

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2009

De vaste kamercommissie VROM heeft in haar brief van 15 juli gevraagd naar de contouren van de nieuwe strategie van het Kadaster. In mijn brief dd 13 augustus jl. heb ik aangegeven aan dit verzoek te zullen voldoen.

Ik heb begrip voor de bezorgdheid van uw kamer over de tariefsstijgingen, zeker in economisch ongunstige tijden. In mijn brieven van 29 juni (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XI, nr. 10) en 10 juli (31 700 XI, nr. 102), alsook in het wetgevingsoverleg op 2 juli (31 924 XI, nr. 13) ben ik ingegaan op de financiële problematiek bij het Kadaster en de noodzaak van een tariefsverhoging. In onderstaande sta ik hier kort bij stil waarna ik de uitgangspunten en contouren schets voor de komende periode.

Financiële continuïteit

Het Kadaster heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Het voert taken uit die onmisbaar zijn uit het oogpunt van rechtszekerheid, i.c. de registratie van eigendom van onroerende goederen en hypotheek. Naast deze juridisch-registratieve taak heeft het Kadaster ook het beheer van de publieke geo-informatiestructuur. Een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van deze wettelijke taken moet onder alle omstandigheden gewaarborgd zijn. Continuïteit van de Kadasterorganisatie is daarom van het grootste belang.

Het Kadaster behaalt zijn opbrengsten voor het overgrote deel uit tarieven. De systematiek van tarifiering is wettelijk vastgelegd in de Kadasterwet (Kadasterwet, art. 108 lid 1). De totale kosten worden verdeeld over de verwachte hoeveelheid producten in een jaar. Blijft het aantal producten of diensten sterk achter bij de raming, dan dalen de opbrengsten navenant, en moeten op termijn de tarieven worden verhoogd, dit voorzover de productiekosten minder sterk dalen dan de

opbrengsten en voorzover niet kan worden ingeteerd op het eigen vermogen. Deze beperkingen hebben zich beide voorgedaan:

- De productiekosten zijn veel minder gedaald dan het werkaanbod. De kosten kunnen ook minder dalen door de relatief vaste kostenstructuur. Het Kadaster kan op korte termijn de productiekosten verminderen door de daarmee gerelateerde inhuur te beperken (hetgeen ook is geschied: de capaciteit voor registratie van akten en hypotheek is met 30% gedaald, overeenkomstig de daling van het werkaanbod). De vaste kosten kunnen alleen op langere termijn worden verminderd maar per definitie niet evenredig met de omzetsdaling.
- Het eigen vermogen bevond zich begin dit jaar reeds op een erg laag niveau waardoor geen buffer aanwezig is om verliezen op te vangen. In beginsel wordt het eigen vermogen van het Kadaster gebruikt om tijdens een laagconjunctuur tegenvallende inkomsten op te vangen. In de periode kort voor 2008 zijn diverse tariefdalings doorgevoerd. In 2006 en 2007 is bewust gekozen voor een versnelde afbouw van het overschot op het normvermogen. Tezamen met de onverwacht scherpe daling van het werkaanbod in de 2de helft van 2008 leidde dat begin 2009 tot een (te) laag eigen vermogen.

Het Kadaster sluit dit boekjaar zonder een verdere tariefsaanpassing af met een aanzienlijk negatief eigen vermogen. Ik acht dat ongewenst voor een ZBO. Zoals met de verzelfstandiging van het Kadaster indertijd beoogd, moet het ZBO Kadaster in financiële zin op eigen benen kunnen staan door kostendekkende tarieven in rekening te brengen. Met de nu doorgevoerde tariefsverhoging per 1 augustus jl. kan niet worden voorkomen dat het Kadaster dit jaar alsnog afsluit met een negatief eigen vermogen. Wel wordt de mogelijkheid aanmerkelijk groter dat slechts 1 boekjaar sprake is van een technisch faillissement.

De tariefsverhogingen in 2008 en 2009 zijn aanzienlijk maar ik wijs er met nadruk op dat ná de verhoging per 1 augustus het gemiddelde tariefsniveau nog steeds op slechts 86% ligt van dat van 1994. Het Kadaster is al 15 jaar een succesvol ZBO. De tarieven daalden sterk (in 2007 lagen ze zelfs op 50% van het niveau van 1994). De kwaliteit van de dienstverlening en de producten is sterk toegenomen (wat ook tot uiting komt in een hoge klanttevredenheid) en de organisatie is de afgelopen jaren drastisch gemoderniseerd (wat o.a. in de afgelopen twee jaar heeft geleid tot de sluiting van tien vestigingen). De externe verzelfstandiging Kadaster en de op tarieven gebaseerde bekostiging heeft derhalve goed gefunctioneerd, zoals ook door een tweetal periodieke externe evaluaties van het ZBO Kadaster is bevestigd.

In de huidige recessie met een scherpe terugval in het aantal woningverkoop blijkt echter dat de tariefgefinancierde bekostiging van de wettelijke taken in combinatie met een relatief inflexibele kostenstructuur ertoe leiden dat de financiële positie hard achteruit holt wanneer het werkaanbod sterk daalt. Begin dit jaar heb ik Berenschot naar aanleiding van tegenvallende meerjarige prognoses van het Kadaster gevraagd een second opinion uit te voeren, onder andere met betrekking tot de financiële strategie van het Kadaster. Daaruit kwam naar voren (citaat): «De bepaling van de hoogte van tarieven is van invloed op het resultaat en daarmee op de ontwikkeling van het eigen vermogen. Zolang sprake is van voorcalculatorisch bepaalde tarieven en een beperkte relatie tussen kostenontwikkeling en opbrengsten als gevolg van vraagontwikkeling, blijft de financiële kwetsbaarheid hoog». Opties voor majeure kostenreducties werden niet aangereikt; in plaats daarvan werden mogelijke oplossingen gegeven in de sfeer van de tariefstructuur en het eigen vermogen. Zowel majeure kostenreducties als fundamentele wijzigingen in de tariefstructuur dan wel normen voor het eigen vermogen vragen de

nodige besluitvorming en voorbereidingstijd (onder andere aanpassing van regelgeving).

Op korte termijn kan de verslechtering van de financiële positie van het Kadaster daarom alleen tot staan worden gebracht met een tariefsverhoging. Een tariefsverhoging is in het algemeen onwenselijk en in het bijzonder tijdens een recessie. Uw kamer heeft daarvoor terecht aandacht gevraagd. Ik acht mij echter in verband met de financiële continuïteit van het Kadaster voor de korte termijn genoodzaakt de tarieven te verhogen (de uitvoering van wettelijke taken mag niet in gevaar komen), maar geef graag inzicht in de uitgangspunten die mij voor ogen staan bij de financiële ontwikkelingen van het Kadaster zodanig dat het Kadaster haar rol als excellente uitvoeringsorganisatie kan waarmaken terwijl de tarieven in de toekomst kunnen worden gestabiliseerd op een lager niveau.

Uitgangspunten

Bij het beoordelen van het nieuwe Meerjarenbeleidsplan 2010–2014 hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- Prioriteit ligt nu bij het versterken van de financiële positie en het werken aan financiële stabiliteit.
- Daartoe moet het lastenniveau de komende jaren een dalende lijn laten zien. Bij een gelijkblijvend takenpakket zal de modernisering van de Kadaster organisatie van de afgelopen jaren leiden tot zodanige kostenreducties dat de stijgende trend in de bedrijfslasten van de afgelopen jaren wordt omgebogen in een daling. Tegelijkertijd zijn de loon- en prijsstijgingen niet altijd gemakkelijk te beïnvloeden.
- Lopende projecten die een verbetering van de kwaliteit en aantoonbare efficiencyverbetering voorstaan worden afgerond.
- Nieuwe investeringen of projecten die gericht zijn op verbetering van de taakuitoefening zijn alleen toegestaan indien deze aantoonbaar bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en het versterken van de continuïteit van de Kadasterorganisatie. Voor dergelijke nieuwe projecten geldt dat zij een zware goedkeuringsprocedure doorlopen alvorens ze worden gestart. Een sluitende businesscase en goedkeuring door de Raad van Toezicht (RvT) zijn onderdeel van deze procedure. Ik zal hierop toezien en desgewenst de RvT aanspreken.
- Nieuwe taken zijn het gevolg van een politieke keuze en kennen een wettelijke grondslag. Deze nieuwe wettelijke taken kunnen leiden tot additionele kosten, waarbij echter altijd geldt dat sprake moet zijn van sluitende financieringsafspraken.
- Nieuwe activiteiten in de sfeer van uitbreiding van de dienstverlening of nieuwe producten binnen bestaande taken kunnen alleen worden opgepakt indien dit bijdraagt aan een goede uitoefening van de wettelijke taken en voorzover sprake is van een sluitende business case, de financiële positie daartoe mogelijkheden biedt en voorzover het gelijke speelveld met marktpartijen niet wordt verstoord. Ook hier maakt goedkeuring door de Raad van Toezicht (RvT) onderdeel uit van de procedure. Ik zal hierop toezien en desgewenst de RvT aanspreken.
- Gestreefd wordt naar een eigen vermogen dat licht positief is. Het naar verwachting negatieve vermogen van ca. 20 mln. eind 2009 zal als gevolg van kostenbesparing, lagere bedrijfslasten en gestegen opbrengsten in de loop van 2010 omslaan in een licht positief eigen vermogen. Er zal geen substantiële aanwas tot het maximum van het toegestane normvermogen plaatsvinden zolang de economie zich niet – enigszins – heeft hersteld en de woningmarkt weer is aangetrokken.
- De tarieven zullen voorlopig niet meer worden verhoogd, onvoorziene omstandigheden daargelaten.
- Na conjunctureel herstel en aangroei van het eigen vermogen ontstaat de mogelijkheid de tarieven te verlagen.

Contouren herijkte strategie

In 2005 is het Kadaster gestart met een traject van Organisatie-ontwikkeling. Dit traject is gestart vanuit de wens om meer in te spelen op te verwachten ontwikkelingen. Er bestond op dat moment geen financiële noodzaak voor drastische wijzigingen, maar wel bestond de ambitie om de organisatie te moderniseren. Kenmerken van het traject waren:

- Terugbrengen aantal directies (van 16 naar 5).
- Centralisatie van de organisatie en daarmee het terugbrengen van het aantal vestigingen van 18 naar 8.
- Het beter positioneren van het primair proces in de organisatie.
- Het stroomlijnen van de ondersteunende diensten en de stafafdelingen.
- Terugbrengen van het aantal fte (van 2143 fte. in 2005 naar het beoogde aantal van 1800 fte in 2011).

De looptijd van het traject was oktober 2005–begin 2010. Geconcludeerd kan worden dat veel ontwikkelingen in gang zijn gezet en veel doelen zijn gerealiseerd. Behalve de veranderingen in de organisatie heeft het Kadaster de laatste jaren ook meer wettelijke taken opgedragen gekregen. Ik noem daarbij: Basisregistratie Adressen en Gebouwen, Kabels- en Leidingen InformatieCentrum, Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen en registratie energie-prestatiecertificaten (EPC). Het aantal nevenactiviteiten dat met mijn instemming wordt verricht is beperkt tot GBKN en Kadaster International (ontwikkelingshulp).

Ondertussen is begonnen met het formuleren van de strategie voor de komende planperiode. De nieuwe strategie 2010–2014 is in september onderwerp van het interne besluitvormingstraject van het Kadaster met de Gebruikersraad en de Raad van Toezicht. De vertaling van de strategienotitie wordt opgenomen in het Meerjarenbeleidsplan 2010–2014 dat eind dit jaar aan mij wordt voorgelegd. Het Meerjarenbeleidsplan behoeft mijn goedkeuring.

Vertrekpunten voor de formulering van de nieuwe strategie zijn:

- Er wordt voortgebouwd op de resultaten uit de voorgaande periode.
- Het Kadaster blijft zich richten op het optimaliseren van werkprocessen resulterend in een verhoging van doelmatigheid en minimaal gelijkblijvende kwaliteit van producten/diensten.
- Er wordt rekening gehouden met de invloed van conjuncturele ontwikkelingen en de maatschappelijke behoefte aan (geo-)informatie; dit laatste voor zover bedrijfseconomisch verantwoord.
- Het Kadaster blijft beheerder van de publieke geo-informatie infrastructuur en is één van de partijen die actief meewerken aan de uitvoering van het geo-informatiebeleid in Nederland, dat is verwoord in het beleidsplan GIDEON. In dit kader kan het Kadaster alleen nieuwe producten en diensten (bijv. grondposities) aanbieden of nieuwe taken op zich nemen (bijv. landelijke voorziening RO-online) als sprake is van een positieve business case en de financiële positie van het Kadaster zich hiertegen niet verzet.
- Stabiele tarieven: schommelingen of prijsvolatiliteit moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. De tarieven dienen uiteindelijk weer op een lager niveau te komen. In die zin wordt kritisch gekeken naar de huidige bekostingsstructuur en kostenflexibiliteit.

De volgende contouren zullen worden uitgewerkt in de herijkte strategie:

Marktpositionering

Het Kadaster heeft te maken met een omgeving die sterk in ontwikkeling is. De snelle ontwikkelingen op het gebied van geo-informatie en het overheidsbeleid dat is vastgelegd in GIDEON kunnen betekenen dat een publieke organisatie als het Kadaster activiteiten gaat uitvoeren die voorheen door het bedrijfsleven werden verricht. Dit leidt tot concurrentievraagstukken.

Het Kadaster zal zich primair blijven richten op de uitvoering van wettelijke taken. Verrijking en veredeling (en dus waardecreatie) van Kadasterinformatie met niet-overheidsinformatie blijft primair een taak van marktpartijen; voor het Kadaster kan dit echter wél aan de orde zijn als dit bijdraagt aan een goede uitoefening van de wettelijke taken. Er is dan sprake van marktactiviteiten waarvoor de regels van een gelijk speelveld uit het mededingingsbeleid gelden. Transparantie is hier geboden. Het Kadaster zal de dialoog met het bedrijfsleven intensiveren om de afbakening van taken helder te krijgen. Daarnaast zal het Kadaster samenwerking met anderen initiëren.

Kostenflexibiliteit en tarieven

Ondanks de vele ontwikkelingen van de organisatie in de laatste jaren, blijkt de huidige economische situatie nog meer te vragen om een flexibele organisatie wat betreft werkprocessen, medewerkers en financiën. Op het punt medewerkers wordt afzonderlijk ingegaan.

Het stroomlijnen en centraliseren van werkprocessen heeft geleid tot meer IT en minder fte's. Daardoor kent het Kadaster een lagere kostenflexibiliteit dan enkele jaren geleden. Bekeken wordt in hoeverre een verdere concentratie van activiteiten mogelijk en wenselijk is (beperking huisvesting) en in hoeverre activiteiten door derden kunnen worden uitgevoerd. Gedacht kan worden aan verdere outsourcing. Er ontstaat daardoor een grotere afhankelijkheid van andere partijen; het is de vraag of dat wenselijk is bij wettelijke taken.

Financieel wordt gestreefd naar minder tariefschommelingen dan in het verleden. Het belangrijkste instrument om schommelingen te voorkomen is het eigen vermogen. Onderzocht zal worden of verruiming van de normen voor het eigen vermogen soelaas kan bieden. Daarnaast zal worden gekeken naar alternatieve financieringsvormen. Zo wordt het Kadaster reeds voor een klein deel minder afhankelijk van de conjunctuur door de budgetfinanciering van de Basisregistratie Topografie. Ook met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen zullen inkomsten worden gegenereerd die minder conjunctuurgevoelig zijn. Op het totaal van de opbrengsten is dit echter maar een bescheiden deel. Onderzocht zal worden of verdere budgetfinanciering of andere vormen van tariefstelling mogelijk is.

Personeel

Het streven is om de organisatie af te slanken van 2143 fte in 2005 naar 1800 fte ultimo 2011, op basis van een herstel van de conjunctuur en afgezien van verdere outsourcing of nieuwe taken. Het streven is erop gericht om dit aantal verder te laten dalen in de komende planperiode. In verband met de afhankelijkheid van het werkaanbod bij een aantal activiteiten, de gemiddelde leeftijd van de medewerkers en het probleem om mensen met specifieke kennis (IT, geo-informatie) aan te trekken, streeft het Kadaster naar een flexibel personeelsbestand. Daarbij wordt gebruik gemaakt van inhuur voor het opvangen van pieken in de productie en daarnaast voor specifieke functies en projecten. Voor de directe productie

wordt een verhouding van 70% eigen medewerkers en 30% inhuur aangehouden. In algemene zin geldt dat eigen personeel goedkoper is dan inhuur, maar dat met veel eigen personeel de organisatie minder flexibel wordt. In overleg met de vakbonden wordt voorts bekeken in hoeverre de flexibiliteit (bredere inzetbaarheid, flexibele uren) en productiviteit kan worden verbeterd.

Sturing/governance

Het Kadaster is een publiekrechtelijk ZBO en zal dat ook blijven. De minister van VROM is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken en doelmatigheid van de organisatie. De Raad van Toezicht fungeert als interne toezichthouder. Een Gebruikersraad fungeert als de belangrijkste adviseur.

Leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht worden door de minister van VROM benoemd. De minister keurt het Meerjarenbeleidsplan (incl. tarieven) goed, alsmede het jaarverslag en deelnemingen in rechtspersonen. Daarnaast kan de minister conform artikel 32 van de Kaderwet ZBO's bepalen dat sommige besluiten van de Raad van Bestuur de goedkeuring van de minister behoeven (bijv. grote investeringen).

De minister van VROM is tevens opdrachtgever voor de basisregistraties en bepaalt het rijksbeleid ten aanzien van geo-informatie. Voor de overige taken van het Kadaster (juridisch-registratief, gebiedsontwikkeling, landinrichting, enz.) vindt geen beleidsmatige sturing plaats; het betreft hier beleidsarme uitvoering van wettelijke taken. Wél wordt de toezichtstaak van VROM breed opgepakt in de zin dat doelmatigheid én kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak hier deel van uitmaken. Binnen VROM zijn de taken van opdrachtgever en toezichthouder gescheiden teneinde onafhankelijk toezicht te waarborgen.

Resultaat en vervolg

Bovenstaande contouren zullen in september worden uitgewerkt en intern worden besproken bij het Kadaster (met de Raad van Toezicht en de Gebruikersraad). Daarna zal de herijkte strategie worden opgenomen in het MBP 2010–2014, incl. de financiële meerjarencijfers. In november beoordeel ik het MBP en de voorgestelde tarieven. De hierboven genoemde uitgangspunten vormen daarbij een belangrijk toetspunt. Gezien de financiële positie en op weg naar een nieuwe meerjarenstrategie wordt het (bestuurlijk) overleg met het Kadaster komend jaar geïntensiveerd.

Ik zal na goedkeuring van het MBP uw kamer op de hoogte stellen van de kernpunten uit de strategie, alsmede de financiële perspectieven.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer