

Vergaderjaar 2007–2008

30 968

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

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2007

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) is mij – bij brief van 10 september 2007, kenmerk 07-VROM-B-50 – door de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer verzocht om een schriftelijke reactie op de aan de commissie gerichte brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 23 mei 2007. Hierbij voldoe ik aan dat verzoek.

Allereerst merk ik op dat de door de VNG uitgesproken waardering voor de wijze waarop wordt samengewerkt bij de inrichting van de BAG, wederzijds is. Door grote betrokkenheid van gemeentelijke en andere overheidspartijen, kon gezamenlijk een adressenregistratie en een gebouwenregistratie worden ontwikkeld waarin waardevolle expertise en ervaringen zijn verwerkt.

Op een enkel punt heeft de samenwerking en het overleg met de VNG en met toekomstige gebruikers van de registraties, niet geleid tot keuzes die de voorkeur van de VNG hebben. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Stelselvoorzieningen en invoeringslasten voor gemeenten

Door de VNG is aandacht gevraagd voor stelselvoorzieningen die zij nodig acht om het beoogde nauwsluitende stelsel van basisregistraties tot stand te brengen en zij dringt er op aan dat de rijksoverheid de ontwikkeling van die voorzieningen voortvarend ter hand neemt.

Dit is op zichzelf geen aangelegenheid die onmiddellijk betrekking heeft op het wetsvoorstel BAG. In de breedte van de e-overheid wordt – onder regie van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – op het gebied van gemeenschappelijke infrastructurele voorzieningen gewerkt aan onder meer het overheidsdienstenplatform, waaronder vallen: de gemeenschappelijke ontsluiting van basisregistraties, de overheidsservicebus en een gemeenschappelijke terugmeldvoorziening. Voor de basisvoorzieningen e-overheid is € 50 mln. beschikbaar gesteld in

de vorm van een investeringsimpuls. Over de verdeling daarvan wordt naar verwachting eind september 2007 besloten.

De invoering van de BAG vergt investeringen van rijk en gemeenten. De VNG heeft moeite met de beslissing van het kabinet om de gemeentelijke kosten voor rekening van de gemeenten te laten. Deze beslissing is aan uw kamer medegedeeld bij brief van 11 juni 2004, kenmerk MIO-2004052826. Daarbij is erop gewezen dat uit de uitgevoerde kosten-baten analyse blijkt dat kosten ruimschoots worden gecompenseerd door de baten, zelfs indien een aanzienlijk deel van de baten niet kan worden gerealiseerd. In de in die brief genoemde maatschappelijke baten waren overigens potentiële gemeentelijke baten in de vorm van extra belasting-opbrengsten door betere fraudebestrijding nog niet verdisconteerd. De conclusie dat de kosten-baten verhouding – ook op gemeentelijk niveau – overtuigend doorslaat naar een positief saldo, is naar mijn mening nog steeds alleszins gerechtvaardigd.

Voor wat betreft de beheerfase van de BAG is van de zijde van de VNG gewezen op de toename van gemeentelijke taken. Hierover merk ik op dat de wettelijke taken van de gemeente inderdaad toenemen. In praktische zin betreft het echter voor een belangrijk deel registratieve werkzaamheden die ook nu al deel uitmaken van gemeentelijke processen. In het kader van de kosten-baten analyse zijn voor de beheerfase ook geen werkelijke meerkosten als gevolg van de BAG getraceerd.

Aangezien er in het kader van de BAG per saldo geen sprake is van kosten die ten laste van gemeenten blijven, is er geen wettelijke of andere reden voor een financiële rijksvergoeding.

In het bredere verband van de e-overheid wordt, in opdracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door de commissie Wallage/Postma onderzocht of de totale financieringsbehoefte van gemeenten om een bijzonder financieringsarrangement vraagt.

Wetstechnische kwesties

Naar aanleiding van commentaar op de definiëring van de begrippen ligplaats en standplaats in artikel 1, onder k respectievelijk p, van het wetsvoorstel, is bij nota van wijziging de rol van de gemeentelijke aanwijzing als element uit die definitie meer expliciet in het wetsvoorstel opgenomen en toegelicht. Ik verwijs hiervoor kortheidshalve naar die nota van wijziging (kamerstuk 30 398, nr. 7).

Voor alle verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen in de zin van het wetsvoorstel geldt een verplichting tot adressering en registratie. In dit verband is door de VNG opgemerkt dat het eigenaren van bijvoorbeeld zorginstellingen, campings, jachthavens en recreatieparken, vrij staat om een eigen systeem van naamgeving en nummering te hanteren. Daarbij is aandacht gevraagd voor mogelijke verwarring – bijvoorbeeld bij alarmering van de brandweer – als gevolg van het naast elkaar bestaan van uiteenlopende nummersystemen. Met het oog daarop is er voorkeur voor geuit om de nummertoekening voor de gemeente geen verplichting te laten zijn.

De verplichting tot adressering en registratie van de adresseerbare objecten is echter cruciaal voor een eenduidige, dekkende basisregistratie die overheidsbreed moet kunnen worden gebruikt. Hierbij merk ik overigens op dat niet in alle genoemde gevallen sprake zal zijn van een adresseerbaar object waarvoor ingevolge het wetsvoorstel een verplichting tot gemeentelijke toekenning van een nummeraanduiding bestaat. Zo zijn kamers in zorginstellingen geen verblijfsobject in de zin van het wetsvoorstel, aangezien ze niet de in de definitie aangeduide mate van zelfstandigheid hebben die ze vatbaar maakt voor goederenrechtelijke rechtshandelingen. Kampeerplaatsen op campings en ligplaatsen in jachthavens

komen door de definiëring van stand- en lipplaatsen doorgaans niet in aanmerking om door de gemeente te worden aangewezen als adresseerbare stand- of ligplaats. Het aantal gevallen waarin er sprake is van adresseerbare objecten die ook reeds door de eigenaar van het betrokken terrein zijn genummerd, is dan ook zeer beperkt. Ik deel overigens niet de door de VNG geuite zorg dat hulpdiensten zullen worden belemmerd door het bestaan van nummeringen naast die welke door de gemeente zijn vastgesteld. Hierbij speelt een rol dat gemeenten bij de vaststelling van nummeraanduidingen kunnen aansluiten bij de bestaande situatie, hetgeen in de communicatie met gemeenten vanuit het ministerie ook wordt geadviseerd.

Over de registratie van de oppervlakte als gegeven in de gebouwenregistratie, is opgemerkt dat dit niet aansluit bij de WOZ-praktijk in de meeste gemeenten, waar bij de waardebeoordeling van woningen gebruik wordt gemaakt van gegevens omtrent de inhoudsmaat van die woningen. De keuze voor registratie van oppervlaktegegevens brengt volgens de VNG extra kosten mee en men vraagt aandacht voor een goede aansluiting van de basisregistratie WOZ op de BAG.

De keuze voor registratie van oppervlaktegegevens is gemaakt vanuit de aan de basisregistraties ten grondslag liggende doelstelling van meervoudig gegevensgebruik. Oppervlaktegegevens worden, meer dan inhoudsgegevens, binnen de overheid voor veel uiteenlopende processen gebruikt. Ook de Waarderingskamer heeft met de opname van oppervlaktegegevens in de BAG ingestemd en verder overleg met betrokken partijen is onder meer gericht op optimale afstemming tussen de gebouwenregistratie en de basisregistratie WOZ.

Tijdens uitgevoerde pilots voor invoering van de BAG bleek een behoefte aan een eenvoudig doch voldoende kwalitatief instrument om de oppervlakte te kunnen vaststellen voor gebouwen waarvan men alleen over inhoudsgegevens beschikt. Naar aanleiding daarvan wordt in opdracht van mijn ministerie een conversietabel ontwikkeld, waarmee de oppervlakte uit de inhoud kan worden afgeleid. De aldus vastgestelde oppervlakte is voldoende nauwkeurig voor registratie. Met dit gebruik van de conversietabel kan de gemeentelijke werklast worden beperkt.

Een andere keuze waarbij vraagtekens zijn geplaatst, betreft het opnemen van geometrische gegevens in de gebouwenregistratie. Daarin worden geometrische gegevens van objecten geregistreerd, die een aanvulling inhouden op de geometrie die op dit moment in de GBKN is opgenomen. Ook op dit punt wijst de VNG op het kostenaspect.

Mijn aandacht is gericht op het voorkómen van onevenredige werklast en kosten voor gemeenten.

Dat het wetsvoorstel voorziet in registratie van geometrische gegevens in de gebouwenregistratie, hangt samen met een principiële keuze voor een objectgerichte registratie. Deze registratie bevat alle voor veel overheids-toepassingen relevante gegevens over het object, waaronder de geometrie daarvan. Die gegevens zijn anders van aard dan de geometrie die in de huidige GBKN is opgenomen. De GBKN is een veelal lijngerichte kaart, die is ontwikkeld voor toepassingen die vooral de buitenruimte betreffen. Een en ander brengt mee dat de GBKN veel informatie bevat waarmee de begrenzing van bebouwing kan worden vastgesteld, maar dat daarop aanvulling nodig is om gegevens over het individuele pand vast te kunnen leggen. In concreto betekent dit dat pandscheidingen binnen de reeds gekarteerde bebouwingsblokken moeten worden aangebracht, nog niet gekarteerde bijgebouwen moeten worden toegevoegd, en bebouwingslijnen moeten worden samengevoegd tot vlakken die de individuele objecten elk als één geheel aangeven. Voorts brengt het verschil in opzet en doel van de gebouwenregistratie enerzijds en de GBKN anderzijds, mee, dat de bouwgeometrie in de GBKN op maaiveldniveau wordt

beschouwd (de footprint), terwijl voor de gebouwenregistratie is uitgegaan van de meest omvattende gebouwgeometrie, die vanuit het bovenaanzicht van het object wordt verkregen. Wel bevat de huidige GBKN in sommige gevallen al «plus-topografie» in de vorm van «overbouw» waarmee bovenaanzichten geconstrueerd kunnen worden. Tevens bewegen ontwikkelingen als IMGeo zich ook naar informatie op verschillende lagen.

De exacte specificaties voor geometriebepaling voor de BAG en de stellen kwaliteitseisen, waren en zijn onderwerp van intensief overleg en deze zullen uiteindelijk, als nadere regels omtrent de afbakening van objecten, neerslag vinden in de in het wetsvoorstel voorziene algemene maatregel van bestuur. Daarbij is de doelstelling om de objectgegevens in de BAG te laten beantwoorden aan de kwaliteitseisen die aan een basisregistratie moeten worden gesteld, zonder dat dit van de gemeenten een onevenredige inspanning vergt. Dit heeft tot op heden geleid tot het inzicht dat de geometrie met gebruikmaking van ter beschikking staande middelen, op betrekkelijk eenvoudige wijze met een voldoende kwaliteitsniveau kan worden bepaald. Als middelen staan bijvoorbeeld ter beschikking: het hergebruik van lijnenmateriaal uit de GBKN, gebruik van de kadastrale kaart als onderlegger voor de bepaling van pandscheidingen en inmeting van bijgebouwen en bovenaanzichten vanaf luchtfoto in de GBKN.

Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal in het verdere overleg met de VNG en met het Landelijk Servicepunt GBKN worden gezien in hoeverre, met behoud van de aan basisregistraties te stellen eisen en de doelstellingen van de gebouwenregistratie in het bijzonder, nog verder tegemoet kan worden gekomen aan de gemeentelijke werklust. Daarbij worden tevens ervaringen van gemeenten betrokken.

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