

De weg van de praktijk...

Eindrapport tweede evaluatie Kadaster

14 april 2004

Koningin Julianaplein 30-13A
2595 AA Den Haag
Telefoon 070 304 7420
www.tg.nl
Twynstra Gudde
Management Consultants BV
Kvk 31031754

De weg van de praktijk...

Eindrapport tweede evaluatie Kadaster

drs. W. Ligthart
drs. J. Berends
drs. J. Korteweg
ir. drs. B. Vlemminx
drs. A. Groot

Den Haag, 14 april 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling tweede evaluatie Kadaster	3
1.3	Het evaluatieproces	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Conclusies en aanbevelingen	6
2.1	Beantwoording van de kernvragen	6
2.1.1	Zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie opgevolgd?	6
2.1.2	Hoe heeft het functioneren van het ZBO zich ontwikkeld?	7
2.1.3	Alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld?	9
2.1.4	Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?	9
2.2	Ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelatie	13
2.3	Bedrijfsvoering	15
2.4	Dienstverlening	16
3	Hoe heeft het functioneren van het Kadaster zich ontwikkeld?	17
3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelatie	17
3.2	Bedrijfsvoering	18
3.2.1	Kostenbeheersing	18
3.2.2	Continuïteit van het Kadaster	20
3.2.3	Ontwikkeling van het personeelsbeleid	21
3.3	Inzet van ICT bij het Kadaster	22
3.4	De dienstverlening	23
4	Oordeel over de ontwikkeling van het Kadaster en aanbevelingen	25
4.1	Kostenbeheersing	25
4.2	Het Kadaster als kennisorganisatie (intern en extern)	28
4.3	Samenwerking met VROM rond wetgeving	30
4.4	De personeelsopbouw en de flexibiliteit	31
4.5	De ontwikkeling van de tarieven en het eigen vermogen	33
4.6	Het toezichtarrangement	38
	Bijlagen	
1.	Literatuurlijst	
2.	Interviewlijst	
	Zelfstandige bijlagen	
1.	Beantwoorde onderzoeksvragen	
2.	Wederhoorrapportage	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan dat in 1994 als rijksdienst extern is verzelfstandigd. De kerntaken van het Kadaster betreffen de rechtszekerheid in het rechtsverkeer rondom registergoederen en een belangrijke rol in de informatie infrastructuur van de Nederlandse overheid en samenleving. De minister van VROM is politiek verantwoordelijk voor het Kadaster. Deze verantwoordelijkheid is beperkt tot de kwaliteit van de taakvervulling door het Kadaster en de continuïteit van die taak en de kadasterorganisatie. In het verlengde van deze verantwoordelijkheid heeft de minister bevoegdheden op de volgende terreinen: de wijze van vervulling van de wettelijke taken, de kadastrale tarieven, de algemene bedrijfsvoering met het oog op de continuïteit en de uitvoering van marktactiviteiten door het Kadaster.

De maatschappelijke functie van het Kadaster wordt weerspiegeld in de wettelijke doelen van het Kadaster.

De Dienst heeft, onverminderd het bepaalde in andere wettelijke voorschriften, als doeleinden (art. 2 Kadasterwet):

- de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen:
 - . in het rechtsverkeer
 - . in het economisch verkeer
- de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen
- een doelmatige informatievoorziening van de overheid ten behoeve van de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen door bestuursorganen
- ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.

De recente wijziging van de Kadaster- en organisatiewet Kadaster voorziet in een periodieke (vijfjaarlijkse) evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Kadaster. Deze evaluatie vindt plaats in opdracht van de minister van VROM. In 1998 is het Kadaster extern geëvalueerd. Medio 1998 is de eerste evaluatie verzelfstandiging Kadaster afgerond en is het onderzoeksrapport inclusief kabinetsstandpunt aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, 1997-1998, 25 600XI, nr 59).

In dit evaluatieonderzoek is door de onderzoekers geconcludeerd dat de verzelfstandiging van het Kadaster geslaagd is. De eigen verantwoordelijkheid voor de interne bedrijfsvoering is gebruikt om de doelmatigheid te verbeteren, de klantgerichtheid te vergroten en voor het streven, de maatschappij tegen zo laag mogelijke kosten van dienst te zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid kan adequaat worden ingevuld.

Wel zijn in het eerste evaluatieonderzoek aanbevelingen gedaan ter verdere verbetering van:

- de doelmatigheid in de bedrijfsvoering
- de kwaliteit van de dienstverlening
- de sturingsrelatie ministerie van VROM (hierna kortweg VROM te noemen)– ZBO Kadaster.

Na de eerste evaluatie is een agenda opgesteld op basis waarvan VROM en het Kadaster systematisch aan verbeteringen hebben gewerkt op de betreffende gebieden.

Een deel van die verbeteringen zijn in de afgelopen jaren al onderwerp van evaluatie en zelfevaluatie door het Kadaster geweest. Daarnaast is door de rijksbrede aandacht voor verantwoording van en toezicht op ZBO's, het Kadaster onderdeel geweest van verschillende onderzoeken en rapportages. Reeds uitgevoerde onderzoeken en rapportages zullen voor de nu gevraagde evaluatie als bronmateriaal dienen.

De tweede evaluatie is minder breed van opzet dan de opzet van de eerste evaluatie en richt zich met name op de aanbevelingen van de eerste evaluatie en het functioneren van het ZBO Kadaster.

De tweede evaluatie van het Kadaster is uitgevoerd door het adviesbureau Twynstra Gudde. De uitvoering van de tweede evaluatie is begeleid door een commissie. Deze begeleidingscommissie bestaat uit:

- B. van Rietschote, plv SG/ICT ministerie van VROM, voorzitter
- drs. P. Frankort (plv. projectsecretaris)
- ir. M. Hendrikse, projectsecretaris
- drs C. van Gent, hoofd TopZO, ministerie van VROM
- drs. E.H.T.M. Nijpels, Voorzitter Raad van Toezicht Kadaster
- mr. J.W.J. Besemer, Voorzitter Raad van Bestuur Kadaster
- mr. J.T. Anema, Voorzitter gebruikersraad Kadaster

Met de uitvoering van de evaluatie is gestart medio december 2003 en eind maart 2004 is het eindrapport opgeleverd.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd, te weten:

- het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een onafhankelijke positie waarbij alle relevante bronnen en partijen worden geraadpleegd en waarbij de onderzoekers komen met een eigenstandig en professioneel oordeel
- in het eindrapport wordt aan alle onderzoeksvragen aandacht geschonken en worden aanbevelingen geformuleerd en goed onderbouwde oplossingen gegeven voor geconstateerde problemen
- voor de gegevensverzameling dient op een doelmatige en verstandige wijze te worden omgegaan met het reeds beschikbare onderzoeksmateriaal
- het doel is zoveel mogelijk in te zoomen op de geformuleerde kernvragen en onderzoeksvragen
- het eindrapport voldoet aan de kwaliteitseisen van onafhankelijkheid, volledigheid, juistheid en tijdigheid.

1.2 Vraagstelling tweede evaluatie Kadaster

Het tweede evaluatieonderzoek dient antwoord te geven op een specifiek aantal kernvragen, te weten:

- zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie opgevolgd
- hoe heeft het functioneren van het ZBO zich ontwikkeld
- alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld
- welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst

De verschillende kernvragen zijn door de begeleidingscommissie geoperationaliseerd in een aantal aandachtsgebieden waarbij per aandachtsgebied verschillende onderzoeksvragen zijn benoemd.

Doelstelling van deze systematiek is dat de onderzoekers van Twynstra Gudde, door het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen, zich een beeld en oordeel vormen over de ontwikkeling van de verschillende aandachtsgebieden gedurende de evaluatieperiode. Op basis waarvan de onderzoekers van Twynstra Gudde de verschillende kernvragen hebben beantwoord.

De aandachtsgebieden waren:

- ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties
- bedrijfsvoering
- dienstverlening.

Voor de drie aandachtsgebieden zijn 28 onderzoeksvragen gedefinieerd. Voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentatie en interviews. Door de begeleidingscommissie is vooraf aan de uitvoering van het onderzoek aangegeven met behulp van welke documentatie en of interviews de onderzoekers een onderzoeksvraag dienden te beantwoorden.

1.3 Het evaluatieproces

Voor de uitvoering van de tweede evaluatie Kadaster is door de onderzoekers van Twynstra Gudde gekozen voor een proces met een gefaseerde aanpak, deze fasen waren:

- *het opstellen van het evaluatiekader*

Bij aanvang van de uitvoering van de evaluatie is met de begeleidingsgroep het evaluatiekader opgesteld. Doel van het evaluatiekader was om vooraf aan de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie duidelijkheid te scheppen over de onderwerpen die worden geëvalueerd, de maatstaven en de indicatoren op basis waarvan de evaluatie plaats vindt. Dit om te voorkomen dat tijdens of na het uitvoeren van de evaluatie er nog discussies plaatsvinden over de evaluatiewijze, de gehanteerde normen en de methodieken

- *beoordeling feitelijke situatie*

Door de onderzoekers zijn de verschillende onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor is de documentatie bestudeerd, zijn interviews gehouden en heeft een werkbezoek plaatsgevonden bij het Kadaster. De beantwoorde onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1 van dit eindrapport

- *wederhoor*

De beantwoorde onderzoeksvragen zijn door de onderzoekers aangeboden aan de begeleidingsgroep en de opdrachtgever ter wederhoor. De opdrachtgever en de begeleidingscommissie hadden de gelegenheid om de resultaten te beoordelen of deze feitelijk juist en volledig zijn. Op- en aanmerkingen zijn door de onderzoekers beoordeeld en eventueel overgenomen, waarna dit is verwerkt in de antwoorden op de onderzoeksvragen. De op- en aanmerkingen zijn vastgelegd in een rapportage, waarbij per op- en aanmerking wordt aangegeven, wat er mee te doen (overnemen, niet overnemen) en voorzien van een argumentatie. De wederhoorrapportage is opgenomen in de Bijlage 3 van dit eindrapport

- *conclusie en aanbevelingen*

Door de onderzoekers zijn de verschillende kernvragen beantwoord en zijn aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst. De conclusies en aanbevelingen zijn in concept gepresenteerd aan de begeleidingscommissie, op basis daarvan hebben nog aanvullende gesprekken plaatsgevonden

- *eindrapport*

Tenslotte is het eindrapport opgesteld. Basis voor het eindrapport zijn de verschillende documenten die uit de verschillende fasen zijn voortgekomen.

1.4 Leeswijzer

Het eindrapport is op een dusdanige wijze opgebouwd dat de hoofdlijnen als eerste worden gepresenteerd in hoofdstuk 2: conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk laat zich tevens lezen als de managementsamenvatting van de evaluatie.

Vervolgens geven we de gedetailleerde onderbouwing. De uitgebreide beantwoording van kernvraag 1 vindt plaats in hoofdstuk 2, kernvraag 2 is beantwoord in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 is de beantwoording van kernvraag 3 en 4 opgenomen. Bijlage 1 bevat de literatuurlijst en de interviewlijst is opgenomen in bijlage 2. De beantwoorde onderzoeksvragen en de wederhoorrapportage zijn opgenomen in een zelfstandige bijlage.

2 Conclusies en aanbevelingen

Alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld (evaluatievraag 3)? Bij evaluatieonderzoek komt de nadruk nogal eens te liggen op zaken die beter hadden kunnen lopen. Dat is wijsheid achteraf die niet moet overschaduwen wat er wel goed is gegaan. Op basis van ons onderzoek, en alle elementen overziend beoordelen wij de ontwikkeling van het Kadaster als positief. Op de verschillende aandachtsgebieden en bijbehorende onderwerpen die we hebben onderscheiden in het onderzoek, is het Kadaster geprofessionaliseerd.

2.1 Beantwoording van de kernvragen

Het tweede evaluatieonderzoek dient antwoord te geven op vier kernvragen, te weten:

1. zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie opgevolgd
2. hoe heeft het functioneren van het ZBO zich ontwikkeld
3. alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld
4. welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst

In dit hoofdstuk zullen we bevindingen rond deze kernvragen beknopt weergeven.

2.1.1 *Zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie opgevolgd?*

De aanbevelingen vanuit de eerste evaluatie zijn grotendeels opgevolgd.

- de Raad van Toezicht (hierna kortweg RvT te noemen): het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de eerste evaluatie omtrent de positionering van RvT is vrijwel volledig opgevolgd: de kern daarvan was dat de RvT wordt gezien als een intern toezichtorgaan met eigen bevoegdheden van het Kadaster. Hierbij wordt opgemerkt dat het Kabinetsstandpunt afweek van de aanbeveling uit het evaluatierapport
- de aanbevelingen omtrent Markt & Overheid en Toegankelijkheid Geoinformatie zijn opgevolgd. De Kadaster-taken zijn ondergebracht in een afdeling binnen het Kadaster, de tarieven zijn opgenomen in het Besluit Kadastrale Tarieven (BKT) en de producten zijn inzichtelijker geworden. Kadaster werkzaamheden zijn onder de wettelijke taken van het Kadaster komen te vallen

- de aanbevelingen op het gebied van de 'beleidsrijkheid' zijn gedeeltelijk overgenomen. Wij zijn van mening dat VROM nog meer gebruik kan maken van de expertise van het Kadaster

De aanbevelingen m.b.t het Informatie Controle Profiel zijn overgenomen. Wij constateren dat tussen het Kadaster en VROM overeenstemming is over de onderwerpen die opgenomen zijn in het I&C-profiel, maar dat over de mate van diepgang van de door het kadaster verstrekte informatie nog discussie bestaat. Dit heeft met name betrekking op de bedrijfsvoeringinformatie. Daarbij merken we op dat dit ook inherent is aan de natuurlijke spanning tussen toezichthouder en ZBO.

2.1.2 *Hoe heeft het functioneren van het ZBO zich ontwikkeld?*

De afgelopen jaren hebben de kwaliteit en gelaagdheid van het ZBO en de daarbij passende instrumenten en werkwijzen zich positief ontwikkeld. Ook heeft zich een positieve ontwikkeling voorgedaan op het gebied van de sturingsrelatie tussen VROM (de minister) en het Kadaster.

Wij concluderen dat het Kadaster:

- zich heeft ontwikkeld tot een volwassen uitvoeringsorganisatie die zijn wettelijke taken op een juiste en adequate wijze uitvoert en op het gebied van de Vastgoed- en Geoinformatie een belangrijk maatschappelijke actor is
- het toezichtarrangement is verbeterd, onder andere door het afleggen van maatschappelijke verantwoordelijkheid (horizontale verantwoordingsinstrumenten). Door deel te nemen aan visitaties en benchmarking en door intern audits uit te voeren, heeft het Kadaster actief prikkels gezocht die de organisatie als monopolist helpen kwaliteit te verbeteren en kosten te beheersen
- veel aandacht is besteed aan kwaliteitsverbetering van producten en dienstverlening en stroomlijning van processen
- de dienstverlening naar de afnemers en de gebruikers op een adequate en servicegerichte wijze heeft vormgegeven.

Als aandachtspunten in de ontwikkeling van het functioneren van het ZBO zien wij:

- de organisatie van wetgevingstrajecten: door de organisatie van de interactie tussen VROM en het Kadaster zijn deze niet op een efficiënte en effectieve wijze verlopen
- kostenflexibiliteit: de kostenflexibiliteit van het Kadaster is in de afgelopen jaren afgenomen. Dit is mede te verklaren uit enerzijds het verder in huis halen van ICT-deskundigheid (formatieve uitbreiding met vaste contracten) en anderzijds door de toepassing van ICT-systemen (de vaste kosten nemen hierdoor toe).

Wij verwachten dat in de komende jaren de kostenflexibiliteit verder afneemt doordat er nieuwe systemen voor het primaire proces worden ontwikkeld en gefaseerd in gebruik wordt genomen terwijl het oude systeem de komende 10 jaar “in de lucht blijft”. Dit betekent dat de vaste kosten met betrekking tot ICT zullen stijgen

- het instrumentarium om conjuncturele schommelingen op te vangen: grote conjuncturele schommelingen kunnen de continuïteit van het Kadaster bedreigen. Om dat te voorkomen beschikt het Kadaster over een aantal instrumenten i.c. kostenflexibiliteit, tarieven en een conjunctureel deel van het eigen vermogen. De werking van dit instrumentarium achten wij, gegeven de resultaten van het afgelopen jaar, niet effectief. De ontwikkeling van het eigen vermogen is door een forse tariefverlaging, gedurende de evaluatieperiode, teruggebracht naar circa 68 miljoen euro (peildatum februari 2004).
- kostenbeheersing: in de evaluatieperiode zijn overall de kosten door het Kadaster beheerst. Op basis van de scope en diepte van de evaluatie en het beschikbare materiaal hebben wij ons geen oordeel kunnen vellen over de kostenbeheersing op onderdelen van de bedrijfsvoering. Gegeven de stijgingen van de kosten van een aantal producten, vraagt de kostenbeheersing op onderdelen aandacht. Inzicht in de kostenbeheersing is gegeven de bedrijfsvoeringinfrastructuur wel mogelijk.

2.1.3 *Alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld?*

Bij evaluatieonderzoek komt de nadruk nogal eens te liggen op zaken die beter hadden kunnen lopen. Dat is wijsheid achteraf die niet moet overschaduwen wat er wel goed is gegaan.

Op basis van ons onderzoek, en alle elementen overziend beoordelen wij de ontwikkeling van het Kadaster als positief. Op de verschillende aandachtsgebieden en bijbehorende onderwerpen die we hebben onderscheiden in het onderzoek, is het Kadaster geprofessionaliseerd.

2.1.4 *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?*

Een belangrijk doel van deze evaluatie is voor het Kadaster en VROM, om te leren van het verleden en te komen tot verbeteringen voor de toekomst. Aandachts- en verbeterpunten voor de ontwikkeling van het Kadaster in de toekomst zijn:

- verder aandacht te besteden aan de kostenbeheersing en het verder vergroten van het inzicht in de ontwikkeling van de kosten
- vergroten van het inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering
- versterken van de rol van het Kadaster als kennisorganisatie (intern en extern)
- verbeteren van de samenwerking met VROM rond wetgeving
- gegeven de ontgroening en vergrijzing van de kadasterorganisatie en de veranderingen in de bedrijfsprocessen: aanpassen van de werkgemeenschap (personeelsopbouw en organisatie)
- ontwikkelen van beter instrumentarium om de ontwikkeling van de tarieven en het eigen vermogen te beheersen
- verfijnen van het toezichtarrangement.

Deze aanbevelingen werken we hierna verder uit.

Aanbeveling 1

Wij adviseren het Kadaster:

- aandacht te besteden aan de verdere kostenbeheersing en het vergroten van inzicht in de kostenontwikkeling en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Wij adviseren VROM:

- vanuit de verantwoordelijkheid voor de tarieven samen met het Kadaster na te denken over (efficiency)prikkels die in het tarievenbeleid kunnen worden ingebouwd.

Aanbeveling 2

Wij adviseren het Kadaster:

- herkenbaar beleid te formuleren en uit te voeren gericht op het interne kennismanagement en de externe kennisrol die het Kadaster kan en wenst te vervullen. Bij het interne kennismanagement gaat het om de vaststelling van de kennis waarover het Kadaster voor zijn taakuitoefening en de ontwikkeling van die taken dient te beschikken, het opsporen van lacunes en het ontwikkelen en borgen en distribueren van die kennis in de eigen organisatie herkenbaar beleid te formuleren en uit te voeren gericht op de externe kennisrol. Met het oog op de externe kennisrol gaat het om het expliciteren van de ambities van het Kadaster en wat door andere organisaties van het Kadaster kan en mag worden verwacht op diverse kennisgebieden. In het bijzonder het versterken van de adviesrelatie van het Kadaster richting VROM is daarbij een punt van overleg

Wij adviseren VROM:

- herkenbaar beleid te formuleren ten aanzien van de kennisrol van het Kadaster, met name op het terrein van de vastgoed- en geoinformatie.

Aanbeveling 3

Wij adviseren het Kadaster om:

- expliciet aandacht te besteden aan de risico's die voortvloeien uit veranderende inrichting van de bedrijfsprocessen en de opbouw van het personeelsbestand voor de komende vijf jaar. Onzekerheden over de conjunctuurontwikkeling en toenemende inzet van ICT, leiden er toe dat scenario's moeten worden ontwikkeld waarbij de totale personeelsomvang substantieel krimpt. Vervolgens kan worden bepaald hoe de HRM instrumenten kunnen worden ingezet om het te ontwikkelen beleid te ondersteunen
- deze analyse zou moeten leiden tot een strategie en beleid gericht op de veranderingen voor de werkgemeenschap (personeel, organisatie en bedrijfsprocessen en huisvesting).

Aanbeveling 4

Wij adviseren dat het Kadaster en VROM gezamenlijk zorgdragen voor:

- jaarlijkse afspraken over te realiseren wetgeving en daarvoor benodigde werkzaamheden
- heldere afspraken over taak en rolverdeling bij wetaanpassingen. Wederzijdse verantwoordelijkheden beter onderscheiden. Opnieuw kijken naar het samenwerkingsprotocol, kan de voortgang van wetgeving wellicht bespoedigen
- frequente communicatie over inhoud en voortgang
- een projectmatige aanpak van grote wetaanpassingen.

Aanbeveling 5

Ten aanzien van het stelsel van het eigen vermogen en de tarieven adviseren wij aan VROM en het Kadaster de haalbaarheid van een nieuwe systematiek (te onderzoeken. De voornaamste kenmerken hiervan zijn:

- conjuncturele schommelingen worden in de eerste plaats via de werking van het conjunctureel deel van het eigen vermogen opgevangen
- op basis van een meerjaren raming uit het ramingsmodel wordt een tarief bepaald dat voor meerjaren vast staat zodat volatiliteit van tarieven wordt voorkomen, de tarieven worden slechts inflatoir bijgesteld
- als financiële prikkel voor het Kadaster kan aan een jaarlijkse inflatoire tariefstijging een efficiencyfactor worden gekoppeld.

Deze efficiencyverbetering kan optreden door de invoering van

nieuwe technologieën (bijvoorbeeld ICT) in de bedrijfsvoering van het Kadaster

- het huidige plafondbedrag wordt bijgesteld naar boven zodat het Kadaster een grotere buffer heeft om met meerjarige tarieven te werken
- onderzoek de vraag wat te doen indien het eigen vermogen boven het plafondbedrag uitkomt. Hierbij zou het tarief niet als instrument worden gebruikt om het eigen vermogen te verlagen. De vraag is dan wel waar het meerdere boven het plafondbedrag naar toe kan vloeien. Bij dit onderzoek zullen de consequenties van het schatkistbankieren moeten worden meegenomen.

Tevens adviseren wij:

- een nader onderzoek naar de omvang van het eigen vermogen met de overwegingen zoals door ons opgenomen.

Aanbeveling 6

Wij adviseren VROM en het Kadaster om:

- de afspraken tussen VROM en Kadaster over de mate van diepgang waarop verantwoording wordt afgelegd over de continuïteit van de bedrijfsvoering nog eens nader te bezien. Uitgaande van de werkwijze van TopZO zou die verantwoording robuust en transparant van aard moeten zijn en voldoende inzicht moeten bieden in de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering. Gezien de breedte van het toezichtarrangement menen wij dat het niet voor de hand ligt dat VROM zich diepgaand in de organisatie verdiept.

Voor de meeste van deze aanbevelingen is samenwerking tussen VROM en Kadaster nodig. Deze samenwerking is in de evaluatieperiode over het algemeen goed verlopen, waarbij het uitgangspunt was het scheiden van eigen rollen en verantwoordelijkheden. Dat past ook in de toezicht- en ZBO-discussie van de afgelopen jaren. Maar scheiden van rollen is geen doel op zich.

Aanbeveling 7

Wij adviseren aan VROM en het Kadaster:

- wij zijn van mening dat het feit dat het Kadaster een ZBO is van de minister van VROM, ook met zich meebrengt dat beide partijen zich richten op wat hen met elkaar verbindt en op het gebruik maken van elkaars kennis en inzicht, weliswaar vanuit gescheiden rollen. Wij adviseren om vanuit die invalshoek overleg tussen de leiding van VROM en Kadaster te starten en de punten te benoemen waar Kadaster en VROM elkaar kunnen versterken.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelatie

Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de eerste evaluatie op het gebied van de ministeriële verantwoordelijkheid en de sturingsrelaties is grotendeels opgevolgd. Hierbij merken we op dat het Kabinetsstandpunt afweek van de aanbeveling uit het evaluatierapport. De minister van VROM was van mening dat een grotere afstand tussen het Kadaster c.q. de Raad van Bestuur (hierna kortweg RvB te noemen) en de minister door een positie van de RvT als orgaan “tussen” VROM en RvB niet wenselijk is.

De positie van de RvT is verduidelijkt; zij werkt conform de organisatiewet Kadaster als vooral een intern kadasterorgaan. Dit in tegenstelling tot de aanbevelingen van de onderzoekers uit de eerste evaluatie van het Kadaster, die een versterking van de toezichthoudende taak van de RvT namens de minister van VROM beoogden. Afgezien van het ontslag en de benoeming van de leden van de RvT en goedkeuring van de besluiten van de RvT omtrent de jaarrekening en het meerjarenbeleidplan, heeft de minister van VROM geen formele relatie met de RvT. De bevoegdheid van de minister om het bestuur te benoemen en te ontslaan is niet overgedragen aan de RvT. De RvT heeft haar bevoegdheden om de jaarrekening en het meerjarenbeleidplan vast te stellen niet overgedragen aan de RvB. De organisatiewet Kadaster is op dit punt niet aangepast. De RvT functioneert voor zowel het Kadaster als VROM naar tevredenheid. Overigens hebben we daarbij wel geconstateerd dat meningen over het functioneren van de driehoek VROM- RvT Kadaster en RvB Kadaster in de evaluatieperiode ook sterk afhankelijk zijn geweest van de perceptie van de verschillende verantwoordelijke bewindslieden.

Wel blijft er enig verschil in opvatting over de rol van de RvT, waarbij het Kadaster sterker de nadruk legt op de rol van de RvT als een toezichtinstrument voor de minister van VROM. VROM zou in de toekomst graag gebruik willen maken van de inzichten van de RvT als intern toezichthouder op het Kadaster.

De aanbevelingen omtrent Markt & Overheid en Toegankelijkheid Geoinformatie zijn opgevolgd. De Kadaster-werkzaamheden zijn in een afdeling binnen het Kadaster ondergebracht, de tarieven zijn opgenomen in het Besluit Kadastrale Tarieven en de producten zijn inzichtelijker geworden. Kadaster-taken zijn onder de wettelijke publieke taken van het Kadaster gekomen. Het punt van 'level playing field' voor bedrijven kwam daarmee te vervallen. Toegankelijkheid van kadasterinformatie voor bedrijven is technisch gemakkelijker geworden, of wordt nu steeds gemakkelijker gemaakt.

Ten aanzien van de vraag of de sturingsrelatie tussen het Kadaster en het departement daadwerkelijk beleidsrijker is geworden, merken wij het volgende op:

- door de instelling van TopZO is het toezicht verder geprofessionaliseerd. Dat toezicht vindt plaats op hoofdlijnen. Het Kadaster zou graag meer aandacht hebben voor het functioneren van het Kadaster in de breedte. VROM meent dat haar aandacht primair dient uit te gaan naar de continuïteit van het Kadaster. Zo is de kwaliteit van de kadasterproducten goed belegd bij de gebruikersraad en het bilateraal overleg met gebruikersgroepen
- het informatie- en controle profiel is verbeterd conform het advies uit de vorige evaluatie. Het nieuwe I&C profiel heeft dan ook een andere insteek: niet meer informatie, maar kwalitatief betere (meer inzichtelijke) informatie. Tevens zijn de doelen van het meerjarenbeleidplan van het Kadaster meer expliciet geformuleerd
- in de relatie met VROM worden ook beleidsmatige aspecten besproken, en de operationele regie van het Kadaster op het gebied van o.a de geoinformatie wordt erkend, maar dit wordt nog smal ingevuld. Ook met behoud van de verschillende verantwoordelijkheden menen wij dat het beter benutten van de kennis van het Kadaster voor de beleidscyclus van VROM een uitdaging is
- in het verlengde daarvan merken we op dat bij alle betrokkenen het beeld bestaat dat VROM nog te weinig gebruik maakt 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 geoinformatie
 - . de eigen taken van VROM, waarin ruimtegebruik en ruimtelijke planning centraal staan. Het Kadaster heeft op dit punt mogelijk relevante expertise die door VROM zou kunnen worden benut bij de uitoefening van haar taken

- in dat kader constateren wij ook dat de sturingsrelatie de afgelopen jaren zich vooral heeft gericht op het transparant krijgen van rollen en verantwoordelijkheden en daarmee op wat VROM en het Kadaster scheidt. Een ander, en mogelijk uitdagend perspectief zou zijn, wat de verbindende elementen zijn in deze relatie en waar VROM en het Kadaster elkaar kunnen versterken
- er bestaat tussen Kadaster en VROM overeenstemming over het algemene niveau van informeren tussen TopZO en het Kadaster. Dit is vastgelegd in het Informatie en Controleprofiel dat in het algemeen goed functioneert. Maar incidenteel zijn het Kadaster en TopZO het oneens over de soort van kengetallen, aard en diepgang van de informatie die het Kadaster aan VROM ter beschikking stelt. Het Kadaster ervaart de vragen van TopZO op dit punt als bemoeienis met de bedrijfsvoering van het Kadaster. De bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van de RvB. Met het oog daarop verstrekt het Kadaster geen detailgegevens over de bedrijfsvoering aan TopZO. TopZO vraagt in een aantal gevallen wel inzicht in deze cijfers om zo meer inzicht en context te krijgen bij de cijfers op hoofdlijnen. Wij merken hierbij op dat deze spanning inherent is aan de relatie tussen TopZO als toezichthouder en het Kadaster als onder toezicht gestelde.

2.3 Bedrijfsvoering

Met betrekking tot de bedrijfsvoering, zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie grotendeels opgevolgd:

- het ramingsmodel is aangepast en is naar de mening van de meeste actoren en diverse stukken steeds nauwkeuriger geworden. Dit wordt door alle actoren beschouwd als een positieve ontwikkeling, zowel in de communicatie met elkaar als vanuit een financieel economisch oogpunt
- de grondslag voor de marktreserve is herzien
- er is invulling gegeven aan de voorwaarden van de treasury-functie. Binnen het Kadaster zijn organisatorische, technische en procedurele maatregelen genomen waarbij wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden in het beleggingsstatuut. In de toekomst zal worden overgegaan op schatkistbankieren
- het beleid voor kostenbeheersing is de afgelopen jaren voortgezet. Het Kadaster beschikt daarbij over een adequate infrastructuur om dit beleid te realiseren
- de lonen van het Kadaster hebben zich in de evaluatieperiode volgens afspraak tussen de overheidssector en de marktsector bewogen

- er is meer duidelijkheid gekomen met betrekking tot de loonontwikkeling omtrent de begrippen 'overheidssector' en 'marktsector'. Wel is er tussen het Kadaster en VROM discussie geweest over de vraag welke aspecten van de arbeidsvoorwaarden wel of niet meegerekend moeten worden ten behoeve van een goede beoordeling van de totale loonontwikkeling van het Kadaster
- er is in de afgelopen jaren een substantiële verbetering gerealiseerd ten aanzien van de verschillen in werkwijze van de regionale directies inzake het financieel beheer. Met betrekking tot de inrichting en vormgeving van de financiële administratie en alle primaire processen zijn op concernniveau richtlijnen ontwikkeld en deze zijn in de verschillende regio's ingevoerd, waardoor deze op een uniforme wijze opereren.

2.4 Dienstverlening

In de eerste evaluatie zijn conclusies geformuleerd over het oordeel van partijen uit de omgeving van het Kadaster over zijn functioneren. Deze conclusies luiden:

- afnemers van producten en diensten zijn meer tevreden over de kwaliteit dan in de periode voor de verzelfstandiging
- de invloed van afnemers op de dienstverlening is met de instelling van de gebruikersraad, en dus met de verzelfstandiging van het Kadaster, geformaliseerd en toegenomen. De invloed ligt met name op het gebied van tarieven en kwaliteit van de dienstverlening (efficiency en effectiviteit).

Deze ontwikkeling van tevredenheid van klanten en de invloed van gebruikers heeft zich in de periode van de tweede evaluatie voortgezet.

3 Hoe heeft het functioneren van het Kadaster zich ontwikkeld?

3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelatie

Als we kijken naar het ontwikkelde stelsel van 'checks and balances' tussen VROM en het Kadaster, dan concluderen we dat de afgelopen jaren de kwaliteit en gelaagdheid van de instrumenten en werkwijzen zich positief heeft ontwikkeld. Het Kadaster is een voorloper geweest in het ontwikkelen van horizontale toezichtinstrumenten (zoals de gebruikersraad, het Handvest Publieke Verantwoording en kwaliteitsinstrumenten). Deze instrumenten worden ook gehanteerd om de eigen organisatie 'scherp' te houden op kwaliteit.

Ook de sturingsrelatie tussen VROM (de minister) en het Kadaster en het functioneren daarvan, heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld. De visitatiecommissie –ingesteld bij het handvest Publieke Verantwoording- heeft geconcludeerd dat VROM op hoofdlijnen en grote afstand stuurt. Juist op dit punt lijkt het erop dat de inrichting van de sturingsrelatie en de range van instrumenten die daarbij worden gehanteerd door VROM en het Kadaster, een voorbeeldfunctie hebben in het publieke domein. Het Kadaster, en dan vooral bij monde van de voorzitter van de RvB, speelt in het debat over toezicht en sturing een actieve rol en dat wordt ook naar de interne organisatie vertaald. Met de instelling van TopZO is er vanuit VROM sprake van een gelijkwaardige evenknie. Het Kadaster zoekt daarin ook een eigenstandige positie, zo is in het Bestuurlijk Overleg van juni 2001 afgesproken dat voor het Kadaster een aantal uitzonderingen op de Ontwerp Kaderwet ZBO's zullen worden gemaakt. Overigens is op dit moment de afhandeling van de Kaderwet ongewis.

Een punt van aandacht is de organisatie van de wetgevingstrajecten. Dat is volgens velen de afgelopen jaren een knelpunt geweest. Een aantal oorzaken worden daarvoor genoemd:

- het feit dat de afgelopen jaren een aantal wetwijzigingen is uitgesteld
- structurele miscommunicatie tussen VROM en het Kadaster over de verwachtingen bij de wijze van samenwerken en rollen tussen personen waar het ging over wetgevingstrajecten
- de weinig programmatische/projectmatige wijze waarop wet- en regelgeving tot stand komt.

Inmiddels zijn op het personele vlak bij VROM wijzigingen doorgevoerd, maar ook aan de meer structurerende kant zijn nog aanpassingen nodig.

3.2 Bedrijfsvoering

3.2.1 Kostenbeheersing

In het kader van de bedrijfsvoering concluderen wij dat het Kadaster in de afgelopen jaren een betrouwbare en volledige bedrijfsvoeringinfrastructuur heeft gerealiseerd. Het management van het Kadaster beschikt over meerdere instrumenten waarmee actuele en juiste informatie tot op detailniveau kan worden gegenereerd, waarmee sturing en beheersing kan worden gegeven aan de inzet van middelen en de realisatie van de productie. Wij zijn van mening dat de kwaliteit van de verschillende instrumenten en de informatievoorziening goed is.

Door het Kadaster zijn in de afgelopen jaren verschillende maatregelen getroffen om het primaire proces te optimaliseren, door de stroomlijning van de verschillende productieprocessen en de optimalisering hiervan door de inzet van ICT. Het resultaat hiervan is dat in de afgelopen jaren:

- de verschillende normtijden van de producten zijn afgenomen
- minder personele capaciteit benodigd was voor het primaire proces
- de werkvoorraad ten aanzien van akteposten is afgenomen (buffer van werkzaamheden)
- het foutenpercentage is gedaald.

Met betrekking tot de kostenbeheersing merken wij op dat de kosten 'overall' zijn beheerst, maar dat op onderdelen de kostenontwikkeling aandacht vraagt. Op het gebied van de kosten wordt door ons vastgesteld dat in de afgelopen jaren:

- de integrale kosten per product voor de koopakten zijn gestegen
- de formatieve bezetting op de concernstaf de afgelopen jaren is toegenomen (waarbij uit een intern onderzoek blijkt dat dit met name gerelateerd is aan de directie Vastgoed Informatie en Geodesie). Dit deels door overheveling van productiewerkzaamheden van de regio naar Apeldoorn
- de kostenflexibiliteit is afgenomen, mede door de conversie van inhuur ICT naar eigen personeel en een daling van het werkaanbod.

Opvallend is dat, ondanks de inspanningen om de kosten te beheersen, deze kosten over de geëvalueerde periode zijn gestegen. Een aantal oorzaken is hiervoor aan te wijzen:

- in verschillende stukken is aangegeven dat 'de rek uit de organisatie' is. Na een aantal jaren van hoge productie is bij het afnemende werkaanbod sprake van een minder geforceerd werktempo
- voor een aantal producten is het werkaanbod in aantallen afgenomen, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat kosten stijgen wegens het wegvallen van schaalvoordelen
- vanuit het Kadaster is ook aangegeven dat sommige producten qua werkbelasting verzwwaard zijn. Dit betekent dat de verwerking van een product langer duurt en derhalve hogere kosten met zich meebrengt
- de efficiëntiewinsten die door de ICT-investeringen zijn behaald in de afgelopen jaren, zijn ingezet voor het wegwerken van achterstanden, het uitvoeren van projecten en ter verbetering van de kwaliteit en een toename van de werklast
- de personele kosten zijn in de afgelopen jaren toegenomen, zowel door groei van het aantal medewerkers in vaste dienst alsmede de stijging van de loonkosten. De aantallen zijn te verklaren uit de ICT-medewerkers die in vaste dienst zijn genomen en de steeds stijgende gemiddelde verblijfstijd van medewerkers die in dienst zijn bij het Kadaster.

Wij zijn van mening dat de beheersing van kosten blijvend een belangrijk aandachtspunt is. Met name de (forse) investeringen in ICT zouden ons inziens een bepaalde mate van efficiencyvoordelen moeten laten zien. Hoewel dit voornamelijk investeringen zijn geweest aan de kant van de gebruikers en afnemers van producten, zouden wij verwachten dat deze investeringen ook interne efficiëntie winsten zouden hebben opgeleverd. Zo gebeurt het binnen halen van bepaalde gegevens nu geautomatiseerd waar dit vroeger handmatig plaatsvond. Het werken met SAP zou ook efficiencyvoordelen moeten opleveren.

Ook het personeelsbestand is met het oog op kostenbeheersing naar onze mening een aandachtspunt. Het personeelsbestand heeft zich in de evaluatieperiode qua volume op hetzelfde niveau gehandhaafd. Op basis van de ICT-investeringen zou moeten worden verondersteld dat dit volume zou afnemen. Wij hebben geconcludeerd dat op dit moment de achterstanden zijn weggewerkt en de verschillende projecten afgerond.

Onze verwachting is dan ook dat het personeelsbestand in de komende jaren zal afnemen.

Vanuit de kant van de gebruikers wordt aangegeven dat zij nog een mogelijkheid tot aanscherping zien in de kwaliteit van producten en diensten die het Kadaster levert. De gebruikersraad is van mening dat een te schoksgewijze wijziging in tarieven niet wenselijk is. Daarnaast vindt zij het van belang dat, ook in tijden van laagconjunctuur, het Kadaster nog steeds zal moeten kunnen investeren in een verhoging van de kwaliteit. Het eigen vermogen van het Kadaster zou hiertoe toereikend moeten zijn.

3.2.2 *Continuïteit van het Kadaster*

Het werkaanbod van het Kadaster is een onvoorspelbaar conjunctuureel gegeven gebleken dat niet beïnvloedbaar is. Gegeven de aard van de financiering van het ZBO Kadaster, is het absoluut noodzakelijk dat het Kadaster kan beschikken over flexibiliteit in de organisatie om mogelijke conjuncturele schommelingen te kunnen opvangen. Conjuncturele schommelingen kunnen namelijk de continuïteit van het Kadaster bedreigen. De flexibiliteit kan met verschillende instrumenten worden gerealiseerd. Het Kadaster beschikte, in de afgelopen jaren, over een aantal instrumenten om conjuncturele schommelingen op te vangen, namelijk:

- tarieven
- kostenflexibiliteit
- personeelsbeleid
- conjuncturele component van het eigen vermogen.

In de organisatiewet Kadaster is de werkwijze van tarieven en de conjuncturele component van het eigen vermogen opgenomen. De voornaamste doelen van dit stelsel zijn:

- inspelen op conjuncturele schommelingen
- waarborgen van de continuïteit van het Kadaster.

De afgelopen jaren heeft dit stelsel naar het oordeel van de onderzoekers niet gefunctioneerd conform deze doelstellingen. Het eigen vermogen heeft een groot aantal jaren een niveau boven het 'normvermogen' gehad. Om dit niveau te verlagen zijn grote tariefwijzigingen doorgevoerd. Het nadeel hiervan is, dat de tarieven grote wijzigingen hebben ondergaan (een grote volatiliteit), waardoor tariefwijzigingen een zekere mate van onvoorspelbaarheid kennen. Dit is vanuit het oogpunt van de gebruikers niet wenselijk. Daarnaast is de kostenflexibiliteit van het Kadaster afgenomen.

Hierdoor is het instrument van tarieven het enige instrument waarmee conjuncturele schommelingen worden opgevangen.

3.2.3 *Ontwikkeling van het personeelsbeleid*

Sinds de verzelfstandiging is er veel ontwikkeld op het gebied van personeelsbeleid: een nieuw sociaal plan, meer aandacht voor kwaliteit van de medewerker bij plaatsing op functies (i.p.v. anciënniteit) en nieuwe personeelsinstrumenten.

Deze personeelsinstrumenten en de strategische personeelsplanning zijn naar onze mening inmiddels voldoende ontwikkeld. Er ligt een 'visie sociaal beleid' welke is gebaseerd op een drietal basiselementen:

- een werkgever-werknemer relatie, waarbij de medewerker zelf verantwoordelijk is voor prestaties, eigen ontwikkeling en loopbaan
- de organisatie die kaders schept door kansen en bedreigingen zichtbaar te maken, door ontwikkelingsfaciliteiten, loopbaanbegeleiding, opleidingen en flexibele arbeidsvoorwaarden aan te bieden
- een verschuiving in de managementstijl van 'control' naar 'support' door het maken van contractafspraken op basis van gelijkwaardigheid, door aan te spreken op het nakomen van afspraken, door coaching, door het zorgen voor goede arbeidsomstandigheden, door ontwikkelingsfaciliteiten te bieden en door een sociaal werkgever te zijn voor medewerkers die wel met de ontwikkelingen mee willen gaan, maar dat niet kunnen waarmaken.

Het Kadaster beschikt over meerdere instrumenten om het personeelsbeleid invulling te geven:

- strategische personeelsplanning
- personeelsmanagementcyclus
- opleidingen
- arbo- en ziekteverzuimbeleid
- medezeggenschap
- arbeidsvoorwaarden.

De concrete implementatie van het personeelsbeleid is een uitdaging voor het Kadaster. De strategische personeelsplanning zou een afgeleide moeten zijn van de doelstellingen uit het meerjarenbeleidplan. Dit is bij het Kadaster onvoldoende zichtbaar en uitgewerkt.

De strategische doelen van het Kadaster zijn niet in een document doorvertaald naar een strategisch personeelsbeleid waarin HRM-instrumenten staan die de doelstellingen van het Kadaster ondersteunen. Deze doelen zijn ook niet als zodanig gecommuniceerd. Het HRM-beleid is deels impliciet geformuleerd en dat maakt de uitvoering en toetsing daarvan lastig.

Een ander punt van aandacht is kennisborging. Het Kadaster gaat er vanuit dat de uitstroom van personeel ongeveer synchroon loopt aan een verminderde inzet van personeel door inzet van ICT. Hierbij zal een groter onderscheid komen tussen routinematige en specialistische werkzaamheden. Routinematige werkzaamheden zullen langzamerhand door automatiseringsprocessen worden overgenomen. Voor specialistische werkzaamheden is nog altijd goed gekwalificeerd personeel nodig, juist op regionale basis. Kennis van de routineprocessen wordt geborgd door de ISO-systemen en kennisoverdracht. Het is echter cruciaal dat de kennis in hoofden van 'oudere' medewerkers over de "uitzonderingen" ook wordt gedeeld en beschikbaar gemaakt.

3.3 Inzet van ICT bij het Kadaster

De inzet van ICT is bij de 'informatiefabriek' Kadaster van cruciaal belang. De primaire systemen van het kadaster lopen tegen het einde van hun levensduur van 20-25 jaar. Deze systemen worden vervangen in een periode van 7-10 jaar. Dit kan niet sneller om twee redenen. De eerste reden is dat het Kadaster dagelijks rechtszekerheid moet bieden en door moet draaien. Een geleidelijke overgang naar een nieuw systeem is daarmee niet mogelijk. Er wordt een nieuw systeem naast het draaiende oude systeem gebouwd, volgens een stapsgewijze aanpak waarmee risico's worden beperkt. De tweede reden is dat de organisatie tijd nodig heeft om modulaire vernieuwingen daadwerkelijk op te nemen in de primaire processen. Dit vraagt aanpassing en opleiding. De investeringen in ICT worden gespreid gedaan. Deze aanpak is uitgebreid besproken met de interne organisatie, de RvT, VROM en de gebruikersraad. Op de aanpak is tevens een second opinion gevraagd.

Het Kadaster heeft de afgelopen jaren onder meer vernieuwingen gerealiseerd op het terrein van:

- Kadaster online (Informatieverstrekking aan professional en burger)
- scannen (digitaliseren) en flexibel verwerken van akten (Scan ELAN) digitalisering van het openbaar register (de laatste vijf jaar)
- intranet
- kantoor automatisering
- ondersteunende systemen t.b.v. financiën, P.O., marketing, managementinformatie en projectmanagement (ERP).

Voor besluitvorming over ICT vernieuwingen wordt een businesscaseprocedure gebruikt.

De kosten ten behoeve van ICT zijn drastisch (structureel circa € 12 miljoen per jaar) naar beneden gebracht, onder meer door aanname van eigen IT-personeel in plaats van inhuur van derden, vermindering van complexiteit, uniformering en concentratie van werkzaamheden.

Op basis van deze feiten en procedures concluderen de onderzoekers dat het Kadaster waarborgen heeft ingebouwd om de ICT ontwikkeling beheerst te laten verlopen. Wel blijft de lange ontwikkeltijd van 7-10 jaar een belangrijk aandachtspunt. Hierbij loopt men in het algemeen het risico van gewijzigde gebruikerswensen en verouderde technologie en concepten op het moment van oplevering van het systeem. Met het oog daarop dient de ontwikkeling, daar waar mogelijk, modulair plaats te vinden.

3.4 De dienstverlening

De dienstverlening van het Kadaster wordt bekeken vanuit een drietal invalshoeken:

- de ontwikkeling van de klanttevredenheid
- de ontwikkeling van het systeem van kwaliteitsborging
- het oordeel van partijen in de omgeving van het Kadaster.

Het Kadaster evalueert periodiek haar relaties met de verschillende klanten door middel van verschillende onderzoeken. Sinds halverwege de jaren '90 laat het Kadaster gemiddeld eens in de vier jaar een klanttevredenheidsonderzoek verrichten. In deze onderzoeken scoort het Kadaster hoog op verschillende aspecten zoals kwaliteit, deskundigheid, betrouwbaarheid, waardering, etc. De verbeterpunten die in deze onderzoeken worden aangegeven, worden door het Kadaster geconcretiseerd in verbeteracties.

Door het scheiden van back- en frontoffice is de klantgerichtheid binnen het Kadaster de afgelopen periode gegroeid.

De verzelfstandiging is een grote impuls geweest in het kwaliteitsverbeteringsproces. Dit werd reeds in de vorige evaluatie geconstateerd. In deze evaluatie kan gezegd worden dat het Kadaster haar kwaliteitsborging verder heeft verankerd en heeft uitgebouwd.

De verschillende partijen rondom het Kadaster oordelen zeer positief over het Kadaster. Redenen hiervoor zijn de kwaliteit van de dienstverlening, de wijze waarop het Kadaster de mening van de verschillende partijen tracht te identificeren en de wijze waarop het Kadaster communiceert met de omgeving. Dit is het gevolg van de inspanningen die door het Kadaster zijn gedaan in de afgelopen jaren. Zo heeft het Kadaster in de afgelopen jaren geïnvesteerd in de versterking van de relatie met de gebruikersraad en is met andere ZBO's het 'Handvest publieke verantwoording' opgesteld om naast het afleggen van verantwoording aan de minister, ook verantwoording af te kunnen leggen aan klanten en samenleving.

Wij concluderen dat de trend die bij de vorige evaluatie is geconstateerd zich in de afgelopen evaluatieperiode heeft voortgezet en bestendigd. Enig aandachtspunt is het innovatief vermogen dat anders wordt beleefd in de gebruikersraad dan wanneer de koepels van individuele klantgroepen worden benaderd. In de gebruikersraad wordt positiever gesproken over het innovatieve vermogen, dan in onderzoeken bij individuele klantengroepen.

Kortom, we zijn van oordeel dat de klanttevredenheid hoog is en de dienstverlening en servicegerichtheid bij het Kadaster zeer goed zijn.

4 Oordeel over de ontwikkeling van het Kadaster en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen die door de onderzoekers zijn gemaakt in het kader van kernvraag 3 en 4.

Deze vragen luiden:

- alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het ZBO Kadaster sinds de vorige evaluatie beoordeeld
- welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling in de toekomst?

4.1 Kostenbeheersing

In de missie van het Kadaster wordt het streven naar een taakuitoefening tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten verwoord. De beheersing van kosten is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor het management van het Kadaster. Ten behoeve van het daadwerkelijk realiseren van kostenbeheersing is door het Kadaster een aantal maatregelen doorgevoerd, te weten:

- het Kadaster investeert doorlopend in ICT toepassingen, mede om daarmee de doelmatigheid te verhogen. In de evaluatieperiode is dure inhuur van ICT bedrijven vervangen door het in dienst nemen van eigen ICT personeel. Voor het efficiënt inzetten van personeel zijn pools gevormd die flexibel worden ingezet voor kwaliteitsverbeteringen of het uitvoeren van extra werkzaamheden. Bepaalde landelijk benodigde staf-, beheer- en productieactiviteiten zijn, als een vorm van 'shared services', gecentraliseerd in Apeldoorn
- het hanteren van een goed ontwikkeld instrumentarium voor het voeren van een financieel beleid. Het Kadaster beschikt over verschillende instrumenten, zoals een planning- en controlcyclus, geïntegreerde geautomatiseerde bedrijfsadministratie, kostenramingmodel, etc. Op basis daarvan is het management in staat te beschikken over de juiste en tijdige informatie waarmee sturing kan worden gegeven aan de organisatie en kostenbeheersing kan worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de realisatie van kostenbeheersing in de evaluatieperiode concluderen wij dat er sprake is van een gemengd beeld. De tabel op de volgende pagina toont het werkaanbod van drie hoofdproducten van het Kadaster in indexcijfers (1998=100).

	1998	1999	2000	2001	2002
koopakten	100%	104%	99%	95%	96%
hypotheekakten	100%	115%	90%	85%	88%
akteposten	100%	100%	90%	73%	70%

Tabel 1. Overzicht werkaanbod (*bron: gebaseerd op interne documentatie ('kerncijfers') Kadaster*)

Over de totale productie van het Kadaster gerekend, die in de evaluatieperiode daalt, zijn de totale kosten eveneens licht gedaald. Daarmee zijn de overalkosten redelijk beheerst.

Kijkend naar de verschillende kostensoorten valt op, dat de personele kosten zijn gestegen en dat de kosten van uitbesteed werk zijn gedaald. Hiervoor wordt door het Kadaster een aantal redenen aangevoerd:

- minder inhuur van externen voor ICT door aanname van vast personeel
- verminderde efficiëntie bij een dalend werkaanbod (de druk is van de ketel)
- meer deelname van oudere werknemers aan de seniorenregeling.

Onderstaande tabel toont enkele indexcijfers (1998=100) met betrekking tot de kostprijsontwikkeling van enkele producten van het Kadaster¹.

	1998	1999	2000	2001	2002
koopakten					
productiekostprijs	100%	102%	113%	131%	129%
directe kostprijs	100%	102%	119%	125%	128%
integrale kostprijs	100%	103%	120%	127%	127%
hypotheekakten					
productiekostprijs	100%	102%	111%	130%	119%
directe kostprijs	100%	91%	101%	109%	113%
integrale kostprijs	100%	94%	106%	114%	111%
akteposten					
productiekostprijs	100%	108%	113%	117%	111%
directe kostprijs	100%	102%	103%	104%	102%
integrale kostprijs	100%	105%	105%	107%	104%

Tabel 2. Ontwikkeling kostprijzen (*bron: gebaseerd op interne documentatie ('kerncijfers') Kadaster*)

Kijkend naar de kostprijsontwikkeling van de afzonderlijke producten

¹ Inflatiestijging is hierin opgenomen. CBS gaat voor de evaluatieperiode uit van 14%.

van het Kadaster, zijn kostenstijgingen over de periode 1998-2002 te constateren die niet uitsluitend te verklaren zijn uit het loon en de prijsontwikkeling. Concreet gaat het om de koopakten. Akteposten zijn licht gedaald. De directe productiekosten van outputproducten zijn aanzienlijk gestegen. Dit kan deels worden verklaard door een groter volume van outputproducten. De kostprijs per product van outputproducten was voor de onderzoekers niet voorhanden. Volgens het Kadaster zitten de meerkosten met name in een forse stijging van de kosten van marketing en klantenservice. Dit zou duiden op het kantelen van de organisatie naar meer klantgerichtheid.

Onderstaande tabel toont een overzicht van de ontwikkeling van de productiekosten.

output					
directe productiekosten	100%	119%	140%	145%	147%

Tabel 3. Overzicht ontwikkeling productiekosten (*bron: gebaseerd op interne documentatie ('kerncijfers') Kadaster*)

De verklaring voor deze stijgingen ligt voor een deel in de eerder genoemde stijging van personele kosten. Daarnaast is de afgelopen jaren extra aandacht besteed aan de verbetering van kwaliteit van de producten en dienstverlening. Zo zijn doorlooptijden verkort en is kadastrale informatie ontsloten via internet en is het foutenpercentage gedaald. Tevens geeft het Kadaster aan dat van bepaalde producten de werklust is vergroot.

Gezien de nadruk van het Kadaster op kostenbeheersing, het aanwezige planning- en controlinstrumentarium en de forse investeringen in ICT, zouden efficiëntieverbeteringen, en daarmee een daling van kostprijzen per product, te verwachten zijn. Deze zijn bij de belangrijkste producten niet opgetreden. Het Kadaster geeft hierbij aan dat veel ICT investeringen gericht zijn geweest op het verbeteren van de dienstverlening waardoor de baten niet zozeer bij het Kadaster, maar bij de klanten van het Kadaster optreden. Tevens geeft het Kadaster aan, dat de uitstel van wetgeving voor de digitale aanlevering van akten (ELAN), tot uitstel van het optreden van efficiëntievoordelen heeft geleid.

Over de beheersing van kosten merken we het volgende op: het Kadaster is een monopolist en kent daarmee geen concurrentie. Om te komen tot efficiëntieverbeteringen, zijn in een dergelijke omgeving ook financiële prikkels nodig. In de afgelopen jaren ontbrak op dit punt een harde prikkel. Het eigen vermogen was hoog (en daarmee waren dus middelen beschikbaar), de klanten/gebruikers leggen de nadruk op kwaliteit en niet op prijs en in interviews met zowel klanten/gebruikers als Kadastermedewerkers, wordt gewezen op de beperkte invloed die tariefstijgingen of dalingen van het Kadastraal tarief hebben, op de totale overdrachtskosten van een onroerende zaak.

Het Kadaster is overigens zelf wel op zoek naar deze prikkels, wat ook tot uiting komt in de missieformulering en in het toezichtarrangement.

Wij concluderen dat kostenbeheersing, doelmatigheid en inzicht in de factoren die deze bepalen, voor het Kadaster belangrijke aandachtspunten blijven in de komende jaren.

Wij adviseren het Kadaster aandacht te besteden aan de verdere kostenbeheersing en het verder vergroten van het inzicht in de kostenontwikkeling en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Wij adviseren VROM vanuit de verantwoordelijkheid voor de tarieven samen met het Kadaster na te denken over (efficiëntie)prikkels die in het tarievenbeleid kunnen worden ingebouwd.

4.2 Het Kadaster als kennisorganisatie (intern en extern)

Voor de uitvoering van de kadastertaken is kennis een belangrijk middel. Het gaat om juridische kennis over rechtszekerheid, ICT-kennis, geomatica (geodesie en cartografie) en kennis over organisatiekunde en bedrijfsvoering. Voor de kennishuishouding van het Kadaster en innovaties is geen organisatiebreed beleid geformuleerd. In gesprekken met leden van de RvB blijken er wel impliciete noties te bestaan op basis waarvan het Kadaster met zijn kennis omgaat. Instrumenten die hierbij worden ingezet hebben voornamelijk betrekking op kennisontwikkeling. Voorbeelden zijn een organisatiebreed opleidingsplan, competentie management, intervisie en een managementdevelopmenttraject. De opbouw, borging en distributie van kennis wordt overgelaten aan de verschillende organisatieonderdelen. Dit is nog niet organisatiebreed geïnstrumenteerd met, bijvoorbeeld, het intranet van het Kadaster.

Wel zijn er plannen voor een breder gebruik van intranet voor kennismanagement. Individuele personeelsleden worden uitgedaagd persoonlijk te investeren in hun kennisontwikkeling en gefaciliteerd om opleidingen te volgen en te excelleren op hun vakgebied. Blijkens publicaties in vakbladen slagen zij hier ook in. Het Kadaster neemt als organisatie deel aan diverse kennisnetwerken op het terrein van de vastgoed- en geoinformatie. Gezien de grote uitstroom van medewerkers die in de komende tien jaar bij het Kadaster te verwachten valt (60%), is er beleid nodig om de kennis van deze medewerkers te behouden voor de kadasterorganisatie. Hierbij wordt opgemerkt dat een groot deel van deze kennis zal worden vastgelegd in de ICT-systemen. Juist de 20% specialistische kennis moet worden geborgd. Hierdoor zal er in de komende jaren een grotere focus moeten worden gelegd op inhoudelijke kennis.

Naast de interne kennishuishouding is ook de externe kennisfunctie van het Kadaster van belang voor haar rol in het werkveld van de vastgoed- en geoinformatie. Het Kadaster heeft een regieambitie ten aanzien van de geoinformatie geformuleerd.

In de recente wijziging van de kadasterwet (oktober 2003) is als nieuw doel voor het Kadaster toegevoegd: 'de bevordering van een doelmatige geoinformatie-infrastructuur'. Om deze doelstelling te kunnen realiseren, zal van het Kadaster worden verwacht dat er kennis wordt ingebracht over zaken als de exploitatie van grote registraties, de inrichting van Authentieke Registraties, de ontsluiting van gegevens en kennis omtrent rechtszekerheid en geomatica.

Het ligt voor de hand dat VROM, voor zowel haar coördinerende taak op het terrein van de geoinformatie als voor de eigen taken op het gebied van de ruimte in Nederland, gebruik zal kunnen maken van de kennis en ervaring van het Kadaster. Dat is tot nu toe nauwelijks gebeurd, maar bij VROM is op dit punt een kentering te bespeuren.

Met het oog op het bovengenoemde, adviseren wij het Kadaster herkenbaar beleid te formuleren en uit te voeren gericht op het interne kennismangement en de externe kennisrol die het Kadaster kan en wenst te vervullen.

Bij het interne kennismangement gaat het om de vaststelling van de kennis waarover het Kadaster voor zijn taakuitoefening en de ontwikkeling van die taken dient te beschikken, het opsporen van lacunes en het ontwikkelen en borgen en distribueren van die kennis in de eigen organisatie.

Met het oog op de externe kennisrol gaat het om het expliciteren van de ambities van het Kadaster en wat door andere organisaties van het Kadaster kan, en mag worden verwacht op diverse kennisgebieden. In het bijzonder het versterken van de adviesrelatie van het Kadaster richting VROM is daarbij een punt van overleg.

Wij adviseren VROM herkenbaar beleid te formuleren ten aanzien van de kennisrol van het Kadaster, met name op het terrein van de vastgoed- en geoinformatie.

4.3 Samenwerking met VROM rond wetgeving

In de afgelopen jaren is de samenwerking tussen VROM en het Kadaster op het gebied van wetgeving stroef verlopen. De voornaamste reden hiervoor was de persoonlijke werkrelatie tussen betrokken juristen in beide organisaties. Met name de vertragingen van de herziening van de kadasterwet voor de elektronische aanlevering van akten (HKW I), heeft de nodige spanning opgeleverd. Het notariaat heeft hier, als toeleverende partij van informatie, nadelige effecten van ondervonden. Inmiddels is de werkrelatie tussen de betrokken juristen van VROM en het Kadaster verbeterd. Bij het Kadaster blijft de zorg bestaan dat de capaciteit voor kadasterwetgeving bij VROM te beperkt zal blijken. VROM onderkent dat de wetgeving van het Kadaster complex is en vaak afstemming vergt met andere departementen, met name justitie. VROM is verantwoordelijk voor de wetstekst en de procesgang van het voorontwerp tot wet. Het Kadaster heeft grote expertise op het gebied van de eigen wetgeving en levert concept wetsteksten en de memorie van toelichting.

Wij adviseren dat het Kadaster en VROM gezamenlijk zorgdragen voor:

- jaarlijkse afspraken over te realiseren wetgeving en daarvoor benodigde werkzaamheden
- heldere afspraken over taak en rolverdeling bij wetaanpassingen. Wederzijdse verantwoordelijkheden beter onderscheiden. Opnieuw kijken naar het samenwerkingsprotocol, kan de voortgang van wetgeving wellicht bespoedigen
- frequente communicatie over inhoud en voortgang
- een projectmatige aanpak van grote wetaanpassingen.

4.4 De personeelsopbouw en de flexibiliteit

Het Kadaster heeft een personeelsbestand met een aantal bijzondere kenmerken. De gemiddelde leeftijd is hoog (47,1 jaar in 2002) en de verblijfsduur van kadastermedewerkers is gemiddeld hoog(ongeveer 27 jaar). Het Kadaster vergrijsst en ontgroent. Deze leeftijdsopbouw en verblijfsduur heeft een aantal nadelige consequenties:

- de personele lasten: oudere werknemers zijn duurder dan jonge
- oudere werknemers hebben recht op meer vrije dagen, wat leidt tot lastige werkplanning
- bij pensionering van een groot cohort oudere werknemers dreigt een kennislek te ontstaan
- een lange verblijfsduur heeft een nadelig effect op de instroom van nieuwe medewerkers en daarmee op de instroom van nieuwe kennis en de vitaliteit van de organisatie
- de flexibiliteit van de personeelsopbouw is gering.

Onderstaande tabel toont de verhouding vaste arbeidsplaatsen (medewerkers met een vast dienstverband)/tijdelijke arbeidsplaatsen (medewerkers met een tijdelijk dienstverband) van het Kadaster (vergelijking in fte).

	1998	1999	2000	2001	2002
vaste arbeidsplaatsen	90%	90%	87%	90%	91%
tijdelijke arbeidsplaatsen	10%	10%	13%	10%	9%

Tabel 4. Verhouding medewerkers Kadaster (*bron: gebaseerd op jaarverslagen Kadaster 1999–2002*)

Het Kadaster streeft naar een verhouding van vast en tijdelijk productiepersoneel van 75/25, in werkelijkheid is de flexibiliteit veel lager. Dit betekent dat het Kadaster met haar personeelscapaciteit slechts beperkt kan inspelen op een daling in het werkaanbod en daarmee een geringe flexibiliteit in haar personeelskosten heeft. Bij de sturing door het management ligt de nadruk sterk op de personele capaciteit. In het meerjarenbeleidplan zijn globale doelstellingen geformuleerd en in het Strategisch Personeels Plan (SPP van 2004) wordt een overzicht gegeven van de beschikbare en gewenste capaciteit in de jaren 2004-2008.

Volgens het Kadaster heeft de leeftijdsopbouw van het Kadaster ook een 'zegenrijke kant' omdat naar verwachting van het Kadaster de uitstroom van oudere medewerkers gelijke tred zal houden met efficiëntievoordelen als gevolg van ICT. Met het oog hierop is er volgens het Kadaster geen grote discrepantie tussen benodigde en beschikbare personele capaciteit te verwachten.

Op basis van de door ons bestudeerde stukken, stellen wij vast dat er nog geen expliciete doorvertaling heeft plaatsgevonden van de ontwikkelingen beschreven in het SPP naar een, in een document geëxpliciteerd, strategisch personeelsbeleid en de uitvoering daarvan. Dat achten wij een risico.

In het meerjarenbeleidplan stelt men dat er "in 2004 discussies worden gevoerd over hoe het Kadaster wil omgaan met de onevenredige leeftijdsopbouw binnen het Kadaster, de flexibiliteit van medewerkers en het behoud van kennis". Gegeven de bovenstaande analyse menen wij dat deze discussie prioriteit behoeft.

We hebben geconstateerd dat op individueel medewerkerniveau de HRM instrumenten sterk zijn ontwikkeld. Zo heeft het Kadaster bijvoorbeeld een personeelsmanagementcyclus en uitgebreide ontwikkel- en opleidingsmogelijkheden. De koppeling van deze instrumenten met de structurele problemen, die zich mogelijk gaan voordoen rond de vergrijzing, heeft niet plaatsgevonden. De instrumenten richten zich voornamelijk op individueel medewerkerniveau.

Wij adviseren het Kadaster expliciete aandacht te besteden aan de risico's die voortvloeien uit veranderende inrichting van de bedrijfsprocessen en de opbouw van het personeelsbestand voor de komende vijf jaar.

Onzekerheden over de conjunctuurontwikkeling en toenemende inzet van ICT, leiden er toe dat scenario's moeten worden ontwikkeld waarbij de totale personeelsomvang substantieel krimpt. Vervolgens kan worden bepaald hoe de HRM instrumenten kunnen worden ingezet om het te ontwikkelen beleid te ondersteunen.

Deze analyse zou moeten leiden tot een strategie en een beleid gericht op de veranderingen voor de werkgemeenschap (personeel, organisatie en bedrijfsprocessen en huisvesting).

4.5 De ontwikkeling van de tarieven en het eigen vermogen

Gedurende deze evaluatie is gebleken dat toepassing van tarievenbeleid en de ontwikkeling van het eigen vermogen afwijkt van de doelstelling zoals geformuleerd in de organisatiewet Kadaster.

In de organisatiewet Kadaster zijn bepalingen opgenomen omtrent het eigen vermogen van het Kadaster. Er is een grens afgesproken voor wat betreft de omvang van het eigen vermogen (op dit moment € 75 miljoen als plafondbedrag), het zogenaamde 'normvermogen'.

Het eigen vermogen van het Kadaster is opgebouwd uit drie componenten:

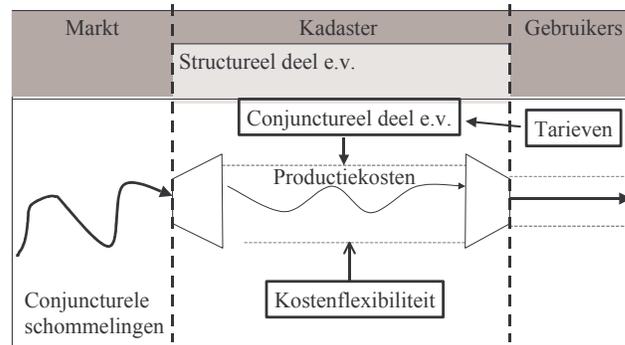
- een structurele component (1/3 van het structurele balanstotaal)
- een conjuncturele component (maximaal € 34 miljoen)
- de reserve nevenactiviteiten (gescheiden van de twee andere componenten en maximaal € 3,6 miljoen).

De structurele component is het deel van het eigen vermogen dat beschikbaar moet zijn voor een 'gezonde' organisatie, de conjuncturele component heeft als doel om conjuncturele schommelingen op te kunnen vangen en de reserve nevenactiviteiten komt voort uit activiteiten die het Kadaster onderneemt en niet behoren tot de wettelijke taak. Daarnaast is het mogelijk om tariefswijzigingen door te voeren.

Het gekozen stelsel wordt ingezet om een aantal doelen te bereiken, te weten:

- waarborgen continuïteit Kadaster. Door conjuncturele schommelingen kan de continuïteit van het Kadaster in gevaar komen. Met het conjunctureel deel van het eigen vermogen beschikt het Kadaster over een buffer om deze schommelingen op te vangen
- kostendekkend opereren. In de wet is vastgelegd dat het Kadaster kostendekkend moet opereren. Bij stijging of daling van de kosten kunnen de tarieven worden aangepast
- uit de praktijk blijkt, tot op heden, dat dit stelsel een ongewenst effect heeft, namelijk instabiele tarieven. Met het oog daarop is als een aanvullend doel geformuleerd dat de tarieven stabiel moeten zijn. Ze mogen niet van jaar tot jaar fluctueren (reguliere inflaties uitgezonderd). Dit doel blijkt in het huidige stelsel nauwelijks te realiseren.

In onderstaande figuur is dit systeem weergegeven.



Omdat er in het werkaanbod fluctuaties optreden, zijn de kosten en inkomsten van producten niet constant. Bij gelijkblijvende tarieven veroorzaakt dit schommelingen in het eigen vermogen van het Kadaster. Is het aanbod hoog, dan stijgt het eigen vermogen van het Kadaster, is het aanbod laag dan daalt het eigen vermogen van het Kadaster. Het eigen vermogen van het Kadaster mag niet reusachtig groeien, omdat het plafond van het normvermogen dan wordt overschreden. Het eigen vermogen mag ook niet zodanig dalen, dat de continuïteit van het Kadaster in gevaar komt. Het enige instrument dat momenteel gebruikt wordt om het eigen vermogen te beheersen, is het doorvoeren van tariefwijzigingen.

Onderstaande tabel toont achtereenvolgens de totale omzet, de totale bedrijfslasten, het eigen vermogen met bijpassend normvermogen en vermogenoverschot alsmede de doorgevoerde tariefwijzigingen van het Kadaster.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
totale omzet (in mln. €)	220,5	187,7	172,1	166,1	176,4	189,0
totale bedrijfslasten (in mln. €)	220,8	229,5	214,5	211,7	207,7	211
eigen vermogen (in mln. €)	165	143	119	92	83	79
normvermogen (in mln. €)	87	88	86	84	81	79
vermogenoverschot (in mln. €)	78	56	34	8	2	0
Δ tarief	- 25%	-	-	-	+ 20%	+ 2,5%

Tabel 5. De totale omzet, bedrijfslasten, het eigen vermogen met bijpassend normvermogen, vermogenoverschot en de doorgevoerde tariefwijzigingen van het Kadaster (bron: gebaseerd op jaarverslagen Kadaster 1999-2002)

* peildatum 30 september 2003

Op grond van onze analyse en aanvullende gesprekken, zijn wij van mening dat het huidige stelsel van tarieven en vermogen niet goed functioneert om de genoemde doelen te behalen:

- de tarieven hebben een beperkte causale relatie gehad met de werkelijke kostprijzen van de producten en zijn gebruikt als instrument om het eigen vermogen te verlagen
- het eigen vermogen is niet gebruikt om een conjuncturele dip op te vangen, maar is, qua omvang, vele jaren ver boven het vastgestelde maximum uitgekomen. Er is dan ook geen ervaring opgedaan met het gebruik van het eigen vermogen als buffer
- de tarieven hebben grote sprongen gemaakt tot wijzingen van 25%. Het huidige stelsel is niet in staat stabiele tarieven te realiseren.

Dit brengt ons tot de conclusie dat voor een robuust tarievenstelsel de huidige systematiek dient te worden veranderd.

Wij geven als onderzoekers twee opties in overweging:

1. Nuloptie waarbij het huidige stelsel ongewijzigd blijft

Deze optie kan zijn ingegeven door de constatering dat het conjuncturele deel van het eigen vermogen zijn nut nog niet in de praktijk heeft kunnen bewijzen; namelijk, om conjuncturele dalingen in de inkomsten op te vangen. In 2004 zal naar verwachting voor het eerst dit conjuncturele deel worden aangesproken. Bij de nuloptie wordt in de komende jaren beproefd hoe het conjuncturele deel 'leegloopt' omwille van stabiele tarieven. Het stelsel zal echter alleen werken als zich in de komende jaren geen heftige bewegingen op de vastgoedmarkt voordoen. Doen deze zich wel weer in opgaande lijn voor, dan zal het stelsel weer dezelfde hiervoor beschreven manco's gaan vertonen als in de jaren negentig.

2. Vernieuwing van de huidige systematiek

Kenmerken van deze optie zijn:

- conjuncturele schommelingen worden in de eerste plaats via de werking van het conjunctureel deel van het eigen vermogen opgevangen
- op basis van een meerjarenraming uit het ramingsmodel wordt een tarief bepaald dat voor meerdere jaren vast staat, zodat volatiliteit van tarieven wordt voorkomen
- als financiële prikkel voor het Kadaster kan aan een jaarlijkse inflatoire tariefstijging een efficiëntiefactor worden gekoppeld. Deze efficiëntieverbetering kan optreden door de invoering van nieuwe technologieën (bijvoorbeeld ICT) in de bedrijfsvoering van het Kadaster

- het huidige plafondbedrag wordt naar boven bijgesteld, zodat het Kadaster een grotere buffer heeft om met meerjarige tarieven te werken
- indien het eigen vermogen boven het plafondbedrag uitkomt, vloeit het meerdere naar de algemene middelen.

Wij opteren voor optie 2. Naar onze mening is deze systematiek op korte termijn in te voeren en biedt deze optie de beste externe prikkels voor het Kadaster om doelmatig te functioneren. Voor wat betreft de hoogte van het eigen vermogen, lopen de meningen van zowel betrokkenen als deskundigen uiteen. Naar de opvatting van het Kadaster, maar ook van de accountant van het Kadaster (KPMG), is het normvermogen van ongeveer € 80 mln. adequaat. Naar de opvatting van geïnterviewden namens de gebruikers, dient het Kadaster over een dusdanig eigen vermogen te beschikken, dat bij een conjuncturele neergang de kwaliteit van de producten en dienstverlening niet in gevaar mag komen. VROM heeft vragen over het goede niveau van het eigen vermogen (TopZO) en het ministerie van Financiën vindt het normvermogen van het Kadaster te hoog. Dit standpunt wordt mede ingegeven door de huidige bezuinigingstaakstellingen.

Twynstra Gudde heeft in het kader van deze evaluatie onderzoek gedaan naar het eigen vermogen van andere publiekrechtelijke organisaties (voornamelijk ZBO's).

Onderstaande tabel toont de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal van enkele publiekrechtelijke organisaties (peildatum 31 december 2001, bedragen in miljoen €). Hierbij moet worden opgemerkt dat de balansen van de verschillende organisaties mogelijk niet op alle punten vergelijkbaar zijn.

	balanstotaal	eigen vermogen	ev/balanstotaal
Kadaster	293,2	91,9	31%
RDW	81,7	49,0	60%
Staatsbosbeheer	135,5	72,6	54%
IB Groep	49,6	7,9	16%
TNO	385,0	214,6	56%

Tabel 6. Verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal van enkele publiekrechtelijke organisaties (*bron: jaarverslagen Kadaster, RDW, Staatsbosbeheer, IB Groep en TNO 2001/2002*)

Uit deze voorzichtige inventarisatie blijkt dat andere publiekrechtelijke organisaties een veelal relatief hoger eigen vermogen aanhouden dan het Kadaster.

Consultatie van de heer Koopmans², als expert, leverde een pleidooi op voor het hanteren van een andere grondslag om het maximum van het eigen vermogen vast te stellen.

In essentie is de redenering dat het eigen vermogen voor haar financieringsfunctie de hoogte dient te hebben van de vaste activa (de posten 'materiële vaste activa' en 'financiële vaste activa'). Daarbij zou dan wel duidelijkheid moeten zijn wát de posten op de balans nu precies voorstellen. Voor de bufferfunctie zou het eigen vermogen nog moeten worden opgehoogd met een bedrag dat gelijk is aan het opvangen, van bijvoorbeeld: het één jaar in dienst houden van een X aantal mensen. Dit verlies, vermeerderd met noodzakelijke afvloeiingskosten, moet in de vorm van vlottende activa (liquide middelen) beschikbaar zijn.

Bij het gebruik van deze grondslag, zou het maximum eigen vermogen, op dit moment, mogen groeien tot boven de € 200 miljoen.

De heer Koopmans tekent daarbij aan dat hij van mening is dat het Kadaster geen optimale financieringsstructuur hoeft te hebben, zoals een privaat bedrijf dat wel dient te hebben. Hij vindt dat het Kadaster niet zou moeten lenen en dus ook geen rentekosten over vreemd vermogen zou moeten betalen.

Indien het Kadaster over een dergelijk eigen vermogen beschikt, dient er, in principe, geen tariefwijziging (inflatie uitgezonderd) plaats te vinden. Enkel als de kostenstructuur, ingrijpend, verandert, zal dit in overweging worden genomen.

Gezien de diversiteit van uitgangspunten en opvattingen op dit punt, adviseren wij nader onderzoek, waarbij een aanzienlijke stijging van het eigen vermogen niet moet worden uitgesloten. In dit eigen vermogen zou een voorziening kunnen worden opgenomen, die het Kadaster in staat stelt om in een slecht weer scenario, één jaar 'verlies te lijden', en de organisatie in dat jaar qua capaciteit aan te passen aan de gedaalde omzet. De kosten van een reorganisatie zouden ineens uit het eigen vermogen gefinancierd moeten kunnen worden, waarna het Kadaster het daaropvolgende jaar tegen structureel lagere kosten kan opereren.

² prof. dr. L. Koopmans, voorzitter Stichting TBI

Wij adviseren VROM en het Kadaster:

De haalbaarheid van optie 2 te onderzoeken. De voornaamste kenmerken hiervan zijn:

- conjuncturele schommelingen worden in de eerste plaats via de werking van het conjunctureel deel van het eigen vermogen opgevangen
- op basis van een meerjarenraming uit het ramingsmodel wordt een tarief bepaald dat voor meerdere jaren vast staat, zodat volatiliteit van tarieven wordt voorkomen, de tarieven worden slechts inflatoir bijgesteld
- als financiële prikkel voor het Kadaster kan aan een jaarlijkse inflatoire tariefstijging een efficiëntiefactor worden gekoppeld. Deze efficiëntieverbetering kan optreden door de invoering van nieuwe technologieën (bijvoorbeeld ICT) in de bedrijfsvoering van het Kadaster
- het huidige plafondbedrag wordt bijgesteld naar boven zodat het Kadaster een grotere buffer heeft om met meerjarige tarieven te werken
- onderzoek is nodig naar de vraag wat te doen indien het eigen vermogen boven het plafondbedrag uitkomt. Hierbij zou het tarief niet als instrument moeten worden gebruikt om het eigen vermogen te verlagen. De vraag is waar het meerdere boven het plafondbedrag naar toe kan vloeien. Bij dit onderzoek zullen de consequenties van het schatkistbankieren moeten worden meegenomen.
- tevens adviseren wij een nader onderzoek naar de omvang van het eigen vermogen met de overwegingen zoals door ons opgenomen.

4.6 Het toezichtarrangement

Het Kadaster heeft voor zijn functioneren een uitgebreid en genuanceerd toezichtarrangement ontwikkeld. Het arrangement is in de evaluatieperiode uitgebreid met vormen van horizontaal toezicht en kwaliteitsinstrumenten.

Op dit moment bestaat het arrangement uit:

- toezicht door VROM (TopZO)
- de gebruikersraad
- de RvT
- handvest publiek verantwoord
- handvest kwaliteit
- INK kwaliteitmodel
- ISO certificering
- ad hoc deelname aan benchmarkingsonderzoeken.

In dit toezichtarrangement zijn prikkels ingebouwd en opgezocht die de organisatie als monopolist helpen kwaliteit te verbeteren en kosten te beheersen.

Voor de werking van de individuele toezichtinstrumenten verwijzen wij naar de bijlage en de beschrijving van de aandachtsgebieden.

In het kader van het toezichtarrangement zijn er twee onderwerpen van aandacht. Dit zijn de positie en de rol van de RvT en de positie en rol van TopZO.

In de evaluatieperiode is binnen VROM de directie TopZO gevormd, de toezichthoudende instantie binnen het ministerie. De taak van TopZO is het informeren van de minister van VROM over het functioneren van de zelfstandige organen. TopZO doet dat op een onafhankelijke wijze (binnen de departementale kaders).

TopZO heeft als haar hoofdtaken:

- toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de taakuitoefening door het ZBO
- toezicht op de continuïteit van de bedrijfsvoering van het ZBO
- beleidsontwikkeling op het gebied van de aansturing, verantwoording en toezicht op ZBO
- relatiebeheer.

Met de instelling van TopZO is de toezichtrelatie met het Kadaster verbeterd en geprofessionaliseerd.

Echter, met name de invulling van de tweede hoofdtak is een punt van aandacht: in hoeverre en met welke diepgang mag inzicht gevraagd worden in achterliggende cijfers om een beeld te krijgen? Dat lijkt vooral een kwestie van maatvoering te zijn. TopZO wil inzicht hebben in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op basis van een transparante verantwoording door het Kadaster. Als dat inzicht onvoldoende wordt gegeven, vraagt TopZo om een nadere toelichting.. Het Kadaster is van mening dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering de primaire verantwoordelijkheid van de RvB en RvT is. Zij is bereid om TopZO overall informatie te verstrekken (onder andere op het niveau van de kengetallen) maar niet om elk verzoek van TopZo om nadere toelichting te honoreren.

Daarnaast geeft het Kadaster aan dat zij van TopZO ook een faciliterende rol verwacht. Hierbij gaat het om zaken van algemeen bestuurlijke aard zoals de Kaderwet ZBO en “markt en overheid”. In het geval van de komst van TDN bij het Kadaster en de discussie over de kaderwet ZBO, heeft TopZO deze faciliterende rol ook vervuld. Beleidsmatige contacten van VROM met het Kadaster verlopen via de beleidsdirecties van VROM.

Twynstra Gudde is van mening dat bij de geest van het huidige toezichtarrangement en het uitgebreide stelsel van checks and balances dat ontwikkeld is, van TopZO terughoudendheid mag worden verwacht, waar het gaat om gedetailleerde informatie over de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd mag van het Kadaster worden verwacht dat zij ook transparante informatie op hoofdlijnen kan leveren. Wij constateren ook dat hier sprake is van een interpretatie verschil wat verbonden is met de spanningsrelatie tussen ZBO en toezichthouder.

Een complicerende factor rond dit punt is dat er nog altijd discussie op politiek niveau is over wat nu een adequaat toezichtarrangement is. Zeker is dat het steeds een kwestie is van maatwerk. Duidelijk is ook dat hierover verschillende beelden bestaan: zo wordt in het kabinetsstandpunt rond het programma Andere Overheid meer accent gelegd op vormen van horizontaal toezicht dan in de kaderwet ZBO (die overigens nog niet van kracht is).

Het kabinet heeft na de vorige evaluatie besloten dat de verantwoordingsrelatie tussen VROM en het Kadaster rechtstreeks tussen de minister en de RvB gestalte moet krijgen. VROM meent dat de RvT een intern orgaan is van het Kadaster, dat toeziet op de werkzaamheden van de RvB en de algemene gang van zaken in de organisatie van het Kadaster. Daarnaast staat zij de RvB ter zijde. TopZO heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid, waarbij het accent ligt op de continuïteit van het Kadaster.

<p>Wij adviseren VROM en het Kadaster om duidelijke afspraken te maken over de diepgang waarop verantwoording wordt afgelegd over de continuïteit van de bedrijfsvoering.</p>

Bijlagen

Literatuurlijst

Auteur	Document
Berenschot	Vergelijking loonontwikkeling Kadaster met de overheid en de markt voor de jaren 1994 tot en met 2002, 2002
Bestad / Berenschot	Eindrapport evaluatie verzelfstandiging Kadaster, 1998
BZK, dienst FEZ	Brief dhr. Strieker m.b.t. rapport Berenschot aangaande de loonontwikkeling van het Kadaster
Gartner	03 measurement, Assessment for total IT expenditure, 2003
Handvestgroep Publiek Verantwoorden	Verslag van de visitatie van het Kadaster, 2002
IBM	Resultaten kwantitatieve benchmark van effectiviteit en efficiëntie van concernstaven op hoofdlijnen. Resultaten Kadaster, 2003
Kadaster	Besluit Kadastrale tarieven 2002 per 1 maart 2003
Kadaster	additionele informatie 1999
Kadaster	additionele informatie 2000
Kadaster	additionele informatie 2001
Kadaster	additionele informatie 2002
Kadaster	meerjarenbeleidplan 2003-2007
Kadaster	meerjarenbeleidplan en intern bedrijfsplan 2004-2008
Kadaster	Certificatieonderzoek kwaliteitsmanagementsysteem IBP/ITS, 2003
Kadaster	Reglement ter vaststelling van het Beleggingsstatuut: aangepast n.a.v. de vergadering van de RvT van 2000
Kadaster	Jaarverslag 1999
Kadaster	Jaarverslag 2000
Kadaster	Jaarverslag 2001
Kadaster	Jaarverslag 2002
Kadaster	Organisatiewet Kadaster, 2001
Kadaster	Normen en de realisatie daarvan
Kadaster	Scan-Elan, landelijk implementatieplan GOR
Kadaster	Digitaliseren analoge akte, rapport business casestudie
Kadaster	Wetgevingsprogramma 2003
Kadaster	Wetgevingsprogramma 2004
Kadaster	opgave t.b.v. het Wetgevingsprogramma

Auteur	Document
	VROM/DJZ 2003 m.b.t. Kadaster
Kadaster (F&C)	Resultaten INK positiebepaling, 2001
Kadaster (F&C)	Legal audit Kadaster, 2003
Kadaster (F&C)	Concerninformatie t/m 3 ^e kwartaal 2003
Kadaster (F&C)	Concerninformatie 2002
Kadaster (F&C)	Slecht weer scenario's, 2000
Kadaster (I&P)	Indikken cultuurcodes, 2003
Kadaster (P&O)	Algemeen Kadaster Ambtenarenreglement Nieuw (2003)
Kadaster (P&O)	Overige rechtspositieregelingen Kadaster
Kadaster (VIG & IBP)	Landelijk implementatieplan ELAN
Kadaster (VIG)	Kwaliteitsmetingen 2 ^e kwartaal 2003
Kadaster / VROM	Protocol inzake samenwerking tussen VROM/DJZ, VROM/IFG en de Dienst voor het kadaster en de openbare registers m.b.t. ambtelijke voorbereiding van kadaster-gerelateerde regelgeving, 2000
Kadaster, werkgroep kostenonderzoek	Onderzoek kostprijzen, 2002
KPMG	Benchmark uitvoeringsorganisaties, 2002
KPMG	verslag van de externe accountant 1999
KPMG	verslag van de externe accountant 2000
KPMG	verslag van de externe accountant 2001
KPMG	verslag van de externe accountant 2002
KPMG	Certificatie-onderzoek kwaliteitssysteem volgens NEN-EN-ISO 9001:2000, het ZBO de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers te Apeldoorn, 2002
Ministerie van VROM	Toezichtsvisie op zelfstandige organen; effectief toezicht op zelfstandige organen
Research International	Klanttevredenheid Kadaster, 2001
TK 28655	Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak nrs. 1-2 , 2002
TK 28655	verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3. Bevindingen over RWT's behorend bij het Ministerie van VROM (november 2002)
VROM	Informatie over de voortgang van de wetsvoorstellen ELAN, PUBERR en TDN (13 maart 2001)
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 05.12.2001
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 28.06.2001

Auteur	Document
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 30.11.2000
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 08.06.2000
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 16.12.2002
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 20.06.2002
VROM, dienst FEZ	Verslag bestuurlijk overleg 22.03.2001
VROM, dienst FEZ	Formalisering Informatie- en Controleprofiel
	Kadasterwet 2004
	Organisatiewet Kadaster, 2001
	Aanmeldingsformulier Wetgevingsprogramma 2004
	Aanmeldingsformulier Wetgevingsprogramma 2003
	Protocol inzake samenwerking tussen VROM/DJZ, VROM/IFG en de dienst voor het kadaster en de openbare registers m.b.t. ambtelijke voorbereiding van kadaster-gerelateerde regelgeving, 2000

Interviewlijst

Geïnterviewde	
Jan Brouwer en Leen Pronk <i>Wetgevingsjuristen</i>	
Peter Donker <i>Secr. Raad van Bestuur</i>	
David Voetelink <i>Accountant</i>	
Henk Beckers <i>Lid van de Raad van Bestuur, Financiën en Personeel</i>	
R. Schorer <i>DJZ, Wetgeving</i>	
C. van Gent, A. de Jong, K. van Sprundel <i>Hoofd, Coördinator en adviseur Toezicht TopZO Kadaster</i>	
B. van Rietschote, N. Hooyman <i>PSG ICT, DIO coördinatie Geo-informatie</i>	
Jaap Besemer <i>Vz. Raad van Bestuur</i>	
De heer Strieker <i>DG Management en openbare dienst</i>	
Peter Laaracker <i>Directeur Vastgoed</i>	
Ron Frerix <i>Directeur Financiën en Control</i>	
J. Anema, M. Sonnevile, J. Luyks <i>Vz Gebruikersraad, Gemeente Leiderdorp, ex VZ Gebruikersraad</i>	
Bertus Nijstad <i>Regio Directeur</i>	
R. van Oosteroom, mevr, Grondhuis <i>Directie begrotingszaken, Inspectie Rijksfinanciën</i>	
Mevrouw K. van Sprundel, A. de Jong	afpraak geen interview
Kees Kroese <i>Lid van de Raad van bestuur ICT</i>	
M. Sint <i>Secretaris Generaal van VROM</i>	
T. Splithof	Werkbezoek
E. Nijpels en E. Swaab <i>Vz. Raad van Toezicht</i>	
L. Koopmans	