

Vergaderjaar 2005–2006

30 544

Wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand tot basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2005 en het nader rapport d.d. 26 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2005, no. 05.003907, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten, in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand tot basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie).

Het wetsvoorstel wijst twee registraties aan als basisregistratie: de basisregistratie kadaster en de basisregistratie topografie. Het betreft registraties die reeds bestaan op grond van de geldende Kadasterwet. Bepaalde gegevens binnen die basisregistraties worden vervolgens aangewezen als authentieke gegevens.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt opmerkingen over onder meer het algemene stelsel van basisregistraties, de eenmalige verstrekking, de terugmelding, de rechtsbescherming, de voorziene delegatiemogelijkheden en het bestuurlijk overleg. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2005, nr. 05.003907, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2005, no. W08.05.0451/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Basisregistraties

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het eerste programma Stroomlijning basisgegevens², dat een van de pijlers vormt van het actieprogramma Elektronische overheid.³ Het ligt in de bedoeling geleidelijk een aantal registraties aan te wijzen als basisregistratie met betrekking tot de onderwerpen personen, gebouwen, adressen en ondernemingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Inmiddels is dit project opgevolgd door het vervolgproject Stroomlijning basisgegevens, onder meer belast met de onderlinge samenhang van de basisregistraties.

³ Kamerstukken 26 387 (Actieprogramma Elektronische Overheid) en 29 362 (Modernisering van de overheid).

Deze onderwerpen vormen de «eerste tranche»; later zullen nog andere onderwerpen volgen. In een aantal gevallen zal uitgegaan worden van een bestaande registratie, in andere gevallen zullen nieuwe basisregistraties worden gevormd, zoals bij de registraties adressen en gebouwen. Er is bij het invoeren van basisregistraties derhalve uitdrukkelijk voor gekozen om de wetgeving geleidelijk te laten groeien en niet een alomvattende kaderwet op te stellen. Deze aanpak is onder meer in 2004 in het wetgevingsprogramma aan de Tweede Kamer voorgelegd¹. Het gevolg hiervan is dat verschillende wetgevingscomplexen in verschillende fases zullen worden aangepast om tot een dekkend stelsel van basisregistraties te komen, waarin alle veelgebruikte gegevens worden opgenomen.

Doel van deze wetgevingsoperatie is een (gedeeltelijke) oplossing van problemen van handhaving, fraude- en criminaliteitsbestrijding, alsmede vermindering van de administratieve lastendruk, modernisering van de publieke dienstverlening en het efficiënt inrichten van de interne bedrijfsvoering van de overheid.²

Kenmerkend voor een basisregistratie is dat één beheerder verantwoordelijk is en dat bepaalde gegevens (niet alle) in de basisregistratie worden aangewezen als gegevens van de juistheid waarvan bestuursorganen zonder nader onderzoek uit kunnen gaan. Kenmerkend voor die gegevens is dat zij door bestuursorganen moeten worden gebruikt (beginsel van verplicht gebruik), dat zij slechts één keer behoeven te worden verstrekt (beginsel van eenmalige verstrekking) en dat zij voldoen aan hoge, bij de wet geregelde kwaliteitseisen wat betreft betrouwbaarheid en actualiteit.

Naast deze kernelementen zijn ook andere onderdelen van de voorgestelde regelingen van belang, zoals de rechtsbescherming, de aansprakelijkheid van de beheerder voor de kwaliteit van de gegevens en de bescherming van persoonsgegevens.

Ten slotte signaleert de Raad een samenhang tussen deze basisregistraties en unieke (persoons)nummers; deze samenhang bestaat hierin dat die unieke nummers kunnen worden gekoppeld aan de gegevens uit de basisregistraties. De hier geschetste aanpak van de wetgeving inzake basisregistraties heeft tot gevolg dat afzonderlijke wetsvoorstellen zullen worden voorgelegd. Daarbij zal de Raad telkens bezien of de gekozen oplossing (afgezien van de normale kwaliteitstoets) enerzijds passend is in het licht van het wetgevingscomplex waarin de basisregistratie moet functioneren, en anderzijds of de basisregistraties onderling op elkaar zijn afgestemd.

Mede in het licht van het voorgaande maakt de Raad de hierna volgende opmerkingen.

2. Eenmalige verstrekking

a. Een van de kenmerken van een authentiek gegeven is dat een persoon een dergelijk gegeven slechts eenmaal aan de overheid behoeft te verstrekken, zolang het ongewijzigd blijft. Deze hoofdregel is neergelegd in het voorgestelde artikel 71, aanhef, van de Kadasterwet.

De Raad erkent dat het beginsel van eenmalige verstrekking belangrijk is in het licht van de doelen van het stelsel van basisregistraties.

Bij elke registratie moet duidelijk zijn in hoeverre het beginsel opgeld doet.

In de eerste plaats moeten daarom in de toelichting situaties worden geschetst waarin de hoofdregel in de praktijk van toepassing kan zijn. Gezien het onderwerp van de basisregistraties die in dit wetsvoorstel worden geregeld (kadaster en topografie) zullen verzoeken om inlichtingen over bepaalde gegevens met name betrekking hebben op onroerende zaken. Als voorbeelden van situaties waarin een persoon inlichtingen omtrent zijn onroerende zaak moet verschaffen kan vervolgens worden gedacht aan opgaven voor de inkomstenbelasting en in het kader van de bijstandverlening.

In de tweede plaats rijst de vraag op welke wettelijke bepalingen wordt gedoeld bij de belangrijke uitzondering die op de hoofdregel wordt gemaakt doordat de hoofdregel niet geldt «voorzover bij of krachtens wettelijk voorschrift (...) anders is bepaald». De reikwijdte van deze uitzondering bepaalt mede de reikwijdte van de hoofdregel.

De Raad mist in de memorie van toelichting een beschouwing als hiervoor bedoeld over de werking van de hoofdregel in de praktijk. De Raad adviseert alsnog hierin te voorzien.

b. Ook de uitzondering, opgenomen in artikel 71, onderdeel a, roept vragen op.

¹ Zie voor een overzicht de bijlage bij de brief van 30 augustus 2004 (Kamerstukken II 29 362/26 387, nr. 20).

² Zie Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 11, p. 2.

Op grond van die bepaling kan de «bevrage» persoon zich niet op de hoofdregel van eenmalige verstrekking beroepen indien «vanwege bijzondere omstandigheden de betreffende publiekrechtelijke taak in een bepaald geval slechts naar behoren kan worden uitgeoefend indien die persoon het gevraagde gegeven aan dat bestuursorgaan verstrekt».

Nu in de memorie van toelichting geen enkel voorbeeld hiervan wordt gegeven, is het moeilijk te beoordelen of deze uitzondering noodzakelijk is, en zo ja, of de reikwijdte ervan in overeenstemming is met het beoogde doel. De bepaling laat bovendien de toepassing in concrete gevallen over aan het bestuursorgaan.

Hiermee samenhangend rijst ten slotte de vraag hoe moet worden gehandeld als een geschil ontstaat over de vraag of de uitzondering van toepassing is. De Raad adviseert deze bepaling van een dragende toelichting te voorzien, de bevoegdheid tot toepassing van de uitzondering in te kaderen en het artikel met het oog daarop te preciseren.

2a. Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is thans een beschouwing opgenomen over de werking in de praktijk van de in het voorgestelde artikel 7l, aanhef, neergelegde hoofdregel dat een persoon een authentiek gegeven slechts eenmaal aan de overheid behoeft te verstrekken.

2b. Het advies van de Raad is gevolgd. Het voorgestelde artikel 7l is aangepast. De in onderdeel a van dat artikel opgenomen uitzondering op de hoofdregel is overeenkomstig het advies van de Raad nader ingekaderd en gepreciseerd. Voorts is de memorie van toelichting op dit punt aangepast en uitgebreid. Ook op de door de Raad opgeworpen vraag hoe moet worden gehandeld als een geschil ontstaat over de vraag of de uitzondering van toepassing is, gaat de memorie van toelichting thans in.

3. Terugmelding

In titel 3 van hoofdstuk 1A wordt de zogenoemde terugmelding geregeld. Hieronder wordt verstaan de verplichting van bestuursorganen om bij gereede twijfel aan – kort gezegd – de juistheid van een authentiek gegeven, deze twijfel te melden aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers als bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster (hierna: Dienst).

In de artikelen 7m en 7n wordt geregeld hoe na deze melding door de Dienst moet worden gehandeld.

De Raad maakt bij deze regeling de volgende opmerkingen.

a. De terugmeldingsregeling bestaat voor zowel de basisregistratie kadaster als de basisregistratie topografie. De regeling voor de twee soorten registraties bevat naast gemeenschappelijke elementen ook een aantal verschillen. Deze verschillen hangen samen met de verschillende aard van deze registraties en de daarin opgenomen gegevens.

De regeling wordt gekenmerkt door veel verwijzingen, die afbreuk doen aan de leesbaarheid.¹ Deze onoverzichtelijkheid is temeer bezwaarlijk nu de terugmeldingsverplichting een van de pijlers is waarop de betrouwbaarheid en actualiteit van de authentieke gegevens rust. Deze regeling moet voor bestuursorganen derhalve niet onnodig ingewikkeld zijn.

De Raad realiseert zich dat tegen het volledig «uitschrijven» van procedures als bezwaar kan worden ingebracht dat daarbij ongewild verschillen kunnen optreden of bij een latere wijziging verzuimd wordt de consequenties voor de andere regeling door te voeren.

Gezien de beperkte omvang van de regeling weegt dit risico echter minder zwaar dan het voordeel van een grotere leesbaarheid voor de gebruikers. Daarom geeft de Raad in dit geval in overweging, uit te gaan van het hiervoor aangegeven onderscheid (gegevens in de basisregistratie topografie dan wel in de basisregistratie kadaster) en voor beide soorten gegevens de terugmeldingsprocedure apart uit te werken. Bestuursorganen die overwegen een terugmelding te doen, kunnen dan, naar gelang deze melding de ene of de andere soort gegevens betreft, direct de juiste procedure aflezen. De Raad adviseert de regeling aan te passen in deze zin.

b. In het derde lid van artikel 7m wordt geregeld hoe moet worden gehandeld indien de melding betrekking heeft op een authentiek gegeven dat is overge-

¹ Zo is de procedure voor de terugmelding op grond van artikel 7m, eerste lid, aanhef en onder b, te vinden in artikel 7n, vijfde lid.

nomen uit een andere basisregistratie. In dat geval moet de Dienst de melding onverwijld doorzenden naar de beheerder van die andere basisregistratie. Indien hij vervolgens niet binnen 24 uur bericht krijgt van die beheerder, is de Dienst gerechtigd bij dat gegeven de aantekening «in onderzoek» te plaatsen. De Raad onderkent dat in het systeem van basisregistraties, waarbij steeds één beheerder primair verantwoordelijk is, de laatstgenoemde leidend moet zijn met betrekking tot wijziging van «zijn» gegevens. In dit geval is de Dienst dus volgend.

Deze regeling laat echter vragen open. Niet wordt geregeld waardoor de Dienst zich moet laten leiden bij het besluit zelf de aantekening «in onderzoek» te plaatsen, en wat de Dienst moet doen wanneer die andere beheerder wel – al dan niet binnen 24 uur – reageert.

De Raad adviseert de regeling en de toelichting aan te vullen.

c. Op grond van artikel 7n, vierde lid, moet de aantekening «in onderzoek», die bij het gegeven moet worden geplaatst onder meer na een terugmelding door een bestuursorgaan of een verzoek van een belanghebbende tot herstel, weer verwijderd worden tegelijk met de verwerking van de wijziging of met de beslissing het betreffende gegeven niet te wijzigen.

Indien tegen dit besluit bezwaar wordt ingesteld dient de aantekening «in onderzoek» weer te worden aangebracht (artikel 7o, eerste lid).

Het gevolg van deze regeling kan zijn dat een gegeven, in de periode tussen het besluit in primo en het moment waarop bezwaar wordt gemaakt, niet worden gezien van de aantekening «in onderzoek», terwijl daartegen nog wel bezwaar mogelijk is. Hoewel deze periode beperkt is (niet langer dan de bezwaartermijn van in de regel zes weken), kan dit in voorkomend geval het nadeel hebben dat degene die het gegeven raadpleegt niet attent wordt gemaakt op het niet onherroepelijk zijn van het gegeven. Opmerkelijk is dat blijkens artikel 7o, derde lid, na het instellen van bezwaar, de aantekening «in onderzoek» wel blijft staan totdat op het bezwaar of beroep «onherroepelijk» is beslist; het hiervoor geschetste risico doet zich na het instellen van bezwaar dus niet meer voor. Consequent zou zijn om te bepalen dat de aantekening «in onderzoek» pas wordt verwijderd wanneer het besluit omtrent wijziging onherroepelijk is.

De Raad adviseert de regeling in deze zin aan te passen.

3a en 3b. Het advies van de Raad is gevolgd. De terugmeldingsprocedure voor zowel de basisregistratie kadaster als de basisregistratie topografie is thans voor beide registraties apart uitgewerkt. Het voorgestelde artikel 7n bevat de terugmeldingsprocedure voor gegevens in de basisregistratie kadaster, terwijl het voorgestelde artikel 7o die procedure bevat voor gegevens in de basisregistratie topografie. Het voorgestelde artikel 7m van de Kadasterwet heeft nu betrekking op de terugmeldingsprocedure voor gegevens die zijn overgenomen uit andere basisregistraties. De bepaling dat de Dienst een dergelijk gegeven in onderzoek plaatst indien de Dienst van de beheerder van die andere basisregistratie niet binnen 24 uur bericht heeft ontvangen omtrent de plaatsing van dat gegeven in onderzoek, is daarbij geschrapt. Een overweging hiervoor is dat, zoals ook de Raad signaleert, in het systeem van basisregistraties, waarbij steeds één beheerder primair verantwoordelijk is, de laatstgenoemde leidend moet zijn met betrekking tot de wijziging van «zijn» gegevens. De Dienst dient in zo'n geval volgend te zijn. Voorts is met schrapping van die bepaling geen sprake meer van de door de Raad gesignaleerde onduidelijkheid met betrekking tot de vraag waardoor de Dienst zich moet laten leiden bij het besluit zelf het gegeven in onderzoek te plaatsen en de vraag wat de Dienst moet doen wanneer die andere beheerder wel – al dan niet binnen 24 uur – reageert. Tenslotte wordt met schrapping van genoemde bepaling tegemoet gekomen aan de door de Raad onder punt 7 van zijn advies opgenomen aanbeveling het wetsvoorstel met betrekking tot de basisregistraties kadaster en topografie enerzijds en het wetsvoorstel met betrekking tot de basisregistraties voor ondernemingen en andere organisaties anderzijds waar mogelijk op elkaar af te stemmen en met elkaar in overeenstemming te brengen. De memorie van toelichting is aangepast overeenkomstig de hiervoor beschreven in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen.

3c. Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel op te nemen dat de aantekening dat een gegeven in onderzoek is wordt gehandhaafd zolang het

besluit tot wijziging van dat gegeven in verband met eventueel bezwaar en beroep nog niet onherroepelijk is geworden, is niet gevolgd. Het oorspronkelijk voorgestelde artikel blijft derhalve gehandhaafd: indien het besluit inhoudt dat het betreffende authentieke gegeven wordt gewijzigd, neemt het Kadaster op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 7n van de Kadasterwet dat gewijzigde gegeven op in de basisregistratie kadaster en verwijdert het foutieve gegeven en de aantekening «in onderzoek». De redenen om het advies van de Raad niet te volgen zijn de volgende.

In de eerste plaats sluit het voorgestelde artikel 7n, derde lid, aan bij de huidige systematiek van de Kadasterwet: ook nieuwe gegevens worden in de kadastrale registratie opgenomen, terwijl er nog bezwaar mogelijk is van een rechthebbende tegen de kennisgeving, zonder dat de aantekening «in onderzoek» wordt geplaatst. Evenzeer worden gegevens direct opgenomen in de kadastrale registratie in geval van ambtshalve correctie op verzoek, of in het kader van de bijwerking van de kadastrale registratie, zonder dat de aantekening «in onderzoek» wordt geplaatst. Overnemen van het advies van de Raad zou derhalve tot gevolg hebben dat voor gelijksoortige situaties verschillende procedures zouden gaan gelden.

In de tweede plaats zou het overnemen van het advies van de Raad leiden tot ongewenste gevolgen voor het rechtsverkeer. Zolang de aantekening «in onderzoek» vermeld staat bij een authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster, is er onduidelijkheid in het rechtsverkeer. Zo kan een notaris, gelet op zijn aansprakelijkheid, terughoudend zijn om mee te werken aan de overdracht van een onroerende zaak. Ook kan een bank huiverachtig zijn een hypotheek te verstrekken ten aanzien van die onroerende zaak. Het rechtsverkeer is derhalve gebaat bij een zo kort mogelijke duur van de aantekening «in onderzoek», en niet bij een handhaving van die aantekening gedurende de bezwarentermijn van zes weken.

De aantekening «in onderzoek» wordt wel geplaatst indien daadwerkelijk een bezwaarschrift wordt ingediend tegen de beslissing van het Kadaster omtrent de wijziging van het betreffende authentieke gegeven in de basisregistratie kadaster, of beroep tegen de beslissing op het bezwaarschrift wordt ingesteld.

4. Rechtsbescherming

In het wetsvoorstel wordt voorzien in een bestuursrechtelijke rechtsgang ten aanzien van de beschikkingen die door de Dienst worden genomen omtrent wijziging van een gegeven in de basisregistratie kadaster.

Het gaat daarbij voornamelijk om beslissingen naar aanleiding van een terugmelding door bestuursorganen (artikel 7m) en verzoeken tot herstel door een belanghebbende (artikel 7q). In artikel 7n, tweede lid, worden deze beslissingen aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Naast deze besluiten bevat de geldende Kadasterwet andere beslissingen, bijvoorbeeld omtrent het bijwerken van de kadastrale registratie en de registratie voor schepen en voor luchtvaartuigen of naar aanleiding van verzoeken tot herstel van een mislag die het kadaster bij het bijwerken heeft begaan.

Tegen deze beslissingen, die in dit voorstel worden gehandhaafd, kan onder de geldende wet een bezwaarschrift worden ingesteld, waarna tegen de beslissing op bezwaar een verzoekschrift kan worden gericht tot de civiele kamer van de Rechtbank.

Thans wordt voorgesteld om ook ten aanzien van laatstgenoemde besluiten de geschetste beroepsgang te vervangen door de rechtsgang bij de bestuursrechter.

De Raad acht dit op zichzelf een juiste keuze, die de overzichtelijkheid bevordert en voorkomt dat soortgelijke beslissingen, genomen op grond van dezelfde wet, aan verschillende rechters worden voorgelegd.

Dat neemt niet weg dat deze verandering van rechtsgang verschillende gevolgen heeft voor de procedure.

Zo is de regeling van de relatieve competentie bij de bestuursrechter anders geregeld dan bij de burgerlijke rechter. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is in de regel de rechtbank binnen het rechtsgebied waar de indiener van het beroep zijn woonplaats heeft bevoegd.¹ Op grond van de geldende Kadasterwet is bevoegd de rechter binnen wiens rechtsgebied de onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen.²

¹ Artikel 8:7, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

² Artikel 56c, eerste lid, Kadasterwet, dat wordt geschrapt (artikel I, onderdeel T).

Een ander voorbeeld is het hoger beroep. Indien niet uitdrukkelijk uitgesloten, staat tegen de beslissing van de rechtbank, genomen op grond van de Algemene wet bestuursrecht, hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹, waar voor besluiten op grond van de geldende Kadasterwet geen hoger beroep open staat.²

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre deze en andere gevolgen zijn overwogen. De Raad merkt in dit verband op dat het gewenst voorkomt om, gezien de aard van de gegevens, voor wat betreft de relatieve competentie van de bestuursrechter te blijven aanknopen bij de plaats waar het onroerend goed is gelegen.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting hieraan aandacht te besteden en het wetsvoorstel zonodig aan te passen.

4. Het advies van de Raad is gevolgd. In artikel 7w is een bepaling omtrent de relatieve competentie in de door de Raad voorgestelde zin opgenomen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld. Voorts is de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over het niet opnemen van een regeling die in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een beslissing van de rechtbank uitsluit.

5. Delegatie

a. Op grond van artikel 7g, eerste lid, kunnen in een basisregistratie (kadaster of topografie) naast de gegevens die op grond van de Kadasterwet als authentiek worden aangewezen, andere bij algemene maatregel van bestuur als authentiek aan te wijzen gegevens worden opgenomen.

Op grond van het tweede lid van dat artikel kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat in een registratie authentieke gegevens uit andere basisregistraties (dan kadaster of topografie) kunnen worden opgenomen of andere (niet authentieke) gegevens worden toegevoegd aan de in die registratie opgenomen gegevens.

Voor de hiervoor genoemde bevoegdheden geldt dat zij alleen kunnen worden uitgeoefend «voorzover dat noodzakelijk is voor het toereikend functioneren (...) van de (betreffende) registratie».

Laatstgenoemd criterium roept vragen op. Het komt noch in de huidige Kadasterwet, noch in een andere daarmee samenhangende wettelijke regeling voor.

In de memorie van toelichting wordt niet uitgelegd wat hiermee wordt bedoeld.

De Raad merkt op dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. Daarom is de Raad van oordeel dat, mede gezien de rechtsgevolgen die aan de kwalificatie authentiek zijn verbonden, voor delegatie hiervan als voorgesteld in het eerste lid een duidelijk criterium vereist is.

In het tweede lid, waarin bevoegdheden aan de minister worden gedelegeerd, gaat het – zoals hiervoor aangegeven – weliswaar niet over de aanwijzing als authentiek gegeven. De Raad merkt hierover echter op dat het gebruik van een ministeriële regeling beperkt dient te worden tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Als gevolg van de vaagheid van het hiervoor genoemde criterium is niet duidelijk of van een van deze gevallen sprake is. Indien dit niet het geval is dient deze regeling, indien al noodzakelijk, ook bij algemene maatregel van bestuur plaats te vinden.

De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen en de tekst in de aangegeven zin aan te passen.

b. Een bijzonder geval betreft artikel XX, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling met het oog op een goede invoering van het wetsvoorstel zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde bij en krachtens het wetsvoorstel. Uit de bevoegdheid om van de gehele wet af te wijken kan worden afgeleid dat het hier om meer kan gaan dan voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of waarbij grote spoed is geboden.³

Ervan uitgaande dat het nodig is om met het oog op invoerings- of andere problemen, die zich in de eerste periode na de invoering kunnen voordoen,

¹ Artikel 37 Wet op de Raad van State iuncto afdeling 8.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

² Op grond van artikel 56d, vierde lid, is hoger beroep uitgesloten van de uitspraken van de burgerlijke rechter.

³ Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

afwijking van de wet mogelijk te maken, dient deze mogelijkheid beperkt te zijn in tijd en dient deze voorziening bij algemene maatregel van bestuur te worden getroffen, waarbij de onderwerpen voorzover mogelijk worden aangeduid.

De Raad adviseert de bepaling in deze zin aan te passen.

5a. Het advies van de Raad is gevolgd. Het in het voorgestelde artikel 7g, eerste en tweede lid, aanvankelijk opgenomen criterium is geschrapt en vervangen door een concreter en een beter op de thans gangbare praktijk aansluitend criterium. Daarbij wordt in het tweede lid, overeenkomstig het advies van de Raad, afgezien van het bij ministeriële regeling aanwijzen van in een of beide registraties op te nemen authentieke gegevens uit andere basisregistraties, of op te nemen andere gegevens. Voorgesteld wordt thans het aanwijzen van dergelijke gegevens bij algemene maatregel van bestuur te laten plaatsvinden. Een uitzondering wordt gemaakt voor het aanwijzen van gegevens waarbij spoed is geboden. Dergelijke aanwijzingen kunnen bij ministeriële regeling plaatsvinden, maar die regeling dient wel zo spoedig mogelijk te worden gevolgd door een algemene maatregel van bestuur waarvan het ontwerp binnen een jaar na inwerkingtreding van die regeling ter advisering moet worden voorgelegd aan de Raad van State.

5b. Het advies van de Raad is gevolgd. Het voorgestelde artikel is aangepast in die zin dat, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad, het uitgangspunt thans is dat de in dat artikel genoemde voorzieningen bij algemene maatregel van bestuur worden getroffen. Voorts is, conform het advies van de Raad, de mogelijkheid tot afwijking beperkt in de tijd en zijn de onderwerpen aangeduid.

6. Bestuurlijk overleg

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werkzaamheden van andere overheden met betrekking tot het gebruik van gegevens. Genoemd kunnen worden het verplicht gebruik van authentieke gegevens (artikel 7k) en de verplichting tot terugmelding (artikel 7m).

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of aan de andere betrokken overheden – in het bijzonder de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen – advies is gevraagd, dan wel of deze overheden op andere wijze bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn betrokken en welke inbreng daarbij is geleverd.

Hoewel het hier niet gaat om voorstellen als bedoeld in artikel 112 Provinciewet en artikel 114 Gemeentewet, diende het Rijk volgens de Code Interbestuurlijke Verhoudingen het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wel bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel te betrekken.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de adviezen van de genoemde overheden.

6. Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting is aandacht geschonken aan de betrokkenheid van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

7. Handelsregisterwet

De Raad merkt op dat tussen de voorstellen met betrekking tot de basisregistraties voor ondernemingen en andere organisaties¹ enerzijds en de basisregistraties kadaster en topografie anderzijds redactionele en inhoudelijke verschillen bestaan, waarvoor niet altijd voldoende reden lijkt te bestaan. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de bepalingen met betrekking tot de eenmalige verstrekking, de terugmeldingsregeling en de delegatiebepalingen.

De Raad beveelt aan de wetsvoorstellen waar mogelijk op elkaar af te stemmen en in overeenstemming te brengen met elkaar.

7. Het advies van de Raad is gevolgd. In januari en februari van dit jaar heeft overleg plaatsgevonden om de wetsvoorstellen voor de basisregistraties kadaster en topografie, het basisregister van ondernemingen en andere

¹ Voorstel van wet houdende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en andere overheidsorganisaties (Handelsregisterwet 200.), dat in september voor advies aan de Raad is voorgelegd.

organisaties en de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waar mogelijk op elkaar af te stemmen en in overeenstemming te brengen met elkaar. Waar mogelijk is geharmoniseerd ten aanzien van de begripsomschrijvingen, de bepalingen met betrekking tot de eenmalige gegevensverstrekking, het verplicht gebruik, de terugmeldingsregeling en de delegatiebepalingen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Alle redactionele kanttekeningen zijn gevolgd.

9. Behalve aanpassingen als gevolg van het advies van de Raad van State zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting nog enkele aanpassingen van redactionele aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. C. K. W. Bartel*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.05.0451/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft. De artikelen verwijzen naar de nieuw voorgestelde artikelen van de Kadasterwet.

- In artikel 1 de twee gehanteerde systemen (lettering en alfabetische volgorde) vervangen door één systeem, bij voorkeur de alfabetische volgorde.
- In artikel 1, eerste lid, onderdeel d, de omschrijving van authentiek gegeven vervangen door: in een basisregistratie opgenomen gegeven dat bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt of ten aanzien waarvan bij of krachtens de wet is bepaald dat dat gegeven zonder nader onderzoek door een bestuursorgaan worden gebruikt bij de uitoefening van publiekrechtelijke taken.
- In artikel 1, eerste lid, onderdeel e, de omschrijving van basisregistratie vervangen door: verzameling gegevens waarvan bij wet is bepaald dat deze een basisregistratie vormt.
- In artikel 7f, eerste lid, de tweede volzin schrappen.
- In artikel 7f, tweede en derde lid, «In de» vervangen door «De in de» en «als bedoeld» vervangen door: bedoeld.
- In artikel 7h, tweede lid, «authentieke gegevens krachtens deze wet» vervangen door: gegevens die authentiek zijn ingevolge deze wet.
- In artikel 7i, eerste lid, «met betrekking tot» vervangen door: voor.
- In artikel 7l tot uitdrukking brengen dat het artikel ook betrekking heeft op rechtspersonen, zulks in overeenstemming met de memorie van toelichting.
- In artikel 7m, derde lid, «is (...) gerechtigd» vervangen door «is (...) bevoegd» of door: kan.
- In artikel 7m, vierde en vijfde lid, «beslissing tot wijziging» vervangen door: beslissing over wijziging.
- In artikel 7r, eerste lid, de verwijzing naar artikel 7f en 7g vervangen door verwijzing naar de daar genoemde bepalingen; vgl. Ar 78, tweede lid.
- In artikel 7s «wordt voorbehouden» vervangen door: is voorbehouden.