Handreiking vastleggen gemeentelijke machtigingen in verband met de Wkpb

Algemeen

De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb) uit 2007 regelt de opname en het beheer van publiekrechtelijke beperkingen in de openbare registers van het Kadaster[1]. Het doel van de Wkpb is om kopers en eigenaren, maar ook (zakelijk) geïnteresseerden als makelaars en notarissen en andere belangstellenden inzicht te bieden in opgelegde beperkingen op het gebruik van onroerende zaken als gebouwen en grond. Met ingang van 1 april 2020 is de Wkpb gewijzigd. De wijziging houdt in dat er nog maar één register is van publiekrechtelijke beperkingenbesluiten, te weten in de openbare registers van het Kadaster. Dit register kan worden geraadpleegd via de basisregistratie kadaster (hierna: BRK). De afzonderlijke beperkingenregistraties en -registers bij gemeenten komen daarmee te vervallen. De in de gemeentelijke registers opgenomen beperkingenbesluiten en andere brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) zullen voor 1 januari 2021 moeten zijn overgebracht van de gemeentelijke beperkingenregisters naar de openbare registers. Daarnaast voorziet de gewijzigde Wkpb in een verruiming van de objecttypen waarop beperkingen kunnen worden gevestigd zodat de beperkingen in het vervolg aan het Kadaster kunnen worden aangeleverd op basis van een kadastrale aanduiding, een identificatie op grond van de basisregistratie grootschalige topografie (hierna: BGT) en de basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: BAG), alsmede op basis van een handmatig getekende contour.

De uitvoering van de Wkpb berust bij verschillende gemeentelijke bestuursorganen

In artikel 15 Wkpb wordt aan het bestuursorgaan dat een beperkingenbesluit heeft vastgesteld de wettelijke plicht opgelegd om zorg te dragen voor de aanbieding van dat besluit aan het Kadaster ter inschrijving daarvan in de openbare registers. Dat bestuursorgaan heeft ook de plicht om een op dat beperkingenbesluit betrekking hebbende beslissing in administratief beroep of rechterlijke uitspraak en in voorkomende gevallen een verklaring met betrekking tot het vervallen van die beperking, op te stellen en deze brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) voor inschrijving aan te bieden aan het Kadaster.

Bij gemeenten kunnen zowel de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad beperkingenbesluiten als bedoeld in de Wkpb vaststellen. In bijlage 1 van deze handreiking is opgenomen op grond van welke wetgeving en door welke gemeentelijke bestuursorganen beperkingenbesluiten kunnen worden vastgesteld. Op deze bestuursorganen rusten derhalve de hiervoor genoemde verplichtingen, genoemd in artikel 15 Wkpb en in de daarop gebaseerde Regeling kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Regeling kpb)[2]. Indien de betreffende bestuursorganen de uitvoering niet zelf ter hand nemen (wat aannemelijk is), dienen de handelingen in verband met deze verplichtingen in de gemeentelijke organisatie te worden belegd.

Naast de verplichtingen op grond van artikel 15 Wkpb legt artikel 17a Wkpb specifiek aan het college van burgemeester en wethouders de plicht op om zorg te dragen voor aanlevering van de brondocumenten die nu nog zijn ingeschreven in het door hen gehouden gemeentelijke beperkingenregister aan het Kadaster. Dit heeft te maken met het vervallen van de afzonderlijke gemeentelijke beperkingenregistraties en -registers. De overbrenging van deze brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) naar het Kadaster dient voor 1 januari 2021 te zijn voltooid. Ook deze tijdelijke activiteit dient in de gemeentelijke organisatie te worden belegd indien de betreffende bestuursorganen de uitvoering niet zelf ter hand nemen.

[1] Het gaat hier om de Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Kortheidshalve wordt hier de ingeburgerde term 'Kadaster' gebruikt om deze dienst aan te duiden.

[2] Deze regeling wordt in de praktijk ook wel aangeduid als uitvoeringsregeling Wkpb.

De juridische status van de handelingen op grond van de Wkpb

Alvorens over te gaan tot het behandelen van de stappen die kunnen worden gevolgd om de uitvoering van de verplichtingen in de gemeentelijke organisatie te beleggen, is het van belang om vast te stellen wat de juridische status van deze handelingen is. Met betrekking tot de uitvoering van de Wkpb (vanaf 2007) zijn door gemeenten uiteenlopende bevoegdheidsregelingen gemaakt. Zij verschillen niet alleen in de mate van detaillering van de verschillende handelingen die plaatsvinden, maar ook wat betreft de juridische status die daaraan is toegekend. Meestal zijn deze handelingen ondergebracht in een besluit dan wel een register betreffende delegatie en/of mandaat en/of machtiging van bevoegdheden. Daarbij valt op dat de bevoegdheden ter uitvoering van de Wkbp regelmatig worden gedelegeerd of gemandateerd. In juridische zin is dit eigenlijk niet correct. De handelingen die op grond van de Wkbp moeten worden verricht zijn geen besluiten, maar feitelijke handelingen die niet gericht zijn op rechtsgevolg. Het betreffen slechts administratieve handelingen in verband met de registratie van beperkingenbesluiten. De beperkingenbesluiten zelf zijn wel gericht op rechtsgevolg, waartegen bezwaar of beroep mogelijk is op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het rechtsgevolg ontstaat op het moment van de bekendmaking van het besluit conform de Awb[3]. Inschrijving van het beperkingenbesluit of de daarop betrekking hebbende stukken in de openbare registers, in verband met de kenbaarheid daarvan ingevolge de Wkpb, staat daar los van[4]. Dit betekent dat er bij het beleggen van de taken binnen de gemeente in verband met de uitvoering van de verplichtingen op grond van de Wkpb in juridische zin geen sprake is van delegatie of mandaat, maar van machtiging als bedoeld in artikel 10:12 Awb. Het verdient aanbeveling om in het kader van de aanpassing van de bestaande delegatie- en mandaatregelingen hiermee rekening te houden.

Stappenplan voor machtiging binnen de gemeente betreffende handelingen ter uitvoering van de Wkpb

Deze handreiking beoogt gemeenten behulpzaam te zijn bij het aanpassen van hun regelingen betreffende het toebedelen van taken die voortvloeien uit de gewijzigde Wkpb. Mede gezien de hierboven geconstateerde verschillen tussen gemeenten op dit terrein is er van afgezien om een model- of voorbeeldbesluit op te stellen. In plaats daarvan worden hier de handelingen genoemd die op grond van de Wkpb tot taakuitvoering kunnen leiden en de stappen beschreven om deze in de gemeentelijke organisatie te beleggen. Het is vervolgens ter keuze van de gemeente om het niveau van machtiging te bepalen en dit te verwerken in de bestaande interne regeling(en) waarin taken binnen de gemeentelijke organisatie worden toebedeeld.

Stap 1: Machtiging van het college van burgemeester en wethouders door burgemeester c.q. gemeenteraad

Zoals hiervoor is opgemerkt rust zowel op het college, als op de burgemeester en de raad de zorg om door hen vastgestelde beperkingenbesluiten en andere daarop betrekking hebbende brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) aan te bieden aan het Kadaster. Het is uit praktisch oogpunt aan te bevelen de gemeenteraad en de burgemeester het college te machtigen tot het aanleveren van hun beperkingenbesluiten en andere daarop betrekking hebbende brondocumenten (die in aantal en omvang beperkt zijn). Als het college een voorstel tot machtiging voorlegt aan de gemeenteraad en de burgemeester, is voldoende duidelijk dat het college de vereiste instemming heeft verleend (art. 10:12 en 10:4 Awb). Het ligt voor de hand om deze machtigingen zo algemeen mogelijk te formuleren. De tekst van de machtiging zou als volgt kunnen luiden:

<u>Bij machtiging van de gemeenteraad aan het college:</u>
Het college wordt gemachtigd tot het verrichten van alle handelingen in verband met de verplichtingen die bij of krachtens artikel 15 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken zijn opgelegd aan de gemeenteraad).

[3] Artikel 3:40 – 3:42 Awb.

[4] Dit neemt overigens niet weg dat de gemeente aansprakelijk kan zijn indien er schade optreedt die is veroorzaakt door vergissingen, verzuimen, vertragingen of andere onregelmatigheden bij het verrichten van deze handelingen (art. 17 Wkpb).

Bij machtiging van de burgemeester aan het college:
Het college wordt gemachtigd tot het verrichten van alle handelingen in verband met de verplichtingen die bij of krachtens artikel 15 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken zijn opgelegd aan de burgemeester).

Stap 2: Machtiging door het college van burgemeester en wethouders

Het college kan op zijn beurt functionarissen machtigen in de ambtelijke organisatie, een omgevingsdienst of een uitvoeringsorganisatie tot het verrichten van de noodzakelijke handelingen ter uitvoering van de Wkpb[5]. Het is mogelijk om de ambtenaren die al betrokken zijn bij de vaststelling van beperkingenbesluiten en andere daarop betrekking hebbende brondocumenten ('vakambtenaren') tevens te machtigen voor de handelingen in verband met de registratie van deze brondocumenten op grond van de Wkpb. Het is echter goed om te bedenken dat voor deze registratiehandelingen ook kennis van basisregistraties en/of ingetekende geometrie vereist is om te kunnen voldoen aan de inschrijvingsvereisten. Die taken kunnen derhalve ook worden belegd bij ambtenaren die zich in de praktijk vooral of uitsluitend met dergelijke werkzaamheden bezighouden. In dat geval dient te worden geregeld dat de brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) door de 'vakambtenaren' worden verstrekt aan de ambtenaren die belast zijn met de aanlevering daarvan aan het Kadaster. In deze handreiking wordt met beide mogelijkheden rekening gehouden.

Hoewel het denkbaar is dat het college van burgemeester en wethouders alle ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wkbp daartoe rechtstreeks een machtiging verleent, ligt het meestal meer voor de hand om de directeur (of daarmee vergelijkbare leidinggevende) van het organisatieonderdeel waar deze handelingen moeten worden verricht te machtigen voor de desbetreffende taken. Deze kan de taken vervolgens door middel van een onder-machtiging weer toebedelen aan ambtenaren die werkzaam zijn binnen het desbetreffende organisatieonderdeel. Met een dergelijke onder-machtiging kan de uitvoering van de Wkpb dieper in de organisatie worden belegd.

Het voorgaande leidt ertoe dat de volgende machtigingen zouden kunnen worden verleend:

- Machtiging aan de directeur (of vergelijkbare leidinggevende) van het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor de aanlevering van de beperkingenbesluiten en andere daarop betrekking hebbende brondocumenten aan het Kadaster.

  Deze functionaris wordt gemachtigd tot het verrichten van alle handelingen in verband met de verplichtingen die bij of krachtens artikel 15 Wkbp aan de bestuursorganen van de gemeente zijn opgelegd (art. 10:12 Awb).

- Machtiging aan de directeur (of vergelijkbare leidinggevende) van het organisatieonderdeel dat betrokken is bij het tot stand komen van de brondocumenten met betrekking tot publiekrechtelijke beperkingen .

  Deze functionaris wordt gemachtigd tot het verstrekken van de beperkingenbesluiten, de op beperkingenbesluiten betrekking hebbende beslissingen in administratief beroep of rechterlijke uitspraken en de verklaringen met betrekking tot het vervallen van beperkingen aan het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor de aanlevering van deze brondocumenten (inclusief eventuele bijlagen) aan het Kadaster. De organisatie moet zo zijn ingericht dat de brondocumenten binnen vier dagen na kenbaarheid worden aangeleverd aan het Kadaster (art. 15 lid 2 Wkpb).

- Machtiging aan de directeur (of vergelijkbare leidinggevende) van het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor de bijhouding van het gemeentelijke beperkingenregister.

[5] Artikel 160 van de Gemeentewet geeft het college de bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente.

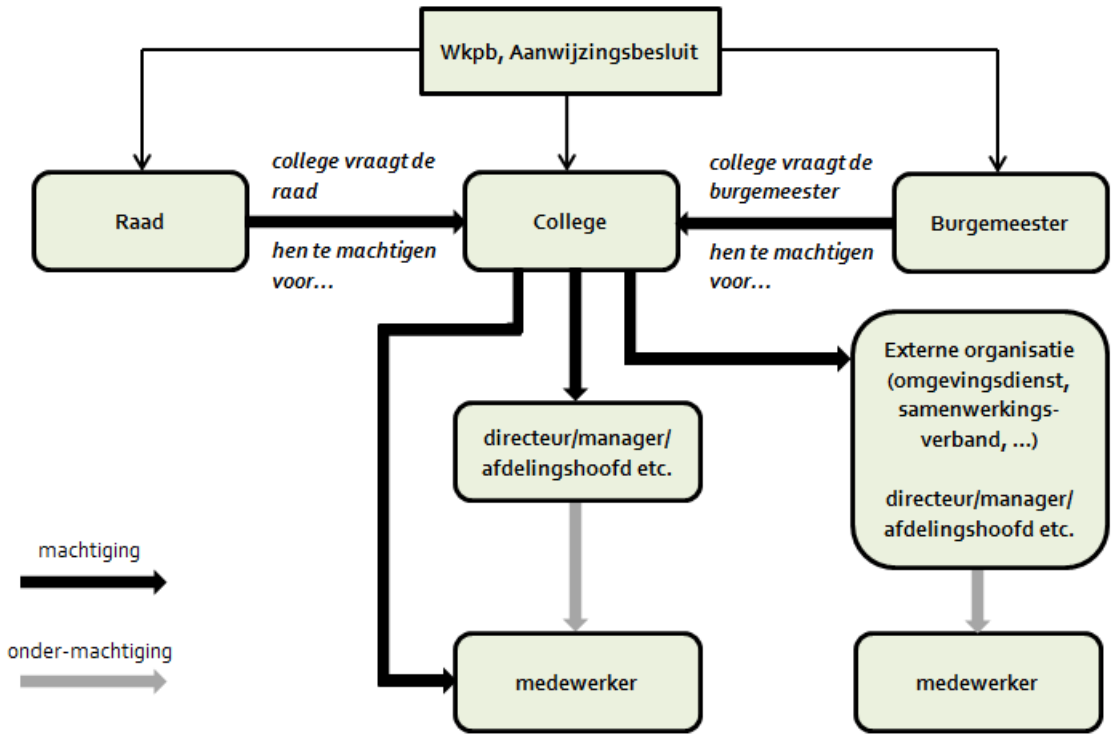
Deze functionaris wordt gemachtigd om inzage te verlenen in en gegevens te verstrekken uit het gemeentelijke beperkingenregister en de gemeentelijke beperkingenregistratie en om alle handelingen te verrichten die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens artikel 17a Wkbp in verband met het overbrengen van de daarin opgenomen gegevens en documenten naar de openbare registers van het Kadaster (transitie). Deze machtiging vervalt van rechtswege op het moment dat de transitie door de gemeente is voltooid[6].

Afhankelijk van de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht kunnen een of meer van deze machtigingen aan dezelfde functionaris worden verleend.

Stap 3: Onder-machtiging van ambtenaren binnen het organisatieonderdeel

De hiervoor genoemde directeuren (of vergelijkbare leidinggevenden) kunnen vervolgens onder-machtiging verlenen voor het verrichten van de handelingen in verband met de uitvoering van de Wkpb aan ambtenaren binnen hun organisatieonderdeel. Deze handelingen worden bij stap 4 nader omschreven.

Onderstaande figuur geeft de mogelijke machtigingsstructuur weer:



[6] Artikel 122 Gemeentewet.

Stap 4: Omschrijving van de handelingen waarvoor machtiging c.q. onder-machtiging wordt verleend

De navolgende handelingen komen voor machtiging in aanmerking:

- **Het ter inschrijving aanbieden van een beperkingenbesluit dan wel een daarop betrekking hebbende beslissing in administratief beroep of rechterlijke uitspraak, conform artikel 15, eerste lid van de Wkpb.**

  Deze handeling vormt feitelijk de kern van het Wkpb-beheer. Zoals gezegd kan het college ervoor kiezen daartoe specifieke ambtenaren te machtigen of de 'vakambtenaren' die al betrokken zijn bij het opstellen van beperkingenbesluiten ook te machtigen voor het verrichten van deze handelingen.

- **Het ter inschrijving aanbieden van een verklaring met betrekking tot het vervallen van een beperking, conform artikel 15, derde lid van de Wkpb.**

  Deze handeling is noodzakelijk in de situatie dat een publiekrechtelijke beperking onherroepelijk is vervallen, anders dan ten gevolge van een beperkingenbesluit of een daarop betrekking hebbende beslissing in administratief beroep of rechterlijke uitspraak. Dit speelt bijvoorbeeld bij de teloorgang van een gebouw waarop een beperking is gelegd. In dat geval is er geen brondocument waaruit de beëindiging van de beperking blijkt. De verklaring vervangt dan in feite een van de brondocumenten zoals genoemd in artikel 15, eerste lid van de Wkpb. Een voorbeeld van een dergelijke verklaring is opgenomen in bijlage 2 van deze handreiking. Het ligt voor de hand om het opstellen van een deze verklaring in handen te leggen van 'vakambtenaren' die betrokken zijn bij het opstellen van beperkingenbesluiten. Deze kennen immers de feiten en omstandigheden die het opstellen van een vervallenverklaring noodzakelijk maken. Het staat ter keuze van de gemeente om dezelfde ambtenaren die verklaring zelf te laten aanbieden aan het Kadaster, dan wel deze te verstrekken aan het organisatieonderdeel dat in algemene zin verantwoordelijk is voor de aanlevering van brondocumenten aan het Kadaster. De inhoud van de machtiging van de betreffende 'vakambtenaar' zal verschillen, afhankelijk van de gekozen optie.

- **Het aanwijzen van een vervangend object als werkingsgebied indien een aangewezen object blijkens de bijbehorende registratie niet langer actueel is, conform artikel 7 Regeling kpb**
  Deze handeling heeft betrekking op het wijzigen van een werkingsgebied indien een eerder toegewezen werkingsgebied niet langer valide is, bijvoorbeeld omdat een object dat als werkingsgebied in de registratie is opgenomen inmiddels ingetrokken, gesloopt of anderszins verdwenen, beëindigd, gesplitst of samengevoegd is, terwijl de beperking voortduurt. Het bestuursorgaan is dan bevoegd om ambtshalve een ander werkingsgebied van eenzelfde type te kiezen, dat aansluit bij de reikwijdte van het besluit. Het is goed om te bedenken dat het aanwijzen van een vervangend object als werkingsgebied niet uitsluitend een administratieve handeling is, maar dat ook kennis van en toegang tot de betrokken basisregistraties vereist is om een op dit punt een weloverwogen keuze te maken.

- **Het opstellen van een verklaring dat de aan te leveren essentialia overeenkomen met de inhoud van het brondocument, conform artikel 5 Regeling kpb.**

  Deze handeling betreft het opstellen van een zogeheten essentialiaverklaring bij inschrijving van een brondocument. Voor de rechtszekerheid is het noodzakelijk dat de ambtenaar namens het bestuursorgaan verklaart dat de essentialia die in de registratie zijn opgenomen eenduidig ontleend zijn aan het brondocument, zodat de raadpleger dit document voor deze gegevens niet hoeft te raadplegen en er van verzekerd kan zijn dat deze conform in de registratie zijn opgenomen. Omdat deze verklaring geautomatiseerd wordt aangemaakt op het moment dat het document wordt ingeschreven, moet deze handeling aansluiten bij de handeling om een beperkingenbesluit dan wel een daarop betrekking hebbende beslissing in administratief beroep of rechterlijke uitspraak ter inschrijving aan te bieden. De essentialiaverklaring moet in het kader van de digitale aanlevering aan het Kadaster, evenals bij andere stukken die digitaal worden aangeleverd, van een equivalentieverklaring zijn voorzien, inhoudende dat dit digitale stuk een volledige en juiste weergave is van het stuk waarvan het een afschrift is (artikel 3

Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994). In de praktijk worden beide verklaringen overigens in één digitaal stuk gecombineerd (zie ook het handboek).

- **Het aanleveren van de in het gemeentelijke beperkingenregister ingeschreven beperkingenbesluiten en daarop betrekking hebbende beslissingen in administratief beroep of rechterlijke uitspraken, conform artikel 17a, eerste lid van de Wkpb.**

  Deze handeling regelt de transitie van alle vigerende beperkingen vanuit de LV Wkpb naar de BRK. De machtiging voor het verrichten van deze handelingen vervalt van rechtswege op het moment dat de betreffende gemeente de transitie heeft voltooid. Dit moment wordt krachtens artikel 17a, tweede lid van de Wkpb kenbaar gemaakt op de website van het Kadaster.

BIJLAGE 1 bij de Handreiking gemeentelijke machtigingen in verband met de Wkpb

De verplichtingen waarvoor het vermelde bestuursorgaan verantwoordelijk is strekken zich uit tot onderstaande wetten/wetsartikelen:

Burgemeester
Gemeentewet (artikel 174a): sluiting woning, lokaal of erf
Opiumwet (artikel 13b, eerste lid): sluiting object

Gemeenteraad
Huisvestingswet 2014 (artikelen 4 en 22): vaststellen huisvestingsverordening inzake vergunningenstelsel splitsing
Wet voorkeursrecht gemeenten (artikel 2, in samenhang met artikel 3, 4 of 5): besluit aanwijzing gronden

College
Erfgoedwet (artikel 9.1, eerste lid in samenhang met artikel 57, tweede lid van de Monumentenwet 1988): gedoogplicht archeologisch onderzoek
Gemeentewet (artikel 149): aanwijzing gemeentelijk monument
Gemeentewet (artikel 222): bekostigingsbesluit baatbelasting
Gemeentewet (artikel 222, juncto artikel 216): verordening baatbelasting
Waterwet (artikel 5.15 juncto artikel 30 van de Wet bodembescherming): bevel bij ongewoon voorval
Waterwet (artikel 5.16): bevel verrichten onderzoek en treffen tijdelijke beveiligingsmaatregelen
Waterwet (artikel 5.21 en 5.24): gedoogplicht onderzoek of waterstaatswerk
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 5.2 juncto artikel 5.18): oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom die ook geldt voor rechtsopvolgers
Wet bodembescherming (artikel 88): uitoefening bevoegdheden vier grote steden of andere aan te wijzen gemeenten of plusregio
Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.12 juncto artikel 6.25): exploitatieplan
Wet voorkeursrecht gemeenten (artikel 6): voorstel aanwijzing gronden
Woningwet (artikel 13): plicht treffen voorzieningen tot niveau nieuwbouw
Woningwet (artikel 13a): plicht treffen voorzieningen welstand
Woningwet (artikel 13b): plicht ingebruikgeving object aan een ander
Woningwet (artikel 17): sluiting object
Woningwet (artikel 92 juncto hoofdstukken I tot en met III van de Woningwet en artikel 5.18 van de Wabo): oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom die ook geldt voor rechtsopvolgers

BIJLAGE 2 bij de Handreiking gemeentelijke machtigingen in verband met de Wkpb

Verklaring, dat een gemeentelijke publiekrechtelijke beperking is vervallen (als bedoeld in artikel 15, lid 3 van de Wet kenbaarheid publieke beperkingen onroerende zaken)

Functionaris van de gemeente ….

daartoe gemachtigd bij besluit van burgemeester en wethouders van datum,

heeft op datum geconstateerd dat de in de BRK-PB onder identificatienummer

nummer ingeschreven publiekrechtelijke beperking

is komen te vervallen als gevolg van de volgende feiten en omstandigheden:

Bijvoorbeeld:
Het gemeentelijk monument is definitief teniet gegaan als gevolg van brand, sloop of een andere calamiteit
De termijn waarop de beperking betrekking heeft is verstreken
Betalingsverplichtingen waarin de baatbelasting voorziet zijn voldaan

Afgegeven d.d.

Naam functionaris

Handtekening

Toelichting
Een vervallenverklaring dient te worden opgesteld, indien de beperking feitelijk en onherroepelijk is beëindigd door veranderende omstandigheden die niet voortkomen uit genomen beperkingenbesluiten van een bestuursorgaan, beslissingen in administratief beroep of rechterlijke uitspraken (artikel 15, derde lid van de Wkpb). De noodzaak hiertoe kan zich bijvoorbeeld voordoen indien het object waarop de beperking betrekking heeft als gevolg van een calamiteit verloren gaat, indien aan ontbindende voorwaarden (bijvoorbeeld betalingsverplichtingen) is voldaan of als de wettelijke termijn waarop de beperking betrekking heeft is verstreken. Een vervallenverklaring is niet vereist indien de werkingsperiode zoals deze is vermeld in het brondocument (artikel 3, lid 1, sub e van de Regeling kpb) eindigt. Een beperking wordt in dit geval van rechtswege beëindigd. Dit laat onverlet dat ook in deze situatie gedurende de periode waarin de beperking van kracht is een vervallenverklaring kan worden opgesteld indien de omstandigheden hierom vragen.

Bij het opstellen van een vervallenverklaring wordt het identificatienummer van de ingeschreven beperking vermeld zodat eenduidig kan worden vastgelegd op welke beperking de vervallenverklaring betrekking heeft. De verklaring wordt vervolgens van een datum voorzien en binnen vier dagen ingeschreven in de openbare registers onder gelijktijdige opname van de essentialia in de BRK-PB.
Voor het ter inschrijving aanbieden van een verklaring met betrekking tot het vervallen van een beperking is machtiging nodig. De naam en de handtekening van de bevoegde ambtenaar worden vermeld.