Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 987 Wijziging van de Kadasterwet in verband met de toekenning van een taak aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers voor het beheer en ontsluiten van geo-informatie voor eenieder

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een taak toe te voegen aan het takenpakket van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: de Dienst). Deze taak omvat het beheren en ontsluiten van geo-informatie van overheidsorganen en private partijen voor eenieder. De afgelopen jaren is al sprake geweest van beheer en ontsluiting van geo-informatie door de Dienst. Dit gebeurde door middel van het digitale platform Publieke Dienstverlening op de Kaart (hierna: PDOK). Hiervoor ontbrak tot nu toe echter een wettelijke grondslag. De Dienst ontsloot deze datasets met geo-infomatie op basis van opdrachten en losse contracten. Dat bood echter geen (toekomst)bestendige basis voor de Dienst voor het ontsluiten van deze informatie en daarmee voor het optimaal benutten van de mogelijkheden voor het gebruik van geo-informatie door zowel de publieke als de private sector. De nieuwe wettelijke taak biedt deze bestendige basis wel en kan door de Dienst, behalve met het huidige platform PDOK, ook uitgevoerd worden met gebruikmaking van andere voorzieningen. De nieuwe taak sluit aan bij de bestaande wettelijke taken van de Dienst en draagt bij aan een doelmatige overheid.

De visie Zicht op Nederland is richtinggevend voor het beheer en ontsluiting van geo-informatie. Deze visie stelt dat samenhangende geodata noodzakelijk zijn om aan de grote en integrale informatiebehoefte van onze maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening te kunnen voldoen. 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. Het wetsvoorstel doet dus recht aan de bestaande situatie, maar is niet blokkerend voor keuzes in het kader van Zicht op Nederland voor de lange termijn.

kst-36987-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Overheden beschikken van oudsher over veel geo-informatie en moeten voldoen aan het beleid deze te ontsluiten als open data. Onder geo-informatie wordt begrepen data met een locatiecomponent, dan wel locatiegebonden data, data met een x-en een y-component op de kaart. Alle informatie die plaatsgebonden kenmerken bevat kan worden beschouwd als geo-informatie. Het gaat daarbij om een verwijzing naar een plek op de aarde. Dit kan een fysiek object zijn, zoals een gebouw of kanaal, maar ook een gemeente of postcodegebied. Voorbeelden van geo-informatie zijn kaarten met beschermde natuurgebieden, officiële zwemwaterlocaties, landelijke en regionale fiets- en wandelroutes, gebieden met een overstromingsrisico, spoorverbindingen en stiltegebieden. Voor aanbieders van geo-informatie kan het efficiënter zijn om het ontsluiten en beheren van geo-informatie bij een centrale voorziening te beleggen. Voor gebruikers van geo-informatie is het van belang dat geo-informatie op een centrale plek te vinden is.

In 2008 werd door de toenmalige Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, de Dienst, TNO en Geonovum het initiatief genomen voor de realisatie van het digitale platform PDOK. Dit initiatief werd deels gefinancierd vanuit het Programma Vernieuwing Rijksdienst, dat tot doel had een kleinere, efficiëntere en dienstbare Rijksdienst te realiseren. PDOK is vanaf 2013 operationeel en heeft zijn waarde bewezen: het gebruik neemt nog steeds toe en PDOK is voor overheden, bedrijven en burgers uitgegroeid tot een onmisbare schakel in de informatievoorziening. Met PDOK als centrale voorziening bieden overheden hun geo-informatie efficiënter aan en vinden gebruikers actuele geo-informatie makkelijker, op één plek.

De kern van PDOK wordt gevormd door de geo-basisregistraties: de Basisregistratie grootschalige topografie (BGT), de Basisregistratie topografie (BRT), de Basisregistratie Kadaster (BRK), de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) en de Basisregistratie ondergrond (BRO). Voor de BGT, BRT, BRK en BAG is bij wet geregeld dat de Dienst de taak heeft (de landelijke voorziening van) deze registraties te houden, te beheren en te ontsluiten (artikel 3, onderdelen o, f, b en m van de Kadasterwet). Het beheer van de BRO is in de Regeling basisregistratie ondergrond opgedragen aan TNO. In opdracht van TNO wordt de BRO ontsloten via PDOK.

Naast de geo-basisregistraties ontsluit PDOK meer dan 200 andere open datasets van Nederlandse overheden en derden. Dit voorstel heeft alleen betrekking op deze categorie en dus niet op het ontsluiten van de geo-basisregistraties, dit is al wettelijk geregeld en belegd bij de Dienst.

Dit wetsvoorstel houdt geen verplichting voor overheden en derden in om hun geo-informatie via de Dienst te laten beheren en ontsluiten. Het verplicht de Dienst slechts geo-informatie van anderen te beheren en te ontsluiten als die ander dat verzoekt.

De nieuwe taak voor de Dienst

De Dienst beheert en ontsluit middels het digitale platform PDOK inmiddels 222 geo-datasets van Nederlandse overheden en een beperkt aantal private organisaties. Met het wetsvoorstel wordt dit als wettelijke taak van de Dienst in de Kadasterwet vastgelegd. Hiermee wordt ten eerste recht gedaan aan de bestaande praktijk waarin de Dienst deze taak van publiek belang vervult. In de tweede plaats biedt het wetsvoorstel

zekerheid aan aanbieders en gebruikers omdat zij kunnen rekenen op een centrale beheerder voor open beschikbare, snel vindbare, betrouwbare en actuele geo-informatie. De wettelijke taak waarborgt dat de Dienst deze geo-informatie beheert en beschikbaar stelt aan eenieder. Dit wetsvoorstel geeft daarbij ook de grondslag voor een kader voor toelating van datasets tot beheer en ontsluiting door de Dienst.

Zodra de geo-informatie bij de Dienst is aangeleverd, heeft hij die in beheer. Het beheer is nodig om de geo-informatie vervolgens te ontsluiten, het laagdrempelig beschikbaar stellen van de informatie aan eenieder.

In voorliggend wetsvoorstel is de wettelijke taak als volgt ingekaderd:
- De Dienst is verplicht geo-informatie van overheidsorganen op hun verzoek toe te laten tot voorzieningen voor het beheren en ontsluiten van geo-informatie. Een overheidsorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed;
- De Dienst is verplicht geo-informatie van derden, private organisaties en personen, op hun verzoek toe te laten tot voorzieningen voor het beheren en ontsluiten van hun eigen geo-informatie, als de informatie bijdraagt aan de doelmatigheid van de Nationale Geo-Informatie-Infrastructuur (NGII). Hiermee wordt het mogelijk om ook private organisaties die geen wettelijke taak hebben, maar wel beschikken over een relevante dataset met een maatschappelijk belang, hun dataset te laten ontsluiten voor eenieder. De geo-informatie van derden kan niet willekeurig elk soort en type geodata betreffen, maar moet een meerwaarde hebben voor het realiseren van de beleidsdoelen en uitgangspunten van de NGII. De recente meerjarenvisie Zicht op Nederland (ZoN) vormt het huidige beleidskader van de NGII op basis waarvan de Dienst het toelaten van derden kan toetsen. Kern van ZoN is samen datagedreven werken aan de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat hiervoor benodigde geo-informatie snel en eenvoudig beschikbaar en kwalitatief voldoende en betrouwbaar moet zijn en daarmee bijdraagt aan het doelmatig bevorderen van de geo-informatie-infrastructuur. Naast overheidsorganisaties ontsluiten de Stichting Wandelnet, Stichting Rioned en de Stichting Landelijk Fietsplatform hun data via PDOK.
- De Dienst kan regels stellen met betrekking tot de voorwaarden waaraan de geo-informatie moet voldoen. Voor alle datasets gelden bepaalde technische compliance checks, bijvoorbeeld met betrekking tot aanleverformats en standaarden. Het gaat hierbij om breed gebruikte en geaccepteerde (internationale) standaarden.
- De geo-informatie wordt voor eenieder ontsloten door de Dienst.

De kosten die de Dienst maakt voor het beheren en ontsluiten van de geo-informatie van andere partijen, berekent de Dienst door aan de aanbieder van de geo-informatie. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

NGII

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is beleidsverantwoordelijk voor een goed functionerende NGII.[1] De NGII heeft als doel publieke en private belanghebbende partijen zo goed mogelijk te voorzien van actuele en hoogwaardige geo-basisgegevens. De NGII bestaat daartoe uit gegevens (met de geo-basisregistraties als kern), een ontsluitingsmechanisme (dat is nu: PDOK), informatiemodellen,

[1] Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990.

standaarden, wetgeving, het Nationaal Georegister (NGR) en beleid. De NGII wordt zowel door publieke als private partijen op grote schaal gebruikt en fungeert als een vitale nutsvoorziening voor de Nederlandse samenleving. Aan de groei van het gebruik van geo-informatie lijkt voorlopig geen einde te komen. Ook biedt geo-informatie steeds meer potentiële oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen door deze letterlijk in kaart te brengen, door het combineren van data, besluitvorming te versnellen en verbeterde uitvoering te faciliteren. Zonder geo-informatie kunnen publieke taken niet of minder goed uitgevoerd worden. De overheid heeft daarmee een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid voor de NGII. Of het nu gaat om het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, belastingheffing, het zoeken van woningbouwlocaties, het verstrekken van landbouwsubsidies, de zorg voor veiligheid en rampenbestrijding of het maken van een omgevingsanalyse, geo-informatie is essentieel.

Met het ontsluiten van een groot aantal veelgebruikte geo-datasets van Nederlandse overheden heeft een voorziening als PDOK momenteel een cruciale functie binnen de NGII. Het maatschappelijke belang van PDOK als het kanaal voor geo-informatie wordt ook geïllustreerd door de sterke toename van het gebruik: van 0,5 miljard hits in 2013, naar 14,4 miljard hits in 2019 en 30,8 miljard hits in 2025.

Doelmatige overheid

Door de Dienst de taak te geven aangeboden geo-informatie van onder andere overheden te ontsluiten, kan gebruik gemaakt worden van de al bij de Dienst aanwezige systemen. Bovendien wordt het daardoor mogelijk om verschillende soorten geo-informatie via één platform te ontsluiten, wat het combineren en in gezamenlijkheid bekijken van die informatie ten goede komt. Het ontsluiten van geo-informatie van anderen door de Dienst biedt dus ook aan de gebruiker (zoals burgers, onderwijsinstellingen, bedrijven, overheden) informatievoordelen. De huidige voorziening PDOK vormt daarmee binnen de NGII zoals we die nu kennen de ruggengraat voor het efficiënt delen van data tussen aanbieders en gebruikers.
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 die in staat is de snelle technologische ontwikkelingen te volgen.

INSPIRE

PDOK faciliteert de verplichtingen uit de INSPIRE-richtlijn[2], die is geïmplementeerd in de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie. Nederlandse organisaties die verantwoordelijk zijn voor datasets en -services onder de 34 INSPIRE-thema's stellen deze gegevens conform de standaarden van INSPIRE continu beschikbaar. Zo eist INSPIRE onder meer view- en downloadservices met hoge beschikbaarheid (> 99%), die via de centrale voorziening PDOK gerealiseerd worden.

[2] Richtlijn nr. 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PbEU L 108).

Open data en hergebruik

Ten slotte faciliteert deze nieuwe taak voor de Dienst het «open tenzij»-beleid (data wordt zonder belemmeringen beschikbaar gesteld, tenzij er sprake is van uitzonderings- of beperkingsgronden, zoals de bescherming van persoonsgegevens) van de overheid, dat is vastgelegd in de Wet open overheid (Woo) en de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). De aanbiedende overheidsorganisaties beoordelen of de geo-informatie openbaar gemaakt kan worden en of die voor hergebruik beschikbaar kan worden gesteld. Zo ja, dan maakt de centrale voorziening (PDOK) de geo-informatie voor iedereen toegankelijk waardoor een gelijk speelveld qua informatievoorziening ontstaat. PDOK biedt open geo-informatie van overheden aan voor hergebruik: laagdrempelig en met de mogelijkheid om «live» op de bron (directe toegang tot de meest actuele data) aan te sluiten om gebruik van verouderde kopieën te voorkomen.

Inmiddels faciliteert PDOK ook verplichtingen met betrekking tot High Value Data (HVD).[3] In de uitvoeringsverordening onder de Open data richtlijn[4] wijst de Europese Commissie een lijst met hoogwaardige datasets (de High Value Datasets) aan die in machinaal leesbaar formaat en kosteloos via API's[5] beschikbaar moeten worden gesteld. De Open datarichtlijn is via een wijziging van de Who geïmplementeerd.[6]

Waarom de Dienst?

Het beheer en ontsluiten van geo-informatie van anderen via een centrale voorziening als PDOK sluit aan bij de bestaande taken die de Dienst heeft als bronhouder en/of landelijke voorzieninghouder van geo-basisregistraties, en bij de wettelijke doeleinden van de Dienst, waaronder de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur. De bevordering van een efficiënte uitwisseling en een efficiënt gebruik van geo-informatie is een expliciet doel van de Wet BGT (artikel 3) en de Wet BRO (artikel 2). Dit maakt de Dienst de meest gerede partij om deze taak uit te voeren.

Ook vanuit het oogpunt van efficiency en het hergebruik van investeringen ligt de Dienst voor de hand. Voor de overheidspartijen die data hebben die onder de verplichtingen van de INSPIRE-richtlijn vallen, heeft het bundelen van de ontsluiting van die data meerwaarde. De Europese regels zijn complex en stellen forse eisen aan performance, schaalbaarheid en beschikbaarheid van datasets. Voor de geo-basisregistraties die de Dienst reeds onder zich heeft, moet de Dienst al voldoen aan de verplichtingen van INSPIRE-richtlijn. Bij de Dienst is dus de kennis en ervaring met die complexe regelgeving al in huis. Het concentreren van kennis en uitvoering bij de Dienst ontzorgt meerdere overheden waardoor onder andere flink bespaard kan worden op hardware-investeringen.

Ten slotte heeft het door de Dienst in samenhang laten ontsluiten van die geo-informatie met andere geo-informatie via PDOK meerwaarde: een gebruiker vindt op één plaats alle geo-informatie van de overheid en maatschappelijk relevante geo-informatie van derden. De Dienst hanteert (inter)nationale standaarden en bevordert hiermee interactie en kwaliteit.

---

[3] Dit zijn datasets met een bijzonder potentieel om sociaaleconomische baten te genereren.
[4] Richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2019, L 172).
[5] Dit is een reeks functies, procedures, definities en protocollen voor machine-naar-machine communicatie en de naadloze uitwisseling van gegevens.
[6] Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3.

3. Verhouding tot ander recht

3.1 Wet Markt en Overheid

Vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van VRO voor een goed functionerende Nederlandse geo-infrastructuur dient het opdragen van het beheer en ontsluiten van geo-informatie als wettelijke taak aan een publieke partij als de Dienst, het maatschappelijk belang. De taak sluit aan bij al bestaande taken van de Dienst in het geo-domein waardoor het Kadaster als publieke partij kwalitatief hoogwaardige geo-informatie landsdekkend kan ontsluiten als open data. Daarnaast biedt deze taak aan een publieke partij als de Dienst voor de Minister de mogelijkheid om op een relatief eenvoudige, maar efficiënte wijze uitvoering te geven aan diverse verplichtingen die Nederland op grond van Europese regels dient uit te voeren. Denk hierbij aan de INSPIRE-richtlijn en het beschikbaar stellen van specifieke hoogwaardige geo-datasets op grond van de Open Data richtlijn. De wettelijke borging betekent dat de continuïteit van de dienstverlening door de Dienst op dat gebied verzekerd is.

Voor overheidspartijen en derden betekent wettelijke verankering een altijd beschikbare terugvaloptie: zij kunnen bij PDOK terecht als de eigen organisatie of een andere partij (tijdelijk) niet of niet meer beschikbaar is om de data te ontsluiten. Dit is voor deze organisaties van belang om de continuïteit van hun informatievoorziening te waarborgen en voor het voldoen aan hun (internationale) verplichtingen. De private sector biedt niet altijd de mogelijkheid om aan deze verplichtingen te voldoen en overheidspartijen zelf hebben vaak niet de kennis en de kunde om hun data conform internationale standaarden te ontsluiten. Met andere woorden: de beoogde wettelijke verplichting geeft overheidspartijen garanties.

De taak van de Dienst om op verzoek geo-informatie te beheren en ontsluiten is een «algemene basisvoorziening» die voor elke overheidspartij die dit wil en daarom verzoekt, open staat en middels de wettelijke verankering ervan in de Kadasterwet ook verzekerd wordt. De activiteiten van de Dienst zijn dus naar hun aard te kwalificeren als uitoefening van overheidsgezag, waaraan het niet-verplichtende karakter niet afdoet. Doordat deze (overheids)taak nu als «wettelijke taak» wordt verankerd, krijgt de Dienst bovendien een juridisch regime waarbinnen deze kan opereren en (eind)verantwoordelijk is voor het beheer en de ontsluiting van geo-informatie. Het bevorderen van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur is ook als expliciet doeleinde van de Dienst in artikel 2a, aanhef en onder b, van de Kadasterwet vastgelegd.

Het aanbieden van beheer en ontsluiting van geo-informatie kan ook door andere partijen dan de Dienst plaatsvinden. Overheidspartijen zijn dan ook niet verplicht om hun geo-informatie door de Dienst te laten beheren en ontsluiten. Indien partijen dit zelf willen doen, of dit door een marktpartij willen laten doen, dan staat het hen vrij om dit te doen.

Het beheren en ontsluiten van kwalitatief hoogwaardige geo-informatie en het garanderen dat deze informatie conform (internationale) standaarden voor eenieder beschikbaar is, vindt plaats in het kader van de uitoefening van overheidsgezag, dat via een wettelijke taak wordt geborgd. Omdat er geen sprake is van het verrichten van economische activiteiten, is de wet Markt en Overheid niet van toepassing.

3.2 Algemene wet bestuursrecht

Als een derde partij, niet-overheidsorgaan, verzoekt om ontsluiting van zijn geo-data, vindt een beoordeling plaats door de Dienst of deze informatie een doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert en past binnen de visie Zicht op Nederland. De beslissing van de Dienst is op rechtsgevolg gericht. Een toewijzing hiervan is een rechtshandeling, nu dit tot gevolg heeft dat de geo-informatie van de derde via de landelijke digitale voorziening PDOK ontsloten kan worden op een goedkopere en efficiëntere manier dan als hij de informatie zelf voor eenieder zou laten ontsluiten. Bij een afwijzende beslissing is dan ook sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

4. Gevolgen

4.1 Algemeen

De gevolgen van het wetsvoorstel zijn beperkt. Het voorstel voorziet in de wettelijke verankering van een in de loop der jaren ontstane praktijk. Het beheren en ontsluiten van geo-informatie door de Dienst verandert niet, niet voor aanbieders en niet voor gebruikers. Een mogelijk effect, doordat de toegevoegde wettelijke taak een bestendiger basis biedt, is dat meer organisaties gebruik gaan maken van de services van de Dienst via PDOK.

4.2 Gevolgen voor de overheid

Voor de Dienst wordt de bestaande werkwijze in principe gecontinueerd. Voor de Dienst betekent het dat deze binnen de gestelde kaders verplicht is de geleverde data voor eenieder te ontsluiten. Daarnaast betekent het wetsvoorstel de verplichting (overheids)partijen toe te laten waarvan de geo-informatie voldoet aan de gestelde voorwaarden. Een mogelijke toename van data-aanbieders als gevolg van deze verplichting leidt niet tot extra kosten voor de Dienst. Data-aanbieders dragen zelf de kosten voor het ontsluiten van hun data via PDOK, aangezien deze kosten door de Dienst aan hen worden doorgerekend, op grond van artikel 108 van de Kadasterwet.

Voor data-aanbiedende partijen wordt de bestaande werkwijze gecontinueerd. Zij leverden op eigen verzoek al data aan die door de Dienst ontsloten werden. Nu zal dit echter op basis van de wettelijke taak zijn. Wettelijke verankering van de taak voor de Dienst garandeert de continuïteit van de dienstverlening evenals de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de Minister van VRO voor een goed functionerende Nederlandse geo-informatie-infrastructuur.

4.3 Gevolgen voor burgers, bedrijven en professionals

Voor burgers en bedrijven wordt de bestaande (gratis) ontsluiting van de geo-informatie aan eenieder gecontinueerd. Hoewel de directe gevolgen beperkt zijn, geldt ook voor burgers en bedrijven dat de wettelijke verankering van de taak voor de Dienst de continuïteit van de dienstverlening beter kan garanderen. Het bij elkaar brengen van geo-informatie op één plek vergroot ook de vindbaarheid en het gebruikersgemak voor burgers, onderwijsinstellingen en bedrijven.

Ook voor private data-aanbieders wordt de bestaande werkwijze gecontinueerd. Voor de verdere uitvoering van het ontsluiten van hun informatie via PDOK blijft de bestaande werkwijze gelijk en worden de voorwaarden waaraan de geo-informatie moet voldoen om ontsloten te

worden vastgelegd in een regeling van de Dienst. Ook hier geldt dat data-aanbieders zelf de kosten dragen voor het ontsluiten van hun informatie via PDOK, aangezien deze door de Dienst aan hen worden doorgerekend, op grond van artikel 108 van de Kadasterwet.

De reeds bestaande dienstverlening via de landelijke digitale voorziening PDOK wordt gecontinueerd. Wat verandert is dat deze publieke taak als zodanig in de Kadasterwet wordt vastgelegd. Voor andere private initiatieven om geo-informatie digitaal te ontsluiten zal deze wijziging geen gevolgen hebben. Overheden en derde partijen kunnen net als voorheen kiezen voor een andere voorziening dan PDOK.

5. Uitvoering

Aangezien dit voorstel enkel een wettelijke basis geeft voor bestaande dienstverlening van de Dienst, heeft de Dienst laten weten af te zien van een uitvoeringstoets.

6. Advies en consultatie

6.1 Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.2 Consultatie

Het wetsvoorstel is van 24 april tot 4 juni 2023 in openbare internetconsultatie geweest. In totaal zijn er vijf reacties gekomen op het wetsvoorstel. De reacties zijn afkomstig van het Gemeentelijk Geo-Beraad, de gemeente Eindhoven, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen en de gemeente Amsterdam. Om de inhoudelijke punten uit de consultatie overzichtelijk te presenteren worden reacties zoveel mogelijk geclusterd geadresseerd.

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 VRO 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 publiek 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 VRO is het vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor een goed functionerende Nederlandse geo-informatie-infrastructuur belangrijk dat de continuïteit van beheer en ontsluiting van geo-informatie voor eenieder 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. Zoals in paragraaf 3.1 is uiteengezet, is de Wet markt en overheid 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.

Alle reacties stellen dat PDOK niet zou passen in het beoogde federatieve datastel en zou tornen aan het data bij de bron principe. Dit principe houdt in dat data zoveel mogelijk op één logische plek horen 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 laten 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 worden; daar verandert het voorstel niets aan. Het is niet verplicht om geo-informatie via het digitale platform te laten ontsluiten. Zelfs al zou een voorziening als 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 de rol van de Dienst voor zover die ziet op het beheer en ontsluiten van geo-informatie via PDOK vooralsnog een essentieel onderdeel van de NGII. 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 stelt dat samenhangende geodata 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 waar beheer en ontsluiten geo-informatie belegd moet worden, wat de rol van PDOK en de Dienst 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 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.

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

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. Hierbij wordt ook gekeken naar complexiteit van de wet- en regelgeving.

De gemeente Eindhoven en het Gemeentelijk Geo-Beraad wijzen op mogelijke belangenverstrengeling, 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. De Dienst 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. De dienst kan voor overheidsorganen alleen regels stellen over de technische voorwaarden waaraan de datasets moeten voldoen.

De VNG vindt het kader van toelating onduidelijk. Van overheidsorganen is de Dienst verplicht geo-informatie op hun verzoek te beheren en te ontsluiten. Bij verzoeken van derden beoordeelt de Dienst de geo-informatie op de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur. Dit laatste gebeurt aan de hand van de Visie Zicht op Nederland. Overigens wordt daarbij aangesloten op het bestaande kader, dat door de Dienst gehanteerd wordt en mede voortvloeit uit de uitgangs-punten en het 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. 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.

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.

Via PDOK worden open (overheids)data ontsloten. Uitgangspunt bij dit type data is dat daarin geen persoonsgegevens worden opgenomen. De geo-informatie die via PDOK worden ontsloten ziet op objecten («locatie-gebonden informatie «) en niet op subjecten («personen«).
Data-aanbieders worden hierop gewezen. Data-aanbieders zijn en blijven dan ook zelf verantwoordelijk voor de inhoud van hun data.[7]

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.

Ten slotte refereert de VNG in haar reactie aan het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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.[8] 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. Daarnaast blijven dataproviders te allen tijde verantwoordelijk voor de 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.

[7] https://www.pdok.nl/pdc-afnemers-van-data.
[8] https://www.internetconsultatie.nl/grondslag_kadasterwet.

7. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Aangezien dit wetsvoorstel een wettelijke verankering betreft van een in de loop der jaren ontstane praktijk, is er geen lange invoeringstermijn voor de Dienst nodig om dit wetsvoorstel uit te kunnen voeren.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

Met deze onderdelen wordt aan de Dienst de taak opgedragen tot het beheren en ontsluiten van geo-informatie op verzoek van overheidsorganen en derde partijen.

In dit wetsvoorstel wordt onder geo-informatie begrepen informatie met een locatiecomponent, dan wel locatiegebonden data, data met een x-en een y-component op de kaart. Het gaat niet om informatie over personen. Alle informatie die plaatsgebonden kenmerken bevat kan worden beschouwd als geo-informatie. Het begrip geo-informatie wordt al gebruikt in de Kadasterwet, namelijk in artikel 2a, aanhef en onder b («De Dienst heeft als doeleinde de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur»).
Er is niet voor gekozen om het begrip «geografisch gegeven» te gebruiken. Dit begrip is in artikel 1 van de Kadasterwet gedefinieerd en houdt direct verband met de Basisregistratie Topografie (BRT). De term geo-informatie is bedoeld als een bredere en meer overkoepelende term van allerlei soorten en typen van geodata, ruimer dan alleen de geografische gegevens die in het kader van de BRT worden verzameld.

Het begrip overheidsorgaan uit artikel 98c, eerste lid, onder a, wordt gebruikt in de betekenis van het ruime begrip bestuursorgaan uit artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het wordt gehanteerd om te kunnen aangeven dat de bepaling ziet op de gehele overheid, met inbegrip van de personen en instellingen die op grond van het tweede lid van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet als bestuursorganen worden aangemerkt. Het begrip overheidsorgaan wordt in dezelfde betekenis gebruikt in de Archiefwet 1995 (artikel 1, onder b, van de Archiefwet 1995). Een overheidsorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Onder die laatste categorie kunnen organen en personen van overheidsstichtingen vallen. Het gaat om organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die niet tot de overheid worden gerekend, maar die wel met openbaar gezag zijn bekleed. Bepalend daarvoor is of hen een of meer overheidstaken zijn opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend.

Voor andere partijen dan overheidsorganen wordt op grond van artikel 98c, eerste lid, onder b, eerst door de Dienst beoordeeld of de geo-informatie van die partijen naar zijn oordeel een doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert.

Tevens krijgt de Dienst de taak die geo-informatie voor eenieder beschikbaar te stellen. Dit wordt gewaarborgd in het voorgestelde artikel 98c, tweede lid.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 98c is voorzien in een grondslag waarop de Dienst regels kan stellen over de voorwaarden waaraan de geo-informatie moet voldoen. Het gaat daarbij onder meer

om bepaalde technische compliance checks en standaarden (bijvoorbeeld met betrekking tot aanleverformats).

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan