

# Internetconsultatie wetsvoorstel "Taak Kadaster beheer en ontsluiten van geo-informatie derden"

## Inleiding

- Looptijd: 24-04-2023 tot 04-06-2023
- Voorgelegde vraag: wat vindt u van het voorstel?
- Opbrengst van de consultatie: er zijn reacties binnengekomen het Gemeentelijk Geoberaad en de gemeente Eindhoven. Na de looptijd zijn er nog reacties gekomen van de VNG, de Unie van Waterschappen en de gemeente Amsterdam.

## Reacties op de consultatie

### *Algemeen*

Het wetsvoorstel beoogt de Kadasterwet te wijzigen door het toevoegen van een nieuwe taak aan het takenpakket van het Kadaster: het ontsluiten van geo-informatie van overheidsorganisaties en andere partijen voor eenieder. Hiermee wordt de hiervoor al bestaande situatie wettelijk geborgd. Overheden worden door dit wetsvoorstel niet verplicht gebruik te maken van het digitale platform Publieke Dienstverlening op de Kaart (hierna: PDOK); alleen op hun verzoek wordt door hen aangeleverde geo-informatie door het Kadaster ontsloten. Het voorstel heeft geen betrekking op het ontsluiten van de geo-basisregistraties zoals de Basisregistratie topografie (BRT), de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG); dit is al wettelijk geregeld en belegd bij het Kadaster. Impact en scope van het voorstel zijn dus beperkt.

Veel overheden (o.a. Rijkswaterstaat, CBS, provincies, en waterschappen) maken gebruik van PDOK vanwege de bedrijfseconomische voordelen. De essentie van PDOK is het ontsluiten van (bron)data via services conform (internationale) standaarden voor uiteenlopende gebruikers. Het is simpelweg efficiënt dit te beleggen bij een gespecialiseerde organisatie met specifieke kennis en ervaring en die in staat is de snelle technologische ontwikkelingen te volgen.

Het is van belang om te benadrukken dat het voorstel geen gevolgen heeft voor gemeenten. Zij kunnen hun geo-informatie aanbieden en laten ontsluiten via PDOK, maar dat hoeft niet. Indirect zijn gemeenten uiteraard aanbieder van een deel van de geo-basisregistraties, maar zoals hiervoor is aangegeven staat dit volledig los van dit voorstel.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten uit de reacties op de consultatie.

### *Nut en noodzaak ontbreken*

De VNG stelt dat nut en noodzaak ontbreken en dat een degelijke onderbouwing de basis voor het wetsvoorstel zou moeten zijn. Dat er momenteel geen wettelijke grondslag is, is volgens de VNG geen onderbouwing. Met het voorstel wordt een geleidelijk ontstane situatie wettelijk verankerd. PDOK is het resultaat van een initiatief van verschillende overheidsorganisaties (partners). Deze partners zorgden aanvankelijk gezamenlijk voor aansturing en financiering. Door het terugtreden van een aantal partners en de ontwikkeling van PDOK als cruciaal onderdeel van de NGII, is het partnermodel vervangen door een governance model waarbij het ministerie van BZK de eigenaar en de Dienst beheerder van PDOK is. Een wettelijke taak doet recht aan deze governance: de Dienst heeft borging in de wet nodig voor het uitvoeren van deze taak van algemeen belang. De Dienst ontsloot de datasets voorheen op basis van opdrachten en losse contracten. Dat bood echter geen (toekomst)bestendige basis voor het ontsluiten van deze informatie en daarmee voor het optimaal benutten van de mogelijkheden voor het gebruik van geo-informatie door afnemers als burgers, onderwijsinstellingen, bedrijven en overheidsorganisaties. De wettelijke taak biedt deze bestendige basis wel. Data-aanbieders en gebruikers krijgen hiermee meer zekerheid over de dienstverlening. Ook voor de minister van BZK is het vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor een goed functionerende Nederlandse geo-informatie infrastructuur belangrijk dat de continuïteit van dienstverlening van PDOK door de Dienst een wettelijke basis krijgt. De Dienst heeft al de benodigde expertise en ervaring met een landelijke/centrale voorziening. Met het wetsvoorstel is voorts gegarandeerd dat de voorziening toegankelijk is voor geo-informatie op basis van vooraf

vastgestelde, openbare criteria en dat de ontsloten geo-informatie toegankelijk is voor eenieder. Met dit voorstel wordt de positie van de Dienst als beheerder van geo-informatie via een centrale voorziening als PDOK versterkt door te onderbouwen waarom de nieuwe taak thuishoort bij een overheidsorganisatie. De VNG wijst op risico's ten aanzien van de Wet markt en overheid. De Wet markt en overheid is in dit geval niet van toepassing, omdat sprake is van een activiteit die plaatsvindt in het kader van de vervulling van een taak van publiek belang.

#### *PDOK in federatief datastelsel/ data bij de bron*

Alle reacties stellen dat PDOK niet zou passen in het beoogde federatieve datastelsel en zou tornen aan het data bij de bron principe. Dit principe houdt in dat data zoveel mogelijk op één logische plek hoort te staan, bij de eigenaar. De discussie hierover staat echter los van het beperkte doel van het wetsvoorstel: het wettelijk verankeren dat derde partijen op eigen verzoek en uit eigen beweging hun data door de Dienst kunnen ontsluiten. Het feit dat data-aanbieders ervoor kiezen hun data via PDOK te ontsluiten doet niets af aan hun eigen verantwoordelijkheid: de bronhouder is en blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de data en bepaalt zelf hoe zijn data ontsloten en beheerd wordt, daar verandert het voorstel niets aan. Het is niet verplicht om geo-informatie via het digitale platform te laten ontsluiten.

Zelfs al zou PDOK niet in het toekomstige federatieve datastelsel terugkomen, dan nog voorziet PDOK momenteel en in de komende jaren hoe dan ook in een behoefte die breed aanwezig is binnen de samenleving, zowel bij gebruikers als aanbieders. Daarmee is PDOK vooralsnog een essentieel onderdeel van de NGII. Dit blijkt onder meer uit het almaar stijgende aantal hits en een toename van aanbieders en datasets via PDOK. PDOK is echter geen doel op zich. De nieuwe taak van de Dienst kan ook met andere voorzieningen dan het huidige platform PDOK worden uitgevoerd. De voorziening als zodanig wordt niet wettelijk voorgeschreven.

De visie Zicht op Nederland<sup>1</sup> stelt dat samenhangende geodata zijn in de toekomst noodzakelijk zijn om aan de grote en integrale informatiebehoefte van onze maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening te kunnen voldoen. Dit betekent dat de data van de NGII breed, laagdrempelig en in samenhang gebruikt moeten kunnen worden en optimaal moeten kunnen stromen. Een vernieuwde datadeel-infrastructuur gaat hier invulling aan geven. PDOK kan beschouwd worden als de huidige generatie van de datadeel-infrastructuur. Bij de verdere uitwerking van Zicht op Nederland wordt met alle betrokken stakeholders (waaronder de VNG, gemeenten en Unie van Waterschappen) bekeken wat de rol van PDOK en Kadaster is en aan welke eisen PDOK (of een andere voorziening) moet voldoen. Zicht op Nederland is dus richtinggevend. In het kader van deze visie komt er op termijn ook nieuwe wetgeving waarin mogelijk andere keuzes gemaakt worden over het ontsluiten van geo-informatie. Met andere woorden: het voorstel doet recht aan de bestaande situatie, maar is niet blokkerend voor keuzes in het kader van Zicht op Nederland voor de lange termijn. Keuzes waarbij uiteraard alle stakeholders worden betrokken.

#### *Financiering en kosten*

Volgens het Gemeentelijk Geo-Beraad gaan gemeenten extra betalen voor het beheer van PDOK. Dit is onjuist. Op basis van een overeenkomst met de Dienst dragen data-aanbieders zelf de kosten voor het ontsluiten van hun data via PDOK. Dit is de oude situatie die onder het nieuwe wettelijke regime wordt gecontinueerd. Ook de zorgen van de VNG over de financiële borging van het voorstel zijn dus ongegrond.

De Unie van Waterschappen stelt dat waterschappen vanwege de hoge, niet marktconforme, kosten van PDOK uit willen wijken naar goedkopere platforms. Dat kan, overheden zijn niet verplicht gebruik te maken van PDOK. Over het algemeen zijn data-providers wel tevreden met de dienstverlening van PDOK. Er is geen onderbouwing van de conclusie dat PDOK niet marktconform zou zijn. Een aantal data-aanbieders heeft PDOK vergeleken met andere platforms en kwam tot de

---

<sup>1</sup> Kamerbrief 12-2-2024

conclusie dat PDOK de beste keus was, waarbij niet alleen naar de kosten is gekeken, maar naar de dienstverlening van PDOK in brede zin.

### *Complexiteit van regelgeving*

De Unie van Waterschappen stelt dat het voorstel leidt tot meer complexiteit op het terrein van wet- en regelgeving. Het is echter niet aannemelijk dat het toevoegen van een taak die een al bestaande situatie wettelijk verankert de complexiteit verhoogt. In algemene zin komen er aanpassingen van het wettelijke kader in het kader van om de visie Zicht op Nederland te realiseren. Hierbij wordt ook gekeken naar complexiteit van de wet- en regelgeving.

### *Belangenverstremgeling*

De gemeente Eindhoven en het Gemeentelijk Geo-Beraad wijzen op mogelijke belangenverstremgeling, omdat de Dienst zelf ook afnemer is van de data en tegelijk de kaders voor toelating vaststelt. Uitgangspunt is dat data-aanbieders verantwoordelijk blijven voor de inhoud van de data en er ook voor kunnen kiezen hun data op een andere manier dan via PDOK te ontsluiten. PDOK ontsluit deze data conform internationale standaarden om het gebruik als open data conform de Woo en de Who te stimuleren en te optimaliseren. Juist vanwege het belang van deze standaarden wordt de taak bij een overheidspartij belegd waarmee continuïteit en kwaliteit van dienstverlening geborgd worden tegen lage kosten. Bij ministeriële regeling zullen daarnaast nadere voorwaarden worden gesteld waaraan de geo-informatie moet voldoen en waaraan de Dienst moet toetsen, voordat het de geo-data via de centrale voorziening ontsluit. Het is dus niet de Dienst die de kaders voor toelating stelt.

### *Bestaande problematiek dienstverlening van het Kadaster*

De VNG legt een relatie met de bestaande dienstverlening van de Dienst. Volgens de VNG worden door gebruikers en afnemers problemen ervaren en die problematiek zou kunnen verergeren door het in de wet verankeren van de bestaande werkwijze. De voorbeelden die de VNG aanhaalt zien vooral op geo-basisregistraties. Gezien de beperkte scope en impact van het voorstel, die juist niet zien op de geo-basisregistraties, is deze relatie met de bestaande dienstverlening er niet.

### *Kader van toelating*

De VNG vindt het kader van toelating onduidelijk. Het toelatingskader wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling. Deze regeling zal voortbouwen op het bestaande kader dat door PDOK gehanteerd wordt en mede voortvloeien uit uitgangspunten en doel van de NGII. In de toelichting worden als criteria genoemd de maatschappelijke relevantie van de data, de kwaliteit van de data en in hoeverre wordt bijgedragen aan publiek-private samenwerking. Het toelatingskader zal voor data-aanbieders geen verrassingen bevatten.

### *Privacy*

De VNG kaart het risico aan dat combineren van data leidt tot op persoonsniveau herleidbaarheid van data. Het voorstel legt een taak voor de Dienst vast om geo-informatie van overheidsorganisaties en private instanties beschikbaar te stellen voor eenieder. Als een gebruiker vervolgens verschillende losse datasets gaat combineren, ook met bijvoorbeeld gegevens uit de geo-basisregistraties of van buiten de centrale voorziening, dan is herleidbaarheid op persoonsniveau niet uitgesloten. Wat een gebruiker echter doet met de geo-informatie die ontsloten wordt ligt binnen de verantwoordelijkheid van die gebruiker (als verwerkingsverantwoordelijke) en valt buiten de scope van dit wetsvoorstel. Opgemerkt wordt dat dit wetsvoorstel niet ziet op het ontsluiten van de geo-basisregistraties.

### *Overige punten VNG*

De VNG stelt dat er qua proces onvolkomenheden zijn wat betreft de consultatie van het wetsvoorstel: er is een verouderd afwegingskader gebruikt, belanghebbenden zijn niet betrokken geweest en VNG heeft geen uitnodiging gekregen om te reageren.

Dat er voor de consultatie gebruik is gemaakt van het IAK formulier en niet van het per 29 maart 2023 gebruikte Beleidskompasformulier heeft geen gevolgen voor de inhoud en de gemaakte beleidsmatige afwegingen. De huidige data-aanbieders zijn via de PDOK governance (verschillende overleggremia waarin ook VNG en waterschappen zitting hebben) op de hoogte gesteld van het wetsvoorstel. Dat niet apart met de VNG is afgestemd komt door het feit dat gemeenten niet geraakt worden. Het wetsvoorstel beoogt de Kadasterwet te wijzigen door het toevoegen van een nieuwe taak aan het takenpakket van de Dienst: het ontsluiten van geo-informatie van overheidsorganisaties en andere partijen voor eenieder. Overheden worden door dit wetsvoorstel niet verplicht gebruik te maken van het digitale platform PDOK; alleen op hun verzoek wordt door hen aangeleverde geo-informatie door de Dienst ontsloten. Het voorstel heeft geen betrekking op het ontsluiten van de geo-basisregistraties zoals de Basisregistratie topografie (BRT), de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG); dit is al wettelijk geregeld en belegd bij de Dienst. Indirect zijn gemeenten uiteraard aanbieder van een deel van de geo-basisregistraties, maar zoals hiervoor is aangegeven staat dit volledig los van dit voorstel.

Tenslotte refereert de VNG in haar reactie aan het door het ministerie van BZK na de consultatiefase ingetrokken wetsvoorstel tot wijziging van de Kadasterwet in verband met het opnemen van een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur taken waarbij geen openbaar gezag wordt uitgeoefend aan de Dienst op te kunnen dragen. De argumenten tegen dit voorstel zouden volgens de VNG ook van toepassing zijn op het voorliggende wetsvoorstel. De VNG stelt dat de Dienst door het beheer van een landelijke voorziening invloed uitoefent op de wijze waarop gegevens van andere overheden verstrekt en ontsloten worden aan burgers, bedrijven en overheden. Zoals eerder aangegeven is deze stelling onjuist; de Dienst volgt (inter)nationale standaarden en richtlijnen bij het ontsluiten van data en nadere voorwaarden worden in een ministeriële regeling vastgelegd. Daarnaast blijven dataproviders te allen tijde verantwoordelijk voor kwaliteit van hun eigen data. Verder vraagt de VNG zich af of er geen werkzaamheden onttrokken worden aan de markt dan wel oneerlijke concurrentie wordt veroorzaakt en vindt het van belang om de bijdrage die concurrentie en marktwerking kunnen hebben op het kostenefficiënt en -effectief beheren en ontsluiten van geo-informatie mee te wegen. Zoals gesteld in de toelichting van het voorstel wordt PDOK beschouwd als een cruciaal onderdeel van de NGII en wordt het als een publieke taak van de Dienst aangemerkt. Het voorliggende voorstel verplicht dataproviders niet PDOK te gebruiken, men kan de data ook via marktpartijen laten ontsluiten.