



Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw drs. K.H. Ollongren,
Minister
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
22 september 2021
Kenmerk
TDO/ P21001425
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
-

Onderwerp

VNG reactie internetconsultatie Wijziging Kadasterwet

Geachte mevrouw Ollongren,

Met interesse hebben wij kennis genomen van de internetconsultatie betreffende een wijziging van de Kadasterwet waarin een wettelijke grondslag wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur nieuwe taken aan het Kadaster te kunnen opdragen, waarbij geen openbaar gezag wordt uitgeoefend.

Graag willen we middels dit schrijven hier inhoudelijk op reageren.

1. Algemeen

De aanleiding van de voorziene wijziging is het invulling geven aan een deel van aanbeveling 7 uit de recente wettelijke evaluatie van het Kadaster, waarin wordt aanbevolen prioriteit te geven aan snellere en slimmere borging van nieuwe activiteiten door het Kadaster. De behoefte aan het voorkomen van langdurige juridische trajecten delen gemeenten in algemene zin, zeker waar het innovaties betreft die de dienstverlening aan burgers moeten verbeteren.

We plaatsen daarentegen wel kanttekeningen bij de huidige oplossingsrichting om de wetgeving op de nu voorgestelde, selectieve wijze aan te passen. Het wetsvoorstel roept de vraag op waarom aanbeveling 7 slechts ten dele wordt uitgevoerd, terwijl uit die aanbeveling blijkt dat dit hand in hand zou moeten gaan met groot onderhoud aan de Kadasterwet. Beide hebben volgens de aanbeveling prioriteit, waarbij wordt opgemerkt dat, gezien het toenemende belang van data in het economisch maatschappelijk verkeer en daarmee ook het belang van het Kadaster en de eigen ambities van het Kadaster als datagerichte organisatie, de noodzaak tot groot onderhoud aan de Kadasterwet qua bouw en inhoud sterk toeneemt. Het wetsvoorstel voldoet ons inziens om deze reden niet aan de bedoeling van de desbetreffende aanbeveling.

De met dit wetsvoorstel ingeslagen weg heeft voorts het risico dat ook andere aanbevelingen niet goed kunnen worden gerealiseerd. Zo wordt in aanbeveling 3 gesteld dat, hoewel het Kadaster een afwegingskader hanteert waarin de eisen van de Wet Markt en Overheid zijn geïncorporeerd, het wenselijk is voor zowel het ontwikkelen van een visie op meervoudig opdrachtgeverschap alsook de

verantwoordelijkheden van de eigenaarsrol, dat het ministerie ook een afwegingskader formuleert. Het is echter niet duidelijk of er al een dergelijk afwegingskader is en hoe dit wetsvoorstel daarin past.

Ook valt uit het wetsvoorstel niet af te leiden hoe in het kader van nieuwe taken wordt omgegaan met de in aanbeveling 1 genoemde noodzakelijke verbetering van de verantwoording over en de transparantie van de financiële gegevens.

Voorts is de VNG van mening dat al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ingegaan zou kunnen worden op de gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheid. Er wordt in het wetsvoorstel immers een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nieuwe activiteiten aan het Kadaster op te dragen. Om de impact van deze wettelijke bevoegdheid te kunnen duiden, verdient het aanbeveling in algemene zin op de beleidsvoornemens ter zake en de mogelijke gevolgen daarvan in te gaan.

Zoals reeds aangegeven in onze reactie op het concept van de uitgevoerde wettelijke evaluatie lossen we de daarin benoemde problemen niet (zonder meer) op door (nieuwe) uitvoerende werkzaamheden in wettelijk cement te gieten. Zo is het onduidelijk waarom 'de specifieke kennis, informatie en infrastructuur bij de Dienst onbenut blijft' bij gebrek aan wetgeving, zoals in de MVT wordt opgemerkt. Tenslotte biedt de Dienst deze kennis, informatie en infrastructuur al jaren aan via maatwerk en advies en wordt via de gebundelde opdracht van BZK deze kennis etc. al jaren voor de overheid ingezet.

Het wetsvoorstel kan er toe leiden dat er een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor het kunnen opdragen van taken aan de Dienst voor activiteiten, die ook door de markt kunnen worden verricht. Er ontstaat daarmee strijdigheid met de BZK-visie in het kader van de GDI, inhoudende dat de overheid zich beperkt tot het opstellen van kaders en standaarden en het bouwen van voorzieningen zoveel mogelijk uitbesteedt.

Wat nu nog ontbreekt is een zorgvuldige interbestuurlijke afweging en consensus welke activiteiten door het Kadaster moeten worden ontplooid en het vervolgens organiseren van de randvoorwaarden voor deze activiteiten door de minister van BZK. De beoogde zorgvuldigheid bij het beleggen van taken wordt in onze ogen onvoldoende geborgd in het huidige wetsvoorstel dat er vooral op gericht lijkt te zijn om eventuele nieuwe activiteiten versneld bij Kadaster te kunnen beleggen.

2. Specifiek

Hieronder geven we meer specifiek aan welke voorwaarden vanuit gemeentelijk perspectief verdere uitwerking behoeven om een dergelijke wijziging te kunnen ondersteunen.

1. **Behoeft afwegingskader voor duiding impact op burgers, bedrijven en overheden.** In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de wijziging geen invloed heeft op voornoemde groepen. Volgens ons ten onrechte. Er is behoefte aan een inhoudelijk afwegingskader, waarbij wordt ingegaan op de gevolgen voor deze partijen. Weliswaar krijgt het Kadaster met een nieuwe taak als bedoeld in dit wetsvoorstel formeel geen '*publiekrechtelijke bevoegdheid waarmee eenzijdig de rechten of plichten van burgers gewijzigd kunnen worden*', maar door het beheer van een landelijke voorziening, dataset of de ontsluiting van gegevens aan derde partijen oefent het Kadaster in de praktijk wel invloed uit op de wijze waarop gegevens van andere overheden verstrekt en ontsloten worden aan burgers, bedrijven en overheden.

2. **Concurrentiepositie Markt & Overheid.** De voorziene wijziging lijkt contrair te zijn met beleidsuitgangspunten en wetgeving over de rolverdeling tussen markt- en overheidspartijen. De VNG draagt, net als BZK, uit dat de overheid kaders en standaarden opstelt en het bouwen van voorzieningen zoveel mogelijk uitbesteedt. In de wet Markt & Overheid zijn gedragsregels opgenomen om concurrentievervalsing door de overheid te voorkomen. De voorziene wijziging en het vereenvoudigen van gunning aan het Kadaster kan ertoe leiden dat bepaalde werkzaamheden onttrokken worden aan de markt danwel er oneerlijke concurrentie ontstaat. Het eenvoudiger wettelijk borgen van taken bij Kadaster mag een zorgvuldige afweging en verantwoording in het kader van de wet Markt & Overheid niet in de weg staan of vervangen.
3. **Borging flexibiliteit, innovatie en efficiëntie.** Tegenover de insteek om nieuwe activiteiten bij het Kadaster wettelijk te regelen om mogelijke risico's als gevolg van de wet Markt & Overheid te voorkomen, staat de insteek van gemeentelijke overheden om innovaties in de dienstverlening te stimuleren en de verplichting om zorgvuldig met maatschappelijke gelden om te gaan door overheidsdienstverlening zo kosteneffectief mogelijk in te richten. Marktwerking en concurrentie dragen aan deze beide doelen nadrukkelijk bij. In dit licht zien gemeenten geen aanleiding om op voorhand een 'snelweg' naar een wettelijke verankering van taken bij een bepaalde organisatie te creëren. Uitvoerende taken rond digitalisering, zeker taken die geen openbaar gezag bevatten, lenen zich bij uitstek voor het betrekken van de markt.

Daarnaast blijkt uit de wettelijke evaluatie dat bij het Kadaster de aandacht voor financiële transparantie en marktconformiteit bij de uitvoering van de huidige taken zou kunnen worden verbeterd. Het adresseren en borgen van deze bevinding heeft voor gemeenten eerste prioriteit en dient ons inziens vooraf te gaan op het eventueel toekennen van nieuwe taken. Daarbij moet een zorgvuldige interbestuurlijke afweging uitwijzen of wettelijke verankering noodzakelijk is of dat het beleggen van taken via opdrachtverlening met behoud van flexibiliteit en ruimte om opdrachten te evalueren ook mogelijk is.

4. **Nut en noodzaak.** Op dit moment blijkt uit de toelichting volgens ons nog onvoldoende onderbouwing voor het creëren van nieuwe taken op basis van een AMvB. Als concreet voorbeeld van een taak die via AMvB vastgelegd zou moeten worden, wordt in feite alleen het huidige PDOK genoemd.

Zoals vastgesteld in het PDOK DAO betreft dit platform nadrukkelijk niet één voorziening, maar gaat het om allerlei verschillende functies en voorzieningen die reeds in het licht van wetgeving of op verzoek van verschillende doelgroepen voor verschillende doelgroepen zijn gebouwd. PDOK vormt in naam de figuurlijke paraplu voor deze functies. Onduidelijk is hoe de wettelijke verankering voor dit technische platform vorm wordt gegeven. Tenslotte behelzen de belangrijkste functies in PDOK de verstrekking van gegevens uit de basisregistraties die alle reeds een wettelijke grondslag hebben.

Daarnaast worden onder de PDOK vlag ook luchtfoto's ontsloten die door een groep samenwerkende overheden wordt ingewonnen. Gemeenten nemen hieraan beargumenteerd niet deel omdat zij, gebruikmakend van de markt, al eigen succesvolle samenwerkingsinitiatieven hebben. Om die reden heeft de VNG in de Stuurgroep basisvoorziening beeldmateriaal reeds aangegeven geen voorstander te zijn van het wettelijk verankeren (verplichten of bevoordelen) van dit beeldmateriaalinitiatief ten opzichte van andere (gemeentelijke) initiatieven.

Ten slotte een laatste aandachtspunt dat in dit kader van belang is om te benoemen. Binnen het stelsel van basisregistraties zijn er een aantal knelpunten geïdentificeerd, zoals door de VNG opgenomen in haar Position Paper¹ over dit onderwerp. Een ervan is het aantal dubbele petten bij betrokken stakeholders en de moeite om deze rollen te scheiden. Het Kadaster heeft een spilfunctie binnen het stelsel, met de rollen bronhouder, toezichthouder en verstrekker. Het wetsvoorstel maakt de problematiek rond de rollenscheiding niet kleiner maar mogelijk zelfs groter. Zoals aangegeven in het Position Paper en ook gezien eerdere adviezen van de Raad van State², opteren we als VNG om hier met prioriteit een oplossing voor te creëren en taken die betrekking hebben op toezicht en handhaving bij een onafhankelijke partij te beleggen, vooraleer er een uitbreiding van taken mogelijk wordt gemaakt.

Bezijden deze reactie op de internetconsultatie gaan we graag het bestuurlijke gesprek aan, conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, en blijven we graag betrokken bij het vervolgproces.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a long horizontal line.

mr L.K Geluk
algemeen directeur

¹ VNG, Position Paper Basisregistraties, <https://vng.nl/nieuws/position-paper-over-basisregistraties>

² Raad van State, Rapportage kwaliteitszorg geo-basisregistraties, <https://www.waarderingkamer.nl>