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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 september 2024 en het nader rapport d.d. 30 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 mei 2024, no.2024001181, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2024, nr. W04.24.00105/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2024, no.2024001181, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft een wettelijke grondslag voor het beheren van een digitaal platform, PDOK geheten (Publieke dienstverlening op de kaart). Dat platform bestaat al sinds 2018; het ontsluit geografische informatie uit diverse bronnen op een toegankelijke manier voor het publiek. PDOK wordt in stand gehouden door de Dienst van het Kadaster (hierna: Kadaster) op basis van contracten met de leveranciers van de datasets.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er begrip voor dat de regering met het voorstel beoogt de bestaande praktijk een wettelijke grondslag te geven. Zij maakt opmerkingen over de vormgeving van deze wettelijke taak, de positie van het Kadaster als zelfstandig bestuursorgaan en de verwerking van (potentiële) bijzondere persoonsgegevens. In

kst-36987-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en eventueel van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

Het digitale platform PDOK ontsluit op dit moment 239 datasets met geografische informatie, die afkomstig is van 17 leveranciers, waaronder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen. Het Kadaster is zelf de grootste leverancier van datasets; dat betreft onder andere de registraties voor kadastrale percelen, adressen en gebouwen, topografie, publiekrechtelijke beperkingen en ruimtelijke plannen.[1] De datasets die door het Kadaster worden beheerd worden aangeleverd door een grotere groep organisaties, zoals gemeenten, maar ook door burgers bij bijvoorbeeld de eigendomsoverdracht van onroerende zaken.[2]

PDOK bestaat sinds 2018 en werkt tot nu toe alleen op basis van opdrachten, gegeven door de leveranciers (waaronder dus het Kadaster zelf). PDOK biedt de mogelijkheid om verschillende soorten informatie op de kaart zichtbaar te maken, waarbij afnemers zelf kunnen selecteren welke informatie zij willen zien en combineren. Daarnaast kunnen afnemers data overnemen en ontsluiten in eigen webpagina's of apps, en kunnen zij data in bulk afnemen.[3]

De nieuw voorgestelde wettelijke taak[4] houdt in dat het Kadaster geo-informatie beheert en ontsluit:
- *op verzoek van overheidsorganen, en*
- *op verzoek van derden, mits de ontsluiting naar het oordeel van de Minister een doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert.*

Het Kadaster wordt wettelijk verplicht de geo-informatie aan eenieder kosteloos ter beschikking te stellen.

2. Reikwijdte van de wettelijke taak

Het Kadaster krijgt de wettelijke taak om op verzoek van overheidsorganisaties en derden geo-informatie te beheren, te ontsluiten en aan iedereen ter beschikking te stellen. In de toelichting wordt het begrip «geo-informatie» omschreven als «data met een locatiecomponent, dan wel locatiegebonden data, data met een x en een y component op de kaart».[5]

Deze ruime omschrijving betekent dat hieronder bijna alle registraties vallen waarvoor het Kadaster al bij wet is aangewezen als beheerder.[6] Dit betreft de Basisregistraties voor waardering van onroerende zaken, adressen en gebouwen en (grootschalige) topografie, de registratie voor boven- en ondergrondse netten en netwerken, en de openbare registers voor registergoederen.[7] Deze nieuwe taak lijkt een overlapping te vertonen met de al bestaande taken van het Kadaster.

---

1 https://www.pdok.nl/datasets.
2 Artikel 16 en volgende van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.
3 https://www.pdok.nl/pdc-afnemers-van-data.
4 Voorgesteld artikel 98c, eerste lid, van de Kadasterwet.
5 Toelichting, paragraaf 2 (Inhoud van het wetsvoorstel), eerste alinea.
6 In sommige gevallen beheert het Kadaster alleen de landelijke voorziening. De gemeentebesturen zijn dan samen verantwoordelijk voor de basisregistratie.
7 Wet waardering van onroerende zaken, Wet basisregistratie adressen en gebouwen, Wet basisregistratie grootschalige topografie, Wet informatie-uitwisseling boven- en ondergrondse netten en netwerken, Kadasterwet.

De wetten waarin deze registraties worden geregeld bevatten regels over beheer en ontsluiting: de soorten gegevens die moeten worden bijgehouden, bewaartermijnen, actualiteit en authenticiteit, de manier waarop derden toegang tot de gegevens hebben en de bescherming van persoonsgegevens. De nieuwe wettelijke taak wordt minder nauwkeurig gereguleerd. Door de overlapping met de bestaande taken kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag welk regime er geldt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de nieuwe wettelijke taak en bestaande regelingen, en zo nodig de wettelijke omschrijving van de nieuwe taak meer toe te spitsen.

De Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna in lijn met het wetsvoorstel: de Dienst) is op grond van verschillende wetten beheerder van verschillende (geo-) basisregistraties, zoals de Basisregistratie grootschalige topografie (BGT), de Basisregistratie topografie (BRT), de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Deze (geo-)basisregistraties worden op dit moment al ontsloten via PDOK. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt hierin geen verandering aan te brengen.
Het voorliggende wetsvoorstel formaliseert slechts de bestaande praktijk waarin de Dienst naast de geo-basisregistraties ook geo-informatie voor andere partijen beheert en ontsluit via PDOK. Het wetsvoorstel laat daarmee de verplichtingen die de Dienst heeft met betrekking tot «eigen» registraties onverlet. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is de verhouding tussen de nieuwe wettelijke taak en de bestaande wettelijke taken voor de Dienst verduidelijkt.

3. Vormgeving van de wettelijke taak

PDOK was eerst een initiatief van verschillende overheidsorganisaties, waarbij het Kadaster PDOK beheerde op basis van opdrachten en afzonderlijke contracten. Na het terugtreden van een aantal partners heeft deze infrastructuur borging in de wet nodig, aldus de toelichting.[8]

a. Verplichting om gegevens te leveren en financiering

Er is voor gekozen de bestaande leveranciers niet te verplichten tot aanleveren van de gegevens. Dit sluit blijkens de toelichting aan bij de bestaande werkwijze.[9]

Nu gekozen wordt voor een wettelijke regeling kan echter ook worden stilgestaan bij de vraag of de medewerking van overheidsorganen vrijwillig moet blijven. PDOK heeft immers meer waarde als alle relevante overheidsorganen meedoen. Als, bijvoorbeeld, sommige provincies of waterschappen wel meedoen, maar andere niet, ontstaan er – letterlijk – witte vlekken op de kaart. Centrale ontsluiting van omvangrijke gegevenscollecties is vooral waardevol als iedereen meedoet, zodat het systeem sluitend en compleet is.

In het huidige stelsel komen de kosten van PDOK voor rekening van de leveranciers. In het voorstel blijft dat zo. Nu gekozen wordt voor een wettelijke taak, zou overwogen kunnen worden om deze te bekostigen vanuit het Rijk, als de opdrachtgever voor het stelsel.[10] *Structurele*

---

[8] Toelichting, paragraaf 3.1 (Wet Markt en Overheid).
[9] Toelichting, paragraaf 4.2 (Gevolgen voor de overheid), en 6.2 (Consultatie), voorlaatste tekstblok.
[10] Het Kadaster kan deze taak opnemen in zijn begroting; de Minister keurt de begroting goed (artikelen 19 en 20 van de Organisatiewet Kadaster).

financiering uit één bron is bovendien eenvoudiger uit te voeren dan financiering op basis van prestaties en declaraties door tientallen partijen. In het geval het systeem van vrijwillige medewerking wordt gehandhaafd, kan centrale financiering de medewerking bevorderen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

Met de Afdeling is het kabinet van oordeel dat de waarde van PDOK naarmate het aantal overheidsorganen dat geo-informatie laat beheren en ontsluiten in PDOK toeneemt. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt het aanbieden van geo-informatie dan ook te bevorderen. Op grond van het voorgestelde artikel 98c, eerste lid, onder a, van de Kadasterwet is de Dienst verplicht de geo-informatie van overheidsorganen desverzocht te beheren en te ontsluiten. Anders dan bij niet-overheidsorganen beoordeelt de Dienst hierbij niet meer of de geo-informatie de doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt echter geen materieelrechtelijke verandering aan te brengen in de wettelijke taken van overheidsorganen met betrekking tot de geo-informatie of geo-registraties die zij beheren. Een dergelijke beslissing, die gevolgen zou hebben voor een groot aantal overheidsorganen, zou de reikwijdte van dit wetvoorstel aanzienlijk vergroten en wordt (vooralsnog) niet opportuun geacht.

Ook de eventuele centrale financiering van PDOK moet worden gezien in een bredere discussie met andere overheidsorganen over de financiering van de Nationale Geo-informatie Infrastructuur (NGII). Deze discussie valt buiten de scope van dit voorstel.

b. De rol van marktpartijen

De toelichting merkt op dat het aanbieden van beheer en ontsluiting van geo-informatie ook door andere partijen dan het Kadaster kan plaatsvinden en dus een economische activiteit is. Niettemin is de Wet Markt en Overheid niet van toepassing. De informatie, opgenomen in de Nederlandse geo-informatie infrastructuur, is onmisbaar in tal van processen binnen overheden en bedrijven, en voor maatschappelijke uitdagingen. Het Kadaster combineert die informatie en maakt die voor iedereen toegankelijk, waardoor een gelijk speelveld qua informatievoorziening ontstaat. Er is geen garantie dat de markt dit kan, zo stelt de toelichting.[11]

Een marktactiviteit mag niet aan het Kadaster worden toegestaan indien het belang van die activiteit voor het Kadaster niet opweegt tegen het belang van derden om tegen zodanige concurrentie te worden beschermd.[12] *Indien bepaalde marktactiviteiten worden toegestaan, zijn daarop ook in beginsel de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid van toepassing.*[13] *In dat geval volgt uit die wet en uit uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat het oordeel dat sprake is van een publieke taak een draagkrachtige motivering vergt.*[14]

---

[11] De toelichting noemt artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet.

[12] Artikel 3, tweede lid, van de Kadasterwet zoals gewijzigd in de Organisatiewet Kadaster, Kamerstukken II 2002/03, 28 748, nr. 3, p. 11–12.

[13] Artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet.

[14] College van Beroep voor het bedrijfsleven 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:660, r.o. 5.3. Zie ook CBb 23 juli 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:294) en CBb 6 april 2021 (ECLI:NL:CBB:2021:373).

PDOK combineert een aantal informatiebronnen die in de meeste gevallen al openbaar toegankelijk zijn. Veel informatie die onmisbaar is voor overheden en bedrijven is echter doorgaans al ontsloten via de afzonderlijke leveranciers. Op die basis zijn bijvoorbeeld gegevens over ondergrondse netwerken ontsloten, zodat grondroerders die zich goed informeren veilig kunnen graven.

In de toelichting wordt niet uitgelegd in welke mate dat het geval is met de combinaties van gegevens uit verschillende bron die via PDOK nader zijn ontsloten. Daardoor is onvoldoende gemotiveerd dat het instandhouden van PDOK voortvloeit uit een publieke taak die zwaarder weegt dan het belang van derden om te worden beschermd tegen deze concurrentie.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Via PDOK krijgen overheidsorganen en niet-overheidsorganen de mogelijkheid om hun geo-informatie betrouwbaar te laten beheren en landsdekkend te laten ontsluiten. Zo beschikt de gebruiker over een voorziening met een aanzienlijke hoeveelheid aan geo-informatie op één plek. Juist de mogelijkheid om al deze gegevens uit de verschillende geo-informatiebronnen te combineren, versterkt het maatschappelijke belang van deze voorziening. PDOK voorziet bovendien in een terugvaloptie voor overheidsorganen die wettelijk verplicht zijn hun geo-informatie te ontsluiten via een hoogwaardige ontsluitingsvoorziening.

De wettelijke verankering van de beheer- en ontsluittaak benadrukt deze publieke taak van de Dienst. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is het karakter van deze publieke taak van de Dienst en de relatie tot de Wet Markt en Overheid nader toegelicht.

4. Positie van het Kadaster als een zelfstandig bestuursorgaan

Het Kadaster (voluit: Dienst voor het kadaster en de openbare registers) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).[15] Dat betekent dat taken bij wet aan het Kadaster zijn opgedragen en dat de Minister ten opzichte van het Kadaster alleen de bevoegdheden heeft die hem bij de wet zijn toegekend. Een van die taken is de bevordering van een doelmatige geo-informatie infrastructuur.[16]

a. Toelating van derden tot het stelsel

Derden die geen overheidsorganisatie zijn kunnen op hun verzoek geo-informatie leveren aan PDOK. Dat kan echter alleen als de Minister van oordeel is dat deze informatie een doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert.[17] Dit oordeel van de Minister sluit volgens de toelichting aan bij de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de Nederlandse geo-informatie-infrastructuur.[18]

De Afdeling merkt op dat de Minister stelselverantwoordelijkheid heeft voor de geo-informatie-infrastructuur, maar dat de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur een wettelijke taak van het

---

[15] Vermeld in het zbo-register, bedoeld in artikel 40 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (https://organisaties.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen).
[16] Artikel 2a, aanhef en onderdeel b, van de Kadasterwet.
[17] Voorgesteld artikel 98c, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Kadasterwet.
[18] Toelichting, paragraaf 2 (Inhoud van het wetsvoorstel), onder «De nieuwe taak voor de Dienst».

Kadaster is.[19] Het voorstel houdt in dat de Minister in een concreet geval invloed kan uitoefenen op de bevoegdheidsuitoefening van het zbo.[20] Het Kadaster heeft tot nu toe zelf beslist over het toelaten van derden, zonder dat gebleken is van problemen. Dit roept de vraag op waarom deze taak niet aan het Kadaster wordt overgelaten.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling stelt terecht dat de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur een wettelijke taak van de Dienst is (Artikel 2a, aanhef en onder b, van de Kadasterwet). Daarnaast onderschrijft het kabinet het oordeel van de Afdeling dat de Dienst een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is en de Minister slechts een stelselverantwoordelijkheid heeft voor goede uitvoering van de wettelijke taken van dit zbo. Om meer recht te doen aan deze uitgangspunten is, in lijn met het advies, de beoordeling of de geo-informatie van derden een doelmatige geo-informatie-infrastructuur bevordert bij de Dienst zelf belegd. De Minister behoudt de bevoegdheden die hem op grond van de Kaderwet ZBO en de Organisatiewet Kadaster zijn toegekend.

Het voorgestelde artikel 98c, eerste lid, onder b, van de Kadasterwet en het algemene en artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting zijn op dit punt gewijzigd.

b. Ministeriële regeling voor technische eisen

Bij regeling van de Minister worden regels gesteld omtrent de voorwaarden waaraan geo-informatie moet voldoen om door de Dienst beheerd en ontsloten te kunnen worden.[21] Het gaat volgens de toelichting onder meer om technische compliance checks en standaarden (bijvoorbeeld aanleverformats), die het Kadaster nu nog zelf bepaalt.[22]

De hoofdregel, neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving, is dat een zelfstandig bestuursorgaan geen algemeen verbindende voorschriften vaststelt.[23] Het Kadaster is in 1994 verzelfstandigd vanwege de specialistische kennis waarover de organisatie beschikte;[24] daarbij is de keus gemaakt om het vaststellen van technische voorschriften bij het Kadaster neer te leggen.[25] De Aanwijzingen voor de regelgeving bieden daar ruimte voor.[26] Uit de toelichting blijkt niet dat het Kadaster deze taak op dit moment niet naar behoren uitvoert.

De Afdeling adviseert de keus om deze voorschriften vast te stellen bij ministeriële regeling nader te bezien.

Om de geo-informatie daadwerkelijk te kunnen beheren en ontsluiten in PDOK, is het noodzakelijk dat deze informatie voldoet aan bepaalde technische voorwaarden. Met het oog hierop wordt het wenselijk geacht dat hierover regels kunnen worden gesteld. Na heroverweging ligt het, zoals de Afdeling ook adviseert, in de rede dat deze voorwaarden worden

---

[19] Artikel 2a, aanhef en onderdeel b, van de Kadasterwet.
[20] Aanwijzing 5.14 van de Aanwijzingen voor de regelgeving stelt dat een Minister niet bevoegd zou moeten zijn om bijzondere aanwijzingen te geven aan een zelfstandig bestuursorgaan.
[21] Voorgesteld artikel 98c, derde lid, van de Kadasterwet.
[22] Toelichting op Artikel I, onderdelen A en B.
[23] Aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[24] Kamerstukken II 1992/93, 23 007, nr. 3, blz. 3.
[25] Artikel 3d van de Kadasterwet.
[26] Aanwijzing 5.10, aanhef en onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

gesteld door de organisatie die deze specialistische kennis hierover in huis heeft.

In het voorgestelde artikel 98c, derde lid, van de Kadasterwet is daarom nu bepaald dat niet de Minister maar de Dienst deze regels kan stellen. Het algemene deel en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

5. Verwerking van potentiële (bijzondere) persoonsgegevens

De meeste gegevens die nu in PDOK aanwezig zijn hebben een zakelijk karakter, maar sommige datasets bevatten gegevens die afgeleid zijn van persoonsgegevens. Zo levert het CBS statistieken over inwoners in postcodegebieden. Het gaat onder meer om gegevens over aantallen migranten en over het aantal ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.[27]

Volgens de toelichting is niet uitgesloten dat een gebruiker verschillende losse datasets combineert met bijvoorbeeld gegevens uit de geo-basisregistraties of van buiten de centrale voorziening, en dat dan gegevens herleidbaarheid zijn op persoonsniveau. 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, aldus de toelichting.[28]

De Afdeling heeft begrip voor deze redenering. Niettemin is de vraag of en zo ja, hoe het Kadaster de eventuele mogelijkheden van derden om geo-informatie tot personen te herleiden, kan beïnvloeden en de daarmee gepaard gaande risico's kan beperken. Dit is met name van belang voor zover het zou kunnen gaan om de gegevens die hiervoor werden genoemd, waarvan denkbaar is dat ze op enig moment worden herleid tot bijzondere persoonsgegevens, namelijk etnische gegevens en gezondheidsgegevens.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

PDOK is de technische voorziening die overheden in staat stelt om desgewenst hun open geodata aan iedereen beschikbaar te stellen. Uitgangspunt bij dit type data is dat daarin geen persoonsgegevens worden opgenomen. De geo-informatie die via PDOK wordt ontsloten ziet op objecten («locatiegebonden informatie») en niet op subjecten («personen»). De door de Afdeling genoemde CBS-statistieken zijn door het CBS zelf bestempeld als open data en worden ook door het CBS zelf beschikbaar gesteld.

Data-aanbieders en data-afnemers zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de verwerking van de data en dienen zicht te houden aan privacywetgeving. Data-aanbieders, zoals het CBS, worden hierop overigens ook gewezen.

Ook bij een eventuele doorontwikkeling van PDOK, bijvoorbeeld naar een voorziening met de mogelijkheid tot gecombineerd bevragen, is de bescherming van (bijzondere) persoonsgegevens altijd een belangrijke overweging.

---

[27] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/statistische-gegevens-per-vierkant-en-postcode-2022-2021-2020-2019/4-beschrijving-cijfers. Bij aantallen onder de 10 of 5 worden de gegevens niet vermeld.

[28] Toelichting, paragraaf 6.2 (Consultatie), elfde tekstblok («De VNG kaart het risico aan...»).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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