

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2004

1. Inleiding

Hierbij bied ik u het eindrapport Tweede evaluatie Kadaster «De weg van de praktijk...» aan.¹

De hoofdconclusie van de onderzoekers luidt: «*Op basis van ons onderzoek, en alle elementen overziend beoordelen wij de ontwikkeling van het Kadaster als positief. Op verschillende aandachtsgebieden en bijbehorende onderwerpen die wij hebben onderscheiden in het onderzoek, is het Kadaster geprofessionaliseerd*». Ik onderschrijf deze conclusie. In deze brief geef ik een terugblik op de eerste evaluatie. Vervolgens ga ik in op de vraagstelling van de tweede evaluatie en geef ik een korte samenvatting van de hoofdconclusies van het eindrapport. Hierna behandel ik de aanbevelingen en geef ik mijn standpunt op deze aanbevelingen.

Het Kadaster is een belangrijk zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het Kadaster is tien jaar geleden (1994) een zelfstandig bestuursorgaan geworden na een externe verzelfstandiging vanuit het ministerie. Het Kadaster ontleent zijn bestaansrecht primair aan de uitvoering van een aantal wettelijke taken op het gebied van rechtszekerheid en geo-informatievoorziening en levert hiermee een bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen van het ministerie van VROM. Mijn verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door het Kadaster is na de verzelfstandiging beperkt tot de in de Organisatiewet Kadaster uitdrukkelijk aan de minister voorbehouden bevoegdheden. In de Organisatiewet Kadaster is gesteld dat: «*er een ministeriële verantwoordelijkheid blijft bestaan voor de kwaliteit van de vervulling van de wettelijke taken door het Kadaster en voor de continuïteit, niet alleen van die taakvervulling, maar ook van de Kadasterorganisatie als geheel*». Om hier invulling aan te geven beschik ik over een adequate set van bij wet geregelde bevoegdheden. Een belangrijk instrument om een oordeel te kunnen geven over

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren is het uitvoeren van een periodieke onafhankelijke evaluatie.

Met het uitvoeren van de tweede evaluatie van het Kadaster geef ik invulling aan artikel 32 van de Organisatiewet Kadaster en Kadasterwet om eens in de vijf jaar het functioneren van het ZBO Kadaster te bezien en de Staten-Generaal hierover verslag te doen.

In 1998 heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM uw Kamer de eerste evaluatie van de verzelfstandiging van het Kadaster doen toekomen (kamerstuk 25 600 XI, nr. 59). In de periode december 2003 tot en met april 2004 is door het onderzoeksbureau Twynstra Gudde de tweede evaluatie uitgevoerd. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het zelfstandig bestuursorgaan Kadaster en de actuele belangstelling voor het functioneren en de aansturing van zelfstandige bestuursorganen hecht ik eraan u op de hoogte te stellen van de door de onderzoekers geformuleerde aanbevelingen en mijn reactie hierop. Ik ben van mening dat het evaluatierapport waardevolle aanbevelingen bevat voor verdere ontwikkeling van een doelmatige, klantgerichte en transparante uitvoering en professioneel toezicht. Ik heb met de Raad van Bestuur van het Kadaster afspraken gemaakt over de implementatie van de belangrijkste aanbevelingen. Bij de uitwerking wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met het kabinetsstandpunt op het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» van de werkgroep Kohnstamm.

2. Terugblik op de eerste evaluatie

In 1998 is de eerste evaluatie verzelfstandiging Kadaster samen met het kabinetsstandpunt aangeboden aan de TK (TK, 1997–1998, 25 600XI, nr. 59). Het eerste evaluatieonderzoek naar de verzelfstandiging van het Kadaster was een breed opgezette evaluatie die zich onder andere richtte op de missie en kerntaken van het Kadaster en de wijze van wettelijke taakuitoefening, nevenactiviteiten, organisatie en besturing, bedrijfsvoering en cultuur en werkwijze. Ook werd ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties, interne bedrijfsvoering van het Kadaster en de kwaliteit van de dienstverlening. Onderzoekers (Berenschot/Bestad) en toenmalig staatssecretaris Tommel concludeerden op basis van de uitkomsten: *«De verzelfstandiging van het Kadaster is geslaagd. De eigen verantwoordelijkheid voor de interne bedrijfsvoering leverde een positieve bijdrage aan het verbeteren van de doelmatigheid, de effectiviteit en de flexibiliteit van de organisatie. Belangrijke stappen zijn gezet op weg naar een klantgerichte organisatie, die ernaar streeft de maatschappij zo goed mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten van dienst te zijn. Tegelijkertijd zijn er voldoende waarborgen blijven bestaan voor een adequate invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid»*. Gegeven de uitkomsten uit de eerste evaluatie en toezeggingen richting Tweede Kamer hebben het Kadaster en VROM in de achterliggende vijf jaar op een systematische wijze gewerkt aan het op onderdelen verbeteren van de doelmatigheid in de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de dienstverlening Kadaster alsook in het versterken van de sturingsrelatie VROM – ZBO Kadaster. De aanbevelingen uit de eerste evaluatie zijn grotendeels opgevolgd.

3. Vraagstelling en aandachtsgebieden tweede evaluatie Kadaster

De tweede evaluatie Kadaster geeft voor de aandachtsgebieden «ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties», «bedrijfsvoering» en «dienstverlening» antwoord op een viertal kernvragen, te weten:

- Zijn de aanbevelingen uit de eerste evaluatie opgevolgd?
- Hoe heeft het functioneren van het ZBO Kadaster 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?

In december 2003 is de evaluatieopdracht gegeven aan het adviesbureau Twynstra Gudde. Voor de onderzoeksopzet en aanpak verwijs ik naar bijgevoegd evaluatierapport. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin alle betrokken actoren waren vertegenwoordigd. Deze commissie heeft vastgesteld dat het onderzoeksproces aan de vooraf gestelde kwaliteitseisen heeft voldaan.

4. Hoofdconclusies eindrapport «De weg van de praktijk...»

Voor de aandachtsgebieden van het onderzoek concluderen de onderzoekers: «*Op basis van ons onderzoek, en alle elementen overziend beoordelen wij de ontwikkeling van het Kadaster als positief. Op verschillende aandachtsgebieden en bijbehorende onderwerpen die wij hebben onderscheiden in het onderzoek, is het Kadaster geprofessionaliseerd*». Voor het aandachtsgebied «ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties» concluderen de onderzoekers dat het ontwikkelde stelsel van checks and balances tussen VROM en het Kadaster zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. Het Kadaster is een voorloper geweest in het ontwikkelen van horizontale toezichtinstrumenten zoals een gebruikersraad, het Handvest Publieke Verantwoording en kwaliteitsinstrumenten. De sturingsrelatie tussen VROM en het Kadaster heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld. De inrichting van de sturingsrelatie en de gebruikte instrumenten die worden gehanteerd door VROM en Kadaster kunnen als voorbeeldfunctie dienen in het publieke domein, aldus de onderzoekers. Ik onderschrijf dat er sprake is van een duidelijke sturings- en verantwoordingsrelatie.

In het kader van de «bedrijfsvoering» wordt geconcludeerd dat het Kadaster in de afgelopen jaren een betrouwbare en volledige bedrijfsvoeringinfrastructuur heeft gerealiseerd. Het Kadaster heeft in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om het primaire proces te optimaliseren, door de stroomlijning van de verschillende productieprocessen en inzet van ICT. Met betrekking tot de kostenbeheersing wordt opgemerkt dat de kosten «overall» worden beheerst, maar dat op onderdelen de kostenontwikkeling aandacht vraagt. Ook wordt geconcludeerd dat het personeelsbestand met het oog op kostenbeheersing een aandachtspunt is. Gegeven het feit dat het werkaanbod van het Kadaster sterk conjunctuurgevoelig is, is het noodzakelijk dat het Kadaster beschikt over instrumenten om de conjuncturele schommelingen in de omzet op te vangen.

De «dienstverlening» van het Kadaster is bekeken vanuit de invalshoek van klanttevredenheid, kwaliteitsborging en het oordeel van de partijen in de omgeving. In de vorige evaluatie werd geconstateerd dat de verzelfstandiging een grote impuls is geweest in het kwaliteitsverbeteringsproces. Nu wordt geconcludeerd dat het Kadaster haar kwaliteitsborging verder heeft verankerd. De verschillende partijen rondom het Kadaster oordelen positief over de kwaliteit van de dienstverlening.

Het rapport bevat een aantal waardevolle aandachts- en verbeterpunten voor de toekomst. De aanbevelingen hebben betrekking op het gebied van kostenbeheersing, personeelsopbouw en organisatie, kennismanagement, ontwikkeling van instrumentarium om tarieven en eigen vermogen te beheersen en het toezichtarrangement.

5. Standpunt op aanbevelingen uit het evaluatierapport

Ik onderschrijf de hoofdconclusie van de onderzoekers dat op het gebied van «ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties», «bedrijfsvoering» en «dienstverlening» de ontwikkeling van het Kadaster positief is en het Kadaster zich verder heeft geprofessionaliseerd. Hierbij merk ik op dat evalueren niet alleen terugkijken is, maar ook vooruitkijken. De aanbevelingen die de onderzoekers doen, bieden een goed handvat om vanuit mijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de vervulling van de wettelijke taken door het Kadaster en voor de continuïteit van de Kadasterorganisatie als geheel samen met het Kadaster de punten voor de toekomst te benoemen. De komende periode zal voor het Kadaster in het teken staan van verdere kostenbeheersing, aandacht voor personeel-sopbouw en organisatie, en kennismanagement. Verder is aandacht nodig voor een stabiel tarievenbeleid in relatie tot de omvang van het eigen vermogen.

Om antwoord te geven op de vragen voor de toekomst en om deze zaken in hun samenhang te bezien is de Raad van Bestuur van het Kadaster een traject gestart voor visie- en organisatieontwikkeling voor de komende jaren waarbij de in het evaluatierapport genoemde onderwerpen expliciet worden meegenomen. Onderstaand ga ik in op de aanbevelingen die de onderzoekers in hun rapport hebben geformuleerd en geef ik aan welke afspraken ik hierover met het Kadaster heb gemaakt.

Kostenbeheersing en ontwikkeling personeelsbestand (aanbeveling 1 en 3)

Het Kadaster wordt geadviseerd aandacht te besteden aan verdere kostenbeheersing en het vergroten van inzicht in de kostenontwikkeling en doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het ministerie van VROM wordt geadviseerd om vanuit de verantwoordelijkheid voor de tarieven samen met het Kadaster na te denken over (efficiency) prikkels die in het tarievenbeleid kunnen worden ingebouwd. Voor een tariefgefinancierde monopolist onderschrijf ik het belang om continue aandacht te besteden aan kostenbeheersing. Het Kadaster hanteert een systeem van kostenbeheersing waarin interne en externe benchmarks een rol spelen. Ik onderschrijf het gebruik van benchmarkonderzoeken met de kanttekening dat hieruit zichtbare efficiencyprikkels en vervolgmaatregelen moeten volgen. Ik wil in het kader van de jaarlijkse verantwoording kennis nemen van door het Kadaster uitgevoerde vergelijkende onderzoeken en daaruit volgende acties om kosten te blijven beheersen. Met betrekking tot de efficiencyprikkels die in het tarievenbeleid kunnen worden ingebouwd merk ik op dat ik elk voorstel voor tariefaanpassing op zijn merites zal bekijken waarbij het uitgangspunt gehanteerd wordt dat de tarieven in meerjarig perspectief kostendekkend zijn. Ook dient het Kadaster een goed inzicht te bieden in de verandering in kosten in relatie tot de productie. De ontwikkeling van de kostprijzen zie ik als een indicator voor doelmatigheid. De onderzoekers constateren dat het personeelsbestand van het Kadaster vergrijst en ontgroent. Het Kadaster wordt geadviseerd expliciet aandacht te besteden aan de risico's die voortvloeien uit de veranderende inrichting van bedrijfsprocessen en de opbouw van het personeelsbestand voor de komende vijf jaar. Geadviseerd wordt te komen tot een strategie en beleid gericht op de veranderingen voor de werkgemeenschap (personeel, organisatie, bedrijfsprocessen en huisvesting). Ik acht het van groot belang dat het Kadaster zich goed voorbereidt op de toekomst waarbij aandacht wordt gegeven aan de benodigde flexibiliteit. Het ontwikkelen van scenario's waarin aandacht wordt besteed aan de invloed van ICT-ontwikkelingen, werkaanbod en personeelsopbouw en organisatiestructuur acht ik van belang. Met de Raad van Bestuur van het Kadaster heb ik afspraken gemaakt dat er de komende periode strategische

scenario's worden ontwikkeld met betrekking tot de toekomstige organisatieontwikkeling. Bij deze ontwikkeling ben ik betrokken. In het Meerjarenbeleidsplan 2006–2010 waarvan de wet voorziet in mijn instemmingsbevoegdheid, zal dit worden uitgewerkt.

Kennismanagement en beleidsinhoudelijke relatie met departement (aanbeveling 2 en 7)

Geadviseerd wordt herkenbaar beleid te formuleren gericht op het interne kennismanagement en de externe kennisrol die het Kadaster kan en wenst te vervullen. Ik onderschrijf de noodzakelijke aandacht vanuit het Kadaster voor intern kennismanagement. Binnen het Kadaster wordt de noodzaak voor een organisatiebreed beleid voor kennis onderkend en uitgewerkt in verschillende initiatieven zoals kenniscentra, intranet en opleidingen. De samenhang van kennis en het in de toekomst benodigde kennisniveau van de organisatie zijn elementen die door het Kadaster verder worden uitgewerkt in het kader van de nieuwe strategische ontwikkeling. De onderzoekers adviseren VROM en Kadaster zich meer te richten op wat hen met elkaar verbindt en gebruik te maken van elkaars kennis en inzichten. Ik onderschrijf het belang van de beleidsmatige betekenis die het Kadaster voor mijn departement kan hebben. Op dit moment is er sprake van een beleidsmatige intensivering van de relatie tussen VROM en het Kadaster op het gebied van «Ruimte voor geo-informatie», basis-registraties «kaarten» en «percelen» en de Nota Ruimte.

Wetgeving (aanbeveling 4)

Het Kadaster ontleent zijn bestaansrecht aan de uitvoering van een aantal wettelijke taken. De Kadasterwet vormt de grondslag voor de activiteiten op de terreinen van de openbare registers, kadastrale registratie en geometrie. Naar aanleiding van de evaluatie van recente wetstrajecten, zoals het wetsvoorstel «Electronische aanlevering van akten» (ELAN) zijn afspraken gemaakt over de rolverdeling en worden jaarlijks afspraken gemaakt over te realiseren wetgeving. Het samenwerkingsprotocol voor wetgevingstrajecten zal worden geëvalueerd.

Eigen vermogen en tarieven (aanbeveling 5)

Ten aanzien van het stelsel van het eigen vermogen en de tarieven adviseren de onderzoekers de haalbaarheid van een nieuwe systematiek te onderzoeken. De Organisatiewet Kadaster bepaalt dat het vermogen van het Kadaster een structurele en een conjuncturele component bevat. De conjuncturele component is bedoeld om schommelingen in de omzet op te vangen, zonder meteen de tarieven te hoeven verhogen. VROM, Kadaster en de gebruikersraad zijn van mening dat het tarievenbeleid schommelingen zoveel mogelijk moet voorkomen en het stelsel de mogelijke prikkels voor doelmatigheid dient te bevatten.

Op dit moment geef ik geen volledige invulling aan het advies van de onderzoekers. Ik ben van mening dat het huidige stelsel, met enkele aanpassingen, nog verder de kans moet krijgen zich in de praktijk te bewijzen. De werking van het huidige stelsel zal onder meer worden verbeterd door herijking van het onderliggende ramingsmodel voor de omzet, op basis van de huidige ontwikkelingen in de vastgoedmarkt.

Toezichtarrangement (aanbeveling 6)

Professioneel, transparant en onafhankelijk toezicht zie ik als een noodzakelijke randvoorwaarde om invulling te kunnen geven aan mijn verantwoordelijkheid met betrekking tot het Kadaster. Het toezichtarrangement voor het Kadaster bevat een uitgebreid stelsel van horizontale en verticale

verantwoordingslijnen. Op basis van mijn «Toezichtvisie op zelfstandige organen» wordt door de afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO) van mijn departement invulling gegeven aan het toezicht op het Kadaster. VROM en het Kadaster worden geadviseerd om afspraken te maken over de mate van diepgang waarop verantwoording wordt afgelegd over de continuïteit van de bedrijfsvoering. Het bestaande Informatie- en Controleprofiel zal volgend jaar worden geëvalueerd en zonodig worden aangepast. Verder merken de onderzoekers op dat de positie van de Raad van Toezicht is verduidelijkt. Ik onderschrijf dit. Ik zie de Raad van Toezicht als een intern toezichtorgaan van het Kadaster dat toeziet op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken. De door het Kadaster publiekelijk onderschreven «Code Goed Bestuur uitvoeringsorganisaties» geeft een goede richting aan het meer transparant maken van de rol van de Raad van Toezicht. Jaarlijks neem ik kennis van de inzichten en bevindingen van de Raad van Toezicht en ik zal dat ook in de toekomst blijven doen.

6. Vervolgtraject

Deze evaluatie bevat waardevolle aanbevelingen voor de organisatieontwikkeling van het Kadaster voor de komende periode. Ik vind het van belang dat het Kadaster in de tweede helft van 2004 is gestart met een traject voor verdere visie- en organisatieontwikkeling om ook voor de toekomst de continuïteit en een doelmatige en betrouwbare uitvoering te kunnen waarborgen. De aandachtspunten uit de tweede evaluatie krijgen in dit traject ook een structurele inbedding. Vanuit mijn verantwoordelijkheid om jaarlijks in te stemmen met het Meerjarenbeleidsplan van het Kadaster en kennis te nemen van de jaarverantwoording zal ik de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en mijn standpunt daarop monitoren en regulier bespreken met de Raad van Bestuur en Raad van Toezicht van het Kadaster.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker