

Vergaderjaar 2012–2013

33 527

Regels omtrent de basisregistratie grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 september 2012 en het nader rapport d.d. 22 januari 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2012, no.12.001709, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de basisregistratie grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat de grondslag voor de basisregistratie grootschalige topografie (BGT) en de taaktoedeling en randvoorwaarden inzake het beheer van deze basisregistratie. Verschillende organen en organisaties, zogeheten «bronhouders», leveren de topografische gegevens die gezamenlijk de BGT vormen. De BGT wordt beheerd door de Dienst voor het kadaster en de openbare registers.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de noodzaak van de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner, de wenselijkheid van een bevoegdheid tot indeplaatsstelling in geval van ministers en de noodzakelijke frequentie van het voorgescreven onderzoek naar de uitvoering van wettelijke verplichtingen door de bronhouders. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2012, nr. 12.001709, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

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

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 september 2012, nr. W14.12.0258/IV, bied ik U hierbij aan.

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

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna aan te duiden als: de Afdeling).

1. Bevoegdheid tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner

Het voorstel bepaalt dat personen die door de bronhouder of een daartoe op grond van een wettelijk voorschrift bevoegde functionaris van de bronhouder zijn belast met het verzamelen en geometrisch vastleggen van geografische gegevens ten behoeve van de uitvoering van de voorgestelde wet, bevoegd zijn met medeneming van de benodigde apparatuur en andere hulpmiddelen elke plaats te betreden, onverminderd artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden, en daar waarnemingen of metingen te verrichten, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak.²

De toelichting spreekt over de noodzaak om (privé)terreinen te betreden en niet over de noodzaak tot het binnentreden van woningen. Daarmee zijn de toegekende bevoegdheid en de toelichting niet met elkaar in overeenstemming. Niet duidelijk is waarom het voor de uitvoering van metingen ten behoeve van de BGT noodzakelijk is om woningen binnen te treden. Daarnaast rijst de vraag of de specifieke informatie die kan worden verkregen door het binnentreden van woningen niet reeds kan worden verkregen door het raadplegen van de basisregistratie gebouwen.³ Voorts is niet duidelijk waarom alle bronhouders personen zouden moeten kunnen aanwijzen die deze bevoegdheid uitoefenen. Verschillende bronhouders, zoals de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, lijken immers geen gegevens te verzamelen die betrekking hebben op woningen.

Ten principale merkt de Afdeling op dat de bevoegdheid meebrengt mee dat betreffende personen woningen kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Een dergelijk binnentreden vormt een inbreuk op het huisrecht zoals beschermd in artikel 8 van het EVRM en artikel 12 van de Grondwet. Daarom moet helder zijn of de voorgestelde bevoegdheid als zodanig voldoet aan de vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit.

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van deze bevoegdheid te motiveren en de toedeling van deze bevoegdheid te beperken.

1. Bevoegdheid tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner

Het is inderdaad niet noodzakelijk om voor het verzamelen van geografische gegevens ten behoeve van de basisregistratie grootschalige topografie woningen binnen te treden. De geografische gegevens over panden zullen worden overgenomen uit de basisregistratie gebouwen. Het binnentreden van woningen is derhalve uitgezonderd van de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen.

² Artikel 6, eerste lid.

³ Artikel 9, eerste lid.

2. Bevoegdheid tot indeplaatsstelling in geval van ministers

Het voorstel bepaalt dat indien een bronhouder, niet zijnde burgemeester en wethouders van de gemeente, gedeputeerde staten van de provincie of het dagelijks bestuur van het waterschap, een bij of krachtens het voorstel gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, dan wel een bij of krachtens het voorstel gevorderde handeling niet naar behoren verricht, de Minister van Infrastructuur en Milieu daarin kan voorzien ten laste van de bronhouder.⁴

De bevoegdheid tot indeplaatsstelling wordt gehanteerd in het kader van het interbestuurlijk toezicht of het uitvoeringstoezicht.⁵ De Afdeling merkt op dat ingevolge het voorstel ook de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Defensie bronhouder zijn.⁶

Tussen de ministers onderling is er evenwel geen sprake van een dergelijke toezichtrelatie, zodat een bevoegdheid tot indeplaatsstelling in die verhouding niet op zijn plaats is.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

2. Bevoegdheid tot indeplaatsstelling in geval van ministers

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de bevoegdheid tot indeplaatsstelling geschrapt voor zover dit betrekking heeft op de Minister van Economische Zaken en de Minister van Defensie.

3. Frequentie van onderzoek naar de uitvoering van de wettelijke verplichtingen

Ingevolge het voorstel wordt de bronhouder verplicht eens per jaar een onderzoek te houden naar de uitvoering van de voor hem krachtens het voorstel geldende verplichtingen.⁷ De bronhouder dient de Minister van Infrastructuur en Milieu een afschrift van de resultaten van het onderzoek te sturen, waarna deze door hem openbaar worden gemaakt. Het is onduidelijk waarom het noodzakelijk is voor te schrijven dat ieder jaar een zelfcontrole plaatsvindt waarvan de resultaten naar de Minister worden gezonden. De bronhouders zijn instanties die, aldus de toelichting, vanwege hun beheertaken zelf het meeste baat hebben bij (gebruik van) gegevens over dat object. In die omstandigheid lijkt het niet noodzakelijk een jaarlijkse zelfevaluatie op te leggen.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen waar het gaat om de noodzaak van de voorgestelde frequentie van de zelfcontrole, en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Frequentie van onderzoek naar de uitvoering van de wettelijke verplichtingen

Het feit dat de bronhouders die de topografische gegevens over een object bijhouden, zelf het meeste baat hebben bij het gebruik van die gegevens, leidt niet automatisch tot een foutloos topografisch bestand. In de huidige situatie kan het feit dat de inwinner van de gegevens tevens de voornaamste gebruiker is, er juist toe leiden dat «eigen afwijkingen» in

⁴ Artikel 32, eerste lid.

⁵ Interbestuurlijk toezicht wordt wel gedefinieerd als het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbeheerting van de lagere door de hogere overheden. Van uitvoeringstoezicht is sprake indien het toezicht betrekking heeft op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Zie bijvoorbeeld de MvT bij de Wet revitalisering generiek toezicht, Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 2.

⁶ Artikel 10, eerste lid, aanhef en onderdeel e en f.

⁷ Artikel 31, eerste lid.

stand kunnen blijven, nu de gebruiker zelf van de afwijking op de hoogte is en daar bij het raadplegen van het bestand rekening mee kan houden. Gebruikers van de basisregistratie grootschalige topografie moeten kunnen vertrouwen op de juistheid van de topografische kaart. Een jaarlijkse zelfcontrole door de bronhouders, waarvan de resultaten openbaar worden gemaakt, kan daaraan bijdragen. Hiermee zijn reeds positieve ervaringen opgedaan in het kader van de basisregistraties kadaster en topografie, waarvoor eveneens een jaarlijkse verplichting tot zelfcontrole bestaat door de Dienst van het Kadaster. Bij een zodanige zelfcontrole blijken regelmatig kleine onjuistheden aan het licht te komen, hetgeen het nut van een regelmatige zelfcontrole bewijst. De argumentatie in de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Overigens zullen geen zware eisen worden gesteld aan de zelfcontrole.

4. Redactionele kanttekeningen

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

4. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven, met dien verstande dat de verwijzing naar «artikel 7, eerste lid, onderdeel k» is vervangen door «artikel 7, tweede lid, onderdeel n».

5. (Overige) wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren en nog een wijziging aan te brengen ten aanzien van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen tot overleg. In de artikelleden die het overleg tussen de bij de basisregistratie grootschalige topografie betrokken partijen regelen, is de betrokkenheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu als beleidsverantwoordelijk minister beter voor het voetlicht gebracht. Voorts zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enkele aanpassingen gemaakt van redactionele aard.

De Afdeling advisering van 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 vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.12.0258/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 6 het zinsdeel «of een daartoe op grond van een wettelijk voorschrift bevoegde functionaris van de bronhouder» schrappen.
- Artikel 7, derde lid, vervangen door: 3. De basisregistratie grootschalige topografie bevat ten aanzien van elk geografisch object een identificerend objectnummer, beschrijvende, geometrische, cartografische en temporele kenmerken alsmede meta-kenmerken overeenkomstig de daarvoor in de catalogus gestelde regels.
- In artikel 10, tweede lid, «artikel 7, eerste lid, onderdeel k» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel n.