. 218).

Artikelen 22 tot en met 25

In deze voorschriften wordt naar analogie van de artikelen 19 tot en met 21 van het wetsvoorstel aangegeven welke gegevens ten aanzien van respectievelijk een pand, een verblijfsobject, een standplaats en een ligplaats dienen te worden bijgehouden in de gebouwenregistratie. Ook hier wordt telkens een onderscheid gemaakt tussen de in het eerste lid van de betreffende artikelen opgesomde authentieke gegevens en de in het tweede lid van de betreffende artikelen opgesomde niet-authentieke gegevens. De uitwerking van de precieze definities van deze gegevens vindt eveneens plaats in de in artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel genoemde algemene maatregel van bestuur.

artikelen 22, eerste lid, onderdeel b, 23, eerste lid, onderdeel f, 24, eerste lid, onderdeel c, en 25, eerste lid, onderdeel c

Van alle in de gebouwenregistratie opgenomen objecten wordt ook geometrie bijgehouden. Onder geometrie wordt verstaan de vertaling van het fysieke object in een model van punten, lijnen en vlakken. Dit model kan vervolgens worden gepresenteerd in de vorm van een (land)kaart. De geometrie van panden, standplaatsen en ligplaatsen wordt daarbij dusdanig opgenomen, dat deze objecten minimaal als een vlak op een kaart kunnen worden weergegeven. Verblijfsobjecten kennen minimaal een punt als geometrie.

artikelen 22, eerste lid, onderdeel d, 23, eerste lid, onderdeel g, 24, eerste lid, onderdeel d, en 25, eerste lid, onderdeel d

Van elk object in de gebouwenregistratie en de adressenregistratie wordt ook het zogenaamde levensverloop (aangeduid met een status) bijgehouden. Daaronder wordt verstaan de periode vanaf het als zodanig aangewezen ontstaan van een in de registratie opgenomen object tot en met het als zodanig aangewezen verdwijnen van een object. In de tussentijdse periode kunnen bij panden en verblijfsobjecten tal van stadia in het levensverloop worden onderscheiden. Bij panden kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan de perioden waarin een pand wordt gebouwd en het bouwkundig gereed zijn van het pand; bij verblijfsobjecten gaat het bijvoorbeeld om het in gebruik genomen zijn van het verblijfsobject of het buiten gebruik stellen daarvan (bijvoorbeeld bij een onbewoonbaarverkla-

ring). Standplaatsen en ligplaatsen (maar ook woonplaatsen, openbare ruimten en nummeraanduidingen uit de adressenregistratie) kennen slechts twee stadia in de levenscyclus: het object is aangewezen/ uitgegeven of het object is ingetrokken. Het ontstaan en verdwijnen van deze objecten hangt immers samen met een besluit dat daarover als zodanig wordt genomen (zoals besluiten tot het benoemen of intrekken van standplaatsen). De formulering in de verschillende artikelen is daarop afgestemd.

artikel 23, eerste lid, onderdeel c

Onder het gebruiksdoel dan wel de gebruiksdoelen van een verblijfsobject wordt verstaan een overzicht van de (gecategoriseerde) gebruiksdoelen die bij het verlenen van een bouwvergunning aan het betreffende verblijfsobject zijn toegekend. Deze gebruiksdoelen worden soms ook wel aangeduid als de bouwkundige bestemming (conform de categorisering van het Bouwbesluit 2003). Om verwarring met de planologische bestemming te voorkomen is gekozen voor het hanteren van het begrip gebruiksdoel. De publiekrechtelijke bestemming volgens het bestemmingsplan speelt in de gebouwenregistratie geen rol.

Artikel 26

De landelijke voorziening is het landelijke loket waar afnemers die grote hoeveelheden gegevens behoeven terecht kunnen. De landelijke voorziening verzamelt daartoe de gegevens uit alle gemeentelijke adressenregistraties en gebouwenregistraties. Een afnemer hoeft dus geen honderden gemeenten af te gaan voor de gegevens maar kan die op één plaats verkrijgen. Overigens kunnen afnemers die de gegevens uit één gemeentelijke adressenregistratie of gebouwenregistratie willen desgewenst ook bij de landelijke voorziening terecht.

Artikel 27

In artikel 15 van het wetsvoorstel is een zorgplicht voor burgemeester en wethouders neergelegd. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de in de adressenregistratie en de gebouwenregistratie opgenomen gegevens bij burgemeester en wethouders gelegd. De voorgestelde zorgplicht voor het bestuur van de Dienst sluit aan op de zorgplicht voor burgemeester en wethouders. Afnemers moeten er op kunnen vertrouwen dat de gegevens die in de landelijke voorziening zijn opgenomen gelijklopend zijn aan de door burgemeester en wethouders verstrekte gegevens.

Artikel 28

Dit artikel biedt de mogelijkheid om, voor zover dit bijvoorbeeld op basis van de uitkomsten van de in de artikelen 29 en 30 genoemde overleggen wenselijk blijkt, nadere regels te geven voor het beheer van de landelijke voorziening en de relatie met (het beheer van) de gemeentelijke adressen- en gebouwenregistraties.

Artikel 29

De voorgestelde landelijke voorziening kan slechts functioneren als er een goede wisselwerking bestaat tussen de Dienst en de bronhouders – burgemeester en wethouders die de gemeentelijke adressenregistraties en gebouwenregistraties houden. Daartoe is het wenselijk dat de bronhouders en de Dienst gezamenlijk overleggen over het beheer en de

werking van de landelijke voorziening. Aan deze betrokken partijen wordt overgelaten in welke vorm eventueel te maken afspraken worden vastgelegd.

eerste lid

De Dienst moet zijn taken in het kader van de landelijke voorziening uitvoeren in overleg met de gemeenten als bronhouders. Dit moet ruim worden opgevat; het verkeer tussen de bronhouders en de landelijke voorziening (zie ook artikel 31 van het wetsvoorstel) valt daar ook onder. Omdat het te ver zou voeren om voor iedere gemeente een vertegenwoordiger aan het overleg te laten deelnemen is het de bedoeling dat gemeenten een representatieve vertegenwoordiging afvaardigen. Te denken valt aan één vertegenwoordiger namens de kleine en één namens de middelgrote gemeenten, één namens de zogenoemde G4 en één namens de VNG. De samenstelling van de vertegenwoordiging is uiteindelijk een zaak van de gemeenten zelf en kan binnen het verband van de VNG, in overleg met de Dienst, worden bepaald.

tweede lid

Burgemeester en wethouders dienen hun taken als houder van de basisregistraties adressen en gebouwen uit te voeren in overleg met de houder van de landelijke voorziening.

derde lid

De uitkomsten van het overleg worden medegedeeld aan de Minister van VROM. Mocht daartoe aanleiding bestaan, bijvoorbeeld omdat partijen er samen niet uitkomen, dan kan de Minister naar aanleiding daarvan in overleg treden met betreffende partijen.

Artikel 30

eerste lid

Naast de bronhouders en de Dienst is er nog een partij die betrokken is bij de landelijke voorziening. Dat zijn de afnemers. Hierbij wordt vooral gedacht aan de grote landelijke afnemers als bijvoorbeeld de Belastingdienst. Voor een goed functioneren van de landelijke voorziening is het van belang dat de Dienst en de vertegenwoordiging van de bronhouders gezamenlijk ook overleg voeren met de afnemers. De samenstelling van de groep van deelnemers aan dit overleg – en met name de samenstelling van de afvaardiging namens de afnemers – kunnen de betrokken partijen in onderling overleg bepalen. Voorgenomen wijzigingen omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen kunnen worden voorgelegd aan dit overleg.

tweede lid

De uitkomsten van het overleg worden medegedeeld aan de Minister van VROM. Mocht daartoe aanleiding bestaan, bijvoorbeeld omdat partijen er samen niet uitkomen, dan kan de Minister naar aanleiding daarvan in overleg treden met betreffende partijen.

Artikel 31

eerste lid

De voorgestelde landelijke voorziening zal alle in de adressenregistraties

en gebouwenregistraties opgenomen gegevens bevatten. Om dat te kunnen realiseren wordt in het voorgestelde artikel bepaald dat burgemeester en wethouders de gegevens uit de door hen beheerde adressenregistratie en gebouwenregistratie verstrekken aan de Dienst. Ook na wijziging van gegevens zullen die gewijzigde gegevens aan de landelijke voorziening geleverd moeten worden. Omdat het voor afnemers van de landelijke voorziening van groot belang is dat eventuele wijzigingen in de gegevens zo snel mogelijk worden verwerkt in de landelijke voorziening wordt voorgesteld burgemeester en wethouders te verplichten om binnen een werkdag na het verwerken van nieuwe of gewijzigde gegevens in de door hen gehouden adressenregistratie of gebouwenregistratie die nieuwe of gewijzigde gegevens te verstrekken aan de Dienst.

tweede lid

Voorgesteld wordt om een grondslag op te nemen voor het bij algemene maatregel van bestuur geven van regels omtrent het verstrekken van de gegevens aan de landelijke voorziening. Het zal daarbij gaan om de precieze wijze waarop de gegevens verstrekt moeten worden.

Artikel 32

eerste lid

Het voorgestelde eerste lid geeft invulling aan het in artikel 3 van dit wetsvoorstel neergelegde doel van de basisregistraties adressen en gebouwen. Dat doel is het aan eenieder beschikbaar stellen van de gegevens over adressen en gebouwen die in de basisregistraties zijn opgenomen.

Op grond van het voorgestelde eerste lid verlenen zowel burgemeester en wethouders als de Dienst inzage in de gegevens. Het is naar keuze van degene die inzage wil of hij naar de gemeente of naar de landelijke voorziening gaat. Burgemeester en wethouders verlenen uiteraard alleen inzage in de door hen gehouden adressen- en gebouwenregistraties, dus alleen in de gegevens omtrent de binnen hun gemeente gelegen nummeraanduidingen, verblijfsobjecten en dergelijke.

Het bepaalde in dit wetsvoorstel moet worden gezien als een bijzondere en uitputtende regeling van de openbaarheid van deze bij de overheid berustende informatie. Daarom is de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) niet van toepassing op de gegevens die krachtens de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen in de basisregistraties adressen en gebouwen zijn opgenomen. Het doel van dit wetsvoorstel is om eenieder inzage te verlenen in de in de basisregistraties adressen en gebouwen opgenomen gegevens, volgens de daarover in dit wetsvoorstel gegeven regels. Daarmee is de openbaarheid uitputtend geregeld en is invulling gegeven aan de in artikel 2 van de Wob opgenomen zinsnede «onverminderd het elders bij wet bepaalde».

tweede lid

Voorgesteld wordt desalniettemin om artikel 10 van de Wob is van overeenkomstige toepassing te verklaren op het verlenen van inzage in de adressen- en gebouwenregistraties en de landelijke voorziening en het verstrekken van gegevens uit die registraties en de landelijke voorziening. Dat betekent dat inzage in de in de basisregistraties opgenomen gegevens wordt geweigerd indien die gegevens: de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen, de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen, die door natuurlijke personen of

rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, of persoonsgegevens betreffen, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, eerste lid, van de Wob). Bovendien wordt de inzage geweigerd als het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen: de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties, de economische of financiële belangen van de Staat, van andere publiekrechtelijke lichamen en van de in artikel 1a, onderdelen c en d, van de Wob bedoelde bestuursorganen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van natuurlijke personen of rechtspersonen (artikel 10, tweede lid, van de Wob). In de genoemde gevallen kan het belang van het geen inzage leveren zwaarder wegen dan het belang dat degene die om inzage vraagt heeft bij die inzage. Te denken valt aan de gegevens van het pand waarin de rechtbank Amsterdam haar extra beveiligde zittingszaal heeft gehuisvest.

vierde lid

Naast belangen van privacybescherming kunnen belangen als bedoeld in artikel 10 van de Wob vragen om een nadere regeling van inzage in en levering van gegevens. Een en ander is mede afhankelijk van technische keuzes en kan samenhangen met de op grond van artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel vast te stellen systeembeschrijving. Naast eventuele beperkingen aan inzage en levering, kan het – bijvoorbeeld naar aanleiding van uitkomsten van overleg met de afnemers – wenselijk zijn om nadere algemene regels te geven voor inzage en levering. Alsdan bieden deze bepalingen daarvoor een basis, zodat aanpassing van de wet niet nodig is. Voor wat betreft het laatste kan worden gedacht aan termijnen voor en de wijze van leveren.

Artikel 33, onderdeel a

Het auteursrecht ten aanzien van de postcode is, op de wijze die is voorgeschreven in artikel 15b van de Auteurswet 1912, uitdrukkelijk voorbehouden. De verstrekking van de postcode vanuit de adressenregistratie doet dus niets af aan het auteursrecht van Koninklijke TNT Post BV.

Artikel 34

Dit voorgestelde artikel biedt een grondslag om tarieven vast te kunnen stellen voor het verlenen van inzage en het verstrekken van gegevens door de Dienst. De tarieven kunnen verschillend worden vastgesteld voor het verlenen van inzage en het leveren van gegevens. Voorts kan gedifferentieerd worden naar de aard van het beoogde gebruik van de gegevens. Voor een afnemer die de gegevens voor commerciële doeleinden wil verwerven, kan bijvoorbeeld een hoger tarief vastgesteld worden. Binnen een bepaalde categorie van gebruik zal – conform richtlijn nr. 2003/98 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU L 345) – geen onderscheid gemaakt worden tussen afnemers.

Artikel 35

Dit voorgestelde artikel regelt het verplichte gebruik van de authentieke gegevens krachtens de voorgestelde Wet basisregistraties adressen en gebouwen, die zijn opgenomen in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie. Bestuursorganen zijn verplicht deze gegevens te gebruiken. Een bestuursorgaan dat deze authentieke gegevens gebruikt

voldoet, gelet op de kwaliteitsborging van deze gegevens, in het algemeen aan het zorgvuldigheidsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. In paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de aard van de gebruiksverplichting. Onderzoek van authentieke gegevens is overigens niet verboden mits het burgers en bedrijven niet raakt en kan leiden tot een terugmelding op grond van het voorgestelde artikel 37 indien er gerede twijfel bestaat of de gegevens juist zijn.

tweede lid

Dit voorgestelde lid bevat enkele uitzonderingen op het verplichte gebruik van de in de registraties opgenomen gegevens.

Van verplicht gebruik kan volgens het wetsvoorstel geen sprake zijn indien bij het authentiek gegeven de aantekening «in onderzoek» is geplaatst. Die aantekening kan zijn oorzaak vinden in een melding van een bestuursorgaan, in een verzoek van een belanghebbende of in de bevindingen van burgemeester en wethouders.

Daarnaast is het verplicht gebruik volgens het wetsvoorstel niet aan de orde indien het betreffende bestuursorgaan een melding als bedoeld in artikel 36 heeft gedaan.

Ook bij wettelijk voorschrift (formele wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, provinciale of gemeentelijke verordening) kan een uitzondering worden gemaakt op het verplicht gebruik.

Naast de hiervoor toegelichte uitzonderingen zijn er ook uitzonderingen mogelijk op grond van bindende besluiten van internationale organisaties (bijvoorbeeld de Europese Unie) of een verdrag. De bindende besluiten van internationaalrechtelijke organisaties of verdragsrechtelijke bepalingen gaan in de Nederlandse rechtsorde in geval van strijd boven het bij wet geregelde. Dat behoeft derhalve geen regeling.

Artikel 36

Een van de doelstellingen van het stelsel van basisregistraties is dat de overheid niet moet vragen naar de bekende weg. Indien de overheid authentieke gegevens heeft geregistreerd van een burger of bedrijf moet zij niet opnieuw bij een andere gelegenheid om diezelfde gegevens vragen. Voorgesteld wordt om op dit uitgangspunt een aantal uitzonderingen te maken, die in dit voorgestelde artikel zijn neergelegd. De in het voorgestelde onderdeel e neergelegde uitzondering betreft de identificatie van een object waarvan de gegevens in de gebouwenregistratie zijn opgenomen. Bij de aanvraag van bijvoorbeeld een bouwvergunning kan de gemeente beschikken over alle vereiste gegevens op basis van de gebouwenregistratie. De gemeente moet daartoe echter wel weten over welk object het gaat. Daartoe zal de aanvrager ten minste één identificerend gegeven moeten opgeven, bijvoorbeeld het adres of het identificatienummer van het betrokken object uit de gebouwenregistratie.

Artikel 37

eerste en tweede lid

In paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het belang van een verplichte terugmelding door bestuursorganen voor de kwaliteit van de adressenregistraties en de gebouwenregistraties reeds aangegeven.

Daarom wordt voorgesteld bestuursorganen die gerede twijfel hebben bij

de juistheid van een in de adressenregistratie of de gebouwenregistratie opgenomen authentiek gegeven of de juistheid van het ontbreken van een authentiek gegeven in een of beide van die registraties te verplichten om daarvan onder opgaaf van redenen melding te doen. Dat geldt ook voor die gevallen waarin volgens een bestuursorgaan een bepaald object (pand, verblijfobject, standplaats of ligplaats) volledig ontbreekt in de gebouwenregistratie. Afhankelijk van de vraag of het bestuursorgaan het gegeven heeft verkregen van de Dienst of van burgemeester en wethouders moet de melding worden gedaan aan de Dienst respectievelijk aan burgemeester en wethouders.

De melding kan zowel een aangetroffen authentiek gegeven betreffen als een niet aangetroffen authentiek gegeven. Het belang van een melding van fouten in een als authentiek aangemerkt gegeven in de adressenregistratie of de gebouwenregistratie staat buiten kijf. Maar ook als het bestuursorgaan uit eigen informatie weet heeft van een gegeven dat niet in de adressenregistratie of de gebouwenregistratie is opgenomen maar daar wel als authentiek gegeven in zou moeten zijn opgenomen, is het in het belang van de werking van de registraties dat het bestuursorgaan daar melding van doet. In dat geval blijken de registraties niet compleet te zijn.

derde lid

In het kader van de uitoefening van sommige bestaande en eventuele nieuwe overheidstaken kan het wenselijk zijn dat eigen wetenschap of een vermoeden omtrent onjuistheid van een gegeven in de adressen- of gebouwenregistratie, niet onmiddellijk een terugmeldplicht in het leven roept. Hierbij kan worden gedacht aan gevallen waarin een overheidsinstantie beperkt is in wettelijke mogelijkheden tot gebruik van wetenschap (zoals het Centraal bureau voor de statistiek). Voorts kan worden gedacht aan gevallen waarin sprake is van onderzoek naar strafbare feiten, waarbij het onwenselijk kan zijn dat het bestaan van twijfel omtrent de juistheid van bepaalde gegevens naar buiten wordt gebracht. Daarom wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur beperkingen aan de terugmeldplicht te kunnen stellen. Dergelijke mogelijkheden tot beperking zijn eveneens voorzien in wetsvoorstellen tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Kamerstukken II 2005/06, 30 514, nr. 2) en tot wijziging van de Kadasterwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 544, nr. 2).

Artikel 38

In paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds een algemene toelichting op het voorgestelde correctierecht voor belanghebbenden gegeven.

Naast het belang dat belanghebbenden zelf kunnen hebben bij het corrigeren van foutieve authentieke gegevens dan wel het opnemen van ten onrechte ontbrekende authentieke gegevens draagt dit recht uiteraard ook bij aan de kwaliteit van de adressenregistraties en de gebouwenregistraties. Omdat het niet aannemelijk is dat belanghebbenden bij de landelijke voorziening om inzage zullen verzoeken, wordt voorgesteld belanghebbenden het recht te geven bij burgemeester en wethouders – de houders van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie – een correctieverzoek te doen.

Artikel 39

eerste lid

Het heeft de voorkeur dat burgemeester en wethouders na ontvangst van de melding of het verzoek direct besluiten over de wijziging of de opne-

ming van het gegeven. Dat kan dus betekenen dat zij besluiten het gegeven te wijzigen dan wel in de registraties op te nemen, maar ook dat zij besluiten dat gegeven niet te wijzigen dan wel niet op te nemen.

tweede lid

Het is zeer wel denkbaar dat burgemeester en wethouders niet direct kunnen besluiten over de wijziging of de opneming. Bijvoorbeeld omdat zij onderzoek moeten doen naar het gegeven. Voor die gevallen wordt voorgesteld dat burgemeester en wethouders, als zij niet binnen twee dagen hebben besloten over de wijziging of opneming van het gegeven, bij het gegeven de aantekening «in onderzoek» plaatsen. Die aantekening betekent voor afnemers dat er twijfels bestaan over het betreffende gegeven en ontslaat bestuursorganen van de verplichting om dat gegeven te gebruiken (artikel 35, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).

derde lid

Indien burgemeester en wethouders niet direct kunnen besluiten over de wijziging of de opneming dienen zij op grond van het voorgestelde derde lid het betreffende authentieke gegeven te onderzoeken. Dat onderzoek moet zo spoedig mogelijk worden verricht. De uiterste termijn voor het onderzoek is zes maanden. Aan overschrijding van deze termijn verbindt het wetsvoorstel geen rechtsgevolg. Deze periode van zes maanden is noodzakelijk in het geval (landmeetkundige) inmeting van het object dient plaats te vinden. In alle andere gevallen zal het onderzoek in het algemeen eerder afgerond kunnen zijn.

Artikel 40

Voorgesteld wordt om burgemeester en wethouders te verplichten zodra zij hebben besloten over wijziging van een gegeven waarbij de aantekening «in onderzoek» is geplaatst, die aantekening te verwijderen. Daarmee wordt voor afnemers duidelijk dat het gegeven zoals dat is opgenomen in de desbetreffende registratie naar het oordeel van burgemeester en wethouders juist is en «herleeft» voor bestuursorganen de verplichting om dat gegeven te gebruiken.

Artikel 41

eerste lid

Voor een toelichting omtrent de rechtsbescherming wordt verwezen naar paragraaf 7.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

tweede lid

Voorgesteld wordt dat burgemeester en wethouders indien er bezwaar wordt aangetekend of beroep wordt ingesteld bij het betwiste gegeven de aantekening «in onderzoek» plaatsen. Als de juistheid van het gegeven ter discussie wordt gesteld, is het niet wenselijk dat afnemers daar geheel onkundig van blijven en dat het verplicht gebruik door bestuursorganen van kracht blijft.

derde lid

Voorgesteld wordt om burgemeester en wethouders te verplichten om de aantekening «in onderzoek» te verwijderen zodra op het bezwaar of het beroep onherroepelijk is beslist. Dat betekent dus dat de aantekening «in

onderzoek» wordt verwijderd als hetzij op het bezwaar is beslist en de beroepstermijn is verstreken hetzij door de rechter op het beroep is beslist en er geen rechtsgang meer open staat.

Met het verwijderen van de aantekening wordt voor afnemers duidelijk dat het gegeven zoals dat is opgenomen in de betreffende registratie juist is en «herleeft» voor bestuursorganen de verplichting om dat gegeven te gebruiken.

Artikel 42

eerste lid

Voor de kwaliteitsborging van de basisregistraties adressen en gebouwen is niet alleen een regeling voor terugmelding en correctie van de in de adressenregistraties en de gebouwenregistraties opgenomen authentieke gegevens van belang. Ook een periodieke toets op de kwaliteit van het beheer door burgemeester en wethouders van zowel de registers als de registraties kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Daarom wordt – naar analogie van de in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens opgenomen audit – voorgesteld om te voorzien in een driejaarlijkse audit door door de Minister van VROM aangewezen auditoren.

tweede lid

De Minister van VROM zal bedrijven die beschikken over een erkenning van de Raad voor accreditatie aanwijzen voor het uitvoeren van de audit. Het is de bedoeling zoveel mogelijk de bedrijven aan te wijzen die door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn aangewezen om de in het kader van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens voorgeschreven audit uit te voeren. Uiteraard zullen die bedrijven dan wel over de vereiste kennis moeten kunnen beschikken. De aanwijzing zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Gemeenten kunnen uit de lijst met aangewezen bedrijven vrijelijk een bedrijf kiezen dat de audit uit zal voeren.

derde lid

Voorgesteld wordt om de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen onderdelen van de controleresultaten aan de Minister van VROM te laten toezenden. Het rapport van de audit wordt uitgebracht aan burgemeester en wethouders, de opdrachtgevers. Vanwege de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van VROM is het echter wenselijk dat de Minister – in ieder geval een samenvatting van – de resultaten van de audit ontvangt.

Ten behoeve van de inzichtelijkheid voor eenieder van het functioneren van het stelsel wordt voorgesteld om de resultaten van de audit bij het Ministerie van VROM ter inzage te leggen.

vierde lid

Omdat het niet redelijk wordt geacht dat de kosten van de audit volledig voor rekening van de gemeenten blijven wordt voorgesteld te voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te geven in welke mate de kosten worden vergoed. Te denken valt daarbij aan een bepaald percentage of over de vergoeding van bepaalde kostensoorten.

Artikel 44, eerste lid

Om de audit mogelijk te maken wordt voorgesteld de bedrijven die aange-
wezen zijn om de audit uit te voeren toegang te geven tot de registers en
de registraties. Uiteraard geldt die toegang alleen voor het bedrijf dat van
burgemeester en wethouders de opdracht heeft gekregen de audit uit te
voeren en alleen ten behoeve van en voor de duur van die audit.

Artikel 45

Het uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is dat gemeenten de hun opge-
dragen taken naar behoren vervullen. Er is ook geen reden om daar aan te
twijfelen. Omdat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor het
stelsel van de in dit wetsvoorstel geregelde basisregistraties is het desal-
niettemin gewenst dat hij de mogelijkheid heeft in te grijpen als
gemeenten hun taken niet adequaat uitvoeren.

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