

Een driehoeksmeting op het Kadaster: sturing, financiering en kwaliteit bedrijfsvoering

Derde evaluatie Kadaster

9 augustus 2010

2010-1563/EF/TdA/si

Inhoud

1	Opzet van het onderzoek.....	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Centrale onderzoeksvraag.....	4
1.3	Onderzoeksfasen.....	5
1.4	Opzet rapport.....	6
2	Conclusies en aanbevelingen.....	7
2.1	Aanbevelingen uit eerdere evaluaties zijn grotendeels opgevolgd	7
2.2	Conclusies derde wettelijke evaluatie.....	8
2.3	Oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid	16
2.4	Aanbevelingen derde wettelijke evaluatie	17
3	Bevindingen	21
3.1	Inleiding.....	21
3.2	Financiering	22
3.3	Bedrijfsvoering	48
3.4	Dienstverlening.....	65
3.5	Rol Kadaster in de geoinformatie-infrastructuur	73
3.6	Governance	79
Bijlagen		
A	Toetsingskader	87
A1.	Financiering	88
A2.	Governance	90
A3.	Bedrijfsvoering	92
A4.	Dienstverlening.....	94
A5.	Rol Kadaster in de geoinformatie-infrastructuur	96
B	Lijst met geïnterviewde personen.....	99
C	Onderzoeksteam PwC.....	100
D	Begrippenlijst	101

Overzicht gebruikte figuren

Figuur 1: Ontwikkelingen van het prijspeil van het Kadaster en in Nederland.....	24
Figuur 2: Ontwikkelingen van de omzet en het eigen vermogen	25
Figuur 3: De ontwikkeling van het werkaanbod akten en hypotheekstukken	26
Figuur 4: Ontwikkeling van het werkaanbod in de periode 1948-2008	27
Figuur 5: Ontwikkelingen van het eigen vermogen en het vermogenoverschot/tekort	27
Figuur 6: Ontwikkelingen van de omzet en tariefontwikkelingen	28
Figuur 7: Omzet en kosten per wettelijke taak	29
Figuur 8: Belangrijkste kostenposten van het Kadaster in 2009.....	30
Figuur 9: Aantal fte's externe inhuur per maand 2008-2009.....	31
Figuur 10: De ontwikkeling van het geschatte vermogenoverschot/tekort (links) en de conjuncturele reserve (rechts) wanneer geen tariefdalings zouden zijn doorgevoerd in 2006 en 2007	38
Figuur 11: Schatting van omzetontwikkeling van rechtszekerheidsproducten wanneer een vaste component wordt ingevoerd (zonder tariefwijzigingen).....	43
Figuur 12: Overzicht van de vier bekostigingsmodaliteiten.....	47
Figuur 13: Ontwikkeling bedrijfslasten 2004-2009 (indexcijfers: 2004 = 100) met vier verschillende cumulatieve correcties.....	49
Figuur 14: Organisatiestructuur na organisatieontwikkeling	50
Figuur 15: Uitstroom naar leeftijd, 2009	
Figuur 16: Instroom naar leeftijd, 2009.....	52
Figuur 17: Bedrijfslasten in miljoenen, prijspeil 2009.....	55
Figuur 18: Ontwikkeling totale loonkosten (in miljoenen, prijspeil 2009) en ontwikkeling aantal fte (ultimo jaar)	55
Figuur 19: Ontwikkeling aantal fte (primair, ondersteuning en ICT).....	56
Figuur 20: Ontwikkeling ICT-kosten tussen 2004 en 2009 (prijspeil 2009)	57
Figuur 21: ICT als % bedrijfslasten 2004	
Figuur 22: ICT als % bedrijfslasten 2009.....	58
Figuur 23: fte's ICT van Kadaster versus inhuur 2004-2009	59
Figuur 24: Jaarlijkse mutatie kosten uitbesteed werk en externe kosten (prijspeil 2009).....	60
Figuur 25: aantal fte externe inhuur naar oorsprong, eind februari 2009	60
Figuur 26: ontwikkeling kostprijzen 2004-2009 (linkeras) en werkaanbod (rechteras).....	61
Figuur 27: Resultaten algemene klanttevredenheid 2007-2009	66
Figuur 28: Percentage zakelijke klanten ontevreden over probleemafhandeling, facturatie, tarieven, mail KCC, snelheid metingen en accountmanagement.....	67
Figuur 29: Benchmark 2008: prestatie Kadaster ten opzichte van peers (Kamer van Koophandel, Gemeente, Belastingdienst, Overheid)	67
Figuur 30: aantal bezwaren	71
Figuur 31: aantal verzoeken tot wijziging.....	71
Figuur 32: aantal klachten product.....	72
Figuur 33: aantal klachten gedraging.....	72

1 Opzet van het onderzoek

1.1 Achtergrond

- 1 Het Kadaster, opgericht in 1832, is sinds 1994 een zelfstandig bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In de wet waarmee het Kadaster als zelfstandig bestuursorgaan werd opgericht is onder meer bepaald dat het Kadaster, zoals alle zelfstandige bestuursorganen, elke 5 jaar geëvalueerd dient te worden (artikel 32 van de Organisatiewet Kadaster).
- 2 Sinds 1994 is het Kadaster twee keer geëvalueerd¹. De mate waarin de conclusies en aanbevelingen uit deze evaluaties zijn gerealiseerd worden in de derde evaluatie beoordeeld.
- 3 In de periode maart - juni 2010 werd de derde evaluatie naar het Kadaster uitgevoerd. In deze evaluatie is in het bijzonder gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster. Dit rapport bevat de weerslag van deze evaluatie.
- 4 De rapportage wordt uitgevoerd in opdracht van het beleidsverantwoordelijke ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Gedurende het onderzoek werd de voortgang gerapporteerd aan een begeleidingscommissie waarin naast het ministerie van VROM ook de raad van Bestuur, de raad van Toezicht en de Gebruikersraad van het Kadaster waren vertegenwoordigd.
- 5 De derde evaluatie had betrekking op een periode die voor het Kadaster economisch lastig was. De financiële situatie van het Kadaster vraagt al enige tijd bijzondere aandacht van de raad van Bestuur en het ministerie van VROM.
- 6 Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij verder terdege rekening gehouden met het feit dat het Kadaster een unieke organisatie is met een belangrijke rol in het maatschappelijke en economisch verkeer in Nederland.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

- 7 De centrale onderzoeksvraag in dit evaluatieonderzoek luidt of het Kadaster in de evaluatieperiode 2004 – 2009 doelmatig en doeltreffend was. Hierbij ligt de nadruk op de volgende aspecten: (a) de financiering (b) de governance, (c) de dienstverlening, (d) de interne bedrijfsvoering en (e) de rol van het Kadaster op het gebied van geo-informatie-infrastructuur. In de evaluatie werd in het bijzonder gekeken naar de uitvoerbaarheid van (nieuw) beleid en de invloed van het Kadaster hierop en de effecten van marktgerichte activiteiten op de uitvoering van publieke taken binnen het Kadaster in relatie tot de regelgeving op het gebied van markt- en overheid. Bij het onderdeel financiering is daarnaast ook gekeken naar alternatieven voor het huidige financieringsarrangement.
- 8 Een belangrijk punt van aandacht in het onderzoek is of de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties tot verbeteringen hebben geleid.

¹ Twijnstra en Gudde, 2004 en Berenschot en Bestad, 1998.

9 De centrale onderzoeksvraag is aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving en geldende beleidsafspraken geoperationaliseerd in een toetsingskader (zie bijlage A). Dit toetsingskader draagt bij aan de borging van een deugdelijke, maar vooral ook consistente analyse van de data. De bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen worden hieraan getoetst en van een betekenis voorzien. Het toetsingskader is geaccordeerd door de begeleidingscommissie.

10 In het toetsingskader is concreet uitwerking gegeven aan:

- de geldende wet- en regelgeving die de Kadasterwet voorschrijft ten aanzien van de prestaties van het Kadaster, de interne bedrijfsvoering, de governance (bekostiging, verantwoording) richting stakeholders;
- de kwaliteitseisen die uit de wet- en regelgeving voortvloeien ten aanzien van geo-informatie, basisregistraties, markt en overheid, etc.;
- de normen die de Kadasterwet ZBO's voorschrijft inzake sturing, bekostiging, verantwoording en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het Kadaster en VROM;
- de aanbevelingen uit de vorige evaluaties van het Kadaster;
- beleidsmatige en beheersmatige afspraken tussen VROM en het Kadaster inzake sturing en verantwoording;
- de jaarlijkse kwaliteit- of prestatieafspraken met VROM en de gebruikersraad;
- de afgesproken tariefstructuur en personele bezetting van het Kadaster;
- de kwaliteit- en prestatienormen van het Kadaster zelf, alsmede de normen die het Kadaster in het handvestgroepsverband heeft overgenomen.

1.3 Onderzoeksfasen

11 In de eerste fase van de evaluatie (desk research) zijn alle relevante stukken geanalyseerd die door zowel het ministerie van VROM als het Kadaster zijn aangereikt.

12 In deze fase van het onderzoek zijn ook alle inhoudelijke aandachtsgebieden van de evaluatie bestudeerd: de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, alle informatie over het functioneren van het Kadaster, de feiten en cijfers aangaande het financieringsarrangement en de gegevens met betrekking tot de positie van het Kadaster ten aanzien van de ontwikkeling naar een nationale geo-infrastructuur. In bijlage D is een korte lijst opgenomen met de belangrijkste begrippen.

13 Na de fase waarin alle relevante documenten werden bestudeerd zijn de voorlopige bevindingen getoetst in interviews met stakeholders. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde respondenten.

14 Tot slot is alle informatie geanalyseerd. De resultaten van deze analyses zijn vastgelegd in een eerste conceptrapport van bevindingen. Deze rapportage is voorgelegd aan ambtelijk VROM (TopZo) en het Kadaster (directie Strategie en Beleid). Vervolgens is het bijgestelde

conceptrapport voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Na bespreking van dit concept en verwerking van de opmerkingen is het rapport definitief vastgesteld.

1.4 Opzet rapport

15 In hoofdstuk 2 trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen naar aanleiding van de feitelijke bevindingen in hoofdstuk 3. Allereerst geven wij in paragraaf 2.1 antwoord op de vraag of de aanbevelingen uit eerdere evaluaties tot verbeteringen hebben geleid. Vervolgens trekken wij in paragraaf 2.2 conclusies op de verschillende onderzochte aspecten en beantwoorden wij in paragraaf 2.3 de centrale vraag van het onderzoek over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de publieke taken door het Kadaster in de periode tussen 2004 en 2009. Ten slotte doen wij in paragraaf 2.4 aanbevelingen voor de toekomst over de doelmatigheid en kostenbeheersing en over de onderzochte alternatieven voor het financieringsarrangement.

16 In hoofdstuk 3 presenteren wij de bevindingen van de toetsing aan het toetsingskader (zie ook bijlage A). Hierbij hebben wij gekozen voor een thematische opzet. In paragraaf 3.2 presenteren wij de bevindingen met betrekking tot het financieringsarrangement. Paragraaf 3.3 bevat de bevindingen op het gebied van de interne bedrijfsvoering. De kwaliteit van de dienstverlening komt aan de orde in paragraaf 3.4, de positie van het Kadaster in de nationale geo-infrastructuur in paragraaf 3.5 en tot slot de governance in paragraaf 3.6.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Aanbevelingen uit eerdere evaluaties zijn grotendeels opgevolgd

17 Een vraag in dit onderzoek is of de aanbevelingen naar aanleiding van de eerdere wettelijke evaluaties hebben geleid tot verbeteringen. Deze onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in het toetsingskader. Onze conclusies zijn als volgt.

Aanbevelingen eerste wettelijke evaluatie zijn opgevolgd

18 In de tweede evaluatie is geconcludeerd dat de aanbevelingen uit de eerste wettelijke evaluatie² grotendeels zijn opgevolgd. Verbetering was volgens de onderzoekers in de tweede evaluatie nog mogelijk ten aanzien van het betrekken van medewerkers van het Kadaster bij beleidsvorming.

19 Wij concluderen in deze derde evaluatie dat deze aanbevelingen volledig zijn opgevolgd. Medewerkers van het Kadaster worden inmiddels voldoende ingezet om de kennis van de uitvoering in te brengen bij de beleidsvorming.

Aanbevelingen tweede wettelijke evaluatie zijn grotendeels opgevolgd

20 De onderzoekers doen in de tweede wettelijke evaluatie³ 7 aanbevelingen aan het Kadaster en aan VROM. Wij concluderen dat de aanbeveling 'Aandacht besteden aan kostenbeheersing, het vergroten van het inzicht in de kostenontwikkeling en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en VROM en Kadaster zouden gezamenlijk moeten nadenken over (efficiency)prikkels in het tarievenbeleid' nog steeds gedeeltelijk actueel is. Vooral het ontbreken van structurele efficiëncyprikkels is nog steeds actueel. Verder was de beperkte aandacht voor kostenbeheersing in het begin van de evaluatieperiode actueel.

21 De overige zes aanbevelingen zijn opgevolgd.

22 De tweede aanbeveling uit de tweede evaluatie ging over de mate van diepgang van de verantwoordingsinformatie. Wij zijn van mening dat het Kadaster en het ministerie van VROM zijn toegegroeid naar een volwassen sturingsrelatie. Specifiek met betrekking tot de verantwoordingsinformatie heeft het Kadaster voorgesteld om in een separate rapportage een doelmatigheidskader op te gaan nemen dat aansluit bij het door VROM gehanteerde toezichtskader. Hiermee bestaat er overeenstemming over de hoofdlijnen van de verantwoordingsinformatie.

² Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 XI, nr. 59. De aanbevelingen uit de eerste evaluatie waren als volgt:

- Noodzaak tot strategische beleidsvisie VROM en een meer beleidsrijke sturingsrelatie;
- Markt&overheid. Vergroten toegankelijkheid Kadastergegevens voor de markt. Kadaster maakt halfproducten en de markt eindproducten;
- Raad van Toezicht moet toezicht houden op publieke taakvervulling namens de minister.

³ Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XI, nr. 94.

23 De derde aanbeveling uit de tweede evaluatie was gericht op het ontwikkelen van een strategie met betrekking tot veranderende bedrijfsprocessen in relatie tot het personeelsbestand, de organisatie en de huisvesting. Deze strategie is ontwikkeld en geïmplementeerd via de organisatieontwikkeling, de huisvestingsoperatie en het mobiliteitstraject.

24 De vierde aanbeveling uit de tweede evaluatie ging over een meer projectmatige aanpak van grote wetsaanpassingen. De opgedane kennis in het eerste grote wetstraject wordt nu ingezet bij de verschillende wetstrajecten. Het gaat daarbij met name om het maken van duidelijke afspraken voor de verschillende fasen van een traject.

25 De vijfde aanbeveling uit de tweede evaluatie richt zich op het invullen van kennismanagement intern en de kennisrol extern. Het kennismanagement is geïmplementeerd en het Kadaster heeft ook extern een duidelijke kennisrol, zowel op nationaal terrein (bijvoorbeeld maatwerk & advies) als op internationaal terrein (bijvoorbeeld met de internationale consultancy).

26 De zesde aanbeveling uit de tweede evaluatie spoorde VROM en Kadaster aan om te onderzoeken waar zij elkaar kunnen versterken. VROM en het Kadaster weten elkaar inmiddels goed te vinden en versterken elkaar. Zowel op medewerkersniveau als op managementniveau is er veel contact. Zo neemt de Raad van Bestuur van het Kadaster periodiek deel aan de bestuursraad VROM.

27 De zevende en laatste aanbeveling uit de tweede evaluatie riep op om te onderzoeken of een financieringsarrangement met een hogere conjuncturele reserve in het eigen vermogen en stabiele tarieven uitkomst biedt. Het onderzoek naar het financieringsarrangement is onderdeel van deze evaluatie.

2.2 Conclusies derde wettelijke evaluatie

Algemene beeld is overwegend zeer positief; wel enkele aandachtspunten

28 Over het geheel genomen zijn wij onder de indruk van de professionaliteit en het functioneren van het Kadaster. Die blijkt onder meer uit de grote veranderingen die het Kadaster de afgelopen jaren succesvol heeft weten te realiseren, zoals de implementatie van nieuwe taken en de organisatieontwikkeling en de open houding die het Kadaster daarbij aanneemt om te leren van zijn omgeving.

29 Het algemene beeld over de vijf onderzochte thema's is als volgt.

30 De huidige financieringssystematiek sluit goed aan bij de producten van het Kadaster. Verbeteringen zijn met name mogelijk bij de transparantie ten aanzien van de financiering van (specifieke, grote) investeringen. Wij achten het niet aanbevelenswaardig om de financieringssystematiek aan te passen om eventuele tariefschommelingen in de toekomst te voorkomen. In 2008 en 2009 was er sprake van een zeer uitzonderlijke situatie.

31 Tariefschommelingen kunnen worden beperkt via gedeeltelijke nutsfinanciering of budgetfinanciering. Dit gaat echter ten koste van de positieve effecten van tarieffinanciering (het profijtbeginsel, de waarborg voor de kostendekkendheid en het zelfstandig financieel beleid van het Kadaster). Bovendien betwijfelen wij of met name budgetfinanciering haalbaar is.

32 Tot slot adviseren wij om op termijn de hoogte van de conjuncturele reserve aan te passen conform de oorspronkelijke uitgangspunten, zodat de tariefschommelingen kunnen afnemen. Naar verwachting leidt dit tot een beperkte verhoging van deze reserve.

33 Het Kadaster had de kosten voor bestaande taken per saldo onder controle. Efficiencyverbeteringen op het terrein van loonkosten, huisvesting en ICT werden echter teniet gedaan door een stijging van de kosten van externe inhuur en uitbesteding van werk. Hoewel externe inhuur bijdraagt aan de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van het Kadaster lijkt een deel van deze inhuur te worden ingezet voor projecten met een meerjarig karakter. De vraag is daarmee gerechtvaardigd of dit deel van de externe inhuur niet een structureel karakter heeft. De aandacht voor kostenbeheersing bij nieuwe taken is toegenomen tijdens de evaluatieperiode.

34 De kwaliteit van de dienstverlening is hoog, getuige de uitkomsten uit de klanttevredenheidsonderzoeken en de metingen van de kwaliteit van de registraties. Het Kadaster investeert fors in verbeteringen naar aanleiding van uitkomsten uit deze klanttevredenheidsonderzoeken.

35 Het Kadaster heeft een belangrijke positie in het Geo-informatiedomein. Aandachtspunt daarbij is wel de vraag wat het Kadaster wel en niet doet, gegeven de publieke taak waar het Kadaster verantwoordelijk voor is.

36 Wij zijn tot slot van oordeel dat er sprake is van een volwassen sturingsrelatie tussen het Kadaster en VROM die is gebaseerd op bewezen vertrouwen. Aandachtspunt vormt de effectiviteit van de Gebruikersraad.

37 De conclusies per thema worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

Financiering

38 De tarieven van het Kadaster zijn in 2008 en 2009 weliswaar gestegen, maar uit de data blijkt dat de tarieven eind 2009 nog steeds onder het nominale prijsniveau liggen ten opzichte van de tarieven bij de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994. De tarieven liggen ongeveer 37% onder het reële prijsniveau van 1994.

39 De tarieven zijn de afgelopen evaluatieperiode, met uitzondering van 2005, jaarlijks aangepast. Dit was in eerste instantie het gevolg van de keuze om het vermogenoverschot van het Kadaster af te bouwen. De tarieven zijn derhalve bewust tijdelijk onder de kostprijs vastgesteld. Dit leidde tot tariefverlagingen in 2006 en 2007. Gezien het vermogenoverschot van het Kadaster (47,2 mln in 2006) was een tariefverlaging niet onlogisch.

40 Achteraf gezien was de timing voor deze tariefverlaging echter zeer ongelukkig. Terwijl de omzet van het Kadaster mede als gevolg van de tariefsverlagingen afnam, namen de kosten in 2006 en vooral 2007 juist fors toe. Daarbij nam het werkaanbod voor kadastrale registratie vanaf 2006 af en leidde de vastgoedcrisis in 2009 zelfs tot een nog niet eerder vertoonde daling van het werkaanbod sinds 1948. De tariefsverlagingen, de vastgoedcrisis, en de fors gestegen kosten waren de directe aanleiding voor de tariefsverhogingen in 2008 en 2009.

41 Het Kadaster heeft sinds 2008 een vermogenstekort. Weliswaar is het eigen vermogen nog positief (EUR 10,5 mln. in 2009), maar gerelateerd aan het in de wet vastgestelde normvermogen, is sprake van een vermogenstekort van ongeveer EUR 50 mln. in 2008 en 2009.

42 Het verhogen van de kostenflexibiliteit kan deels een oplossing zijn voor een eventuele (substantiële) daling van de inkomsten. Het Kadaster tracht nadrukkelijk haar organisatie aan de kostenkant te flexibiliseren. Om de kostenflexibiliteit van de organisatie te vergroten onderzoekt het Kadaster op dit moment bijvoorbeeld de mogelijkheden om een deel van de ICT uit te besteden.

43 Desalniettemin dient geconcludeerd te worden dat de kostenflexibiliteit van het Kadaster zijn grenzen heeft. Ook aan het automatiseren van de werkprocessen komt een einde. Het aandeel vaste kosten is aanzienlijk en in het geval van een forse inkomstendaling kan slechts op een deel van de variabele kosten worden bespaard.

44 Derhalve lijkt de kostenflexibiliteit niet (in zijn geheel) een daling van het werkaanbod voor kadastrale registratie als gevolg van de vastgoedcrisis op te kunnen vangen. Wel kan de kostenflexibiliteit de impact van een daling van de inkomsten “dempem”.

45 De hoogte van het normvermogen van het Kadaster was te laag om de historische daling van het werkaanbod voor kadastrale registratie als gevolg van de vastgoedcrisis op te vangen. Ook als er niet gekozen zou zijn voor een tariefsverlaging in 2006 en 2007, zou er nog steeds een tariefverhoging nodig zijn geweest in 2008 of 2009 om een vermogenstekort in 2009 te voorkomen.

46 Het valt echter te betwijfelen of een daling van het werkaanbod voor kadastrale registratie van een omvang zoals we die recentelijk hebben gezien zich binnen afzienbare tijd wederom zal voordoen. Weliswaar lijkt de woningmarkt minder stabiel als gevolg van de huidige economische situatie en de onzekerheid over de toekomst van de hypotheekrenteaftrek, maar een dergelijke daling lijkt in historisch perspectief uniek. Wij zijn daarmee van oordeel dat het niet wenselijk is om deze extreme daling in de omzet als uitgangspunt te nemen voor toekomstig beleid.

47 De omvang van het eigen vermogen heeft in de evaluatieperiode niet kunnen voorkomen dat de tarieven bijna jaarlijks dienden te worden aangepast. Hierdoor lijkt de omvang van de buffer voordat een tariefsverhoging/verlaging zou kunnen/moeten worden doorgevoerd aan de lage kant.

48 In vergelijking met andere ZBO's lag de hoogte van het eigen vermogen van het Kadaster (althans vóór de vastgoedcrisis) in een vergelijkbare bandbreedte. Het Kadaster is echter in het algemeen gevoeliger voor de conjunctuur dan de meeste andere ZBO's.

49 Als de conjuncturele reserve zou worden vastgesteld op basis van de oorspronkelijke uitgangspunten dan zou deze nu uitkomen tussen de EUR 50 mln. en EUR 65 mln. Op termijn zou de conjunctuurreserve kunnen worden aangepast op basis van deze analyse.

50 De conjuncturele reserve is sinds de verzelfstandiging voldoende gebleken. Wij merken op dat er in deze evaluatieperiode geen sprake was van een evenwichtige marktsituatie door de grillige conjunctuurontwikkelingen, de tariefsaanpassingen, het toevoegen van nieuwe taken en de fors gestegen kosten mede als gevolg van een organisatieontwikkeling. Onduidelijk is hoe de conjunctuur zich zal ontwikkelen en wat hiervan de impact is op de prognoses in het MBP. Het lijkt echter aannemelijk te veronderstellen dat het Kadaster in de komende jaren niet snel zal kunnen toegroeien naar de maximale omvang van de conjuncturele reserve.

51 Wij zijn van oordeel dat de huidige financieringsvorm (vrijwel volledig tariefgefinancierd) op dit moment de meest logische vorm is. Kostendekkendheid blijft op deze wijze optimaal gewaarborgd met instandhouding van het profijtbeginsel (de gebruiker betaalt). Ten aanzien van nieuwe (innovatieve) projecten dient echter te worden gekozen voor projectfinanciering, waarbij de gemaakte investeringen uiteindelijk ten laste moeten komen van de gebruikers.

52 In theorie is het mogelijk om de gevolgen van de conjuncturele schommelingen te beperken door (gedeeltelijke) nutsfinanciering of budgetfinanciering. Dit gaat echter ten koste van de positieve effecten van tarieffinanciering. Bovendien is nutsfinanciering minder geschikt, omdat dit de relatie tussen de kosten en opbrengsten van het Kadaster vertroebelt en de financieringsstructuur complexer maakt. Volledige budgetfinanciering is het minst aantrekkelijk, omdat het zelfstandig financieel beleid van het Kadaster daarmee afneemt en het profijtbeginsel volledig los wordt gelaten. Budgetfinanciering is bovendien in de huidige economische tijdgericht lastig haalbaar. Dit neemt overigens niet weg dat er aanleiding kan zijn om op basis van beleidsmatige overwegingen voor specifieke zaken tot budgetfinanciering over te gaan.

Bedrijfsvoering

53 De kostenbeheersing was bij bestaande activiteiten goed onder controle. De bedrijfslasten van het Kadaster bleven nagenoeg gelijk in de periode 2004-2009 (na correctie voor inflatie en nieuwe taken).

54 De kostenflexibiliteit was niet voldoende om de extra omzetsdaling als gevolg van de vastgoedcrisis op te vangen. De vastgoedcrisis viel samen met een forse reeds geplande stijging van de bedrijfslasten in 2007 en 2008 in verband met diverse investeringen in nieuwe taken en nieuwe ambities binnen het bestaande takenpakket. Achteraf gezien, lijkt het ingrijpen in de bedrijfslasten via onder andere het uitstellen en temporiseren van projecten en het terugschroeven van de externe inhuur laat van de grond gekomen (in 2009⁴). Het is echter de

⁴ Daarnaast is er in 2009 geschrapt in de formatieruimte, is er in 2010 wederom een nullijn afgesproken in de CAO, zijn budgetten voor algemene kosten verlaagd en zijn de productiviteitstargets aangescherpt. Op dit moment worden daarnaast mogelijkheden onderzocht om tot sourcing over te gaan van ondersteunende processen.

vraag of dit veel anders had gekund. Ten eerste omdat pas achteraf de ernst en duur van de vastgoedcrisis duidelijk werd. Ten tweede omdat bijvoorbeeld een belangrijke investering als de organisatieontwikkeling lastig halverwege valt te temporiseren.

55 In het begin van de evaluatieperiode was de kostenbeheersing bij nieuwe taken een aandachtspunt⁵. Een hoog eigen vermogen maakte het toen ter tijd mogelijk om de ambities van het Kadaster vorm en inhoud te geven (uitbreiding takenpakket). Tijdens de evaluatieperiode is de aandacht voor kostenbeheersing zowel bij het Kadaster als haar stakeholders fors toegenomen. Het Kadaster voert nu een strakker financieel beleid. Zo kunnen nieuwe taken niet anders dan na een sluitende business case worden uitgevoerd en is er meer aandacht voor projectbeheersing.

56 Wat opvalt is dat de investeringskosten voor nieuwe taken door het Kadaster zelf werden gedragen en niet door de opdrachtgevers. Het Kadaster heeft de investeringskosten in nieuwe activiteiten, zoals KLIC, Basisregistraties en WKPB, vervolgens toegerekend aan de integrale kostprijs van rechtszekerheidsproducten. Bij de meeste nieuwe activiteiten werd dit overigens later wel weer terugverdiend, maar dit geldt niet voor BAG⁶. Dit laatste druist in tegen het principe van tarieffinanciering waarbij de gebruiker betaalt. Ook voor de financiering van de investeringskosten in WKPB geldt dat separate financiering transparanter zou zijn.

57 Het Kadaster investeerde tijdens de evaluatieperiode fors⁷ in bestaande activiteiten, met het oog op kwaliteitsverbetering en/of efficiencyverbetering. Het Kadaster toonde zich hierbij ambitieus om tegemoet te komen aan de wensen van de klanten en de ontwikkelingen in de maatschappij. De meerjarenbeleidsplannen en jaarverslagen zijn onvoldoende transparant daar waar het gaat om de kosten van de verschillende investeringen, de te verwachten efficiency en kwaliteitswinst.

58 Een belangrijke investering in de evaluatieperiode was gericht op de organisatieontwikkeling. Op termijn staan hier echter ook baten tegenover. Het Kadaster heeft gekozen voor centrale sturing en uniformiteit van de processen. Hierdoor zijn de goede randvoorwaarden gecreëerd om nog beter in control te komen. De vorming van één shared servicesorganisatie is hierin belangrijk. Onderdeel van de organisatieontwikkeling was de zogenoemde huisvestingsoperatie, waarbij het aantal vestigingen werd gehalveerd en de archieven gedigitaliseerd. Deze operatie is succesvol en zonder noemenswaardige problemen verlopen. Daarnaast heeft het Kadaster mobiliteitsbeleid geïntroduceerd met het oog op het realiseren van een kleiner, flexibel en vitaal personeelsbestand. Het mobiliteitsbeleid is een stap op de goede weg. Ultimo 2009 werken nog 2063 fte bij het Kadaster. Er zal naar verwachting nog een verdere reductie worden bereikt door de inzet van nieuwe technologie en de uitstroom van oudere medewerkers. Bij het bereiken van de doelstelling om het personeelsbestand te verkleinen naar 1800 fte in 2011 loopt het Kadaster echter aan tegen een aantal knelpunten, namelijk de ambtenarenstatus van het personeel in combinatie met het feit dat het Kadaster

⁵ In het meerjarenbeleidsplan 2010-2014 is hierover het volgende opgenomen: "Ook de uitvoering van nieuwe activiteiten, zoals de landelijke voorziening BAG, leidt tot hogere kostenniveaus dan voorzien. Voor toekomstige nieuwe taken zullen wij een strakker financieel beleid voeren. Ook het deelnemen aan nieuwe e-overheidsinitiatieven zal strakker worden afgewogen."

⁶ De investering in BAG is feitelijk gebruikt om het eigen vermogen af te romen.

⁷ Uit een brief van het Kadaster aan de minister van VROM blijkt dat de totale projectenportfolio (inclusief nieuwe taken) zelfs in 2009 nog 30 miljoen euro bedroeg.

eigenrisicodrager is voor de WW en de potentiële verhoging van de pensioenleeftijd. Het Kadaster verwacht desondanks de doelstelling te bereiken.

59 De kosten van externe inhuur en uitbesteding namen tijdens de evaluatieperiode fors toe. De externe inhuur vindt om diverse redenen plaats. Ten behoeve van projecten wordt er in aanvulling op de eigen projectenpool expertise ingehuurd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de projecten erfdienstbaarheden, veldwerken en hulpkaarten en in 2006 en 2007 ook voor de organisatieontwikkeling. Verder worden er relatief goedkope oproepkrachten ingehuurd om piekbelasting op te vangen in de primaire taken. Tot slot vindt er uitbesteding plaats van ICT-werkzaamheden, omdat de benodigde expertise ontbreekt en er schaarste is van landmeters. Wij zijn van oordeel dat met betrekking tot langdurende projecten onderzocht moet worden welk deel van de externe inhuur feitelijk structureel is en of daarmee niet een deel van deze inhuur beter in dienst genomen kan worden ten behoeve van een verbetering van de kosteneffectiviteit.

60 De belangrijkste besparingen in de evaluatieperiode zijn gerealiseerd op de loonkosten, de ICT en de huisvesting. De loonkosten namen af met 5% door een afname van het personeelsbestand met 215 fte en door een gematigde loonontwikkeling ten opzichte van de markt en de overheid. De ICT-kosten zijn met 16% afgenomen ondanks het grote aantal nieuwe activiteiten met een ICT-component. De huisvestingsoperatie levert na een forse initiële investering van 31,5 miljoen, nu een kostenbesparing op van 5 miljoen per jaar. De kosten voor extern personeel en uitbesteed werk zijn echter toegenomen met 18 miljoen (+78%). Hierdoor namen de totale bedrijfslasten per saldo licht toe in de evaluatieperiode. Hier stond echter een taakuitbreiding (inclusief extra omzet) tegenover. Na correctie voor nieuwe taken bleven de bedrijfslasten nagenoeg gelijk.

Kwaliteit dienstverlening

61 De klanten van het Kadaster waren getuige de klanttevredenheidsonderzoeken in 2004 al tevreden over de dienstverlening van het Kadaster en zijn dat in 2009 nog steeds. Wel loopt de klanttevredenheid iets terug. Zo was in 2007 nog 95% van de klanten tevreden over de dienstverlening en in 2009 was dit nog 91%. Als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat het Kadaster in deze periode een organisatieontwikkelingstraject heeft doorgevoerd, veel nieuwe taken en activiteiten op zich heeft genomen en vier maal een tariefverhoging heeft toegepast, dan is deze achteruitgang relatief klein.

62 Het Kadaster is een lerende organisatie die naar aanleiding van de uitkomsten uit de klanttevredenheidsonderzoeken fors en gericht investeert in maatregelen om de punten aan te pakken waar de klanten minder tevreden over zijn. Zo bleken klanten in 2004 nog van mening dat het Kadaster onvoldoende investeerde in productinnovatie. Ook waren er vroeger klachten over de internetdiensten. Op beide aspecten heeft het Kadaster zich enorm verbeterd. Enkele andere knelpunten zijn echter hardnekkiger, zoals probleemafhandeling en de onduidelijkheid van facturen. Daarnaast zijn de klanten opnieuw minder tevreden over de tarieven nu na de oorspronkelijke tariefdalingen weer vier maal een tariefstijging is doorgevoerd. Ten slotte waren

er in 2009 enkele nieuwe knelpunten (afnemende klanttevredenheid notariaat, ontevredenheid mails KCC en toenemende ontevredenheid accountmanagement), waarvan het nog onduidelijk is of de genomen verbetermaatregelen tot een grotere tevredenheid hebben geleid.

63 Het Kadaster geeft inzicht in de dienstverleningsnormen via het Kwaliteitshandvest. Het Kadaster scoort erg goed op de levertijden, de actualiteit en kwaliteit van de registraties. Het Kadaster heeft ten behoeve van een verdere kwaliteitsverbetering diverse innovaties uitgevoerd, zoals de automatisering van akteverwerking en het project erfdienstbaarheden. Hierdoor neemt uiteindelijk de rechtszekerheid toe.

64 De afhandeltermijnen van klachten en bezwaren zijn sterk verbeterd. Aandachtspunt blijft het toenemend aantal klachten, verzoeken tot wijziging en bezwaren. Het Kadaster heeft fors geïnvesteerd in maatregelen om deze stijging een halt toe te roepen, onder andere via het verbeteren van de aktenregistratie, de instelling van een centraal bezwaren en klachtenteam en een klachtendashboard. Het resultaat blijft tot nog toe uit. In de interviews bleek daar ook een goede reden voor te bestaan: Het kan namelijk jaren duren voordat de kwaliteit van de gehele aktenregistratie is verbeterd, omdat de procesinnovatie alleen leidt tot verbetering van recente mutaties terwijl circa 3 op de 4 bezwaren en verzoeken tot wijziging betrekking hebben op oude mutaties. Dit punt zou met het oog op verwachtingenmanagement in de jaarverslagen duidelijker kunnen worden toegelicht.

Geo-informatie

65 De Geo-informatievoorziening heeft zich stormachtig ontwikkeld tijdens de evaluatieperiode. De ontwikkelingen voltrekken zich zowel in de behoeften van de gebruikers, in de technologische mogelijkheden, in de productinnovatie van het Kadaster als in de Europese context. De INSPIRE Richtlijn beoogt namelijk dat de lidstaten hun geo-informatieinfrastructuur geschikt maken voor grensoverschrijdend gebruik en interoperabiliteit. Ook moet deze infrastructuur toegankelijk gemaakt worden door bijvoorbeeld standards voor gegevensuitwisseling te adopteren. In de interviews is aangegeven dat het Kadaster INSPIRE-proof is.

66 Het Kadaster heeft een belangrijke positie in het Geo-informatiedomein. Deze positie past goed bij de huidige publieke taken en bij de unieke gegevensverzameling van het Kadaster. Het Kadaster geeft daadwerkelijk invulling aan de ambities uit missie om de nationale geo-informatieinfrastructuur te optimaliseren.

67 Het Kadaster innoveert in het Geo-informatiedomein en participeert actief op Europees niveau. Ook ondersteunt het Kadaster VROM bij het invullen van haar rol van coördinator van rijksbrede Geo-informatiebeleid. Er is voortgang op belangrijke dossiers als (geo-informatie) basisregistraties, implementatie van de INSPIRE-richtlijn en het voldoen aan PSI-richtlijn.

68 De beleidsstrategie is vastgelegd in de beleidsnota GIDEON basisvoorziening geo-informatie Nederland (2008 – 2011). Deze nota is ambitieus: Nederland dient binnen vier jaar te beschikken over een basisvoorziening Geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief

wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving. Daarnaast wordt een stelsel van geo-basisregistraties ingericht. Dit betekent dat de Geo-informatietaak van het Kadaster een steeds prominentere plek zal krijgen in de bedrijfsvoering en dat het Kadaster ook de komende jaren zal worden geconfronteerd met nieuwe Geo-taken en een toenemend belang van productinnovatie.

69 Het Kadaster opereert op het Geo-informatiedomein in lijn met de wettelijke en beleidsmatige kaders en in lijn met zijn missie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze kaders veel ruimte laten aan een eigen invulling door het Kadaster. Het nadeel hiervan is dat deze ruimte ook kan leiden tot onrust bij marktpartijen voor wie minder duidelijk is op welke terreinen zij het Kadaster nu als een leverancier van halffabricaten, publieke dienstverlener of als een marktpartij moeten zien.

70 Op dit moment is bij een aantal (markt)partijen sprake van onduidelijkheid over de vraag wat nu precies nog de publieke taken zijn van het Kadaster en wanneer sprake is van private activiteiten die ook door de markt kunnen worden opgepakt. De wetgeving geeft hier geen eenduidig antwoord op. Dit betekent dat het huidige spanningsveld met marktpartijen die soortgelijke diensten verrichten, de komende jaren een belangrijk punt van aandacht zal blijven. De aanpak van het Kadaster is gericht op transparantie. Door binnen de bestaande kaders een strategische dialoog aan te gaan met de marktpartijen over mogelijke nieuwe activiteiten, producten en diensten op het gebied van geo-informatie wil het Kadaster met alle relevante partijen werken aan openheid over het dilemma rondom de vraag "zelf doen of overlaten aan de markt".

Governance

71 In het subonderdeel governance staat de vraag centraal hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Kadaster en Ministerie van VROM is vormgegeven en hoe deze werkt in de praktijk. Geconcludeerd wordt dat er 15 jaar na de verzelfstandiging in 1994 een volwassen relatie tussen VROM en Kadaster is gegroeid, die gebaseerd is op bewezen vertrouwen. Een treffende illustratie van deze goede onderlinge relatie is de periodieke aanwezigheid van de directie van het Kadaster in de bestuursraad VROM. Tegelijkertijd hoort bij een volwassen relatie een zekere spanning en dialoog over de grenzen van ieders verantwoordelijkheid. Dergelijke discussies worden af en toe scherp, maar altijd constructief gevoerd.

72 Gedurende de evaluatieperiode zijn als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket van het Kadaster diverse nieuwe stakeholders in beeld gekomen. De dialoog met en verantwoording naar deze stakeholders is echter binnen het bestaande governance-model gebracht. Zo is de gebruikersraad sterk gegroeid. De aard van de relatie van de individuele leden kan sterk verschillen. Hoewel de focus van alle leden van de Gebruikersraad de klantrelatie is, hebben veel leden van de Gebruikersraad ook nog hun eigen bilaterale relatie met het Kadaster. Dit leidt er in de praktijk toe dat de mate waarin de Gebruikersraad effectief opereert verschillend wordt beoordeeld. De Gebruikersraad zou door zelf bijvoorbeeld aan strategische agendasetting te doen, effectiever kunnen zijn.

73 In de evaluatieperiode is ook de kaderwet ZBO's aangenomen. Hoewel zowel VROM als het Kadaster (Raad van Bestuur en Raad van Toezicht) hebben aangegeven dat de bestaande verhoudingen zoveel als mogelijk gelijk zullen blijven, valt niet te ontkennen dat, daar waar de minister zijn verantwoordelijkheid wil waarmaken, hij meer zicht zal moeten hebben op de feitelijke taakuitvoering door het Kadaster. Dit zal zich bij tijd en wijle vertalen in gedetailleerde vragen vanuit het ministerie over de bedrijfsvoering. Het vraagstuk waar de verantwoordelijkheid van de minister begint en die van het Kadaster ophoudt, zal daarmee onderwerp van gesprek blijven. Eerder is al geconcludeerd dat VROM en het Kadaster een volwassen sturingsrelatie hebben, waarmee het vertrouwen bestaat dat ook deze discussies constructief gevoerd zullen worden.

2.3 Oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid

74 De centrale vraag in het onderzoek is of de uitvoering van het Kadaster doelmatig en doeltreffend is geweest tijdens de evaluatieperiode.

Doelmatigheid in enge zin (efficiency) blijft gelijk en doelmatigheid in ruime zin (efficiency en kwaliteit) verbetert

75 Tijdens de evaluatieperiode was er nog geen doelmatigheidskader in gebruik. VROM en het Kadaster zijn hierover thans in gesprek. Daarmee zijn er feitelijk ook nog geen efficiencydoelstellingen afgesproken. Het is daarmee lastig om een oordeel te vellen over de doelmatigheid van het Kadaster. Wel kan er een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheidsontwikkeling in de loop van de evaluatieperiode.

76 Zo zijn de bedrijfslasten per saldo constant gebleven tijdens de evaluatieperiode (na correctie voor nieuwe taken en inflatie)⁸.

77 De kostenflexibiliteit was niet voldoende om de extra omzetsdaling als gevolg van de vastgoedcrisis op te vangen. Daarnaast was in het begin van de evaluatieperiode de kostenbeheersing van de investeringen in nieuwe taken een aandachtspunt. Dit aandachtspunt is aangepakt door een strakker financieel beleid te gaan voeren.

78 Er zijn in de evaluatieperiode forse besparingen gerealiseerd op het gebied van de loonkosten, de ICT en de huisvesting. De overhead van de organisatie is volgens de RBB-benchmark gemiddeld en de ICT-kosten zijn volgens een benchmark van Gartner nagenoeg marktconform. De besparing op het eigen personeel is echter teniet gedaan door de kostenstijging voor extern personeel en uitbesteed werk.

79 De doelmatigheid in ruime zin (efficiency + kwaliteit) is toegenomen tijdens de evaluatieperiode. Met eenzelfde inzet van middelen, zijn betere producten en diensten tot stand gekomen. De diverse innovaties, zoals de automatisering van akteverwerking en het project erfdienstbaarheden, hebben geleid tot een verbetering van de actualiteit en kwaliteit van de geregistreerde gegevens.

⁸ Wij hebben de efficiency overigens niet gemeten aan de hand van de ontwikkeling van de kostprijzen vanwege de beperkte zeggingskracht daarvan als gevolg van de grote afhankelijkheid van de kostprijzen van het werkaanbod.

Doeltreffendheid is verbeterd

80 Ook de doeltreffendheid, gemeten naar de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd met de uitvoering door het Kadaster, is verbeterd.

81 Zo is de rechtszekerheid toegenomen door:

- De verbetering van de actualiteit en kwaliteit van de geregistreerde gegevens;
- De toename van het aantal beschikbare gegevens;
- De verbetering van de levertijden;
- Het vergemakkelijken van de toegankelijkheid van de beschikbare informatie.

82 Bovenstaande verbeteringen zijn met name mogelijk geworden door een aantal procesverbeteringen en de uitbreiding van het takenpakket (zoals het online toegankelijk maken van de publiekrechtelijke beperkingen).

83 Daarnaast heeft het Kadaster voortvarend stappen gezet op het gebied van de geoinformatie-infrastructuur. Belangrijke voorbeelden zijn de basisregistraties BAG en Topografie.

84 Het Kadaster heeft geïnvesteerd in het informeren van de samenleving via transparante jaarverslagen, de steeds betere toegankelijkheid van informatie op internet en de verschillende productinnovaties als koopsom-sms. De klanttevredenheid is zeer hoog en er worden voortvarend maatregelen getroffen indien er aandachtspunten optreden in de klanttevredenheidsonderzoeken.

2.4 Aanbevelingen derde wettelijke evaluatie

85 Zoals reeds vermeld bij de algemene conclusies zijn wij overwegend zeer positief over het algemene functioneren van het Kadaster. Op onderdelen zien wij nog ruimte voor verbeteringen.

1. De financiering van investeringen kan transparanter

86 De financiering van investeringen kan transparanter. Alhoewel binnen het Kadaster slechts goedkeuring wordt gegeven aan een project als sprake is van een sluitende business case (de investeringen zullen naar waarschijnlijkheid worden terugverdiend), kan in de MBP's en jaarverslagen explicieter worden ingegaan op deze businesscases. Dit past ook goed binnen de nieuwe verplichting op grond van de Kaderwet ZBO's, waarbij is vastgelegd dat investeringsprogramma's expliciet moeten worden voorgelegd aan de minister.

87 Kosten voor nieuwe activiteiten die zich nog in de opstartfase bevinden zouden in beginsel niet moeten worden toegedeeld aan de integrale kostprijs van een reeds bestaand (ander) product, omdat dan de integrale kostprijs van met name de rechtszekerheidsproducten vertroebeld wordt.

88 Ook wordt het vermogen dat beschikbaar is voor de innovatie zichtbaar en transparant in de MBP's en de jaarverslagen. Wanneer de marktsituatie erom vraagt te snijden in de kosten kan er immers voor worden gekozen om projectgefinancierde kosten (innovatieve projecten) uit te stellen.

89 Daarnaast kan vooraf expliciete toetsing plaatsvinden bij nieuwe investeringen aan de wensen van de Gebruikersraad, eventuele markt en overheidsproblematiek en de mate waarin de businesscase sluitend is.

2. Strategisch personeelsmanagement bij grote langdurende projecten

90 De kosten van externe inhuur en uitbesteding zijn fors toegenomen tijdens de evaluatieperiode. De externe inhuur vindt om diverse redenen plaats. Met betrekking tot de inhuur van expertise voor langlopende projecten in aanvulling op de eigen projectenpool, zou nader onderzocht moeten worden over welke competenties de betreffende inhuur beschikt en in hoeverre deze competenties feitelijk structureel van belang zijn voor projecten binnen het Kadaster. Een kritische afweging is op zijn plaats of een deel van de externe inhuur op de langlopende projecten niet in dienst moet worden genomen met het oog op de kosteneffectiviteit.

3. Efficiencydoelstelling introduceren

91 Het Kadaster is een monopolist met veel ambitie. In de geoinformatie-infrastructuur gaan de innovaties in rap tempo en het Kadaster ambieert een spilpositie in dit veld. Het Kadaster wil zijn takenpakket uitbreiden en zijn dienstverlening optimaliseren. De Gebruikersraad oefent druk uit om de kwaliteit en rechtszekerheid te verbeteren en te investeren in innovatie. Zeker nu de financiële positie van het Kadaster kwetsbaar is, is er ook veel aandacht voor kostenbeheersing. Er is echter geen automatisch mechanisme dat ervoor zorgt dat er voldoende druk bestaat op de kosten.

92 Wij adviseren daarom efficiencydoelstellingen te introduceren aan de hand waarvan VROM het Kadaster kan aanspreken in haar verantwoordelijkheid als eigenaar. Deze doelstellingen komen dan terug in de P&C-cyclus (vooraf bij het vaststellen van de meerjarenbeleidsplannen, tussentijds bij de tussentijdse rapportages en achteraf bij het jaarverslag). Het doelmatigheidskader waarover het Kadaster en VROM thans in gesprek zijn biedt hiervoor handvatten. Wij bevelen aan dat het Kadaster en VROM aan de hand van het doelmatigheidskader tot efficiencydoelstellingen komen.

4. Vergroten effectiviteit Gebruikersraad

93 Het effectief functioneren van de Gebruikersraad is van belang voor de juiste checks and balances voor het Kadaster. De Gebruikersraad zou slagvaardiger kunnen optreden door meer proactief in te spelen op de voor haar relevante ontwikkelingen (strategische agendasetting) en door via gestructureerde achterbanraadpleging meer input te leveren aan het Kadaster.

Wij adviseren om samen met de Gebruikersraad te onderzoeken welke acties er genomen moeten worden om de effectiviteit te vergroten. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld intern vooroverleg (zonder het Kadaster), uitwisseling van ervaringen met gebruikersraden in andere organisaties en bijdragen aan communicatie en presentaties ten behoeve van de achterbannen.

5. Investeren in communicatie over het grijze gebied bij de markt en overheidsproblematiek

94 Het Kadaster tracht, binnen de bestaande kaders, via een zogenoemde strategische dialoog met marktpartijen te komen tot afbakening van het grijze gebied tussen publieke taken en private activiteiten. Om deze dialoog echter objectieverbaar en controleerbaar te laten zijn zou deze naar ons oordeel meer gestructureerd gevoerd moeten worden gevoerd aan de hand van de volgende elementen:

- Compliance met de PSI-richtlijn, de gedragsregels “Markt & Overheid” en de voorgenomen aanpassing van de Mededingingswet op basis hiervan;
- Het blijven bieden van rechtszekerheid door het Kadaster;
- Het behouden van innovatiekracht in de dienstverlening van het Kadaster;
- Het geven van ruimte aan ondernemerschap en innovaties door marktpartijen;
- De impact op de markt, met recht op advies van belanghebbende marktpartijen bij het voorgenomen aan te bieden product;
- De mate waarin aantoonbaar een bijdrage geleverd wordt aan de missie van het Kadaster.

95 De uitkomst uit de strategische dialoog kan dan aan de minister van VROM voor akkoord worden voorgelegd voor zover het de inhoud van de taak betreft. Het is immers de eigenaar die het takenpakket van het ZBO Kadaster vaststelt.

96 Een sluitende businesscase, transparantie ten aanzien van de investeringsbeslissing en de financiering daarvan en de inpasbaarheid van het kader Markt&Overheid zijn dan uitgangspunten. Op deze wijze kunnen zowel de eigenaar (VROM) als de Raad van Toezicht hun specifieke rol met betrekking tot het al dan niet uitvoeren van nieuwe activiteiten goed uitvoeren.

97 Wij benadrukken dat niet genoeg aandacht kan worden besteed aan de transparantie over de reden waarom en de condities waaronder het Kadaster bepaalde productinnovaties zelf uitvoert. Het Kadaster zal dus moeten investeren in het verder vergroten van deze transparantie aan de hand van bovengenoemde elementen en eventuele aanvullende informatiebehoeften van stakeholders.

6. Op termijn verhogen van de conjuncturele reserve

98 Wij adviseren om de financieringssysteem niet specifiek aan te passen om toekomstige tariefschommelingen als in de evaluatieperiode te voorkomen:

- Er was in 2008 en 2009 sprake van een zeer uitzonderlijke situatie: Sinds 1948 is niet een dergelijke daling van het werkaanbod voorgekomen als in 2009. Deze daling viel daarnaast ongelukkig samen met de eerder in 2006 en 2007 doorgevoerde tariefsverlagingen tot onder de kostprijs. Een dergelijke uitzonderlijke situatie moet niet als basis worden genomen voor structureel beleid;
- Het is weliswaar mogelijk conjuncturele schommelingen te beperken via (gedeeltelijke) nutsfinanciering of budgetfinanciering, maar dit gaat ten koste van de positieve effecten van tarieffinanciering. Het gaat daarbij met name om het profijtbeginsel, de waarborg voor de kostendekkendheid en het zelfstandig financieel beleid. Bovendien betwijfelen wij de haalbaarheid van met name budgetfinanciering.

99 Wel adviseren wij op termijn de hoogte van de conjuncturele reserve aan te passen. Een berekening van de hoogte van de conjuncturele reserve op basis van de oorspronkelijke uitgangspunten zou op dit moment leiden tot een geschatte bandbreedte van EUR 50 mln. tot EUR 65 mln. Omdat deze evaluatieperiode een zeer grillige periode is gebleken die werd gekenmerkt door (bijna) jaarlijkse tariefsaanpassingen, het toevoegen van nieuwe taken, historisch gezien extreme conjunctuurontwikkelingen en fors toegenomen kosten mede als gevolg van een organisatieontwikkeling, bevelen wij aan te wachten met de verhoging van de conjuncturele reserve totdat een meer evenwichtige situatie is bereikt. Het Kadaster zal binnen afzienbare tijd nog niet het maximum bereiken van de huidige omvang van de conjuncturele reserve, en onduidelijk is hoe de conjunctuur en het takenpakket van het Kadaster zich de komende tijd zal ontwikkelen.

100 Wanneer sprake is van een meer evenwichtige situatie en de conjuncturele reserve is aangevuld, kan worden bepaald wat de meer structurele omzet van het Kadaster is. De berekening die oorspronkelijk ten grondslag lag aan de omvang van de conjuncturele reserve, herbevestigd is in 2006, en ook in deze evaluatie is gebruikt om te komen tot een bandbreedte, is een adequate methode om de omvang van de conjuncturele reserve te bepalen.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

Ontwikkelingen Kadaster

101 Het Kadaster in 2004 zag er heel anders uit dan het Kadaster in 2009. Zo heeft het Kadaster een organisatieontwikkelingstraject doorgevoerd (zie ook onderdeel bedrijfsvoering). Ook heeft het Kadaster flexibel ingespeeld op de diverse ontwikkelingen in technologie en maatschappij op het gebied van geo-informatie (zie ook onderdeel geo). Tot slot is het takenpakket van het Kadaster in de afgelopen jaren uitgebreid.

102 Het takenpakket was in de periode tot 2004 zeer stabiel, te weten de meting en registratie van kadastrale gegevens (sinds 1832), de rijksdriehoeksmeting (sinds 1930) en informatie en advies over de landinrichting (sinds het begin van de vorige eeuw)⁹. Naast deze wettelijke taken, houdt het Kadaster zich, met toestemming van de minister van VROM, bezig met dienstverlening voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) en met internationale consultancy.

103 Sinds 2004 is het takenpakket geleidelijk uitgebreid.

- In 2004 is de Topografische Dienst van het ministerie van Defensie overgeheveld naar het Kadaster. Het doel is het inwinnen, beheren en verstrekken van geografische basisgegevens en kartografische weergaven daarvan. Daarnaast is per 1 januari 2008 de Basisregistratie Topografie ingevoerd. TOP10NL vormt het kernbestand hiervan. Dit digitale topografische kaartbestand van Nederland is halverwege 2007 gereed gekomen. In mei 2009 is de Basisregistratie Kadaster, samen met het GBA, als eerste registratie ontsloten via MijnOverheid. Burgers kunnen na identificatie door middel van hun DigiD de rechten raadplegen die voor hen zijn geregistreerd in de Basisregistratie Kadaster.
- Op 1 juli 2007 is het Kadaster verantwoordelijk geworden voor het beheer van een landelijke voorziening die gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen toegankelijk maakt op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Het Kadaster heeft een landelijke IT-voorziening ingericht die de gemeentelijke registratie koppelt aan de registratie van niet-gemeenten, zoals provincies. Op die manier zijn alle publiekrechtelijke beperkingen toegankelijk via Kadaster-online.
- Verder heeft het Kadaster eind 2007 via Kadaster-online informatie toegankelijk gemaakt over energielabels van woningen.
- Vanaf oktober 2008 is het Kadaster verantwoordelijk voor de informatie-uitwisseling over kabels en leidingen bij graafwerkzaamheden (het voormalige Kabels- en Leidingen Informatie Centrum, KLIC, is onderdeel geworden van het Kadaster). Het

⁹ Het Kadaster voert deze taken uit op grond van de Kadasterwet en de Wet Inrichting Landelijk Gebied.

doel is om graafschade te voorkomen. De registratie van de exacte ligging van kabels en leidingen blijft de verantwoordelijkheid van de netbeheerders. In 2007 zijn de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet WION uitgevoerd, waaronder de bouw van het informatiesysteem KLIC-online.

- Op 1 oktober 2009 is het Kadaster verantwoordelijk geworden voor het beheer van de landelijke voorziening voor de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Doel van de BAG is het gemakkelijk toegankelijk maken van adres- en gebouwgegevens voor overheidsorganisaties, die deze gegevens verplicht moeten gaan gebruiken bij uitvoering van hun taken. Gemeenten leveren de gegevens voor de BAG en moeten ieder voor hun eigen grondgebied een gemeentelijke Basisregistratie Adressen en Gebouwen opzetten en beheren en deze aansluiten op de Landelijke Voorziening (BAGLV). De ontwikkeling van de landelijke voorziening BAG is gestart in 2007. In 2008 is het landelijke traject gestart om gemeenten aan te sluiten.

3.2 Financiering

104 Bij de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 is het huidige financieringsmechanisme afgesproken. In de Memorie van toelichting bij de Organisatiewet is gesteld dat het Kadaster over een zodanige financiële positie moet beschikken, dat een zelfstandig financieel beleid mogelijk is (kostendekkendheid). Daarnaast moet het Kadaster in staat worden gesteld om een zodanige financiële positie te handhaven dat, gegeven de afzetmarkt en de zich daarin voordoende schommelingen, de continuïteit gewaarborgd blijft (beperken volatiliteit). In de Memorie van Toelichting staat verder ook dat de Minister en het Kadaster over de maximale hoogte van de conjuncturele component periodiek overleg kunnen voeren.

105 Het maximale niveau van het eigen vermogen dat de wet het Kadaster toestaat, het normvermogen, bestaat uit de volgende drie onderdelen:

- I. De structurele reserve – dient ter financiering van aanwezige middelen. De structurele reserve dient één derde van het structurele balanstotaal te bedragen¹⁰;
- II. De conjuncturele reserve – dient ervoor om risico's in de omzet en de kosten te kunnen opvangen. Op basis van lineaire meerjarenprognoses van omzetten, de aannahme over conjuncturele schommelingen, de mate van beïnvloedbaarheid van het kostenniveau en de kostenflexibiliteit is een conjuncturele reserve berekend van € 34 miljoen;
- III. De reserve nevenactiviteiten – wordt opgebouwd uit de overschotten die met betrekking tot de nevenactiviteiten worden gegenereerd. De maximale stand van de reserve nevenactiviteiten is gesteld op € 3,6 miljoen.

106 Aanleiding tot de discussie over de financiering zijn vooral de tariefschommelingen en meer in het bijzonder de tariefstijgingen van het Kadaster in de laatste twee jaar. De volgende externe ontwikkelingen houden hiermee verband:

¹⁰ Dit balanstotaal wordt gevormd door de immateriële vaste activa, de materiële vaste activa, de voorraden, de vorderingen, de liquide middelen, en een bedrag gelijk aan 50% van de post 'vooruitontvangsten op akteposten'.

- de crisis op de vastgoedmarkt als gevolg van de actuele economische crisis;
- de druk op het Kadaster om reserves binnen de norm te houden;
- de introductie van nieuwe vormen van financiering (in concreto budgetfinanciering) voor onder meer de basisregistraties topografie (BRT) en Landelijke Voorziening Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG);

107 Voor een adequate evaluatie van het financieringsarrangement is het noodzakelijk allereerst in te gaan op ontwikkelingen in de tijd die geleid hebben tot de huidige vermogenspositie van het Kadaster. Daarna wordt weergegeven hoe het vermogen van het Kadaster zich gedurende de evaluatieperiode heeft ontwikkeld. Ten slotte worden alternatieve financieringsarrangementen tegen het licht gehouden.

Tariefontwikkelingen in de periode 2004-2009 hebben een grote impact op de huidige vermogenspositie van het Kadaster

108 In beginsel wordt de tariefhoogte bepaald op basis van de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie ten gevolge van het verwachte productievolume en de integrale kosten in de meerjarenbeleidsplan-periode, inclusief overhead en innovatie. Ook de hoogte van het eigen vermogen speelt hierbij een rol. De wenselijkheid om de tarieven naar beneden of naar boven bij te stellen komt ingevolge de Organisatiewet Kadaster aan de orde in het jaarlijkse besluitvormingstraject van begroting en Meerjarenbeleidsplan (MBP).

109 De tariefontwikkelingen (sinds 2004) zijn als in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 1: De tariefontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode

Datum	Tariefwijziging
01-02-2004	+ 2.25%
01-05-2006	-10%
01-01-2007	-10%
01-01-2008	+5,4%
01-07-2008	+26%
01-01-2009	+10%
01-08-2009	+25%

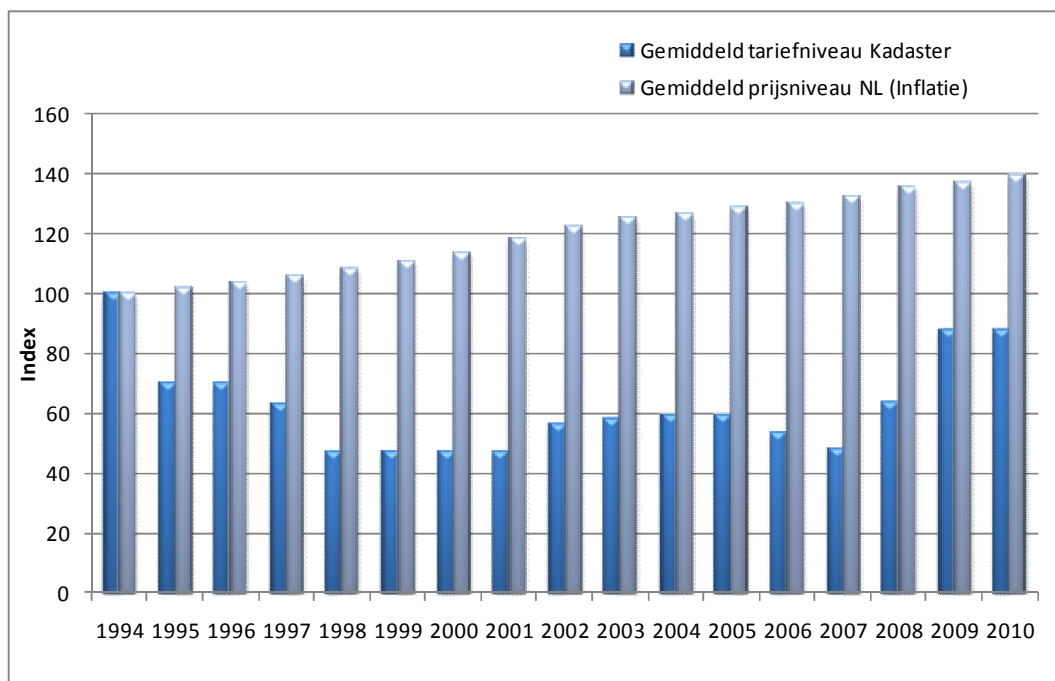
110 In 2006 en 2007 zijn tariefverlagingen doorgevoerd tot onder de kostprijs. Deze tariefverlagingen werden noodzakelijk geacht om het vermogenoverschot (het surplus bovenop de maximale omvang van het eigen vermogen bestaande uit de structurele reserve, conjuncturele reserve en reserve nevenactiviteiten) van het Kadaster te verlagen. Dit

vermogenoverschot van het Kadaster is in 2006 opgelopen tot EUR 47,2 mln. De tariefverlagingen hadden moeten leiden tot een gepland negatief resultaat van EUR 36,0 mln. in 2007 en EUR 30,0 mln. in 2008. Als zodanig is dus (tijdelijk en bewust) gekozen een verlies te nemen om zo het vermogenoverschot af te bouwen.

111 Als gevolg van de economische crisis, en meer in het bijzonder de daaruit ontstane vastgoedcrisis, en in combinatie met de fors gestegen kosten, viel het geplande negatieve resultaat echter aanzienlijk hoger uit dan was voorzien (EUR 70,8 mln. in 2007 en EUR 50,1 mln. in 2008). Om een negatief eigen vermogen als gevolg van deze daling te voorkomen, zijn in 2008 en 2009 tariefsverhogingen van 26%, 10% en 25% doorgevoerd.

112 Tarieven zijn jaarlijks onderdeel van de goedkeuring van het MBP. In het MBP wordt 5 jaar vooruitgekeken. Hieronder wordt de tariefontwikkeling van het Kadaster over een langere horizon bekeken (geïndexeerd), namelijk over de periode vanaf de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 tot en met heden. Daarbij wordt deze tariefontwikkeling afgezet tegen de ontwikkeling van het algemene prijspeil in Nederland, de inflatie (gemeten door het CBS).

Figuur 1: Ontwikkelingen van het prijspeil van het Kadaster en in Nederland



Bron: Het Kadaster en CBS

113 Geconstateerd kan worden dat de (nominale) tarieven in 2010 zich nog 12% onder het tarief bevinden van 1994, terwijl het algemeen prijspeil volgens het CBS is toegenomen met 40% in 16 jaar (ofwel 2,1% per jaar). In reële termen (gecorrigeerd voor inflatie) zijn de tarieven van het Kadaster sinds de verzelfstandiging derhalve gedaald met ongeveer 37%¹¹.

¹¹ Namelijk $1 - (0,88/1,4) = 0,37$.

Het vermogenoverschot in de 1e helft van de evaluatieperiode is door tariefsverlagingen, de vastgoedcrisis en gestegen kosten in de 2e helft veranderd in een vermogenstekort

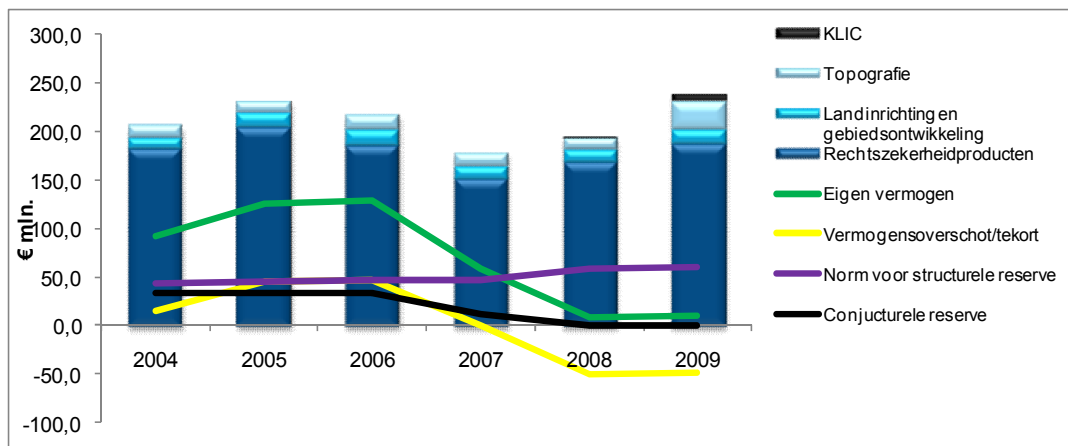
Omzetontwikkeling, de tarieven en het eigen vermogen

114 Zoals in Tabel 1 is aangegeven, zijn de tarieven gedurende de evaluatieperiode met uitzondering van het jaar 2005 elk jaar gewijzigd. Ook is aangegeven dat de wijzigingen van de tarieven in 2006 en 2007 waren bedoeld om met een gepland financieel verlies het overschot aan eigen vermogen af te romen.

115 De tariefverlagingen in 2006 en 2007 hadden een forse impact op de omzet van het Kadaster. Daarbij kreeg het Kadaster in 2007 te maken met een sterk dalende conjunctuur als gevolg waarvan het werkaanbod en de bijbehorende inkomsten merkbaar afnamen. De rechtszekerheidproducten (waaronder akten, hypotheek en akteposten) zijn nog steeds de belangrijkste inkomstenbron van het Kadaster. De keuze om de tarieven te verlagen, de ontstane vastgoedcrisis en de gestegen kosten in 2007 hebben er grotendeels voor gezorgd dat tariefswijzigingen in 2008 en 2009 noodzakelijk waren.

116 De omzetontwikkelingen ten aanzien van het eigen vermogen zijn hieronder weergegeven. De conjuncturele reserve is volledig uitgeput sinds 2008 en aangezien de structurele reserve een derde van het structurele balanstotaal dient te bedragen, is er in 2009 een vermogenstekort van bijna EUR 50 mln.

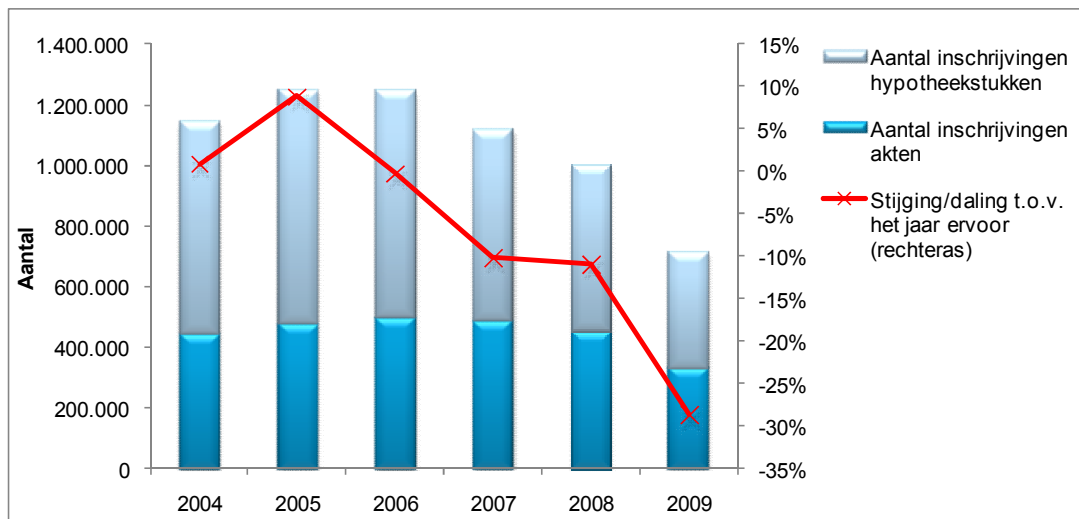
Figuur 2: Ontwikkelingen van de omzet en het eigen vermogen



Bron: Het Kadaster

117 In de volgende figuur is te zien hoe het werkaanbod akten en hypotheekstukken van het Kadaster zich heeft ontwikkeld in de evaluatieperiode. Dit werkaanbod geeft een goede indicatie van de impact van de stagnatie op de vastgoedmarkt op het Kadaster.

Figuur 3: De ontwikkeling van het werkaanbod akten en hypotheekstukken

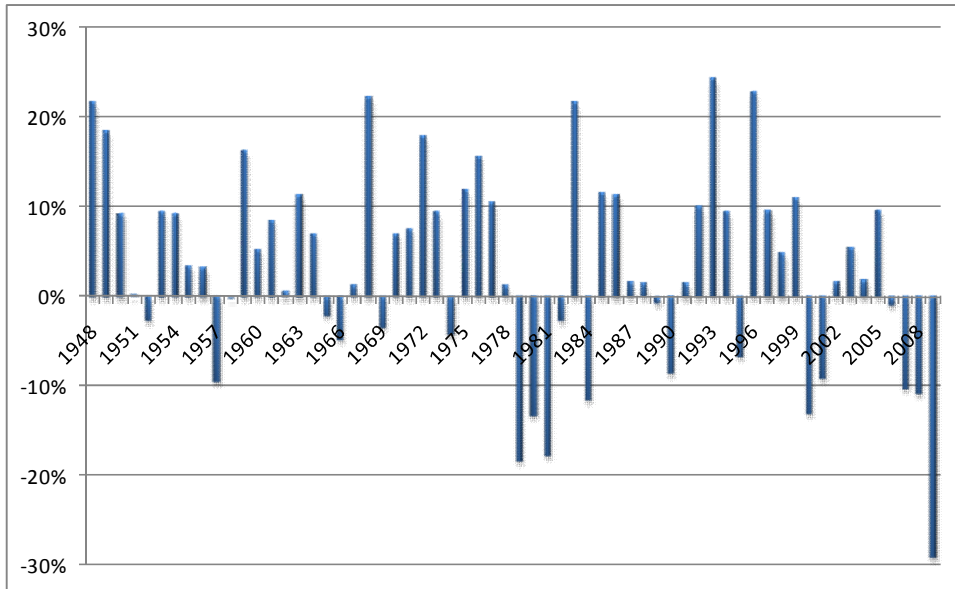


Bron: Het Kadaster

118 In de bovenstaande figuur is te zien dat het totale werkaanbod in 2007, 2008 en 2009 fors en bovendien in toenemende mate is gedaald (met respectievelijk 10%, 11% en 29%).

119 De daadwerkelijke omvang van de vastgoedcrisis kan beter worden geïllustreerd aan de hand van een overzicht van de ontwikkeling van het werkaanbod over een groter aantal jaren. In de volgende grafiek is het werkaanbod weergegeven van het Kadaster sinds 1948. Sinds 1948 is de jaarlijkse verandering van het werkaanbod op een viertal jaren na binnen de 20% bandbreedte gebleven. Bovendien betroffen de jaren waarin sprake was van veranderingen groter dan 20% tot 2009 uitschieters naar boven (1968, 1983, 1993 en 1996).

Figuur 4: Ontwikkeling van het werkaanbod in de periode 1948-2008

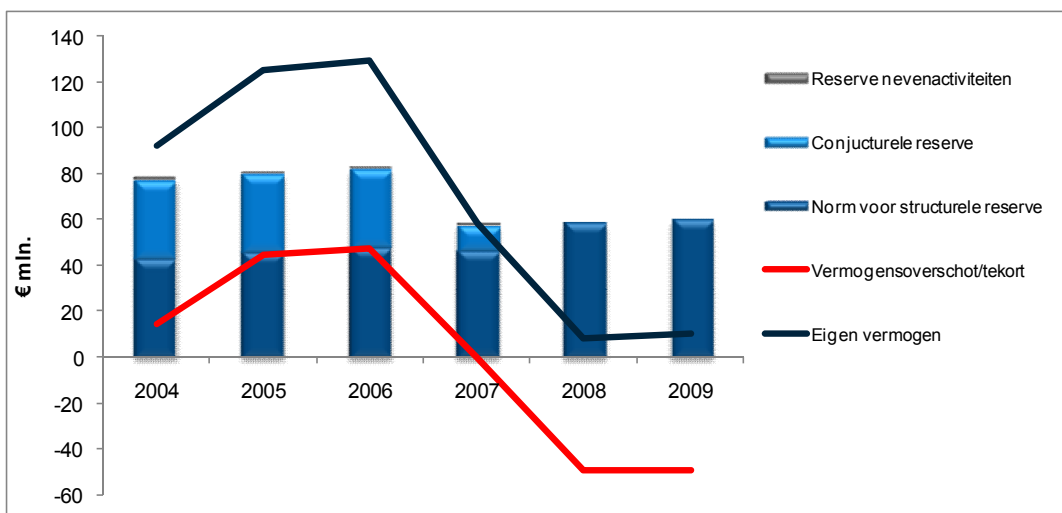


Bron: Het Kadaster

120 Uit deze figuur blijkt dat de vastgoedcrisis in Nederland heeft geleid tot een nog niet eerder vertoonde daling van het werkaanbod sinds 1948. Zoals later nader zal worden toegelicht is bij de bepaling van de omvang van het normvermogen, meer in het bijzonder de hoogte van de conjuncturele reserve, deze 20% een belangrijk uitgangspunt geweest.

121 In onderstaande figuur zijn de ontwikkelingen van de verschillende onderdelen van het eigen vermogen weergegeven alsmede het opgebouwde vermogenoverschot/tekort.

Figuur 5: Ontwikkelingen van het eigen vermogen en het vermogenoverschot/tekort

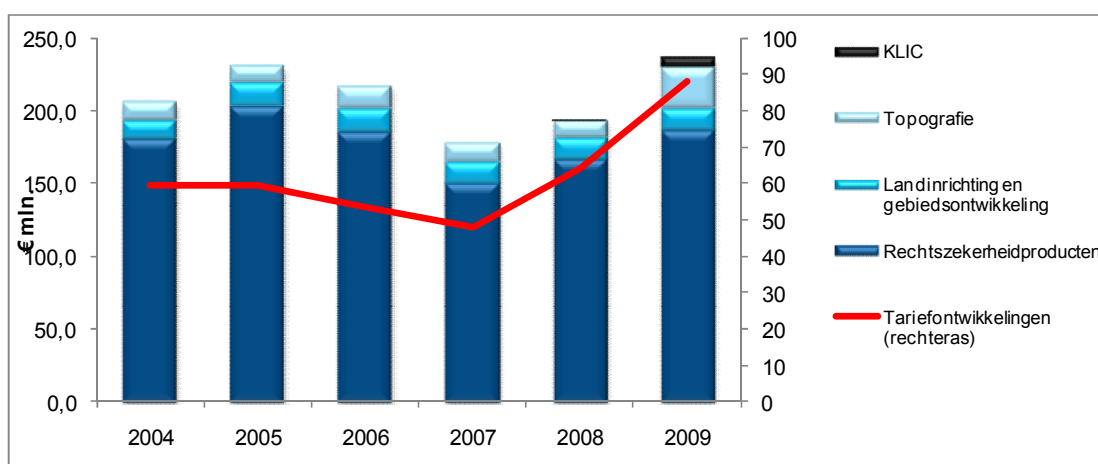


Bron: Het Kadaster

122 Uit de grafiek blijkt dat het eigen vermogen tot aan 2006 relatief constant is gebleven, terwijl langzaam een vermogensoverschot werd opgebouwd (bovenop het wettelijk vastgestelde normvermogen) als gevolg van de positieve financiële resultaten. In 2006 en 2007 zijn de tarieven verlaagd en heeft de vastgoedcrisis haar impact gehad. In 2008 is een vermogenstekort ontstaan.

123 Ten slotte is in onderstaande figuur de ontwikkeling weergegeven van de omzet per publieke taak afgezet tegen de tariefontwikkelingen (geïndexeerd tegen prijzen uit 1994).

Figuur 6: Ontwikkelingen van de omzet en tariefontwikkelingen

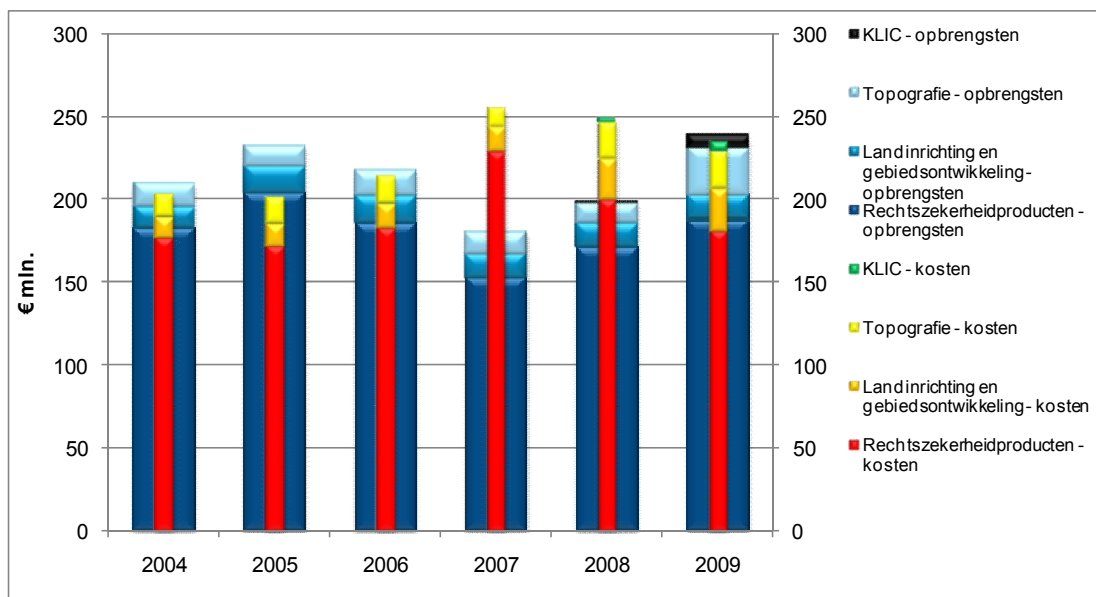


Bron: Het Kadaster

124 Allereerst valt op dat de totale omzet van het Kadaster voor het grootste deel bestaat uit de rechtszekerheidproducten. Met de toename van het aantal publieke taken is deze afhankelijkheid weliswaar dalend (van 90% in 2003 tot 77% in 2009), maar nog steeds aanzienlijk. Deze afhankelijkheid van de rechtszekerheidproducten heeft tot gevolg dat ook de omzetfluctuaties van het Kadaster gedurende de evaluatieperiode vooral worden veroorzaakt door fluctuaties in de omzet afkomstig van rechtszekerheidproducten. Zoals bovenstaande figuur laat zien zijn de omzetfluctuaties naast de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, sterk gerelateerd aan de tariefontwikkelingen.

125 Hierboven is uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de omzet en van het eigen vermogen. Vanzelfsprekend hebben de kosten eveneens een belangrijke rol gespeeld in de huidige vermogenspositie van het Kadaster. Op de kostenontwikkelingen wordt uitgebreid ingegaan in het onderdeel Bedrijfsvoering (paragraaf 3.3). In dit onderdeel (met betrekking tot het financieringsarrangement) is vooral de kostenflexibiliteit van belang. Derhalve wordt hieronder volstaan met het weergeven van de kosten en omzet van het Kadaster per wettelijke taak.

Figuur 7: Omzet en kosten per wettelijke taak



Bron: Het Kadaster

126 De totale kosten van het Kadaster zijn toegenomen in de jaren 2006 en 2007 en in de andere jaren (2005, 2008 en 2009) afgenomen. Hierbij valt op dat de kostenontwikkelingen niet synchroon lopen met de omzetontwikkelingen; een daling van de omzet in een jaar gaat niet gepaard met een daling van de kosten en vice versa. Hier wordt hierna nader op ingegaan.

127 De fors gestegen kosten in 2007 hebben er mede toe geleid dat tariefsverhoging noodzakelijk was. Andere factoren waren het dalende werkaanbod voor kadastrale registratie en de eerder ingezette tariefdaling.

Mogelijke alternatieven voor het financieringsarrangement van het Kadaster

128 In het kader van deze derde evaluatie is in de offerteaanvraag expliciet gevraagd om wat betreft het financieringsarrangement te kijken naar een drietal mogelijkheden:

- a) vergroten kostenflexibiliteit;
- b) verhoging wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen;
- c) alternatieve financiering of wijziging van tariefstructuren.

Mogelijkheid 1: Vergroten kostenflexibiliteit

129 Het woord 'kostenflexibiliteit' wordt vaak enigszins verwarrend in dezelfde context gebruikt als 'kostenefficiënt'. De vraag of het Kadaster kostenefficiënt is, is met name de vraag of het Kadaster efficiënt(er) mensen en middelen inzet zodat tegen minimale kosten wordt gewerkt. Kostenflexibiliteit draait echter om de vraag of, en zo ja in welke mate, het Kadaster het

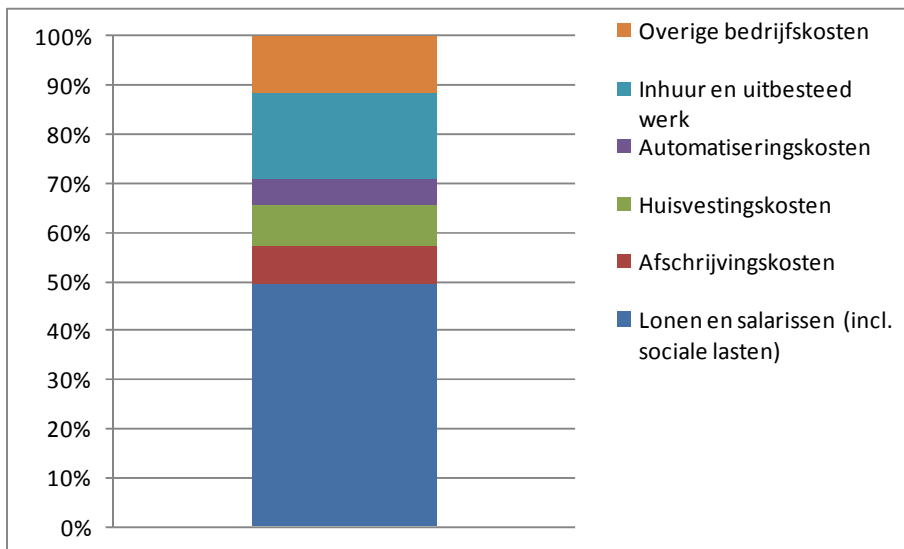
kostenniveau kan aanpassen aan de fluctuaties in de omzet. In deze paragraaf zal ingegaan worden op dit laatste element, de kostenflexibiliteit. Het efficiëntievraagstuk wordt besproken in het onderdeel Bedrijfsvoering (paragraaf 2.3).

130 Het doel van het vergroten van de kostenflexibiliteit is om de kosten meer synchron te laten lopen met de omzet. Dit zou betekenen dat een daling van de omzet een minder grote impact heeft op de vermogenspositie van het Kadaster, omdat het resultaat in mindere mate negatief wordt beïnvloed. Kostenflexibiliteit is al jaren een aandachtspunt voor het Kadaster en komt als zodanig dan ook expliciet terug in de jaarverslagen en meerjarenbeleidsplannen van het Kadaster.

131 Eerder was reeds geconstateerd dat de fluctuatie van de opbrengsten van het Kadaster voor een groot deel samenhangen met de fluctuatie van de opbrengsten in de rechtszekerheidproducten. Een daling van de opbrengsten van rechtszekerheidproducten kan het resultaat zijn van dalende hoeveelheden of dalende prijzen. De volumes van de rechtszekerheidproducten zijn in 2007, 2008 en 2009 gedaald met respectievelijk 10%, 11% en 29%. Dit zou betekenen dat bij gelijkblijvende tarieven de kosten met maar liefst hetzelfde niveau zouden moeten zakken om deze daling in het geheel op te vangen.

132 Bij het beoordelen van de kostenflexibiliteit van het Kadaster is van belang dat de kosten van het Kadaster worden gekenmerkt door een aanzienlijk aandeel vaste kosten. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de belangrijkste kosten van het Kadaster.

Figuur 8: Belangrijkste kostenposten van het Kadaster in 2009



Bron: Het Kadaster

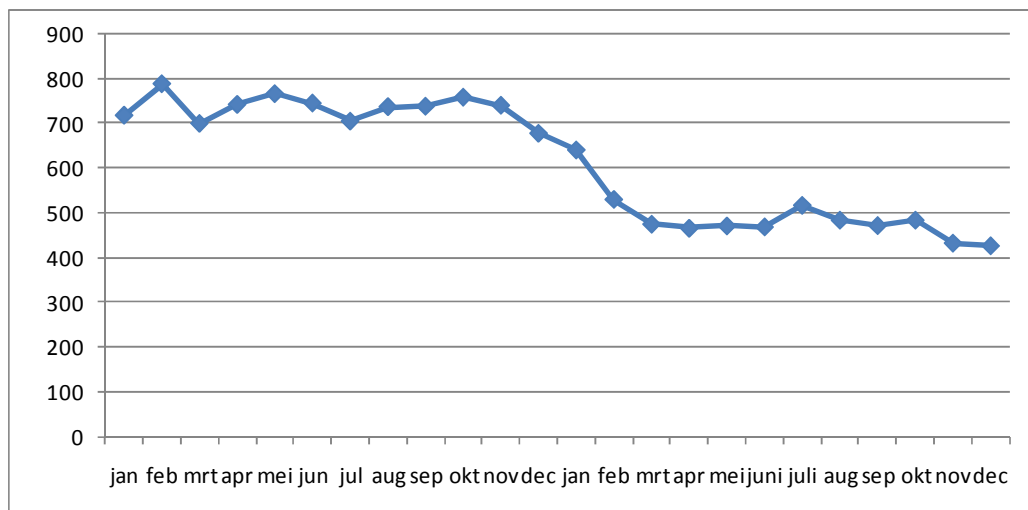
133 Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat het grootste deel van de kosten van het Kadaster (ca. 65%) vast zijn. Het gaat dan om de lonen en salarissen¹², de afschrijvingskosten en de huisvestingskosten¹³. Dit zijn kosten die niet op korte termijn (binnen een jaar) kunnen worden verlaagd wanneer de omzet van het Kadaster tegenvalt.

134 Er blijven vervolgens grofweg drie belangrijke kostenposten over, namelijk automatiseringskosten, inhuur en uitbesteed werk en overige bedrijfskosten¹⁴.

135 Automatiseringskosten¹⁵ – De toenemende automatisering van de werkprocessen heeft als doel de kwaliteit en efficiëntie van het Kadaster te verhogen. Dit heeft echter ook als gevolg dat mogelijkheden worden verminderd om de kosten van het productieapparaat flexibel aan te passen aan lagere werkvolumes. Dit stelt grenzen aan de kostenflexibiliteit. Er is dus in bepaalde mate sprake van een uitruil tussen kostenflexibiliteit en kostenefficiëntie

136 Inhuur en uitbesteed werk – Het Kadaster probeert de kostenflexibiliteit met betrekking tot de tijdelijke inhuur zoveel mogelijk te vergroten. Hiervoor maakt het Kadaster ten aanzien van de rechtszekerheidsproducten in aanzienlijke mate gebruik van de zogenaamde “flexibele schil”. Dit zijn externe werknemers die tijdelijk worden ingehuurd wanneer het werkaanbod hierom vraagt. Zie onderstaande grafiek.

Figuur 9: Aantal fte's externe inhuur per maand 2008-2009



Bron: Het Kadaster

137 Uit de grafiek blijkt dat het aantal fte's dat extern werd ingehuurd in 2009 is afgenomen van ongeveer 650 tot ruim 400.

¹² De arbeidsvoorwaarden (ambtenarenstatus) is hierbij van aanzienlijk belang. Het terugdringen van het aantal vaste medewerkers is geen reële optie voor kostenbesparingen op korte termijn omdat het Kadaster risicodragend is en het bij ontslag kosten behoudt.

¹³ Nogmaals, in onderdeel Bedrijfsvoering wordt nader ingegaan op de hoogte van deze kosten gedurende de evaluatieperiode.

¹⁴ Hieronder wordt bijvoorbeeld verstaan reis- en verblijfskosten, algemene kosten en overige personeelskosten.

¹⁵ Onder automatiseringskosten wordt verstaan bijvoorbeeld de hardwarekosten, software, licenties etc. De lonen en salarissen van ICT personeel vallen hier niet onder.

138 Ook bij de inhuur en uitbesteed werk is in bepaalde mate sprake van een uitruil tussen kostenflexibiliteit en kostenefficiëntie. Omdat het Kadaster als belangrijkste publieke taak heeft het bevorderen van de rechtszekerheid (een publieke taak die weer afhankelijk is van de marktvrage), heeft het Kadaster slechts in beperkte mate controle op de hoeveelheid uit te voeren werk.¹⁶ Hierdoor zou het verlagen van het aantal vaste werknemers (bijvoorbeeld door natuurlijke uitstroom vanwege het vergrijste personeelsbestand niet te vervangen) kunnen leiden tot het verhogen van kosten van externe inhuur en uitbesteed werk. Wanneer de kosten van ingehuurde externen en/of uitbesteed werk hoger zijn dan wanneer eigen personeel het werk had uitgevoerd, gaat de kostenflexibiliteit ten koste van de kostenefficiëntie.

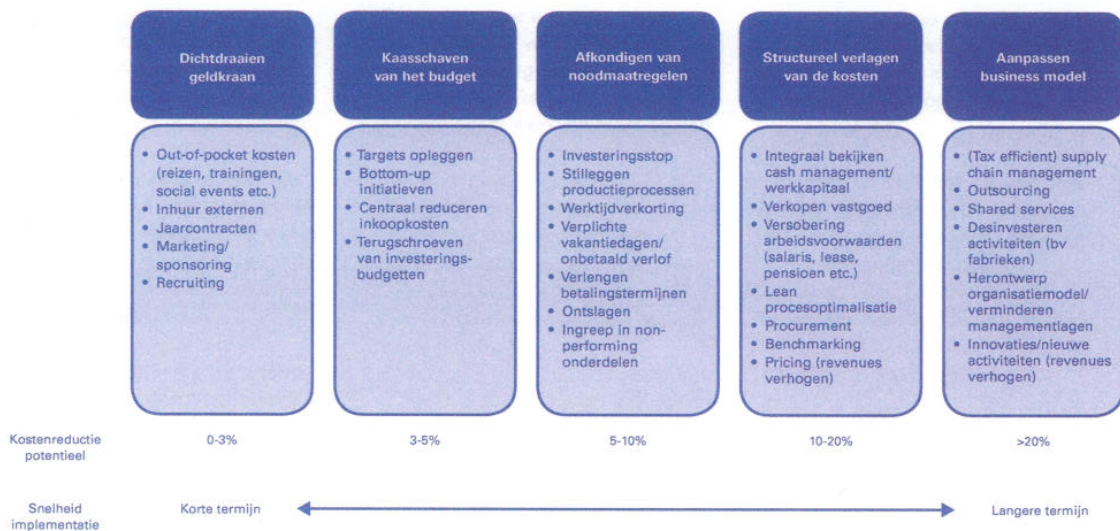
139 Wanneer zowel de externe inhuur en uitbesteed werk als het aantal fte bij het Kadaster worden beperkt, kan dit consequenties hebben voor de productie, de kwaliteit en de doelstellingen die zijn gesteld in het MBP.

140 Overige bedrijfskosten – Deze algemene kosten bedroegen in 2009 ongeveer 12% van de totale kosten. Van deze kosten is echter ook een deel vast. Zo zijn er bijvoorbeeld leasekosten (voor de meetauto's met het logo van het Kadaster), voorzieningen voor dubieuze debiteuren en kosten voor verzekeringen die als vast zouden moeten aangemerkt.

141 De conclusie is dat zeker 70% van de kosten van het Kadaster als vast dienen te worden aangemerkt die als zodanig niet op de zeer korte termijn (binnen één jaar) met omzetfluctuaties kunnen worden aangepast. Voor de overige kosten geldt dat ze variabel zijn. Een deel van die 30% kosten kan derhalve in theorie fluctueren met de omzet. Dit zal dan wel gevolgen kunnen hebben voor de productie, de kwaliteit en de doelstellingen die zijn gesteld in het MBP.

142 Bij het beredeneren welk deel van de kosten realistisch flexibel zou kunnen worden heeft het Kadaster een algemene analyse (dus niet specifiek gericht op het Kadaster) van KPMG als referentiekader gebruikt. Hierin wordt gesteld dat een organisatie 0-5% van de kosten kan besparen op relatief korte termijn. Om meer kosten te kunnen besparen dienen noodmaatregelen te worden genomen (zoals het stilleggen van productieprocessen en het ontslaan van mensen), dienen kosten structureel te worden verlaagd of dient zelfs het businessmodel te worden aangepast. Het Kadaster heeft, zeker in 2009, een aanzienlijk aantal van de in deze analyse genoemde (korte termijn) actiepunten doorgevoerd, en kijkt daarbij ook al naar zaken voor de lange termijn (bijvoorbeeld het outsourcen van de ICT).

¹⁶ Een voorbeeld hiervan is de vraag naar landmetingen. Deze vraag wordt vanuit de samenleving bepaald en kan door eigen landmeters van het Kadaster worden geleverd alsmede door externe landmeters in te huren. Het Kadaster heeft een huidig tekort aan landmeters, mede als gevolg van de natuurlijke uitstroom van personeel. Dit zorgt er echter voor dat de kosten van inhuur/uitbesteed werk toeneemt.



Bron: "Rethinking Cost Optimisation", KPMG, 2009.

143 Geconcludeerd kan worden dat het Kadaster maar in beperkte mate ruimte heeft om het kostenniveau aan te passen aan een fluctuerende omzet. Oorspronkelijk (in 1994) heeft het Kadaster de kostenflexibiliteit ingeschat op ongeveer 8%, maar deze kostenflexibiliteit lijkt gezien bovenstaande analyse aan de hoge kant.

144 Een fluctuatie van de omzet zoals we die in de afgelopen drie jaar hebben gezien kan vrijwel zeker niet in het geheel worden opgevangen door middel van kostenflexibiliteit. Wel probeert het Kadaster de kostenflexibiliteit te vergroten en is het Kadaster aan het onderzoeken of het mogelijk is bepaalde zaken uit te besteden. ICT is hiervan een voorbeeld, hierop zal nader worden ingegaan in het onderdeel Bedrijfsvoering.

Mogelijkheid 2: Verhoging wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen

145 De omvang van het eigen vermogen houdt nauw verband met de tarieven van het Kadaster en als zodanig kunnen deze twee elementen niet los van elkaar worden gezien.

146 Eigen vermogen wordt door het Kadaster opgebouwd door toevoegingen van positief behaald resultaat en afgebouwd door inhoudingen van negatief behaald resultaat. Het jaarlijks behaalde resultaat is een resultante van de behaalde omzet (een functie van de tarieven vermenigvuldigd met het aantal verkochte producten¹⁷) en de kosten. Een verhoging van de tarieven heeft bij gelijkblijvende aantallen een directe impact op de hoogte van het eigen vermogen.

147 Een aanpassing van de wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen betreft derhalve vooral de omvang van de buffer voordat een tariefsverhoging/verlaging zou kunnen/moeten worden doorgevoerd. Overigens blijkt hieruit dat er in zekere zin sprake is van

¹⁷ Inclusief 6% budgetfinanciering.

een uitruil tussen stabiele tarieven aan de ene kant en de maximale omvang van het eigen vermogen aan de andere kant. Immers, wanneer de 'buffer' te hoog (of hoog genoeg) is, zullen tarieven niet of nauwelijks hoeven te worden aangepast. Wanneer het eigen vermogen te laag is, zullen de tarieven constant (jaarlijks) moeten worden aangepast. Vanzelfsprekend is het vinden van een goede balans hierbij cruciaal.

148 Mogelijkheden voor het verhogen van de wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen zouden kunnen zijn het verhogen van de structurele reserve, het verhogen van de conjuncturele reserve of de toevoeging van een nieuwe reserve.¹⁸ Overigens wordt de "reserve nevenactiviteiten" in deze analyse buiten beschouwing gelaten. Deze reserve heeft betrekking op specifieke activiteiten van het Kadaster (de nevenactiviteiten) en zijn als zodanig minder relevant ten aanzien van de conjuncturele ontwikkelingen.

Factoren die van belang zijn bij het beoordelen of de norm voor het eigen vermogen moet worden verhoogd

149 Voor het beoordelen van de mogelijkheid tot het verhogen van de wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen is een aantal factoren van belang: de oorspronkelijke uitgangspunten voor het vaststellen van het huidige normvermogen, de "optimale" vermogensstructuur, de situatie zoals die zou zijn geweest wanneer geen tariefverlagingen zouden zijn doorgevoerd om het eigen vermogen af te romen en de verwachtingen voor de nabije toekomst. Ook kan een indicatieve vergelijking worden getrokken met andere ZBO's.

Uitgangspunten voor het normvermogen bij verzelfstandiging

150 De belangrijkste functies van het eigen vermogen zijn de bufferfunctie en de financieringsfunctie. De bufferfunctie dient ter opvang van schommelingen in de exploitatieresultaten als gevolg van bedrijfsrisico's. Van de financieringsfunctie wordt gesproken indien het eigen vermogen een rol vervult in de financiering van investeringen in vaste activa.

151 Bij het bepalen van de hoogte van het eigen vermogen bij de verzelfstandiging van het Kadaster is uitgegaan van de financiële prognoses van resultaten en financiële posities voor de periode 1992 – 1996 in het Kadaster Ondernemingsplan (KOP) uit 1991.

152 Om de hoogte van het eigen vermogen te bepalen is gekeken naar de balanspositie per 31 december 1996, gebaseerd op het KOP. Het eigen vermogen was circa 34% van het balanstotaal. Na afwikkeling van voorzieningen werd destijds geconcludeerd dat een solvabiliteit van 33% een aanvaardbare score is.

153 Bij de verzelfstandiging is de conjuncturele reserve geïntroduceerd, als oplossing voor het opvangen van de onvermijdbare conjuncturele schommelingen in de omzet.¹⁹ De hoogte van deze conjuncturele component wordt vastgesteld op NLG 75 mln. (EUR 34 mln.), waarbij in de

¹⁸ Zo kent de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW), een ZBO van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld 7 reserves, namelijk een structurele reserve, conjuncturele reserve, bestemmingsreserve rijbewijzen, bestemmingsreserve APK/Importkeuringen, reserve flankerend beleid, reserve beleidsinitiatieven en een wettelijke reserve immateriële activa.

¹⁹ Deze afspraken zijn herbevestigd in 2006 na een nieuwe analyse door KPMG van de relevante bedrijfsrisico's.

Organisatiewet Kadaster is bepaald dat de Minister en het Kadaster periodiek overleg kunnen plegen over de maximale hoogte van de conjuncturele component.

154 Een belangrijk uitgangspunt bij het bepalen van de conjuncturele reserve NLG 75 miljoen is de schatting dat een omzetzaling van maximaal 20% zou kunnen zijn (gebaseerd op een analyse van de omzet over de periode 1984-1993, en vergelijkbaar met de analyse uit Figuur 4.

155 Aangezien destijds in een evenwichtssituatie de kosten en opbrengsten van het Kadaster ieder NLG 350 miljoen waren, was de maximale jaarlijkse omzetzaling circa NLG 70 miljoen.

156 Behalve deze geschatte maximale omzetzaling is bij het bepalen van de hoogte van de conjuncturele reserve rekening gehouden met de geschatte mate van kostenflexibiliteit en de termijn waarop tariefaanpassingen zouden kunnen worden doorgevoerd. De termijn waarop tariefaanpassing zou kunnen worden doorgevoerd, wordt geschat op 1,5 jaar omdat eerst een jaar zou moeten worden aangekeken of de periode van tegenvallende resultaten voortduurt.

157 Wanneer de oorspronkelijke uitgangspunten (uit 1995), die in 2006 zijn herbevestigd naar aanleiding van een analyse van KPMG, worden gehanteerd voor een berekening van de conjuncturele reserve, zou de conjuncturele reserve tussen de EUR 50 mln. en EUR 65 mln. dienen te bedragen.²⁰

Een "optimale" vermogensstructuur

158 De impliciete aanname bij de vaststelling van de hoogte van de structurele en conjuncturele reserve is dat dit in de buurt moet liggen van de optimale vermogensstructuur voor het Kadaster. Een optimale vermogensstructuur houdt in een optimale verdeling tussen eigen en vreemd vermogen waardoor de totale kosten van het vermogen zo laag mogelijk zijn, rekening houdend met het risicoprofiel van een onderneming.

159 Vreemd vermogen is aantrekkelijk omdat (wanneer vennootschapsbelasting dient te worden betaald over het resultaat) de kosten van vreemd vermogen aftrekbaar zijn van de belasting. Derhalve dient door een onderneming te worden afgewogen of meer (aftrekbaar) vreemd vermogen opweegt tegen het toenemende faillissementsrisico.

160 Het Kadaster betaalt geen vennootschapsbelasting over het resultaat. Hierdoor is van een optimale vermogensstructuur voor het Kadaster in beperkte mate sprake aangezien puur vreemd vermogen (waarover rentekosten dienen te worden betaald) niet aantrekkelijk is voor het Kadaster.

161 Bij het bepalen van de vermogensstructuur van het Kadaster is de relatie met de overheid van aanzienlijk belang. ZBO's hebben een bijzondere positie vanwege de relatie met de overheid. Enerzijds worden zij beschouwd als zelfstandige organisaties die de wettelijke taken dienen uit te voeren binnen de vigerende wettelijke kaders. Aan de andere kant spelen politieke en maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol en dient het bestuur verantwoordelijkheid af te leggen aan het Ministerie.

²⁰ In deze berekening is ervan uitgegaan dat voor de periode van een jaar wordt beschouwd of de omzetzaling voortduurt, de tariefsverhoging vervolgens kan worden doorgevoerd binnen een half jaar en de kostenflexibiliteit maximaal ligt tussen de 0% en 8%. Voor de omzet van het Kadaster is het gemiddelde genomen van de totale omzet gedurende de evaluatieperiode (ca. EUR 218 mln.) .

162 Het eigen vermogen en meer in het bijzonder het normvermogen kan ten aanzien van het afleggen van deze verantwoordelijkheid worden gezien als een soort efficiëntietarget. Het eigen vermogen is een resultante van een groot aantal factoren in de bedrijfsvoering (omzet en kosten) en als zodanig geen ideale maatstaf voor efficiëntie. Desalniettemin lijkt de hoogte van het eigen vermogen (in relatie tot het normvermogen) hier in de praktijk, zij het impliciet, wel voor te worden gebruikt. Immers, de hoogte van het eigen vermogen zegt iets over het door het Kadaster behaalde resultaat over de afgelopen jaren dus wanneer het Kadaster over een hoger eigen vermogen beschikt, wordt eerder (terecht of onterecht) uitgegaan van een efficiënte organisatie dan in het geval sprake is van een lager eigen vermogen. Alhoewel deze redentatie pleit voor een zo hoog mogelijk eigen vermogen (een zo efficiënt mogelijke organisatie), zou een te hoog normvermogen ten koste kunnen gaan van een efficiëntieprikkel voor het Kadaster. Eventuele inefficiënties worden minder makkelijk zichtbaar als er een grote buffer is opgebouwd.

163 Een tweede element van belang is dat de rijksoverheid (i.c. het Ministerie van Financiën) kan worden gezien als verschaffer van vreemd vermogen als gevolg van de toepassing van het zogenoemde geïntegreerd middelenbeheer²¹. Hierdoor is eigen vermogen als financieringsmiddel slechts in beperkte mate noodzakelijk, ook al geldt dat ten aanzien van het vreemd vermogen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer wel rentelasten dienen te worden betaald.

De situatie wanneer geen tariefverlagingen onder kostprijs zouden zijn doorgevoerd

164 Een hogere wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen verkleint de kans dat negatieve resultaten van het Kadaster, als gevolg van een nieuwe vastgoeddip, tot een vermogenstekort zullen leiden (mits dit hogere eigen vermogen ook daadwerkelijk wordt opgebouwd).

165 In de eerste helft van de onderhavige evaluatieperiode heeft het Kadaster voldoende financiële middelen gehad om een hoger normvermogen te kunnen financieren. Het Kadaster heeft in de periode 2003 tot en met 2006 een flink vermogenoverschot opgebouwd (bovenop het wettelijk vastgestelde normvermogen). Echter, juist vanwege dit vermogenoverschot is in 2006 en 2007 besloten de tarieven van het Kadaster te verlagen tot onder de kostprijs om op deze wijze het vermogenoverschot af te romen.

166 In het Meerjarenbeleidsplan (MBP) voor 2006-2010 is door het Kadaster destijds geschat dat wanneer tarieven ongewijzigd zouden blijven, het vermogenoverschot (van EUR 44,5 mln. eind 2005) zou toenemen tot ongeveer EUR 150 mln. in 2010. Een tariefdaling van gemiddeld 10% zou aan het eind van de planperiode (2010) leiden tot een geraamd vermogenoverschot van circa EUR 60 mln. (in plaats van EUR 150 mln.), geen rekening houdend met eventuele toekomstige tariefwijzigingen en op basis van voorspellingen in 2006. Naast deze tariefsverlaging in 2006 is ook in 2007 een tariefsverlaging van eenzelfde omvang doorgevoerd.

²¹ Ten aanzien van de leenfaciliteit binnen het geïntegreerd middelenbeheer ('schatkistbankieren') van het Ministerie van Financiën wordt in de Comptabiliteitswet onderscheid gemaakt tussen leningen ten behoeve van investeringen en leningen ten behoeve van kredietverstrekking. Voor de eerste vorm van leningen is instemming van de Minister van VROM nodig (artikel 48 lid 1 Comptabiliteitswet), voor de tweede vorm is de instemming van de Minister van Financiën nodig (artikel 49 lid 1 Comptabiliteitswet).

167 Het ligt voor de hand dat een hogere wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen in de periode 2004 tot en met 2009 zou hebben geleid tot een hoger vermogenoverschot. Hierbij zou de hoogte van dit vermogenoverschot af hebben gehangen van de (gewijzigde) hoogte van de wettelijke norm. Een hoger vermogenoverschot (als gevolg van de hogere wettelijke norm) had mogelijk minder of zelfs geen aanleiding gegeven tot tariefsverlaging in 2006 en 2007 (onder kostprijs) en bijbehorend gepland negatief resultaat.

168 Geschat kan worden dat wanneer deze prijsverlagingen niet zouden zijn doorgevoerd, de omzet in 2006 en 2007 respectievelijk EUR 17 mln. en EUR 20 mln. hoger zou zijn geweest.²² Een deel van de tariefstijgingen in 2008 en 2009 waren dan wellicht niet nodig geweest.

169 Het is lastig in te schatten hoe de vermogenspositie van het Kadaster er op dit moment uit zou hebben gezien wanneer de 10% tariefdalingen in 2006 en 2007 niet zouden zijn doorgevoerd, omdat de prijsverhogingen in 2008 en 2009 er dan vrijwel zeker ook anders hadden uitgezien. Ook geldt het percentage tariefswijzigingen niet simpel voor alle producten²³.

170 In onderstaande grafiek zijn de ontwikkelingen van het geschatte vermogenoverschot en de conjuncturele reserve weergegeven aan de hand van een aantal scenario's. Deze scenario's beredeneren de ontwikkelingen wanneer bepaalde in de evaluatieperiode doorgevoerde tariefwijzigingen (zie Tabel 1) wel of niet zouden hebben plaatsgevonden:

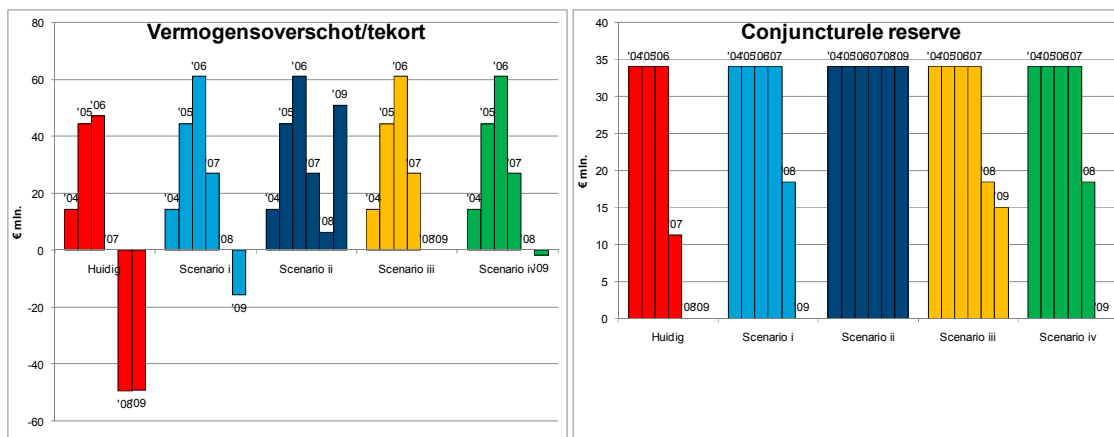
- i. Geen tariefwijzigingen – in geen van de jaren in de evaluatieperiode zou de tariefwijziging zijn doorgevoerd (prijsdalingen, noch prijsstijgingen).
- ii. Geen tariefdalingen, wel prijsstijgingen – in de jaren 2006 en 2007 zouden de tariefdalingen (van 10%) niet zijn doorgevoerd, maar in 2008 en 2009 zouden de tariefstijgingen wel zijn doorgevoerd.
- iii. Geen tariefdalingen (2006, 2007), geen tariefsstijging in 2008, wel tariefstijging in 2009 – in de jaren 2006 en 2007 zouden de tariefdalingen (van 10%) niet zijn doorgevoerd, in 2008 zou geen tariefstijging zijn doorgevoerd (van 26%)²⁴ en in 2009 zouden de tariefstijgingen wel zijn doorgevoerd.
- iv. Geen tariefdalingen (2006, 2007), geen tariefstijging in 2008, geen tariefstijging van 10% in 2009, wel tariefstijging van 25% in 2009 – in de jaren 2006 en 2007 zouden de tariefdalingen (van 10%) niet zijn doorgevoerd, in 2008 zou geen tariefstijging zijn doorgevoerd (van 26%) en in 2009 zou een deel van de tariefstijging (de 10% in het begin van het jaar) niet worden doorgevoerd en een deel van de tariefstijging (25% per 1 augustus) wel.

²² Zie de jaarverslagen van het Kadaster in 2006 en 2007.

²³ Het percentage dat wordt genoemd als tariefswijziging is vaak een gemiddelde voor de producten van het Kadaster.

²⁴ De tariefsstijging van van 5,4% in 2008 is buiten beschouwing gelaten.

Figuur 10: De ontwikkeling van het geschatte vermogenoverschot/tekort (links) en de conjuncturele reserve (rechts) wanneer geen tariefdalingen zouden zijn doorgevoerd in 2006 en 2007



Bron: Het Kadaster, PwC Analyse

171 Uit bovenstaande grafieken blijkt dat de financiële positie van het Kadaster er beter uit had gezien wanneer de tariefdalingen niet zouden zijn ingezet. De omzet zou immers jaarlijks met ca. 10% (2006) of ca. 20% (2007-2009) hoger zijn geweest.

172 In het geval dat ervoor zou zijn gekozen om (ook) geen tariefverhogingen door te voeren (in zowel 2008 als 2009), zou echter eind 2009 toch een vermogenstekort zijn ontstaan. Derhalve kan worden vastgesteld dat de conjuncturele reserve inclusief het vermogenoverschot in 2005 zonder enige tariefstijging niet voldoende zou zijn geweest om de historische daling van het werkaanbod voor Kadastrale registratie geheel op te vangen.

173 Wel kan worden vastgesteld dat zonder de tariefdalingen in 2006 en 2007 de tariefstijgingen in 2008 niet nodig zouden zijn geweest.

Toekomstige verwachte economische ontwikkelingen

174 Bij het beoordelen van de vraag of een verhoging van de wettelijke norm voor de maximale omvang van het eigen vermogen met het oog op de toekomst noodzakelijk is, moet tevens worden gekeken naar de te verwachten economische ontwikkelingen.

175 In het MBP wordt aan de hand van een ramingmodel²⁵ op basis van een aantal externe factoren het werkaanbod voor de kadastrale registratie voorspeld (het merendeel van de totale omzet van het Kadaster).

176 In het MBP 2010-2014 is een prognose van de bandbreedte gegeven waarbinnen het werkaanbod voor de kadastrale registratie zich (binnen de aannames van het model) kan ontwikkelen. Daarbij is echter opgemerkt dat in de huidige economische situatie modelmatige voorspellingen geen grote betrouwbaarheid geven.

²⁵ Het sinds 2005 gebruikte ramingsmodel is begin 2009 herzien. Het herziene model gebruikt als verklarende variabelen de economische ontwikkeling (groei bruto binnenlands product) en de ontwikkeling van de hypotheekrente.

177 Op basis van het middenscenario wordt het eigen vermogen weer langzaam opgebouwd gedurende de planperiode (2010-2014). Aan het eind van deze periode moet de conjunctuurreserve volgens het middenscenario weer EUR 11 mln. bedragen, nog EUR 23 mln. onder de huidige norm. Bij een verdere toename van het werkvolume zal aanwas van de financiële buffers plaatsvinden; een onverhoopte verdere daling van het werkvolume leidt tot een verdere verslechtering van de financiële situatie.

178 Op basis van deze voorspellingen valt moeilijk in te schatten wat de toekomstige financiële buffer dient te zijn. Het model kan in de huidige economische omstandigheden moeilijk voorspellen wat de vraag naar rechtszekerheidsproducten zal doen in de komende jaren.

Het eigen vermogen bij andere ZBO's

179 Een vergelijking van het Kadaster met andere ZBO's is in de huidige situatie lastig. Ten eerste zijn ZBO's onderling slecht vergelijkbaar. Dit geldt in het bijzonder voor het aspect normvermogen. Zo hebben specifieke ZBO's hun eigen karaktereigenschappen. Sommige ZBO's zijn gevoeliger voor conjuncturele schommelingen. Verder hebben sommige ZBO's een normvermogen en anderen niet en worden ZBO's vaak op een zeer uiteenlopende wijze gefinancierd (afhankelijk van de vaak bijzondere wettelijke taak).

180 Ten tweede maken de huidige economische omstandigheden het vergelijken van ZBO's op basis van eigen vermogensratio's weinig zinvol. Omdat het Kadaster een vermogenstekort heeft, zijn ratio's zoals het EV/Balanstotaal of EV/Omzet voor het Kadaster in de laatste 2 jaar bijzonder laag en niet representatief.

181 Toch is een overzicht opgenomen van het eigen vermogen bij verschillende op onderdelen vergelijkbare ZBO's. In de tabel zijn twee jaren opgenomen (2006 en 2009) omdat de ratio's van voor de vastgoedcrisis iets representatiever zijn dan in 2009.

Tabel 2: Vergelijking van het eigen vermogen van het Kadaster met andere ZBO's

	2006		2009	
	EV/BT	EV/Omzet	EV/BT	EV/Omzet
Kadaster	48%	58%	7%	4%
RDW	47%	27%	47%	25%
CBR*	37%	23%	24%	12%
Staatsbosbeheer	59%	54%	43%	48%
IB Groep	8%	3%	2%	1%
SVB	44%	6%	55%	9%
UWV	82%	46%	79%	42%

Bron: Openbare jaarverslagen 2009

** Voor het CBR was het jaarverslag 2008 het meest recente beschikbare jaarverslag.*

182 Uit de tabel blijkt dat het Kadaster voor de vastgoedcrisis een redelijk vergelijkbaar eigen vermogen had ten opzichte van andere ZBO's.

Conclusie

183 Ten aanzien van de uitgangspunten die oorspronkelijk waren gehanteerd om tot de huidige omvang van de reserves te komen, kan worden geconcludeerd dat de omzet over de jaren substantieel is toegenomen naar boven de EUR 200 mln. in 2004, 2005, 2006 en 2009. Dit is mede gekomen door de toename van het aantal wettelijke taken die zelf minder conjunctuurgevoelig zijn.

184 KPMG heeft in februari 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de vermogenspositie van het Kadaster. Geconcludeerd werd dat het bij de verzelfstandiging gekozen maximaal aanwezige eigen vermogen van 1/3 deel van het structurele balanstotaal nog steeds actueel werd geacht en was gebaseerd op een gezonde financieringsstructuur van ondernemingen.

185 De conjuncturele reserve is over de jaren niet veranderd en nog steeds gemaximeerd op EUR 34 mln. In het reeds aangehaalde onderzoek van KPMG uit 2006 is wat betreft de structurele schommelingen wederom uitgegaan van een ingeschatte maximale omzetzaling van 20%. De reden hiervan was dat op basis van historische gegevens nog steeds was gebleken dat deze bandbreedte juist was. Een globale inschatting door KPMG leidt tot een bandbreedte voor een conjuncturele reserve van EUR 6,5 mln. en EUR 65 mln.

186 Een berekening op basis van deze evaluatieperiode resulteert, zoals hierboven is beschreven, in een bandbreedte voor de conjuncturele reserve van EUR 50 mln. en EUR 65 mln.²⁶

187 Geconcludeerd kan worden dat de huidige omvang van de conjuncturele reserve niet voldoende is gebleken om een historische daling van het werkaanbod voor de kadastrale registratie op te vangen. De vervolgvraag is echter of de conjuncturele reserve een dergelijke historische daling in de toekomst op zou moeten kunnen vangen. Met andere woorden is de vraag of het beleid voor afgesteld dient te worden op een extreme omstandigheid die in ieder geval sinds 1948 niet eerder voortgekomen.

188 Ten aanzien van de vraag of de conjuncturele reserve moet worden aangepast, dient te worden vastgesteld dat de conjuncturele reserve sinds de verzelfstandiging voldoende is geweest. Deze evaluatieperiode is een zeer grillige periode geweest die werd gekenmerkt door (bijna) jaarlijkse tariefsaanpassingen, het toevoegen van nieuwe taken, historisch gezien extreme conjunctuurontwikkelingen en fors toegenomen kosten mede als gevolg van een organisatieontwikkeling. Onduidelijk is hoe de conjunctuur zich zal ontwikkelen en dit heeft een impact op de voorspelbaarheidkracht van de prognoses in het MBP.

189 Daarbij is aannemelijk dat het Kadaster in de komende jaren de huidige maximale omvang van de conjuncturele reserve niet snel zal hebben bereikt.

²⁶ Voornamelijk afhankelijk van welke kostenflexibiliteit en omzet van het Kadaster als uitgangspunt worden genomen.

Mogelijkheid 3: Alternatieve financiering of wijziging tariefsstructuren

190 In eerste instantie is de hoogte van de tarieven van belang om de kosten te dekken. Daarvan kan bijvoorbeeld in bepaalde mate worden afgeweken in het geval tarieven worden gebruikt als een strategisch middel om de rechtszekerheid te waarborgen of te vergroten.²⁷ Tarieven worden voorgesteld door het Kadaster in het MBP en vastgesteld door de Minister, onder andere na advies van de Gebruikersraad.

191 Voor de alternatieve financiering of wijziging van de tariefsstructuren heeft het Kadaster een notitie geschreven met mogelijke oplossingen. Hieronder zal in eerste instantie deze notitie als uitgangspunt worden genomen bij het bespreken van de drie mogelijkheden.

192 In de notitie van het Kadaster worden mogelijke basismodellen voor financiering binnen het Kadaster bekeken. De mogelijkheden die worden genoemd zijn:

- Tarieffinanciering (huidige systematiek)
- Budgetfinanciering
- Nutsmodel
- Mengvormen

Tarieffinanciering

193 Het systeem van tarieffinanciering wordt gehanteerd voor een groot deel van de taken van het Kadaster. In 2009 is 94% van de totale omzet afkomstig uit tarieven. De qua omvang grootste taak, het voeren van de kadastrale registratie, is volledig tariefgefinancierd. De afspraken rond deze systematiek zijn gemaakt bij de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 en herbevestigd bij de twee evaluatieonderzoeken naar die verzelfstandiging (in 1998 en in 2004).

194 Het systeem van tarieffinanciering gaat uit van het profijtbeginsel: de uitvoering van activiteiten wordt betaald door gebruikers die daar baat bij hebben. Er is een directe klant-leverancier relatie.

195 Het Kadaster hanteert inschrijvingstarieven, die de kosten van inwinning en registratie dekken, en tarieven voor informatieproducten, die de kosten voor informatieverstrekking dekken. De tariefhoogte wordt bepaald op basis van het verwachte productievolume en de integrale kosten in de MBP-periode, inclusief overhead en innovatie. Positieve dan wel negatieve resultaten komen ten bate dan wel ten laste van het eigen vermogen. Het eigen vermogen dient daarmee als buffer die wordt opgebouwd in vette jaren waarop kan worden ingeteerd in magere jaren. Daarnaast heeft het eigen vermogen een financieringsfunctie die de financiële zelfstandigheid van de organisatie waarborgt.

196 Het productievolume fluctueert met de economische omstandigheden, wat kan leiden tot relatief grote fluctuaties in de vermogensomvang. Om het vermogen niet teveel te laten oplopen bij hoogconjunctuur, maar ook om het eigen vermogen op peil te houden bij laagconjunctuur zijn

²⁷ De tarieven zijn voor het Kadaster een strategisch middel om bepaalde producten te promoten en daardoor de rechtszekerheid te vergroten. Een voorbeeld is de korting bij het automatisch verwerken van de akten door het notariaat. Door het automatisch verwerken van akten wordt het aantal fouten verkleind en de rechtszekerheid vergroot.

er afspraken gemaakt over de bandbreedte waarbinnen het vermogen zich kan bewegen. Als het vermogen deze bandbreedte overschrijdt worden de tarieven aangepast.

197 De voordelen van deze systematiek zijn:

- Er is een duidelijke relatie tussen betaling en dienstverlening (tussen klant en leverancier): wie de diensten gebruikt, betaalt daarvoor en wie de diensten niet gebruikt betaalt niet.
- Het Kadaster beweegt mee met de bewegingen op de markt. Een toename van het productievolume leidt automatisch tot financiële dekking.
- De klantgerichtheid van de organisatie neemt toe omdat met klanten een dialoog kan worden gevoerd over de verhouding tussen prijs en kwaliteit.
- De systematiek geeft de nodige armslag voor vernieuwing en verbetering van dienstverlening, omdat de kosten hiervoor onderdeel zijn van de integrale kostprijs.

198 De nadelen van deze systematiek zijn:

- Het Kadaster beweegt mee met de bewegingen op de markt. Een afname van het productievolume leidt automatisch tot onvoldoende financiële dekking (tenzij de ontwikkeling te voorzien is en binnen de marges van de kostenflexibiliteit valt).
- Een beperkte bandbreedte voor het eigen vermogen kan, zoals in de afgelopen periode is gebleken, leiden tot herhaalde tariefwijzigingen, wat voor de klanten ongewenst is.
- Binnen de Rijksoverheid is de tendens dat de invoering van de elektronische overheid voor wat betreft de verstrekingskosten centraal wordt gefinancierd. Tarieffinanciering past niet goed bij die afspraken.

Nutsmodel

199 De kwetsbaarheid van het Kadaster voor omzetfluctuaties kan worden verminderd door in de inkomstenstroom meer vaste componenten te introduceren die minder afhankelijk zijn van marktfluctuaties. Een denkbaar model zou het systeem kunnen zijn dat gebruikt wordt door nutsbedrijven, waarbij de klant een vast bedrag per periode betaalt voor de aansluiting plus een variabel bedrag per afgenomen eenheid. In het geval van het Kadaster kan worden gedacht aan een vast tarief voor eigenaren van onroerend goed.

200 Het idee is dan dat bijvoorbeeld woningbezitters een jaarlijks bedrag betalen om ingeschreven te staan in de kadastrale registratie van het Kadaster (ter dekking van de kosten om de kadastrale registratie bij te houden). Daarnaast kunnen tarieven blijven bestaan voor inschrijving en voor informatieverstrekking; die zullen in dat geval lager zijn dan de huidige.

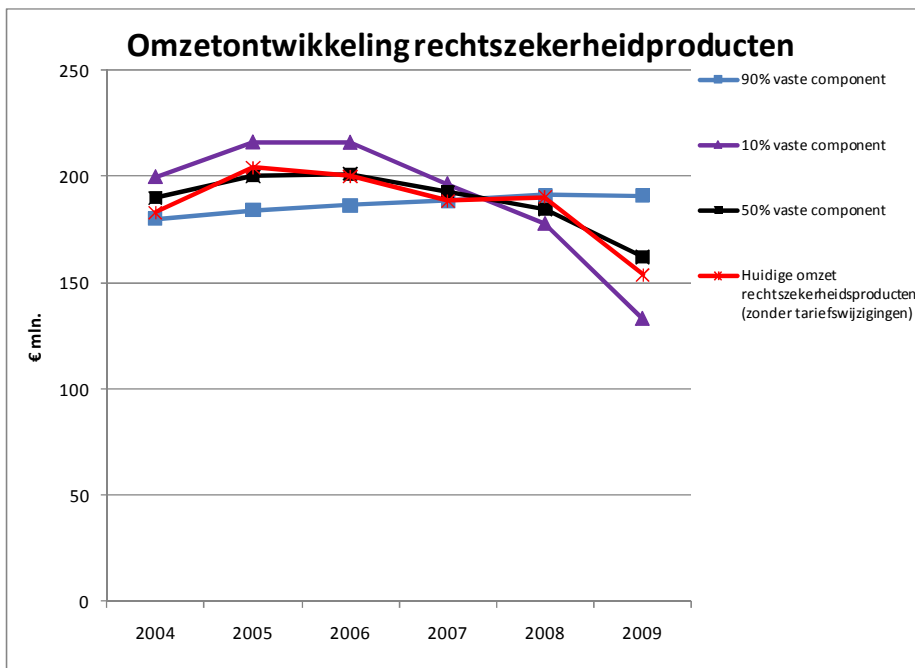
201 Dit is vergelijkbaar met de het Handelsregister. Ieder bedrijf dat is ingeschreven in het Handelsregister betaalt hier jaarlijks voor. De hoogte van de bijdrage hangt onder andere af van de rechtsvorm van het bedrijf. Hiermee worden kosten betaald voor het registreren, informeren en stimuleren van de regionale economie.

202 De omvang van een conjuncturele reserve zou in dit model waarschijnlijk lager kunnen zijn dan in het tariefgefinancierde model, omdat de economische risico's kleiner zijn. Dit is afhankelijk van de verhouding die wordt gekozen tussen de abonnementsstarieven en transactietarieven.

203 Het is lastig in te schatten hoe dit er cijfermatig uit zou zien voor het Kadaster. Ten eerste moeten hele grove aannames worden gedaan over wat voor "abbonementstarief" zou worden gehanteerd. Ten tweede beschikt het Kadaster over een groot en divers productaanbod waarvan eigenlijk per product zou moeten worden geïnventariseerd wat de gevolgen zouden zijn voor de prijs wanneer een vaste component zou worden geïntroduceerd.

204 Desalniettemin is in Figuur 11 een zeer grove indicatie weergegeven van hoe een vaste component er voor het Kadaster cijfermatig uit zou kunnen zien. Vooropgesteld dient te worden dat een dergelijke berekening in zeer hoge mate afhankelijk is van de aannames die worden gedaan.²⁸

Figuur 11: Schatting van omzetontwikkeling van rechtszekerheidsproducten wanneer een vaste component wordt ingevoerd (zonder tariefswijzigingen)



Bron: Het Kadaster en analyse PwC

²⁸ Zo is bijvoorbeeld de fluctuatie van het werkaanbod voor kadastrale registratie (tegen een gemiddelde omzet per product gedurende de evaluatieperiode) gebruikt om de impact te bepalen op de omzet van een vaste component.

205 Uit de grafiek valt af te leiden dat de fluctuatie als gevolg van conjunctuurschommelingen afneemt naar mate de vaste component toeneemt. Dit lijkt intuïtief logisch. Er moet zeer beperkte waarde worden gehecht aan de hoogte van de omzet, omdat dit vanzelfsprekend direct afhangt van de hoogte van de tariefstelling.

206 In de figuur zijn de volgende scenario's ingeschat: ca. 10%, 50% en 90% van de omzet is afkomstig van een vaste component (een bedrag per huiseigenaar per jaar). Voor de vaste component is het aantal huizenbezitters volgens het CBS gebruikt.

Tabel 3: Aantal huiseigenaren in Nederland*

Jaar	Aantal huiseigenaren
2003	3.643.175
2004	3.694.350
2005	3.745.525
2006	3.796.700
2007	3.904.600
2008	4.012.500
2009	4.120.400

Bron: CBS

* Cijfers van het CBS zijn bekend voor de jaren 2002, 2006, 2009. De tussenliggende jaren zijn verkregen door middel van interpolatie.

207 De voordelen van deze systematiek zijn:

- Er is een stabiele inkomstenbron, dus minder afhankelijkheid van marktontwikkelingen.
- Een laag inschrijvingstarief is goed voor de vastgoedmarkt.
- De zelfstandige positie van het Kadaster wordt ondersteund (mits het Kadaster direct de inkomsten uit het 'eigenarentarief' krijgt, zie het tweede punt onder nadelen).

208 De nadelen van deze systematiek zijn:

- De relatie tussen dienstverlening van het Kadaster en wat daarvoor betaald wordt, wordt zwakker.
- Wettelijk zou het 'eigenarentarief' mogelijk beschouwd moeten worden als belasting en niet als retributie. Het gevolg kan zijn dat het 'abonnementstarief' daadwerkelijk door de Belastingdienst wordt geïnd en via de Rijksbegroting wordt 'uitgekeerd' aan het Kadaster. Hiermee ontstaat praktisch gezien een vorm van budgetfinanciering (zie volgende paragraaf).

Budgetfinanciering

209 Budgetfinanciering houdt in dat de kosten van het Kadaster volledig worden gefinancierd uit de Rijksbegroting. Voor sommige taken van het Kadaster wordt dit mechanisme al toegepast, zoals voor de bijhouding van de Basisregistratie Topografie en voor de Landelijke voorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen. In 2009 was 6% van de totale omzet afkomstig uit centrale budgetten.

210 In het budgetgefinancierde model worden de economische risico's van het tariefgefinancierde model in feite omgedraaid: een hoog werkaanbod is financieel nadelig omdat het leidt tot hogere productiekosten terwijl het budget vast blijft. Een egalisatiereserve blijft nodig om dit risico op te kunnen vangen (ter hoogte van de verwachte variantie in variabele productiekosten). Daarnaast is eigen vermogen aanwezig voor de financiering van de organisatie. Hoewel de Rijksoverheid in noodgevallen garant zal staan voor de financiering, scheidt dit de benodigde ruimte voor een eigen bedrijfsvoering van de verzelfstandigde organisaties.

211 De voordelen van deze systematiek zijn:

- Er is een stabiele inkomstenbron, dus minder afhankelijkheid van marktontwikkelingen.
- Het Kadaster past beter in de financieringssystematiek van de e-overheid.

212 De nadelen van deze systematiek zijn:

- Geen directe relatie meer tussen de klant en het Kadaster. Afhankelijk van de wijze waarop de budgetfinanciering doorwerkt in de belastingen, kan de situatie ontstaan dat alle Nederlanders bijdragen aan de kosten van het Kadaster terwijl hooguit 60% daar rechtszekerheid aan ontleent.
- Het budget beweegt niet mee met het productievolume en wordt dus taakstellend voor de te leveren kwaliteit (achterstanden kunnen oplopen bij capaciteitstekorten). Dit kan worden opgevangen door een egalisatiereserve, zoals hierboven beschreven.
- Budgetfinanciering geeft het Kadaster minder eigen ruimte voor de bedrijfsvoering wat ten koste gaat van het overleg met klanten/gebruikers over de prijs/kwaliteitverhouding.

Mengvormen

213 Er zijn vormen van gedeeltelijke budgetfinanciering denkbaar, bijvoorbeeld:

- Het financieren van de vaste kosten van de kadastrale registratie uit de Rijksbegroting, in combinatie met tarieffinanciering voor de variabele kosten van inschrijving en informatieverstrekking;
- Het financieren van het overheidsgebruik van de basisregistratie Kadaster uit een centraal budget (dit wordt op dit moment besproken in het kader van het stelsel van basisregistraties), het gaat hierbij maar om een klein deel van de totale kosten;
- Budgetfinanciering voor specifieke projecten, met name in het kader van de e-overheid.

214 Het nadeel van het combineren van tarieffinanciering met budgetfinanciering is dat kruissubsidiëring kan ontstaan tussen de twee inkomstenbronnen: door de tarieven hoog te houden wordt het benodigde budget lager en vice versa.

Beoordeling

215 Om ervoor te zorgen dat er sprake is van (i) zelfstandig financieel beleid en (ii) waarborging van de continuïteit, dient het Kadaster kostendekkend te zijn. Juist ten aanzien van deze kostendekkendheid dient het profijtbeginsel, het feit dat de uitvoering van activiteiten wordt betaald door gebruikers die daar baat bij hebben, mede in de huidige economische situatie als belangrijk uitgangspunt te worden genomen. Met behulp van inschrijvingstarieven (ter dekking van de kosten van inwinning en registratie) en tarieven voor informatieproducten (ter dekking van de kosten voor informatieverstrekking) worden de kosten van het Kadaster volledig gedekt.

216 Een nutsmodel zoals dat hierboven beschreven is, zal weliswaar de conjunctuurgevoeligheid van het Kadaster verlagen, maar sluit deze niet geheel uit. Als bijvoorbeeld zou worden gekozen voor een te betalen bedrag per huizenbezitter, zullen de inkomsten van het Kadaster afhankelijk zijn van het aantal huizenbezitters. Ook neemt de relatie af tussen enerzijds de kosten van het Kadaster en anderzijds de opbrengsten. Immers, over het algemeen zullen beheerskosten (van een database) niet zo sterk afhangen van het aantal geregistreerde huizenbezitters. Ten slotte wordt de financieringsstructuur van het Kadaster meer gecompliceerd. Er zal sprake zijn van nieuwe inkomstenstromen die gezamenlijk ervoor zouden moeten zorgen dat het Kadaster kostendekkend opereert. Gezien het feit dat de producten goed identificeerbaar zijn en toe te rekenen zijn aan de gebruiker, is deze vorm minder wenselijk. Wel kan dit in de toekomst veranderen, wanneer het productaanbod van het Kadaster dermate verandert dat producten minder goed aan de gebruikers kunnen worden toegerekend. De passendheid van tarieffinanciering moet dus nauwlettend in de gaten worden gehouden, gezien de ontwikkelingen, waarbij de grenzen tussen de data en de producttoepassingen steeds meer lijken te vervagen en de interactie tussen bijvoorbeeld geo-informatie en rechtszekerheidsproducten toeneemt.

217 In theorie kan voor een bepaalde sturing- en bekostigingsmodaliteit in de publieke sector worden gekozen aan de hand van de mate van homogeniteit van het werkproces en de mate waarin de uitkomst (of kosten van het product) valt te identificeren. Dit is weergegeven in onderstaand kwadrant.²⁹

Figuur 12: Overzicht van de vier bekostigingsmodaliteiten

	Uitkomst is identificeerbaar (te maken)	Uitkomst is niet identificeerbaar (te maken)
Werkproces is homogeen (te maken)	Outputfinanciering	Procesfinanciering
Werkproces is niet homogeen (te maken)	Projectfinanciering	Inputfinanciering

Bron: Schema afgeleid van Nico Mol, TU Twente 1997

218 Inputfinanciering – Indien er geen logische, voorspelbare relatie gelegd kan worden tussen de werkzaamheden en uitkomsten voor de organisatie, is inputfinanciering (en –budgettering) het aangewezen financieringsprincipe.

219 Procesfinanciering – Indien de productie van de organisatie wel homogeniseerbaar is, maar er geen relatie te leggen is tussen de productieactiviteiten en de uitkomst ervan, is procesfinanciering een toepasbaar sturingsinstrument.

220 Projectfinanciering – Wanneer de output van de organisatie direct te relateren is aan de activiteiten (identificeerbaar is), maar niet op homogene wijze tot stand komt, is projectfinanciering een toepasbaar sturingsinstrument.

221 Outputfinanciering – In het geval van outputfinanciering kan de omzet van de organisatie afhankelijk gemaakt worden van de te leveren producten of diensten. De producten zijn met andere woorden zowel homogeen als identificeerbaar. Dit maakt kostenstandaardisatie en het opstellen van prestatienormen mogelijk. De omzet van de organisatie komt dan tot stand op basis van de vermenigvuldiging prijs (p) maal hoeveelheid (q).

222 Het productaanbod van het Kadaster is in de loop der jaren enorm uitgebreid. Het aantal wettelijke taken is toegenomen, maar ook zijn de mogelijkheden om data te verzamelen en te ontsluiten enorm vergroot. De producten van het Kadaster kunnen inmiddels worden ingedeeld in 12 productcategorieën, waaronder cartografische informatie, online vastgoedinformatie, metingen en inlichtingen over de kadastrale grens, informatie over vastgoedtransacties, rijksdriehoeksmeting en topografische producten.³⁰

223 Vrijwel al deze producten kunnen worden toegedeeld naar de categorie “outputfinanciering”. Voor vrijwel alle producten geldt immers dat het resultaat (en bijbehorende kosten) goed

²⁹ Binnen publieke organisaties wordt vaak gekozen voor een mix van bovenstaande besturing- en bekostigingsmodaliteiten, toegesneden op de verschillende (hoofd)categorieën werkzaamheden van de organisatie.

³⁰ Zie voor een compleet overzicht <http://www.kadaster.nl/zakelijk/default.html>.

identificeerbaar zijn en werkprocessen doorgaans homogeen zijn. Dit betekent dat de huidige vorm van tarieffinanciering voor de hand liggend is.

224 Wat betreft innovatieve projecten, zoals het BAG-project maar ook innovatie ten behoeve van rechtszekerheidsproducten, is in eerste instantie sprake van projectfinanciering; er wordt budget vrijgemaakt voor een bepaald innovatief product aan de hand van een door het Kadaster opgestelde businesscase. Projectgefinancierde producten van het Kadaster kunnen zich doorontwikkelen naar outputgefinancierde producten wanneer de innovatie heeft geresulteerd in een duidelijk identificeerbaar product waarvan het werkproces inmiddels is gestandaardiseerd en dit product zal leiden tot opbrengsten.

225 Transparantie over welke projecten door het Kadaster worden ondernomen, welke budgetten hiervoor worden vrijgemaakt en hoe die worden terugverdiend, is gewenst. Het toerekenen van kosten voor nieuwe activiteiten die zich nog in de opstartfase bevinden zouden in beginsel niet moeten worden toegedeeld aan de integrale kostprijs van een reeds bestaand (ander) product (zoals dit het geval was in 2006 en 2007 toen kosten voor KLIC Basisregistraties en WKPB werden toegerekend aan de integrale kostprijs voor rechtszekerheidsproducten).

3.3 Bedrijfsvoering

226 In deze paragraaf presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot de interne bedrijfsvoering van het Kadaster tussen 2004 en 2009. In het toetsingskader in bijlage A zijn de te onderzoeken thema's geconcretiseerd op basis van eerdere evaluaties, wet- en regelgeving, ambities van het Kadaster en normen van het ministerie of van stakeholders. Conform het toetsingskader ligt de nadruk bij het thema bedrijfsvoering op kostenbeheersing en de kwaliteit van bedrijfsprocessen.

Ongunstige vermogenspositie gaat samen met grotere focus op kostenbeheersing

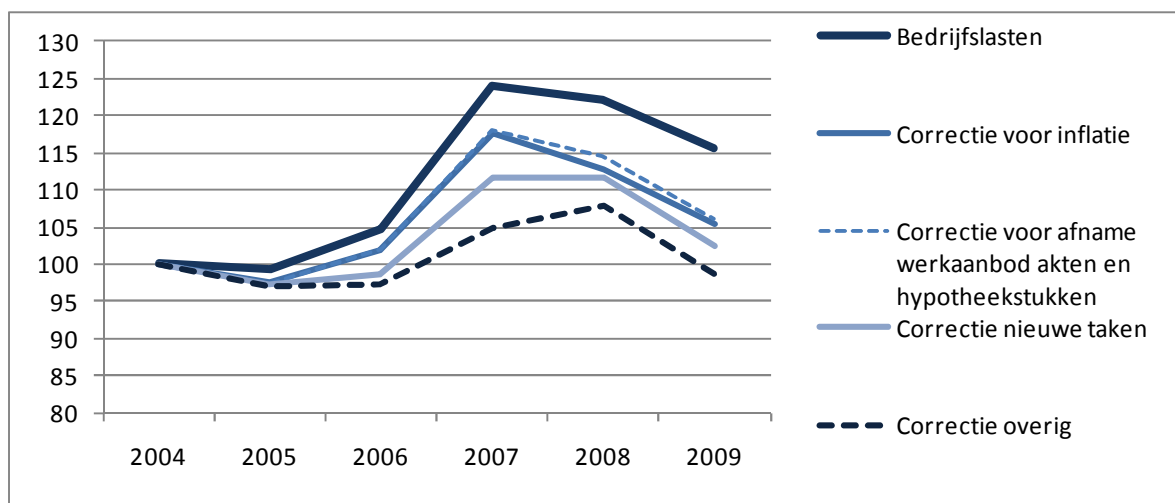
227 De kostenbeheersing is geanalyseerd aan de hand van de ontwikkeling van de bedrijfslasten in relatie tot het werkaanbod, het takenpakket en de grote projecten, de ontwikkeling van de voornaamste kostenposten (loonkosten, ICT, uitbesteed werk en inhuur externen), de ontwikkeling van de kostprijzen en de resultaten uit benchmarks.

Lasten Kadaster nagenoeg gelijk in 2004 en 2009, bij gelijkblijvend takenpakket en correctie lastenbesparing in verband met lager werkaanbod

228 Onderstaande figuur schetst de ontwikkeling van de totale bedrijfslasten tussen 2004 en 2009. De cijfers zijn omgezet in indexcijfers met 2004 als basisjaar. De totale ongecorrigeerde bedrijfslasten nemen per saldo toe met 16% in de evaluatieperiode (33 miljoen, prijspeil 2009). Dit getal geeft echter onvoldoende inzicht in de ontwikkeling in de efficiency. Om dit inzicht te bereiken worden in de figuur verschillende correcties toegepast. Deze correcties zijn cumulatief.

229 De eerste correctie is in verband met inflatie. Als de bedrijfslasten tussen 2004 en 2009 worden vergeleken bij eenzelfde prijspeil, dan bedraagt de toename van de bedrijfslasten nog 7% (15 miljoen). Bij de tweede correctie wordt naast een correctie voor de inflatie een correctie toegepast voor de lastenbesparing als gevolg van het lagere werkaanbod. De bedrijfslasten nemen dan met ruim 1 miljoen extra toe (16 mln). Bij de derde correctie wordt naast een correctie voor inflatie en het werkaanbod, een correctie toegepast voor de uitbreiding van het takenpakket met nieuwe taken, zie ook het onderdeel hierna. De bedrijfslasten voor bestaande activiteiten blijven nagenoeg gelijk (+2%, +6 miljoen). Het Kadaster voert de bestaande activiteiten in 2009 dus niet duurder, maar ook niet goedkoper uit dan in 2004. De vierde en laatste correctie is voor de intensivering van de bestaande taken. Het gaat hierbij om enkele grote projecten die het Kadaster tijdens de evaluatieperiode heeft uitgevoerd. Tegenover deze extra lasten staan op termijn ook extra opbrengsten of extra kwaliteit. Deze correctie vindt plaats bovenop de voorgaande 3 correcties. De resterende bedrijfslasten in 2009 zijn nagenoeg gelijk aan de bedrijfslasten in 2004 en nemen zelfs iets af (-1%, -3 miljoen). Het Kadaster is tijdens de evaluatieperiode dus 1% efficiënter gaan werken.

Figuur 13: Ontwikkeling bedrijfslasten 2004-2009 (indexcijfers: 2004 = 100) met vier verschillende cumulatieve correcties



Bron: Eigen bewerking cijfers Kadaster

Nieuwe taken en ambities leiden tot forse investeringen

230 Uit figuur 13 blijkt dat met name de bedrijfslasten fors zijn toegenomen in 2007. De volgende quote uit het jaarverslag 2007 licht deze ontwikkeling kernachtig toe:

“Het jaar waarin we ons 175-jarig jubileum vierden, stond in het teken van investeringen. Investerings in nieuwe taken, investeringen in het verder omvormen van onze regionaal opererende organisatie naar een organisatie met een landelijke aansturing. Op koers naar de toekomst.”

231 Veel van de investeringen in de nieuwe taken hebben met name in 2007 een beslag gelegd op de organisatie. In 2007 heeft het Kadaster onder andere een landelijke IT-voorziening in beheer genomen waarmee de gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen toegankelijk zijn vanuit Kadaster-on-line (WKPB). Verder zijn vanaf 2007 voorbereidingen getroffen voor KLIC³¹, voor de Basisregistratie Adressen en Gebouwen³² en de basisregistraties Kadaster en Topografie. Overigens staan tegenover deze nieuwe activiteiten ook opbrengsten. Het uitgangspunt is kostendekkendheid. In de structurele situatie worden deze activiteiten gefinancierd via tarieven of budgetfinanciering. In 2006 en 2007 zijn volgens de betreffende jaarverslagen de kosten voor de nieuwe activiteiten die zich nog in de opstartfase bevinden maar die al wel extra kosten met zich meebrengen, zoals KLIC, Basisregistraties en WKPB, toegerekend aan de integrale kostprijs voor rechtszekerheidsproducten.

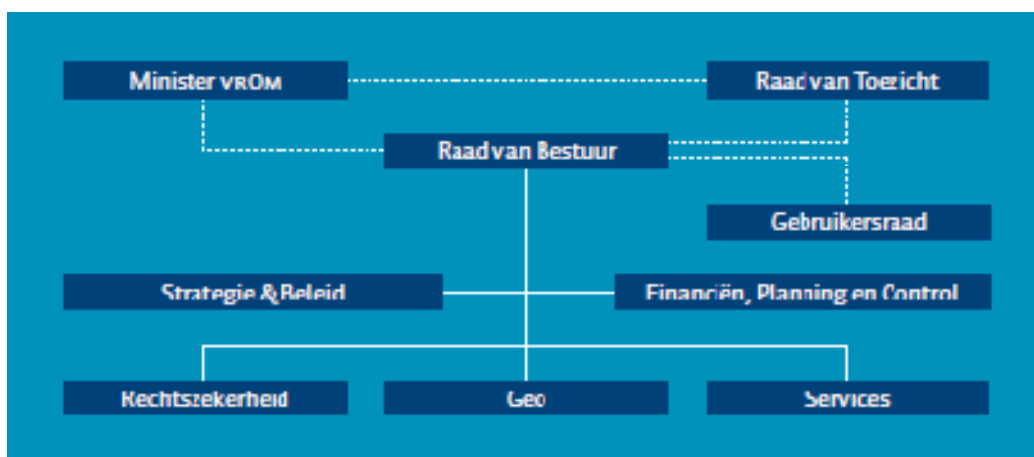
232 Daarnaast heeft het Kadaster ook diverse investeringen gedaan in bestaande activiteiten. Het oogmerk van de investeringen is doorgaans efficiency bereiken of het bevorderen van de kwaliteit. De belangrijkste investeringen volgen in de onderdelen hierna.

Investering in organisatieontwikkeling werpt vruchten af

233 In 2005 heeft het Kadaster een ontwikkelingstraject ingezet met het doel om zich ook in de toekomst met zijn klanten mee te kunnen blijven ontwikkelen en de organisatie beter in te richten op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Continuïteit en vernieuwing zijn de uitgangspunten voor dit programma. Het doel van de verandering van de organisatiestructuur is om uniformiteit, efficiency, kwaliteit en kostenbeheersing te bereiken. Het Kadaster wil één organisatie met één gezicht naar buiten zijn.

234 Hiertoe is gekozen voor een landelijke aansturing van de productieprocessen en meer centralisatie van de uitvoering van een aantal taken, conform onderstaande structuur.

Figuur 14: Organisatiestructuur na organisatieontwikkeling



³¹ De lasten voor KLIC bedragen 3 mln in 2008 en 6 mln in 2009. Hier staat een omzet tegenover van 1 miljoen in 2008 (pas ingevoerd in 4^e kwartaal 2008) en 7 miljoen in 2009.

³² De investeringen in BAG bedragen 11 mln in 2007, 4 mln in 2008 en 1 mln in 2009. De kosten worden toegerekend aan de rechtszekerheidsproducten. Na de evaluatieperiode zullen de bedrijfslasten van BAG structureel circa 3 mln bedragen. Dan staan er ook kostendekkende baten tegenover van 3 mln.

235 Door de landelijke sturing is de organisatie meer in control gekomen (zie ook het onderdeel kwaliteitsmanagement). Er is onder andere efficiency bereikt door het aantal directies terug te brengen van 16 naar 5 en door het inrichten van shared services ten aanzien van ICT, interne services en klantenservice. De Rijksbrede Benchmark-groep heeft de shared service-organisatie als good practice aanbevolen aan de overige deelnemers van de RBB-groep (zie hierna bij het onderdeel benchmarks).

236 Belangrijke met de organisatieontwikkeling gepaard gaande projecten zijn de huisvestingsoperatie en het mobiliteitsbeleid. De huisvestingsoperatie leidt tot een structurele besparing van circa 5 miljoen per jaar en er is een daling van het personeelsbestand gerealiseerd met 215 fte (9%) naar 2063 fte in 2009.

Huisvestingsoperatie is een succes

237 De afname van het aantal medewerkers, de andere werkwijze waardoor het werk minder locatiegebonden wordt en de wens tot landelijke aansturing en efficiency hebben geleid tot de beslissing huisvesting af te stoten. Het aantal vestigingen is geleidelijk verminderd van 18 in 2004 naar 9 in 2009. In 2010 zal de locatie in Maarssen nog sluiten. In Zeeland, Friesland en Limburg zijn steunpuntlocaties ingericht bij andere overheidsorganisaties.

238 De huisvestingsoperatie heeft geleid tot een forse efficiencybesparing van 5 miljoen euro per jaar. Het aantal vierkante meter per werkplek is gedaald met 28% en het aantal werkplekken is gedaald met 23%.

239 De huisvestingsoperatie is gepaard gegaan met een forse investering van 31,5 miljoen euro. Een belangrijke randvoorwaarde voor het huisvestingsscenario was het digitaliseren van de kadastrale archieven om locatieonafhankelijk werken mogelijk te maken en om ruimte te besparen in de nieuwe huisvestingen. De ruimte die door de archieven wordt ingenomen is hierdoor gedaald tot 17% van zijn oorspronkelijke omvang. Daarnaast is het werkplekconcept ingevoerd zodat de fysieke barrières afnemen met het oog op het tegengaan van verkoking en efficiënt ruimtegebruik.

240 De huisvestingsoperatie betekende voor veel medewerkers een ingrijpende verandering. 1.200 medewerkers zijn verhuisd, waarvan 850 naar een andere standplaats. Een deel van de medewerkers heeft een overstap gemaakt naar een andere baan. Het Kadaster heeft deze operatie in nauwe afstemming met het personeel uitgevoerd.

241 De huisvestingsoperatie heeft plaatsgevonden terwijl de winkel is open gebleven. Daarbij zijn geen grote problemen opgetreden. In verschillende interviews is naar voren gekomen dat de huisvestingsoperatie als één van de successen tijdens de evaluatieperiode wordt beschouwd. En terecht!

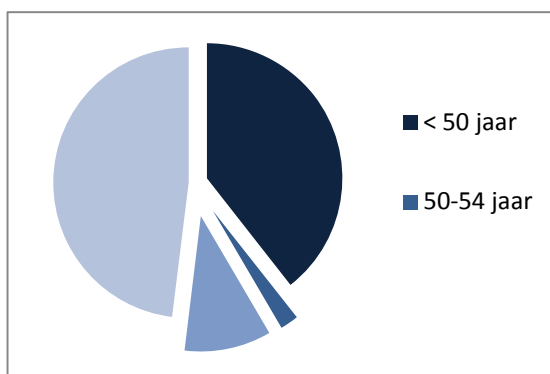
Mobiliteitsbeleid is een stap op de goede weg

242 De doelstelling van het mobiliteitsbeleid is een personeelsbestand dat zowel kwantitatief als kwalitatief aansluit op de nieuwe organisatie. De kwantitatieve doelstelling van het Kadaster is om het aantal fte verder terug te brengen tot 1800 fte in 2011 en de kwalitatieve doelstelling is het bereiken van een flexibel en vitaal personeelsbestand.

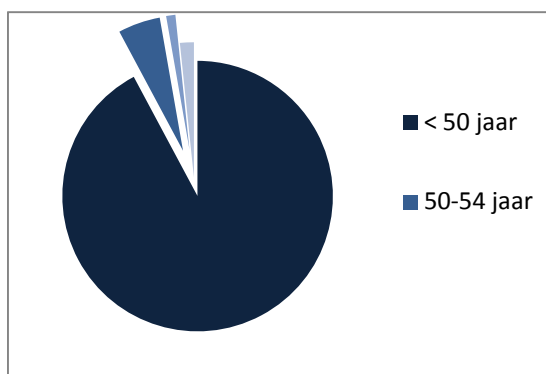
243 Bij de doelstelling om het aantal fte verder terug te brengen, speelt de gemiddelde leeftijd van Kadastermedewerkers een belangrijke rol. De gemiddelde leeftijd is gestegen van 48 jaar naar 50 jaar in de evaluatieperiode. In 2009 is 44% van de werknemers 55 jaar of ouder. Binnen de directie GEO ligt de leeftijd hoger dan gemiddeld en binnen de directie Services zijn de medewerkers jonger dan gemiddeld. Een aanzienlijke groep zal de komende jaren uitstromen. Daarnaast is van belang dat het Kadaster eigenrisicodrager is voor de WW, waardoor het Kadaster bij ontslag kosten houdt. Als medewerkers boventallig worden verklaard, worden zij herplaatsingskandidaat en hebben zij het recht om 18 maanden te solliciteren en heeft de werkgever de plicht om ten minste 1 maal een passende baan aan te bieden. Hierdoor is de kostenflexibiliteit met betrekking tot het vaste personeelsbestand op korte termijn niet hoog.

244 Het project Mobiliteit zet in samenwerking met diverse externe partijen in op zowel instroom, doorstroom als uitstroom van medewerkers. Uit de realisatiecijfers blijkt dat tussen oktober 2005 en 1 januari 2010 een uitstroom van 653 fte is gerealiseerd, een instroom van 451 fte, waarvan 338 fte tijdelijke contracten en een doorstroom van 704 fte. In onderstaande figuren wordt uiteengezet hoe het mobiliteitsbeleid uitpakt voor de verschillende leeftijdsgroepen. Hieruit blijkt dat 48% van de uitstroom wordt gerealiseerd door medewerkers van 60 jaar en ouder. Daarnaast is 92% van de instroom jonger dan 50 jaar. Het project Mobiliteit draagt dus zowel bij aan de vergroening en ontgrijzing van het personeelsbestand via instroom en uitstroom als aan de flexibilisering van de medewerkers via detachering en doorstroom.

Figuur 15: Uitstroom naar leeftijd, 2009



Figuur 16: Instroom naar leeftijd, 2009



Bron: bewerking op basis van cijfers sociaal jaarverslag Kadaster 2009

Investerings in overige projecten zijn hoog, efficiencyverbetering vaak op langere termijn

245 Het Kadaster doet diverse investeringen die bijdragen aan efficiency en kwaliteit, zoals:

- Investering in nieuwe technologieën en bijpassende opleiding zodat de landmeters van het Kadaster steeds meer kunnen gaan *solometen* vanuit een flexibele werkplek.
- Het programma *Ketenintegratie Inschrijving Kadaster* (KIK) maakt het mogelijk dat ter inschrijving aangeboden stukken geautomatiseerd geaccepteerd en gemuteerd kunnen worden en leidt tot efficiencyverbetering (het Kadaster schat deze in op 70fte) en verbeteren van de rechtszekerheid.
- Het project *Digitaliseren veldwerken en hulpkaarten* zorgt voor een optimaal gebruik van deze archieven en efficiencybesparing op conserverings- en huisvestingskosten.
- Het actualiseren en ontsluiten van *erfdienstbaarheden* langs geautomatiseerde weg door middel van herkenningstechnologie leidt tot verbetering van de rechtszekerheid en efficiency.
- Het digitaliseren van stukken die nu op microfilm archief staan leidt tot een efficiencybesparing (het Kadaster schat deze in op 20 fte).
- Selfservice via automatisering van de ondersteunende processen als tijdverantwoording, bestellingen en managementinformatie maakt het mogelijk om zonder tussenkomst van administratieve krachten zaken te regelen, waardoor efficiency wordt bereikt.

246 Voor sommige projecten geldt dat deze een doorlooptijd kennen van enkele jaren waarna zij pas vruchten afwerpen. Daarbij komt dat het door de vigerende regelgeving rondom de belangrijkste kostenpost (personeelskosten) lastig is om kosten te besparen. Voor sommige projecten geldt dat de efficiëntie al is gerealiseerd. Uit een interne notitie van het Kadaster volgt dat tussen 2005 en 2013 de jaarlijkse besparing van de capaciteitskosten als gevolg van automatisering wordt ingeschat op 5 miljoen euro en de besparing van de huisvestingskosten op 5 miljoen euro. Daar staat een intensivering van de projectkosten met 5 miljoen tegenover.

Verhoogd kostenbewustzijn in 2008 en 2009

247 De ontwikkeling van de vermogenspositie van het Kadaster sinds 2007 heeft geleid tot een verhoogd kostenbewustzijn bij het Kadaster en bij de verschillende stakeholders. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

248 In 2007 geeft de Raad van Toezicht (RvT) in het jaarverslag aan de ontwikkeling van de kosten nauwlettend te volgen, in 2008 vraagt de RvT (bestuurs)aandacht voor kostenbesparingen en in 2009 geeft de RvT aan dat extra besparingen zijn bereikt bovenop de geplande besparingen via het temporiseren van projecten, het kritisch bekijken van inkoopcontracten en besparing op de posten opleiding en productie. Daarnaast geeft de RvT aan dat het algemeen kostenbewustzijn van het Kadaster is verbeterd.

249 De OR vraagt vanaf 2008 in het jaarverslag aandacht voor de noodzaak voor ingrijpen aan de kostenkant vanwege de toegenomen onrust onder medewerkers over de financiële positie.

250 In verband met de noodzaak tot tariefsverhoging geeft het Kadaster via een brief van april 2009 aan de minister van VROM inzicht in de financiële positie en de mogelijke besparingsmaatregelen op korte, middellange en lange termijn. In juli 2009 zendt de minister van VROM een brief aan de Tweede Kamer om een tariefsverhoging aan te kondigen voorzien van een toelichting op de verschillende maatregelen om de kosten te verlagen. Zo stelt de Minister in de brief dat:

“...de externe inhuur [is] fors teruggebracht, het aantal directies teruggebracht van 16 naar 5 en het aantal vestigingen gereduceerd van 18 naar 8. Ook op het vlak van ICT en facilitair management zijn besparingen gerealiseerd.(...) Voor de langere termijn staan echter aanvullende besparingen op de agenda, bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting, ICT en arbeidskosten.”

251 De Tweede Kamer is het niet eens met de beslissing om de tarieven te verhogen, waardoor de focus in de discussie op de kosten en efficiency van de organisatie komt te liggen.

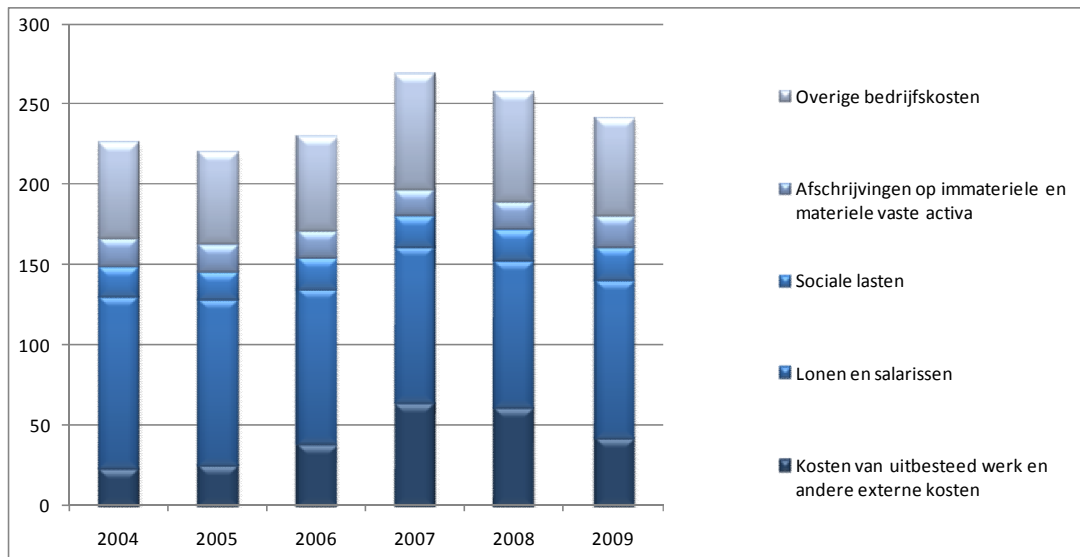
Efficiencybesparing op enkele belangrijke kostendrivens, maar forse kostenstijging externen

252 In figuur 17 worden de bedrijfslasten (na correctie voor inflatie, maar zonder correctie voor werkaanbod en wijziging takenpakket) nader uitgesplitst naar de belangrijkste kostenposten, zoals deze worden onderscheiden in de jaarverslagen van het Kadaster.

253 In 2004 bestond 55% van de totale kosten van het Kadaster uit loonkosten. In 2009 is dit nog 50%. In 2004 bestond 31% van de totale kosten van het Kadaster uit ICT-kosten³³. In 2009 is dit nog 25%. Het aandeel van de overige bedrijfskosten en de afschrijvingen voor materiële en immateriële activa bleven nagenoeg gelijk. De kosten van uitbesteed werk en externe kosten namen toe van 10% van de bedrijfslasten in 2004 naar 17% in 2009. De belangrijkste posten worden hieronder nader toegelicht.

³³ De hier opgenomen ICT-kosten zijn de totale kosten voor ICT inclusief de lonen en salarissen en inhuur en uitbesteed werk voor ICT (en wijken daarmee af van de eerder genoemde automatiseringskosten).

Figuur 17: Bedrijfslasten in miljoenen, prijspeil 2009

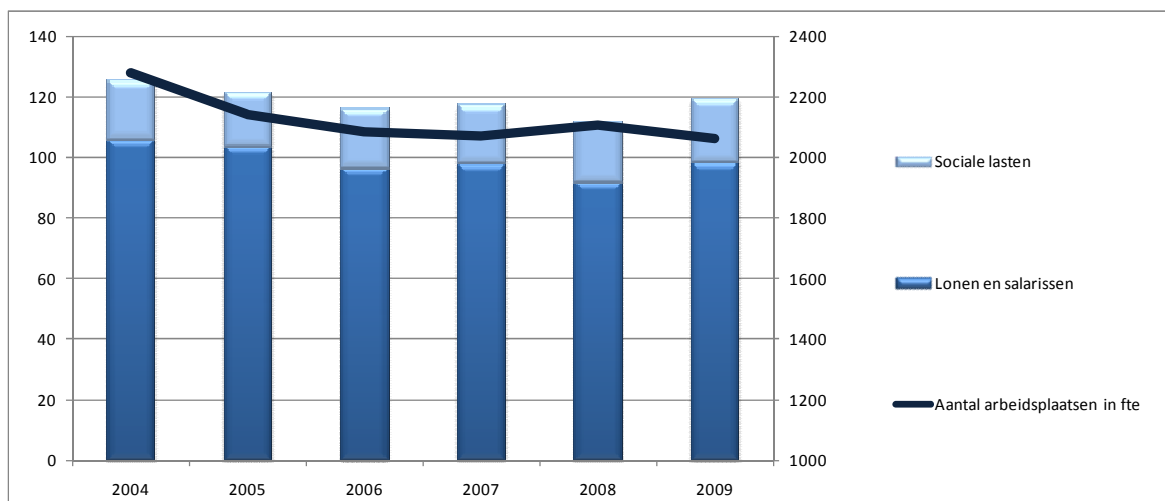


Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster

Loonkosten nemen af door afname aantal fte en door gematigde loonontwikkeling

254 De totale loonkosten zijn met 5% afgenomen tijdens de evaluatieperiode (na inflatiecorrectie). Dit is het saldo van een daling van de loonkosten en een stijging van de sociale lasten.

Figuur 18: Ontwikkeling totale loonkosten (in miljoenen, prijspeil 2009) en ontwikkeling aantal fte (ultimo jaar)

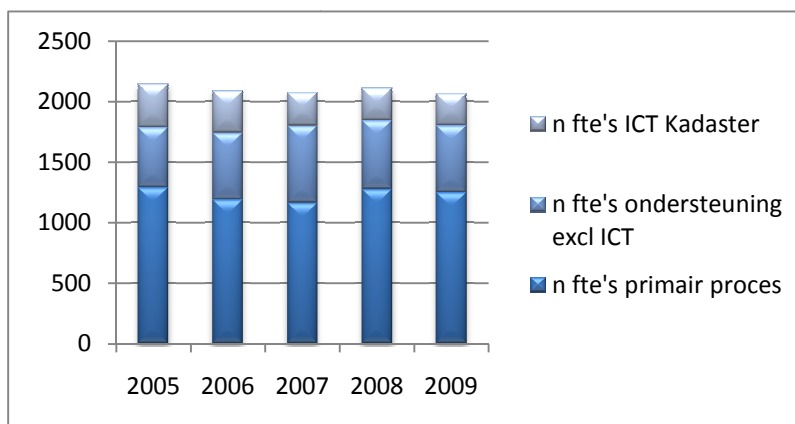


Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster

255 De daling van de loonkosten hangt samen met de afname van het aantal fte dat werkzaam is bij het Kadaster. Het aantal fte is mede als gevolg van het mobiliteitsbeleid en het grote aantal oudere medewerkers die met pensioen gaan met 215 fte verminderd (9%) gedurende de evaluatieperiode. Zoals onderstaande figuur laat zien, is dit het saldo van een toename van het aantal fte bij de ondersteuning, een beperkte afname van het aantal fte in het primaire proces en een forse afname van het aantal fte dat zich bezighoudt met ICT. Uit de Rijksbrede benchmark (RBB)³⁴ van juni 2009 volgt dat het Kadaster gemiddeld scoort op overhead. Wel zijn er relatief veel managers bij het Kadaster (de span of control bij het Kadaster is 17,32, tegenover een gemiddelde voor de RBB-partners van 22,16). Daarnaast is er volgens de Rijksbrede benchmarkgroep nog winst te behalen in het uniformeren van administratieve processen, het verminderen van bureaucratie en parafencultuur en het terugdringen van de formulierenstroom. Daarbij kan toegenomen automatisering helpen.

256 Ultimo 2009 werkten 2063 fte bij het Kadaster. De toenemende inzet van nieuwe techniek, waardoor bijvoorbeeld solometen door landmeters is mogelijk geworden, akten automatisch kunnen worden geaccepteerd en Selfserviceconcepten zijn ingevoerd voor de interne organisatie, leidt de komende jaren naar verwachting tot een verdere afname van het personeel bij het Kadaster. Ook kan het sourcen van ondersteunende processen leiden tot een verdere toekomstige afname van het personeelsbestand. De doelstelling van het Kadaster is om het aantal fte verder terug te brengen tot 1800 fte in 2011.

Figuur 19: Ontwikkeling aantal fte (primair, ondersteuning en ICT)



257 De loonontwikkeling van het Kadaster is gematigd in de evaluatieperiode en voldoet aan de regel in de Organisatiewet Kadaster dat de loonontwikkeling bij het Kadaster moet bewegen tussen de loonontwikkeling in de overheids- en marktsector.

258 Berenschot voert periodiek evaluaties uit naar de loonontwikkeling van het Kadaster ten opzichte van de overheid en de marktsector. Berenschot concludeerde in zijn benchmark tot 2007 dat het Kadaster zich aan de onderkant van de loonontwikkeling in de markt en de overheid bevond. Wij hebben op basis van deze benchmark een inschatting gemaakt van de

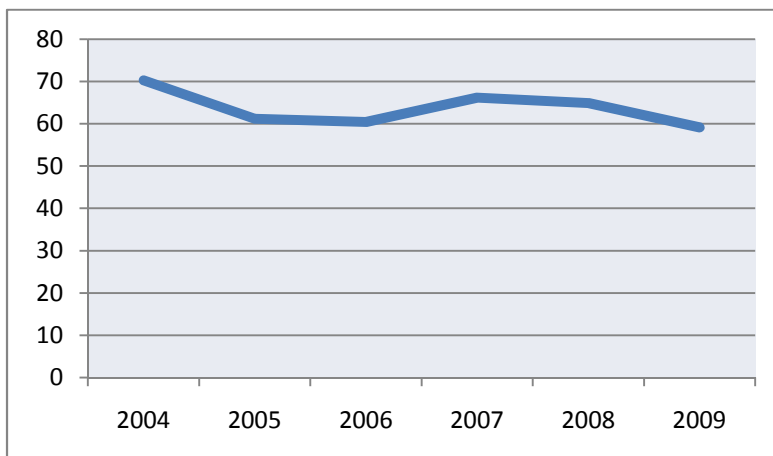
³⁴ De RBB is een samenwerkingsverband van een aantal uitvoeringsorganisaties die periodiek hun bedrijfsvoeringsprocessen onderling vergelijken. De organisaties waarmee het Kadaster zich heeft vergeleken zijn COA, Dienst Regelingen, IB-Groep, SVB, RDW, RWS en DLG.

structurele loonontwikkeling van het Kadaster en de door Berenschot onderscheiden vergelijkbare organisaties tot en met 2010. Onze conclusie is dat het Kadaster zich nog steeds bevindt aan de onderkant van de loonontwikkeling in de markt en de overheidsector, met uitzondering voor het jaar 2009. In de CAO van november 2008 is voor 2009 een loonstijging van 3,2% afgesproken en daarnaast wordt de bijdrage aan de levensloopregeling nu structureel in het loon opgenomen. Hierdoor verdwijnt overigens een element wat de vergelijking tussen de CAO's voorheen lastig maakte. In de CAO van december 2009 is voor 2010 wederom de nullijn afgesproken en een eenmalige netto uitkering van 175 euro.

Forse efficiencyverbetering ICT

259 Het belang van ICT is altijd groot geweest voor het Kadaster. Een toenemend aandeel van de nieuwe activiteiten heeft een belangrijke ICT-component, zoals de basisregistraties BAG, Kadaster en Topografie en KLIC-online. Ondanks de nieuwe activiteiten, zijn de ICT-kosten met 11 miljoen afgenomen sinds 2004 (-16%), zie onderstaande figuur. De hier opgenomen ICT-kosten zijn de totale kosten voor ICT inclusief de lonen en salarissen en inhuur en uitbesteed werk voor ICT (en wijken daarmee af van de automatiseringskosten). Het oogmerk is om elk jaar efficiënter te worden. De trendbreuk in 2007 komt met name door het opstarten van een aantal grote projecten (BAG, KLIC, digitalisering archieven).

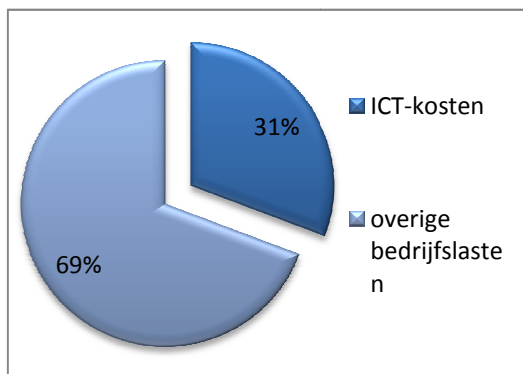
Figuur 20: Ontwikkeling ICT-kosten tussen 2004 en 2009 (prijspeil 2009)



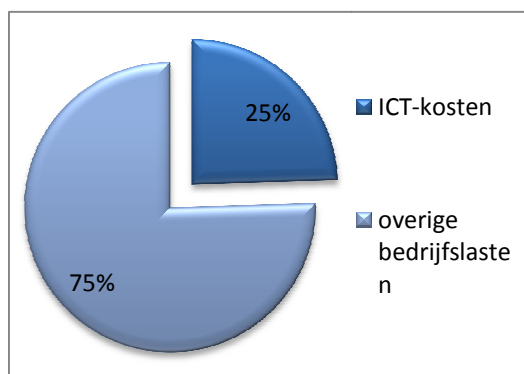
Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster

In onderstaande figuren zijn de ICT-kosten afgezet tegen de totale bedrijfslasten in 2004 en 2009. Het relatieve aandeel van de ICT-lasten in de totale lasten is afgenomen.

Figuur 21: ICT als % bedrijfslasten 2004



Figuur 22: ICT als % bedrijfslasten 2009



Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster

260 Om inzicht te krijgen in de efficiency van de ICT wordt elke drie jaar een ICT-benchmark uitgevoerd door adviesbureau Gartner. Onderstaande tabel geeft aan in welke mate het Kadaster nog besparingen kan doorvoeren in de ICT-functie volgens de benchmarks.

Tabel 4: ICT-kosten van Kadaster ten opzichte van peers, benchmark van Gartner

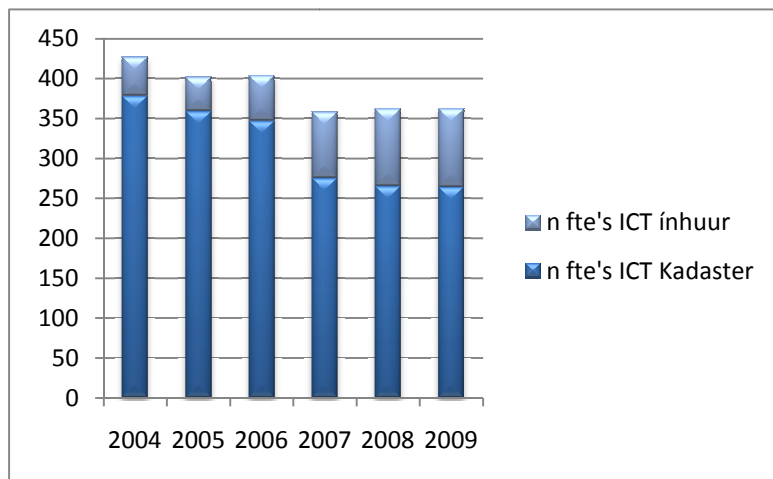
1999	2002	2005	2008
+ 52%	+ 10%	+ 17%	+1.5%

261 Bovenstaande tabel geeft aan dat de ICT-functie van het Kadaster aanzienlijk efficiënter is geworden dan bij de eerste benchmark in 1999. Tussen 2005 en 2008 is een efficiencyverbetering doorgevoerd van 15% ten opzichte van de peergroep.

262 Overall liggen de ICT-kosten in 2008 bijna op het niveau van de markt. Gartner ziet nog aanvullende besparingsmogelijkheden ter hoogte van 6,4 miljoen euro. Kadaster heeft de aanbevelingen vertaald in een actieplan. Een actie om een aantal contracten door te lichten is afgerond en heeft geleid tot een forse kostendaling. Voor 2010 zijn acties gedefinieerd om het applicatieportfolio te reduceren en het aantal calls voor de helpdesk te verminderen.

263 ICT-Services doet deze werkzaamheden in 2008 met 16% minder mensen dan in de markt gebruikelijk. De verhouding tussen het aantal FTE insourced, outsourced and contractor FTE is in lijn met het gemiddelde. Om de kostenflexibiliteit van de organisatie te vergroten onderzoekt het Kadaster op dit moment de mogelijkheden en vorm om ICT te sourcen. Aandachtspunt is het effect daarvan op het kostenniveau (met name op korte termijn), aangezien de ICT-kosten bijna op het niveau van de markt liggen (volgens Gartner), het Kadaster geen belasting betaalt en eigenrisicodragers voor de WW.

Figuur 23: fte's ICT van Kadaster versus inhuur 2004-2009



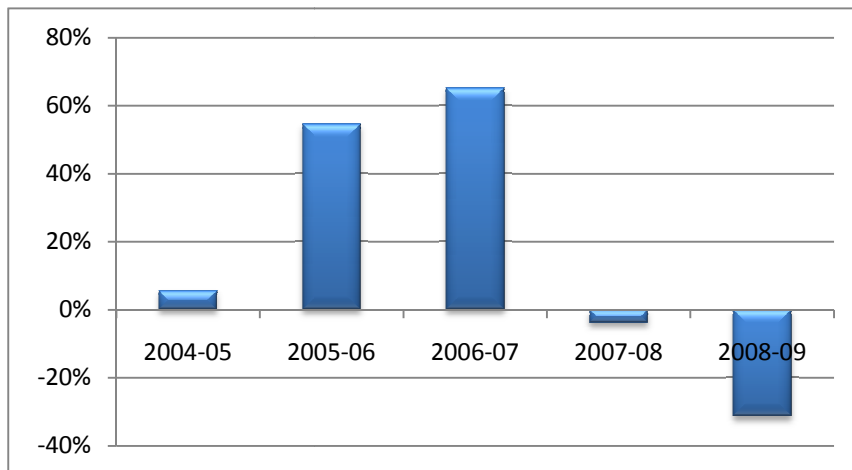
Bron: jaarverslagen Kadaster

Kosten externe inhuur en uitbesteding nemen fors toe

264 De kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten zijn na inflatiecorrectie met 18 miljoen toegenomen tijdens de evaluatieperiode (+78%). In de jaren 2006 en 2007 namen de kosten van uitbesteed werk en externe inhuur toe met 50% en 65% per jaar. In 2008 kwam een eind aan deze stijging en in 2009 nam het aantal externen weer met 31% af. Per saldo is sprake van een forse toename met 78%.

265 Gedurende de gehele evaluatieperiode bestond tweederde van de totale kosten uit loonkosten, de kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten. In de jaarverslagen 2006 en 2007 is toegelicht dat de toename van de kosten van externe inhuur en uitbesteding met name veroorzaakt werd door een daling van de beschikbare capaciteit van het eigen personeel. In verband met gebrek aan landmeters werden bijvoorbeeld akteposten uitbesteed. Daarnaast vond een toename van de externe inhuur plaats door inhuur- en advieskosten in verband met de organisatieontwikkeling. Er vond verder uitbesteding plaats van een deel van de IT waarvoor specifieke expertise benodigd is. Daarnaast is naast de eigen projectenpool extra expertise ingehuurd ten behoeve van enkele grote projecten, zoals het project erf dienstbaarheden en het project veldwerken en hulpkaarten.

Figuur 24: Jaarlijkse mutatie kosten uitbesteed werk en externe kosten (prijspeil 2009)

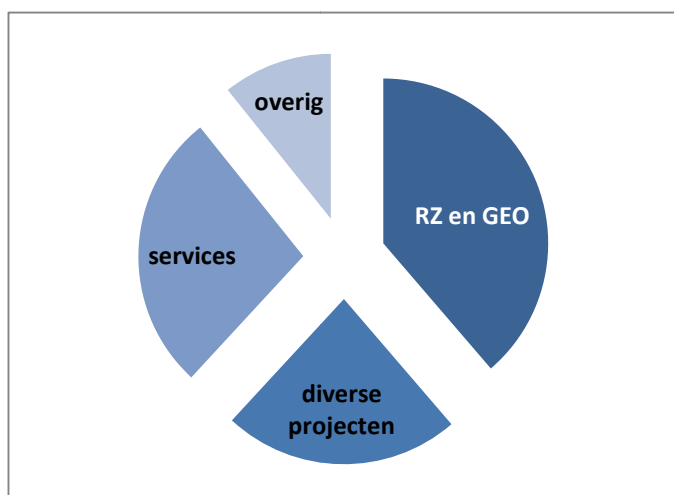


Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster

266 Na de forse daling van de externe inhuur met bijna 150 fte begin 2009 (zie ook figuur 9), ziet de verdeling van het aantal ingehuurd externe fte eruit als in onderstaande figuur. In februari 2009 had bijna twee vijfde van de externe inhuur betrekking op de primaire taken RZ en GEO, circa een kwart op projecten en circa een kwart op Services. Tussen februari en eind 2009 is de externe inhuur nog met ruim 100 fte verminderd.

267 De forse daling van de externe inhuur heeft met name plaatsgevonden bij de oproepkrachten die normaliter bij een hoger werkaanbod worden ingehuurd om de piekbelasting³⁵ op te vangen.

Figuur 25: aantal fte externe inhuur naar oorsprong, eind februari 2009



Bron: Brief Kadaster aan minister VROM van april 2009

³⁵ Er zijn maandelijks pieken in het werkaanbod op de 1e en 15^e van de maand.

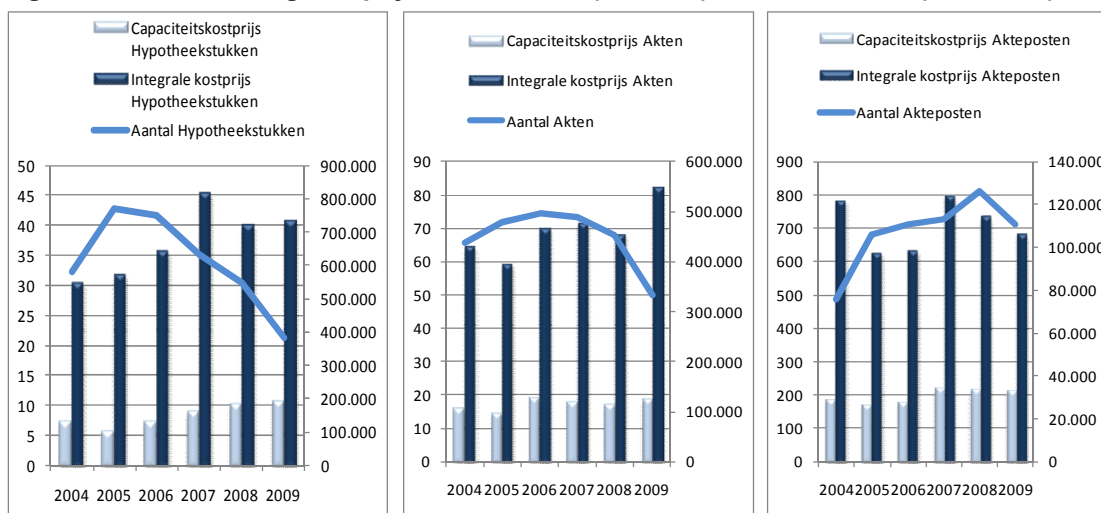
Kostprijzen nemen over de hele linie toe als gevolg van het lagere werkaanbod

268 Onderstaande figuren geven inzicht in de ontwikkeling van de capaciteitskostprijzen en de integrale kostprijzen tussen 2004 en 2009. De capaciteitskostprijzen zijn direct aan het product toerekenbare kosten (personeelskosten). In de integrale kostprijs worden alle kosten meegenomen, ook de kosten die niet rechtstreeks zijn toe te rekenen aan de ingezette productiecapaciteit.

269 De capaciteitskosten nemen voor alle producten toe tussen 2004 en 2009. Gezien de forse teruggang van het werkaanbod is het echter niet mogelijk om hier de conclusie aan te verbinden dat het Kadaster minder kostenefficiënt is gaan werken. Uit onderstaande figuren blijkt dat het moment waarop het werkaanbod kleiner wordt verschilt per product en dat deze in de regel samengaat met de stijging van de capaciteitskostprijzen per product. Zo neemt de capaciteitskostprijs voor hypotheekstukken toe vanaf 2006 en neemt het werkaanbod af sinds 2006. Het aantal akten daalt sterk in 2009 en de capaciteitskostprijs neemt toe in dat jaar. De afname van de capaciteitskostprijs voor akteposten in 2005 gaat samen met een forse stijging van het werkaanbod. Naar verwachting nemen de capaciteitskostprijzen straks weer af als het werkaanbod toeneemt.

270 Daarnaast namen de capaciteitskostprijzen echter ook toe door 10% meer uitbesteding van akteposten in 2007, invoering van het landelijk openbaar register waardoor meer complexe meerkantorenstukken moesten worden afgedaan en kwaliteitsverbeteringen in de werkprocessen waardoor meer tijd aan controles wordt besteed. De laatste twee punten komen echter de rechtszekerheid en de klanttevredenheid ten goede.

Figuur 26: ontwikkeling kostprijzen 2004-2009 (linkeras) en werkaanbod (rechteras)



Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers jaarverslagen Kadaster, cijfers omgezet in prijspeil 2009

271 De integrale kostprijzen zijn daarnaast met name in 2006 en 2007 gestegen doordat de verschillende investeringen van de organisatie (organisatieontwikkeling, basisregistraties, KLIC en WKPB) zijn toegerekend aan de rechtszekerheidsproducten. Aan de integrale kostprijs van akteposten zijn ook investeringen toegerekend voor het digitaliseren van veldwerken en hulpkaarten in 2007. Ten slotte heeft de herziening van het kostenallocatiemodel in 2008 tot een daling van de integrale kostprijzen geleid. De integrale kostprijs van akteposten is daarnaast gedaald in 2009 doordat een goede productie is gerealiseerd uit de werkvoorraad.

272 Bij de gepresenteerde producten bestaat er een groot verschil tussen de capaciteitskostprijs en de integrale kostprijs. In de integrale kostprijs worden alle kosten meegenomen, ook de kosten die niet rechtstreeks zijn toe te rekenen aan de ingezette productiecapaciteit. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om overhead (deze is volgens de Rijksbrede benchmark gemiddeld bij het Kadaster), investeringen in bestaande en nieuwe activiteiten (deze zijn met name hoog in 2007), overige bedrijfskosten en de afschrijvingen voor materiële en immateriële activa (deze bleven nagenoeg gelijk). Aandachtspunten vormt met name het toerekenen van de investeringskosten aan de rechtszekerheidsproducten.

Benchmarks: positief over ICT en loonontwikkeling, overhead is gemiddeld, shared services zijn een good practice en Nederland scoort gemiddeld tot goed in internationaal perspectief

273 Eén van de strategische doelstellingen van het Kadaster was tijdens de evaluatieperiode het voortdurend verbeteren van de efficiency van de publieke taakuitvoering, ook in vergelijking met andere Europese organisaties.

274 De positieve uitkomsten uit de ICT benchmark van Gartner zijn omschreven bij het onderdeel ICT. De uitkomst uit de benchmark loonontwikkeling van Berenschot is aan de orde gekomen bij de loonontwikkeling.

275 Daarnaast heeft het Kadaster in 2009 deelgenomen aan de periodieke benchmark van de Rijksbrede Benchmark-groep. In een vergelijking van de overheadgetallen met andere RBB-partners, scoort het Kadaster gemiddeld.

276 Een internationale vergelijking van de efficiency is lastig. De OECD benchmark van de Wereldbank en de Europese benchmark geven inzicht in de kosten en de doorlooptijd vanuit het perspectief van de klant in de verschillende landen. Een vergelijking tussen de landen met het oog op het beoordelen van de efficiency van de Kadasterorganisaties wordt echter afgeraden omdat verschillen tussen landen doorgaans ontstaan door verschillen in belastingregimes, de wetgeving en de keten rondom de Kadasterorganisaties en niet door verschillen in de efficiency.

277 Uit een internationale vergelijking tussen alle OECD-landen van de Wereldbank blijkt dat het registreren van eigendom door bedrijven in Nederland relatief snel mogelijk is (5 dagen tov gemiddelde van 25 dagen) en iets duurder is dan gemiddeld in de OECD landen (de kosten zijn 6,2% ten opzichte van een gemiddelde van 4,6% van de eigendomswaarde; 6% van de 6,2% is echter de overdrachtsbelasting en slechts 0,2% zijn de notaris- plus de Kadasterkosten).

Tabel 5: Vergelijking registratie van eigendom in Nederland met vergelijkbare economieën

	Plaats wereldranglijst	Aantal procedures	Doorlooptijd in dagen	Kosten (als % van eigendoms waarde)
Nederland	29	2	5	6,2%
IJsland	13	3	4	2,5%
Finland	27	3	14	4,1%
Denemarken	47	6	42	0,6%
Duitsland	57	4	40	5,2%
Frankrijk	159	8	98	6,1%
België	167	7	79	12,7%
OECD gemiddeld		4,7	25	4,6%

* bron: Wereldbank, www.doingbusiness.org: registreren van eigendom, jaar 2010.

278 Zoals hierboven vermeld, is bij de vergelijking tussen landen voorzichtigheid geboden. In Duitsland zijn de kosten voor de registratie van het eigendom bijvoorbeeld 5,1% van de eigendoms waarde en in Nederland 6,2%. Als dieper wordt ingezoomd op de verklaring van deze verschillen blijkt dat in Duitsland de overdrachtsbelasting 4,5% is, terwijl deze in Nederland 6% bedraagt. De hogere kosten zeggen in dit geval weinig over de efficiency van het Kadaster.

279 De uitkomsten van de Europese benchmark van juli 2008³⁶ zijn als volgt:

- Efficiency vestiging hypotheek: Nederland scoort met 5 dagen doorlooptijd en kosten ter hoogte van 0,2% van de hypotheeksom op beide punten bij de eerste helft van de Europese landen die deelnamen aan de benchmark³⁷.
- Efficiency vorming perceel: Nederland scoort met 18 dagen doorlooptijd en 0,1% kosten op beide punten bij de eerste helft.³⁸
- Efficiency eigendomsoverdracht (conform de OECD benchmark)

Het Kadaster is steeds beter in control

280 Conform het toetsingskader ligt de nadruk bij het thema bedrijfsvoering naast kostenbeheersing ook op de kwaliteit van de bedrijfsprocessen.

281 Het Kadaster beoogt met de vormgeving van de processen zijn strategische doelstellingen te ondersteunen. De interne sturing is met de organisatieontwikkeling verbeterd door de centralisatie en uniformering van belangrijke processen. Voorbeelden zijn de centralisering van Services, verzakelijking van het interne opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap via dienstniveauovereenkomsten, invoering van een landelijke planbureau om beter te sturen op de landelijke werkvoorraad, verbetering van het inzicht in de kwaliteit en de kosten per organisatieonderdeel, onder andere via een herziening van het kostenallocatiemodel, inrichting

³⁶ Eurogeographics, Cadastres and land registries, maart 2008. Wij hebben ook inzicht gekregen in voorlopige resultaten van de 2^e benchmarkronde, concept van april 2010. Bij een deel van de landen is de doorlooptijd aan het verbeteren, maar er zijn ook tegengestelde bewegingen zichtbaar.

³⁷ De spreiding van de doorlooptijd ligt tussen de 1 en de 70 dagen en de spreiding van de kosten ligt tussen 18 euro en 2,25% van de hypotheeksom.

³⁸ De spreiding van de doorlooptijd ligt tussen de 4 en de 250 dagen en de kosten lopen uiteen tussen 0 euro en 2,6% van de koopsom.

van een centraal team voor bezwaren, klachten en kwaliteitsmetingen en verbetering van de planning en control. Niet al deze ontwikkelingen zijn zonder slag of stoot gegaan en waarschijnlijk zijn op onderdelen nog verbeteringen mogelijk, maar per saldo heeft de organisatieontwikkeling zeker bijgedragen aan de goede randvoorwaarden voor het Kadaster om nog beter in control te komen.

282 Daarnaast hebben diverse automatiseringsprojecten bijgedragen aan de strategische doelstellingen doordat deze de rechtszekerheid bevorderen, bijdragen aan efficiency of aan de kwaliteit van de dienstverlening. Voorbeelden zijn automatische akteverwerking, het project erfdienstbaarheden en de inrichting van diverse basisregistraties.

283 Het Kadaster hanteert het INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit)-model als kapstok voor zijn totale kwaliteits- en risicomanagementsysteem en voert sinds 2008 jaarlijks de INK-zelfevaluatie, de risicoanalyse en de directiebeoordeling in samenhang uit. Het Kadaster voldoet vanaf 2002 aan de ISO-norm, een internationale standaard voor het borgen van de werking van een kwaliteitsmanagementsysteem. Het kwaliteitsmanagementsysteem heeft in 2009 opnieuw het ISO9001:2008 certificaat verkregen. Dit certificaat is geldig tot april 2012. Daarnaast is het Kadaster gecertificeerd voor de Code voor Informatiebeveiliging ISO/IEC 27001:2005.

284 De organisatie houdt zichzelf scherp door mee te doen aan diverse benchmarks (zie hierboven), visitaties (Handvestgroep), via het jaarlijkse auditjaarplan met financiële audits, IT-audits en operational audits (zoals de continuïteit van de gegevensverwerking, het proces Beleidsontwikkeling en ambitie, de IT-projecten Mijn Kadaster, top10nl en het Programma Aanpak Interne Services), via de klanttevredenheidsonderzoeken inclusief de dagelijkse monitoring en via het afleggen van horizontale verantwoording. Daarnaast vindt er elke 5 jaar een wettelijke evaluatie plaats. Het Kadaster stuurt intern sterk op de opvolging van de verschillende aanbevelingen en legt hierover ook extern verantwoording af in het jaarverslag. Het Kadaster Jaarverslag 2006 ontving twee Best Practices en het Kadaster Jaarverslag 2007 won de F.G. Kordes-Trofee 2008 voor jaarverslagen van publieke instanties.

285 Het Kadaster heeft in 2008 het ITO-certificaat ontvangen voor zijn Klantcontactcenter. ITO (Instituut voor Telecom Organisatie) is een onafhankelijke stichting die zich inzet voor kwaliteitsverbetering van de klantcontactcenters van organisaties in Nederland via telefonie en internet. Het Kadaster is de eerste organisatie in de publieke sector met een ITO-certificaat.

286 Wij hebben geen doorlichting uitgevoerd naar het Kadaster, maar concluderen dat de centralisatie en uniformering van processen heeft bijgedragen aan de goede randvoorwaarden voor het Kadaster om nog beter in control te komen. Daarnaast blijkt uit de ISO-certificering dat zowel het kwaliteits- en risicomanagementsysteem als de informatiebeveiliging op orde zijn. Ten slotte investeert de organisatie met het jaarlijkse auditplan en de diverse benchmarks structureel in verdere verbeteringen.

3.4 Dienstverlening

287 In deze paragraaf presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening van het Kadaster tussen 2004 en 2009. In het toetsingskader in bijlage A zijn de te onderzoeken thema's geconcretiseerd op basis van eerdere evaluaties, wet- en regelgeving, ambities van het Kadaster en normen van het ministerie of van stakeholders.

288 Conform het toetsingskader ligt de nadruk bij het thema dienstverlening op klanttevredenheid en de afspraken in het Kwaliteitshandvest met betrekking tot levertijden, kwaliteit en actualiteit van de registraties en zorgvuldige behandeling.

Klanttevredenheid is hoog

289 Tot 2007 liet het Kadaster driejaarlijks een onderzoek naar de klanttevredenheid uitvoeren. Sinds 2007 is de opzet van de klanttevredenheidsonderzoeken gewijzigd en vindt er jaarlijks een monitoring van de klanttevredenheid plaats. Het Kadaster overweegt in de toekomst zelfs over te gaan op een vorm van continue monitoring om zodoende snel te kunnen inspelen op de wensen van de klant.

*Resultaten klanttevredenheidsonderzoek 2004: klanten zijn zeer tevreden*³⁹

290 In het Klanttevredenheidsonderzoek 2004 werden de klanten uitgenodigd om een cijfer te geven aan zeven algemene klantwaarden: snelheid van werken en leveren, inleven in de klant, klantgerichtheid, deskundigheid, betrouwbaarheid, duidelijkheid in communicatie en informatie en toegankelijkheid. Op alle algemene klantwaarden scoorde het Kadaster in 2004 hoger dan een zeven. Deze scores zijn ook hoger dan in 2001.

291 Vooral de klantwaarden deskundigheid (7,6) en betrouwbaarheid van de organisatie (7,8) scoorden hoog in 2004. De deskundigheid van de klantenservice wordt beoordeeld met gemiddeld een 7,3 en de deskundigheid van accountmanagers met een 8,0.

292 Het Kadaster heeft volgens de klanten vooruitgang geboekt tussen 2001 en 2004. Zo zijn klanten in 2004 wel tevreden over de toegankelijkheid van Kadasternetwerk en de duidelijkheid over hetgeen het Kadaster kan leveren. Twee verbeterpunten uit 2001 zijn echter blijven staan: de duidelijkheid van de facturen en productinnovatie. Daarnaast waren klanten in 2004 ontevreden over de klachtafhandeling, de tariefhoogte en de snelheid van Kadaster-on-line.

*Resultaten klanttevredenheidsonderzoek 2007-2009: klanten zijn zeer tevreden; er treedt een lichte daling van de klanttevredenheid op*⁴⁰

293 Tussen 2007 en 2009 zijn tussen de 91% en 95% van de klanten tevreden over de dienstverlening van het Kadaster. Als daarbij in beschouwing wordt genomen dat het Kadaster in deze periode een forse huisvestingsoperatie heeft doorgevoerd, veel nieuwe activiteiten op

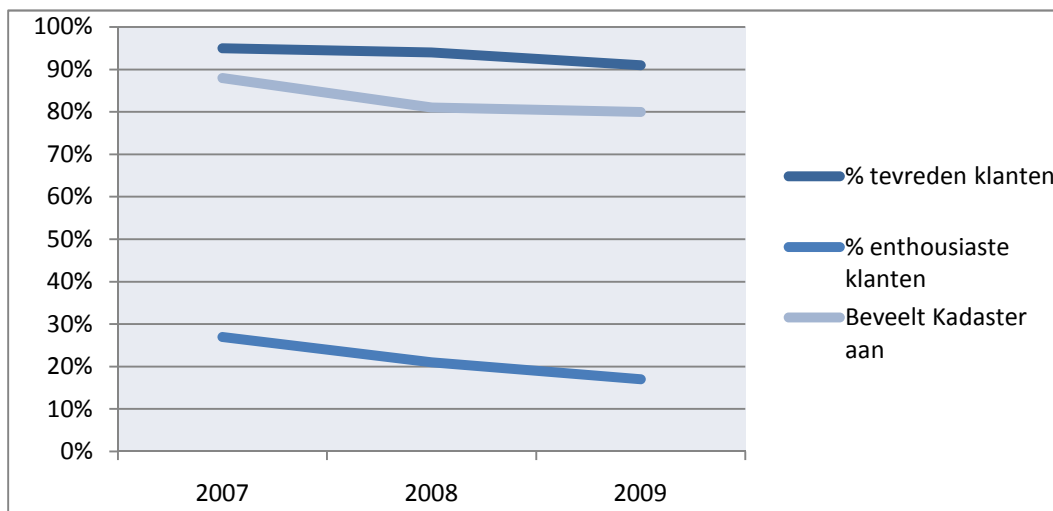
³⁹ Bron jaarverslag: In het klanttevredenheidsonderzoek uit 2004 hebben 1500 klanten geparticipeerd, zoals het notariaat, gemeenten, waterschappen, provincies, nutsbedrijven, makelaardij, overige bedrijven en organisaties, particulieren, klanten van Kadaster en voor het eerst ook klanten van de Topografische Dienst Kadaster. Via internet hebben daarnaast 409 voornamelijk particuliere klanten meegewerkt aan een onderzoek over de online producten.

⁴⁰ Bron: klanttevredenheidsonderzoeken Marketresponse

zich heeft genomen en een forse tariefverhoging heeft toegepast, is dit een prestatie. Ruim 4 op de 5 klanten is zo tevreden dat het Kadaster zou worden aanbevolen aan een relatie.

294 In het toetsingskader zijn normen van verschillende mate van importantie opgenomen. Zo zijn er naast wettelijke normen, ook ambities van het Kadaster opgenomen. Op het gebied van klanttevredenheid zijn alleen de eigen normen van het Kadaster van toepassing. In het meerjarenbeleidsplan heeft het Kadaster zichzelf als norm gesteld dat de klanttevredenheidsscores elk jaar ten minste gelijk moeten zijn aan de scores van het vorige jaar. Daarbij zou ten minste 95% van de klanten tevreden moeten zijn met de dienstverlening en het percentage enthousiaste klanten zou elk jaar met 3% moeten toenemen. Aan deze ambities wordt echter niet voldaan (zie onderstaande figuur). Alleen in 2007 is 95% van de klanten tevreden over de dienstverlening. Het percentage enthousiaste klanten is gedaald tussen 2007 en 2009. Het Kadaster laat op dit moment extern onderzoek verrichten naar de oorzaken van deze verslechtering.

Figuur 27: Resultaten algemene klanttevredenheid 2007-2009



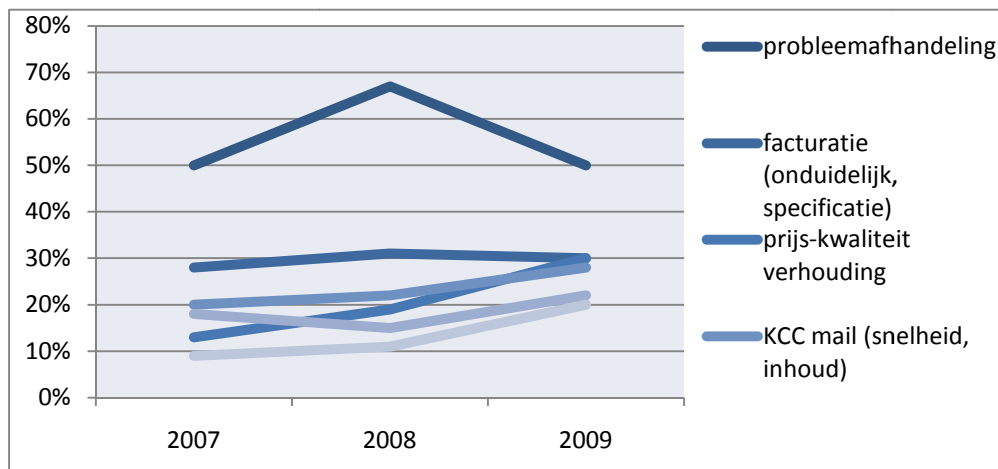
Bron: eigen bewerking van resultaten klanttevredenheidsonderzoeken Marketresponse

295 In de klanttevredenheidsonderzoeken tussen 2007 en 2009 is ten opzichte van het klanttevredenheidsonderzoek van 2004 de klanttevredenheid verbeterd op het gebied van productinnovatie en de snelheid van Kadaster-online. De ontevredenheid over de duidelijkheid van de facturen en de probleemafhandeling blijft een punt van aandacht. Daarnaast is de eerdere ontevredenheid ten aanzien van de tariefhoogte sinds 2009 weer actueel.

296 Nieuwe punten van aandacht zijn het KCC en het accountmanagement. In figuur 26 is de ontwikkeling van het aantal klanten dat ontevreden is over de genoemde thema's in beeld gebracht.

297 Als nader wordt ingezoomd op de klanttevredenheid per klantgroep valt op dat de klanttevredenheid onder het notariaat was afgenomen in 2008 (88% tevreden versus 95% in 2007). Als gevolg van de organisatieontwikkeling kunnen de notarissen niet langer bellen naar hun vaste contactpersoon, maar worden ze verbonden met een KCC. In 2008 was een deel van de notarissen van mening dat het klantcontact inhoudelijk niet afdoende en niet direct werd afgehandeld, terwijl zij daar wel belang aan hechten.

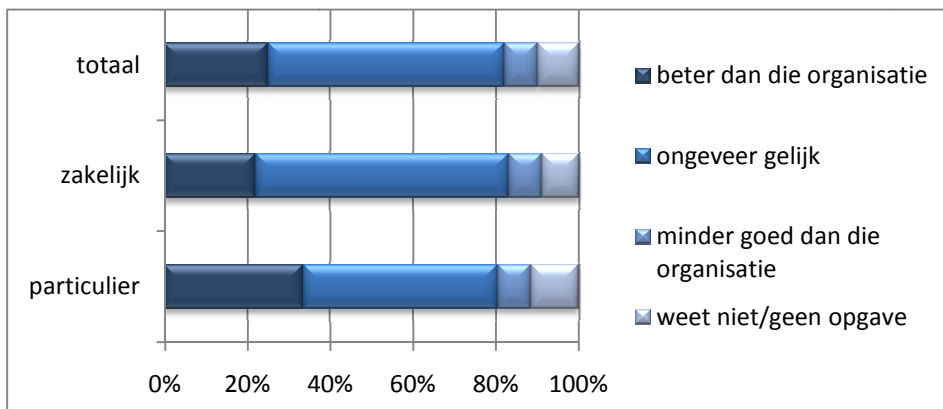
Figuur 28: Percentage zakelijke klanten ontevreden over probleemafhandeling, facturatie, tarieven, mail KCC, snelheid metingen en accountmanagement



Bron: eigen bewerking van resultaten klanttevredenheidsonderzoeken Marketresponse

298 Ten opzichte van vergelijkbare organisaties zijn zowel de zakelijke als de particuliere klanten van oordeel dat de dienstverlening van het Kadaster op een vergelijkbaar (57%) of hoger (25%) niveau ligt. Slechts 8% is van mening dat de dienstverlening van het Kadaster minder goed is dan vergelijkbare organisaties en 10% heeft geen mening.

Figuur 29: Benchmark 2008: prestatie Kadaster ten opzichte van peers (Kamer van Koophandel, Gemeente, Belastingdienst, Overheid)



Bron: klanttevredenheidsonderzoeken Marketresponse

Kadaster neemt de uitkomsten serieus en investeert fors in maatregelen om de klanttevredenheid verder te verbeteren

299 Het Kadaster is een lerende organisatie en gebruikt de klanttevredenheidsonderzoeken om zijn niveau van dienstverlening jaarlijks verder te verbeteren. Kenmerkend voor de transparantie van het Kadaster is dat elk jaar in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitkomsten uit de klanttevredenheidsonderzoeken en de wijze waarop de organisatie hierop inspeelt door verbeteringen in de organisatie door te voeren.

300 Wij vatten hieronder de belangrijkste knelpunten samen en geven aan de hand van informatie uit jaarverslagen, klanttevredenheidsonderzoeken en interviews een oordeel over de mate waarin de verbetermaatregelen hebben geleid tot een oplossing:

- Knelpunt 2004: Snelheid van Kadaster-online. Dit probleem is begin 2005 naar tevredenheid opgelost door de bandbreedte van de Kadastersystemen naar buiten toe te vergroten en de software aan te passen. Daarnaast is het online productenassortiment sterk uitgebreid. De klanten van het Kadaster zijn zeer tevreden over de verschillende internetdiensten.
- Knelpunt 2004: Snelheid productinnovatie te laag. Dit knelpunt komt niet terug in de huidige klanttevredenheidsonderzoeken. De innovatie bij het Kadaster heeft een hoge vlucht gemaakt sinds 2004. Mede als gevolg van de doorgevoerde organisatieontwikkeling heeft het Kadaster een voortrekkersrol ingenomen bij de toepassing van de algemene technologische ontwikkelingen in de dienstverlening. Enkele voorbeelden zijn het elektronisch aanleveren van akten, het project erfdienstbaarheden, het project automatisering verwerking hypotheekakten, solometen, de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van Kadaster-online en de ontwikkelingen op het gebied van GEO. De klanten van het Kadaster zijn zeer tevreden over de verschillende internetdiensten.
- Knelpunt 2004 en 2009: Tariefhoogte. In 2005 bleef het tarief gelijk, in 2006 en 2007 zijn de tarieven naar beneden bijgesteld. In 2008 en 2009 is echter vier maal een tariefverhoging toegepast. Daarom neemt de ontevredenheid over de tarieven wederom toe in 2009 (13% ontevreden 2007, 19% ontevreden 2008 en 30% ontevreden 2009). In de paragraaf financiering wordt nader ingegaan op de voordelen en nadelen van verschillende alternatieven voor het financieringsarrangement.
- Knelpunt 2004 tot en met 2009: Probleemafhandeling. Een hardnekkig probleem is de probleemafhandeling (ter verduidelijking: dit heeft geen betrekking op bezwaren en klachten). Het Kadaster heeft diverse maatregelen getroffen om dit knelpunt aan te pakken, maar nog steeds is 50% van de klanten die te maken heeft met een probleem niet tevreden over de probleemafhandeling. Het gaat daarbij in volgorde van belangrijkheid om het op de hoogte houden van de voortgang van de probleemafhandeling, de tijd die de

probleemafhandeling kost, de oplossing, het nakomen van de afspraken en het serieus nemen van het probleem. De belangrijkste maatregelen van het Kadaster zijn: centrale uitvoering van het registreren en afhandelen van klachten en bezwaren door een vast team medewerkers ten behoeve van een uniforme werkwijze en betere analysemogelijkheden, het bewaken van de afhandeltijden via een CRM-toepassing voor klant- en relatiebeheer (sinds 2009), prioritering van het tijdig afhandelen van de klachten en de kwaliteit van afhandeling, faciliteren van het gemakkelijk/laagdrempelig indienen van klachten via de website, binnen het project “Klantsignaalmanagement” wordt de proactiviteit naar de klant en het verbeteren van de processen en producten opgepakt. Met name het CRM-systeem en de centrale planning van werkzaamheden lijken goed aan te sluiten op de gesignaleerde problemen. Er zijn echter nog geen onderzoeksresultaten bekend over de vraag of deze maatregelen uit 2009 afdoende zijn.

- Knelpunt 2004 tot en met 2009: Duidelijkheid van de facturen. Na uitgebreid klantonderzoek in 2005 over de factuur, zijn in 2005 en 2006 verbeteringen uitgevoerd voor de indeling en detailniveau van de factuur. In het voorjaar van 2007 heeft het Kadaster de digitale factuur geïntroduceerd. Ontvangers van de digitale factuur zijn meer tevreden. In 2009 heeft een mailingactie plaatsgevonden om klanten te informeren over de voordelen van de digitale factuur. Er zijn nog geen onderzoeksresultaten bekend over de vraag of deze maatregelen afdoende zijn.
- Knelpunt 2008: Klanttevredenheid notariaat neemt af. Het notariaat is met name ontevreden over de communicatie via het KCC. De oorzaak van de ontevredenheid lag deels in opstartproblemen bij het KCC die inmiddels verholpen zijn, maar had ook te maken met de meer inhoudelijke vragen van notarissen. Voor notarissen bestaat er sinds 2009 een speciale notaristelefoon waar mensen met specifieke expertise worden ingezet. De notarissen hebben niet deelgenomen aan het klanttevredenheidsonderzoek 2009 omdat toen reeds intensief overleg was gevoerd over de verbetering van de dienstverlening en de verbetermaatregelen net waren ingevoerd. Op dit moment wordt een separaat onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de klanttevredenheid van notarissen naar aanleiding van de genomen maatregelen is verbeterd.
- Knelpunt 2008 en 2009: Functioneren KCC en dan met name het mailverkeer. In 2008 en 2009 is geïnvesteerd in verbetering van het KCC via opleidingen voor email afhandeling en standaardsjablonen in CRM, via trainingen, een keuzemenu en een terugbelfaciliteit voor telefonie zodat de klant sneller bij de juiste medewerker komt. De dienstverlening op het gebied van telefonie is verbeterd. Inmiddels heeft het Kadaster het ITO-certificaat behaald voor zijn klantenservice op het gebied van telefonie en internet. Er zijn nog geen onderzoeksresultaten bekend voor het effect van de maatregelen voor het maliverkeer.
- Knelpunt 2009: Accountmanagement. Hierbij speelt dat het productenassortiment en de klantenportefeuille is vergroot, waardoor niet altijd een accountmanager met de juiste kennis bij de klant terechtkwam. De genomen maatregelen zijn een betere matching

tussen klant en accountmanager en opleiding van accountmanagers. Er zijn nog geen onderzoeksresultaten bekend over de vraag of deze maatregelen afdoende zijn.

Kwaliteitshandvest verschaft duidelijke dienstverleningsnormen

301 Zoals in het toetsingskader is toegelicht geeft de wet algemene uitgangspunten voor de kwaliteit van registraties en de zorgvuldige behandeling van klanten. Het Kadaster heeft deze algemene uitgangspunten naar concrete eigen normen vertaald en deze opgenomen in een Kwaliteitshandvest.

302 Het Kadaster heeft in 2004 een Kwaliteitshandvest ontwikkeld met de dienstverleningsnormen van het Kadaster. Dit Kwaliteitshandvest bevat duidelijke normen voor levertijden en de te verwachten kwaliteit en actualiteit van de registraties. Het Kwaliteitshandvest is recent in afstemming met de gebruikers vernieuwd. Bij het formuleren van de nieuwe normen is onder meer gebruik gemaakt van het eind 2008 uitgevoerde klantenonderzoek. Het doel blijft nog steeds verwachtingenmanagement op het gebied van levertijden en kwaliteit en actualiteit van registraties, maar het Kwaliteitshandvest is sterk vereenvoudigd door de focus te leggen op de hoofdregel in plaats van op de volledigheid. Hierdoor is het Kwaliteitshandvest overzichtelijker geworden.

303 Het Kadaster rapporteert over de mate waarin wordt voldaan aan de normen in het Kwaliteitshandvest in de jaarverslagen.

Het Kadaster scoort goed op de levertijden

304 Wat opvalt, is dat de normen die het Kadaster aan zichzelf stelt voor de levertijden sterk zijn aangescherpt tussen 2004 en 2009. Zo gold in 2005 nog een norm voor de registratie van stukken in openbare registers binnen 4/5 dagen. Deze norm is aangescherpt naar inschrijving binnen 24 uur. Hieruit blijkt naast ambitie van het Kadaster, ook het tempo van de ontwikkelingen op dit gebied en de sterke toename van de verwachtingen van de klant.

305 Het Kadaster scoort erg goed op de levertijden en deze prestatie is verbeterd tijdens de evaluatieperiode. In 2009 wordt 99,5% van de stukken binnen 24 uur in de openbare registers ingeschreven, wordt 99,5% van deze stukken voor 9.00 uur bekendgemaakt en wordt de kadastrale registratie in 99,8% van de gevallen binnen 6 werkdagen bijgewerkt.

306 Alleen op het gebied van de erfdienstbaarheidsonderzoeken scoort het Kadaster redelijk. 76% van de erfdienstbaarheidsonderzoeken wordt binnen de daarvoor gestelde termijn afgehandeld (deze termijn is 4 werkdagen tot 1929 of 10 werkdagen tot 1838). Naar verwachting zal het in 2006 gestarte project voor het actualiseren en ontsluiten van *erfdienstbaarheden* in de nabije toekomst tot een grote verbetering van deze dienstverlening leiden. Hierdoor kan deze informatie sneller geregistreerd worden, waardoor een hogere actualiteit van de erfdienstbaarhedeninformatie wordt bereikt zodat de rechtszekerheid verbetert. Eind 2009 was ongeveer 50% van de inventarisatie erfdienstbaarheden gereed.

Kwaliteit en actualiteit registraties neemt steeds verder toe

307 Vanwege het tempo van de ontwikkelingen op dit gebied, de toename van de verwachtingen van de klant en het aanpassingsvermogen van het Kadaster, zijn de prestaties op het gebied van de actualiteit en de kwaliteit van de geregistreerde gegevens sterk toegenomen tijdens de evaluatieperiode.

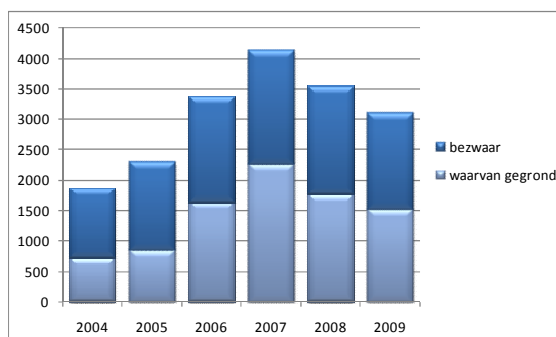
308 Zo is de normlevertijd voor actuele producten via Kadaster online 80% binnen 2,5 seconde en is de realisatie toegenomen naar 98,5% binnen 2,5 seconde. De gemiddelde levertijd is 1 seconde. De norm voor de beschikbaarheid van Kadaster online tijdens kantooruren is toegenomen van 96,5% naar 97,5% en de realisatie bevindt zich zelfs op 99,5%. De volledigheid van de openbare registers is 100%. De verwijzing naar alle op het perceel betrekking hebbende stukken is toegenomen van 99% naar gemiddeld 99,6%. Hier zit nog verbetering in: in december 2009 was het 99,8% en in januari 2010 zelfs 99,9%.

309 De actualiteit en kwaliteit van de informatie neemt steeds verder toe door de diverse productinnovaties die het Kadaster doorvoert, zoals de automatisering van akteverwerking. Hierdoor worden menselijke fouten voorkomen en wordt het proces (op den duur na afschrijving van de investering) efficiënter. De rechtszekerheid neemt ook toe doordat er steeds meer gegevens beschikbaar komen. Voorbeeld zijn de publiekrechtelijke beperkingen die eenvoudig via Kadaster online kunnen worden ontsloten. Hetzelfde geldt voor het energieprestatiecertificaat.

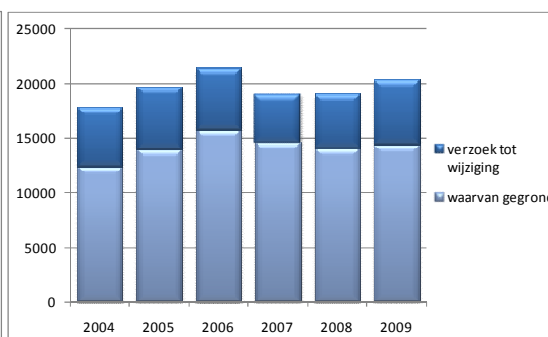
Aantal klachten en bezwaren neemt toe; de afhandeltermijnen verbeteren

310 In onderstaande figuren is de ontwikkeling geschetst van het aantal bezwaren, het aantal verzoeken tot wijziging en het aantal klachten met betrekking tot producten en gedragingen tussen 2004 en 2009. Bij alle vier figuren is sprake van schommelingen van jaar op jaar. Per saldo is sprake van een toename van het aantal bezwaren, het aantal verzoeken tot wijziging en de klachten over gedragingen en een afname van het aantal klachten over producten.

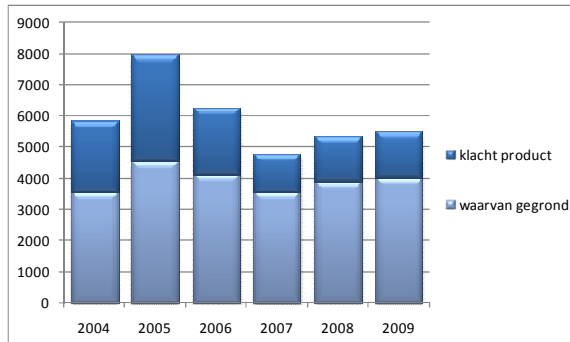
Figuur 30: aantal bezwaren



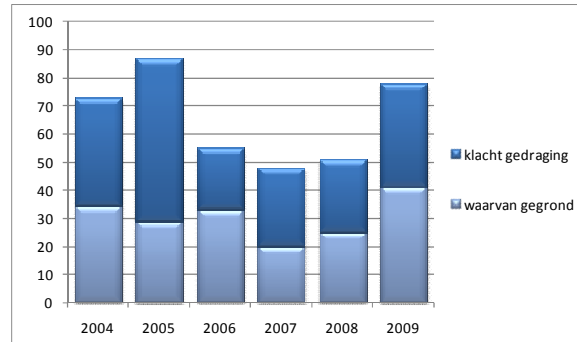
Figuur 31: aantal verzoeken tot wijziging



Figuur 32: aantal klachten product



Figuur 33: aantal klachten gedraging



Bron: jaarverslagen Kadaster 2004-2009

311 De afhandeltermijnen van bezwaren en klachten zijn sterk verbeterd. 85% van de standaardgevallen wordt afgehandeld binnen de termijn van 5 dagen. In 2007 en 2008 was dit 72%.

Kadaster neemt de uitkomsten serieus en investeert fors in maatregelen. Communicatie over de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden op korte termijn van oude mutaties verdient aandacht.

312 Belangrijk bij het verbeteren van de kwaliteit is de organisatieontwikkeling, waarbij gekozen is voor uniformiteit, standaardisatie en centrale aansturing van processen. In 2006 en 2007 is een centraal Bezwaren en Klachten (BKK) team ingevoerd en in 2007 is een systeem geïntroduceerd waarmee klanten rechtstreeks met een invulformulier vanaf de Kadasterwebsite een klacht of bezwaar kunnen indienen bij het centrale BKK-team. Ook vindt structurele terugkoppeling van klachten en bezwaren richting de veroorzakers plaats binnen het Kadaster, waardoor deze medewerkers individueel zijn geconfronteerd met de gevolgen van de gemaakte fouten. Door verbeterde rapportages is de aandacht voor het klachten- en bezwarenproces binnen de organisatie in 2009 sterk verbeterd. In 2010 is een klachtendashboard ingevoerd dat het management dagelijks inzicht biedt in het aanbod en afhandelingsproces van klachten en bezwaren.

313 Van de bezwaren en de verzoeken tot wijziging heeft twee derde betrekking op een fout in een aktenregistratie, Circa 3 op de 4 bezwaren of verzoeken tot wijziging heeft betrekking op oude mutaties en circa 1 op de 4 op recentere mutaties, Door productinnovatie als het geautomatiseerd muteren van akten, digitalisering van tot nu toe op microfilm vastgelegde afschriften en het project erfdienstbaarheid verbetert de kwaliteit en actualiteit van de recente mutaties. De kwaliteit van de nieuwe mutaties wordt maandelijks gecontroleerd met een steekproef van 5% van de mutaties en deze ligt zeer hoog. Op termijn (afhankelijk van de ontwikkelingen op de woningmarkt) verbetert hierdoor het bestand, waardoor het aantal (gegronde) bezwaren en verzoeken tot wijziging met betrekking tot de kadastrale registratie zal afnemen.

314 De subjectgebonden fouten worden automatisch gecorrigeerd door de koppeling met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In het huidige proces is het niet mogelijk om het versturen van de kennisgevingen voor de belanghebbenden te laten wachten op deze herstelacties. In 2009 is een alternatief systeem voor de vervaardiging van kennisgevingen voorbereid. Uitvoering is in 2010 gepland. Bij dit proces worden kennisgevingen pas verzonden na koppeling met GBA. Overigens komen in het GBA ook fouten voor. Deze leiden tot een klacht bij het Kadaster, die wordt teruggemeld aan de betreffende gemeente om de fout te corrigeren.

3.5 Rol Kadaster in de geoinformatie-infrastructuur

Geo-informatie voorziening ontwikkelt zich stormachtig in de periode 2004-2009

315 Bij de beoordeling van de positie die het Kadaster in neemt in de nationale geo-infrastructuur is van belang in beeld te brengen op welke wijze de ontwikkeling van het Kadaster gelijke pas houdt met technologische en genoemde maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en hoe het Kadaster functioneert in de ketensamenwerking in de geo-sector.

316 Sinds 2004, maar eigenlijk al eerder, is het belang van geografische informatie (geo-informatie) in de maatschappij sterk toegenomen. Veelgenoemde en bekende voorbeelden zijn GoogleEarth (beschikbaar sinds 2005) en auto- en andere navigatiesystemen. Het beschikbaar komen van geo-informatie heeft impact op burgers, bedrijven en overheden zowel economisch als sociaal. Daarbij kan worden waargenomen dat, als gevolg van technologische ontwikkelingen, integratie van gegevensverzamelingen met een specifiek onderwerp, met betrekking tot een specifieke sector, een specifieke doelgroep en met verschillende eigenaars en beheerders mogelijk wordt en voor diverse actoren in de maatschappij nieuwe mogelijkheden biedt voor het leveren van diensten en producten.

317 In toenemende mate worden de datasets die zo ontstaan (en waarbij een geografische locatie het verbindende element vormt) ontsloten in de vorm van geo-informatievoorzieningen niet alleen organisatieoverstijgend maar ook landoverstijgend. Daarbij beperkt het toepassingsgebied zich niet alleen meer tot computers maar komt geo-informatie ook steeds meer in de vorm van location based services beschikbaar op mobiele (communicatie) voorzieningen zoals PDA's, smartphones, et cetera.

318 De ontwikkelingen op dit terrein zijn als stormachtig te betitelen. Steeds meer inhoudelijke terreinen worden bestreken en de behoeften aan geo-informatie van de maatschappij breidt zich snel uit. Technologische ontwikkelingen (zoals location based services, mogelijkheden om geo-informatie driedimensionaal en meerlagig te representeren) stuwden daarbij de ontwikkeling van geo-informatievoorzieningen sterk en sturen innovatie in dienstverlening op haast autonome wijze.

Meerjarenbeleidsplannen: wat Kadaster verstaat onder 'geo-informatie' verandert gedurende de evaluatieperiode

319 Kadaster, zijn opdrachtgevers en de publieke en private gebruikers van haar informatieproducten hebben de effecten van deze en andere ontwikkelingen waargenomen. Eisen die vanuit wettelijke kaders, economische en veiligheidsperspectieven aan deze kritische informatiehuishouding van het Kadaster worden gesteld zijn sterk toegenomen. Ook op het gebied van (online) informatieverstrekking van perceel- of perceelgerelateerde informatie aan burgers, bedrijven en overheden wordt steeds meer verwacht.

320 De ontwikkeling van het wettelijk kader en overheidsbeleid heeft zich daarbij snel moeten ontwikkelen. De missie van het Kadaster is blijkens de jaarverslagen over de evaluatieperiode dan ook uitgebreid en sinds 2007 maakt naast het bevorderen van rechtszekerheid ook het optimaliseren van de geo-informatie infrastructuur hier deel vanuit (waar eerder werd gesproken over het instandhouden van geometrische basisbestanden). In artikel 2a van de Kadasterwet is overigens de bevordering van een doelmatige geo-infrastructuur als kerntaak aangemerkt.

321 Uit een analyse van de meerjarenbeleidsplannen die zijn opgesteld in de evaluatieperiode is terug te zien dat de ontwikkelingen hard zijn gegaan in het Geo-domein. Daarbij blijkt dat er in vrij korte tijd veel doelstellingen met wisselende mate van scherpte zijn gedefinieerd op de informatievoorzieningsterreinen Topografie, Geografie, Geometrie in de verschillende meerjarenbeleidsplannen. Wat Kadaster exact onder geo-informatie verstaat is niet altijd haarscherp in beeld, hetgeen niet onbegrijpelijk is gezien de context.

Impact van Europese regelgeving op dienstverlening Kadaster

PSI-directive: impact voornamelijk op de voorwaarden voor (her)gebruik van informatie

322 In 2003 is de Europese richtlijn 2003/98/EC 'Directive on the re-use of public sector information' van kracht. PSI introduceerde een gezamenlijk wettelijk raamwerk waarmee de wijze waarop publieke organisaties informatie (waaronder digitale kaarten) beschikbaar stellen voor hergebruik kan worden gereguleerd om zo barrières weg te nemen. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB).

323 De impact van deze richtlijn voor dienstverlening van het Kadaster uit zich vooralsnog voornamelijk in discussies over de vraag welke voorwaarden mogen worden gesteld aan het (her)gebruik van informatie. Daarbij geeft het Kadaster aan dat het regime voor hergebruik voldoet aan de EU-richtlijn.

INSPIRE-directive: Kadaster participeert

324 In mei 2007 is de Europese directief 2007/2/EC 'Infrastructure for Spatial Information in the European Community' (INSPIRE) van kracht geworden. INSPIRE schrijft lidstaten voor wet- en regelgeving te implementeren die er op gericht is om hun geo-informatie infrastructuur geschikt

te maken voor grensoverschrijdend gebruik en interoperabiliteit en toegankelijkheid te verbeteren door bijvoorbeeld standaards voor gegevensuitwisseling te adopteren.

325 Op 2 juli 2009 is in de implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie invulling gegeven aan INSPIRE op nationaal niveau. In artikel 15 van deze wet wordt aangekondigd dat het beheer van het nationale toegangspunt tot het netwerk en het nationale deel van het netwerk zal worden belegd bij een of meerdere door de minister aan te wijzen instanties.

326 Uit interviews komt het beeld naar voren dat het Kadaster op het terrein van het voldoen aan de INSPIRE-doelstellingen duidelijk stappen heeft gezet. Het Kadaster geeft aan INSPIRE-proof te zijn. Dit blijkt ook uit de mededeling in het jaarverslag 2009 dat op de INSPIRE-thema's Coördinaatsystemen, Geografische namen, Administratieve eenheden, Kadastrale percelen, Transport netwerken en Hydrografie Kadaster als enige of als een belangrijke bronhouder is aangemerkt.

327 Wij merken op dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de stelling van het Kadaster PSI- en Inspire-proof te zijn, onjuist is. Een meer inhoudelijke uitspraak hieromtrent zou een apart aanvullend onderzoek vragen. Een dergelijk onderzoek valt buiten de scope van deze evaluatie.

Rijksbeleid Geo-informatie is in ontwikkeling maar nog niet compleet

328 De Minister van VROM is coördinerend bewindspersoon Geo-informatie. De volgende beleidsmaatregelen⁴¹ zijn in de evaluatieperiode door VROM genomen:

- De innovatie en kennisontwikkeling in het geo-werkveld heeft een impuls gekregen door middel van een forse subsidie aan het programma Ruimte voor Geo-informatie;
- Het strategisch adviescollege Beraad voor Geo-informatie (GI-beraad) is opgericht;
- De publieke partijen hebben zich verenigd in de nieuwe stichting Geonovum, die door de minister van VROM en anderen is opgericht;
- Het overleg met het bedrijfsleven, de geo-beroepsgroep en de wetenschap is gestructureerd via Geo-meeting;
- VROM werkt hard aan het wettelijk vastleggen en implementeren van een aantal basisregistraties.

329 In april 2008 is onder regie van het GI-beraad de beleidsnota GIDEON basisvoorziening geo-informatie Nederland tot stand gekomen waarin de visie en implementatiestrategie voor de periode 2008-2011 is vervat. Deze visie is omarmd door de Minister van VROM.

⁴¹ GIDEON Basisvoorziening Geo-informatie Nederland

330 Volgens deze nota dient Nederland binnen vier jaar te beschikken over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving zodat:

- burgers en bedrijven van elke locatie alle hiervoor in aanmerking komende geo-informatie kunnen opvragen en gebruiken;
- bedrijven aan alle hiervoor in aanmerking komende geo-informatie van de overheid economische waarde kunnen toevoegen;
- de overheid de beschikbare informatie van elke locatie in haar werkprocessen en dienstverlening gebruikt;
- overheid, bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen nauw samenwerken om de basisvoorziening verder te ontwikkelen en te innoveren.

331 In deze nota wordt verder bepaald dat wettelijk geo basisregistraties moeten worden gerealiseerd die onderling een samenhangend stelsel gaan vormen. Het gaat dan om de volgende basisregistraties:

- Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT);
- Basisregistratie Adressen/Gebouwen (BAG);
- Basisregistratie Kadaster (BRK);
- Basisregistratie Topografie (BRT);
- Basisregistratie Ondergrond (BRO).

332 De wet BGT treedt waarschijnlijk in 2013⁴² in werking. De ministerraad heeft in december 2008 ingestemd met de voorbereiding van de wet BRO en verwacht wordt dat deze eind 2010 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

333 Hoewel in genoemde nota een expliciete rol voor het Kadaster niet nader is benoemd, is (BAG, BRK, BRT) of lijkt (BGT, BRO) ten aanzien van al deze basisregistraties Kadaster de aangewezen partij om een beheerrol te vervullen.

334 Per 1 januari 2008 vormt de voorziening TOP10NL van het Kadaster de basisregistratie Topografie (BRT) en is daarmee feitelijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties geworden.

335 In het kader van GIDEON en in het kader van INSPIRE wordt sinds 2008 door Geonovum samen met de daarin verenigde participanten gewerkt aan optimalisatie van het Geo-informatie aanbod in het programma Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK). Standaardisatie van Geo-informatieverzamelingen van diverse overheidspartijen wordt daarbij beoogd in de vorm van een Nationaal Geo-Portaal. Kadaster participeert in dit programma en is beoogd beheerder van de zogenoemde PDOK-motor die onderdeel uit zal moeten maken van het Geo-portaal. Wat de impact van PDOK op de dienstverlening van het Kadaster zal zijn is nu nog niet volledig uitgekristalliseerd.

⁴² Tweede voortgangsrapportage GIDEON, Geonovum, december 2009.

Kadaster innoveert en boekt voortgang en gebruikt de beschikbare ruimte

Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)

336 De BAG is een belangrijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Met dit stelsel beoogt de overheid haar dienstverlening door belangrijke gegevens over onder andere personen, bedrijven en gebouwen binnen de overheid te delen. De BAG bevat gegevens over adressen en gebouwen, zoals straatnaam, huisnummer, geometrie en oppervlakte van het verblijfsobject in vierkante meters. Deze gegevens zijn openbaar. Medio 2011 worden instellingen met een publieke taak zoals provincies, politiekorpsen, etc. verplicht om de authentieke gegevens in deze registratie te gebruiken. Gemeentes bouwen daarbij een eigen bronbestand op en sluiten aan op de Landelijke voorziening BAG (LV BAG).

337 Het Kadaster is aangewezen als beheerder van de LV BAG. Per 1 oktober 2009 voert hij het beheer feitelijk uit en tot op heden zijn circa 50 gemeenten aangesloten op deze voorziening en wordt beoogd nog dit jaar alle gemeenten te hebben aangesloten.

Wet op de Basisregistratie Kadaster en Topografie

338 Sinds 1 januari 2009 geldt het verplicht gebruik van de basisregistraties Kadaster (BRK) en de basisregistratie Topografie (BRT) die in beheer zijn bij Kadaster. Het project om van de kadastrale registratie, kadastrale kaart en (delen van) topografische bestanden basisregistraties te maken is in april 2009 afgerond. Met de inrichting van de beheerorganisatie bij VROM en Kadaster is eind 2009 aangevangen. Een convenant tussen VROM en Kadaster dat toeziet op de laatste afspraken daaromtrent is opgesteld en door partijen getekend⁴³.

339 Burgers die beschikken over een DIGID kunnen sinds mei 2009 rechten die voor hen zijn geregistreerd in de basisregistratie Kadaster raadplegen. De basisregistratie Kadaster is daarmee samen met het GBA, als eerste registratie ontsloten via MijnOverheid.nl⁴⁴.

Zoeken naar een balans tussen voortgang innovatie en het scheppen van duidelijkheid in rolverdeling markt en overheid

340 Het algemene beeld dat met betrekking tot de positionering van Kadaster in de Geo-informatie sector naar voren komt is dat van een sterke partij die een bijzondere en waardevolle gegevensverzameling beheert en ontsluit. Het Kadaster vervult op het terrein van geo-informatievoorziening een belangrijke publieke taak en speelt daarbij ook internationaal (m.n. in EU-verband) een belangrijke rol.

341 Het Kadaster vervult deze activiteiten niet alleen, maar in nauwe interactie met de markt. Er blijft echter ruimte voor discussie rondom het antwoord op de vraag wanneer ene publieke taak ook door de markt kan worden uitgevoerd. Er is met andere woorden sprake van een grijs gebied tussen markt en overheid.

342 De beleidsvisie GIDEON en de regelgeving voorzien niet in een duidelijke afbakening waar de publieke activiteiten van het Kadaster ophouden en waar de marktactiviteiten beginnen. Al

⁴³ Tweede voortgangsrapportage GIDEON, Geonovum, december 2009.

⁴⁴ Jaarverslag 2009, pagina 40.

sinds 2002 zijn richtlijnen voor de afbakening van markt- en overheid in ontwikkeling⁴⁵, waarin de spelregels voor publieke organisaties die de markt (bijna) betreden zijn opgenomen. De gedragsregels hebben momenteel nog geen wettelijke status. Wel is er een gedragscode voor de overheid. Er blijft echter ruimte voor interpretatie.

343 Op grond van de regelgeving – waaronder de eerder genoemde PSI-richtlijn – ontstaat bij de uitvoering van de taken van het Kadaster het volgende spanningsveld:

- Het borgen van de kwaliteit van de geo-informatie en de daaraan gerelateerde producten en -diensten zijn van groot economisch belang.
- Het optimaal benutten van de geo-informatie is van groot economisch belang en daarvoor is het nodig om deze informatie beschikbaar te stellen aan organisaties en bedrijven zodat deze informatie optimaal kan worden verrijkt. Dit laatste kan bij een verkeerd gebruik van deze informatie echter ten koste gaan van de kwaliteit. Het Kadaster kan de informatie dus niet voor zichzelf houden, maar zal deze gecontroleerd ter beschikking moeten stellen aan marktpartijen zonder daarbij barrières op te werpen voor de markt die kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie.
- Het Kadaster verrijkt deze informatie zelf voor de uitoefening van zijn publieke taken. Het Kadaster maakt daarbij gebruik van de mogelijkheden die ontstaan als gevolg van de technologische ontwikkelingen om de wettelijke taak van informatievoorziening zo goed mogelijk uit te voeren. Dit past binnen het kader van de ontwikkelingen op het terrein van e-overheid. Het kan hierdoor echter wel gebeuren dat het Kadaster productinnovatie toepast die ook door de markt is (zoals koopsom sms) of had kunnen worden ontwikkeld.

344 Een oplossing voor de onduidelijkheid met betrekking tot het vraagstuk, wanneer een publieke taak een marktactiviteit wordt, is niet eenvoudig. Het scherper afbakenen en daarmee mogelijk inperken van de rol van het Kadaster verduidelijkt weliswaar de rolverdeling tussen markt en overheid ter zake, maar kan ook het innoverend vermogen en de klantgerichtheid van het Kadaster beperken en is daarmee niet wenselijk.

345 Het Kadaster poogt de vraag welke activiteiten onder de publieke taken vallen te objectiveren aan de hand van de bestaande kaders⁴⁶. Voor zover er een grijs gebied over blijft, is de aanpak van het Kadaster gericht op transparantie. In het Meerjarenbeleidsplan 2010-2014 kiest Kadaster er daarnaast voor om door middel van een strategische dialoog met zijn

⁴⁵ Tweede Kamerstukken, dossier 28050. De gedragsregels zijn:

1. Overheidsorganisaties moeten de volledige kostprijs van hun dienst of product in hun tarieven doorberekenen.
2. Overheidsorganisaties mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
3. Overheidsorganisaties mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet hergebruiken voor andere, economische activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
4. Als een overheidsorganisatie op een bepaald terrein een bestuurlijke rol heeft en ook economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

⁴⁶ Het Kadaster hanteert hiertoe een juridisch toetsingskader en kijkt daarbij ook naar het geschetste kader in de brief van de Minister van VROM aan GeoBusiness Nederland van 1 september 2009. Ook worden de gedragsregels Markt&Overheid gevolgd.

omgeving (publiek en privaat) 'de contouren van zijn opdracht scherp te stellen'. Daarbij geeft het Kadaster aan dat nieuwe taken altijd het resultaat zijn van politieke keuzes die wettelijk worden verankerd en alleen worden opgepakt als sluitende financieringsafspraken zijn gemaakt. Gezien de ruimte die het wettelijk kader en het vigerende rijksbeleid Kadaster biedt en de verschillende belangen die marktpartijen ook onderling hebben, kan niet altijd worden verzekerd dat de uitkomst van de strategische dialoog in voldoende mate gedragen resultaten oplevert bij alle participanten aan de dialoog.

3.6 Governance

Conclusies en aanbevelingen vorige evaluatie over 1998 - 2003

346 In 2004 is de tweede evaluatie van het Kadaster uitgevoerd over de periode 1998 – 2003.

347 De onderzoekers constateerden dat het Kadaster en VROM de beleidsmatige aspecten bespraken en dat daarbij de operationele regie van het Kadaster op het gebied van o.a. de geo-informatie werd erkend. De onderzoekers onderkenden echter ook dat deze aspecten nog smal werden ingevuld. Bij alle betrokkenen bestond de indruk dat VROM nog te weinig gebruik maakte van de expertise van het Kadaster, waar het gaat om

- het invulling geven aan de coördinerende taken van het departement op het gebied van vastgoed en geo-informatie;
- de eigen taken van VROM, waarin ruimtegebruik en ruimtelijke planning centraal staan.

348 De onderzoekers bevelen verder aan om met behoud van de verschillende verantwoordelijkheden de kennis van het Kadaster beter te benutten en op te nemen in de beleidscyclus van VROM. In dit verband werd verder geconstateerd dat de sturingsrelatie zich in de 2^e evaluatieperiode vooral gericht heeft op het transparant krijgen van rollen en verantwoordelijkheden en daarmee op dat wat VROM en het Kadaster scheidt. De onderzoekers bevelen aan daarnaast ook op zoek te gaan naar wat VROM en Kadaster bindt en waar men elkaar kan versterken.

349 Tot slot werd geconstateerd dat over het algemeen er overeenstemming bestond tussen VROM en Kadaster over het niveau van informatievoorziening. Incidenteel waren VROM en Kadaster het oneens over de soort van kengetallen en de aard en diepgang van de informatie die het Kadaster aan VROM ter beschikking stelde. Het Kadaster heeft volgens de onderzoekers de vragen van VROM op dit punt als bemoeienis met de bedrijfsvoering van het Kadaster ervaren. Met het oog hierop verstrekke het Kadaster geen detailgegevens over de bedrijfsvoering. VROM oordeelde dat deze informatie juist van belang was om beter inzicht in de context te krijgen van de cijfers op hoofdlijnen. De onderzoekers concludeerden dat deze spanning inherent is aan de relatie tussen toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Aanbevolen werd om duidelijke afspraken te maken over de diepgang waarop verantwoording wordt afgelegd over de continuïteit van de bedrijfsvoering.

De derde evaluatie: de sturingsrelatie is volwassen geworden

350 Centraal in het onderdeel governance staat de vraag hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Kadaster en het Ministerie van VROM is vormgegeven en hoe deze werkt in de praktijk. Het gaat dan om de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het Kadaster voor een optimaal functionerende zelfstandige uitvoeringsorganisatie enerzijds versus de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van VROM voor de uitvoering van (publieke) taken door het Kadaster anderzijds.

351 In algemene zin zijn zowel VROM als het Kadaster tevreden over de wijze waarop de sturingsrelatie is ingericht en de verantwoordelijkheden verdeeld. Het onderzoek laat zien dat de onderlinge relaties tussen de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht met het ministerie van VROM goed zijn. Over het algemeen ervaart het ministerie van VROM dat zij tijdig en goed worden geïnformeerd. VROM geeft het Kadaster vertrouwen en ruimte om zijn publieke taken naar eigen inzicht in te vullen. Tijdens de evaluatieperiode heeft de relatie wel onder druk gestaan vanwege de financiële situatie van het Kadaster.

352 De relatie tussen VROM, de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht en de opdrachtgevers van het Kadaster is in de evaluatieperiode geïntensiveerd door:

- Het toegenomen belang van geo-informatie in de maatschappij waaruit vervolgens nieuwe taken voortvloeien voor het Kadaster;
- De discussie over zelfstandige uitvoeringsorganisaties;
- De crisis op de vastgoedmarkt (als gevolg van de financiële crisis) als gevolg waarvan er een discussie gevoerd moest worden over de dekking van de tekorten.

353 Sinds 2004 is het belang van geo-informatie in de maatschappij sterk toegenomen. Door de snelle toename in mogelijkheden van toepassingen van informatie- en communicatietechnologie, is het belang en de waarde van de onderliggende basisinformatie die allerlei applicaties mogelijk maken, eveneens sterk toegenomen. Hieruit vloeien nieuwe taken voor het Kadaster voort.

354 Naast het toegenomen belang in het maatschappelijke en economische verkeer van de producten en diensten en de taakuitbreiding van het Kadaster is in de evaluatieperiode ook een debat gevoerd over de positionering van zelfstandige bestuursorganen zoals het Kadaster. Deze discussie heeft ook gevolgen voor het governance-arrangement van het Kadaster⁴⁷. Overigens vond er los van deze meer generieke politiek-bestuurlijke discussies over ZBO's al langer gesprekken plaats tussen VROM en het Kadaster over de wijze van verantwoordelijkheidsverdeling tussen Minister, Raad van Toezicht en Raad van Bestuur, onder meer naar aanleiding van de tweede wettelijke evaluatie.

355 Een laatste factor die van grote invloed is geweest op de wijze waarop het governance-arrangement tussen VROM en het Kadaster feitelijk werkt is de financiële crisis en het effect

⁴⁷ Relevante ontwikkelingen zijn: het rapport van de commissie Kohnstamm in juli 2004, de reactie van het kabinet op dit rapport in mei 2005, het aannemen van de kaderwet ZBO's in november 2006, het advies van een ambtelijke commissie op wijze van toepassing van de kaderwet in september 2007, de mededeling van de Minister van VROM over de van toepassingverklaring van de kaderwet ZBO's op het Kadaster in januari 2008 en de verdere uitwerking van deze toezegging in wijziging van de Organisatiewet Kadaster (in 2008 en 2009).

daarvan op de vastgoedmarkt en daarmee op de omzet van het Kadaster. Bij VROM heeft dit alles geleid tot de vraag of de financieringswijze en in het verlengde daarvan de bedrijfsvoering wel voldoende toekomstvast is.

356 In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op (1) de invulling van de rollen en de ontwikkelingen hierin, (2) de implementatie van de kaderwet ZBO's, (3) de gebruikersraad en (4) het grijze gebied van publieke dan wel private activiteiten van het Kadaster en hoe hier mee om te gaan.

Nieuwe stakeholders treden toe tot governance-arrangement Kadaster en bestaande relaties veranderen

357 De ontwikkeling van het toegenomen belang van geo-informatie in de maatschappij en de toevoeging van diverse taken aan het Kadaster, hebben er voor gezorgd dat de relatie tussen VROM en het Kadaster meer beleidsinhoudelijk en intensiever is geworden. De goverancerelatie heeft hierdoor meerdere dimensies gekregen: naast de (vooral financieel ingevulde) toezichtrelatie zoals die door TopZo⁴⁸ wordt ingevuld is er met het toevoegen van nieuwe taken ook vanuit beleidsmatige hoek (geo-informatie) een groter belang gegroeid bij een goede taakuitvoering door het Kadaster.

358 Het Kadaster kent als opdrachtnemer in de evaluatieperiode de volgende nieuwe opdrachtgevers:

- a. Het Ministerie van Economische Zaken als beleidsverantwoordelijk voor de wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) en opdrachtgever voor het kabels- en leiding infrastructuur centrum (KLIC);
- b. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken als beleidsverantwoordelijke voor het stelsel van basisregistraties;
- c. Het Ministerie van LNV en Bureau Beheer Landbouwgronden als opdrachtgever en samenwerkingspartner voor de percelenregistratie;
- d. Het Ministerie van VROM als opdrachtgever voor de geo-informatie en de internettoepassing "RO-online", de informatievoorziening omtrent de energielabels.

359 De invulling van de toezichtrol is uitgeschreven in het informatie- en controleprofiel, dat overigens voor het laatst werd geactualiseerd in 2000. In de praktijk wordt hier door VROM nauwelijks nog gebruik van gemaakt. Toch is dit document nooit formeel afgeschaft: zo levert het Kadaster nog steeds conform dit I&C profiel halfjaarrapportages. Het Kadaster is echter van oordeel dat dit format verouderd is gezien alle nieuwe taken die aan het Kadaster zijn toegevoegd. Bovendien doet het gedetailleerde document geen recht meer aan de huidige VROM-visie op toezicht. VROM geeft aan dat actualisatie van het I&C profiel al langer op de agenda staat, maar dat gewacht wordt op de nieuwe Organisatiewet Kadaster en de uitkomsten van deze evaluatie.

⁴⁸ De rol van toezichthouder op de uitvoering van de taken door het Kadaster ligt bij VROM/FEZ, afdeling TopZo. TopZo is in 2003 binnen de directie FEZ gevormd om de rol van toezichthouder op uitvoeringsorganisaties in het VROM-domein expliciet gezicht te geven.

360 In januari 2008 heeft VROM haar toezichtvisie in lijn gebracht met de Rijksbrede visie op toezicht, de Kaderstellende Visie op Toezicht II⁴⁹. De VROM-visie is vastgelegd in de nota 'Toezicht op basis van vertrouwen' en benoemt acht velden van toezicht (het zogenoemde 'toezichttapijt'):

- Algemene gegevens
- Gewaarborgde informatie
- Toezicht financiële continuïteit
- Samenhang tussen missie, doelstelling en prestaties
- Kwaliteit van de bedrijfsvoering
- Doelmatige uitvoering van de wettelijke taak
- Goed bestuur
- Dialoog met de omgeving.

361 De toezichtfilosofie van VROM is volgens de visie uit 2008 gebaseerd op bewezen vertrouwen. In de praktijk betekent dit dat VROM niet direct op de hoogte hoeft te zijn van alle ontwikkelingen binnen het Kadaster. Zo heeft het Kadaster zelfstandig rechtstreeks contact met zijn opdrachtgevers en bespreekt met hen nieuwe of aangepaste diensten, innovaties en samenwerkingsverbanden. Belangrijke zaken zoals een nieuwe wettelijke taak, een nieuwe lijn van producten of innovatie worden door het Kadaster wel besproken met VROM. Dit laat onverlet dat het Kadaster zelf een sterke verantwoordelijkheid voelt voor duidelijke en gecommiteerde opdrachtformuleringen, een sluitende 'businesscase' of afbakening van een innovatietraject.

362 Op basis van de beoordelingsnotities van TopZo over de jaarverslagen en meerjaren-beleidsplannen van het Kadaster komt het beeld naar voren dat TopZo gestructureerd (volgens de acht toezichtvelden) en feitelijk naar de bedrijfsvoering en het functioneren van het Kadaster kijkt. De aandacht van TopZo voor het Kadaster is in de evaluatieperiode geïntensiveerd. Vooral in de jaren 2007 en 2008 is waar te nemen dat de oordeelsvorming gedetailleerder van aard wordt en dat meer concrete suggesties in de richting van het bestuur van het Kadaster gedaan worden om de (vooral financiële) problemen te lijf te gaan. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat er bij VROM minder vertrouwen is in het Kadaster.

363 De oordeelnotities vormen een belangrijke basis voor het halfjaarlijks overleg (bestuurlijk overleg) tussen Minister, Raad van Bestuur en de voorzitter Raad van Toezicht. Daarnaast en in voorbereiding op deze bestuurlijke overleggen vindt er tweemaandelijks overleg tussen Kadaster en VROM (TopZo) plaats.

364 Als gevolg van de nieuwe taken is het aantal opdrachtgevers in de evaluatieperiode toegenomen. Deze toename heeft niet geleid tot een aanpassing van het governance-model. Vooral als de opdrachtgevers van buiten VROM komen (zoals EZ, LNV, BZK of Defensie) dan is

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 15.

er slechts sprake van incidenteel contact op bestuurlijk niveau. Wel zijn de gebruikers van de nieuwe taken opgenomen in de Gebruikersraad.

365 In relatie tot de opdrachtgevers merken wij op dat het Kadaster zelf als opdrachtnemer toeziet op de opdrachtformulering. Wel is er het Geo-Informatieberaad (GI-beraad), opgericht in 2007. Het GI-beraad kent alleen overheden en publieke organisaties als deelnemers, de markt is niet vertegenwoordigd in het GI-beraad. In het GI-Beraad worden de diverse beleidsontwikkelingen op het gebied van geo-informatie besproken en afgestemd. Het Kadaster is lid van dit beraad. Het beraad moet echter niet worden gezien als opdrachtgeveroverleg ten behoeve van het Kadaster.

Implementatie Kaderwet ZBO's leidt tot een verschuiving van bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar de minister van VROM

366 Een belangrijk en tastbaar resultaat van de discussie over de periode 2004 – 2009 over zelfstandig bestuur bij uitvoeringsorganisaties in de publieke sector is de invoering van de kaderwet ZBO's⁵⁰ geweest. Deze wet regelt op hoofdlijnen de bevoegdheden van de minister ten aanzien van ZBO's.

367 In januari 2008 heeft de Minister van VROM aangegeven⁵¹ deze wet van toepassing te verklaren op het Kadaster, met uitzondering van artikel 15: het Kadaster blijft de eigen CAO voeren. Hoewel de Kaderwet zbo's niet voorziet in een Raad van Toezicht heeft de minister aangegeven gebruik te willen blijven maken van de Raad van Toezicht. De concrete uitwerking van deze toezegging komt tot uiting in de aanpassing van de Organisatiewet Kadaster. De verwachting van het Ministerie van VROM is dat het wetsvoorstel hiertoe voor de zomer 2010 naar de Tweede Kamer kan worden verstuurd⁵².

368 Formeel valt deze aanpassing van de Organisatiewet Kadaster buiten de scope van deze evaluatie. De keuzes die in dit wetsvoorstel gemaakt worden zijn echter van grote invloed op het governance-arrangement. Bovendien zijn de veranderingen die na deze evaluatieperiode hun beslag krijgen, ingezet in deze evaluatieperiode. De voorstellen worden daarom wel meegenomen.

369 In het wetsvoorstel tot wijziging van de Organisatiewet Kadaster zal vrijwel uitsluitend worden ingegaan op die zaken die de Kaderwet *niet* regelt. De Minister van VROM heeft reeds in januari 2008 de mededeling gedaan de Kaderwet ZBO's volledig van toepassing op het Kadaster te verklaren (met uitzondering van artikel 15). De belangrijkste afwijking op de Kaderwet die in de Organisatiewet Kadaster wordt geregeld heeft betrekking op de rol en bevoegdheden van de Raad van Toezicht.

370 Hiermee kan een groot aantal artikelen van de huidige Organisatiewet Kadaster komen te vervallen, omdat de Kaderwet (waarnaar in de Organisatiewet zal worden verwezen) hierin reeds voorziet. Het gaat dan bijvoorbeeld om artikelen over het opstellen van de begroting en

⁵⁰ Staatsblad 2006, nr. 587

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 268, nr. 52.

⁵² Ten behoeve van dit evaluatieonderzoek is door ambtelijk VROM een samenvatting van dit wetsvoorstel opgesteld.

jaarverslag en de termijnen voor het aanbieden van formele documenten richting het Ministerie van VROM.

371 In het wetsvoorstel wordt de minister van VROM in formele zin verantwoordelijk. De bevoegdheid van de Raad van Toezicht wordt door de minister bij belangrijke beslissingen gehoord. Zo zal de Raad van Toezicht kandidaten kunnen voordragen of haar 'gevoelen' kenbaar kunnen maken over bijvoorbeeld een voorgenomen schorsing of ontslag van een lid van de Raad van Bestuur. De minister neemt uiteindelijk zelfstandig een besluit.

372 De meest in het oog springende wijzigingen in de bevoegdheden van de Raad van Toezicht zijn:

- de vaststelling van de bezoldiging van de leden van het bestuur zal voortaan door de minister gedaan worden (artikel 5 Organisatiewet Kadaster);
- het artikel inzake voorzien in de waarneming van een lid van het bestuur bij diens ontstentenis of belet vervalt (artikel 4, derde lid Organisatiewet Kadaster);
- de schorsing van een lid van het bestuur kan voortaan alleen door de minister gedaan worden (artikel 6, tweede lid Organisatiewet Kadaster). De Raad van Toezicht kan wel een voorstel doen en haar 'gevoelen' kenbaar maken;
- het artikel inzake vertegenwoordiging van het Kadaster in gevallen waarin de Dienst een tegenstrijdig belang heeft met een of meer bestuurders vervalt (artikel 8, tweede lid Organisatiewet Kadaster);
- de begroting en het jaarverslag worden voortaan door de Raad van Bestuur vastgesteld en aangeboden aan de Minister van VROM, nadat de Raad van Toezicht er mee heeft ingestemd.
- de Raad van Toezicht kan geen voorschriften voor het personeel vaststellen of wijzigen wanneer de Raad van Bestuur hier niet tijdig in voorziet (artikel 18 Organisatiewet Kadaster)
- de bevoegdheden van de Raad van Toezicht inzake bedrijfsvoeringbeslissingen door de Raad van Bestuur worden ingeperkt (artikel 13 Organisatiewet Kadaster), in lijn met artikel 32 van de Kaderwet ZBO's. In het wetsvoorstel kan de minister bepalen welke regime hij wil voeren:
 - Bedrijfsvoeringbeslissingen vallen onder zijn voorafgaand toezicht; in dit geval kan hij bepalen dat de Raad van Toezicht verklaart geen bedenkingen te hebben tegen het voorstel alvorens het aan hem wordt voorgelegd;
 - Bedrijfsvoeringbeslissingen vallen niet onder zijn voorafgaand toezicht; in dat geval kan de minister bepalen dat ze wel door de Raad van Toezicht moeten worden goedgekeurd.

373 Ongeacht het feit dat de kaderwet ook op het Kadaster van toepassing is verklaard zijn VROM en het Kadaster (Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht) eensgezind van oordeel dat de bestaande verhoudingen zoveel als mogelijk gerespecteerd zullen worden.

374 Hiermee zijn de discussie over de grens van de eigen beleidsvrijheid voor het Kadaster en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid overigens geen verleden tijd. Bij tijd en wijle worden er nog steeds, in de ogen van het Kadaster althans, té gedetailleerde vragen gesteld over zaken die de bedrijfsvoering betreffen. Daar waar deze discussie in het verleden misschien aanleiding waren voor irritatie, daar blijkt nu ruimte te zijn voor dialoog. De onderlinge gesprekken zijn bij tijd en wijle scherp, maar blijven doorgaans wel constructief. Het Kadaster en het ministerie van VROM laten hiermee zien toegegroeid te zijn naar een volwassen relatie gebaseerd op vertrouwen, respect voor ieders rol en gelijkwaardigheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Raad van Bestuur van het Kadaster met enige regelmaat deelneemt aan de bestuursraad VROM.

Pluriformiteit samenstelling Gebruikersraad draagt niet bij aan effectiviteit

375 Het Kadaster overlegt tenminste vier maal per jaar met de Gebruikersraad. In de raad is een representatieve groep stakeholders van het Kadaster vertegenwoordigd. De Gebruikersraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de volgende gebruikersgroepen:

- a Gemeenten
- b Notariaat
- c Waterschappen
- d Ministerie van VROM
- e Netbeheerders
- f Ministerie van BZK
- g Verstrekkers van hypotheek
- h Grondroerders
- i Ministerie van Defensie
- j Bedrijven werkzaam in de geo-informatie
- k Provincies
- l Makelaars

376 De Gebruikersraad van het Kadaster heeft een wettelijk adviesrecht, vastgelegd in artikel 16 van de Organisatiewet van het Kadaster. De Gebruikersraad bestaat uit twee kamers:

- de rechtszekerheidskamer, deze bestaat sinds de verzelfstandiging van het Kadaster (geregeld in artikel 16 lid 3 Organisatiewet Kadaster);
- de geo-informatie kamer (bestaat sinds de toevoeging van de Topografische Dienst in 2004).

377 De Gebruikersraad wordt geacht de Raad van Bestuur te adviseren over algemene en strategische kwesties, zoals de prijs/kwaliteit-verhouding van producten, het productassortiment,

het meerjarenbeleid en de Kadastertarieven. Het Kadaster voert het secretariaat van de Gebruikersraad. Het Kadaster spant zich met de voorzitter er voor in dat er onderwerpen van voldoende breed en strategisch niveau op de agenda geplaatst worden.

378 Onderwerpen van tactisch of operationeel niveau worden zo veel als mogelijk buiten de Gebruikersraad gehouden en separaat besproken in bilaterale overleggen met belanghebbende partijen. Naast het overleg door het Kadaster met de Gebruikersraad voert het Kadaster bilateraal bestuurlijke overleggen met de verschillende gebruikersgroepen. Het gaat dan vaak over meer specifieke onderwerpen van tactische aard die niet interessant of relevant zijn voor alle leden van de Gebruikersraad. Doorgaans vinden deze overleggen tweemaal per jaar plaats. Daarnaast is er op medewerkerniveau regelmatig overleg van meer operationele aard en worden de bilaterale (bestuurlijke) overleggen voorbereid.

379 Door het toevoegen van nieuwe taken aan het Kadaster, is de samenstelling van de Gebruikersraad en de onderliggende overlegstructuur op een nogal organische wijze gegroeid.

380 De huidige structuur van een Gebruikersraad, maakt het in toenemende mate steeds lastiger om effectief te kunnen opereren. Zo blijken de discussies in de Gebruikersraad niet altijd even relevant voor alle betrokken partijen. Ook worden strategische thema's niet zelden te laat geagendeerd om de uitkomst ervan nog te beïnvloeden. Bovendien blijken de verschillende vertegenwoordigers in de Gebruikersraad niet altijd dezelfde informatiebehoefte te hebben. Zo zijn er vertegenwoordigers in de Gebruikersraad die vooral geïnteresseerd zijn in het vormgeven van samenwerking rondom de toepassing van nieuwe technologie. Andere stakeholders stellen zich juist meer als klant op en lijken daarmee vooral geïnteresseerd in de kwaliteit van de dienstverlening door het Kadaster. Tot slot zijn er stakeholders in de Gebruikersraad vertegenwoordigd die meerdere petten op hebben en die functioneren als opdrachtgever, als afnemer en als belangenbehartiger voor gebruikers. De Gebruikersraad zou slagvaardiger kunnen optreden door meer proactief in te spelen op de voor haar relevante ontwikkelingen (strategische agendasetting) en door via gestructureerde achterbanraadpleging meer input te leveren aan het Kadaster, bijvoorbeeld met betrekking tot meerjarenbeleidsplannen. Toch is er ook een groot voordeel van de Gebruikersraad en dat is dat een integrale belangenafweging kan plaatsvinden van alle deelbelangen van de verschillende stakeholders.

381 Als gevolg van de pluriformiteit van de Gebruikersraad is het voor de Raad van Bestuur echter ook lastig om op een voor iedereen herkenbare manier vorm te geven aan de adviezen vanuit de Gebruikersraad. Hoewel de Gebruikersraad lof heeft voor de wijze waarop de Raad van Bestuur de afgelopen periode vorm heeft gegeven aan de veranderingen binnen het Kadaster is er toch ook kritiek op de mate waarin de soms toch ook kritische geluiden doordringen bij het Ministerie van VROM. Dit terwijl voor VROM de adviezen van de Gebruikersraad een belangrijke graadmeter kunnen zijn voor het geven van een oordeel over de kwaliteit van het werk van het Kadaster (klanttevredenheid), een beoordeling van de strategie van het Kadaster en tariefvoorstellen.

Bijlage A Toetsingskader

382 De eerste stap in het onderzoek is het opstellen van een toetsingskader. Een belangrijk doel van het toetsingskader is de operationalisering van de onderzoeksvraag. Conform de accenten in het projectplan kijken wij in de evaluatie in het bijzonder naar de thema's financiering, governance, dienstverlening, bedrijfsvoering en de rol van het Kadaster in de geoinformatie-infrastructuur. Bij het onderzoek ligt de focus op doelmatigheid en alternatieve financieringsvormen. Aan de hand van het toetsingskader kunnen wij verder de consistentie bewaken tussen de verschillende deelonderzoeken.

383 Een ander belangrijk doel van het toetsingskader is het ontwikkelen van een referentiepunt waaraan wij de bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen kunnen toetsen en van een betekenis voorzien. Hiertoe zijn per thema normen geformuleerd, zoals die voortvloeien uit eerdere evaluaties, uit wet- en regelgeving, uit doelen die het Kadaster zichzelf stelt en zoals die tot uiting komen in meerjarenplannen, of uit normen van het ministerie of van stakeholders waarover overeenstemming bestaat. De normen zijn dus veelsoortig van karakter en verschillend van gewicht. Met dit onderscheid wordt nadrukkelijk rekening gehouden tijdens het onderzoek. Het toetsingskader is opgesteld aan de hand van deskresearch en op sommige punten is nadere informatie ingewonnen op de werkvloer bij het Kadaster.

A1. Financiering

Toetsingskader

384 Het Kadaster moet na de verzelfstandiging over een zodanige financiële positie beschikken, dat een zelfstandig financieel beleid mogelijk is. Daarnaast moet het Kadaster in staat worden gesteld om een zodanige positie te handhaven dat, gegeven (de vastgoed- en woning)markt en de zich daarin voordoende schommelingen, de continuïteit gewaarborgd blijft.⁵³

385 Deze twee voornoemde elementen vormen samen het kader voor het toetsen van het financieringsarrangement van het Kadaster in het kader van deze evaluatie. Om ervoor te zorgen dat er sprake is van (i) zelfstandig financieel beleid en (ii) waarborging van de continuïteit, dient het Kadaster **kostendekkend** te zijn en over **voldoende eigen vermogen** te beschikken.

386 Een ander belangrijk element in het kader van financiering is de missie van het Kadaster om zijn taken uit te voeren **tegen zo laag mogelijke kosten**. Dit aspect wordt meegenomen bij het thema bedrijfsvoering.

387 Ten slotte geeft het Visitatiecollege van de Handvestgroep Publiek Verantwoordens naar aanleiding van een doorlichting van het Kadaster in 2008 als aanbeveling om aandacht te besteden aan **beperking van de volatiliteit van de tariefstelling** van het Kadaster.

Operationalisering toetsingskader

Kostendekkendheid

388 Het Kadaster hanteert bij de financiering van zijn wettelijke taken de volgende uitgangspunten:

- a. het geheel van wettelijke taken wordt kostendekkend uitgevoerd, en
- b. de strategische eenheden zijn elk op zich in beginsel eveneens kostendekkend.

389 Met kostendekkendheid wordt bedoeld dat de integrale bedrijfseconomische kosten van het Kadaster gedekt worden door de opbrengsten. Derhalve dienen de kosten zoveel mogelijk gerelateerd te zijn aan het productievolume (mede de basis voor de opbrengsten).

Het normvermogen

390 Het maximale niveau van het eigen vermogen dat de wet aan het Kadaster toestaat, het normvermogen, bestaat uit de volgende drie onderdelen:

- I. De structurele reserve dient een derde van het structurele balanstotaal te bedragen;
- II. De conjuncturele reserve wordt vastgesteld op basis van lineaire meerjarenprognoses van omzetten, de aannahme over conjuncturele schommelingen, de mate van beïnvloedbaarheid van het kostenniveau en de kostenflexibiliteit. De conjuncturele reserve is berekend op € 34 miljoen.
- III. De maximale reserve nevenactiviteiten is is gesteld op € 3,6 miljoen.

⁵³ Memorie van Toelichting bij de Organisatiewet Kadaster 2004.

Beperking volatiliteit tariefstelling

391 De aanbeveling van het Visitatiecollege van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden is dat snelle en heftige fluctuaties van tarieven ongewenst zijn.

392 De tariefhoogte wordt bepaald door de ontwikkeling van het eigen vermogen in de komende vijf jaar, mede gezien de ontwikkeling van de omzet en de kosten. Als het eigen vermogen zich buiten de afgesproken bandbreedte begeeft, wordt een tariefsaanpassing voorgesteld. De wenselijkheid om de tarieven naar beneden of naar boven bij te stellen komt ingevolge de Organisatiewet Kadaster aan de orde in het jaarlijkse besluitvormingstraject van begroting en meerjarenbeleidsplan.

A2. Governance

Toetsingskader

393 Centraal in het toetsingskader governance staan de vragen naar de opzet en werking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Kadaster en het ministerie van VROM. Het gaat dan om de verantwoordelijkheid van het Kadaster voor een optimaal functionerende zelfstandige uitvoeringsorganisatie versus de stelselverantwoordelijkheid van de minister van VROM voor de uitvoering van (publieke) taken door het Kadaster.

394 De normen die gelden voor deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de vigerende wet- en regelgeving. Het is van belang hierbij onderscheid te maken naar de mate van dwingendheid van deze normen.

Operationalisering toetsingskader

395 Met de geformuleerde centrale vraagstelling binnen het thema governance zal gekeken worden naar de volgende normen:

- a. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Bestuur, Raad van Toezicht, Gebruikersraad en minister van VROM;
- b. De beleidsvrijheid van het Kadaster t.a.v. de uitoefening van haar taken;
- c. De beheersmatige vrijheid (mate van zeggenschap over het eigen apparaat) van het Kadaster t.a.v. de uitvoering van haar taken;
- e. De wijze van verantwoording van het Kadaster naar haar stakeholders;
- f. De ruimte voor het Kadaster bij de beleidsontwikkeling;
- g. De inbedding van verantwoordelijkheidsverdeling van nieuwe wettelijke taken voor het Kadaster, zoals de wet BAG en de WION.

396 Te onderzoeken vraagpunten binnen deze normen zijn:

- a. De mate waarin de minister van VROM, gegeven de wet- en regelgeving, invulling geeft aan zijn eigen rol;
- b. De mate waarin het Kadaster, gegeven de wet- en regelgeving, ruimte heeft of vindt om invulling te geven aan de taken en verantwoordelijkheden die krachtens de wet aan het Kadaster zijn opgedragen.

397 De normen en vragen aan de hand waarvan bovenstaande thema's worden beoordeeld, vloeien direct voort uit:

- a. De organisatiewet Kadaster (1994). Het Kadaster is ingesteld als publiekrechtelijk ZBO en heeft bij wet taken, bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen meekregen. Ook is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de minister van VROM bij wet afgebakend. De wet vormt de basis voor de governancestructuur van het Kadaster. Naar aanleiding van de kaderwet ZBO's (2006) wordt de organisatiewet overigens momenteel herzien.

- b. De eerste en tweede wettelijke evaluatie van het Kadaster. Deze wettelijke evaluaties zijn onafhankelijk uitgevoerd en doen een aantal aanbevelingen op verschillende themagebieden.
- c. De zelfevaluatie van het Kadaster en visitatie door de Handvestgroep (2008). In oktober 2008 is het Kadaster gevisiteerd door een onafhankelijk visitatiecollege van de handvestgroep.
- d. De Code Goed bestuur. Vanuit de Handvestgroep Publiek Verantwoorden is een vertaling gemaakt van de Code Tabaksblad naar de publieke sector.
- e. Kaderstellende Visie op Toezicht II. In 2005 bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kaderstellende Visie op Toezicht uit. In deze toezichtvisie worden zes principes van goed toezicht uitgewerkt. De nieuwe principes van toezicht hebben effect gehad op de sturingsfilosofie van VROM richting het Kadaster. VROM heeft hiertoe een aparte publicatie uitgegeven, getiteld "Toezicht op basis van vertrouwen" (2008).
- f. Kabinetsstandpunt IBO VOR. In 2005 is een kabinetsstandpunt verschenen inzake verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau (2005). Met het aannemen van de kaderwet ZBO's in 2006 is de effectuering van dit kabinetsbeleid naar de achtergrond geraakt.
- g. Kaderwet ZBO's. In 2006 is de Kaderwet ZBO's in werking getreden. Deze wet regelt op hoofdlijnen de bevoegdheden die iedere Minister ten overstaan van ieder ZBO zou moeten hebben. In 2007 heeft een ambtelijke commissie advies uitgebracht over de gewenste mate van toepassing van de kaderwet. De minister van VROM heeft mede op basis van dit advies in januari 2008 aangegeven het Kadaster onder de kaderwet ZBO's te brengen. Er wordt gewerkt aan een aanpassing van de huidige instellingswet van het Kadaster.

A3. Bedrijfsvoering

Toetsingskader

398 Het Kadaster had gedurende de evaluatieperiode als doelstelling de interne bedrijfsvoering op een zodanige manier in te richten dat de **processen ondersteunend zijn aan de strategische doelstellingen**. Daarbij vormt **kostenbeheersing** een belangrijk aandachtspunt in de strategie van het Kadaster. Ook behoort het tot de missie van het Kadaster om de taken uit te voeren tegen zo laag mogelijke kosten. Kostenbeheersing en het vergroten van inzicht in de doelmatigheid vormt ook een aanbeveling in eerdere evaluatieonderzoeken. Specifiek aandachtspunt daarbij vormt de kostenflexibiliteit en het **HRM beleid**.

399 In 2009 heeft het Kadaster een herijking uitgevoerd van de strategische doelstellingen. In de komende planperiode 2010-2014 ligt de focus op kosteneffectiviteit, flexibiliteit om in te kunnen spelen op wisselende werkvolumes, positionering ten opzichte van mogelijke nieuwe activiteiten via strategische dialoog met stakeholders en samenwerking met publieke en private partijen. In deze evaluatie hanteren wij de doelen tijdens de evaluatieperiode als uitgangspunt, maar zullen wij ook vooruit kijken hoe de nieuwe normen zich verhouden tot de huidige situatie.

Operationalisering toetsingskader

Processen ondersteunend aan strategische doelstellingen

400 Gedurende de evaluatieperiode was het doel van het Kadaster dat de inrichting van de processen de strategische doelstellingen ondersteunt. Wij zullen hierbij specifiek kijken naar de waarborgen in de organisatie om te voldoen aan:

- a. De vereiste kwaliteit (zoals het kwaliteitsmanagement, iso-certificering en audits);
- b. Het bereiken van zoveel mogelijk efficiency (zie ook hieronder)
- c. Het vereiste aanpassingsvermogen van de organisatie aan veranderende bedrijfsprocessen, wisselende werkvolumes, de wensen van klant of maatschappij.

Kostenbeheersing en HRM beleid (aanbeveling uit evaluaties, wet en norm Kadaster)

401 In de eerdere evaluaties wordt aandacht gevraagd voor de kostenbeheersing van het Kadaster. Een specifiek aandachtspunt daarbij vormt de kostenflexibiliteit bij wisselende werkvolumes. In de tweede evaluatie wordt gevraagd de risico's in kaart te brengen van de veranderende inrichting van bedrijfsprocessen in relatie tot de omvang en de vergrijzing van het personeelsbestand via strategische scenario's. Het gaat hierbij om de interactie tussen ICT, personeelsbeleid en andere bedrijfsvoeringsaspecten als huisvesting. Een ander specifiek aandachtspunt is kennismanagement met het oog op vergrijzing van het personeel.

402 Het visitatiecollege van de Handvestgroep Publieke Verantwoording gaf daarnaast de volgende aanbevelingen op het terrein van de interne bedrijfsvoering:

- a. Verbeteren van de interne communicatie en de toegankelijkheid van de Raad van bestuur, vooral in de regio's.
- b. Maatregelen nemen voor een gezonde leeftijdsopbouw van het personeelsbestand.

403 De Raad van Bestuur gaf in een reactie aan nog voor het einde van 2008 concrete verbeteracties op te stellen voor de interne communicatie en dat daarnaast het strategisch HR beleid van het Kadaster herijkt zal worden, inclusief de effecten van mobiliteit.

404 Eén van de strategische doelstellingen van het Kadaster tijdens de evaluatieperiode is het voortdurend verbeteren van de efficiency van de publieke taakuitvoering, ook in vergelijking met andere Europese organisaties. Daarbij zal worden gekeken naar de realisatie van de voornemens van het Kadaster met betrekking tot efficiency en kostenbeheersing, zoals die volgen uit de meerjarenbeleidsplannen tussen 2004 en 2009. Het gaat hierbij onder andere om:

- a De ontwikkeling van de kostprijzen en tarieven
- b Benchmarks voor de ondersteunende processen inclusief ICT en vergroting van efficiency van werkprocessen via zaken als elektronisch aanleveren, geautomatiseerd accepteren en muteren van akten, plaatsbepaling met behulp van satellieten, automatische generalisatie voor kleinschalige topografie, digitale informatieverstrekking, clustering van inkoopcontracten
- c Bewaken van realisatie van efficiencyverbeteringen via de planning- en controlcyclus
- d Afweging nieuwe taken obv kostendekkendheid
- e Verzakelijking van het intern opdrachtgever- en opdrachtnemerschap
- f De ontwikkeling van kosten in relatie tot omzet van ICT, huisvesting, personeel (loon, fte, overhead, productiviteit) en de omvang van onvoorziene kostenontwikkelingen.

A4. Dienstverlening

Toetsingskader

- a. Het streven van het Kadaster is om zich te ontwikkelen als een organisatie met één gezicht naar de klant, naar buiten tredend als één organisatie met één integrale visie op zijn brede pakket aan dienstverlening. De kernwaarden van het Kadaster zijn 'open, zeker en ambitie'. In de evaluatieperiode werd de kernwaarde 'zeker' geoperationaliseerd als het realiseren van een uitstekende **kwaliteit**, lage kosten en een hoge **klanttevredenheid**. Inmiddels is de operationalisering gewijzigd in 'operational excellence' (meerjarenbeleidsplannen 2010-2014). In deze evaluatie hanteren wij de doelen zoals die tijdens de evaluatieperiode als uitgangspunt golden. Wij zullen echter ook een oordeel geven over de vraag of en zo in hoeverre de nieuwe normen zich verhouden tot de huidige situatie. Ook in het Kwaliteitshandvest staat dat het Kadaster streeft naar optimale **kwaliteit**. Ten slotte is de bepaling op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen relevant die als norm stelt een **zorgvuldige behandeling** van personen, instellingen, bezwaarschriften en klachten.

Operationalisering toetsingskader

Klanttevredenheid

- b. Het realiseren van een hoge klanttevredenheid is zowel een norm van het Kadaster zelf als een norm die tot uiting komt in de eerdere evaluaties van het Kadaster. Onder klanttevredenheid wordt zowel de algemene klanttevredenheid verstaan als de score op de factoren die de klanttevredenheid in belangrijke mate beïnvloeden, zoals de levertijden van producten en diensten, de mate waarin de servicenormen herkend worden en betrouwbaar zijn en de actualiteit en kwaliteit van geregistreerde gegevens.
- c. Het uitgangspunt voor de algemene klanttevredenheid zijn de scores in de klanttevredenheidsmonitor. In het meerjarenbeleidsplan is als norm gesteld dat de scores elk jaar ten minste gelijk zijn aan de scores van het vorige jaar. De dienstverleningsnormen zijn opgenomen in het Kwaliteitshandvest.

Kwaliteit

- d. De eisen voor de kwaliteit van registraties die door het Kadaster worden beheerd en de eisen voor de bescherming van persoonsgegevens kennen ook een wettelijke basis (onder andere Kadasterwet en Wet op de Basisregistratie Kadaster en Topografie). Het Kwaliteitshandvest geeft handen en voeten aan de wettelijke normen via specifieke normen voor de actualiteit en kwaliteit van geregistreerde gegevens per registratie. Voor registraties waarvan het Kadaster alleen beheerder is gelden wettelijke normen met betrekking tot terugmeldplicht aan de bronhouders.

Zorgvuldige behandeling

- e. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat de eis tot een zorgvuldige behandeling van personen, instellingen, bezwaarschriften en klachten. Belangrijk hiervoor is het aantal bezwaren en klachten, de afhandelingstermijn van bezwaren en klachten en het percentage gegrond verklaarde bezwaren en klachten. Het Kwaliteitshandvest bevat specifieke normen voor de afhandeltermijn van klachten en bezwaren.
- f. Daarnaast heeft het Visitatiecollege van de Handvestgroep Publiek Verantwoord en naar aanleiding van een doorlichting in 2008 aanbevelingen gedaan over een betere klachtafhandeling (alle klachten serieus nemen, integrale verantwoordelijkheid binnen organisatie) en het verbeteren van het lerend vermogen naar aanleiding van klanttevredenheidsonderzoek (organisatie moet sturen op resultaten en knelpunten oplossen bij probleemafhandeling). Wij zullen nagaan of deze aanbevelingen zijn of worden opgevolgd.

A5. Rol Kadaster in de geoinformatie-infrastructuur

Toetsingskader

405 Het Kadaster wil dé leverancier worden van vastgoed- en geo-informatie in Nederland en toonaangevend zijn in Europa. Hoewel wij in deze evaluatie de doelen hanteren zoals die tijdens de evaluatieperiode als uitgangspunt golden zullen wij ook een oordeel geven over de vraag of en zo in hoeverre de nieuwe normen zich verhouden tot de huidige situatie.

406 Naast de wettelijke taken, houdt het Kadaster zich met toestemming van de minister van VROM bezig met dienstverlening voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) en met internationale consultancy. Wij zullen de uitvoering van deze taken toetsen aan het wettelijk kader voor het mogen uitvoeren van taken op grond van artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster, aan de normen over de kostendekking van tarieven van nevenactiviteiten op grond van de memorie van toelichting van de Organisatiewet Kadaster en aan de normen die volgen uit de richtlijnen markt&overheid.

Operationalisering toetsingskader

Dé leverancier van vastgoed- en geo-informatie in Nederland en toonaangevend in Europa

407 Een van de kernwaarden van het Kadaster is om dé leverancier te willen worden van vastgoed- en geo-informatie in Nederland en om toonaangevend te willen zijn in Europa. Daarbij gaat het onder andere om de voortgang op de strategische doelstelling om alle relevante geo en vastgoedgegevens in Nederland voor 2010 te registreren en/of te ontsluiten en de inzet van kennis en informatie voor verbetering en vernieuwing van de publieke dienstverlening op dit gebied in Nederland en Europa. In deze evaluatie hanteren wij de doelen zoals die tijdens de evaluatieperiode als uitgangspunt golden. Wij zullen echter ook een oordeel geven over de vraag of en zo in hoeverre de nieuwe normen zich verhouden tot de huidige situatie.

408 Belangrijke normen hierbij vloeien voort uit:

- a. De wettelijke bepalingen met betrekking tot de realisatie van de basisregistraties voor Adressen en Gebouwen, voor Kadaster en voor Topografie (Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen en Wet op de Basisregistratie Kadaster en Topografie).
- b. De Europese richtlijnen INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*) en PSI (*Public Sector Information*). Hierin staan normen voor de ontsluiting van geo- en vastgoedinformatie voor burgers, bedrijven en overheden en hergebruik van overheidsgegevens. Deze richtlijnen zijn in Nederlandse wetgeving vertaald via respectievelijk de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie en de Wet openbaarheid bestuur (hierin is een uitzondering opgenomen voor bestaande gevallen, waaronder kadastrale tarieven).

- c. De doelstellingen van het programma GIDEON en de normen die voortvloeien uit de implementatiestrategie van GIDEON of uit beslissingen van de Gi-raad.
- d. De doelen van het Kadaster zoals vastgelegd in de meerjarenbeleidsplannen.

38 Wij zullen in kaart brengen hoe de voortgang zich tot nu toe verhoudt tot bovenstaande normen en wij zullen ons meer in algemene zin een oordeel vormen over de geleverde bijdragen aan en de positionering op de markt van geo-informatie, gezien de ontwikkeling van de markt, de techniek en gezien het rijksbeleid ten aanzien van geo-informatie.

39 Het visitatiecollege van de Handvestgroep Publieke Verantwoording gaf de volgende aanbeveling op dit terrein: expliciteren van de bedoeling van het Kadaster met de zichzelf toebedeelde regierol als leverancier van vastgoedinformatie. De omgeving weet niet precies wat het Kadaster hiermee bedoelt. Wij zullen nagaan in hoeverre deze aanbeveling is opgevolgd.

Wettelijk kader nevenactiviteiten

40 In de Organisatiewet Kadaster artikel 2 lid 3 en 4 is bepaald welke taken het Kadaster moet en mag uitvoeren:

Artikel 2

1. Er is een Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Hij bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd te Apeldoorn.
2. De Dienst is belast met de hem bij of krachtens de Kadasterwet of andere wetten opgedragen taken.
3. De Dienst kan andere werkzaamheden verrichten dan die, voortvloeiend uit de in het tweede lid bedoelde taken, indien die werkzaamheden bijdragen aan de doelmatigheid van de uitoefening van de in het tweede lid bedoelde taken of een betere benutting van de ten behoeve van die uitoefening bij de Dienst aanwezige bedrijfsmiddelen.
4. Het bestuur kan in het kader van internationale samenwerking of op verzoek van een of meer van Onze ministers of een ander bestuursorgaan de bij de Dienst in het kader van de uitoefening van zijn taken als bedoeld in het tweede lid aanwezige specifieke deskundigheid in beperkte mate en voor een beperkte tijdsduur ter beschikking stellen aan een internationale organisatie of instelling, een regering of instelling van een andere staat of aan een bestuursorgaan. Het bestuur kan aan die terbeschikkingstelling voorwaarden verbinden.

41 Het Kadaster zal de nevenwerkzaamheden verrichten tegen ten minste kostendeckende tarieven.⁵⁴ Deze nevenwerkzaamheden mogen niet gesubsidieerd worden vanuit de eenheden ter uitvoering van de wettelijke taken.

42 Op 25 februari 2008 heeft de regering een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om de Markt & Overheid-problematiek aan te pakken. Het dossier speelt al zeker 10 jaar.

⁵⁴ Memorie van toelichting bij de Organisatiewet Kadaster 2004.

Het nu voorliggende wetsvoorstel stelt vier gedragsregels voor overheidslichamen die zich op een commerciële markt begeven. De gedragsregels (normen) luiden in het kort:

1. Overheidsorganisaties moeten de volledige kostprijs van hun dienst of product in hun tarieven doorberekenen (uitzonderingen zijn mogelijk).
2. Overheidsorganisaties mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
3. Overheidsorganisaties mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet hergebruiken voor andere, economische activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
4. Als een overheidsorganisatie op een bepaald terrein een bestuurlijke rol heeft en ook economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

Bijlage B

Lijst met geïnterviewde personen

Individuele interviews

Medewerkers Kadaster:	<ul style="list-style-type: none">- Dorine Burmanje, Raad van bestuur- Hanneke Ester, Directeur FP&C- Tom Dijkstra, Directeur Services- Frank Tierolff, Directeur Rechtszekerheid- Peter Hoogwerf, Directeur GEO- Henk Mennegat, Voorzitter OR
Handvestgroep (ook Manifestgroep):	<ul style="list-style-type: none">- Erry Stoové, Bestuursvoorzitter SVB
Raad van Toezicht / voormalig minister van VROM:	<ul style="list-style-type: none">- Sybilla Dekker, Voorzitter Raad van Toezicht
Medewerkers VROM:	<ul style="list-style-type: none">- Hans van der Vlist, SG- Noud Hooyman, directie nationaal ruimtelijke ordening, senior beleidscoördinator ICT visie

Groepsinterviews

Leden Raad van Bestuur Kadaster:	<ul style="list-style-type: none">- Godfried Barnasconi- Arco Groothedde
Gebruikersraad:	<ul style="list-style-type: none">- M. Zonneville, plv. vz., gemeenten- J. Ruijgh, notariaat- R. Heeres, Defensie
Medewerkers VROM van directie FEZ:	<ul style="list-style-type: none">- Cees van Gent, FEZ, coördinator toezicht- Richard Igel, FEZ, adviseur toezicht- Arjan de Jong, FEZ, clusterhoofd TopZO
Overige stakeholders:	<ul style="list-style-type: none">- Jos Anneveld, vice-voorzitter GeoBusiness Nederland- Erik Siemer, bestuurslid GeoBusiness Nederland

Bijlage C

Onderzoeksteam PwC

PwC heeft het derde evaluatieonderzoek uitgevoerd met een projectteam bestaande uit:

Teamleden	Rol in het onderzoek
Peter van Driel	Verantwoordelijk partner
Erwin Flipse	Verantwoordelijk voor de projectleiding
Tinka den Arend	Dagelijkse projectleiding en verantwoordelijk voor de deelprojecten bedrijfsvoering en kwaliteit dienstverlening
Wouter Meester	Verantwoordelijk voor het deelproject financiering
Lars Canté	Verantwoordelijk voor het deelproject governance
Sander van Amerongen	Verantwoordelijk voor het deelproject geo-informatie

Normvermogen – het maximale niveau van het eigen vermogen dat de wet het Kadaster toestaat. Het normvermogen bestaat uit drie componenten: de structurele reserve, de conjuncturele reserve en de reserve nevenactiviteiten.

Vermogenoverschot – wanneer sprake is van een surplus bovenop het normvermogen (als gevolg van positieve financiële resultaten van het Kadaster bij een reeds maximale omvang van het eigen vermogen)

Vermogenstekort – wanneer sprake is van een tekort ten aanzien van het normvermogen. Er is echter nog geen sprake van een negatief eigen vermogen.

Structurele reserve – dient ter financiering van aanwezige middelen.

Conjuncturele reserve – dient ervoor om risico's in de omzet en de kosten te kunnen opvangen.

Reserve nevenactiviteiten – wordt opgebouwd uit de overschotten die met betrekking tot de nevenactiviteiten worden gegenereerd.

Investeringen – wanneer in dit rapport wordt gesproken over investeringen wordt met name bedoeld (tenzij anders aangegeven) investeringen in grote (nieuwe) projecten zoals digitalisering van veldkaarten, publiekrechtelijke beperkingen of BAG.

Kostenflexibiliteit – de mate waarin het Kadaster het kostenniveau kan aanpassen aan de fluctuaties in de omzet.