

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
11 januari 2019

Onderwerp
Wijziging Wkpb

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs
ATR0485/2019-U004

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 6 december 2018 heeft u het voorstel tot wijziging van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) en de bij behorende Regeling aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

Hoofddoel van de voorgenomen wijzigingen is het regelen van één centrale registratie van publiekrechtelijke beperkingen in de Basisregistratie Kadaster. Het voorstel regelt daartoe uniformering en integratie van de huidige beperkingen-registratie. In de huidige situatie verloopt de registratie van beperkingen-besluiten door verschillende overheden via *verschillende* systemen, met onnodige (administratieve) lasten en risico's op onjuistheden en onvolledigheden tot gevolg.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Onderstaand advies richt zich op het voorgelegde *wetsvoorstel*, aangezien de inhoudelijke wijzigingen met (omvangrijke) regeldrukeffecten daarin zijn opgenomen.

1. Nut en noodzaak

In 2007 trad de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke bepalingen onroerende zaken (Wkpb) in werking. De wet beoogde een compleet, digitaal inzicht mogelijk te maken van de door de overheid opgelegde beperkingen op stukken grond of bij gebouwen.¹ Daartoe zouden de kenbaarheidsverplichtingen in tranches worden ingevoerd. De Wkpb zou 60 verschillende typen beperkingen

¹ Het gaat hierbij om publiekrechtelijke beperkingen die bepalen wat een eigenaar wel of niet mag met een stuk grond of gebouw. Concreet gaat het bijvoorbeeld om een verbod om te verbouwen, een verbod om in een pand te wonen, of bepaalde milieu- of veiligheidsvoorschriften die van toepassing zijn. Aanleiding hiervoor kan zijn dat het gaat om (bijvoorbeeld) beschermde monumenten, beschermde leefomgeving (natuurmonumenten) of situaties waarbij bodembescherming aan de orde is (verplichting tot registratie van verontreinigde grond).

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

gaan omvatten. In de eerste tranche in 2007 zijn 21 beperkingen opgenomen. De andere tranches zijn echter nooit geïmplementeerd, waardoor overheden deze beperkingenbesluiten niet geheel volgens de systematiek van de Wkpb te registreren. Het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de Wkpb 'vooruitlopend' op de Omgevingswet te verbeteren en de onvolledige implementatie van de Wkpb te herstellen.

Naast de onvolkomen implementatie kent het huidige stelsel een andere belangrijke tekortkoming. Er is sprake van een duaal stelsel: het gaat daarbij om twee aparte systemen ('loketten') waarin beperkingen zijn geregistreerd en waar gebruikers (bijvoorbeeld notarissen of makelaars) beperkingen kunnen of moeten opvragen. Gemeenten slaan de door hen opgelegde beperkingen in een *eigen* registratie op. De niet gemeentelijke overheden (waaronder waterschappen, provincies en ministeries) schrijven de door hen opgelegde publiekrechtelijke beperkingen in de openbare registers van het Kadaster in mét de bijbehorende brondocumenten. Deze dualiteit maakt het huidige stelsel niet gebruikersvriendelijk.

Het nu voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat alle bestaande en nieuwe publiekrechtelijke beperkingen moeten worden geregistreerd in de openbare registers en moeten worden ontsloten via één plaats: de basisregistratie kadaster (BRK). Het huidige, duale stelsel wordt daarmee afgebouwd. De periode tot inwerkingtreding van de Omgevingswet is er bovendien op gericht om bestaande tekortkomingen bij registraties op te lossen. Het wetsvoorstel bevat daartoe twee monitorbepalingen. Zo vermeldt het Kadaster op de eigen website (openbaar) een actuele lijst van gemeenten waarvan de beperkingenbesluiten al volledig zijn overbracht naar het Kadaster. Dit maakt de voortgang van de transitie zichtbaar. Aanvullend daarop houdt het Kadaster de voortgang bij met een gespecificeerd dashboard. Deze monitoring is erop gericht dat uiterlijk één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel (1 januari 2021) de situatie bij alle gemeenten volledig op orde is. Deze monitoring biedt ook gelegenheid om zo nodig te interveniëren als gemeenten de datum van 1 januari 2021 niet (dreigen) te halen.

Het college constateert dat de toelichting nut en noodzaak van het voorstel onderbouwt. Het merkt op dat de toelichting geen volledig inzicht geeft in de omvang van de tekortkomingen van het huidige, duale stelsel. Het college geeft u daarom in overweging om deze omvang te verduidelijken in de Memorie van Toelichting. Deze duiding biedt tevens zicht op de omvang van de transitie-opgave en kan het belang en de urgentie van het voorstel volgens het college verduidelijken.

2. Minder belastende alternatieven

Het onderhavige wetsvoorstel kan leiden tot een regeldrukafname voor burgers en professionals, omdat in de nieuwe situatie sprake is van één loket voor opvraging van alle beperkingen. Dit éne loket wordt in de nieuwe situatie gevormd door het Kadaster Online. Dit loket is in de huidige situatie al het toegangsloket voor een deel van de beperkingenbesluiten. Het college constateert dat het wetsvoorstel een minder belastende uitwerking van de huidige wet- en regelgeving mogelijk maakt.

Per 2021 treedt de Omgevingswet in werking, met daarbij het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO beoogt ook hét toegangsportaal te zijn voor het inzien van regelgeving, het melden van gegevens aan het bevoegd gezag en het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen. Vanuit de één-loket-gedachte bepaalt het onderhavige wetsvoorstel dat de beperkingenbesluiten fasegewijs ondergebracht zullen worden van het Kadaster Online in het DSO. Op termijn zullen dan alle

bepalingenbesluiten via het DSO zichtbaar zijn, waarmee verder invulling wordt gegeven aan de één-loket-benadering.

Het college constateert dat de voorgestelde uitwerking mogelijk een *nieuwe, duale* situatie creëert. Mensen moeten voor bepaalde gegevens over de fysieke leefomgeving het DSO raadplegen en voor andere gegevens over de fysieke leefomgeving het Kadaster Online. Om deze ongewenste situatie te voorkomen is met het onderhavige wetsvoorstel een ‘zoekfunctionaliteit’ voorzien in het DSO die het mogelijk maakt om zowel in het DSO als in het Kadaster Online ‘te kijken’.

De toelichting bij het wetsvoorstel meldt dat “*de wetswijziging ervanuit gaat dat de gebruikers straks kunnen beschikken over één viewer die in de openbare registers van het Kadaster (Basisregister Kadaster) en in het toekomstige register van het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan zoeken en tonen.* Aanvullend merkt de toelichting op dat “*besluitvorming over de beschikbaarstelling van de benodigde zoekfunctionaliteit van het Digitaal Stelsel Omgevingswet plaatsvindt in interbestuurlijk kader.*” Onduidelijk blijft echter in hoeverre aan het uitgangspunt is voldaan dat gebruikers over de betreffende viewer zullen beschikken vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken op welke wijze de zoek-functionaliteit (viewer) in het DSO tijdig en volledig operationeel zal worden gemaakt, en daarvoor de benodigde waarborgen in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

2.2 Het college adviseert om aan te geven of en zo ja welke mitigerende maatregelen zijn voorzien, mocht de zoekfunctionaliteit in het DSO niet bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zijn.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het college constateert dat het wetsvoorstel mogelijk een bijdrage levert aan de uitvoerbaarheid van de Wkpb voor partijen die in de praktijk met de verplichtingen te maken hebben. Deze verbeterde werkbaarheid is alleen aan de orde als:

- a) de wijzigingen uit het wetsvoorstel volledig gerealiseerd zijn op (uiterlijk) 1 januari 2021 bij alle gemeenten in Nederland, én
- b) de zoek-functionaliteit volledig bruikbaar is in het DSO.

Deze randvoorwaarden zijn van cruciaal belang voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel. De hiervoor genoemde randvoorwaarden zijn onder toetsvraag 1 en 2 behandeld.

De toelichting bij het voorstel bevat geen kwantitatieve analyse van van de (kwalitatief) beschreven knelpunten. De toelichting maakt bijvoorbeeld niet duidelijk welk *type* beperkingen wel en welke niet zijn opgenomen in de Wkpb en *hoe vaak* de verschillende type beperkingenbesluiten van toepassing zijn. De kwantitatieve analyse ontbreekt ook voor bijvoorbeeld het niet volledig naleven van de Wkpb-verplichtingen door gemeenten.² Onduidelijk is *hoeveel gemeenten* de verplichtingen niet naleven en wat hiermee de *omvang* is van de niet-naleving.³ Dit vormt een risico voor het realiseren van de doelen van het voorstel per 1 januari 2021, omdat mogelijk veel meer werk verzet moet worden door gemeenten dan is aangenomen bij het opstellen van het voorstel.

Ook vormt dit een risico voor de rechtszekerheid bij beperkingenbesluiten, en de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving per 1 januari 2021. De toelichting bij het wetsvoorstel maakt

² In het bijzonder gaat het hierbij om de situatie dat bepaalde Wkpb-bepalingenbesluiten² niet (volledig) worden “*omgehangen naar nieuwe kadastrale objecten en soms zelfs niet worden geregistreerd*”.

³ De toelichting bij het onderhavige voorstel maakt niet duidelijk in hoeverre in de uitvoeringstoets behorende bij het wetsvoorstel aandacht is besteed aan dit aspect en wat hiervan de uitkomsten zijn.

weliswaar duidelijk dat de voortgang van de transitie wordt gemonitord en “bewaakt”, maar niet welke (beheers)maatregelen worden getroffen indien de transitie niet tijdig dreigt te worden afgerond.

Vanuit de optiek van rechtszekerheid, werkbaarheid en uitvoerbaarheid zijn volgens het college beheersmaatregelen van belang om te voorkomen dat nieuwe knelpunten per 1 januari 2021 ontstaan, in het geval de transitie-opgave op dat moment nog niet volledig is afgerond.

3.1 Het college adviseert beheersmaatregelen en waarborgen op te nemen in het wetsvoorstel om de transitie binnen de beoogde termijn te realiseren, en om nieuwe of voortdurende knelpunten in de uitvoering te voorkomen indien de transitie niet per 1 januari 2021 volledig is afgerond.

Aanvullend op de hiervoor genoemde randvoorwaarden merkt het college op dat het voorstel de actualiteit van enkele beperkingenbesluiten verbetert. Zo wordt met het voorstel uitvoering gegeven aan het amendement-Wiegman (2012) dat om tijdstipregistratie van gemeentelijke voorkeursrechten in de openbare registers vraagt. Dit draagt bij aan de tijdige verwerking van de betreffende gegevens in de openbare registers nadat een beperkingenbesluit (inzake voorkeursrechten) is genomen. Voor de andere beperkingenbesluiten blijft de huidige termijn van toepassing, dat registratie in de openbare registers vereist is, uiterlijk “*vier dagen na de dag van bekendmaking van het beperkingenbesluit*”. Dit betekent dat bijvoorbeeld het besluit tot sluiting van een pand (op basis van de Opiumwet), pas enkele dagen na het besluit bekend kan worden via de openbare registers. Dit gegeven kan voor de overdracht van onroerend goed van groot belang zijn. De toelichting maakt niet duidelijk waarom bij de voorkeursrechtbesluiten wel ‘real-time registratie’ en bekendmaking aan de orde is, maar bij de andere beperkingenbesluiten niet. Ook voor deze laatste type besluiten geldt dat snellere (‘real-time’) ontsluiting de rechtszekerheid ten goede komt, met name voor de partijen die betrokken zijn bij de overdracht van onroerend goed. Dit sluit ook aan bij de ambitie die in de toelichting bij het wetsvoorstel staat verwoord dat het systeem van de Wkpb op het gebied van rechtszekerheid “*veel beter kan en moet*”. Aanvullend merkt het college op dat het een opdracht aan de overheid is om rechtszekerheid bij dergelijke besluiten te garanderen.

3.2 Het college adviseert in beginsel voor alle beperkingenbesluiten te kiezen voor het uitgangspunt van ‘real-time registratie’ en ontsluiting.

3.3 Het college adviseert, indien niet voor ‘real-time registratie’ als uitgangspunt wordt gekozen, deze keuze in de toelichting inhoudelijk te motiveren en daarbij aan te geven welke verbetermaatregelen worden genomen om de rechtszekerheid bij beperkingenbesluiten te garanderen.

4. Regeldrukgevolgen

Het wetsvoorstel leidt volgens de toelichting tot een vermindering van bestuurlijke lasten. Daarnaast motiveert de toelichting dat ook gebruikers profijt zullen hebben van de verbeterde dienstverlening in de nieuwe situatie door de introductie van één loket. Het voorstel geeft een indicatie van de regeldrukeffecten door deze verbetering in dienstverlening. Het voorstel beargumenteert dat een verbeterde informatievoorziening betekent dat een makelaar of een notaris minder aanvullend onderzoek hoeft te doen. Voor de berekening van de regeldrukeffecten is aangenomen dat bij de helft van de vastgoedtransacties 10 minuten minder tijd nodig is. Het voorstel levert daarmee een (regeldruk)besparing op van 60.000 uur op jaarbasis. Verder leidt de verbeterde informatievoorziening ertoe dat er minder geschillen zullen optreden over het al dan

niet van toepassing zijn van publiekrechtelijke beperkingen. De toelichting vermeldt dat “*dit effect niet te kwantificeren is*”.

Het college constateert dat een indicatieve regeldrukeffecten-analyse is opgenomen waardoor inzicht bestaat in de omvang van de te verwachten regeldrukeffecten. Wel merkt het college op dat de toelichting niet volledig duidelijk maakt hoe de berekende vermindering van de regeldruk op handelingenniveau tot stand is gekomen en hoe deze zich verhoudt tot de totale tijdsbesteding om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Verder zijn de regeldrukeffecten weergegeven in uren en niet - conform het Handboek meting regeldrukkosten - in euro's.⁴

Ten slotte merkt het college op dat een indicatieve berekening van de besparing van kosten als gevolg van verbeterde informatievoorziening alleszins mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld door toe te lichten wat de omvang is van het aantal geschillen en welk deel hiervan mogelijk kan worden voorkomen. Deze berekening maakt ook het belang van de implementatie en tijdige uitwerking van het wetsvoorstel inzichtelijk.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij de hiervoor genoemde punten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel vormt over de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde wijzigingen. Zoals bij toetsvraag 1 aangegeven, zijn nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel onderbouwd. Het college wil met de adviespunten en het dictum tot uitdrukking brengen dat waarborgen voor rechtszekerheid, en voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in de nieuwe situatie van belang zijn. Door opvolging te geven aan de adviespunten kan doelmatigheid en doeltreffendheid van het wetsvoorstel worden geborgd.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u het definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ Het *Handboek Meting regeldrukkosten 2018* is raadpleegbaar via de website van het KCWJ: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf