

28 218

Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING¹

Vastgesteld 1 juli 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

ALGEMEEN

De leden van de **CDA**-fractie hadden met waardering kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Niettemin hadden zij een aantal vragen en opmerkingen die enkele kernpunten in het wetsvoorstel raken. In de eerste plaats hadden de leden hier aan het woord begrip voor de keuze de wet het karakter van een raamwet te geven. De geleidelijke uitbouw van de reikwijdte leek ook hen een verstandige aanpak. Niettemin zagen zij er toch een bezwaar in, dat tot in lengte van jaren – ook als de uitbouw van de reikwijdte heeft plaatsgehad en de ervaringen uit het verleden zijn verdisconteerd in de algemene maatregelen van bestuur en eventuele ministeriële beschikkingen – dit bouwwerk van gedelegeerde regelgeving in die vorm zou blijven bestaan. Zij zouden zich dan ook kunnen voorstellen, dat over vijf jaar de werking van de wet wordt geëvalueerd met enerzijds het doel te bezien of de wet aan de verwachtingen heeft beantwoord (waarover deze leden overigens weinig twijfel hebben) en anderzijds om te bezien of niet de in de AMvB's neergelegde regels in de wet kunnen worden opgenomen, respectievelijk in ministeriële beschikkingen neergelegde regels in de wet of in een AMvB kunnen worden neergelegd. Zijn de bewindslieden bereid zo'n evaluatie toe te zeggen? In de memorie van toelichting (blz. 2) valt te lezen: *«Dit geldt ook voor privaatrechtelijke beperkingen die voortvloeien uit een beperkingenbesluit (denk bijvoorbeeld aan een besluit van de Gemeenteraad om een erfdiensbaarheid te vestigen).»* Zagen de leden van de CDA-fractie het goed, dat een dergelijk besluit per definitie geen beperkingenbesluit is in de zin van artikel 1, sub b van de wet?

¹ Samenstelling: Baarda (CDA), Werner (CDA) (plv. voorzitter), De Beer (VVD) (voorzitter), Bierman (OSF), Hessing (D66), De Jager (VVD), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Castricum (PvdA), Swenker (VVD), Van Bruchem (ChristenUnie), Van der Lans (GL)

De leden van de **VVD**-fractie konden instemmen met het wetsvoorstel. Wel vroegen deze leden waarom een procedureel onderscheid wordt gemaakt tussen beperkingen opgelegd door gemeenten en beperkingen opgelegd door alle andere overheden. Voor de eerste groep wordt immers

een apart register in het leven geroepen terwijl voor de tweede groep geldt dat die rechtstreeks worden opgenomen in de openbare registers. Waarom geschiedt dit laatste ook niet voor de gemeentelijke beperkingenbesluiten?

De leden van de fractie van de **PvdA**-fractie onderschreven de bedoeling die ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsvoorstel: een openbaar, goed toegankelijk register van brondocumenten betrekking hebbende op onroerende zaken. Naar het oordeel van deze leden is het van belang de verwachtingen in beeld te brengen, die als gevolg van deze wet kunnen ontstaan.

Beoogt deze wet een bijdrage te leveren aan een completer en actueler beeld van de geldende publiekrechtelijke beperkingen (blz. 6 MvT), of beoogt deze wet een compleet en actueel beeld te bewerkstelligen, zo vroegen deze leden. De suggestie zou gewekt kunnen worden dat het gaat om een compleet en actueel beeld en het is de vraag of die verwachting waargemaakt kan worden. Als het gaat om een verbetering van de bestaande praktijken, en dus niet om het complete beeld, dan is het de vraag of het terecht is dat de aansprakelijkheid, zoals geregeld in art. 13 wel zo strikt geformuleerd kan worden, zo meenden de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de fractie van de **ChristenUnie** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij zagen het belang van een verbeterde informatievoorziening rond publiekrechtelijke beperkingen als in het wetsvoorstel voorzien in. Niettemin had het voorstel ook de leden van genoemde fracties aanleiding gegeven de regering een aantal vragen voor te leggen.

INHOUD WETSVORSTEL

De leden van de **CDA**-fractie hadden in de tweede plaats twijfel over de beslissing om de registratie van gemeentelijke beperkingenbesluiten bij de gemeenten onder te brengen en niet bij het kadaster. Het lijkt zeker praktisch om het beperkingenregister (met alle daarmee verbonden documentatie) bij de gemeente te laten, doch de doorgaans als eerste geraadpleegde registratie had toch ook ondergebracht kunnen worden bij het kadaster, dat voor het rechtsverkeer met betrekking tot onroerend goed nu eenmaal een uiterst deskundig en goed georganiseerd, gemakkelijk toegankelijk systeem van inschrijvingen kent. De leden van de CDA-fractie wezen in dit verband op enkele aspecten die ook in materiële zin daarvoor pleiten.

In de eerste plaats vallen grenzen tussen kadastrale percelen niet samen met gemeentegrenzen, zo constateerden deze leden. Denkbaar is dus, dat er met betrekking tot een deel van een perceel door een gemeente een beperkingenbesluit wordt genomen, terwijl het andere deel van het onroerend goed daar buiten valt. Ook is het denkbaar, dat dergelijke beperkingenbesluiten met elkaar conflicterend zijn of juist de werking van elkaar versterken in hun consequenties voor een eigenaar of gebruiker van een dergelijk in twee gemeenten gelegen perceel. Indien de registratie van ook gemeentelijke beperkingenbesluiten in een kadastrale registratie wordt vermeld, worden deze situaties direct helder.

In de tweede plaats voorkomt onderbrenging bij het kadaster dat er fouten worden gemaakt bij de raadpleging. Indien bijvoorbeeld niet aanstonds duidelijk is, dat een perceel feitelijk gelegen is in twee gemeenten, zou een burger, maar ook een notaris, uit de registratie van de ene gemeente kunnen afleiden dat er geen beperkingenbesluit is ingeschreven betreffende een onroerend goed, terwijl op het deel dat in de andere gemeente

ligt wel een beperkingenbesluit van toepassing zou kunnen zijn. Weliswaar zal in bestaande akten gesproken worden over een onroerend goed, bestaande uit (delen) van twee kadastrale percelen met vermelding van twee verschillende kadastrale gemeenten, maar zeker voor een juridisch niet geschoolde raadpleger van de gemeentelijke beperkingenregistratie zou toch te gemakkelijk ten onrechte de conclusie kunnen worden getrokken, dat voor het gehele perceel er geen sprake is van een relevante beperking. Bij wijziging van gemeentegrenzen zou bovendien de aanduiding van een kadastrale gemeente geen indicatie meer hoeven te zijn voor het antwoord op de vraag of een perceel niet toch in twee gemeenten is gelegen.

In de derde plaats is het niet ondenkbaar, dat een beperkingenbesluit van een gemeente materieel strijdt met een beperkingenbesluit van een andere instantie. Te denken valt, zo vervolgden deze leden, bijvoorbeeld aan een besluit uit hoofde van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, terwijl uit andere hoofde de Provincie overgaat tot onteigening (bijvoorbeeld in verband met de aanleg van een provinciale weg).

De bewindslieden zouden in dit verband kunnen wijzen op het voornemen om de bestanden van gemeente en kadaster te koppelen en ook een zodanige on-line-verbinding mogelijk te maken, dat vanuit de gemeente inzicht kan worden verkregen in de registers van het kadaster en omgekeerd vanuit het kadaster inzage kan worden genomen in de registratie van de gemeenten, maar dan nog is het de vraag of de één-loketgedachte niet met zich meebrengt, dat de meest ervaren instantie die ook blijk heeft gegeven van een zeer adequate dienstverlening, te weten het kadaster, belast zou moeten worden met ook de registratie van het gemeentelijke beperkingenbesluiten. Nogmaals: het register blijft dan bij de gemeente berusten.

Dit heeft nog een ander voordeel, aldus de leden van de CDA-fractie. Gemeenten hoeven een genomen beperkingenbesluit pas binnen vier dagen na bekendmaking in te schrijven. Wat nu als een burger bij de gemeente komt om zelf inzage te nemen in registratie en register en de ambtenaar die hem te woord staat weet van een genomen, maar nog niet bekend gemaakt beperkingenbesluit en verzuimt die burger daar op te wijzen? Wat zou in de visie van de minister van Justitie de situatie zijn, indien het beperkingenbesluit al wel bekend was gemaakt? Is de gemeente dan aansprakelijk wegens onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW? Wat indien een medewerker van een notaris kantoor een uittreksel haalt bij de gemeente waaruit blijkt, dat er geen beperkingenbesluiten zijn geregistreerd, terwijl die ambtenaar daar al wel van wist? Hoe beoordeelt de minister de situatie, dat de ambtenaar wel een opmerking maakt over een volgens hem genomen beperkingenbesluit dat nog bekend gemaakt en geregistreerd moet worden? Is die wetenschap dan toe te schrijven aan de notaris en indien die notariële medewerker de notaris daadwerkelijk informeert, moet de notaris daar dan gevolgen aan verbinden? Hoe ligt het voorts, indien er weliswaar nog geen bekendmaking van het beperkingenbesluit heeft plaatsgehad, maar de notaris al wel weet heeft van besluitvorming die zal leiden tot een beperkingenbesluit; heeft hij dan een waarschuwingsplicht tegenover zijn opdrachtgevers?

Deze afgrenzingsvragen zullen zich niet of in veel mindere mate voordoen, indien met betrekking tot de registratie en de raadpleging daarvan een systeem wordt gevolgd dat ook geldt voor privaatrechtelijke rechtsfeiten. Daarvoor geldt immers, dat een relevant stuk (bijvoorbeeld een procesverbaal van beslaglegging) wordt aangeboden aan het kadaster. De werkwijze bij het kadaster garandeert, dat die inschrijving tenminste de volgende dag in de registratie zichtbaar is, zodat de notaris op het moment dat met betrekking tot een onroerend goed een koopakte of bijvoorbeeld een hypotheekverlening wordt ingeschreven er zeker van is,

dat er tussen het moment van transport van de akte en uitvoering geven in de vorm van bijvoorbeeld uitbetaling van de koopprijs of van de hypotheeksom, geen rechtsfeiten zijn ingeschreven die van invloed zijn op de rechtspositie van de koper, respectievelijk de hypotheeknemer. Een verdergaande onderzoeksplicht heeft de notaris niet en het is voor de rechtspraktijk van het notariaat van belang deze grens ook scherp aan te houden. Door ook de gemeentelijke registratie onder te brengen bij het kadaster, zou daarop het systeem van aanbidding van stukken en recherche door de notaris van toepassing zijn, waardoor er geen grijs gebied ontstaat met betrekking tot de vraag wat van de notaris verwacht mag worden.

Voorts wezen de leden van de CDA-fractie nog op de opmerkingen die zijn gemaakt in het voorlopig verslag met betrekking tot het wetsvoorstel inzake titel 7.1 betreffende koop in het Burgerlijk Wetboek op stuknummer 23059, 178a. Met betrekking tot het recht vermeld op bladzijde 21 van de memorie van toelichting concludeerden de leden van de CDA-fractie vervolgens dat door verschil in kosten tussen de ene gemeente en de andere gemeente dus ook de hoogte van het recht per gemeente zal variëren. Zagen deze leden dat juist?

De leden van de **VVD**-fractie vonden het teleurstellend dat beperkingen opgelegd door de rijksoverheid, voorshands nog niet in het systeem worden opgenomen. Dit vermindert immers de waarde van het nieuwe zoekstelsel aanzienlijk. Zij vroegen de regering uiteen te zetten waarom dit zoveel moeilijker of kostbaarder is dan de registratie van beperkingen, opgelegd door alle andere overheden en bestuurslichamen. Kan de regering zeggen wanneer deze groep van publiekrechtelijke beperkingen wél zal worden opgenomen in de openbare registers?

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen vervolgens of het niet zo is dat er een evenwicht gevonden zal moeten worden tussen het recht van de burger in haar verschillende hoedanigheden als consument, als makelaar, als projectontwikkelaar etc., op informatie en de plicht van diezelfde burger zich te informeren over of zich betrokken te voelen bij het beleid en de beleidsvoornemens in algemene zin van overheden? Zo vroegen deze leden in hoeverre voorschriften in bestemmingsplannen, welstandsbeleid, milieubeleid of veiligheidsbeleid, die in algemene zin van toepassing zijn op alle percelen in een gemeente in het kader van de voorliggende wet geregistreerd moeten worden per perceel. In de voorlopige en indicatieve lijst van te registreren publiekrechtelijke beperkingen staan van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het voorbereidingsbesluit en het bestemmingsplan opgenomen. In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gesproken over de bestemmingsplannen. Op bladzijde 10 van de memorie van toelichting wordt de keuze voor het gemeentelijke beperkingenregister o.a. gelegitimeerd met een verwijzing naar de omvangrijke handelingen die het gevolg zijn van beperkingen die voortvloeien uit bestemmingsplannen en wijzigingen van bestemmingsplannen. Daaruit zou gelezen kunnen worden dat bestemmingsplannen integraal onderdeel zullen gaan uitmaken van het register. Is er enige informatie te verschaffen of in de pilots dit gegeven onderdeel van studie is geweest? De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de inschatting van de werkzaamheden die hiermede gemoeid zijn wel in overeenstemming zijn met het belang van de zaak. Misschien is met een voorbeeld te verduidelijken hoe dit in de praktijk gaat werken? Bestemmingsplannen zijn onderscheiden van aard, hoe zal de registratie van beperkingen plaatsvinden bij een globaal bestemmingsplan, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich af. Ook waren deze leden geïnteresseerd in de vraag naar de reikwijdte van voorgenomen plannen, zoals in structuurplannen en ontwerp-bestemmingsplannen neergelegd. Is

het de bedoeling dat ook deze planfiguren in de toekomst deel gaan uitmaken van het beperkingenregister?

De leden van de **SGP**- en **CU**-fracties hadden kennis genomen van artikel 2 van het wetsvoorstel, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de beperkingsbesluiten worden aangewezen waarop de wet van toepassing is. Zij waren van mening dat voorkomen dient te worden dat de administratieve lasten veroorzaakt door de aanwijzing van registratieplichtige besluiten onevenredig worden ten opzichte van de baten die dit oplevert voor overheid en samenleving. Bovendien zou, zo meenden deze leden, de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de registratieplicht voorafgaande aan die aanwijzing nauwkeurig tegen het licht moeten worden gehouden. In het wetsvoorstel wordt de aanwijzing van welke overheidsbesluiten registratie behoeven, overgelaten aan de Kroon dan wel aan de minister. Deze leden stelden de vraag waarom, bijvoorbeeld door middel van een in de wet opgenomen voorhangprocedure, niet de mogelijkheid is geschapen dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel kunnen geven over de vraag of het doel de middelen (aanwijzing) heiligt. Nu deze mogelijkheid niet in het voorstel is opgenomen, stelden deze leden de vraag welke (informele) procedure de regering zich voorstelt te volgen alvorens tot aanwijzing over te gaan. Ligt voorafgaand overleg met belanghebbende niet in de rede?

Deze leden merkten vervolgens op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 13) wordt gesteld dat uitgangspunt is dat uiteindelijk alle beperkende overheidsbesluiten zullen worden ingeschreven in de daartoe bestemde registers en daartoe zullen worden aangewezen. Om uitvoeringstechnische redenen – zo wordt gesteld – zullen evenwel beperkingsbesluiten die rechtstreeks voortvloeien uit algemeen verbindende voorschriften, zoals wetten en verordeningen, vooralsnog niet worden aangewezen. In de toelichting wordt gewezen op de enorme uitvoeringslasten die dit met zich zou brengen. Deze leden betwijfelden of de registratie van beperkingen die rechtstreeks voortvloeien uit algemeen verbindende voorschriften wel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarom stelden zij de vraag of niet afgezien zou moeten worden van bedoelde beperkingsbesluiten.

Het was deze leden bekend dat de gemeenten in het voortraject dat tot het wetsvoorstel heeft geleid, er sterk op aangedrongen hebben om bij wet te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders een gemeentebtenaar aanwijst als registrator van de gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingenadministratie. Zij legden de vraag voor wat de redenen zijn geweest om niet aan dit verzoek tegemoet te komen. Vanwege de waarborgfunctie van de wet ten opzichte van de burger zouden deze leden zich bedoelde mandaat/figuur hebben kunnen voorstellen, zonder dat hierbij gesproken zou kunnen worden van een ingrijpen in de gemeentelijke huishouding.

Deze leden hadden voorts begrepen dat over de financiering en over de verdeling van de invoeringskosten reeds in 1997 overeenstemming was bereikt en dat in 1999 een verdere afronding had plaatsgevonden. Aannemende dat de wet bijvoorbeeld op 1 januari 2005 effectief wordt, stelden deze leden de vraag of de aan de gemeenten toegezegde bedragen vanaf 1999 alsnog op basis van indexcijfers zullen worden aangepast.

Zagen zij het goed dan verplicht de wet het kadaster niet de gemeentelijke beperkingsgegevens op te vragen en in samenhang met de beperkingen van andere overheden aan de burger ter beschikking te stellen. Met name de door het kadaster aan de gemeenten te betalen vergoeding, waarover

reeds afspraken zouden zijn gemaakt, zou aanleiding kunnen zijn om gemeentelijke beperkingsgegevens alleen te verstrekken als de burger dat expliciet kenbaar maakt. Deze leden stelden de vraag of de regering deze veronderstelling van werkelijkheid ontbloot acht. In elk geval zouden zij willen weten of de regering het tot haar taak rekent te bevorderen dat het in samenhang verstrekken van alle door de overheid opgelegde publiekrechtelijke beperkingen aan de burger standaard wordt.

Deze leden hadden begrepen dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt gewerkt aan het stroomlijnen van basisgegevens binnen het openbaar bestuur, waarbij onder meer het voorkomen van dubbele bevraging van de burger alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsregistraties centraal staat. Is, zo vroegen deze leden, het gegeven juist dat door het ministerie verschillende authentieke registraties in het vooruitzicht zijn gesteld, waaronder die voor de adresgegevens. Is, zo vroegen deze leden voorts, het gegeven juist dat het met de registratie van adressen bij de verschillende overheden en zbo's slecht, althans zorgelijk is gesteld. Indien deze veronderstellingen juist zijn, is het dan in het licht van het zware aansprakelijkheidsregiem dat voor de opleggers van publiekrechtelijke beperkingen geldt én om misvattingen bij de burger te voorkomen niet wenselijk te achten dat het via een rechtstreekse dataverbinding ophalen van adresgegevens door het kadaster uit de gemeentelijke registraties pas ná invoering van de authentieke registratie voor adressen verplicht wordt gesteld.

Tenslotte merkten de leden van genoemde fracties op dat in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting wordt gesproken over het tijdelijk afzien van een beperkingenregister en beperkingenregistratie in het geval de gemeente technisch nog niet in staat is het haalsysteem in te voeren. Deze leden stelden de vraag of deze passage correct is. Is het immers niet zó, dat als een gemeente nog niet in staat is het haalsysteem in te voeren, zij tijdelijk de signaalgegevens op papier of diskette aan het kadaster moet leveren (brengsysteem) en dat alleen in dat geval – en dan nog slechts tijdelijk – mag worden afgezien van de beperkingenregistratie? Een beperkingenregister moet toch onder alle omstandigheden door de gemeenten worden gevoerd, omdat de burger op één plaats nadere informatie over gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen op eenvoudige wijze moet kunnen over krijgen? Is in het voortraject naar het wetsvoorstel niet een dergelijke afspraak gemaakt?

ARTIKELEN

Artikel 7, derde lid

Indien uit het in het register opgenomen stuk dat de beslissing in administratief beroep of de rechterlijke uitspraak inhoudt, niet blijkt van de datum van ontvangst, is er dan sprake van een vermoeden van te late inschrijving waaruit aansprakelijkheid van de gemeente volgt, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie. Op bladzijde 33 van de memorie van toelichting wordt gesproken over uitkomsten van proefnemingen die wellicht nog van invloed kunnen zijn op de termijn, te weten de termijn van vier dagen na bekendmaking. Betekent dat, dat die termijn verlengd zou kunnen worden of verkort?

Artikel 13

Kan een gemeente zich beroepen op overmacht, zo vroegen deze leden. Het was de leden van de **SGP**- en de **CU**-fracties opgevallen dat in artikel 13 de gemeenten aansprakelijk gesteld worden voor schade veroorzaakt

doordat inschrijving van stukken in het beperkingenregister en de registratie van gegevens in de beperkingenregistratie in strijd met de wet heeft plaatsgevonden dan wel is nagelaten. Voorts zijn gemeenten aansprakelijk voor schade die is veroorzaakt door vergissingen, verzuimen en misslagen bij het houden en bijhouden van het register en de registratie, alsmede bij de informatieverstrekking daaruit. Evenals de Raad van State zagen deze leden in artikel 13 een uitbreiding van de aansprakelijkheid ten opzichte van de reeds bestaande aansprakelijkheid op grond van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Zij vroegen de regering waarom met betrekking tot de voorschriften van het onderhavige wetsvoorstel niet zou kunnen worden volstaan met de algemene civielrechtelijke aansprakelijkheidsregeling en verzochten de keuze voor een verzwaarde aansprakelijkheid van de gemeenten nader te motiveren.

Artikel 15

De leden van de CDA-fractie vroegen tot besluit of de veronderstelling juist is dat het kadaster geacht wordt aangeboden stukken nog dezelfde dag in te schrijven.

De voorzitter van de commissie,
De Beer

De griffier van de commissie,
Janssen