

Vergaderjaar 2013–2014

33 808

Oprichting stichting SVB-BGT (Samenwerkingsverband van Bronhouders – Basisregistratie Grootschalige Topografie)

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 november 2013.

De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 december 2013.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 19 december 2013 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Mede namens de Ministeries van Defensie en Economische Zaken informeer ik u over ons gezamenlijke voornemen om samen met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en ProRail BV, de Stichting SVB-BGT (Samenwerkingsverband van Bronhouders – Basisregistratie Grootschalige Topografie) op te richten, teneinde uw reactie te vragen.

De Stichting SVB-BGT is reeds besproken in mijn brief van 4 juli 2012 (Kamerstuk 33 000 XII, nr. 138), waarmee ik uw Kamer heb geïnformeerd over de Basisregistratie Grootschalige Topografie in wording. In de Memorie van Toelichting bij de wet BGT (Kamerstuk 33 527, nr. 3) wordt het Samenwerkingsverband van Bronhouders in hoofdstuk 4 genoemd. Ook bij de beantwoording van vragen in de Nota naar aanleiding van het verslag (kamerstuk 33 527 nr. 6) is het SVB-BGT genoemd en toegelicht onder het kopje «Verantwoordelijkheden en bestuurlijke structuur».

Op basis van artikel 34, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 moet over het voornemen tot het (doen) oprichten van een rechtspersoon overleg worden gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Tevens is advies ingewonnen bij de Minister van Financiën. Na de instemming van de ministerraad en de voorlegging van het voornemen, zoals bij deze brief het geval is, heeft zowel uw Kamer als de Eerste Kamer 30 dagen de tijd om op het voornemen tot oprichting van deze rechtspersoon te reageren. Hierbij leg ik u, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Defensie, de concept-statuten voor alsmede de brieven met de adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Minister van Financiën¹. De Minister van Financiën heeft geadviseerd om de motivatie voor de keuze om ambtenaren te plaatsen in het bestuur van de stichting expliciet toe te lichten. Ik kom hier op bladzijde 4, onder het kopje «Governance» op terug.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de volgende onderwerpen:

- Inleiding;
- De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT);
- Samenwerkingsverband;
- Keuze stichtingvorm;
- Governance.

Inleiding

Doel van de Stichting SVB-BGT is het bevorderen en het ondersteunen van de samenwerking tussen de bronhouders, teneinde hen in staat te stellen de hen in de wet BGT opgedragen taken uit te voeren.

Hiervoor fungeert de stichting als aankoopcentrale van de bronhouders en zorgt daartoe voor de inschakeling van marktpartijen voor realisatie en onderhoud van de BGT; daarnaast assembleert de stichting de voor de bronhouders gerealiseerde delen van de BGT en levert zij de geassembleerde delen aan aan de Landelijke Voorziening.

Het is van groot belang dat alle bronhouders, ook de drie betrokken Ministers, nauw betrokken zijn bij en zeggenschap hebben over het functioneren van de stichting.

De samenstelling en taken van het bestuur van de stichting voorzien daarin.

De Ministers van Defensie en Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken zijn betrokken bij de oprichting en het functioneren van de stichting vanuit hun rol als bronhouder.

De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)

In het kader van het Stelsel van Basisregistraties wordt de BGT ingevoerd, bestaande uit een landsdekkend topografisch bestand op een schaalniveau van 1:500 tot en met 1:5000.

De BGT is daarmee een gedetailleerde weergave van de fysieke werkelijkheid. Omdat die fysieke werkelijkheid voortdurend verandert (bijvoorbeeld door de bouw van woningen of de aanleg van een weg, maar ook door natuurlijke veranderingen in het landschap), moeten de gegevens over die werkelijkheid steeds worden bijgehouden (en waar nodig opnieuw worden ingewonnen); in die zin is de BGT dus nooit af. Met de introductie van de BGT komt er een eind aan de bestaande Grootchalige BasisKaart Nederland (GBKN) en de daarmee verbonden organisatiestructuur waarin regionale stichtingen voor gemeenten, provincies, waterschappen en nutsbedrijven deze kaart tot stand brengen en onderhouden.

De wet BGT is op 4 juli 2013 zonder beraadslaging en zonder stemming aan genomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 24 september 2013 als hamerstuk afgedaan.

Samenwerkingsverband

De wet BGT bepaalt dat de bronhouders hun aandeel in de BGT op elkaar afgestemd aanleveren aan de Landelijke Voorziening (die is belegd bij het Kadaster).

Hiervoor is het noodzakelijk dat er tussen de bronhouders en de Landelijke Voorziening een apparaat (entiteit) bestaat voor een efficiënte en effectieve afstemming en assemblage van de losse delen van de BGT tot een gehele BGT.

In de toelichting op de wet staat dat de bronhouders hiervoor een samenwerkingsverband zullen realiseren.

Dankzij dat samenwerkingsverband kan de benodigde afstemming en assemblage centraal worden georganiseerd en deels geautomatiseerd gebeuren, zodat wordt voorkomen dat alle partijen steeds individueel met elkaar in overleg zouden moeten treden.

Dit efficiencyvoordeel van het SVB-BGT is ook aangetoond in de in opdracht van het Ministerie van IenM uitgevoerde Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van de BGT. De gezamenlijke werkzaamheden in het samenwerkingsverband kennen daarmee een groot publiek belang. Daarnaast kan het samenwerkingsverband een rol spelen bij het opwerken van bestaande bestanden naar BGT-kwaliteit (gedurende de transitiefase die formeel al is begonnen op 1 januari 2012 en die loopt tot 1 januari 2016). Hierna begint, zodra de BGT-kwaliteit bereikt is, het bijhouden van de BGT alsmede de beheerfase voor onbepaalde tijd. Het bestaan van een samenwerkingsverband doet dan ook niets af aan de wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van de bronhouders; het samenwerkingsverband faciliteert hen slechts daarin.

Keuze stichtingsvorm

Het samenwerkingsverband SVB-BGT (een gezamenlijke, op basis van gelijkwaardigheid door drie koepels, drie Ministers en ProRail aangestuurde uitvoeringsorganisatie) dient gezien zijn taken een rechtsvorm te krijgen waarin maximaal tot uitdrukking komt dat het gaat om samenwerking tussen overheids-organisaties over de grenzen van departementen en bestuurslagen heen.

Het gaat daarbij om de uitvoering van een gedeelde verantwoordelijkheid in het veld.

Het is daarom wenselijk dat de samenwerkingsvorm aansluit bij de ervaringen van provincies, gemeenten en waterschappen met zeggenschapsverhoudingen over en individuele operationele betrokkenheid bij gezamenlijke uitvoeringsorganisaties in het kader van de bestaande GBKN.

Tevens is het van belang dat het gewicht van de samenwerkingsvorm past bij het overwegend technische karakter van de uit te voeren activiteiten. Om optimale effectiviteit en efficiency – niet in de laatste plaats door het optreden als aankoopcentrale (aanbesteder van BGT dienstverlening namens en voor rekening van de bronhouders) – in de uitvoering en het grootste draagvlak bij en binding met de bronhouders te krijgen en te behouden, is gekozen voor samenwerking in de vorm van een stichting.

SVB-BGT als onderdeel van één van de bronhouders, bijvoorbeeld in de vorm van een departementale dienst of agentschap, is gelet op genoemde drie overwegingen niet goed denkbaar.

De zbo-vorm komt evenmin in aanmerking, aangezien aan het SVB-BGT geen openbaar gezag wordt toebedeeld en er ook geen publiekrechtelijke taken worden overgedragen.

Op advies van de landsadvocaat is afgezien van het onderbrengen van het SVB-BGT bij een bestaande stichting (bijvoorbeeld om te voorkomen dat het SVB-BGT wordt belast met «oude» schuldeisers en verplichtingen, dan wel dat belangen-verstrengelingen de realisatie van de doelstelling in de weg gaan staan).

Governance

Op basis van het uitgangspunt dat de zeven betrokken partijen vanwege hun rol als bronhouder op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken in de stichting, is er voor gekozen dat vanuit elk van de zeven partijen een vertegenwoordiger een zetel heeft in het bestuur.

Voor de vertegenwoordiging van elk van de drie Ministers is er, vanwege de zeer nauwe relatie met hun publieke uitvoeringstaken als bronhouder, voor gekozen om niet een volmacht te geven aan een derde, maar om een ambtenaar plaats te laten nemen in het bestuur.

Dit, ondanks de in het Stichtingkader vermelde hoofdregel dat ambtenaren niet in het bestuur van een stichting zitting hebben.

Ik acht afwijking van deze regel gepast, gelet op de technische taakstelling van de stichting ter uitvoering van de taken van de bronhouders.

Zo wordt de bijzondere kennis en ervaring van de ambtenaren in het traject tot dusverre, alsmede hun functie bij het feitelijke vorm en invulling geven aan het formele bronhouderschap van de drie Ministers, optimaal benut voor het besturen van de stichting; het betreft de (plaatsvervangend) directeuren van Rijkswaterstaat Centrale Informatievoorziening van mijn ministerie, van de Dienst Regelingen van Economische Zaken en een vertegenwoordiger van de Hoofddirectie Beleid van het Ministerie van Defensie.

Dubbele loyaliteiten bij de desbetreffende ambtenaren – waarvan het voorkomen doelstelling is van het Stichtingkader – zijn niet te verwachten omdat de belangen van de stichting en die van de bronhouders immers identiek zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat zij mijn argumentatie in dit geval voldoende overtuigend vindt. De Minister van Financiën heeft aangegeven geen zwaarwegend bezwaar te hebben tegen mijn keuze.

Het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen hebben in dezen een bijzondere positie. Zij richtende stichting op, hoewel zij zelf geen bronhouder zijn, maar vertegenwoordigers van groepen bronhouders.

Gelet hierop ligt de keuze voor een bestuurlijke vertegenwoordiger (in de persoon van een gedeputeerde, een burgemeester en een dijkgraaf) in het bestuur van het SVB-BGT meer voor de hand.

De in de statuten voorziene onafhankelijke voorzitter heeft voornamelijk tot taak te bevorderen dat besluitvorming in consensus tot stand komt. Mocht het voorkomen dat desondanks de bestuursleden die de drie Ministers vertegenwoordigen door de vier andere bestuursleden overstemd worden, dan kan de Minister van Infrastructuur en Milieu op in de wet voorziene wijzen de effecten daarvan teniet doen; dit zal spelen in situaties dat het betreffende besluit ertoe leidt dat een bronhouder niet aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet.

Gezien de taakopdracht uit de Memorie van Toelichting aan de gezamenlijke bronhouders, de vooral technische aard van de activiteiten van de stichting, de benoeming van bestuursleden namens vier bronhouders en drie koepels van bronhouders alsmede het aan de stichting verbonden platform van alle individuele bronhouders, betekent dat het hebben van een raad van toezicht geen toegevoegde waarde heeft.

Ik hoop dat u spoedig op deze brief kunt reageren, zodat de stichting SVB-BGT op korte termijn kan worden opgericht.

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