Andersson Elffers Felix



Werken aan maatschappelijke meerwaarde binnen de context van een open overheid

Wettelijke evaluatie Kadaster

Datum
30 oktober 2015

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Contact
Robert-Jaap Voorn

Referentie
GI50/Eindrapport

Andersson Elffers Felix
www.aef.nl

Inhoud

Managementsamenvatting 5

1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding evaluatie 9
1.2 Vraagstelling evaluatie 9
1.3 Kadaster in kort perspectief 9
1.4 Aanpak evaluatie 11
1.5 Evaluatiekader 11
1.6 Uitkomsten voorgaande evaluatie 12
1.7 Leeswijzer 13

2 Resultaten van evaluatie 14
2.1 Bevindingen overall functioneren 14
2.2 Bevindingen doeltreffendheid 15
2.3 Bevindingen doelmatigheid 17
2.4 Bevindingen governance 18
2.5 Omgang met aanbevelingen uit voorgaande evaluatie 20
2.6 Aanbevelingen voor toekomst 22

3 Dienstverlening 28
3.1 Kwaliteit dienstverlening in brede zin 28
3.2 Kwaliteit BRK en BRT 31
3.3 Maatschappelijke meerwaarde 33
3.4 Wet Markt en Overheid 35
3.5 Deelconclusies 36

4 Externe samenwerking 38
4.1 Externe gerichtheid 38
4.2 Nationale samenwerking 38
4.3 Internationale samenwerking 39
4.4 Deelconclusies 40

5 Organisatiestructuur, werkprocessen en ICT 42
5.1 Organisatiestructuur 42
5.2 Werkprocessen 44
5.3 ICT 46
5.4 Deelconclusies 51

6 Bedrijfsvoering en financiën 53
6.1 Bedrijfsmatige sturing 53
6.2 Financiële sturing 53
6.3 Financiële ontwikkeling 58
6.4 Deelconclusies 62

7 Personeel en cultuur 63
7.1 Personeelsbestand 63

7.2 Personeelsbeleid 66
7.3 Werkomgeving 68
7.4 Deelconclusies 69

8 Governance en sturing 70
8.1 Rolinvulling ministerie van Infrastructuur en Milieu 70
8.2 Rolinvulling Kadaster 74
8.3 Interactie ministerie van Infrastructuur en Milieu en Kadaster 77
8.4 Deelconclusies 78

Bijlage 1. Brondocumenten 81

Bijlage 2. Gesprekspartners 85

Bijlage 3. Begeleidingscommissie en stuurgroep 87

Bijlage 4. Evaluatiekader 88

Bijlage 5. Afkortingen 95

Managementsamenvatting

Introductie

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is op basis van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's) verplicht om de beide Kamers van de Staten Generaal elke vijf jaar verslag te doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster. Aangezien het voorgaande verslag dateert uit 2010, staat dit functioneren in 2015 opnieuw op de agenda.

Als basis voor dit verslag heeft Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het ministerie van IenM een evaluatie van het Kadaster uitgevoerd. Hierbij heeft AEF samengewerkt met het Kenniscentrum Open Data van de Technische Universiteit Delft. Het departement heeft AEF gevraagd om naast de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid ook een oordeel te geven over de governance van het Kadaster. Om deze thema's helder in beeld te brengen, is AEF uitgegaan van het volgende begrippenkader:

- doeltreffendheid: de mate waarin inspanningen van het Kadaster daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) doelstellingen
- doelmatigheid: de mate waarin kosten die het Kadaster maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden
- governance: de wijze waarop het besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van het Kadaster in brede zin is ingericht.

Overall functioneren van Kadaster

Het algemene beeld van AEF is dat het Kadaster zijn taken op een kwalitatief hoogwaardige manier uitvoert. De activiteiten in het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie worden professioneel ingevuld, waarbij de dienstverlening te karakteriseren is als deskundig, objectief, nauwkeurig en betrouwbaar. Het Kadaster heeft zich hierbij in de afgelopen periode meer en meer ontwikkeld tot een organisatie die niet alleen zijn taken naar de letter van de wet uitvoert, maar zich daarnaast ook inspant om de maatschappelijke relevantie te vergroten. Dit is gerealiseerd in een periode waarin er door conjuncturele ontwikkelingen een sterke druk stond op het verlagen van de kosten. De evaluatie toont aan dat het Kadaster erin geslaagd is om het terugdringen van de kosten, en daarmee het verkleinen van de formatie, hand in hand te laten gaan met het verder verbeteren van de (maatschappelijke) dienstverlening.

Doeltreffendheid van Kadaster

AEF constateert dat de doeltreffendheid van het Kadaster zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld heeft en dat de organisatie zijn maatschappelijke meerwaarde binnen het domein van zowel rechtszekerheid als geo-informatie heeft vergroot. Een belangrijke graadmeter hiervoor is de toegenomen tevredenheid van afnemers over de dienstverlening van het Kadaster. Deze afnemers en ook andere belanghebbenden zijn overwegend positief over de producten en diensten die het Kadaster levert, en waarderen deze met een ruime voldoende. Daarnaast oordelen ze positief over de ontwikkeling in de klantgerichtheid van het Kadaster. De organisatie is zich in de afgelopen jaren naar hun oordeel steeds sterker op de behoeften van deze afnemers gaan richten en spant zich ook meer en meer in om aan deze behoeften invulling te geven.

De positieve ontwikkeling van de doeltreffendheid van het Kadaster neemt niet weg dat er binnen het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie sprake is van een aantal uitdagingen voor de toekomst:

- Binnen het domein van de rechtszekerheid zet de organisatie eerste voorzichtige stappen in de richting van een positivering van het stelsel van registergoederenregistratie. Waar het hierbij nog aan ontbreekt, is een helder gedefinieerde en breed gedeelde ambitie waar het Kadaster in samenspraak met het ministerie van IenM en ketenpartners in dit verband naar toe werkt. Gezien het uitdagende karakter van het vraagstuk van positivering is voor een doeltreffende aanpak behoefte aan een meer gezamenlijke aanpak.
- Binnen het domein van de geo-informatie is er sprake van een toenemende behoefte om de samenhang in de basisregistraties en landelijke voorzieningen, waar het Kadaster een rol in speelt, te vergroten. Ook op dit punt zijn de afgelopen jaren eerste voorzichtige stappen gezet. Ook hier is het echter nodig om sterker te werken vanuit een helder geformuleerde en transparante ambitie voor de lange termijn. Vanuit deze ambitie zijn prioriteiten te stellen die de leidraad vormen voor de vernieuwingen die doorgevoerd worden. Deze aanpak vraagt om een gedachtenvorming op stelselniveau en vergt om die reden een intensief samenspel tussen het Kadaster en het ministerie van IenM.
- Binnen zowel het domein van de rechtszekerheid als de geo-informatie heeft het Kadaster de afgelopen jaren gewerkt aan het doorvoeren van een groot aantal vernieuwingen. Een aandachtspunt voor de toekomst hierbij is het borgen van de balans tussen enerzijds het bieden van continuïteit aan afnemers door ingrijpende aanpassingen in de dienstverlening te vermijden, en anderzijds het continu blijven vernieuwen van de portfolio van producten en diensten. De uitdaging ligt hierbij vooral in de wijze waarop de organisatie regie voert over de implementatie van nieuwe ontwikkelingen en belanghebbenden hierbij betrekt.

Voor de doeltreffendheid van het Kadaster constateert AEF tot slot dat onvoldoende sprake is van een heldere gedragslijn hoe om te gaan met economische activiteiten. Dit geldt vooral voor de activiteiten van het Kadaster aan de ‘randen’ van de wettelijke taken, bijvoorbeeld waar het gaat om zijn adviserende rol. Door de technologische ontwikkelingen en de marktkansen die hierdoor ontstaan, neemt het risico toe dat bedrijven schadeclaims indienen naar aanleiding van activiteiten van het Kadaster. Vanuit dit perspectief is er behoefte aan meer duidelijkheid over de omgang met economische activiteiten door het Kadaster.

Doelmatigheid van Kadaster

Ook voor de doelmatigheid constateert AEF dat deze de afgelopen jaren verbeterd is. Door een groot aantal initiatieven is het Kadaster in staat geweest om zijn takenpakket tegen lagere kosten uit te voeren. Dit is, gezien het vaste karakter van een substantieel deel van de kosten, niet zozeer een gevolg van een conjuncturele aanpassing op de korte termijn, maar meer een structurele beweging op de lange termijn.

Tegelijk is het beeld dat er nog aanvullende mogelijkheden zijn om de doelmatigheid van het Kadaster verder te verbeteren. Hiervoor is het nodig om de interne sturing aan te scherpen:

- Ten eerste gaat het hierbij om het vergroten van de samenhang in de uitvoering van de taken door het Kadaster. Door sterker op deze samenhang te sturen, zijn synergievoordelen te realiseren, onder meer op het gebied van ICT.
- Ten tweede gaat het om het verder aanscherpen van de financiële sturing. Deze sturing vindt nu voornamelijk plaats via de hiërarchische lijnen en bevat weinig prikkels om op het niveau van producten en diensten kostenbewust te opereren. Het recent doorontwikkelde

kostenallocatiemodel kan behulpzaam zijn om het kostenbewustzijn te vergroten. Het model wordt vooralsnog echter alleen gebruikt voor de externe verantwoording. Als dit ook wordt ingezet om intern te sturen, zal dit naar verwachting leiden tot scherpere financiële afwegingen.

- Ten derde is een slag te maken in de doelmatigheid van de programma's en projecten die het Kadaster uitvoert. Hierbij gaat het onder meer om het verbeteren van de aansturing hiervan en het in de loop van de uitvoering beter monitoren van de business cases die aan de programma's en projecten ten grondslag liggen.

Naast het aanscherpen van de financiële sturing dient het Kadaster meer aandacht te besteden aan het strategisch personeelsbeleid. Meer dan andere uitvoeringsorganisaties krijgt het Kadaster de komende jaren te maken met een uitstroom van medewerkers. Deze uitstroom biedt kansen, maar brengt tegelijk ook een aantal uitdagingen met zich mee. Er bestaat momenteel geen overkoepelend beeld hoe de organisatie hiermee omgaat en hoe het vakmanschap, een van de belangrijke kernwaarden van het Kadaster, op peil gehouden wordt.

Een laatste constatering rond de doelmatigheid van het Kadaster is dat de inspanningen die in gang gezet zijn om de robuustheid van de ICT-voorzieningen te vergroten, in de goede richting werken en met kracht gecontinueerd dienen te worden. Deze voorzieningen vormen het fundament onder de dienstverlening van de organisatie. Hierbij dient prioriteit te worden gegeven aan het vernieuwen van de weliswaar stabiele, maar tegelijk verouderde systemen die gebruikt worden voor de kadastrale registratie.

Governance van Kadaster

Voor de governance van het Kadaster constateert AEF dat deze voldoet aan de wettelijke vereisten en in lijn is met de doelen van het kabinetsbeleid. Het model dat gehanteerd wordt, is evenwichtig ingericht en bevat voldoende *checks and balances*. Het stelt de minister in staat om zijn verantwoordelijkheden waar te maken.

Om de potentie van het governancemodel optimaal te benutten, dient het 'spel' tussen het ministerie van IenM en het Kadaster echter wel op een aantal punten beter gespeeld te worden. Hiervoor is het ten eerste van belang dat beide partijen sterker gaan acteren op basis van een gedeeld perspectief voor de lange termijn. Aan dit perspectief is behoefte binnen zowel de opdrachtgevers- als de eigenaars- en toezichtsrelatie:

- Binnen de opdrachtgeversrelatie is behoefte aan een scherpere toekomstvisie op de taken van het Kadaster, zowel ieder voor zich als in hun onderlinge samenhang. In de huidige situatie is deze visie onvoldoende geëxpliciteerd, waardoor het ontbreekt aan een eindbeeld voor de ontwikkelingen die plaatsvinden.
- Binnen de eigenaars- en toezichtsrelatie is behoefte aan een integraal toetsingskader dat inzicht geeft in de onderwerpen die in het toezicht vanuit het ministerie van IenM centraal staan. Dit kader dient een logische uitwerking te zijn van de visie van het departement op de omgang met uitvoeringsorganisaties die op afstand van het departement opereren, en dient complementair te zijn aan de activiteiten van de Raad van Toezicht.

Ten tweede is het nodig om de effectiviteit van de interactie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster verder te verbeteren. In de onderlinge afstemmingrelatie is sprake van een aantal ingesleten patronen, die ervoor zorgen dat wel de symptomen van de onderwerpen die spelen opgelost worden, maar tegelijk niet gewerkt wordt aan structurele oplossingen. In de huidige setting ontbreekt het aan een fundamenteel gesprek op 'meta-niveau', waarin

het gaat over de feitelijke positionering van het Kadaster ten opzichte van het departement en de implicaties hiervan voor de sturingsrelatie. Aanvullend is er behoefte aan meer reflectie op het functioneren van de onderlinge werkrelatie.

Ook de overige onderdelen van de governance functioneren adequaat. De Raad van Toezicht is ondanks een aangepaste positionering een betekenisvolle rol blijven vervullen in het gehele toezichtarrangement. Daarnaast heeft vooral het opereren van de Gebruikersraad in vervolg op de voorgaande evaluatie een flinke impuls gekregen en is de raad een belangrijkere rol gaan spelen in de gehele governance.

Aanbevelingen voor toekomst

Op basis van de bevindingen uit de evaluatie doet AEF de volgende aanbevelingen:

- Acteer als Kadaster sterker vanuit een samenhangende strategische agenda, waarin de maatschappelijke opgaven van de organisatie centraal staan.
- Vergroot de slagkracht van het Kadaster in het realiseren van innovatieve ontwikkelingen in de dienstverlening.
- Vergroot de voorspelbaarheid van het Kadaster daar waar het gaat om de omgang met economische activiteiten.
- Geef prioriteit aan het verbeteren van de toekomstbestendigheid van de ICT van het Kadaster.
- Scherp de financiële sturing aan, zowel extern in de sturingsrelatie met het ministerie van IenM als intern als onderdeel van de eigen bedrijfsvoering van het Kadaster.
- Ontwikkel en implementeer een strategisch plan dat beschrijft op welke wijze het Kadaster omgaat met de uitdagingen op het gebied van personeel.
- Stuur het Kadaster vanuit het ministerie van IenM beleidsmatig aan op basis van een heldere ambitie en een gerichte interventiestrategie.
- Geef een vervolg aan de professionalisering van het toezicht door het ministerie van IenM op het Kadaster door de introductie van een integraal toezichtskader.
- Investeer als ministerie van IenM en Kadaster in het verder verbeteren van de onderlinge sturings- en samenwerkingsrelatie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is op basis van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's) verplicht om de beide Kamers van de Staten Generaal elke vijf jaar verslag te doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster. Aangezien het voorgaande verslag dateert uit 2010 dient dit jaar opnieuw verslag te worden gedaan.

In opdracht van het ministerie van IenM heeft Andersson Elffers Felix (AEF) de evaluatie van het Kadaster uitgevoerd. AEF heeft hierbij samenwerking gezocht met het Kenniscentrum Open Data van de Technische Universiteit Delft. De uitkomsten van de evaluatie zijn in de voorliggende rapportage beschreven.

1.2 Vraagstelling evaluatie

AEF is gevraagd een integraal oordeel te geven over het functioneren van het Kadaster sinds de afronding van de voorgaande evaluatie in 2010. Hierbij staat de ontwikkeling van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de governance van het Kadaster centraal. Om deze ontwikkeling helder in beeld te brengen, is AEF in de evaluatie uitgegaan van het volgende begrippenkader:

- doeltreffendheid: de mate waarin inspanningen van het Kadaster daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) doelstellingen
- doelmatigheid: de mate waarin kosten die het Kadaster maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden
- governance: de wijze waarop het besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van het Kadaster in brede zin is ingericht.

1.3 Kadaster in kort perspectief

Het Kadaster heeft een rijke geschiedenis. Al sinds 1832 houdt de organisatie zich bezig met eigendoms- en landregistratie. Hiermee draagt het Kadaster bij aan economische ontwikkeling en maatschappelijke stabiliteit. De organisatie doet dit door vanuit een onafhankelijke positie zekerheid te bieden over de status van geografische objecten en gebieden. Het Kadaster dient hierbij vier doelen:

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

Vanaf 1994 is het Kadaster een Zelfstandig Bestuursorgaan (zbo). Dit houdt in dat de organisatie een publiekrechtelijke rechtspersoon is, die verantwoording aflegt aan de minister van IenM. Binnen het departement is het Directoraat-Generaal Ruimte en Water (DGRW) belast met de rol van opdrachtgever. De secretaris-generaal fungeert als eigenaar van het Kadaster.

Het Kadaster opereert binnen beleidskaders die in formele wetten zijn verankerd. Hierbij gaat het in het bijzonder om de Kadasterwet en de Kaderwet zbo's. In aanvulling hierop is er de Organisatiewet Kadaster, die gericht is op de *governance* van de organisatie. Hierin staan de eisen omschreven ten aanzien van de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht en de Gebruikersraad.

Tot 2004 waren de beleidskaders, waarin het takenpakket van het Kadaster is vastgelegd, relatief stabiel. Sinds 2004 is het wettelijke takenpakket van het Kadaster geleidelijk uitgebreid. De uitbreidingen die in de periode van 2004 tot 2009 hebben plaatsgevonden, zijn beschreven in de voorgaande evaluatie.[1] Sinds deze evaluatie heeft een verdere uitbreiding van de taken plaatsgevonden.

In het kader van de wettelijke opdracht voert de organisatie verschillende taken uit, die onder meer beschreven staan in, of berusten op, de Kadasterwet, de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), de wetgeving over de Basisregistraties van Adressen en Gebouwen (BAG), de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (WKPB), de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet waardering Onroerende Zaken (WOZ). De wettelijke taken zijn:

- het bijhouden van de openbare registers en de kadastrale registratie en kaart (Basisregistratie Kadaster, BRK) en het daaruit verstrekken van informatie
- het uitvoeren van adviestaken in relatie tot de inrichting van het landelijke gebied
- het registreren en verstrekken van topografische informatie (Basisregistratie Topografie, BRT)
- het bijhouden van een registratie voor schepen en een registratie voor luchtvaartuigen
- het onderhouden van het Rijksdriehoeksnetwerk
- het beheren van de Landelijke Voorziening voor gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen
- het beheren van de Landelijke Voorziening voor adressen en gebouwen (BAG)
- het beheren van de Landelijke Voorziening voor ruimtelijke plannen (RO-online)
- het faciliteren van de informatieverstrekking over de ligging van kabels en leidingen (KLIC)
- het beheren van de Landelijke Voorziening WOZ.

Per 1 januari 2016 start het Kadaster met het beheren van de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT). Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor deze nieuwe wettelijke taak.

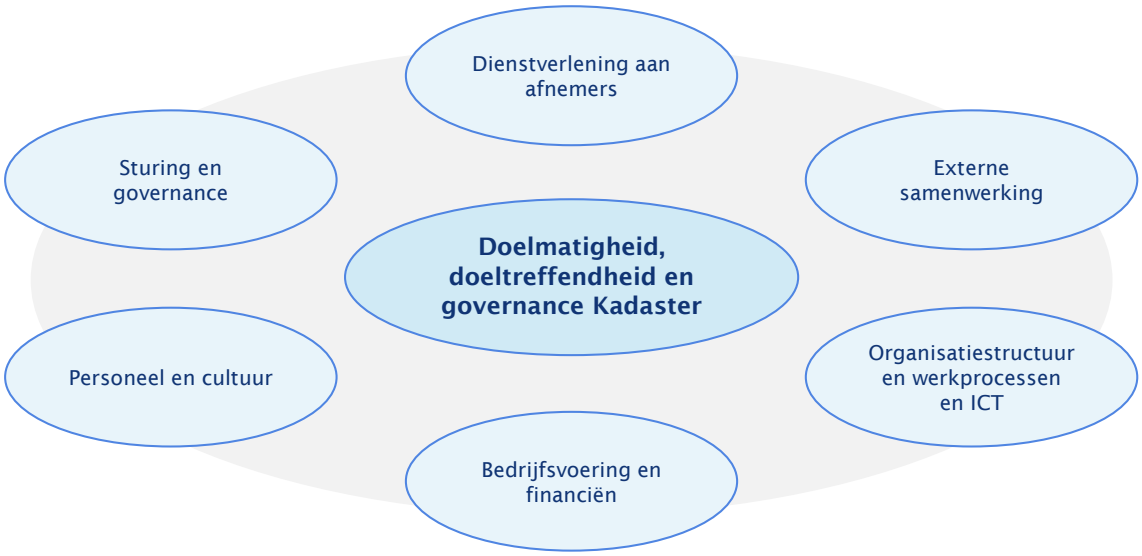
Naast deze wettelijke taken voert het Kadaster met toestemming van de verantwoordelijke minister een tweetal nevenactiviteiten uit, namelijk dienstverlening voor de Grootschalige Basiskaart Nederland (GBKN) en internationale consultancy.

Het Kadaster wordt voor ruim 85% gefinancierd op basis van tarieven (peiljaar 2014). Dit betekent dat de kosten van de producten en diensten bij afnemers in rekening worden gebracht. Voor een beperkt deel van de dienstverlening geldt een budgetfinanciering door het ministerie van IenM.

[1] Een driehoeksmeting op het Kadaster, PWC, 2010.

1.4 Aanpak evaluatie

Om het functioneren van het Kadaster in de volle breedte te kunnen beoordelen, heeft AEF onderscheid gemaakt tussen zes aandachtsgebieden (zie figuur). In eerste instantie zijn per aandachtsgebied bevindingen verzameld, in een latere fase zijn deze met elkaar in verband gebracht.



Figuur 1.1. Aandachtsgebieden evaluatie Kadaster

AEF heeft de evaluatie in twee stappen uitgevoerd. In de eerste stap zijn de documenten geanalyseerd die door het ministerie van IenM en het Kadaster ten behoeve van de evaluatie ter beschikking zijn gesteld. Deze documenten geven inzicht in de ontwikkelingen die vanaf 2010 hebben plaatsgevonden. Een overzicht van de documenten die geanalyseerd zijn, is opgenomen in een bijlage bij deze rapportage. In de tweede stap zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het Kadaster. Naast medewerkers van het ministerie van IenM en het Kadaster ging het hier om personen die opereren in het krachtenveld rond het Kadaster. Als bijlage is eveneens een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

Op basis van de bevindingen uit de documenten en de gesprekken is de voorliggende rapportage opgesteld. Deze is in verschillende stadia van ontwikkeling besproken met de begeleidingsgroep en de stuurgroep (voor samenstelling zie bijlage). Daarmee heeft het Kadaster in het kader van hoor en wederhoor de gelegenheid gehad om een reactie te geven op een integraal concept van de rapportage.

1.5 Evaluatiekader

Als vertrekpunt voor de evaluatie heeft AEF een evaluatiekader opgesteld. De doelstelling van dit kader is tweeledig:

- Ten eerste is de vraagstelling in het evaluatiekader geoperationaliseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de beschreven indeling in zes aandachtsgebieden. Het evaluatiekader is benut om de compleetheid en de samenhang tussen de aandachtsgebieden en de consistentie van de gehele evaluatie te bewaken.
- Ten tweede is het kader benut om tot een referentiepunt te komen waaraan de bevindingen van de evaluatie kunnen worden getoetst. Op basis van deze toetsing zijn de bevindingen geïnterpreteerd en heeft AEF een oordeel gevormd. Het evaluatiekader bevat per aandachts-gebied normen. Deze normen zijn daar waar mogelijk afgeleid van vigerende wet- en

regelgeving, beleidskaders van het ministerie van IenM, beleids- en uitvoeringsplannen van het Kadaster, formele afspraken met stakeholders en aanbevelingen uit eerdere evaluaties. Vanwege de variëteit van onderzoeksthema's lopen de aard, inhoud en scherpte van de normen per aandachtsgebied uiteen.

Een uitgebreide beschrijving van het gehanteerde evaluatiekader is als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

1.6 Uitkomsten voorgaande evaluatie

Deze evaluatie heeft betrekking op de periode van 2010 tot heden. In de aan dit onderzoek voorafgaande evaluatie is geconstateerd dat het Kadaster zich in de periode tussen 2005 en 2010 positief heeft ontwikkeld en verder is geprofessionaliseerd. Hierdoor zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Kadaster in brede zin verbeterd. Ook is in het onderzoek geconstateerd dat de aanbevelingen uit de eerdere evaluaties grotendeels zijn opgevolgd.

Uit de evaluatie kwam echter ook naar voren dat eerdere aandachtspunten, zoals de kostenontwikkeling en doelmatigheid van de bedrijfsvoering, evenals de stabiliteit van de tarieven, nog steeds relevant waren. Ten aanzien van dit laatste punt is als onderdeel van de evaluatie in 2010 onderzoek gedaan naar alternatieve verdienmodellen. Op basis hiervan is geconcludeerd dat het bestaande verdienmodel nog steeds het meest passend was. Er is toen besloten om het vigerende model in stand te houden. Dit hield in dat de producten op het gebied van rechtszekerheid gefinancierd bleven worden door het heffen van tarieven. Voor de BRT en de BAG bleef de budgetfinanciering intact. Voor de BRK is sinds 2012 een specifieke regeling van toepassing, die het voor de overheden mogelijk maakt om gegevens te gebruiken op basis van budgetfinanciering.[2]

De overige aanbevelingen uit de voorafgaande (derde) evaluatie hadden betrekking op:

- het vergroten van de transparantie van de financiering van grote projecten
- het (tijdelijk) in dienst nemen van externen voor grote projecten
- het introduceren van een efficiëntiedoelstelling om de kosten te beperken
- het vergroten van de effectiviteit van de Gebruikersraad
- het op termijn verhogen van de conjuncturele reserve
- het verbeteren van de communicatie met marktpartijen over het grijze gebied tussen publieke taken en private activiteiten.

In de reactie op de evaluatie zag de minister van IenM ten aanzien van de *governance* van het Kadaster mogelijkheden voor verbetering in de sturing en financiering van de taken op het gebied van de geo-informatie en de landelijke voorzieningen. Het bestaande model paste niet goed bij het infrastructurele karakter van deze taken. Samen met het Kadaster zou worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn om deze activiteiten als integrale taak bij het Kadaster te beleggen en de sturing en financiering daarvan te optimaliseren.
In paragraaf 2.5 van dit rapport is beschreven hoe met de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie is omgegaan.

[2] Deze regeling gold vanaf 2012 voor de gehele overheid exclusief gemeenten. In 2014 maken ook gemeenten onderdeel uit van deze regeling. De financiering hiervan verloopt via het Gemeentefonds.

1.7 Leeswijzer

De structuur van de rapportage is als volgt. In hoofdstuk twee geven we een beschrijving van de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie. Hierbij staan we ook stil bij de wijze waarop het Kadaster invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie. We sluiten dit hoofdstuk af met de aanbevelingen die uit de bevindingen volgen. De hoofdstukken drie tot en met acht zijn verdiepende hoofdstukken, waarin we nader ingaan op de bevindingen per aandachtsgebied zoals hierboven beschreven.

In een bijlage bij de rapportage is een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen.

2 Resultaten van evaluatie

2.1 Bevindingen overall functioneren

Het algemene beeld van AEF is dat het Kadaster zijn taken op een kwalitatief hoogwaardige manier uitvoert. De activiteiten in het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie worden professioneel ingevuld, waarbij de dienstverlening te karakteriseren is als deskundig, objectief, nauwkeuring en betrouwbaar. In de afgelopen periode is daarnaast de klantgerichtheid toegenomen.

Het Kadaster heeft zich de afgelopen periode meer en meer ontwikkeld tot een organisatie die niet alleen zijn taken naar de letter van de wet uitvoert, maar die zich daarnaast ook inspant om zijn maatschappelijke relevantie te vergroten. Dit is gebeurd in een moeilijke periode, waarin er door de conjuncturele ontwikkelingen een sterke druk stond op het verlagen van de kosten. Het Kadaster is er in deze periode in geslaagd om het verbeteren van de dienstverlening hand in hand te laten gaan met het terugdringen van de formatie.

Opvallend is wel dat de waardering van de prestaties bij uiteenlopende partijen die in de omgeving van het Kadaster opereren, varieert afhankelijk van het perspectief van waaruit deze partijen naar deze prestaties kijken. Afnemers van het Kadaster zijn over het algemeen onder de indruk van de ontwikkeling in de dienstverlening en het innovatief vermogen, en spreken hier lovend over. Dit geldt primair voor het domein van de geo-informatie. Afnemers zijn tevens positief over de toenemende externe gerichtheid van het Kadaster en ervaren dat de organisatie steeds toegankelijker wordt. Het Kadaster heeft meer oor en oog voor hun behoeften en probeert deze binnen de geldende kaders zo goed mogelijk in te vullen.

Daar staat tegenover dat de beoordeling van de prestaties door het ministerie van IenM vanuit de rol van zowel opdrachtgever als eigenaar / toezichthouder nog in ontwikkeling is. AEF constateert dat dit wordt veroorzaakt door het feit dat het departement zelf nog een onvoldoende geëxpliciteerd beeld heeft van de eigen beleidsmatige ambities ten aanzien van het Kadaster en daarnaast een integraal toetsingskader mist voor het beoordelen van de prestaties van het Kadaster. Het ontbreken van deze elementen belemmert in de huidige situatie het geven van een herleidbaar en uitlegbaar oordeel over het functioneren van het Kadaster.

AEF ziet het ontbreken van een perspectief voor de lange termijn dat gedeeld wordt door het ministerie van IenM en het Kadaster, als een aandachtspunt voor de toekomst. Op de korte termijn gaat het Kadaster met dit aandachtspunt om door de scope van activiteiten breed te houden en de ruimte die het binnen deze scope heeft, te benutten om alle ‘klanten’ (in de vorm van afnemers, eigenaar, toezichthouder en opdrachtgever) zo goed mogelijk te bedienen. Omdat deze aanpak leidt tot een versnippering in de activiteiten, is deze op de lange termijn beperkt houdbaar. Om de maatschappelijke relevantie binnen de financiële kaders duurzaam te borgen, is behoefte aan een meer eenduidig en gedragen beeld van de strategische opgaven waar het Kadaster voor staat. Hierdoor ontstaat meer focus in de uitvoering van activiteiten en kan de interne en externe sturing hierop verbeteren.

2.2 Bevindingen doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het Kadaster is gedefinieerd als de mate waarin inspanningen van het Kadaster daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) doelstellingen. Deze zijn vastgelegd in de Kadasterwet en richten zich op:

- het bevorderen van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen
- het bevorderen van een doelmatige geo-informatie infrastructuur
- het voorzien in een doelmatige informatievoorziening voor de vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen
- de ondersteuning en bevordering van economische activiteiten.

Gegeven deze doelstellingen constateert AEF dat de doeltreffendheid van het Kadaster zich positief ontwikkeld heeft en dat de organisatie zijn maatschappelijke meerwaarde binnen het domein van zowel rechtszekerheid als geo-informatie heeft vergroot. Deze constatering wordt ondersteund door de tevredenheid van afnemers over de dienstverlening van het Kadaster. De tevredenheid is in de afgelopen periode toegenomen. Afnemers zijn overwegend positief over de producten en diensten van het Kadaster en waarderen deze met een ruime voldoende. Vooral de kwaliteit en de betrouwbaarheid worden gewaardeerd. Daarnaast oordelen afnemers positief over de ontwikkeling in de klantgerichtheid van het Kadaster. De organisatie is zich de afgelopen jaren steeds meer op de behoeften van deze afnemers gaan richten en spant zich ook steeds meer in om hier invulling aan te geven.

Ook andere belanghebbenden bij de dienstverlening van het Kadaster oordelen positief over het functioneren van de organisatie. Binnen het domein van de rechtszekerheid zien deze partijen het Kadaster als het geweten van de Nederlandse samenleving en is er waardering voor de onafhankelijkheid, objectiviteit, betrouwbaarheid en deskundigheid. Dit geldt ook voor het domein van de geo-informatie, waarin het Kadaster vooruitstrevend opereert en initiatief neemt voor aansprekende innovatieve ontwikkelingen. Binnen dit domein zien partijen mogelijkheden voor het Kadaster om zich te positioneren als kennispartner die zich richt op het informeren, analyseren en ontsluiten van informatie. Ook de uitkomsten van kwaliteitstoetsen dragen bij aan het positieve beeld. De scores die hierin behaald worden liggen, een beperkt aantal uitzonderingen daargelaten, (ruim) boven de vastgestelde normering.

De positieve ontwikkeling van de doeltreffendheid neemt niet weg dat er binnen het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie sprake is van een aantal uitdagingen voor de toekomst:

- Binnen het domein van de rechtszekerheid zet het Kadaster eerste voorzichtige stappen in de richting van een positivering van het stelsel van registergoederenregistratie. Deze stappen worden ingegeven door de knelpunten die voortvloeien uit de groei in het gebruik van kadastrale gegevens en het zich hierdoor ontwikkelende verwachtingspatroon dat voor deze gegevens bestaat. Wat hierbij ontbreekt is een concreet ambitieniveau waar het Kadaster in samenspraak met het ministerie van IenM naar streeft. In aanvulling hierop is behoefte aan een intensieve betrokkenheid van de ketenpartners bij de beschreven ontwikkeling, aangezien deze partijen hier een belangrijke rol in vervullen. De ervaringen met het automatiseren van de aanlevering van aktes, toont aan dat deze betrokkenheid cruciaal is.
- Binnen het domein van de geo-informatie heeft het Kadaster gewerkt aan het succesvol doorvoeren van uiteenlopende innovaties. Afnemers reageren positief op de vernieuwingen in de dienstverlening en hebben waardering voor de vooruitstrevende rol van het Kadaster. Hierbij constateren ze dat het Kadaster veel belang hecht aan hun behoeften en deze tracht

zo goed mogelijk te vertalen in de producten en diensten. Een aandachtspunt is het vinden van een balans tussen enerzijds het bieden van continuïteit aan de huidige afnemers door binnen een korte tijdsperiode ingrijpende aanpassingen in de dienstverlening te vermijden, en anderzijds het blijven ontwikkelen in het portfolio van producten en diensten. De uitdaging is hierbij vooral gelegen in de wijze waarop de organisatie regie voert over de innovatieve ontwikkelingen die worden doorgevoerd en de betrokkenheid van afnemers hierbij. AEF is van mening dat het Kadaster hier de afgelopen jaren in termen van transitie-management te beperkte aandacht aan heeft gegeven.

Een ander aspect van de doeltreffendheid van het Kadaster is de omgang met verbeteringen en vernieuwingen in de dienstverlening. Het beeld hierbij is dat het Kadaster aan de slag is met een groot aantal, betrekkelijk los van elkaar staande initiatieven die ieder op zich van toegevoegde waarde zijn, maar die onvoldoende in een breder perspectief geplaatst worden:

- Het Kadaster stuurt, ondanks de gearticuleerde behoefte hieraan vanuit het ministerie van IenM, beperkt op de samenhang tussen de wettelijke taken die worden uitgevoerd. De basisregistraties en landelijke voorzieningen zijn vanuit het verleden *stand alone* ontwikkeld. Deze ontwikkeling is nu zo ver gevorderd dat sprake is van volwassen voorzieningen. Door afnemende meeropbrengsten is de extra waarde van aanvullende verbeteringen en vernieuwingen in de individuele voorzieningen beperkt. Deze waarde kan juist gevonden worden in het vergroten van de samenhang. Een van de vragen die zich hierbij aandient is wat de meerwaarde is van het verbinden van het objectgerichte domein van de rechtszekerheid met het meer gebiedsgerichte domein van de geo-informatie.
- De verbeteringen die het Kadaster in zijn dienstverlening doorvoert, kennen veelal een lange doorlooptijd, waarbij nogal eens sprake is van vertragingen. Deze vertragingen treden niet alleen op door complexiteit van de functioneel-technische ontwikkeling van de betreffende voorzieningen, maar tevens door de lange tijd die nodig is voor de implementatie als gevolg van de samenwerking in de keten die hiervoor nodig is. Deze ketensamenwerking verdient meer aandacht.
- In relatie met marktpartijen is onvoldoende sprake van een heldere gedragslijn hoe om te gaan met economische activiteiten. Dit geldt vooral voor de activiteiten van het Kadaster aan de ‘randen’ van de wettelijke taken, bijvoorbeeld waar het gaat om zijn adviserende rol. Door de technologische ontwikkelingen en de marktkansen die hierdoor ontstaan, neemt het risico toe dat bedrijven schadeclaims indienen naar aanleiding van activiteiten van het Kadaster. Vanuit dit perspectief is er behoefte aan meer duidelijkheid over de omgang met economische activiteiten door het Kadaster.

Opgeteld is de uitdaging voor het Kadaster om innovaties sterker te benaderen vanuit het perspectief van:

- de samenhang in het gehele stelsel van basisregistraties en landelijke voorzieningen
- de werking van de ketens waarin de organisatie opereert
- de relaties met marktpartijen in het werkgebied van het Kadaster.

Samenvattend concludeert AEF dat de doeltreffendheid van de reguliere activiteiten in de afgelopen periode is toegenomen. De winst die op dit punt binnen de huidige kaders in de toekomst nog te realiseren is, is relatief beperkt. Door eventuele wijzigingen van deze kaders, bijvoorbeeld in de vorm van een positivering van de registergoederenregistratie, kan zich voor het Kadaster een nieuw potentieel aandienen. Ook voor de ontwikkelings-gerichte activiteiten, die worden uitgevoerd in de vorm van programma’s en projecten, geldt dat de doeltreffendheid de afgelopen jaren is toegenomen. Tegelijk concludeert AEF

dat er nog ruimte bestaat om de uitvoering van deze activiteiten verder te verbeteren. Verbetering is onder andere mogelijk door de sturing hierop verder aan te scherpen en deze activiteiten in de bedrijfsvoering een gelijkwaardige positie te geven naast de reguliere werkprocessen. De inspanningen die hiertoe in de afgelopen periode in gang zijn gezet, zijn stappen in de goede richting en dienen te worden gecontinueerd. Voor initiatieven waarbij het Kadaster afhankelijk is van de medewerking van derde partijen, is het aanvullend van belang om eventuele knelpunten tijdig op te schalen in de richting van het ministerie van IenM.

2.3 Bevindingen doelmatigheid

De doelmatigheid van het Kadaster is gedefinieerd als de mate waarin de kosten die het Kadaster maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden.

De evaluatie laat zien dat het Kadaster binnen het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie de nodige initiatieven in gang heeft gezet om de eigen doelmatigheid te vergroten. Een belangrijk deel hiervan is, soms weliswaar met enige vertraging, succesvol afgerond. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de dienstverlening en de achterliggende werkprocessen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de introductie van voorlopige kadastrale grenzen, de automatisering van de aanlevering en verwerking van akten en de introductie van automatische generalisatie voor het maken van topografische kaarten. Voor een aantal andere initiatieven vindt de afronding op korte termijn plaats. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing in de massale levering van gegevens uit de BRK aan afnemers. Deze initiatieven zorgen ervoor dat het Kadaster in staat is om de directe productiekosten te verlagen, dan wel de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen.

Een handicap voor de feitelijke beoordeling van de doelmatigheid is dat de effecten van de beschreven initiatieven niet inzichtelijk zijn gemaakt. Bij de opstart van de projecten en programma's die aan de initiatieven ten grondslag liggen, is weliswaar vrijwel altijd een business case opgesteld, maar de realisatie van de hierin opgenomen kosten en baten is in de loop van de uitvoering niet gemonitord, waardoor niet in beeld is of de verwachte kosten en baten ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

Het doelmatigheidskader dat in 2011 is opgesteld en op basis waarvan jaarlijks een doelmatigheidsrapportage wordt opgesteld, biedt weinig houvast voor een oordeel over de 'feitelijke' doelmatigheid. Het kader en de rapportages richten zich vooral op het tot stand komen van prestatiegegevens en op de voortgang in de uitvoering van activiteiten zoals opgenomen in het MBP. De doelmatigheid - in de betekenis van de verhouding tussen de kosten die het Kadaster maakt en de inspanningen die gepleegd worden, dan wel de resultaten die geboekt worden - komt hierin niet aan bod. Mede om deze reden is onlangs besloten om het kader te herijken en gezamenlijk te komen tot een nieuwe set van indicatoren om de 'feitelijke' doelmatigheid in beeld te brengen.

AEF constateert verder dat de kwaliteit van de dienstverlening in de afgelopen periode is toegenomen. Dit blijkt uit een (licht) positiever oordeel van afnemers en een verbeterde score op een aantal belangrijke kwaliteitsindicatoren. Bij de reguliere werkprocessen is het beeld dat deze beter op orde zijn en in termen van proces- en kwaliteitsmanagement prima worden beheerst. Er is goed zicht op de productiviteit van medewerkers en ook de kwaliteit van de geleverde prestaties is inzichtelijk. Voor de beheersing van de ontwikkelingsgerichte activiteiten is het beeld minder positief. De sturing binnen projecten en programma's richt

zich vooral op de kwaliteit van de op te leveren resultaten en minder op de kosten en doorlooptijd van de hiervoor benodigde werkzaamheden. De afweging tussen kwaliteit, kosten en doorlooptijd wordt niet altijd voldoende bewust gemaakt.

Ten aanzien van de samenhang in de activiteiten die het Kadaster uitvoert zijn de afgelopen jaren de randvoorwaarden gecreëerd om de sturing hierop te verbeteren. Het gaat hierbij onder meer om het aanpassen van de topstructuur, waardoor een meer integrale sturing mogelijk is, en de introductie van de CIO-office. Of deze randvoorwaarden ook behulpzaam zijn voor het versterken van de samenhang in de primaire werkprocessen en leiden tot synergie in de onderliggende ICT-voorzieningen zal nog moeten blijken.

Kijken we naar de ontwikkeling van de kosten, dan zien we dat deze in relatieve zin zijn afgenomen. Het Kadaster is in staat geweest om zijn takenpakket tegen lagere kosten uit te voeren. Dit is, gezien het vaste karakter van een substantieel deel van de kosten, niet zozeer een gevolg van een conjuncturele aanpassing op de korte termijn, maar meer een structurele beweging op de lange termijn. Het beeld van de afnemende kosten wordt ondersteund door het feit dat de formatie van het Kadaster de afgelopen jaren sterk gekrompen is. Deze krimp is substantieel groter geweest dan bij andere uitvoerings-organisaties binnen de Rijksoverheid en heeft grotendeels plaatsgevonden door natuurlijk verloop. Door de relatief hoge gemiddelde leeftijd van de medewerkers is een groot aantal van hen met pensioen gegaan.

Een van de belangrijkste risico's voor de toekomst is het wegvloeien van de interne kennis. Het Kadaster is van oudsher een organisatie die zich kenmerkt door zijn vakmatige expertise. Weliswaar zijn er ontwikkelingen in gang gezet om deze kennis vast te leggen, maar hiermee is pas een eerste stap gezet. Uit de evaluatie blijkt onvoldoende dat de vervolgstappen ook geborgd zijn. In bredere zin ontbreekt het vooralsnog aan een strategisch organisatiebreed perspectief op de personele ontwikkelingen in de organisatie.

Samenvattend concludeert AEF dat de doelmatigheid in de activiteiten van het Kadaster de afgelopen periode verbeterd is. Tegelijk zijn er nog substantiële mogelijkheden om de doelmatigheid verder te verbeteren, bijvoorbeeld door te sturen op de samenhang tussen de taken die het Kadaster uitvoert. Om deze resultaten daadwerkelijk te realiseren, dient de sturing op de doelmatigheid verder aangescherpt te worden. Dit geldt vooral voor de financiële sturing. Deze sturing kent beperkte prikkels om kostenbewust te opereren. Het recent doorontwikkelde kostenallocatiemodel kan helpen om dit kostenbewustzijn te vergroten, maar wordt vooralsnog alleen nog maar gebruikt voor de verantwoording. Als dit instrument ook wordt ingezet om te sturen, zal dit naar verwachting leiden tot scherpere financiële afwegingen.

2.4 Bevindingen governance

De governance van het Kadaster is in deze evaluatie gedefinieerd als de wijze waarop het besturen, beheersen, toezichthouden en verantwoorden in brede zin is ingericht.

Een belangrijk onderdeel van de governance is de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster. Deze sturingsrelatie wordt adequaat ingevuld, in de zin dat deze voldoet aan de wettelijke eisen en in lijn is met het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren. Tegelijk ziet AEF ruimte voor verbeteringen. Dit geldt voor zowel de opdrachtgevers- als de eigenaars- en toezichtsrelatie:

- In de opdrachtgeversrelatie ontbreekt het beleidsmatig aan een perspectief voor de lange termijn. De opdrachten vanuit het departement richten zich op de korte termijn en hebben alleen betrekking op het budgetgefinancierde deel van de activiteiten van het Kadaster. Deze opdrachten zijn onvoldoende ingebed in een breder beleidskader. In de context van de bezuinigingen in de afgelopen jaren werden de afspraken over de opdrachten daarnaast vooral bepaald door de aanwezige budgettaire kaders en minder door de beleidsinhoudelijke doelstellingen.
- In de eigenaars- en toezichtsrelatie is weliswaar sprake van een aangepaste visie op de omgang met uitvoeringsorganisaties die op afstand van het departement opereren, maar deze visie is nog niet vertaald naar een integraal toetsingskader waarin is aangegeven waarop het toezicht betrekking heeft. Dit maakt dat in de huidige praktijk onvoldoende helderheid bestaat over de invulling van met name de toezichthoudende rol van het departement, onder andere in relatie tot de complementaire rol van de Raad van Toezicht. Mede als gevolg daarvan is niet voldoende duidelijk wat de informatiebehoefte van het ministerie van IenM is om het toezicht adequaat in te vullen. Om voldoende grip op het Kadaster te houden, is de neiging om, mede ingegeven door een aantal incidenten, te willen beschikken over steeds meer informatie, zonder dat duidelijk is vanuit welke context deze behoefte bestaat.

  Binnen het Kadaster ontbreekt het momenteel aan een eigen strategische agenda. De organisatie beschikt dan wel over een visie op de ontwikkelingen die op de lange termijn binnen het eigen werkgebied, maar deze visie is tot nu toe onvoldoende vertaald in een strategisch handelingsperspectief. Het meerjarenbeleidsplan dat jaarlijks wordt opgesteld, heeft voor dit doel een te uitvoerend karakter. Het Kadaster geeft aan dat de strategische agenda momenteel in ontwikkeling is. Het is onduidelijk in hoeverre deze zal aansluiten op de beleidsmatige prioriteiten van het ministerie van IenM. Het beeld is dat het Kadaster en het departement hierin te weinig samen optrekken.

  Het belangrijkste aandachtspunt in de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster is de interactie tussen beide organisaties. Deze interactie is, ondanks de goede onderlinge verhoudingen, te weinig effectief. Er is in de jaarlijkse sturingscyclus sprake van een aantal ingesleten patronen die ervoor zorgen dat de symptomen van de thema's die spelen, opgelost worden. Er wordt echter niet gekomen tot structurele oplossingen voor deze thema's. In deze ontbreekt het vermogen om op een 'meta-niveau' met elkaar is gesprek te gaan.

  Ook de overige onderdelen van de governance van het Kadaster functioneren adequaat. Niet alleen opereren deze ieder voor zich naar behoren, ook vormen ze in hun onderlinge interactie een evenwichtig stelstel met voldoende *checks and balances*. Binnen dit stelsel is vooral de effectiviteit van de Gebruikersraad de afgelopen periode aanzienlijk toegenomen. Dit overlegorgaan heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een relevant en volwaardig strategisch gesprekspartner voor het Kadaster met een duidelijke complementaire rol ten opzichte van de gebruikersoverleggen voor de BRT en de BRK. Deze overleggen opereren op tactisch en operationeel niveau en voorzien op een effectieve manier in de behoeften van afnemers. De Raad van Bestuur vervult extern een belangrijke rol in de relatie met externe belanghebbenden en vult deze rol professioneel en daadkrachtig in. Onder invloed van een nieuwe toezichtsvisie van het ministerie van IenM vervult de Raad van Toezicht geen externe vertegenwoordigende rol meer. In de interne toezichthoudende en adviserende rol heeft de raad een belangrijke meerwaarde voor de Raad van Bestuur.

Samenvattend concludeert AEF dat de governance van het Kadaster evenwichtig en professioneel is ingericht, waarbij sprake is van voldoende *countervailing powers*. Om de potentie van deze inrichting optimaal te benutten dient het 'spel' tussen het ministerie van IenM en het Kadaster echter wel anders gespeeld te worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat beide organisaties ten eerste meer gaan werken op basis van een gedeeld perspectief voor de lange termijn en ten tweede gezamenlijk werken aan het verder verbeteren van de effectiviteit van de onderlinge interactie.

2.5 Omgang met aanbevelingen uit voorgaande evaluatie

In deze paragraaf beschrijven we hoe het Kadaster is omgegaan met de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie.

2.5.1 Financiering van investeringen kan transparanter

In de voorgaande evaluatie is geconstateerd dat het Kadaster meer transparantie aan de dag kan leggen ten aanzien van investeringen die gepleegd worden in nieuwe taken. In de praktijk is hier gedeeltelijk invulling aan gegeven. De kosten van ICT-projecten zijn in het MBP expliciet inzichtelijk gemaakt en hier wordt ook op gestuurd.

De kosten die inzichtelijk gemaakt zijn, betreffen de investeringen in 'enge' zin. Het gaat hier om de bedragen die op de balans worden geactiveerd en over een langere periode worden afgeschreven. Het gaat hier niet om alle kosten die samenhangen met projecten en programma's. De omvang van de kosten die hiermee samenhangen, is nog niet in beeld gebracht. Dit maakt dat de transparantie over de investeringen van het Kadaster in 'brede' zin nog beperkt is.

2.5.2 Strategisch personeelsmanagement bij grote langdurige projecten

In vervolg op de voorgaande evaluatie heeft het Kadaster gedragsregels opgesteld voor de inhuur van externen en is de monitoring op deze inhuur verbeterd. Dit heeft geleid tot een afname van de externe inhuur in termen van aantal fte's, maar niet in termen van aantal medewerkers dan wel de kosten voor hun inzet. De daling van de kosten van tijdelijke uitzendkrachten bij piekmomenten is gecompenseerd door een stijging van de inhuur van hoogwaardige expertise met een hoger gemiddeld tarief.

De vraag is of het Kadaster ernaar zou moeten streven om dergelijke externen te vervangen door eigen personeel. Het is immers niet noodzakelijk om alle benodigde expertise in eigen huis te hebben. In situaties waarin specifieke expertise op ad hoc basis nodig is, is het doelmatiger om deze dan in te huren.

2.5.3 Efficiencydoelstelling introduceren

Gezien de positie van het Kadaster als een monopolist met veel ambitie is in de voorgaande evaluatie aan het ministerie van IenM geadviseerd om de druk op kosten van het Kadaster te verhogen door een efficiencydoelstelling te introduceren. Het doelmatigheidskader dat destijds in ontwikkeling was, kon hiervoor handvatten bieden.

Uit deze evaluatie blijkt dat dit advies niet opgevolgd is. In het doelmatigheidskader dat ontwikkeld is, komen de kosten van het Kadaster slechts beperkt aan bod. Het kader bevat geen prikkels om deze kosten te verlagen. De kostensturing vanuit de eigenaars- en toezichtsrol van het ministerie van IenM beperkt zich tot de gesprekken over het MBP, de begroting en de RTK van het Kadaster. Vanuit de opdrachtgeversrol wordt op de kosten gestuurd in de onderhandelingen over het jaarlijkse contract voor de uitvoering van de

activiteiten die door het departement gefinancierd worden. In deze onderhandelingen hebben bijvoorbeeld de taakstellingen vanuit het programma Compacte Rijksdienst een plek gekregen. Het pakket van activiteiten waarop de onderhandelingen betrekking hebben, maakt echter slechts een bescheiden deel uit van het totale activiteitenpakket van het Kadaster.

2.5.4 Vergroten effectiviteit Gebruikersraad

In vervolg op de bevindingen in de voorgaande evaluatie heeft het functioneren van de Gebruikersraad een sterke impuls gekregen. Deze impuls heeft ertoe geleid dat het gezag en de positie van de raad aanzienlijk versterkt zijn. De Gebruikersraad heeft zich in de afgelopen periode ontwikkeld tot een volwaardig en gewaardeerd gesprekspartner voor de Raad van Bestuur. In de onderlinge uitwisselingsrelatie is meer dynamiek ontstaan. De agendering van de raad richt zich, naast de onderwerpen die in het wettelijk kader zijn vastgelegd, steeds meer op de strategische thema's die spelen. Dit maakt dat de afnemers van het Kadaster tijdig betrokken worden bij nieuwe ontwikkelingen en hier ook invloed op kunnen uitoefenen. Hierdoor zijn de leden van de raad beter in staat om naar buiten toe een waardevolle rol van ambassadeurs van het Kadaster te vervullen. Tot slot onderhoudt de Gebruikersraad een open en constructieve relatie met de Raad van Toezicht en is ze goed aangesloten op de gebruikersoverleggen.

2.5.5 Investeren in communicatie over grijze gebied tussen markt en overheid

In de voorgaande evaluatie is geadviseerd de dialoog met marktpartijen over het grijze gebied tussen publieke taken en private activiteiten gestructureerd te voeren om deze zo objectiveerbaar en controleerbaar mogelijk te maken. De uitkomst van deze dialoog zou voor akkoord aan het ministerie van IenM in zijn rol van eigenaar/toezichthouder voorgelegd kunnen worden. Vervolgens zou deze uitkomst het kader moeten zijn voor beslissingen van het Kadaster om activiteiten al dan niet zelf uit te voeren. In de voorgaande evaluatie is aanvullend het advies gegeven te investeren in het verder vergroten van de transparantie over de reden waarom en de condities waaronder het Kadaster bepaalde activiteiten zelf uitvoert.

AEF concludeert in deze evaluatie dat er wel sprake is van een afwegingskader voor de omgang met nieuwe initiatieven in het grijze gebied tussen markt en overheid, maar dat dit kader nog onvoldoende helpt om besluiten die genomen worden voor marktpartijen objectiveerbaar en controleerbaar te maken. Het afwegingskader kent hiervoor te veel discretionaire ruimte. Voor marktpartijen heeft het hierdoor onvoldoende voorspellende waarde om (omvangrijke) investeringsbesluiten op te baseren. Alhoewel een absolute scheidslijn tussen activiteiten van het Kadaster en marktpartijen niet te maken is, is een aanscherping van het bestaande kader wel mogelijk. De dialoog die het Kadaster met marktpartijen voert, wordt door hen overigens wel gewaardeerd. Hierbij maken deze partijen wel de kanttekening dat de uiteindelijke besluiten die het Kadaster in vervolg op deze dialoog neemt, in de beleving niet altijd in het verlengde liggen van hetgeen is besproken.

2.5.6 Op termijn verhogen van de conjuncturele reserve

In de voorgaande evaluatie is geadviseerd om de systematiek voor het bepalen van de conjuncturele reserve (als onderdeel van het normvermogen) niet aan te passen. Wel is geadviseerd om de omvang van deze reserve op termijn te herijken. Ten tijde van de voorgaande evaluatie was deze herijking niet opportuun, omdat er sprake was van een

uitzonderlijke conjuncturele situatie en onduidelijk was hoe deze situatie en ook het takenpakket van het Kadaster zich zou ontwikkelen.

Aan deze aanbeveling is tot op heden nog geen invulling gegeven. Gezien het herstel van de conjunctuur en de relatieve stabiliteit in het takenpakket van het Kadaster ligt het in de rede om de herijking van de omvang van de conjuncturele reserve nu wel uit te voeren. Bovendien ligt het na een periode van circa 10 jaar sowieso in de rede om de uitgangspunten van destijds opnieuw vast te stellen, gebruikmakend van de systematiek die daar in 2006 voor ontwikkeld is. Deze herijking zal leiden tot een aanpassing in de bandbreedte van de conjuncturele reserve en kan een doorwerking hebben in het tarievenbeleid van het Kadaster.

2.5.7 Aanpassen governance geo-informatie en landelijke voorzieningen

In vervolg op de reactie van de minister van IenM is in 2011 een concreet ontwerp gemaakt om te komen tot een shared service organisatie Geo-informatie (SSO GEO). De oprichting hiervan was een van de initiatieven om de governance te stroomlijnen. In 2012 is echter besloten om de samenwerking tussen organisaties die actief zijn binnen het domein van de geo-informatie meer projectmatig vorm te geven, zonder dat hierbij sprake is geweest van een aanpassing in de bestaande governance.

Op dit moment loopt er binnen het Kadaster het programma Synergie Basisregistraties, dat zich richt op het stroomlijnen van de governance van de geo-informatie en de landelijke voorzieningen. Het beeld uit de evaluatie is dat hier substantiële voordelen mee te behalen zijn, niet alleen door het vereenvoudigen van de sturing en de daling van de bestuurlijke en administratieve lasten, maar vooral ook door het vergroten van de synergie in de uitvoering van activiteiten.

2.6 Aanbevelingen voor toekomst

In dit hoofdstuk presenteren we tot slot de aanbevelingen die volgen uit de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance.

1. Acteer als Kadaster sterker vanuit een samenhangende strategische agenda, waarin de maatschappelijke opgaven centraal staan.

Voor deze agenda zijn drie pijlers van belang:

- het stelsel van basisregistraties en landelijke voorzieningen, waarbij het Kadaster optreedt als vakkundig beheerder verantwoordelijk voor de ontsluiting van gegevens
- het domein van rechtszekerheid, waarbij het Kadaster zorgt voor zekerheid en stabiliteit in het rechtsverkeer van registergoederen
- het domein van geo-informatie, waarin het Kadaster een vooruitstrevende, innovatieve rol vervult in het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen.

In de strategische agenda dient de focus te liggen op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen binnen deze pijlers:

- binnen het stelsel van basisregistraties en landelijke voorzieningen gaat het om het vergroten van de beschikbaarheid van gegevens en het versterken van de samenhang hiertussen
- binnen het domein van de rechtszekerheid gaat het om het vanuit een met ketenpartners gedeelde ambitie voor de positivering van het stelsel van registergoederenregistratie

- binnen het domein van de geo-informatie gaat het om het vergroten van de samenhang in het stelsel van voorzieningen en deze voorzieningen beter bruikbaar te maken voor toepassing binnen de overheid en de markt.

Van belang is de focus, prioritering en fasering van de strategische agenda af te stemmen op de beleidsagenda van het ministerie van IenM en in de uitvoering, daar waar mogelijk, samen op te trekken. Het gezamenlijke perspectief dient hierbij gericht te zijn op de lange termijn, waarbij sprake is van continuïteit in de initiatieven die genomen dienen te worden.

2. Vergroot de slagkracht van het Kadaster in het realiseren van innovatieve ontwikkelingen in de dienstverlening.

Het Kadaster is actief met een groot aantal innovatieve ontwikkelingen. Hieraan wordt invulling gegeven door middel van projecten en programma's. Gezien het belang en de complexiteit hiervan is het advies om het programmatisch en projectmatig werken een integraal onderdeel te maken van de aansturing binnen het Kadaster, naast de reguliere bedrijfsprocessen die de organisatie uitvoert. Concreet komt dit neer op:

- het verder professionaliseren van het portfoliomanagement gericht op het beter laten aansluiten van de projecten en programma's op de strategische agenda en het vergroten van de samenhang tussen de projecten en programma's
- het aanscherpen van de aansturing van programma's en projecten, waardoor de rol van het Kadaster als opdrachtnemer verder geprofessionaliseerd wordt en de doorlooptijden voor de realisatie van innovaties verkort worden
- het versterken van de competenties op het gebied van programmatisch en projectmatig werken en het verder ontwikkelen van het geheel aan instrumenten dat hiervoor beschikbaar is
- het versterken van het innoveren in ketens, waarbij samenwerkingspartners eerder en intensiever betrokken worden, vooral bij de implementatie van verbeteringen en vernieuwingen
- het versterken van de monitoring op de kosten en baten van de innovaties die doorgevoerd worden door het beter volgen van de business cases die zijn opgesteld en het vergroten van de transparantie over de bereikte resultaten.

Aanvullend is het van belang om de veelheid van losse initiatieven gericht op innovaties te bundelen in een beperkt aantal omvattende programma's en projecten met een meerjarig perspectief en deze integraal aan te sturen. Hierdoor wordt het eenvoudiger om de raakvlakken tussen de initiatieven te managen en worden de Raad van Bestuur en de Directieraad gefaciliteerd om de innovaties op een meer strategisch niveau en vanuit een meerjarig perspectief aan te sturen.

3. Vergroot de voorspelbaarheid van het Kadaster daar waar het gaat om de omgang met economische activiteiten.

De afwegingen die het Kadaster in de huidige situatie maakt over de omgang met economische activiteiten, hebben voor marktpartijen weinig voorspellende waarde. Dit betekent dat bedrijven onvoldoende beeld hebben bij wat het Kadaster wel en niet doet, vooral in de grijze gebieden aan de randen van de wettelijke taken. Het gaat hier om het leveren van maatwerkproducten en het geven van gerichte adviezen. In de terminologie van de voorgaande evaluatie zijn de besluiten die het Kadaster over het uitvoeren van deze activiteiten neemt nog onvoldoende objectiveerbaar en controleerbaar. Alhoewel er op

voorhand geen harde scheidslijn te trekken is tussen activiteiten die het Kadaster wel of niet zou moeten uitvoeren, is ten opzichte van de huidige situatie wel meer inzicht te geven in de criteria die bij besluiten hierover een rol spelen.

AEF beveelt dan ook aan een vervolgslag te maken in de wijze waarop het Kadaster met economische activiteiten omgaat en hierbij in samenspraak met het ministerie van IenM te streven naar een scherper afgebakende positionering ten opzichte van afnemers, waarbij aan deze partijen zoveel mogelijk ruimte wordt gelaten om op basis van de gegevens van het Kadaster nieuwe innovatieve producten en diensten te ontwikkelen. Door voor deze gegevens meer markt te maken, vergroot het Kadaster zijn maatschappelijke waarde en geeft het een extra impuls aan de doelstellingen op het gebied van het bevorderen en ondersteunen van economische activiteiten.

4. Geef prioriteit aan het verbeteren van de toekomstbestendigheid van de ICT van het Kadaster.

Op de korte termijn dient de aandacht hierbij vooral uit te gaan naar het vernieuwen van de systemen die gebruikt worden voor de kadastrale registratie. Deze vernieuwing is nodig om de betrouwbaarheid van de BRK te blijven garanderen.

Vervolgens dient de focus gericht te zijn op het vergroten van de synergie tussen de basisregistraties en de landelijke voorzieningen. Dit door het gebruik van meer generieke ICT-componenten. Dit is mogelijk door:

- de projecten en programma's die uitgevoerd worden, niet per basisregistratie dan wel landelijke voorziening in te richten, maar op de realisatie van generieke componenten
- middelen die bestemd zijn voor individuele componenten, vrij te spelen en beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van generieke componenten
- de bijdrage van projecten en programma's aan het realiseren van een generieke infrastructuur mee te laten wegen in de beslissingen over het toekennen van budgetten.

5. Scherp de financiële sturing aan, zowel extern in de sturingsrelatie met het ministerie van IenM als intern als onderdeel van de eigen bedrijfsvoering.

In de sturingsrelatie met het ministerie van IenM beveelt AEF aan om de omvang van het totale normvermogen op basis van de bestaande systematiek te herijken en in overleg met het departement te bepalen wat de consequenties van deze herijking zijn. In de herijking is het totaal aan reserves op de balans van het Kadaster te betrekken. Tevens dienen in de sturingsrelatie met het ministerie van IenM eenduidige afspraken gemaakt te worden over:

- de interpretatie die gegeven dient te worden aan de wettelijke eisen die gelden voor het in rekening brengen van kostendekkende tarieven
- de spelregels die gelden voor de kostendekkendheid van producten dan wel strategische eenheden, en de omgang met kruissubsidies.

Aanvullend adviseren we dat het Kadaster en het ministerie van IenM gezamenlijk een onderzoek uitvoeren naar de alternatieve mogelijkheden om de introductie van open data in het domein van de rechtszekerheid op te vangen.

Bij de interne financiële sturing is de aanbeveling om deze aan te scherpen, gebruikmakend van het kostenallocatiemodel. Het aanscherpen komt neer op:

- het verbinden van de interne kostenallocatie en de interne budgettering, zodat beide in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken
- het aansturen van programma's en projecten op het realiseren van tastbare resultaten en het hierbij monitoren van de onderliggende business cases
- het intensiveren van de sturing op de doelmatigheid van de afzonderlijke reguliere werkprocessen.

Voor wat betreft dit laatste punt bevelen we niet aan te werken met één generieke doelmatigheidsdoelstelling, maar deze doelstelling toe te spitsen op de afzonderlijke werkprocessen die uitgevoerd worden. Op die manier kan voldoende rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van deze werkprocessen en de beschikbare financieringsbronnen.

6. Ontwikkel en implementeer een strategisch plan dat beschrijft op welke wijze het Kadaster omgaat met de uitdagingen op het gebied van personeel.

Het Kadaster staat de komende jaren voor de opgave om een substantieel deel van het personeelsbestand te vernieuwen. Om dit proces succesvol te doorlopen is behoefte aan een strategisch plan waarin de uitdagingen zijn beschreven en aangegeven wordt hoe de organisatie hiermee om wil gaan. Het plan kan gebaseerd worden op de visie die recent is opgesteld. Onderwerpen die in het strategisch plan aan bod dienen te komen, zijn onder meer:

- de organisatie van het kennismanagement, waarbij het niet alleen gaat om het vastleggen van vakkennis, maar vooral ook om de verspreiding binnen de organisatie
- de interne doorstroming in de organisatie, waarbij het erom gaat om ook kansen te bieden voor de doorgroei van jonge medewerkers naar leidinggevende posities
- de instroom van nieuwe medewerkers en de arbeidsmarktprofilering die nodig is om deze medewerkers binnen te halen
- de verhouding tussen de inzet van vaste en flexibele medewerkers, ingegeven vanuit het perspectief van enerzijds continuïteit en kosten en anderzijds slagkracht en flexibiliteit
- het intern transitiemanagement, waarbij het erom gaat om medewerkers beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen die binnen het Kadaster plaatsvinden.

Van belang is dat het strategische personeelsplan op relatief korte termijn beschikbaar komt, zodat de organisatie hier concreet mee aan de slag kan gaan.

7. Stuur het Kadaster vanuit het ministerie van IenM beleidsmatig aan op basis van een heldere ambitie en een gerichte interventiestrategie.

In de opdrachtgeversrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster ontbreekt het aan een helder geëxpliciteerde ambitie voor de lange termijn. AEF adviseert om deze ambitie in nauwe samenspraak met het Kadaster en andere belanghebbenden op te stellen en de leidraad te laten zijn voor de aansturing van het Kadaster. In de ambitie dient aandacht besteed te worden aan de drie hierboven beschreven pijlers en de (regie)rol die het departement ten aanzien van deze pijlers wil vervullen.

Door deze aanpak is een beleidsmatigere sturing mogelijk over het geheel van activiteiten van het Kadaster, waarbij enigszins losgekomen kan worden van de bestaande budgettaire kaders. De aanbeveling voor het ministerie van IenM is hierbij om intensiever gebruik te

maken van de sturingsinstrumenten die het departement heeft, bijvoorbeeld door het houden van toezicht op de wettelijke kaders.

Gerelateerd aan de beleidsmatige ambitie adviseren we de overlegstructuur zoals die bestaat tussen het ministerie van IenM, het Kadaster, bronhouders en afnemers te heroverwegen. De huidige structuur is een historisch gegroeide praktijk, waarin nu sprake is van een nogal kunstmatig onderscheid tussen overleggen die voortvloeien uit enerzijds de Kadasterwet en anderzijds de overige wettelijke kaders, maar die veelal gaan over dezelfde of nauw met elkaar verbonden onderwerpen. De herijking dient gericht te zijn op een vereenvoudiging van de structuur van overleggen van het Kadaster met bronhouders en afnemers en met het ministerie van IenM, waarbij sprake is van directere afstemmingslijnen en meer eenduidigheid in de afspraken over de verschillende basisregistraties en landelijke voorzieningen.

8. Geef een vervolg aan de professionalisering van het toezicht op het Kadaster door de introductie van een integraal toetsingskader.

Om invulling te geven aan de visie op de sturing van uitvoeringsorganisaties die op afstand van het ministerie van IenM opereren, is behoefte aan een integraal toetsingskader voor het Kadaster. Dit kader beschrijft de onderwerpen waarop het toezicht zich richt en de wijze waarop het departement hier per onderwerp invulling aan geeft. Bij het opstellen van het toetsingskader kan gebruik worden gemaakt van de elementen die nu al voorhanden zijn, zoals het kwaliteitshandvest en de normen voor het eigen vermogen.

Als afgeleide van het toetsingskader kan in beeld worden gebracht welke informatie het ministerie van IenM van het Kadaster benodigd heeft om zijn toezichthoudende rol te kunnen invullen. Deze informatiebehoefte dient gericht te zijn op zowel de cyclische als de niet-cyclische sturingsprocessen. Deze laatste processen hebben bijvoorbeeld betrekking op de omgang met incidenten dan wel uitzonderlijke risico's.

Op basis van het toetsingskader en de hieruit volgende informatiebehoefte zijn nadere afspraken te maken over de transparantie van het Kadaster in de richting van het ministerie van IenM over de interne bedrijfsvoering. Deze transparantie moet ten dienste staan aan de onderlinge afstemming en samenwerking, en passen bij de rol van het Kadaster als publieke uitvoeringsorganisatie.

9. Investeer als ministerie van IenM en Kadaster in het verder verbeteren van de onderlinge sturings- en samenwerkingsrelatie.

Om de interactie te verbeteren is het nodig om, met oog voor de wederzijdse belangen en doelen, met elkaar van gedachten te wisselen. De gesprekken die nu plaatsvinden, worden te sterk ingestoken vanuit de inhoudelijke onderwerpen die spelen. Hierdoor bestaat de neiging om een discussie te voeren over standpunten. Door boven deze standpunten uit te stijgen en het te hebben over achterliggende belangen, ontstaat meer ruimte en begrip. Naast een andere insteek van de onderlinge gesprekken is ook behoefte aan meer reflectie op de onderlinge verhouding en werkrelatie, bijvoorbeeld door deze periodiek te evalueren.

Een verbetering in de interactie maakt het mogelijk om naar buiten toe in de vorm van een coalitie meer gezamenlijk op te trekken. Dit vergroot de gezamenlijke slagkracht. Tevens maakt de ondersteuning van het ministerie van IenM het mogelijk om het Kadaster steviger

te positioneren, bijvoorbeeld in relatie tot samenwerkingspartners in de ketens waarin het Kadaster opereert, dan wel ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties.

3 Dienstverlening

3.1 Kwaliteit dienstverlening in brede zin

3.1.1 Generieke producten en diensten

Afnemers zijn over het algemeen positief over de producten en diensten die het Kadaster aanbiedt. Deze worden door afnemers beoordeeld als kwalitatief hoogwaardig en bruikbaar. Het oordeel over het gebruiksgemak van een aantal specifieke producten en diensten, bijvoorbeeld over de technische formats waarin gegevens beschikbaar worden gesteld, is wisselender.[3] Dit hangt samen met de positie van het Kadaster als publieke uitvoeringsorganisatie. Gegeven deze onafhankelijke positie streeft de organisatie ernaar om zich zo klantgericht mogelijk op te stellen. Het Kadaster opereert echter vanuit een wettelijke taak. Dat betekent dat de organisatie zich steeds opnieuw de vraag dient te stellen hoe ver men kan gaan in het toespitsen van producten en diensten op de specifieke behoeften van (groepen van) afnemers.

Een van de belangrijkste zakelijke partners van het Kadaster is het notariaat. Dit notariaat maakt intensief gebruik van de producten en diensten van het Kadaster. De dienstverlening rond deze producten en diensten wordt door de notarissen positief gewaardeerd (zie tabel).[4]

Aard van contact	Gebruik	Waardering
Kadaster Online	94%	7,8
Bewaarderstelefoon voor complexe vragen	64%	7,4
Meldpunt notariaat voor niet-juridische vragen	71%	7,6
Geautomatiseerd opvragen gegevens	59%	7,6

Tabel 3.1. Oordeel van notariaat over Kadaster

Voor de geautomatiseerde inschrijving en verwerking van akten is de waardering iets minder positief dan voor de bovenstaande contacten. Het notariaat geeft het Kadaster als gevolg van de beperkte flexibiliteit van het systeem dat hiervoor gebruikt wordt een 6,9 als rapportcijfer. Deze beperkte flexibiliteit maakt ook dat het systeem in de huidige situatie nog maar voor een beperkt deel van de akten (28%) gebruikt wordt.[5] Ten opzichte van het voorafgaande jaar is wel sprake van een lichte stijging. De eerder gestelde doelen lagen echter aanzienlijk hoger en zijn de afgelopen jaren in de tijd uitgesteld.

Naast het notariaat is het Kadaster ook een belangrijke samenwerkingspartner voor andere vastgoedpartijen, zoals makelaars, bouwbedrijven, taxateurs, ingenieurs- en architecten-bureaus en woningcorporaties. Ook deze bedrijven zijn tevreden over de dienstverlening van het Kadaster. Voor het online aanvragen en inzien van vastgoedinformatie geven ze het Kadaster een 7,2 als rapportcijfer.[6] Voor hun ervaringen met kadastrale metingen en het aanleveren van meetgegevens is de waardering 7,0.

[3] Zoals Geography Markup Language (GML)

[4] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

[5] Monitor KIK, Kadaster, Augustus 2015

[6] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

In de zakelijke markt (financiële sector, adviesbureaus et cetera) neemt het aantal gebruikers van producten en diensten toe. Dit geldt zowel voor de afname van kadastrale informatie als cartografische producten, al is het aantal gebruikers van deze laatste producten nog relatief bescheiden. De waardering van hen is ruim voldoende tot goed (respectievelijk 7,6 en 7,7).[7]

3.1.2 Maatwerkproducten en -diensten

Naast de reguliere informatieproducten levert het Kadaster ook maatwerkproducten. Deze zijn gericht op een relatief kleine afzetmarkt, waarbij het vooral gaat om partijen die actief zijn in het vastgoed en de zakelijke dienstverlening. De waardering voor de producten die het Kadaster levert is ruim voldoende. Partijen in de vastgoedsector geven voor de producten een rapportcijfer 7,1, terwijl partijen in de zakelijke dienstverlening de producten met een 7,4 waarderen.[8]

3.1.3 Distributiekanalen

Voor de distributie van de producten en diensten maakt het Kadaster gebruik van een groot aantal kanalen. Hierbinnen is het al langer bestaande 'Mijn Kadaster' een gevestigd begrip, dat in gebruik is bij alle groepen van afnemers. Zij beoordelen de dienstverlening via dit kanaal in algemene zin als ruim voldoende. Naast 'Mijn Kadaster' zijn er ook producten te vinden op de website van het Kadaster. Afnemers zijn hierover, vooral vanwege de beperkte zoekfunctie en lastige vindbaarheid van (de vele) producten, minder positief.

Naast 'Mijn Kadaster' en de eigen website van het Kadaster is in de evaluatieperiode het initiatief Publieke dienstverlening op de kaart (PDOK) opgezet. Dit richt zich op de distributie van datasets op het gebied van geo-informatie. PDOK is ontwikkeld om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europese programma INSPIRE. Gebruikers beoordelen PDOK als loket voor de distributie van gegevens als overwegend positief. Dit blijkt onder meer uit het sterk toegenomen gebruik in de afgelopen jaren.[9] Afnemers met een achtergrond in de geo-informatie waarderen het feit dat gegevens nu op één locatie te vinden zijn. Wel ervaren deze afnemers beperkingen in de mogelijkheid om gegevens vanuit PDOK in te voeren in de eigen toepassingen van afnemers en in de toegankelijkheid van de metadata die via PDOK beschikbaar worden gesteld. Deze beide operationele beperkingen hebben de aandacht van de regieorganisatie van PDOK. Een meer strategische beperking voor het gebruik van PDOK is het financieringsmodel, dat ervan uitgaat dat aanbieders van gegevens per dataset een bedrag betalen om deze beschikbaar te stellen. Er zijn aanbieders die deze drempel te hoog vinden en afzien van het gebruik van PDOK. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, wordt op dit moment gewerkt aan het ontwikkelen van een geo-datastore. Dit is een selfservice-voorziening die tegen zo laag mogelijke kosten zal worden aangeboden. Hierbij worden gegevens als ruwe data zonder enige vorm van service beschikbaar gesteld.

---

[7] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

[8] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

[9] Rapportage PDOK Q4 2014, Kadaster, 2014. Uit de rapportage blijkt voor de periode 2012 – 2014 onder meer een toename van het aantal datasets van 41 naar 78 en het aantal basisgebruikers van 267 naar 387. Het gemiddeld aantal hits per maand steeg van 48 miljoen in 2013 naar 90 miljoen in 2014.

Naar de toekomst toe wordt voor PDOK een ontwikkeling voorzien in de richting van een breed distributieplatform voor geo-informatie. Dit betekent dat het loket ook gebruikt zal gaan worden door afnemers die niet thuis zijn in de wereld van de geo-informatie. In het licht van deze ontwikkeling dient te worden onderzocht hoe de toegankelijkheid te verbeteren is. Daarnaast moet in beeld worden gebracht hoe het platform zich gaat verhouden tot andere distributiekanalen. Meer samenhang tussen deze kanalen hierin kan de doelmatigheid van de distributie van gegevens vergroten.

In 2016 lopen de contractuele afspraken over PDOK af en dienen de betrokken partijen nieuwe afspraken te maken over de continuïteit en de verdere ontwikkeling. Deze afspraken dienen naar mening van AEF vanuit het brede perspectief van de infrastructuur voor geo-informatie te worden bezien. Hierbij speelt onder andere de ontwikkeling van het digitale stelsel rond de Omgevingswet een rol.

3.1.4 Klantcontacten

Het Kadaster onderhoudt op verschillende manieren contact met zijn afnemers. De belangrijkste zijn de contacten via het Klantcontactcenter (KCC) en de accountmanagers.

De waardering van de afnemers voor het KCC is in de evaluatieperiode betrekking heeft gestegen. In 2014 was het gemiddelde rapportcijfer 7,4, terwijl dit in 2012 7,0 was.[10] Het KCC wordt zakelijk voornamelijk gebruikt door het notariaat, de vastgoedsector en de overheid.

Het accountmanagement van het Kadaster richt zich vooral op het notariaat en de overheid. In de afgelopen periode is het aantal contacten met notarissen relatief stabiel gebleven, terwijl het aantal contacten met overheidsorganisaties is gestegen. De waardering van het notariaat en de overheid voor het accountmanagement is ruim voldoende (respectievelijk 7,8 en 7,5).[11] Het aantal contacten dat accountmanagers onderhouden met de zakelijke markt is relatief bescheiden. Van oudsher ligt hierop minder nadruk.

3.1.5 Klachten en juridische procedures

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van klachten en bezwaren in de afgelopen periode.

Issue	2010	2011	2012	2013	2014
Bezwaren	1.843	1.884	1.715	1.864	2.018
- percentage gegrond	45%	44%	46%	46%	53%
- percentage van werkaanbod	0,26%	0,28%	0,30%	0,37%	0,32%
Klachten	5.169	4.293	6.043	6.377	7.452
- percentage gegrond	68%	61%	63%	68%	67%

Tabel 3.2. Overzicht bezwaren en klachten (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

[10] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

[11] Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting, The Choice, 2014.

De bezwaren richten zich tegen formele besluiten van het Kadaster. Na een relatief constant aantal bezwaren in de periode 2010 – 2013 is het aantal bezwaren in 2014 toegenomen. Als percentage van het werkaanbod is het aantal bezwaren over de gehele periode van 2010 tot 2014 toegenomen. Ook het aantal gegrond verklaarde bezwaren is gestegen. Dit hangt mogelijk samen met de stijging van het werkaanbod. In een periode van groei zijn er veel nieuwe inschrijvingen. Bezwaren ten gevolge van inschrijving van stukken worden in de praktijk vaker gegrond verklaard dan andere bezwaren, waardoor het gemiddeld aantal gegrond verklaarde bezwaren stijgt met het aantal inschrijvingen.

De klachten richten zich op de producten en de gedragingen van het Kadaster. Voor de producten gaat het bijvoorbeeld om klachten over de uitkomsten van grensreconstructies of een factuur. De klachten over de gedragingen van het Kadaster hebben betrekking op de bejegening door individuele medewerkers.

Het jaarlijks aantal klachten is vanaf 2010 in absolute zin toegenomen. Afgezet tegen de ontwikkeling van het werkaanbod is het aantal echter relatief constant gebleven. Het aantal gegrond verklaarde klachten schommelde de afgelopen jaren enigszins. Hier is geen duidelijke trend te herkennen.

Volgens de servicenormen van het kwaliteitshandvest dienen bezwaren en klachten binnen 5 werkdagen te worden afgehandeld.[12] Dit is in de praktijk het geval voor meer dan 95% van de gevallen (zie tabel). Dit cijfer was over de afgelopen jaren relatief constant.

Servicenormen	Norm	2010	2011	2012	2013	2014
Beantwoording van vragen	< 3 dagen					97%
Afhandeling van klachten	< 5 werkdagen	96%	98%	98%	96,7%	97%
Afhandeling van bezwaren	< 5 werkdagen	96%	98%	98%	96%	96%

Tabel 3.3. Overzicht resultaten kwaliteitshandvest servicenormen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

3.2 Kwaliteit BRK en BRT

Het Kadaster is op basis van de Kadasterwet verplicht om eens in de drie jaar een audit uit te voeren op de kwaliteit van de BRK en de BRT.[13] Deze audit dient antwoord te geven op de vraag of de normen ten aanzien van kwaliteit en actualiteit, die zijn opgenomen in het kwaliteitshandvest van het Kadaster, worden gehaald. Onderstaande tabellen tonen het verloop van de scores in percentages.

Actualiteit registratie	Norm	2010	2011	2012	2013	2014
Opnemen in openb. registers	Binnen 24 uur (80%)	99,7%	95,2%	99,8%	100%	100%
Publicatie	Voor 9 uur volgende dag	95,1%	94,8%	97,5%	98,1%	97,5%
Bijwerken registratie	Binnen 6 werkdagen	99,8%	99,8%	100%	100%	99,9%
Inmeten nieuwe grens	Binnen 3 mnd na aanwijs		34%	59%	53%	65%
Actualiteit topogr. kaart	2 jaar		81%	100%	100%	74%

Tabel 3.4. Overzicht resultaten kwaliteitshandvest actualiteit (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

[12] Kwaliteitshandvest Kadaster, Kadaster

[13] Kadasterwet, artikel 7

Kwaliteit registratie	Norm	2010	2011	2012	2013	2014
Ontsluiting openbare registers	100% goed	99,9%	99,9%	99,9%	100%	100%
Kwaliteit overige gegevens	99,5% goed		99,4%	99,4%	99,6%	99,7%
Kadastrale kaart (perceelnummer)	100% goed		99,0%	99,2%	99,3%	99,4%
Kadastrale kaart (overige gegevens)	95% goed		95,0%	97,0%	100%	98,0%
Oppervlakte	df HTW		99,0%	99,5%	99,1%	99,3%
TOP10NL (volledig en juist)	95% goed		95,0%	95,5%	95,8%	96,4%

Tabel 3.5. Overzicht resultaten kwaliteitshandvest kwaliteit (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

3.2.1 Kwaliteit BRK

De laatste audit op de kwaliteit van de BRK is uitgevoerd in 2012.[14] Hieruit kwam naar voren dat de kwaliteit van de mutaties die in deze basisregistratie worden doorgevoerd hoog is. De rapportage vermeldt dat de kwaliteitscontrole van het Kadaster ertoe leidt dat de kwaliteitscijfers die hieruit voortvloeien een goede maatstaf zijn voor de kwaliteit van de mutaties. Deze kwaliteitscijfers (zoals opgenomen in het kwaliteitshandvest) tonen aan dat de normen voor de juistheid van de mutaties en de verwijzingen in de BRK worden gehaald. Ook de normen voor de actualiteit van de BRK worden bijna 100% gehaald. Een uitzondering hierop is de (zelf opgelegde) norm voor het inmeten van nieuwe grenzen. De invoering van VKG maakt het belang van dit cijfer overigens minder groot omdat de nieuwe percelen al in de kadastrale registratie zijn opgevoerd met status 'voorlopig'.

Tegelijk blijkt uit de auditrapportage dat er weinig zicht bestaat op de kwaliteit van de volledige set van gegevens die in de BRK is opgenomen. Gezien de historische basis van de BRK is onduidelijk in hoeverre deze gegevens overeenkomen met de gegevens in de aktes die zijn ingeschreven in de openbare registers. Dit gegeven is niet nieuw en al langer bekend. Het Kadaster denkt momenteel na over de vraag hoe hier meer inzicht verkregen kan worden.

3.2.2 Kwaliteit BRT

Uit de audits op de BRT blijkt dat de actualiteit en de kwaliteit van de hierin opgenomen gegevens de afgelopen jaren is toegenomen en nu grotendeels voldoet aan de gestelde normen.[15] Een van de redenen hiervoor is de samenwerking met OpenStreetMap, waardoor de kwaliteit en ook het proces van bijhouden van wijzigingen een impuls hebben gekregen. De actualiteit van het digitale topografische basisbestand (TOP10NL) is in de afgelopen jaren echter lager geweest dan de maximale ouderdomseis van twee jaar die is opgenomen in het kwaliteitshandvest. De oorzaak hiervoor is het niet tijdig beschikbaar komen van het bronmateriaal in de vorm van luchtfoto's. De interne werkprocessen van het Kadaster zijn, middels het gebruik van een LEAN-aanpak, inmiddels zodanig ingericht dat de normen uit het kwaliteitshandvest (onder voorwaarde van de tijdige beschikbaarheid van het bronmateriaal) wel kunnen worden gehaald.

De actualiteit van de van de TOP10NL afgeleide topografische kaarten TOP50NL en TOP100NL is de afgelopen jaren toegenomen door de introductie van automatische

[14] Audit Basisregistratie Kadaster, Alterra, 2012.

[15] Audit Basisregistratie Topografie, Alterra, 2012 en 2015.

generalisatie. Door deze vooruitstrevende techniek zijn deze kaarten automatisch te genereren op basis van de TOP10NL. Aan de automatische generalisatie van de TOP250NL werkt het Kadaster nog.

Voor de kwaliteit van de BRT geldt dat het percentage fouten dat uit de controle op de TOP10NL naar voren komt, voldoet aan de norm uit het kwaliteitshandvest. Er loopt momenteel nog een onderzoek naar de kwaliteit van de topografische kaarten die automatisch worden gegenereerd.

3.3 Maatschappelijke meerwaarde

De dienstverlening van het Kadaster kan onderscheid worden gemaakt tussen de domeinen van rechtszekerheid en geo-informatie. Deze beide domeinen kennen weliswaar onderlinge verbindingen, maar bevinden zich tegelijk op afstand van elkaar waar het gaat om de te bedienen (ketens van) afnemers en de te leveren producten en diensten.

3.3.1 Domein rechtszekerheid

In het bieden van rechtszekerheid op de vastgoedmarkt opereert het Kadaster als het geweten van de Nederlandse samenleving. Vanuit een lange traditie waarborgt de organisatie de rechtszekerheid op het gebied van rechtsverkeer rond registergoederen (zoals eigendomsoverdrachten en hypothecaire bezwaringen) en de (mede) daarop gebaseerde kadastrale gegevens.

De Nederlandse grondboekhouding (het stelsel van openbare registers en de BRK), zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en Kadasterwet, kent in de praktijk een grote mate van betrouwbaarheid. Er is voorzien in een regeling voor derde- en registerbescherming, welke het vertrouwen op de volledigheid, juistheid en geldigheid van de inschrijvingen in de openbare registers borgt. Ook het bijhouden van de BRK is van de nodige waarborgen voorzien. Tegelijk geldt dat sprake is van een negatief stelsel van openbare registers. Dit betekent dat derde partijen niet zonder meer mogen vertrouwen op hetgeen hierin is vastgelegd. In landen met een positief stelsel (waaronder Duitsland en Oostenrijk) is dat anders. Hierin mag een derde afgaan op de correctheid en compleetheid van datgene dat in de kadastrale registratie over een onroerende zaak wordt vermeld. De gebreken van het negatieve stelsel worden in de Nederlandse praktijk voor een belangrijk deel verholpen door de activiteiten van het notariaat. Daarom wordt het huidige Nederlandse stelsel ook wel gekarakteriseerd als semi-positief. Het sluitstuk, een overheidsgarantie zoals aanwezig in een zuiver positief stelsel, ontbreekt echter.

Het domein van de rechtszekerheid was tot een aantal jaar geleden relatief statisch, in de zin dat de ontwikkelingen die hierin plaatsvonden beperkt waren. Zo is bij de overgang naar een digitale aanlevering en opslag van documenten de aard van de werkprocessen in essentie onveranderd gebleven. De afgelopen jaren is de dynamiek in dit domein echter flink toegenomen. Dit wordt veroorzaakt door een aantal ontwikkelingen:

- Het aanbrengen van koppelingen tussen basisregistraties onderling en met andere gegevensbestanden. Aan de ene kant worden gegevens uit andere basisregistraties (met name BRP, Handelsregisters en BAG) overgenomen in de BRK. Aan de andere kant worden kadastrale gegevens overgenomen in andere basisregistraties.
- Het beschikbaar komen van gegevens uit gekoppelde basisregistraties als open data, waarbij de gegevens vrij beschikbaar zijn en de beperkingen voor hergebruik tot een minimum zijn beperkt, waardoor het gebruik is toegenomen.

- De groei van het aantal dienstverleners, dat wil zeggen partijen die de gegevens van het Kadaster gebruiken om op basis hiervan commerciële informatiediensten aan te bieden.

Door de toegenomen dynamiek komen verschillen tussen de juridische werkelijkheid en de kadastrale registratie pregnanter in beeld. Deze verschillen zijn het gevolg van:

- het gegeven dat niet alle gegevens uit de in de openbare registers ingeschreven akten in de kadastrale registratie worden verwerkt
- veranderingen in de juridische werkelijkheid die niet altijd direct aanleiding zijn voor een inschrijving in de openbare registers (met name verjaring en erfopvolging)
- fouten of omissies in de (historische) overname van gegevens uit de in de openbare registers ingeschreven akten in de kadastrale registratie.

Ook kunnen er tijdelijke discrepanties bestaan tussen de feitelijke situatie en de formele registratie. Dit door de verwerkingstijd die nodig is voor het vastleggen van wijzigingen in de ene registratie, waardoor deze pas met vertraging zichtbaar zijn in de (gekoppelde) andere registratie. De groei in de verspreiding en het gebruik van de gegevens maken dat deze verschillen worden ervaren als een toename van ruis in de informatievoorziening.

Als gevolg van de toegenomen dynamiek is de vraag actueel of het op peil houden van de Nederlandse rechtszekerheid aanpassingen vergt in de BRK. Meer concreet is de vraag hoe de registratie mee kan groeien met het toenemende verwachtingspatroon en welke stappen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn in de richting van een positivering van het stelsel van registergoederenrecht. Binnen het Kadaster zijn er de afgelopen jaren eerste stappen in de richting van deze positivering gezet. Het ontbreekt echter nog aan een perspectief voor de lange termijn, dat, gevoed door een afweging tussen maatschappelijke meerwaarde en te plegen investeringen, de leidraad kan vormen voor vervolgstappen. Voor deze vervolg-stappen is het van belang om een onderscheid te maken tussen positivering in de zin van een verandering van het stelsel van openbare registers (bijvoorbeeld in de vorm van een verdere bescherming van derden die daarop afgaan[16]) en positivering in de zin van een verhoogde betrouwbaarheid van de BRK, met name door een verbeterde verwerking van mutaties in de BRK.[17] Een voorbeeld van een laatste invulling is de introductie van het werken met voorlopige kadastrale grenzen.

3.3.2 Domein geo-informatie

De maatschappelijke meerwaarde van het Kadaster binnen het domein van geo-informatie is de afgelopen periode sterk toegenomen. Er wordt steeds intensiever gebruik gemaakt van de gegevens van het Kadaster. Een van de redenen hiervoor is de ontwikkeling van de BRT naar open data, waardoor de gegevens door afnemers sinds 2012 kosteloos te verkrijgen zijn. Een aanvullende reden is de introductie van Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK), een centrale voorziening voor het digitaal ontsluiten van gegevens binnen het domein van de geo-informatie, die voor zowel de publieke als private sector toegankelijk is.

[16] Vgl. J. de Jong, H.D. Ploeger, A.A. van Velten & J.A. Zevenbergen, Naar een meer positief stelsel van grondboekhouding, preadvies Vereniging voor Burgerlijk Recht 2003

[17] Vgl. W.D. Kolkman, R.J.L. Timmer, L.C.A. Verstappen en F.J. Vonck, Verbetering betrouwbaarheid basisregistratie kadaster, NILG 2012.

In aanvulling op het toegenomen gebruik geven afnemers van gegevens op het gebied van geo-informatie aan dat het Kadaster ook steeds meer en beter luistert naar hun behoeften en probeert hieraan in de dienstverlening tegemoet te komen. De accountmanagers van het Kadaster, de Gebruikersraad en de gebruikersoverleggen vervullen hierin een belangrijke rol. De deelnemers aan de overleggen uiten zich positief over de bereidwilligheid van het Kadaster om met hun wensen aan de slag te gaan. Het beeld hierbij is dat het Kadaster zich in de afgelopen periode (binnen de bestaande kaders) meer en meer is gaan gedragen als een maatschappelijk 'dienstverlener', waardoor de meerwaarde van de producten en diensten die geleverd worden, is vergroot.

Het bovenstaande neemt niet weg dat het Kadaster nog steeds bescheiden opereert in het geven van bekendheid aan de producten en diensten die het levert. Afnemers ervaren in dit licht een verschil tussen de basisregistraties waarvoor het Kadaster bronhouder is en de basisregistraties waarvoor het Kadaster (slechts) beheerder is. Zo zou het Kadaster meer bekendheid kunnen geven aan de BAG, waaruit gegevens sinds enige tijd als open data beschikbaar zijn. Een toenemend gebruik van deze gegevens kan de maatschappelijke meerwaarde verder vergroten. In hoeverre dit echter een taak is van het Kadaster, hangt af van de interpretatie van de reikwijdte van de rol van beheerder.

Een aandachtspunt voor de toekomst van de BRT is de verhouding met initiatieven zoals OpenStreetMap. Dergelijke initiatieven bieden naast data en tools ook een forum voor ontwikkelaars en een gebruiksvriendelijke toegang. De vraag is wat de toekomstige meerwaarde van de BRT is, wetende dat de genoemde initiatieven zich in hoog tempo verder ontwikkelen.

3.4 Wet Markt en Overheid

Het Kadaster heeft voor zijn activiteiten te maken met de Wet Markt en Overheid. Deze wet bevat generieke gedragsregels opgenomen waaraan overheden zich moeten houden om concurrentievervalsing in de relatie met bedrijven te voorkomen. Ten behoeve van zijn activiteiten heeft het Kadaster deze gedragsregels vertaald naar een Wegingskader Wet Markt en Overheid.[18] Dit kader geeft inzicht in de criteria die het Kadaster hanteert in de afweging hoe om te gaan met economische activiteiten.

Deze afweging is voor het Kadaster relevant voor het afbakenen van de wettelijke taken. Aan de randen van deze taken doen zich economische activiteiten voor die ook door bedrijven uitgevoerd kunnen worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- het aanbieden van informatieproducten, gebruikmakend van eigen data en data van derden
- het leveren van maatwerk informatieproducten voor specifieke afnemers
- het geven van maatwerk adviezen aan specifieke afnemers.

Technologische ontwikkelingen van de laatste jaren leiden tot meer vraagstukken rond de omgang met economische activiteiten. Er zijn meer spelers op de markt gekomen die kansen zien om met de gegevens van het Kadaster commerciële activiteiten te ontplooien. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren verder zal toenemen.

[18] Wegingskader Wet Markt en Overheid, Kadaster, 2014.

Het Kadaster heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het versterken van de relatie met het bedrijfsleven, onder meer om mogelijke vragen over (nieuwe) producten en diensten tijdig te kunnen bespreken. Het versterken van die banden door het Kadaster wordt door het bedrijfsleven gewaardeerd. Bedrijven die producten en diensten leveren binnen het werkgebied van het Kadaster, geven aan dat het Kadaster in hun beeld serieus met hen in gesprek gaat over zaken die spelen op het grensvlak tussen markt en overheid.

Tegelijk is het beeld dat het eerder genoemde wegingskader van het Kadaster betrekkelijk algemeen is, wat maakt dat er in de praktijk relatief veel eigen interpretatieruimte voor het Kadaster bestaat. Voor marktpartijen is het om deze reden nogal eens zoeken naar de consistentie in de afwegingen die gemaakt worden. Voorbeelden van vraagstukken waarvoor dit het geval was, zijn: het leveren van luchtfoto's uit het archief, het leveren van prints van topografische producten, de inwinning van landschapselementen ten behoeve van een specifieke afnemer en het beschikbaar stellen van NETPOS. Bedrijven ervaren dat deze afwegingen vaak in het voordeel van het Kadaster uitvallen.

Door het generieke karakter heeft het wegingskader ook weinig voorspellende waarde, in de zin dat bedrijven op basis hiervan een gedragslijn van het Kadaster kunnen afleiden. Een dergelijke gedragslijn zou het bedrijfsleven helpen om op voorhand te kunnen afwegen of investeringen in specifieke producten of diensten lucratief zijn of dat sprake zal zijn van interferentie met de activiteiten van het Kadaster. Een harde scheidslijn tussen de activiteiten die het Kadaster wel en niet uitvoert is in de praktijk niet te trekken. Ten opzichte van de huidige situatie is de afbakening tussen het publieke en private domein echter wel verder aan te scherpen.

Bij besluiten in het kader van de Wet Markt en Overheid is de afspraak dat het departement alleen in beeld is bij een mogelijke uitbreiding van wettelijke en niet-wettelijke taken. Een uitbreiding van de dienstverlening (binnen het bestaande wettelijke kader) valt binnen de eigen discretionaire bevoegdheid van het Kadaster. Aangezien de afwegingen de afgelopen jaren alleen betrekking hebben gehad op nieuwe producten en diensten, is het ministerie van IenM op afstand gebleven. Hierdoor heeft het ontbroken aan een meer fundamentele discussie over de omgang met economische activiteiten, en heeft het departement slechts beperkt inzicht gekregen in de afwegingen die het Kadaster in zijn besluiten gemaakt heeft.

3.5 Deelconclusies

De maatschappelijke meerwaarde van de activiteiten van het Kadaster staat buiten kijf. Deze activiteiten hebben de afgelopen jaren in toenemende mate bijgedragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) doelstellingen.

Voor de rechtszekerheid zijn de verspreiding en het gebruik van de gegevens in de afgelopen jaren toegenomen. Mede daardoor neemt de behoefte toe om verschillen tussen de feitelijke situatie en registratie daarvan door het Kadaster terug te brengen. Een van de mogelijkheden om hierin te voorzien is een positivering van de registergoedregistratie. In de huidige situatie zet het Kadaster wel stappen in deze richting van positivering, maar is er nog geen sprake van een heldere ambitie die gedeeld wordt door de belanghebbende ministeries van IenM en VenJ.

In de evaluatieperiode is ook de meerwaarde van de dienstverlening van het Kadaster op het gebied van geo-informatie toegenomen. Dit neemt niet weg dat er ook op dit terrein nog potentie is om het gebruik van de producten en diensten verder te vergroten. De

kwaliteit van de BRT is op orde, maar dient de actualiteit nog verder te worden vergroot. Hierin zijn de afgelopen jaren wel al flinke stappen voorwaarts gezet. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich zal doorzetten.

Afnemers waarderen de dienstverlening van het Kadaster positief. Dit geldt voor zowel de producten en diensten die geleverd worden als voor het verloop van de klantcontacten. Hierbij ervaren ze een toegenomen klantgerichtheid, in de zin dat het Kadaster meer moeite doet om hun behoeften te achterhalen en hierin binnen de bestaande kaders zo goed mogelijk te voorzien. Het aantal klachten en bezwaren is in verhouding tot de omvang van het werkaanbod relatief constant, wat erop duidt dat de kwaliteit van de dienst-verlening ondanks een veranderend werkpakket stabiel is gebleven.

De distributiekanalen voor de informatievoorziening door het Kadaster zijn niet eenduidig. Binnen het domein van de rechtszekerheid wordt MijnKadaster positief gewaardeerd. In het domein van de geo-informatie wordt de ontwikkeling van één loket voor het beschikbaar stellen van de producten in de vorm van Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK) door professionals binnen het werkveld eveneens breed gewaardeerd. PDOK is vooralsnog echter meer een aanvulling op de reeds bestaande distributiekanalen dan een vervanging hiervan, en heeft dan ook nog niet geleid tot maximale doelmatigheid. Hierbij geldt wel dat PDOK nog in ontwikkeling is en dat de initiatiefnemers, waaronder het Kadaster, de afspraken over de toekomst op korte termijn dienen te herijken.

Mede ingegeven door de ontwikkeling in de richting van positivering bestaat er bij het Kadaster behoefte om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de BRK. Deze kwaliteit is gegeven de lange historie van de landregistratie niet eenvoudig meetbaar. Vooralsnog bestaat er alleen een beeld van de kwaliteit van de mutaties die de organisatie hierin doorvoert. In de afgelopen jaren heeft het Kadaster ernaar gestreefd om de registratie van akten te automatiseren. In dit streven is de organisatie nog niet geslaagd, aangezien de voorziening hiervoor slechts beperkt gebruikt wordt. Er zijn aanvullende inspanningen nodig om dit gebruik te vergroten.

In zijn dienstverlening dient het Kadaster continu de juiste balans te vinden tussen het leveren van een product dat voldoet aan de wettelijke eisen en het voorzien in de behoeften van specifieke klantgroepen. In dit licht is behoefte aan een scherpere en daardoor beter uitlegbare afbakening van de economische activiteiten van de organisatie, welke voor marktpartijen leidt tot een grotere voorspelbaarheid. Hier ligt een opgave voor zowel het Kadaster als het ministerie van IenM.

4 Externe samenwerking

4.1 Externe gerichtheid

In de afgelopen periode is de aandacht van het Kadaster voor de samenwerking met externe partners toegenomen. Vanaf 2012 zijn stappen gezet in het formuleren van een alliantiestrategie[19], vanuit de insteek dat het Kadaster andere partijen nodig heeft om de opgedragen wettelijke taken uit te voeren. Ook levert samenwerking met externe partijen winst op, in de zin dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert, de efficiëntie in de uitvoering van processen toeneemt, de toegevoegde waarde van het Kadaster beter ontsloten wordt en het Kadaster op technologisch gebied beter bijblijft.

De aandacht voor samenwerking heeft ertoe geleid dat het vizier van het Kadaster zich sterker is gaan richten op het krachtenveld waarin de organisatie opereert. Traditioneel ging de aandacht van de organisatie sterk uit naar de eigen activiteiten en was de externe omgeving eerder lastig dan behulpzaam. Dit tij heeft zich de afgelopen jaren ten positieve gekeerd. Partijen in dit krachtenveld geven aan dat het Kadaster steeds meer waarde hecht aan samenwerking en in toenemende mate ook zelf initiatieven neemt om samen met andere organisaties op te trekken.

De sterkere omgevingsgerichtheid van het Kadaster heeft een vertaling gekregen in de interne organisatie. De aanpassingen die zijn doorgevoerd, maken dat deze organisatie meer gericht is op het leggen en onderhouden van verbindingen met externe partijen. Daarnaast maakt de aangepaste organisatie het mogelijk om ontwikkelingen in de externe omgeving g eenvoudiger te vertalen naar aanpassingen in de eigen dienstverlening. Een illustratief voorbeeld hiervan is het aanstellen van productmanagers, die verantwoordelijk zijn voor het geheel aan ontwikkelingen voor een specifiek product. Ook is de organisatie van het Klantcontactcenter zodanig aangepast, dat belangrijke samenwerkingspartners, zoals het notariaat, beter en sneller bediend worden.

Gezien de recente termijn waarop de aanpassingen in de organisatie zijn doorgevoerd, gaat het er de komende periode met name om met de nieuwe structuren aan de slag te gaan en praktijkervaring op te doen. Het is nu te vroeg om een oordeel te geven over het gebruik hiervan. Het beeld is wel dat met de aanpassingen de randvoorwaarden zijn geschapen om de ‘aanhaking’ op de omgeving verder te verbeteren.

4.2 Nationale samenwerking

Het Kadaster opereert in een groot aantal, qua structuur en werking sterk uiteenlopende samenwerkingsverbanden. Dit wordt ingegeven door de hoeveelheid aan basisregistraties en landelijke voorzieningen waarbinnen het Kadaster een rol vervult.

Binnen de bestaande verbanden is de samenwerking met partners door het Kadaster niet altijd even gemakkelijk in te vullen. Ten eerste komt dit door de complexe structuur van de individuele samenwerkingsverbanden en de diversiteit aan rollen die de organisatie hierin invult. Zo maakt het Kadaster voor PDOK onderdeel uit van het regieteam dat de aansturing

[19] Voorzet alliantiestrategie 2012, Kadaster, 2012

verzorgt en tegelijk de uitvoerende partij voor de operationele activiteiten, terwijl de financiering van PDOK op haar beurt weer wordt ingevuld via de jaarlijkse contractuele afspraken tussen het ministerie van IenM en het Kadaster.

Naast de complexiteit *binnen* bestaande samenwerkingsverbanden is er ook sprake van een complexiteit in de relaties *tussen* de uiteenlopende samenwerkingsverbanden. Dit wordt veroorzaakt door de variëteit aan structuren en de veelheid aan betrokken partijen. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk met andere partijen inkopen van luchtfoto's. De afspraken die hierover met deze partijen gemaakt worden, dienen aan te sluiten op de eisen die vanuit de wettelijke kaders voor de (actualiteit van de) BRT gesteld worden en tevens te passen binnen de contractuele afspraken die het Kadaster jaarlijks maakt met het ministerie van IenM als opdrachtgever van de BRT.

Het Kadaster slaagt er over het algemeen goed in om met de beide complexiteiten om te gaan. Zoals eerder beschreven is het perspectief hierbij de afgelopen jaren steeds sterker naar buiten gericht. In dit kader is er flink geïnvesteerd in het versterken van de relaties met samenwerkingspartners. Het Kadaster wordt door deze partners in algemene zin zeer gewaardeerd.[20] De organisatie heeft hierbij het imago van betrouwbaar, onomstreden, klantvriendelijk en deskundig. Samenwerkingspartners geven aan dat de flexibiliteit, het proactief handelen en het kostenbewustzijn van het Kadaster aandachtspunten voor de toekomst zijn.

Een aandachtspunt in de relatie met andere uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid is, dat de positie van het Kadaster ten opzichte van uitvoeringsorganisaties die actief zijn op aanpalende werkterreinen op een aantal aandachtsgebieden onvoldoende helder is. Dit speelt vooral daar waar het gaat om de verdeling van (nieuw) budget en de toedeling van nieuwe (wettelijke) taken, bijvoorbeeld in het kader van PDOK en de Omgevingswet. Het Kadaster zou hierbij baat hebben bij een scherper profiel en een duidelijkere profilering, bijvoorbeeld ten opzichte van Rijkswaterstaat. Naast meer eigen inspanningen van het Kadaster om zich beter te 'verkopen', is hiervoor meer regie nodig van het ministerie van IenM. Het departement kan scherper sturen op de complementariteit tussen het Kadaster en uitvoeringsorganisaties en het Kadaster hierdoor meer in zijn kracht zetten.

4.3 Internationale samenwerking

Het Kadaster zet zich actief in om zijn kennis en ervaring op het gebied van landregistratie, landinrichting en geo-informatie in te zetten in landen die hier behoefte aan hebben. Dit doet de organisatie door middel van concreet advies en begeleiding op projectbasis, maar tevens door actieve bijdragen aan internationale bijeenkomsten, onderwijsprogramma's en publicaties. Ook zijn er de afgelopen jaren met grote regelmaat buitenlandse delegaties op werkbezoek geweest bij het Kadaster. Deze bezoeken onderschrijven het beeld dat de kennis en kunde van het Kadaster internationaal hoog staat aangeschreven.

In de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, is het Kadaster jaarlijks in circa 20 landen succesvol actief geweest met kleine en middelgrote projecten gefinancierd door internationale fondsen (EU, VN, Wereldbank) en de Nederlandse overheid (Buitenlandse

[20] Imago van het Kadaster, Motivaction, 2015.

Zaken, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). Daarnaast neemt het Kadaster deel aan diverse internationale (koepel)organisaties en samenwerkingen met andere nationale kadastrale- en karteringsinstituten, universiteiten en bedrijven. Met deze partijen heeft het Kadaster zich in Europa actief ingezet op het thema van publieke geo-informatie en landregistratie conform de INSPIRE-standaarden. Aanvullend is het Kadaster actief op het gebied van het faciliteren van grensoverschrijdende geo-informatie, bijvoorbeeld door te participeren in ELF (European Location Framework), en vastgoedtransacties, onder meer door deelname aan de door de Europese Commissie gesteunde projecten EULIS (European Union Land Information Service), CROBECO (Cross Border Electronic Conveyancing) en IMOLA (Interoperability Model for Land Registers). Een punt van aandacht in de Europese activiteiten van het Kadaster is de samenwerking met het ministerie van IenM. Een grotere beleidsmatige betrokkenheid maakt het mogelijk om de effectiviteit van de activiteiten van het Kadaster verder te verhogen.

Met de actieve rol in Europees verband is het Kadaster in staat om sturing te geven aan de ontwikkelingen die plaatsvinden en de Nederlandse belangen die hierbij spelen optimaal te behartigen. Daarnaast ondersteunen de internationale activiteiten het vooruitstrevende imago van ons land op het gebied van landregistratie en geo-informatie. Tot slot dragen deze activiteiten bij aan het ondernemerschap en het innovatief vermogen van het Kadaster en bieden medewerkers aanvullende ontwikkelingsperspectieven.

4.4 Deelconclusies

In de afgelopen periode is het Kadaster zich meer en meer gaan richten op het versterken van de verbinding met externe partners in het krachtenveld waarbinnen de organisatie opereert. De insteek is hierbij geweest om meer oog en oor te hebben voor de belangen en behoeften van deze partijen en actief te onderzoeken in hoeverre deze binnen de geldende (wettelijke) kaders ingevuld kunnen worden. Samenwerkingspartners herkennen de ontwikkeling die het Kadaster hierin doormaakt en waarderen de veranderingen die zij ervaren. Om deze externe gerichtheid te faciliteren, is in de structuur van de organisatie een aantal aanpassingen doorgevoerd. Alhoewel deze aanpassingen op papier duiden op stappen in de goede richting, dienen deze zich gezien de recente termijn van doorvoeren in de praktijk nog te bewijzen.

In de reguliere activiteiten en ontwikkelopgaven heeft het Kadaster te maken met een groot aantal samenwerkingsverbanden. Deze zijn ieder voor zich complex en leveren ook in hun onderlinge samenhang een complexiteit op. Het Kadaster weet zijn weg in deze dubbele complexiteit betrekkelijk goed te vinden. Tegelijk is wel sprake van veel bestuurlijke drukte en administratieve lasten, bijvoorbeeld voor het afleggen van verantwoording. Het Kadaster zou baat hebben bij een sterkere samenhang in het geheel aan samenwerkingsverbanden. Hierdoor zijn niet alleen doelmatigheidsvoordelen te realiseren, maar zijn ook operationele synergievoordelen te behalen. Om deze samenhang te bereiken, is een regisserende rol van het ministerie van IenM nodig.

De internationale activiteiten van het Kadaster dragen bij aan de rol van Nederland als gidsland binnen de domeinen van landregistratie en geo-informatie. De organisatie vervult in Europees verband een belangrijke sturende rol in de verdere ontwikkelingen van de beide domeinen. Deze vooruitstrevende en prominente rol stelt het Kadaster in staat om de Nederlandse belangen op een effectieve wijze te vertegenwoordigen. Door een sterkere beleidsmatige vertegenwoordiging vanuit het ministerie van IenM is deze effectiviteit nog verder op te voeren. Tot slot dragen de uiteenlopende internationale activiteiten bij aan het

ondernemerschap en het innovatief vermogen van het Kadaster en bieden deze voor medewerkers aantrekkelijke ontwikkelingsperspectieven.

5 Organisatiestructuur, werkprocessen en ICT

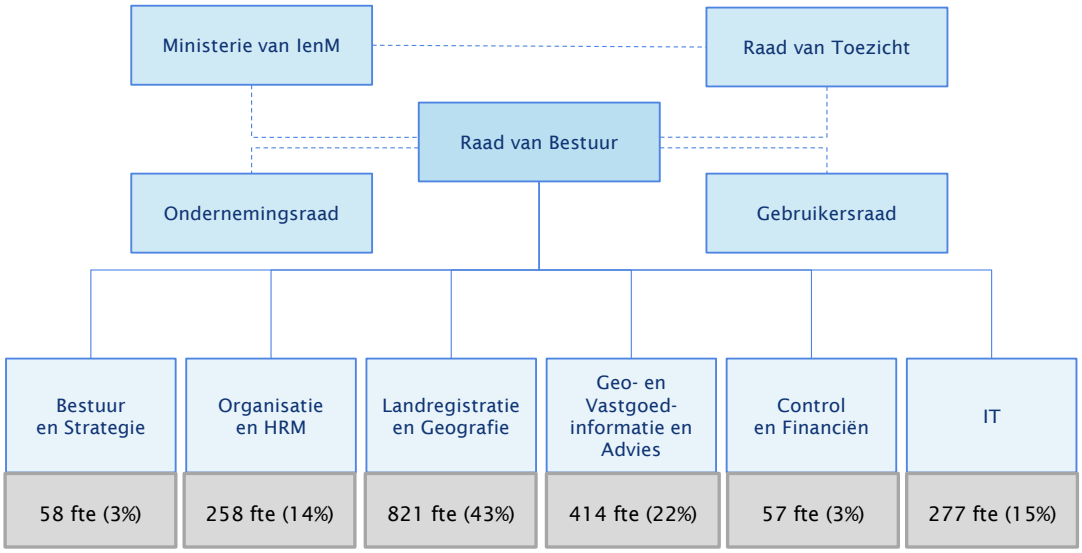
5.1 Organisatiestructuur

In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd in de organisatiestructuur van het Kadaster, waarvan de belangrijkste aanpassing betrekking had op de inrichting van de topstructuur.

5.1.1 Herziening topstructuur

Om de integraliteit en slagvaardigheid van het Kadaster te vergroten, is in 2013 een herziening van de topstructuur doorgevoerd. Over deze herziening is sinds 2010 gesproken. Binnen de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht en de ondernemingsraad en tussen het Kadaster en het ministerie bestonden uiteenlopende beelden over de gewenste toekomstige inrichting. In 2012 zijn de partijen een gedragen ontwerp voor de nieuwe topstructuur overeengekomen, die in 2013 uiteindelijk is geïmplementeerd.

De nieuwe structuur heeft geleid tot een afname van het aantal managementlagen, onder meer door de introductie van een Directieraad, die verantwoordelijk is voor de integrale aansturing van de organisatie. De eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het Kadaster ligt bij de tweehoofdige Raad van Bestuur. De leden van de RvB zijn naast deze rol ook directeur van een bedrijfsonderdeel; de voorzitter heeft directie Bestuur en Strategie onder zich, terwijl de tweede bestuurder verantwoordelijk is voor de directie Landregistratie en Geografie (LG).



Figuur 5.1. Organogram Kadaster met formatie per 31 december 2014 (Bron: HR-data Kadaster)

De directies Organisatie & HRM en IT vielen in de oorspronkelijke organisatiestructuur onder de directie Services. Sinds de herziening van de topstructuur zijn deze beide apart vertegenwoordigd in de Directieraad.

Het aantal (staf)directies in dit model is relatief groot, maar gegeven de uitdagingen waar het Kadaster voor staat naar de mening van AEF wel te verantwoorden. Deze uitdagingen zijn (onder andere): het vergroten van de samenhang in de aansturing van de organisatie,

stappen zetten in de doorontwikkeling van IT en het opvangen van de toenemende vergrijzing van de organisatie.

Op termijn dient opnieuw te worden bepaald of de huidige topstructuur nog steeds de meest geëigende is. Concrete aandachtspunten hierbij zijn de relatief grote span of control van de lijndirecties en de verhouding tussen het aantal lijn- en stafdirecties.

De herziening van de topstructuur is te recent doorgevoerd om te bepalen of deze heeft geleid tot een meer samenhangende en slagvaardige aansturing van de organisatie. Momenteel wordt een interne evaluatie uitgevoerd om hier een eerste beeld van te krijgen. Omdat de resultaten hiervan nog niet beschikbaar waren, zijn deze in het voorliggende evaluatieonderzoek niet meegenomen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter wel dat de leden van de Raad van Bestuur en de Directieraad ervaren dat de nieuwe topstructuur positieve effecten heeft op de sturing binnen het Kadaster. Over en weer is men beter op de hoogte van wat er binnen de organisatie speelt en bij het nemen van besluiten is meer sprake van integrale afwegingen. Uit onderzoek onder medewerkers blijkt dat deze nog minder positieve effecten zien in de sturing vanuit de Raad van Bestuur en de Directieraad.[21]

5.1.2 Overige organisatieveranderingen

Naast de herziening van de topstructuur is er in de evaluatieperiode een aantal aanvullende veranderingen in de organisatie doorgevoerd.

Vergroten klantgerichtheid

Om de klantgerichtheid van de organisatie te vergroten, is de organisatiestructuur zodanig aangepast dat deze beter aansluit op de externe omgeving. In dit kader is onder meer de functie van productmanager ingevoerd. In relatie tot de reeds bestaande functie van accountmanager is een klantgerichte taakverdeling ontstaan:

- de accountmanager onderhoudt primair de contacten met specifieke groepen van afnemers dan wel samenwerkingspartners
- de productmanager zorgt ervoor dat de producten en diensten die het Kadaster levert, voldoen aan de wensen van de klant, de geldende wettelijke en de interne normen, en ook op tijd en tegen de juiste prijs worden geleverd.[22]

Afnemers en samenwerkingspartners zijn positief over het opereren van de account- en productmanagers. Zij hebben het gevoel dat er serieus naar hen geluisterd wordt en ervaren ook de voordelen van een vast aanspreekpunt. De rolverdeling en onderlinge samenwerking tussen de beide functies en de rest van de organisatie dienen zich intern nog wel verder te ontwikkelen.

Aanvullend heeft de Raad van Bestuur in 2011 een besluit voorgenomen om te komen tot een doelmatiger Klantcontactcenter (KCC) en tegelijkertijd het aantal locaties van het KCC terug te brengen. In de nieuwe opzet van het KCC leggen de medewerkers zich toe op een afgebakend inhoudelijk domein, zodat een klant beter en sneller kan worden geholpen.

[21] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

[22] Bedrijfsinrichting Kadaster, 2014.

Vanaf 2018 concentreren de werkzaamheden zich in de vestiging Zwolle in plaats van de zes KCC-locaties waar nu nog sprake van is.

Introductie CIO-office en Kadaster Enterprise Architectuur
In 2014 heeft de directie IT een CIO-office ingericht en daarnaast een nieuwe Kadaster Enterprise Architectuur (KEA 2.0) ontwikkeld. Deze nieuwe architectuur is een verzameling van uitgangspunten en richtlijnen voor de gewenste inrichting van het Kadaster. Beide ontwikkelingen dienen bij te dragen aan het stroomlijnen van ontwikkelingen in de informatievoorziening. De CIO-office richt zich specifiek op het managen van het portfolio aan projecten en programma's die uitgevoerd worden. Dit moet leiden tot meer uniformiteit in de aansturing hiervan. Ook het vergroten van de onderlinge samenhang is een belangrijk doel.

De beide initiatieven zijn zo recent genomen, dat de uiteindelijke effecten hiervan nog niet goed te beoordelen zijn. Het beeld uit de evaluatie is wel dat de initiatieven een belangrijke bijdrage leveren om de IT beter op de primaire werkprocessen van het Kadaster te laten aansluiten, zodat deze werkprocessen beter ondersteund worden. Dit wordt als positief ervaren.

Daarnaast is er met de beide initiatieven een aantal randvoorwaarden ingevuld die het mogelijk maken om de organisatie meer in samenhang aan te sturen. De focus hierbij ligt vooralsnog sterk op de IT en de daaraan gerelateerde ontwikkelingen. De invulling van de beide initiatieven biedt echter volop mogelijkheden om de scope te verbreden naar de organisatie als geheel en hierdoor meer sturing te geven aan het geheel van verbeteringen en vernieuwingen dat in de organisatie plaatsvindt. De Directieraad heeft aangegeven deze mogelijkheden in te zien en het verder verbeteren van het portfoliomanagement op de agenda te hebben staan.

Outsourcen ICT
Een laatste ingrijpende aanpassing in de organisatie is de outsourcing van een aantal ICT-activiteiten, te weten het werkplekbeheer, de kantoorautomatisering en het rekencentrum. Op deze ontwikkeling gaan we in paragraaf 5.3.3 nader in.

5.1.3 Managen van organisatieveranderingen

De genoemde aanpassingen in de organisatiestructuur van het Kadaster gingen als gevolg van complexe besluitvormingstrajecten alle gepaard met lange doorlooptijden. De gevolgde aanpak, lijkt te passen bij de cultuur van het Kadaster: gedegen en doordacht, met ruime aandacht voor de belangen van medewerkers.

De besluitvormingstrajecten hebben echter ook veel energie gevergd, vooral door de sterk inhoudelijke en minder procesmatige insteek van de veranderingstrajecten en in vervolg hierop de te beperkte aandacht voor het betrekken van de omgeving en het managen van verwachtingen. AEF concludeert uit de evaluatie dat meer aandacht voor het managen van interne transities kan helpen om de effectiviteit en ook de efficiëntie daarvan te verhogen.

5.2 Werkprocessen

In de afgelopen vijf jaar heeft het Kadaster veel aandacht besteed aan het verder verbeteren van de primaire werkprocessen. Ten eerste is gewerkt aan het verbeteren van het beheer en de kwaliteitsborging van deze werkprocessen. Ten tweede is gestreefd naar het verhogen van de doelmatigheid van de uitvoering.

5.2.1 Sturing op beheer en kwaliteitsborging

De primaire werkprocessen worden binnen het Kadaster actief beheerd. Van vrijwel alle werkprocessen zijn actuele beschrijvingen beschikbaar. Per proces is sprake van een proceseigenaar, die verantwoordelijk is voor het beheer van het betreffende proces. De uitvoering van de werkprocessen wordt continu gemonitord en indien nodig aangepast. Het Kadaster werkt met een set van prestatie-indicatoren op basis waarvan jaarlijks over de uitvoering van de werkprocessen wordt gerapporteerd. Deze indicatoren zijn opgenomen in het Kwaliteitshandvest.

Ook het borgen van de kwaliteit van de primaire werkprocessen heeft de afgelopen periode veel aandacht gekregen. Hiervoor gebruikt het Kadaster een eigen systeem voor kwaliteitsmanagement. De kern van dit systeem wordt gevormd door het continu monitoren en verbeteren van processen, producten en registraties. Het kwaliteitsmanagementsysteem wordt eens in de drie jaar extern getoetst. In de tussenliggende jaren worden planmatig interne kwaliteitsaudits uitgevoerd om het kwaliteitsmanagement tegen het licht te houden. Aanvullend zijn er per directie coördinatoren kwaliteitszorg aanwezig en is de functie van kwaliteitsfunctionaris centraal belegd.

Voor zijn reguliere bedrijfsprocessen is het Kadaster *in control*. Binnen de organisatie is de sturing op en de beheersing van deze processen op orde. De directie en het management hebben voldoende ‘grip’ op de activiteiten die binnen de organisatie worden uitgevoerd. Het accent ligt hierbij op de prestaties en kwaliteit van de werkprocessen, vooral binnen het domein van de rechtszekerheid.

Een aandachtspunt voor de toekomst is nog wel het *gebruik* van de beschikbare beheers-structuren. Uit de evaluatie blijkt dat de KEA 2.0 nog niet compleet geïmplementeerd is en niet alle medewerkers even bekend zijn met de leidende principes van de nieuwe manier van werken. Ook vanuit dit perspectief is behoefte aan meer aandacht voor het managen van interne transities.

5.2.2 Sturing op efficiëntie

In de afgelopen jaren zijn stappen gemaakt in het verbeteren van de efficiëntie binnen de primaire processen. Zo is in 2012 het productieproces met behulp van een LEAN-aanpak tegen het licht gehouden door overbodige processtappen te schrappen en de overgebleven stappen beter op elkaar af te stemmen. Door het gebruik van deze aanpak is het onder meer gelukt om de actualiteit van de topografische kaarten (TOP10NL) te verhogen. De aantoonbare verbeteringen in de werkprocessen hebben wel geleid tot een daling van de directe kosten die met deze processen samenhangen, maar niet tot een vergelijkbare daling van de totale kosten van het Kadaster. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de kosten die samenhangen met de boventalligen in de organisatie.

5.2.3 Sturing op innovatie

Het Kadaster heeft in de afgelopen jaren een groot aantal verbeteringen en vernieuwingen doorgevoerd in de dienstverlening en de achterliggende werkprocessen. Door de beperkte afhankelijkheid van externe partners waren deze initiatieven binnen het domein van de geo-informatie gemakkelijker te realiseren dan binnen het domein van de rechtszekerheid. In dit domein onderhoudt het Kadaster van oudsher nauwe samenwerkingsrelaties met andere partijen, waaronder het notariaat.

De innovaties van het Kadaster worden door afnemers over het algemeen (zeer) positief gewaardeerd. Het beeld hierbij is dat een deel van deze innovaties, zoals de automatische generalisatie van kaarten en de introductie van 3D, zeer hoogwaardig zijn. Het gaat om gedegen en robuuste oplossingen, die soms blijk geven van een koploperspositie in termen van kennis en vernuft.

Tegenover dit positieve beeld staat een belangrijk aandachtspunt in de wijze waarop nieuwe werkwijzen en technische voorzieningen worden geïmplementeerd in de ketens waarin het Kadaster actief is. De aandacht lijkt meer uit te gaan naar de ontwikkeling van technisch hoogwaardige producten en diensten; dit is een van de oorzaken voor het feit dat nogal wat implementatietrajecten een lange doorlooptijd kennen en veel energie vergen. De beperkte aandacht voor transitiemanagement maakt dat de opbrengsten van dergelijke ontwikkelingen lang op zich laten wachten, terwijl de kosten al gemaakt zijn. Een voorbeeld van dit knelpunt is de realisatie van BRK Levering. De realisatie van deze voorziening is in de afgelopen periode meerdere keren met een jaar uitgesteld, waardoor gebruikers lange tijd in onzekerheid verkeerde en geen voorbereidingen troffen om de voorziening te gaan gebruiken.

Het Kadaster kan daar waar het gaat om het implementeren van innovaties sterker sturen op de *time to market* van nieuwe voorzieningen en meer aandacht besteden aan het managen van de verwachtingen van samenwerkingspartners. Hierbij kan ook intensiever worden samengewerkt met het ministerie van IenM. Dit maakt het mogelijk om slimmer gebruik te maken van het instrumentarium dat het departement beschikbaar heeft om relevante partijen mee te laten werken.

5.3 ICT

Om de primaire werkprocessen adequaat uit te kunnen voeren, is het van cruciaal belang dat de ICT op orde is. Hieraan is de afgelopen jaren op meerdere fronten hard gewerkt. Er zijn inspanningen verricht om in te spelen op de kansen die voortvloeien uit nieuwe ontwikkelingen, en er is gewerkt aan het op peil houden van het functioneren van de bestaande systemen, die een levensader voor het Kadaster zijn. Daarnaast is ook gewerkt aan het verhogen van de doelmatigheid via synergievoordelen.

In de praktijk is het voor het Kadaster een uitdaging om de bovenstaande doelen met elkaar te verbinden en vanuit deze verbinding samenhangende en behapbare keuzes te maken. Aan de systemen worden immers hoge eisen gesteld in termen van beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Bovendien staan de systemen niet op zichzelf, maar maken deze deel uit van complexe ketens met de externe leveranciers en de afnemers van data. Dat maakt dat de vernieuwing stapsgewijs (niet alles tegelijk) en in afstemming met veel partijen dient plaats te vinden. Iedere afhankelijkheid kan op zichzelf leiden tot vertraging. Het managen van de juiste verwachtingen is hierbij een belangrijk onderdeel.

AEF constateert dat de directie IT een cruciaal en tegelijk kwetsbaar onderdeel van de organisatie is. De veranderingen die doorgevoerd worden en de aanpak die hierbij gehanteerd wordt, doen een zwaar beroep op de capaciteiten van de medewerkers en vooral van de projectleiders. Dit is een attentiepunt voor de toekomst.

5.3.1 Verbetering en vernieuwing applicaties

Zoals beschreven is het takenpakket van het Kadaster vanaf 2006 aanzienlijk uitgebreid. Deze uitbreidingen hebben geleid tot de toevoeging van een groot aantal applicaties. Deze

applicaties verschillen vanuit hun oorsprong sterk van elkaar, waardoor de complexiteit van de beheeropgave van het Kadaster op het gebied van ICT aanzienlijk is toegenomen. Gezien de hoge klanttevredenheid en het beperkte aantal storingen (exclusief de storingen voortvloeiend uit de outsourcing, zie vervolg), heeft het Kadaster laten zien de toevoeging van nieuwe applicaties op een adequate manier te kunnen absorberen. Uit interne toetsen op marktconformiteit ten aanzien van beheer en onderhoud[23] blijkt ook dat alle ICT-diensten van het Kadaster, die moeten voldoen aan het hoogste beschikbaarheidsniveau, marktconform worden beheerd.[24]

Naast de toevoeging van applicaties is er op het gebied van ICT binnen zowel het domein van rechtszekerheid als het domein van geo-informatie een groot aantal verbeteringen en vernieuwingen doorgevoerd.

Domein van rechtszekerheid

De belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van rechtszekerheid zijn:

- **Voorlopige Kadastrale Grenzen (VKG)** – Eind 2010 heeft het Kadaster in meerdere stappen perceelvorming met voorlopige kadastrale grenzen geïntroduceerd. Deze wijze van perceelvorming is te gebruiken voor de situaties waarin perceelgrenzen nog niet definitief vastgesteld kunnen worden. Het Kadaster heeft hiervoor software beschikbaar gesteld, welke bijvoorbeeld gebruikt wordt door het notariaat, ingenieursbureaus (particuliere landmeters) en professionele grondeigenaren (Splits), waarmee zij nieuwe percelen kunnen vormen. De aldus gevormde kadastrale grenzen worden daarna door het Kadaster geverifieerd. In 2014 is de verwerkingssoftware vernieuwd, waardoor de verwerking van de splitsingen van percelen in overwegende mate geautomatiseerd verloopt. Deze mogelijkheid heeft een substantiële groei veroorzaakt in het aantal perceelsplitsingen op basis van voorlopige grenzen. Dit zal verder worden gestimuleerd door het feit dat per 1 januari 2015 in de BRK nog uitsluitend gehele percelen worden opgenomen.[25]
- **Ketenintegratie Inschrijving Kadaster (KIK)** – Samen met het notariaat, hypotheek-verstrekkers en softwareleveranciers zijn afspraken gemaakt om te komen tot verdere procesintegratie. Het project Ketenintegratie Inschrijving Kadaster (KIK) heeft het vanaf 2010 mogelijk gemaakt om wijzigingen in de kadastrale registratie efficiënter, accurater en sneller te laten verlopen door akten geautomatiseerd te verwerken. Het systeem werkt naar behoren, maar wordt tot op heden slechts voor een minderheid van de inschrijvingen van akten (28%) gebruikt.
- **BRK-Levering** – De afgelopen jaren is gewerkt aan het beschikbaar komen van BRK-Levering. Dit systeem is een vervanger van BRK Massale Output, een systeem om mutaties in de kadastrale registratie periodiek door te geven aan afnemers die hier een kopie van bijhouden. BRK Levering biedt een hogere actualiteit en bundelt de informatie uit verschillende registraties (BRK, BRP, NHR, BAG). De verbeterde koppelbaarheid maakt ook dat BRK Levering beter aansluit bij het stelsel van basisregistraties. De introductie van BRK Levering is meermalen uitgesteld en vindt nu plaats. Voor het einde van het jaar dient deze introductie te zijn afgerond, waarna het oude systeem wordt uitgefaseerd.

[23] De meest recente inzicht dateren uit 2012.

[24] Jaarverslag 2012, Kadaster, 2013.

[25] Wel bestaat bij een akte die betrekking heeft op een of meer gedeelten van kadastrale percelen nog de mogelijkheid om een situatieschets toe te voegen, welke in de BRK resulteert in een administratieve grens.

Domein van geo-informatie

Ook binnen het domein van de geo-informatie zijn op het gebied van ICT betekenisvolle verbeteringen en vernieuwingen doorgevoerd. De belangrijkste ontwikkelingen hierin zijn de volgende:

- **Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK)** – In 2011 is PDOK officieel open gegaan en konden overheden aansluiten en gebruik maken van de tientallen datasets die bij de PDOK-voorziening zijn ondergebracht. In de periode van de evaluatie is dit aantal datasets steeds verder uitgebreid. Sinds 2012 is informatie uit de BRT en een deel van de BAG kosteloos via PDOK in te zien en te gebruiken voor andere toepassingen. Per 1 januari 2013 heeft het Kadaster ook het beheer van PDOK op zich genomen.
- **Automatische Generalisatie (Autogen)** – In 2011 en 2012 zijn succesvolle pilots afgerond met het automatisch generaliseren van kleinschalige kaarten vanuit grootschalige met behulp van bestaande software. Vanaf 2013 worden de 1:50.000 en de 1:100.000 topografische kaarten (TOP50NL en TOP100NL) via Autogen vervaardigd vanuit het 1:10.000 bronbestand (TOP10NL). Dit heeft er voor gezorgd dat deze kaart actueler en minder arbeidsintensief kan worden gerealiseerd. Met Autogen was het Kadaster wereldwijd een van de eerste organisaties die de 100% automatische productie van topografische kaarten succesvol realiseerde. Dit heeft internationaal veel belangstelling getrokken.
- **TOP10NL 3D** – Gedurende 2013 zijn de eerste mogelijkheden onderzocht om de BRT te verrijken met hoogte-informatie uit het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN) en zo te komen tot een completer beeld van de terreinsituatie. Eind 2014 is het gelukt om de TOP10NL 3D als product te lanceren, waarbij 95% van het Nederlandse grondgebied is gedekt.

5.3.2 Vernieuwing kadastrale registratie

Aparte aandacht verdienen de inspanningen die verricht zijn om de systemen die gebruikt worden voor de kadastrale registratie te vervangen. In 2010 is voor deze vervanging het project Vernieuwing Objecten en Rechtenregistratie (VOER) opgestart. Dit project had tot doel om de systemen voor de verwerking van akten en geometrische gegevens (AKR / HYP / OVB / LKI) te vervangen. Deze systemen zijn aan het einde van hun levensduur. Ze functioneren weliswaar stabiel, maar zijn beperkt aanpasbaar voor benodigde wijzigingen. Daarnaast vloeit de specialistische beheerkennis steeds meer weg uit de organisatie.

Het project is in 2014 gestopt. De toegepaste techniek bleek slechts geschikt om een deel van de werkprocessen betrouwbaar te ondersteunen. Daarnaast bleek de continuïteit van de leverancier onvoldoende gewaarborgd. Van de resultaten van de pilot was een gedeelte ter waarde van € 13,8 miljoen niet meer bruikbaar.

Naar aanleiding van het stopzetten van VOER is besloten tot de uitvoering van een audit door een derde partij.[26] Uit deze audit kwamen enkele verbetervoorstellen naar voren die het Kadaster integraal heeft overgenomen. Enkele daarvan zijn inmiddels geïmplementeerd, waaronder een aantal verbeteringen op het gebied van governance, verantwoording en projectmanagement.

[26] Audit programma VOER, KPMG, 2014.

Op dit moment wordt een business case opgesteld voor een nieuwe aanpak van de vervanging van de systemen voor de kadastrale registratie. Het Kadaster probeert hierin de lessen die uit VOER zijn getrokken zoveel mogelijk te verwerken.

5.3.3 Outsourcing ICT-diensten

Per 1 januari 2014 is het Kadaster gestart met de overdracht van de activiteiten op het gebied van kantoorautomatiseringen en werkplekbeheer aan een externe dienstverlener. Dit geldt ook voor het rekencentrum. Vanaf het genoemde moment zijn de infrastructuur en applicaties gefaseerd naar deze dienstverlener overgezet. Dit traject wordt binnenkort afgerond.

De doelstelling van de outsourcing was vierledig: het borgen van de continuïteit en het vergroten van de kostenflexibiliteit, slagkracht en innovatiekracht. De continuïteit is door middel van service levels en de schaalgrootte van de externe dienstverlener nu voldoende geborgd. Hierdoor is de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie enigszins afgenomen.

Met de outsourcing is daarnaast ook een stap gezet om de kostenflexibiliteit van de ICT-organisatie te vergroten. Het contract met de dienstverlener biedt de mogelijkheid om de dienstverlening op- c.q. af te schalen met de ontwikkeling van het werkelijk gebruik. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opslagcapaciteit die het Kadaster benut. Het verlagen van de kosten van de ICT-diensten was geen specifiek doel van de outsourcing.

Of de doelstellingen van slagkracht en innovatiekracht in samenwerking met de externe dienstverlener bereikt zullen worden, is vooralsnog niet te bepalen. De effecten van de outsourcing zijn pas op de langere termijn inzichtelijk. Het effect voor de korte termijn is vooralsnog dat het aantal storingen in de IT-dienstverlening is toegenomen. Dit aantal neemt nu langzaam weer af, maar is nog niet gedaald tot het oorspronkelijke niveau. Daarnaast heeft slechts een beperkt aantal medewerkers de overstap naar de externe dienstverlener gemaakt, waardoor het Kadaster nu te maken heeft met een relatief grote groep aan herplaatsingskandidaten.

Het uitbesteden van het werkplekbeheer en de kantoorautomatisering is naar mening van AEF een begrijpelijke keuze die meer uitvoeringsorganisaties maken. Ook voor het rekencentrum is deze keuze goed te onderbouwen, al doet zich hier wel een risico voor. De kans bestaat dat het Kadaster voor wat betreft kennis(ontwikkeling) te sterk afhankelijk wordt van de externe dienstverlener. Deze kennis speelt een belangrijke rol in de doorontwikkeling van de primaire werkprocessen. Mede in het licht van de conclusies van de Commissie Elias is het van belang dat deze kennis ook binnen het Kadaster op peil blijft en dat het Kadaster regie blijft voeren over de genoemde doorontwikkeling.[27] Het Kadaster geeft aan zich hiervan bewust te zijn en verschillende acties te hebben ondernomen om het beschreven risico te beperken.

[27] Parlementair onderzoek naar ICT projecten bij de overheid, Commissie Elias, 2015.

5.3.4 Streven naar synergie tussen basisregistraties en landelijke voorzieningen

Zoals beschreven is er op het vlak van ICT in de afgelopen jaren een groot aantal vernieuwingen doorgevoerd. Deze getuigen van een innovatieve, vooruitstrevende attitude. Tegelijk is het beeld dat dat de vernieuwingen sterk gericht zijn op de doorontwikkeling van de individuele systemen die voor de basisregistraties en landelijke voorzieningen gebruikt worden. De vernieuwingen zijn minder gericht geweest op het vergroten van de samenhang tussen deze basisregistraties en landelijke voorzieningen.

Het denken in termen van synergie bevindt zich nog in een pril stadium, al is in de afgelopen jaren wel een aantal onderzoeken uitgevoerd om de mogelijkheden van synergie inzichtelijk te maken. In een recente interne haalbaarheidsstudie naar generieke landelijke voorzieningen geeft het Kadaster onder meer aan dat de landelijke voorzieningen zijn ingericht als een verzameling klantgerichte kolommen, waarbij nog onvoldoende structurele aandacht is voor integratie en standaardisatie van bedrijfsfuncties, hergebruik van componenten en kennisuitwisseling tussen teams.[28] Hierbij wordt ook aangegeven dat door het realiseren van synergie de nodige winst te behalen is. De ontwikkeling van het digitale stelsel voor de Omgevingswet is een belangrijke aanleiding om hier verder mee aan de slag te gaan.

Dit beeld wordt in de gesprekken voor deze evaluatie onderschreven. In combinatie met de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet verdient het bereiken van synergie tussen de verschillende kolommen in de komende jaren de hoogste prioriteit.

5.3.5 Sturing ICT

Sinds de vorige evaluatie is het Kadaster aan de slag gegaan met het herijken van de sturing op de ICT-ontwikkelingen. Vanaf 2014 vervult de CIO-office hier een belangrijke rol. Dit orgaan moet bijdragen aan een verbetering van de aansturing van de individuele projecten en de samenhangende portfolio aan projecten. Daarnaast draagt de CIO-office bij aan de sturing van innovaties door met de directies LG en GVA samen te werken met een ‘innovatiefunnel’, die de status van projecten organisatiebreed inzichtelijk maakt.

De CIO-office beoordeelt de business cases die met nieuwe initiatieven gepaard gaan. Ook zijn de eisen aan het projectmanagement aangescherpt en wordt over de voortgang van omvangrijke, complexe projecten maandelijks aan de Directieraad gerapporteerd. Tot slot is overgegaan naar *scrum* als systeemontwikkelingsmethode, waardoor de lijnorganisatie sterker betrokken is bij nieuwe ontwikkelingen en er tussentijds meer mogelijkheden zijn om bij te sturen.

Door de genomen maatregelen wordt getracht de risico’s die verbonden zijn aan de uitvoering van grote projecten beter te beheersen. Omdat een belangrijk deel van de maatregelen pas recent is doorgevoerd, zijn de effecten nog niet inzichtelijk. Het beeld uit de evaluatie is dat met de genomen maatregelen ten minste een structuur ontwikkeld is, die het mogelijk maakt om de ontwikkelingen op het vlak van ICT beter te regisseren.

[28] Eindrapport Haalbaarheid Generieke Landelijke Voorzieningen, Kadaster, 2015.

5.4 Deelconclusies

De ontwikkelingen binnen het Kadaster zijn er de afgelopen jaren op gericht geweest om een aantal vervolgstappen te maken in de richting van een landelijk eenduidig opererende organisatie. Daarnaast is, mede ingegeven door de marktomstandigheden, gewerkt aan het verder stroomlijnen van de organisatie. Tot slot is gestart met het vergroten van de interne samenhang in de activiteiten.

AEF waardeert de organisatieontwikkeling van het Kadaster als positief. Het beeld is dat het Kadaster veel inspanningen pleegt om de interne organisatie continu af te stemmen op de ontwikkelingen in de externe omgeving.

De aanpak die hierbij gevolgd wordt kenmerkt zich door doordachte en weloverwogen veranderingen en veel aandacht voor de belangen van de medewerkers. Dit heeft de afgelopen periode in meerdere situaties geleid tot relatief lange en daardoor trage besluitvormingstrajecten, waardoor het tempo waarmee de veranderingen zijn doorgevoerd laag lag. Deze veranderingen kostten hierdoor veel aandacht van het management en energie van de organisatie.

Dit neemt niet weg dat er in de organisatie waardevolle aanpassingen hebben plaats-gevonden, vooral gericht op het vergroten van de klantgerichtheid en het versterken van de interne samenhang. De effecten van de organisatieaanpassingen op het functioneren van het Kadaster zijn nog maar beperkt inzichtelijk, omdat deze in veel gevallen van recente datum zijn. Een van de belangrijkste aanpassingen is de herijking van de topstructuur die recent is doorgevoerd. Het eerste, voorlopige, beeld is dat deze leidt tot meer samenhang in de besluitvorming en een meer integrale aansturing.

De interne werkprocessen zijn voldoende *in control*. Het proces- en kwaliteitsmanagement binnen de organisatie is helder belegd en goed op orde. Voor de sturing op nieuwe ontwikkelingen is meer aandacht nodig. Het Kadaster heeft in de afgelopen jaren een groot aantal innovatieve en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen geïntroduceerd, waarbij de aandacht hierbij sterk uitging naar de inhoud en de techniek van deze innovaties en minder naar de transitie die – samen met ketenpartners – doorlopen moet worden om de voorzieningen ook daadwerkelijk te gaan gebruiken. Deze transities zijn door aanpassingen in de werkwijze van de partners in de keten nogal veeleisend en vereisen meer aandacht.

Daarnaast geldt dat veel projecten en programma's in de afgelopen periode de neiging hebben gehad om, gezien de kwaliteit die nagestreefd werd, (sterk) te vertragen ten opzichte van de oorspronkelijke planning, waarmee de *control* voor de meer complexe projecten te wensen over liet. Hier kan het Kadaster beter op sturen. Door een aantal organisatorische aanpassingen zijn de randvoorwaarden gecreëerd om de sturing op de vernieuwingen te verbeteren. De effectiviteit hiervan dient zich in de praktijk nog te bewijzen. Deze effectiviteit wordt vooral bepaald door houding en gedrag van medewerkers en de sturing daarop door het management. Deze aspecten verdienen de komende periode nog de nodige aandacht.

Op het gebied van ICT heeft het Kadaster een groot aantal stappen voorwaarts gezet. Hierbij gaat het niet alleen om het verbeteren of vernieuwen van de individuele applicaties, maar ook het in gang zetten van een integrale doorontwikkeling van de ICT-infrastructuur. Voor dit laatste punt ligt er nu een stevige basis, die het vertrekpunt kan vormen voor de activiteiten in de komende jaren.

Een ingrijpende verandering die gedurende de evaluatieperiode binnen het Kadaster is doorgevoerd, is de outsourcing van het werkplekbeheer, de kantoorautomatisering en het datacenter. De effecten hiervan op de slagkracht en innovatiekracht van de organisatie dienen zich nog te bewijzen.

De grootste kwetsbaarheid van het Kadaster op het vlak van ICT doet zich voor binnen het domein van de rechtszekerheid. Binnen dit domein wordt gewerkt met stabiele, maar sterk verouderde systemen. De vernieuwing hiervan is absoluut noodzakelijk, omdat de huidige systemen de verdere ontwikkeling van de registratie belemmeren. Het Kadaster is zich hiervan bewust en heeft hier een van de prioriteiten voor de komende periode van gemaakt.

Op het gebied van ICT heeft het Kadaster de afgelopen een groot aantal verbeteringen en vernieuwingen in gang gezet. Het heeft hierbij ontbroken aan een heldere focus, waardoor er parallel is gewerkt aan een groot aantal betrekkelijk *stand alone* programma's en projecten. Het ontbrak hierbij aan een integraal overzicht en een samenhangende sturing. Dit is door het Kadaster onderkend, hetgeen heeft geleid tot een aantal verbeteringen, waaronder de introductie van een CIO-office. Mede door deze introductie zijn ook belangrijke stappen gezet om de afstand tussen de primaire werkprocessen en de ICT-organisatie te verkleinen en in nieuwe ontwikkelingen gezamenlijk op te trekken.

6 Bedrijfsvoering en financiën

6.1 Bedrijfsmatige sturing

De sturing binnen het Kadaster zich van oudsher vooral op de productieprocessen en (door)ontwikkeling van de individuele voorzieningen die benodigd zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken, en minder op de samenhang tussen de activiteiten. Met de herziening van de topstructuur en de introductie van de CIO-office, is de sturing op de meest omvangrijke en complexe programma's en projecten op een hoger niveau in de organisatie ingebed en zijn er meer mogelijkheden om het projectportfolio op een integrale manier aan te sturen.

Hiermee is een samenhangend vertrekpunt gecreëerd voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsprocessen en de daaraan gelieerde ICT-voorzieningen. De effectiviteit hiervan is gezien het prille karakter nog niet in beeld. Wel is zichtbaar dat betekenisvolle stappen zijn gezet om te komen tot een structuur die het sturen op samenhang en synergie mogelijk maakt. Het gebruik van deze structuur moet gaan zorgen voor concrete resultaten, die de komende periode bereikt dienen te gaan worden.

In de sturing op veranderingen binnen de organisatie is het van belang om aandacht te hebben voor de *span of control*. Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat er binnen het Kadaster sprake is van een relatief omvangrijke portefeuille aan programma's en projecten gericht op het realiseren van verbeteringen en vernieuwingen. Het gaat hier om elk voor zich waardevolle initiatieven. De optelsom van deze initiatieven levert echter een zodanig omvangrijke werklast op, dat de vraag is of de interne organisatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin voldoende capaciteit en daarnaast ook absorptievermogen heeft om alle veranderingen aan te kunnen, vooral ook in relatie tot de uitvoering van de reguliere werkprocessen. De relevantie van deze vraag wordt bevestigd door de recente ervaringen met het uitvoeren van een aantal grote projecten. Een voor een hebben deze meer energie en tijd gevergd dan vooraf verwacht en daarmee een zwaar beslag gelegd op de capaciteit van de organisatie.

Vanuit deze optiek is in de sturing van het Kadaster behoefte aan meer focus. Hiervoor is het nodig om scherpe keuzes te maken en deze consequent door te voeren. Voor deze keuzes is behoefte aan de professionalisering van het portfoliomanagement op basis van een strategisch afwegingskader. Dit afwegingskader is niet aangetroffen. De Raad van Bestuur werkt momenteel wel aan de herijking van de brede strategie van het Kadaster.

6.2 Financiële sturing

6.2.1 Sturingsmodel

De financiële sturing binnen het Kadaster vindt plaats via de lijnstructuur, waarbij een directie budgetverantwoordelijk is. Dit geldt zowel voor de lijn- als voor de stafdirecties. Hiermee is de sturing degelijk en transparant, maar tegelijk ook vrij traditioneel ingericht. Afwijkend van dit beeld is het mechanisme van flexibele budgettering in de primaire productie. Dit houdt in dat het budget van de productieteams meebeweegt met het werkaanbod.

Het Kadaster werkt met een kostenallocatiemodel. De toerekening vindt plaats naar strategische eenheden waarin de activiteiten zijn ingedeeld. AEF constateert dat de toerekening alleen een rol speelt in de externe verantwoording en niet in de interne sturing.

Het kostenallocatiemodel wordt momenteel in het financieel systeem geïntegreerd, waaruit de ambitie spreekt dat het voor de interne sturing belangrijker zal worden. Vooralsnog wordt het echter alleen ingezet om de activiteiten op het niveau van strategische eenheden te verantwoorden.

6.2.2 Sturing op bedrijfsopbrengsten

Voor zijn bedrijfsopbrengsten is het Kadaster in belangrijke mate afhankelijk van het domein van de rechtszekerheid. Binnen dit domein wordt circa 80% van de totale bedrijfsopbrengsten gegenereerd (zie tabel). Met deze afhankelijkheid is het Kadaster voor wat betreft zijn inkomsten sterk conjunctuurgevoelig.

Activiteiten	Bedrijfsopbrengsten 2014	Aandeel
Rechtszekerheid	215,3	80%
Landinrichting en gebiedsontwikkeling	8,2	3%
Topografie	18,3	7%
Kabels en leidingen	12,1	4%
Nevenactiviteiten	3,7	1%
Subtotaal opbrengsten reguliere bedrijfsvoering	**257,6**	**96%**
Overige opbrengsten	12,0	4%
Totaal opbrengsten	**269,6**	**100%**

Tabel 6.1. Overzicht bedrijfsopbrengsten per strategische eenheid, in € miljoen (Bron: Jaarrekening 2014)

Tot en met het verslagjaar 2012 zijn de beschreven clusters van activiteiten beschouwd als strategische eenheden, waarop het streven naar kostendekkendheid van toepassing was. De jaarverslagen lieten een positief resultaat zien voor de eenheid rechtszekerheid (oftewel de vastgoedinformatie) en een negatief resultaat voor de andere eenheden.

Met ingang van 2013 is besloten tot een nieuwe indeling van de wettelijke taken en daarmee de strategische eenheden. Deze nieuwe indeling is mede gebaseerd op de aard van de financiering. Ook deze uitsplitsing illustreert de afhankelijkheid van het Kadaster van de tariefgefinancierde activiteiten ten opzichte van budgetfinanciering en overige opbrengsten (zie tabel). Deze activiteiten leveren een meer dan evenredige bijdrage aan de dekking van de totale kosten van het Kadaster. De overige activiteiten, waaronder ook de niet-wettelijke taken, zijn in de huidige situatie verlieslatend. Binnen de niet-wettelijke taken komen de activiteiten voor de GBKN de komende periode te vervallen als gevolg van de ingebruikname van de BGT. Er resteren dan alleen de activiteiten in het kader van de internationale consultancy.

Strategische eenheid	Opbrengsten	Kosten	Resultaat
Inwinning en registratie	167,5	133,9	33,6
Informatieverstrekking en advies	50,3	42,9	7,4
Budgetfinanciering	36,3	44,6	- 8,3
Overige opbrengsten	11,8	31,5	- 19,7
Subtotaal wettelijke taken	**265,9**	**252,9**	**13,0**
Niet-wettelijke taken	3,7	5,6	- 1,9
Totaal	**269,6**	**258,5**	**11,1**

Tabel 6.2. Overzicht resultaat per strategische eenheid voor 2014, in € miljoen (Bron: Kadaster)

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is de groei van de bedrijfsopbrengsten die worden gegenereerd binnen de Rijksoverheid. Het gaat hier vooral om de toename van de opbrengsten afkomstig van het ministerie van IenM. Enerzijds zorgt de groei van de budgetfinanciering door de rijksoverheid ervoor dat de conjunctuurgevoeligheid van de opbrengsten afneemt. Anderzijds neemt de afhankelijkheid van de budgettaire kaders van de overheid toe en ontstaat een hybride (financieel) sturingsmodel. Dit model roept nieuwe vraagstukken op, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de verhouding tussen de vergoeding die het departement betaalt en de kosten van de betreffende dienstverlening. Deze verhouding is van belang, omdat de wettelijke kaders aangeven dat de tarieven die het Kadaster in rekening brengt (op het niveau van strategische eenheden) kostendekkend dienen te zijn.

Omschrijving	2010	2011	2012	2013	2013[29]	2014
Budgetfinanciering	19*	21*	33,5	31,7	31,7	36,4
Totale opbrengsten	261,6	268,5	242,1	226,1	223,6	269,6
Aandeel budgetfinanciering	7%	8%	14%	14%	14%	14%

Tabel 6.3. Ontwikkeling budgetfinanciering, in € miljoen (Bron: Kadaster)

* Bedragen geschat; budgetfinanciering was nog geen categorie in het kostenallocatiemodel

6.2.3 Sturing op bedrijfskosten

Aan de kant van de bedrijfskosten heeft het Kadaster te maken met een beperkte flexibiliteit om deze kosten op korte termijn aan te passen. De reden hiervoor is dat het overgrote deel van de kosten een vast karakter heeft en niet meebeweegt met de omvang van de productie. Ten eerste gaat het hier om de personeelskosten. De rechtspositie van de medewerkers van het Kadaster is zodanig, dat afvloeiing aanzienlijke kosten met zich meebrengt.

Voor de personeelskosten geldt verder dat het werk van een deel van de medewerkers zodanig specialistisch is, dat op- en afschalen op korte termijn vrijwel niet werkt: opschalen

[29] In 2014 is een eenmalige stelselwijziging doorgevoerd in de jaarrekening van het Kadaster; de cijfers van 2013 zijn met terugwerkende kracht herzien om een juiste vergelijking met 2014 mogelijk te maken.

duurt betrekkelijk lang, vanwege de vakmatige opleiding die nodig is en afschalen is tegelijk nogal kostbaar, omdat daarmee in veel gevallen schaarse, essentiële kennis en ervaring voor de organisatie verloren gaat.

Naast de beperkte flexibiliteit in de kosten van personeel heeft het Kadaster ook te maken met ICT-kosten, die op de korte termijn een vast karakter hebben. De outsourcing die de afgelopen periode heeft plaatsgevonden, heeft er wel toe geleid dat de flexibiliteit van de ICT-kosten enigszins is toegenomen. Het gaat hier echter om een beperkt deel van de totale kosten.

In vervolg op de invoering van de CIO-office rapporteert het Kadaster intern ook over de projectbudgetten. Voor 2015 is de prognose van het volume van de projectbudgetten € 25 miljoen op jaarbasis.[30]

6.2.4 Sturing op eigen vermogen

Voor de sturing op het eigen vermogen (solvabiliteit) wordt gewerkt met een zogenaamd normvermogen.[31] Dit normvermogen is gedefinieerd als de omvang van het eigen vermogen dat nodig is om de belangrijkste bedrijfsrisico's af te dekken. De berekeningen die hieraan ten grondslag liggen dateren uit 2006. In deze berekeningen wordt een onderscheid gemaakt tussen een structurele en een conjuncturele reserve:

- de structurele reserve is benodigd voor de financiering van het structureel benodigde deel van de activa van het Kadaster
- de conjuncturele reserve is bedoeld om schommelingen in de omzet op te vangen voor de periode die nodig is om een aanpassing in de tarieven door te voeren.

Aanvullend wordt uitgegaan voor een reserve voor nevenactiviteiten, zijnde niet-wettelijke taken. Deze reserve is bedoeld om (tijdelijke) slechte resultaten in deze activiteiten op te vangen.

Na de herijking in 2006 is destijds een normvermogen afgesproken van € 83 miljoen.[32] Op dit moment geldt voor de planperiode 2015 - 2019 een normvermogen dat afneemt van € 80 miljoen naar € 70 miljoen.[33]

Sinds 2006 heeft zich ten aanzien van het functioneren een groot aantal veranderingen voorgedaan. Het gaat hierbij onder andere om de groei van de budgetfinanciering door het ministerie van IenM en de recente flexibilisering van een deel van de ICT-kosten. De voorgaande wettelijke evaluatie van het Kadaster gaf aan dat overwogen moet worden om het maximum-niveau van de conjuncturele reserve te verhogen. Gezien de toen bestaande marktomstandigheden is besloten om dit niet te doen. Wel is het ramingsmodel voor het werkaanbod in 2009 en in 2014 geëvalueerd en op onderdelen bijgesteld. Het is echter niet duidelijk hoe deze bijstellingen, alsook de recente historie ten aanzien van schommelingen

[30] Maandrapportage lopende projecten maart 2015 en overige nog te starten projecten

[31] Afspraak gebaseerd op de memorie van Toelichting bij de Organisatiewet Kadaster

[32] Normvermogen, Interne notitie Kadaster, 16 februari 2006.

[33] Meerjarenbeleidsplan 2015-2019, 15 januari 2015.

in de conjunctuur en de recente ontwikkelingen in kostenflexibilisering, exact doorwerken in de genormeerde conjuncturele reserve.

De liquiditeit van het Kadaster is stabiel. De *current ratio* had de afgelopen jaren een stabiele waarde van circa 1, hetgeen duidt op een gezonde positie.[34] Per ultimo 2014 is de *current ratio* gestegen tot 1,5. Deze waarde is hoger dan gebruikelijk. Dit houdt verband met de stijging van het werkaanbod. Tot slot is er een kredietfaciliteit in rekening courant beschikbaar van € 25 miljoen van het ministerie van Financiën. Hiervan is sinds medio 2010 geen gebruik gemaakt.

6.2.5 Sturing op tarieven

De tariefontwikkeling van het Kadaster is afhankelijk van de voorziene ontwikkeling van de vastgoedmarkt. Het ramingsmodel dat ingezet wordt, maakt gebruik van de door het CPB verwachte ontwikkeling van het BBP en de hypotheekrente. Dit model wordt regelmatig tegen het licht gehouden om te bepalen of hierin verbeteringen mogelijk zijn. De periodieke herijking laat onverlet dat de voorspellende waarde van de cijfers van het CPB beperkt blijft. Dit roept de vraag op of er geen betere indicatoren beschikbaar zijn om de tariefontwikkeling van af te leiden. Het is denkbaar dat op basis van de historische reeksen van het Kadaster (statistisch) meer betrouwbare uitspraken mogelijk zijn over de verwachte ontwikkeling van de opbrengsten binnen het domein van de rechtszekerheid. Hiervoor is inzicht nodig in de conjuncturele beweging in de opbrengsten binnen het domein van de rechtszekerheid ten opzichte van een structurele basis.

Een al langer bestaand aandachtspunt in de ontwikkeling van de tarieven van het Kadaster is, dat op basis van de huidige rekenregels juist in tijden van laagconjunctuur sprake is van relatief sterke tariefstijgingen. Dit is vanuit het perspectief van het ministerie van IenM onwenselijk, omdat hiervan een negatief signaal uitgaat.

Een betrekkelijk nieuw aandachtspunt ten aanzien van de tarieven is de ontwikkeling in de richting van open data. Hierbij gaat het sinds 2012 om de BRT en sinds 2013 om de referentiepunten uit het Rijksdriehoeksnet en gemeente- en provinciegrenzen. Voor het verstrekken van deze gegevens kan het Kadaster geen tarief meer in rekening brengen. Aanvullend zijn besprekingen gaande over de kadastrale kaart en NETPOS. Aangezien open data gratis worden verstrekt, dient de financiering voor deze mogelijke nieuwe open data op een andere manier plaats te vinden. Het kan hierbij gaan om het verhogen van de tarieven voor het inwinnen en verwerken van gegevens dan wel het verhogen van de budgetfinanciering door het ministerie van IenM. Tot nu toe is geen sprake van een algemene beleidslijn over hoe in financiële zin met de groei van open data kan worden omgegaan. Per set van gegevens wordt door het Kadaster en het ministerie van IenM gezocht naar een pragmatische oplossing. Met het voortschrijden van de ontwikkeling naar meer open data is deze werkwijze niet houdbaar en is behoefte aan een meer duurzame set van afspraken.

[34] De *current ratio* is een kengetal om de liquiditeit van een organisatie te meten. Het geeft de mate aan waarin de verschaffers van het kort vreemd vermogen uit de vlottende activa kunnen worden betaald.

6.3 Financiële ontwikkeling

6.3.1 Opbrengsten

De bedrijfsopbrengsten van het Kadaster hebben in 2012 en 2013 onder invloed van de economische ontwikkelingen een terugval gekend (zie tabel). In 2014 zijn de opbrengsten, mede door een incidentele opbrengst, weer gestegen tot het niveau van 2011.[35] Deze stijging is toe te schrijven aan het herstel van de vastgoedmarkt en de verhoging van de tarieven.

Opbrengstenposten	2010	2011	2012	2013	2014
Rechtszekerheid	210,0	215,7	190,1	179,6	215,3
Landinrichting en gebiedsontwikkeling	13,1	13,0	11,3	10,0	8,2
Topografie	23,4	20,8	22,5	19,7	18,3
Kabels en leidingen	8,7	11,5	10,8	11,3	12,1
Nevenactiviteiten	5,1	4,4	4,0	3,9	3,7
Subtotaal reguliere bedrijfsvoering	**260,3**	**265,4**	**238,7**	**224,5**	**257,6**
Overige opbrengsten	-	-	-	-	12,0
Totaal opbrengsten	**260,3**	**265,4**	**238,7**	**224,5**	**269,6**

Tabel 6.4. Overzicht ontwikkeling bedrijfsopbrengsten, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

Uit de tabel blijkt dat de afhankelijkheid van het Kadaster van de omzet binnen de rechtszekerheid gedurende de afgelopen jaren bij benadering constant gebleven is (circa 80% van opbrengsten). In de aandelen van de overige opbrengstenposten ten opzichte van de totale opbrengsten hebben zich beperkte schommelingen voorgedaan.

6.3.2 Tarieven

Het ministerie van IenM streeft voor het Kadaster als tariefgefinancierde zbo naar een stabiel en gematigd tariefbeleid.[36] Dit streven heeft ertoe geleid dat de tarieven in de periode van 2010 tot en met 2013 slechts beperkt zijn aangepast. Gezien de verwachte ontwikkeling van het bedrijfsresultaat in 2014 en de jaren daarna is dat jaar wel een substantiële tariefstijging (10%) doorgevoerd. Uiteindelijk herstelde de vastgoedmarkt zich sneller dan verwacht, waardoor de opbrengsten in 2014 hoger waren dan verwacht. Ten opzichte van 2013 was voor het domein van de rechtszekerheid sprake van een groei van € 35,7 miljoen. Hiervan is € 20,0 miljoen toe te schrijven aan de conjuncturele ontwikkeling en € 15,7 miljoen aan de doorgevoerde tariefstijging.

6.3.3 Kosten

In reactie op de dalende opbrengsten zijn de kosten van het Kadaster in 2012 en 2013 afgenomen (zie tabel). Deze afname stond door de eerder beschreven beperkte kostenflexibiliteit niet in verhouding tot de terugval in de opbrengsten. Een van de

[35] De incidentele opbrengst betrof vooral het terugontvangen van een eerder betaalde schadevergoeding

[36] Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017, Toezichtsvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand, ministerie van IenM, 2015

oorzaken hiervoor is dat een substantieel aantal boventallig verklaarde medewerkers nog op de loonlijst van het Kadaster staat, waardoor de loonkosten en de sociale lasten in de loop van de afgelopen jaren maar beperkt zijn afgenomen.

Kostensoorten	2010	2011	2012	2013	2013*	2014
Lonen en salarissen	98,6	96,4	94,8	93,4	93,5	103,7
Sociale lasten	21,3	20,6	22,9	24,0	24,4	27,9
Uitbesteed werk	41,9	51,0	50,5	46,0	44,6	51,8
Afschrijvingen	20,1	21,9	18,7	22,9	22,8	10,6
Overige bedrijfskosten	52,4	60,0	52,1	49,3	49,4	64,4
Totaal	**234,3**	**249,9**	**239,0**	**235,6**	**234,7**	**258,4**

Tabel 6.5. Overzicht ontwikkeling kosten, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

Door de verkoop van automatiseringsapparatuur en een bijzondere waardevermindering (€ 5,5 miljoen) in 2013 zijn de kosten van afschrijvingen aanzienlijk gedaald in 2014. De toename van de kosten van uitbesteed werk kunnen voor een belangrijk deel ook toegeschreven aan de projectkosten van de outsourcing van een deel van de IT.

In de totale bedrijfslasten 2014 is een stijging van € 23,7 miljoen zichtbaar. Hiervan heeft € 14,9 miljoen betrekking op hogere automatiseringskosten als gevolg van eenmalige kosten voor uitbesteding van het rekencentrum. Daarnaast is in de lonen en salarissen en sociale lasten een dotatie van € 17,5 miljoen opgenomen aan de voorziening mobiliteitsverplichtingen. Dit als gevolg van beëindigingsafspraken die zijn gemaakt. Gecorrigeerd voor beide eenmalige effecten zou het totaal aan bedrijfslasten voor 2014 uitkomen op € 226 miljoen.

Om een indicatie te krijgen van de ontwikkeling van de doelmatigheid van het Kadaster is een analyse gemaakt van de kostenontwikkeling. Hierbij is uitgegaan van een gelijkblijvend takenpakket en een constante kwaliteit van de dienstverlening. Tevens zijn de kosten van de budgetgefinancierde taken buiten beschouwing gelaten. Deze kosten zijn voor de analyse gelijk verondersteld aan de opbrengsten uit deze taken. De aanname hierbij is dat de betreffende taken kostendekkend worden uitgevoerd. De gemaakte analyse laat zien dat de resterende kosten over de periode van 2010 tot 2014 zijn afgenomen met circa 3% per jaar (zie tabel). Deze daling duidt op een toename van de doelmatigheid.

Omschrijving	2010	2011	2012	2013	2013*[37]	2014
Totale kosten	234,3	249,9	239,0	235,6	234,7	226,0*
Budgetgefinancierde taken	19,0	21,0	33,5	31,7	31,7	36,4
Kosten overige taken	215,3	228,9	205,5	203,9	203,0	192,0

Tabel 6.6. Overzicht ontwikkeling bedrijfsopbrengsten, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

* De totale kosten 2014 zijn voor deze analyse gecorrigeerd voor de eenmalige effecten

[37] In 2014 is een eenmalige stelselwijziging doorgevoerd in de jaarrekening van het Kadaster; de cijfers van 2013 zijn met terugwerkende kracht herzien om een juiste vergelijking met 2014 mogelijk te maken.

Aan deze indicatieve analyse kleeft wel een aantal beperkingen. Zo zijn de kosten die gemaakt worden voor de budgetgefinancierde taken niet per definitie gelijk aan de opbrengsten voor die taken. Uit de kostentoerekening die voor 2014 gemaakt is, blijkt dat de kosten van deze taken de opbrengsten overstijgen. Ervan uitgaande dat het verschil tussen deze kosten en opbrengsten met de uitbreiding van de budgetgefinancierde taken in de afgelopen jaren is toegenomen, wordt het beeld dat de doelmatigheid vergroot is verder versterkt. Hier staat tegenover dat de analyse voorbijgaat aan het dalende werkaanbod in de periode van 2010 tot en met 2013. Deze daling betrof gemiddeld 8% per jaar.[38] Gezien de beperkte kostenflexibiliteit van het Kadaster op de korte termijn, mag verondersteld worden dat de kostendaling waarvan sprake is geweest slechts in beperkte mate gerelateerd is aan deze afname van het werkaanbod.

Om de doelmatigheid van het Kadaster te kunnen beoordelen is het van belang om meer inzicht te krijgen in de kosten die direct samenhangen met het werkaanbod en de kosten die aan de budgetgefinancierde taken moeten worden toegerekend. Voor de toekomst is het interessant of het Kadaster in staat is het huidige kostenniveau in de omstandigheid van een groeiend werkaanbod te handhaven.

6.3.4 Financiële resultaten

De ontwikkeling van de opbrengsten en kosten heeft ertoe geleid dat het financieel resultaat van het Kadaster vanaf 2010 aanzienlijk is teruggelopen tot zelfs een negatief resultaat in 2013. In dit jaar is door het verlies circa € 10 miljoen (en inclusief stelselwijziging circa € 11 miljoen) ingeteerd op het eigen vermogen. In 2014 heeft het resultaat mede onder invloed van de doorgevoerde tariefstijging een herstel laten zien. Door een incidentele meevaller van € 12 miljoen bedraagt het genormaliseerde financieel resultaat in combinatie met de eerder genoemde incidentele kosten voor 2014 overigens € 31,5 miljoen.

Financieel resultaat	2010	2011	2012	2013	2013*	2014
Bedrijfsresultaat	27,3	18,6	3,1	- 9,5	- 11,1	11,2
Renteresultaat	- 0,6	- 0,1	0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Totaal	**26,7**	**18,5**	**3,4**	**- 9,6**	**- 11,2**	**11,1**

Tabel 6.7. Overzicht ontwikkeling bedrijfsresultaat, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

6.3.5 Eigen vermogen

Ten opzichte van de voorgaande evaluatie is de financiële robuustheid van het Kadaster aanzienlijk toegenomen. Het eigen vermogen is gegroeid van € 37,2 miljoen in 2010 naar € 58,4 miljoen in 2014. Hiermee wordt de norm voor de structurele reserve als onderdeel van het eigen vermogen gehaald. In aanvulling hierop is € 15,0 miljoen beschikbaar als conjuncturele reserve. Dit deel van het eigen vermogen is beschikbaar om conjuncturele schommelingen in de omzet op te vangen en zodoende een gematigd en stabiel tarievenbeleid te kunnen voeren. Het bedrag ligt onder de maximale omvang van de conjuncturele reserve (€ 34,0 miljoen), zoals die in de afspraken met het ministerie van

[38] Gemeten over het aantal inschrijvingen van akten en hypotheekstukken.

IenM is vastgelegd. Omdat de economische conjunctuur echter nog niet op zijn hoogtepunt is, is ook de beschikbare conjuncturele reserve nog niet zijn top.

Eigen vermogen	2010	2011	2012	2013	2013*[39]	2014
Totaal	37,7	55,7	59,1	49,5	55,6	58,4
Normvermogen	92,7	90,1	85,7	75,4	75,4	77,4
⎯ Structurele reserve	58,7	56,1	51,7	41,4	41,4	43,4
⎯ Conjuncturele reserve (maximum)	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
⎯ Reserve nevenactiviteiten	-	-	-	-	-	-

Tabel 6.8. Overzicht ontwikkeling eigen vermogen, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

6.3.6 Overige balansposten

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de balans van het Kadaster in de periode waarop de evaluatie betrekking heeft.

Balanspost	2010	2011	2012	2013	2013*	2014
Vaste activa						
Software licenties en gebruikersrecht	15,5	21,23	21,1	15,1	15,1	13,9
Gebouwen en terreinen	55,8	50,5	47,8	45,3	45,3	42,0
Overige vaste bedrijfsmiddelen	29,9	26,2	21,2	14,2	14,2	12,5
Overige vorderingen	0,3	0,8	2,7	-	0,2	0,2
Subtotaal	*101,5*	*98,8*	*92,8*	*74,6*	*74,8*	*68,6*
Vlottende activa						
Onderhanden werk	1,1	1,1	1,2	0,3	0,3	0,5
Voorraden	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Debiteuren	31,7	29,0	24,2	23,6	23,6	31,5
Overige vorderingen/ overlopende act.	7,3	5,6	5,0	8,4	8,4	5,0
Liquide middelen	33,1	71,3	49,6	54,7	54,7	88,1
Subtotaal	*73,4*	*107,1*	*80,2*	*87,1*	*87,1*	*125,2*
Activa	**174,9**	**205,9**	**173,0**	**161,7**	**161,9**	**193,8**
Eigen vermogen	37,2	55,7	59,1	49,5	55,6	66,7
Voorzieningen	22,6	18,2	15,4	13,6	7,5	25,4
Langlopende schulden	28,6	31,3	22,3	21,0	14,9	16,4
Kortlopende schulden	86,5	100,7	76,2	77,6	83,9	85,3
Passiva	**174,9**	**205,9**	**173,0**	**161,7**	**161,9**	**193,8**

Tabel 6.9. Overzicht ontwikkeling balansposten, in € miljoen (Bron: Jaarverslagen Kadaster)

[39] Een eenmalige stelselwijziging veroorzaakte in 2014 een toename van het eigen vermogen. Hiertegenover staan de komende jaren hogere bedrijfslasten, die het resultaat zullen drukken. Het cijfer voor 2013 is met terugwerkende kracht herberekend om vergelijking met 2014 mogelijk te maken.

Onder het eigen vermogen in 2014 valt ook een wettelijke reserve voor zelfontwikkelde software van € 8,3 miljoen. Deze reserve werd eerder niet verantwoord. De post voorzieningen is mede door de stelselwijziging in 2014 van karakter veranderd: de voorziening Kadaster Senioren Regeling is ongedaan gemaakt (€ 6,1 miljoen) en tegelijk is een nieuwe voorziening getroffen voor mobiliteitsverplichtingen (€ 17,5 miljoen). De langlopende schulden bestaan hoofdzakelijk uit gelden die vooruit ontvangen zijn op akteposten. Dit zijn meetopdrachten op grond van ingeschreven akten, waarvoor al is betaald, maar waarvoor het werk nog moet worden uitgevoerd. Over de hele periode waarop de evaluatie betrekking heeft, is deze post met € 6,9 miljoen afgenomen.

6.4 Deelconclusies

In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, is de financiële positie van het Kadaster verbeterd. Het huidige eigen vermogen bevindt zich binnen de bandbreedte van het normvermogen dat voor de organisatie geldt. Het huidige herstel van de conjunctuur betekent op basis van het huidig kostenniveau een aanvullende groei van de reserves. Ook is (met een zekere slag om de arm) de doelmatigheid van het Kadaster toegenomen bij de uitvoering van de taken die niet budgetgefinancierd worden.

De omvang van het normvermogen dient op basis van de recente historie volgens de bestaande systematiek te worden herijkt. De uitgangspunten voor de systematiek zijn nog steeds actueel, maar de berekening van het normvermogen op basis van deze systematiek is inmiddels gedateerd.

Het Kadaster heeft in de afgelopen periode uiteenlopende initiatieven genomen om de doelmatigheid van het functioneren te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van de automatische generalisatie voor het actualiseren van topografische kaarten, de automatisering van de verwerking van akten in de kadastrale registratie, en ook de brede beweging om de bedrijfsprocessen aan de hand van de LEAN-systematiek te optimaliseren. Het is echter niet inzichtelijk wat deze initiatieven in termen van kostenbesparingen hebben opgeleverd en hoe deze besparingen zich verhouden tot de investeringen die gedaan zijn. Dit mede gezien het feit dat de flexibiliteit van het Kadaster om het kostenniveau op korte termijn aan te passen, beperkt is. Ook is niet altijd inzichtelijk wat de initiatieven hebben opgeleverd in de verhouding tussen kosten en kwaliteit.

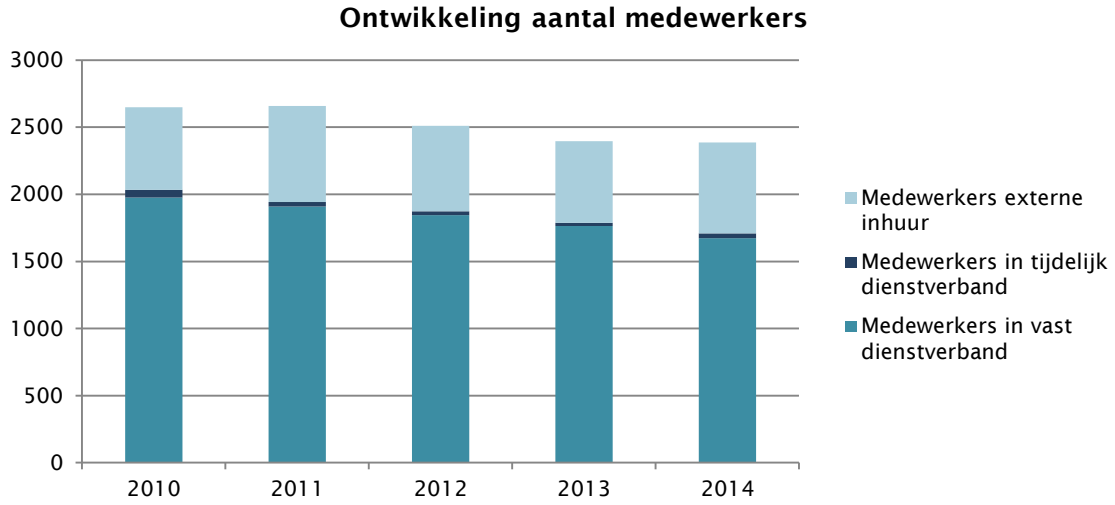
Door de verbetering van het kostenallocatiemodel heeft het Kadaster een belangrijke stap gezet om meer inzicht te krijgen in de kosten van producten en diensten. Het model wordt tot nu toe echter vooral gebruikt om verantwoording af te leggen en niet om intern te sturen. Het gebruik van het model voor dit laatste doel kan behulpzaam zijn om het kostenbewustzijn onder medewerkers te vergroten en sterker te sturen op de doelmatige inzet van middelen. Het model heeft vooralsnog niet geleid tot meer transparantie over de relatie tussen het meerjarenbeleidsplan, de begroting en de tarieven die het Kadaster in rekening brengt. Ook heeft het model nog geen nader inzicht gegeven in de effecten van maatregelen om de doelmatigheid van het Kadaster te vergroten.

7 Personeel en cultuur

7.1 Personeelsbestand

7.1.1 Omvang personeelsbestand

In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft is het personeelsbestand van het Kadaster sterk gekrompen (zie figuur). Door organisatorische aanpassingen en natuurlijk verloop is de formatie met circa 21% afgenomen. Dit percentage is in vergelijking met andere zbo's relatief hoog. Voor alle zbo's bedroeg de gemiddelde afname van de formatie circa 9%.[40] De redenen voor de relatief forse krimp zijn vooral de afname van het werkaanbod door een daling van het aantal vastgoedtransacties en de voortgaande automatisering van bedrijfsprocessen.[41]



Figuur 7.1. Ontwikkeling formatie in absolute aantallen (fte) (Bron: HR-data Kadaster)

Naast de afvloeiing door natuurlijk verloop is de afname van de formatie opgevangen door voor boventallige medewerkers intern en extern te zoeken naar alternatieve functies. In dit kader zijn verschillende maatregelen genomen:

- boventallige medewerkers worden gedurende een periode van 18 maanden intensief begeleid in een van-werk-naar-werk-traject
- er is een coördinerend punt (Matchpoint) gekomen dat de vraag en het aanbod van personele capaciteit binnen het Kadaster bij elkaar brengt;
- er zijn enkele medewerkers via de Flexpool Publieke Sector tijdelijk aan andere publieke uitvoeringsorganisaties uitgeleend
- via het programma Kadaster in Verbinding hebben medewerkers workshops kunnen volgen om een beter beeld te krijgen van wat er elders binnen de organisatie gebeurt
- alle vaste medewerkers hebben per 1 januari 2015 een aanstelling in algemene dienst gekregen om zo de inzetbaarheid te vergroten.

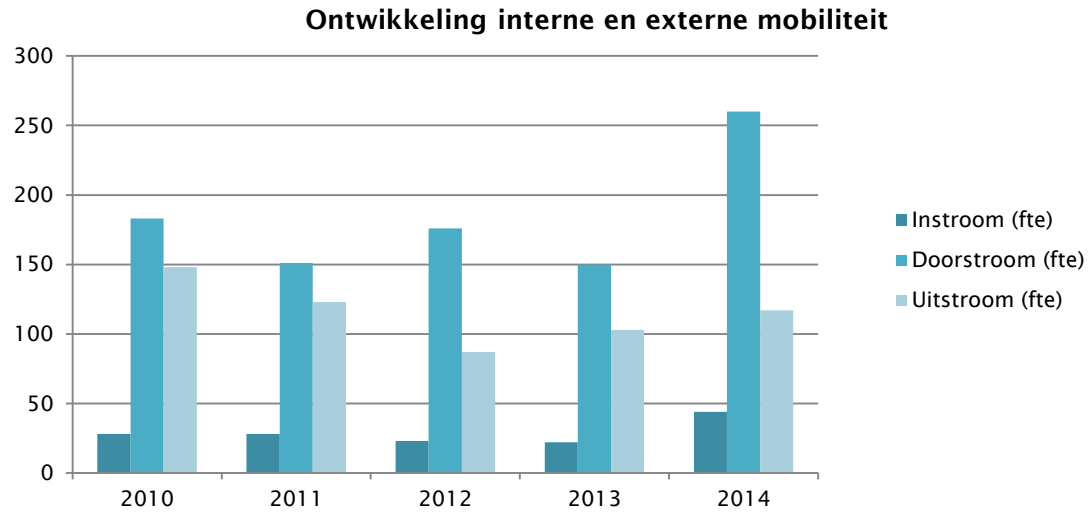
[40] Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014

[41] Ondanks deze krimp in het aantal medewerkers, zijn de kosten voor lonen en salarissen maar beperkt afgenomen toegenomen (zie ook 4.1.3).

Bovenstaande maatregelen hebben ervoor gezorgd dat in de jaren 2010-2013 voor het merendeel van de boventallige medewerkers een passende oplossing is gevonden. In 2014 is er door de outsouring echter een relatief omvangrijke groep boventalligen van circa 90 medewerkers ontstaan. Het merendeel hiervan wordt gevormd door de ICT-medewerkers die de stap naar de externe dienstverlener niet hebben gemaakt. De boventallige medewerkers hebben op grond van hun rechtspositie recht op een herplaatsingstermijn van 18 maanden. Totdat voor de boventallige medewerkers een nieuwe functie is gevonden, vallen deze als herplaatsingskandidaten onder de directie O&HRM. Dit verklaart de hoge interne doorstroom in 2014 ten opzichte van de vier jaren ervoor.

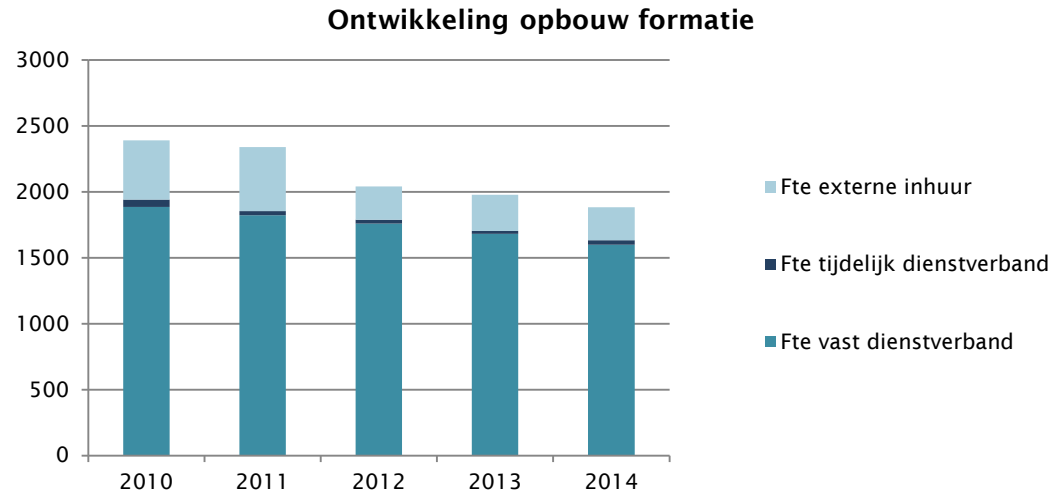
Ook al is het gelukt om een deel van de boventallige medewerkers op tijdelijke werkzaamheden in te zetten, het is met het voortschrijden van de tijd steeds lastiger om voor de gehele groep boventalligen een geschikte functie op niveau te vinden binnen de organisatie.

De outsourcing van een deel van de ICT heeft ervoor gezorgd dat het personeelsbestand in 2014 sterker in beweging is geweest dan in de jaren daarvoor. Daarnaast zijn er in dat jaar ook weer meer nieuwe medewerkers aangetrokken. Zo is er bijvoorbeeld een groep van vijf jonge trainees en een groep van tien landmeters met een opleiding gestart. Dit heeft ervoor gezorgd dat 26% van het personeelsbestand in 2014 een mutatie heeft ondergaan (optelsom van instroom, doorstroom en uitstroom).



Figuur 7.2. Ontwikkeling interne en externe mobiliteit (Bron: HR-data Kadaster)

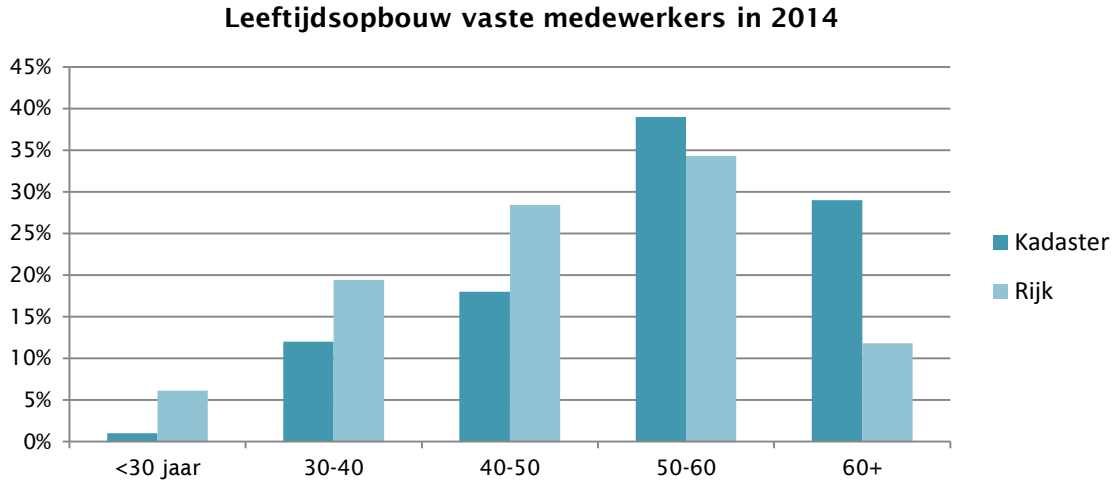
Naar aanleiding van de voorgaande evaluatie heeft het Kadaster bewuster gestuurd op de inhuur van externen door deze alleen in te zetten op het incidenteel uitvoeren van specialistisch werk en om pieken in het werkaanbod op te vangen. Periodiek is de inzet van alle externen tegen het licht gehouden om te bepalen of zij nog benodigd zijn. Per saldo heeft dit wel geleid tot een daling van externe inhuur in *full time equivalents* (fte's), maar niet tot een afname van het aantal medewerkers dat wordt ingehuurd.



Figuur 7.3. Ontwikkeling samenstelling personeelsbestand (Bron: HR-data Kadaster)

7.1.2 Opbouw personeelsbestand

In de opbouw van het personeelsbestand valt op dat de gemiddelde leeftijd van de medewerkers zeer hoog is. Van alle vaste medewerkers is 68% ouder dan 50 jaar en slechts 1% jonger dan 30 jaar (zie figuur). De gemiddelde leeftijd is de afgelopen vijf jaar toegenomen van 50,9 jaar in 2010 naar 52,5 jaar in 2014. De gemiddelde leeftijd binnen de Rijksoverheid ligt circa vijf jaar lager op 47 jaar.



Figuur 7.4. Ontwikkeling leeftijdsopbouw formatie in 2014 (Bron: HR-data Kadaster, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014)

Door de hoge leeftijd is de toekomstbestendigheid van het huidige personeelsbestand relatief beperkt. De verwachting is dat circa een derde deel van alle medewerkers in de komende zeven jaar de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. Enerzijds is dit een bedreiging voor de organisatie, anderzijds ontstaan hierdoor ook nieuwe mogelijkheden.

Wat betreft de diversiteit in de organisatie geldt dat het Kadaster van oudsher een oververtegenwoordiging aan mannelijke medewerkers heeft gekend. De afgelopen jaren

heeft de organisatie sterk ingezet op het aannemen van meer vrouwen. Het aandeel vrouwen in dienst bij het Kadaster en in managementfuncties is hierdoor de afgelopen jaren wel toegenomen. In 2014 was circa 28% van de medewerkers met een vast dienstverband vrouw. Het percentage bij de Rijksoverheid lag dat jaar op circa 44%. Het Kadaster heeft in de afgelopen jaren diverse erkenningen gekregen voor het vooruitstrevende diversiteitsbeleid.

7.2 Personeelsbeleid

7.2.1 Strategisch personeelsbeleid

Op het gebied van personeel hebben zich de afgelopen jaren meerdere ontwikkelingen voorgedaan. Door de voortschrijdende automatisering en de toevoeging van nieuwe wettelijke taken is de behoefte in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin gewijzigd. Daarnaast is sprake van een zich doorzettende vergrijzing van het personeelsbestand. Opgeteld stellen deze ontwikkelingen de organisatie voor een aantal belangrijke uitdagingen. Een van deze uitdagingen is het op peil houden van de vakkennis die binnen het Kadaster aanwezig is. Deze vakkennis is van oudsher een van de punten waarop de organisatie veel waardering oogst bij afnemers en samenwerkingspartners.

Ondanks dat het Kadaster de personele uitdagingen per afdeling scherp in beeld heeft, ontbreekt het vooralsnog aan een organisatiebreed strategisch plan dat inzicht geeft hoe met deze uitdagingen om te gaan. De ontwikkeling van een dergelijk plan is al in 2011 aangekondigd, maar is tot op heden niet afgerond.[42] In 2015 is als voorloper op dit plan wel een strategische HRM-visie opgesteld, waarin de leidende principes voor het personeelsbeleid zijn vastgelegd. Deze visie zal de komende periode uitgewerkt worden in een concreet plan. De evaluatie leert dat dit plan voorziet in een groeiende behoefte. Er lopen nu meerdere losse initiatieven gericht op verschillende onderdelen van het personeelsbeleid. Gezien de uitdagingen die er bestaan, vragen deze initiatieven om een overkoepelende, strategische ‘kop’.

7.2.2 Loopbaanontwikkeling

Onderdeel van het personeelsbeleid is de loopbaanontwikkeling van medewerkers. Op dit onderdeel zijn de afgelopen jaren flinke stappen voorwaarts gezet. Zo hebben medewerkers de mogelijkheid gekregen om binnen de beoordelingscyclus afspraken te maken over ontwikkeling en opleiding. In vergelijking met andere organisaties zijn medewerkers van het Kadaster tevreden over hun doorgroeimogelijkheden binnen het bedrijf.[43]

Aanvullend op de opleidingen die benodigd zijn voor het uitvoeren van de functie, stelt het Kadaster vanaf 2012 aan elke medewerker een persoonlijk opleidingsbudget beschikbaar van € 1.000 per jaar. Afspraken over de besteding van dit budget worden gemaakt in de reguliere cyclus van TAO-gesprekken. TAO staat hierbij voor terugkijken, afspraken maken en ontwikkelen. De TAO-gesprekken worden als relatief nuttig en waardevol ervaren door

[42] Meerjarenbeleidsplan 2012 – 2016, Kadaster, 2011

[43] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

de medewerkers.[44] De frequentie waarmee de gesprekken gevoerd worden verschillen echter nog per directie.

Begin 2015 is het kwaliteitsmanagementsysteem van het Kadaster opnieuw ISO 9001 gecertificeerd. In de ISO-audit kwamen wel nog meerdere verbeterpunten naar voren voor de ontwikkeling van medewerkers. Met name het proces van training, opleiding en kwalificatie is volgens de audit nog onvoldoende transparant.[45] De audit geeft concrete aanbevelingen, waar het Kadaster mee aan de slag kan om de huidige processen voor de volgende audit in 2016 te verbeteren.

7.2.3 Arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden van de medewerkers zijn vastgelegd in diverse documenten, waaronder de Kadaster Arbeidsvoorwaarden Nieuwe Stijl (KANS) en de 'cao van de toekomst', een meerjarige cao die in 2013 is afgesloten. Hierin is onder meer een garantie voor het behoud van koopkracht voor alle medewerkers overeengekomen. Tegelijk heeft de organisatie in de afgelopen jaren diverse leeftijdgebonden regelingen afgebouwd en het Kadaster Keuze Pakket geïntroduceerd. De arbeidsvoorwaarden van het Kadaster zijn hierdoor gemoderniseerd en geflexibiliseerd. Wat betreft de loonontwikkeling is de norm dat deze bij het Kadaster beweegt tussen de loonontwikkeling in de overheids- en de marktsector. In een onderzoek uit 2012 is gebleken dat het loonindexcijfer van het Kadaster daar in de jaren na 2008 aan heeft voldaan.[46]

7.2.4 Kennismanagement

De personele uitdagingen hebben de afgelopen jaren geleid tot extra aandacht voor de inrichting van het kennismanagement. In 2011 is het project Kennismanagement gestart ter inventarisatie van de beschikbare en benodigde kennis voor het realiseren van de ambities en doelstellingen van de organisatie. In de daarop volgende jaren zijn belangrijke stappen gezet in het ontwikkelen van een jaarcyclus voor kennismanagement en het vullen van het kennismanagementsysteem. Eind 2014 was het gewenste en beschikbare kennisniveau voor 70% van de medewerkers in dit systeem vastgelegd. In de komende jaren wordt gestreefd naar een volledige dekking. Een aandachtspunt hierbij is de objectiviteit en validatie van het aanwezige kennisniveau, aangezien deze door medewerkers zelf in het kennismanagement-systeem worden ingevoerd.[47]

Tot nu toe heeft de focus binnen het kennismanagement van het Kadaster voornamelijk gelegen op het vastleggen van de beschikbare kennis. De volgende stap is om op basis van de discrepantie tussen het beschikbare en benodigde kennisniveau een plan te maken hoe hiermee om te gaan.

Vanaf dit jaar is het kennismanagement binnen het Kadaster belegd in de lijnorganisatie en een onderdeel van het reguliere management. Deze ontwikkeling kan behulpzaam zijn om de beschreven stap van het vastleggen naar het ontwikkelen van kennis te maken. Om de

[44] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

[45] Hercertificatie Audit Rapport (ISO 9001:2008), DNV, 2015.

[46] Loonontwikkeling Kadaster, Berenschot, 2012.

[47] Hercertificatie Audit Rapport (ISO 9001:2008), DNV, 2015.

organisatiebrede belangen voldoende te borgen blijft tegelijk behoefte aan centrale regie en coördinatie.

7.3 Werkomgeving

Het Kadaster is een organisatie met een sterke eigen cultuur, die zich kenmerkt door een grote betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers. Vakmanschap en materiedeskundigheid staan hoog in het vaandel. De medewerkers zijn veelal lang bij de organisatie in dienst en trots op het werk dat ze verrichten. Ze zijn in algemene zin ook erg tevreden over hun werkgever. Daar waar het gaat om tevredenheid over de directe leidinggevende, de ontwikkelingsmogelijkheden, de arbeidsomstandigheden en de beloning scoort het Kadaster ruim hoger dan het gemiddelde in de Nationale Tevredenheidsindex.[48] Het Kadaster is meerdere keren met landelijke prijzen erkend om zijn goede werkgeverschap.

Bovenstaande neemt niet weg dat er onder medewerkers tegelijk ook zorgen bestaan. Deze gaan vooral over het functioneren van de directie in brede zin en de sturing die de directie geeft aan de organisatie.[49] De medewerkers geven aan open te staan voor ontwikkelingen in de organisatie en veranderingen in het takenpakket. Tegelijk vinden ze het lastig om zich een beeld te vormen van waar de organisatie zich naar toe beweegt en aan deze beweging bij te dragen. Hierbij is een verschil in tevredenheid waar te nemen tussen de medewerkers en de directie. Dit verschil impliceert dat de aansluiting tussen de directie en de werkvloer voor verbetering vatbaar is.

Voor de werkdruk binnen het Kadaster geldt dat het gemiddeld aantal productieve dagen per medewerker vanaf 2011 is afgenomen.[50] Een van de redenen hiervoor is de vergrijzing van de organisatie. Ook worden de productiviteitsdoelstellingen zoals die zijn opgenomen in het doelmatigheidskader de laatste jaren niet (meer) gehaald. Medewerkers geven aan niet overmatig belast te worden en ervaren over het algemeen een gezonde werkdruk en een prettige werkomgeving. [51] Het ziekteverzuim is in de jaren van 2010 tot 2012 enigszins toegenomen, maar de laatste jaren stabiel. Het percentage is vergelijkbaar met het gemiddelde onder Rijksambtenaren.

Binnen het Kadaster hebben de afgelopen jaren relatief weinig knelpunten gespeeld rondom integriteit. De kaders om met dergelijke incidenten om te gaan zijn aanwezig, waaronder een regeling voor de melding van interne klachten en klokkenluiden en een Commissie Integriteit Kadaster (CIK). In 2014 heeft de CIK een aantal tekortkomingen in de aanwezige kaders gesignaleerd. Deze houden in dat de procedures voor wat betreft de omgang met hoor en wederhoor soms tekortschieten, de omgang met incidenten waar de Raad van Bestuur bij betrokken is, de samenstelling van de commissie en de voltalligheid van de commissie bij het horen. Daarnaast constateert de CIK dat het tot op heden ontbreekt aan een definitie van integriteit met een bijbehorend normen- en waardenkader en een vastgelegd beeld van de rol van de CIK. Er zijn geen signalen dat dit in de afgelopen

[48] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

[49] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

[50] Rapportage doelmatigheid, KPMG, 2010 – 2013, Rapportage doelmatigheid Deloitte, 2014.

[51] Medewerkersonderzoek, Effectory, 2015.

jaren tot onwenselijke situaties heeft geleid. De tekortkomingen hebben ervoor gezorgd dat het integriteitsbeleid momenteel wordt geactualiseerd.

7.4 Deelconclusies

Het Kadaster is voor zijn medewerkers een aantrekkelijke werkgever. De organisatie biedt een prima werkomgeving en heeft het welzijn van zijn medewerkers hoog in het vaandel. Medewerkers zijn over het algemeen trots om bij het Kadaster te werken. Wel geldt hierbij dat de aansluiting tussen de directie en de werkvloer voor verbetering vatbaar is.

De beschreven werkomgeving maakt dat medewerkers gemiddeld lang bij het Kadaster werken en dat hun gemiddelde leeftijd relatief hoog is. Door de krimp die de afgelopen jaren diende plaats te vinden, heeft weinig verjonging plaatsgevonden. Dit maakt dat de organisatie de komende jaren te maken krijgt met een grote uitstroom van medewerkers. Enerzijds biedt dit kansen om dan wel te verjongen, anderzijds verdwijnt er ook veel specialistische vakkennis uit de organisatie. Een belangrijke uitdaging is dan ook het vakmanschap op peil te houden en de continuïteit van de activiteiten te borgen.

De krimp van de organisatie is de afgelopen jaren voor een belangrijk deel opgevangen door de uitstroom door pensionering. Vooral door de outsourcing van een aantal ICT-activiteiten heeft de organisatie nu echter te maken met een aanzienlijk aantal boventallige medewerkers. Het Kadaster heeft de verplichting op zich genomen om hiervoor binnen een bepaalde tijdsperiode nieuw passend werk te vinden. Dit zal niet voor alle medewerkers gaan lukken. Dit heeft geleid tot het treffen van voorzieningen voor afvloeiingskosten. De afname van de formatie van het Kadaster heeft zich mede hierdoor niet één op één vertaald in een daling van de personeelskosten.

De vergrijzing van het personeelsbestand van het Kadaster vraagt om een strategische benadering van de omgang met personeel. Ondanks dat in 2011 aangekondigd is dat de organisatie met een organisatiebreed strategisch personeelsplan zou komen, is dit plan nog niet afgerond. Wel ligt er een eerste visie, waarin de richting van het toekomstig personeelsbeleid beschreven staat.

De afgelopen jaren zijn wel belangrijke stappen gezet in het beschrijven van de kennis die binnen het Kadaster aanwezig is. Een dergelijke beschrijving is nu voor het overgrote deel van de organisatie beschikbaar. De vervolgstap, het gebruik van de beschrijvingen als basis voor het kennismanagement, vraagt nog wel de nodige aandacht.

8 Governance en sturing

8.1 Rolinvulling ministerie van Infrastructuur en Milieu

Als zelfstandig bestuursorgaan opereert het Kadaster op afstand van het ministerie van IenM. Dit betekent dat de organisatie een eigen verantwoordelijkheid heeft in de taakuitvoering en de bedrijfsvoering. Dit gegeven ligt ten grondslag aan de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster.

Om meer duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop het ministerie aan deze 'sturing op afstand' invulling geeft, is in 2013 de visie *Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017* opgesteld.[52] In het verlengde van deze visie zijn twee ministeriële regelingen van kracht geworden, die betrekking hebben op het sturingsmodel voor het Kadaster.[53] In de visie en de beide regelingen staat de scheiding tussen de rollen van het ministerie van IenM als opdrachtgever en als eigenaar / toezichthouder centraal:

- in de rol van opdrachtgever richt het ministerie van IenM zich vooral op de beleidsmatige aansturing van het Kadaster en is het departement medeverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken van de organisatie zijn belegd
- in de rol van eigenaar en toezichthouder is de ministerie van IenM verantwoordelijk voor het functioneren van het Kadaster en houdt het departement toezicht op de continuïteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie

In de aansturing van het Kadaster werd het onderscheid tussen de beide rollen al langer gemaakt. In de nieuwe visie is vooral de eigenaars- en toezichthoudersrol van het ministerie van IenM nader uitgewerkt en is ook het onderscheid met de opdrachtgeversrol scherper geworden.

De helderheid die de nieuwe visie biedt, heeft de afstemming tussen de verschillende rollen binnen het departement verbeterd. Er is onder meer frequenter overleg met en meer gezamenlijk optrekken in de richting van het Kadaster. Desondanks is er behoefte aan aanvullende afspraken over dilemma's die in de sturingsrelatie met het Kadaster spelen, bijvoorbeeld daar waar het gaat om vraagstukken rond het uitvoeren van economische activiteiten door het Kadaster in het kader van de Wet Markt en Overheid.

8.1.1 Opdrachtgeversrol

De beleidsmatige aansturing van het ministerie van IenM valt uiteen in twee sturingslijnen:

- de generieke beleidsmatige sturing, waarbij vanuit een brede beleidsverantwoordelijkheid sturing wordt gegeven aan het domein van rechtszekerheid en geo-informatie
- de specifieke beleidsmatige sturing, gericht op de contractueel vastgelegde opdrachten van het departement aan het Kadaster.

[52] Visie Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017, ministerie van IenM, 2013.

[53] Regeling sturing van en toezicht op het Kadaster, Staatscourant, 2012 en Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, Staatscourant, 2012.

Het onderscheid tussen deze twee sturingslijnen is in de praktijk niet altijd even duidelijk, omdat hieraan door zowel het ministerie van IenM als het Kadaster met dezelfde personen invulling wordt gegeven.

In de bestaande situatie ligt het accent in de sturing sterk op de specifieke beleidsmatige sturing. Dit houdt in dat de planningshorizon zich, gegeven de jaarlijkse opdrachtcyclus, sterk richt op de korte termijn. Gegeven deze pragmatische invulling is in de aansturing van het Kadaster sprake van een aantal uitdagingen. Deze uitdagingen zijn deels nog latent, maar de verwachting is dat deze onder invloed van de actuele ontwikkelingen in de (nabije) toekomst manifester worden en meer aandacht vragen. Hieronder gaan we op elk van deze uitdagingen in.

Ten eerste is er binnen het ministerie van IenM onvoldoende sprake van een expliciete langetermijnvisie op de wettelijke taken die het Kadaster uitvoert. Dit gebrek zorgt ervoor dat er onvoldoende sprake is van een helder perspectief, waar het departement in samenwerking met het Kadaster naartoe kan werken. Dit geldt voor het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie. In beide domeinen is sprake van ontwikkelingen die de behoefte aan een sterkere beleidsmatige sturing hebben doen toenemen:

- binnen het domein van de rechtszekerheid gaat het onder andere om een toename van de verwachtingen ten aanzien van de bruikbaarheid van de gegevens (onder andere door het koppelen van bestanden), de groei van het aanbod aan commerciële diensten op basis van kadastrale data en de ontwikkeling in de richting van een positivering van het stelsel van registergoedregistratie
- binnen het domein van de geo-informatie gaat het onder andere om de ontwikkeling naar open data, de realisatie van een centraal loket voor het beschikbaar stellen van gegevens (PDOK) en de ontwikkeling van het digitale stelsel in het kader van de Omgevingswet.

Het gebrek aan een helder toekomstperspectief heeft het Kadaster de afgelopen jaren de ruimte gegeven om binnen de wettelijke kaders in overwegende mate zelf invulling te geven aan zijn strategische koers. Deze koers is in een uitvoeringsgerichte vertaling (in de vorm van het MBP) jaarlijks wel ter goedkeuring aan het ministerie van IenM voorgelegd. Een nadeel van deze werkwijze was het ontbreken van voldoende strategisch overleg tussen het departement en het Kadaster aan de 'voorkant' van nieuwe ontwikkelingen. Aanvullend was op strategisch niveau ook sprake van beperkte *countervailing power* die benodigd is voor het vinden van een balans tussen de maatschappelijke belangen die samenhangen met de wettelijke taken van het Kadaster en eigen organisatorische belangen van het Kadaster. Beide punten zijn door het ministerie van IenM onderkend, hetgeen heeft geleid tot een aanpassing van de jaarlijkse sturingscyclus. Een belangrijk element van deze aanpassing is de introductie van een strategische dialoog om nieuwe ontwikkelingen in een vroeg stadium met elkaar te bespreken. De effectiviteit van dit overleg dient zich in de praktijk nog te bewijzen.

Ten tweede ligt de focus in de beleidsmatige sturing door het ministerie van IenM sterk op het domein van de geo-informatie. Het domein van de rechtszekerheid heeft sinds de verzelfstandiging van het Kadaster minder aandacht gehad. Dit domein was zoals eerder beschreven tot voor kort betrekkelijk beleidsarm, in de zin dat de dynamiek in termen van nieuwe ontwikkelingen beperkt was en er geen dringende behoefte was aan een intensieve beleidsmatige betrokkenheid. Deze situatie is sterk gewijzigd, en de toegenomen dynamiek maakt dat er in de loop van de tijd een sterkere behoefte is ontstaan aan beleidsmatige sturing. De vraag is hoe het ministerie van IenM zich bij het geven van deze sturing dient te

verhouden tot het ministerie van VenJ. Dit departement is van oudsher meer betrokken bij het borgen van de rechtszekerheid in Nederland en, voor zover van belang voor de taken van het Kadaster, verantwoordelijk voor het Burgerlijk Wetboek, dat de grondslag vormt van het stelsel van openbare registers voor registergoederen. Tevens is het ministerie van VenJ samen met het ministerie van IenM verantwoordelijk voor de Kadasterwet. De op papier heldere rolverdeling betekent niet dat de onderlinge afstemming tussen beide ministeries voor het domein van de rechtszekerheid voldoende is georganiseerd. Dit is vooral een belemmering voor de strategische vragen die spelen, bijvoorbeeld bij de ambitie om te komen tot positivering van het stelsel.

Ten derde constateert AEF dat de sturing vanuit de opdrachtgeversrol van het ministerie van IenM zich de afgelopen jaren vooral heeft gericht op de (door)ontwikkeling van de individuele basisregistraties en landelijke voorzieningen in plaats van op het stelsel als geheel. Het feit dat het departement in de operationele sturingslijn sinds een aantal jaar gebruik maakt van een gebundeld contract, waarin de opdrachten ten aanzien van alle individuele basisregistraties en landelijke voorzieningen zijn opgenomen, heeft wel geleid tot meer eenduidigheid in de opdrachtformulering, maar niet tot meer samenhang tussen de basisregistraties en landelijke voorzieningen. Het versterken van deze samenhang is beleidsmatig wel het voornemen; sinds korte tijd wordt er een beweging gemaakt om hier sterker op te gaan sturen.

Ten vierde maakt het ministerie van IenM in de huidige situatie onvoldoende gebruik van de complementaire kracht van de twee beschreven sturingslijnen binnen de opdrachtgeversrol. In de sturingsrelatie met het Kadaster ligt het accent sterk op de specifieke beleidsmatige sturing. Dit maakt dat de sturing zwaar leunt op het jaarlijks af te sluiten contract. Per definitie betekent dit dat de aandacht zich sterk richt op de activiteiten die door het ministerie van IenM worden gefinancierd. Aanvullend geldt dat de afspraken die gemaakt worden een vertaling zijn van de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie en het onderhandelingsspel tussen het departement en het Kadaster. Hiermee heeft de relatie de karakteristieken van een privaatrechtelijke overeenkomst. Tot slot leidt het budgettaire kader van het ministerie van IenM er de laatste jaren toe dat de gesprekken over het jaarlijkse contract uitmonden in een onderhandeling over datgene dat het Kadaster binnen het beschikbare budget kan leveren. Deze onderhandeling heeft eerder een financieel dan een beleidsinhoudelijk karakter.

8.1.2 Eigenaars- en toezichtsrol

Het kabinetsbeleid inzake de invulling van de rol van eigenaar van en toezichthouder op uitvoeringsorganisaties op afstand, waaronder het Kadaster, is de afgelopen jaren sterk in beweging geweest. Al langer geleden is de Kaderwet zbo's aangenomen. Aanvullend zijn de afgelopen periode nadere regels gesteld ten aanzien van het financieel beheer en het toezicht, is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Wnt) van kracht geworden. Tevens is onderzoek gedaan naar de herpositionering van zbo's door de commissie De Leeuw en is besloten om de Algemene Bestuursdienst in te schakelen bij de benoeming van bestuurders van de zbo's. Tot slot speelde de afgelopen jaren de vorming van het ministerie van IenM, waarbij besloten is om de eigenaars- en toezichthoudersrol met betrekking tot zbo's binnen het ministerie van IenM te bundelen en op het niveau van de secretaris-generaal te beleggen.

In de afgelopen jaren is ook de eerder beschreven visie *Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017* opgesteld. Deze heeft aanleiding gegeven om het toezicht op het Kadaster vanuit het

ministerie van IenM aan te scherpen. In de praktijk is het departement nog zoekende hoe aan deze rollen praktisch invulling gegeven kan worden. Vooralsnog ontbreekt het aan een integraal toetsingskader, dat de beoordelingscriteria en prestatie-indicatoren beschrijft die het departement gebruikt om het functioneren van het Kadaster te beoordelen.[54] Dit maakt dat in de praktijk nog onvoldoende helderheid bestaat over vooral de toezichthoudende rol van het ministerie van IenM, mede in relatie tot de (complementaire) rol van de Raad van Toezicht. Het ministerie heeft de behoefte aan een integraal toetsingskader onderkend en is onlangs gestart met de ontwikkeling hiervan. Hierbij wordt gewerkt met een groeimodel, waarbij de aandacht in eerste instantie uitgaat naar de prestatie-indicatoren die al wel beschikbaar zijn.

Vanuit de eigenaars- en toezichthoudersrol heeft het ministerie van IenM de afgelopen periode in de sturing een zwaarder accent gelegd op de doelmatigheid van het Kadaster. Zo is in vervolg op de voorgaande evaluatie een doelmatigheidskader ontwikkeld en is jaarlijks onderzoek gedaan naar de doelmatigheidsontwikkeling binnen het Kadaster.[55] Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door de accountant van het Kadaster en betroffen vooral een check op het tot stand komen van prestatiegegevens en op de voortgang in de uitvoering van activiteiten en het realiseren van de doelstellingen zoals opgenomen in het MBP.

De ‘feitelijke’ doelmatigheid, gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de kosten die het Kadaster maakt en anderzijds de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden, komt in deze onderzoeken bewust niet aan bod. Een van de redenen hiervoor is dat er door het ministerie van IenM geen heldere norm voor de doelmatigheid is geformuleerd, zodat de prestaties van het Kadaster hier ook niet tegen af te zetten zijn. Recent is het besluit genomen om het doelmatigheidskader te herijken en in samenspraak met het Kadaster te komen tot een nieuwe set van doelmatigheidsindicatoren.

De sturing op de ‘feitelijke’ doelmatigheid van het Kadaster heeft in de afgelopen periode vooral plaatsgevonden via de begroting en de tarieven van het Kadaster. Hierbij was het departement van mening dat het over onvoldoende informatie beschikte om zich een duidelijk beeld te vormen van de consequenties van de keuzes die voorgelegd werden. Daarnaast heeft de doelmatigheidssturing plaatsgevonden via de opdrachtgeversrol. Deze sturing verliep via de eerder beschreven operationele sturingslijn, oftewel het jaarlijks contract. Dit betekent dat de sturing alleen betrekking had op de taken van het Kadaster die door het ministerie van IenM gefinancierd worden, taken die een bescheiden deel uitmaken van het totale takenpakket van het Kadaster.

Voor de sturing op het financieel presteren van het Kadaster geldt, dat er geen eenduidig beeld bestaat over de wijze waarop de eisen die hiervoor in de wettelijke kaders zijn vastgelegd, geïnterpreteerd dienen te worden.[56] Het gaat met name om de eis dat de

[54] Voor een select aantal aspecten van het functioneren van het Kadaster is wel sprake van concrete prestatie-indicatoren, zoals de normen die zijn opgenomen in het kwaliteitshandvest en de normen die gelden voor het eigen vermogen.

[55] Rapportage doelmatigheid, KPMG, 2010 – 2013, Rapportage doelmatigheid Deloitte, 2014.

[56] In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster in 2003, staat vermeld dat het Kadaster bij de financiering van zijn wettelijke taken de volgende uitgangspunten dient te hanteren: i) het geheel

tarieven die het Kadaster voor zijn dienstverlening in rekening brengt, kostendekkend moeten zijn; als gevolg waarvan er tussen de strategische eenheden geen sprake mag zijn van kruissubsidies. Door de sterke afhankelijkheid van de opbrengsten binnen het domein van de rechtszekerheid, is het Kadaster niet in staat om aan deze eis te voldoen. Dit betekent dat in de huidige praktijk een aantal wettelijke taken (deels) gefinancierd wordt uit de opbrengsten van product(groep)en binnen het domein van de rechtszekerheid.

Wil het Kadaster wel aan de eisen kunnen voldoen, is naast een herindeling van de strategische eenheden een aanpassing van het verdienmodel van het Kadaster nodig. Deze herziening dient ertoe te leiden dat de afhankelijkheid van de opbrengsten van een beperkt aantal product(groep)en binnen het domein van de rechtszekerheid afneemt. Dit raakt ook de financiering die samenhangt met de opdrachtgeversrol van het ministerie van IenM. De noodzaak van deze herziening is in de huidige werkrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster pas recentelijk onderwerp van gesprek. Vooreerst is meer helderheid nodig over de interpretatie die gegeven dient te worden aan de wettelijke eis van kostendekkende tarieven.

8.2 Rolinvulling Kadaster

8.2.1 Strategische koersbepaling

Het Kadaster heeft, gegeven de wettelijke kaders, een ruim mandaat om zijn eigen koers te bepalen. De organisatie gaat hier zorgvuldig en weloverwogen mee om. Het Kadaster heeft goed zicht op de ontwikkelingen die in de directe werkomgeving spelen en heeft in het licht van deze ontwikkelingen ook een duidelijke visie op zijn maatschappelijke meerwaarde.

Over de vertaling van deze meerwaarde naar de strategische prioriteiten voor de organisatie bestaat een minder uitgekristalliseerd beeld. Er is sprake van een omvangrijke portefeuille van relatief op zichzelf staande en ieder voor zich nuttige initiatieven gericht op verbeteringen en vernieuwingen. Het ontbreekt aan een overkoepelend beeld van de strategische agenda van de organisatie. Het MBP is meer een opsomming van (naast elkaar uit te voeren) operationele projecten en programma's, dan dat het inzicht geeft in de richting waarin de organisatie zich ontwikkelt.

Een strategische agenda die de lacune vult tussen de betrekkelijk abstracte visie op de toekomstige maatschappelijke meerwaarde en de concrete projecten en programma's die uitgevoerd worden, zou het Kadaster niet alleen intern helpen in het maken van gerichtere keuzes, maar zou tegelijk ook meer houvast geven in de sturingsrelatie met het ministerie van IenM. Het Kadaster kan meer doen om de dialoog over de in samenspraak met het departement te maken strategische keuzes te voeden.

Een complicerende omstandigheid bij het bepalen van de strategische koers is dat het Kadaster naast de directe sturing vanuit het ministerie van IenM te maken heeft met een groot aantal aanvullende sturingsrelaties. Deze sturingsrelaties zijn gerelateerd aan de basisregistraties waarin het Kadaster een rol vervult (BAG, BRK, BRT en in de toekomst BGT) en de landelijke voorzieningen die het Kadaster beheert (onder meer PDOK, GBKN, WOZ en

van wettelijke taken wordt kostendekkend uitgevoerd, en ii) de strategische eenheden zijn elk op zich in beginsel eveneens kostendekkend.

KLIC). Gezien de verschillen in wettelijke kaders en betrokken (opdrachtgevende) partijen is opgeteld sprake van een hybride sturing.

Alhoewel het Kadaster zijn weg hierin over het algemeen goed weet te vinden, legt deze context beperkingen op aan het streven van de organisatie om doelmatig en doeltreffend te opereren. De opdrachten van de uiteenlopende opdrachtgevers zijn teveel op zichzelf staand om te zorgen voor een eenduidige ontwikkelingsrichting. Het bundelen van de verschillende opdrachten van het ministerie van IenM aan het Kadaster in één jaarlijks contract is weliswaar een stap in de goede richting, maar lost dit knelpunt niet geheel op. Een versimpeling van de bestaande sturing en een meer samenhangende benadering van de onderwerpen die meerdere basisregistraties en landelijke voorzieningen raken, helpen om zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster te verbeteren.

8.2.2 Organen in governancemodel

Raad van Bestuur

De Raad van Bestuur heeft in de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft qua samenstelling, omvang en portefeuilleverdeling een ingrijpende verandering ondergaan. Het bestuur bestaat nu uit twee bestuurders, die opereren in nauwe interactie met de nieuw ingestelde Directieraad.

Het algemene beeld is dat de Raad van Bestuur naar buiten toe adequaat functioneert. De relaties met de belanghebbende partijen in het krachtenveld waarin het Kadaster opereert, worden professioneel onderhouden. De aandacht voor wat er in dit krachtenveld gebeurt is de afgelopen jaren toegenomen. Aanvullend is er vanuit de Raad van Bestuur veel aandacht voor het (pro)actief afleggen van maatschappelijke verantwoording., onder meer door het naleven van de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners en de publicatie van het jaarlijkse MBP en een publieksverslag van de uitgevoerde activiteiten.

Raad van Toezicht

In 2013 is het Kadaster formeel onder de Kaderwet zbo's komen te vallen. Een consequentie hiervan is dat de externe bevoegdheden van de Raad van Toezicht zijn vervallen en de raad zich volledig is gaan richten op de toezichthoudende en adviserende rol in de richting van de Raad van Bestuur.

De Raad van Toezicht is er in geslaagd om de activiteiten op de nieuwe positionering af te stemmen en een betekenisvolle rol te (blijven) spelen in het integrale sturingsmodel van het Kadaster. Deze meerwaarde hangt samen met het feit dat de Raad van Toezicht opereert vanuit het perspectief en de belangen van het Kadaster als uitvoeringsorganisatie. Tevens is de raad breed samengesteld en wordt het gehele werkveld van het Kadaster in termen van beschikbare expertise afgedekt. De korte communicatielijnen met de Raad van Bestuur en de Directieraad maken dat de raad goed op de hoogte is van wat zich binnen de organisatie afspeelt. Hierbij geldt dat dat de informatievoorziening vanuit de Raad van Bestuur, bijvoorbeeld over de actuele financiële *performance* (in relatie tot de begroting) en de uitvoering van omvangrijke en complexe projecten, de afgelopen jaren verbeterd is. Mede op initiatief van de auditcommissie van de Raad van Toezicht is deze informatievoorziening nu op orde. De Raad van Toezicht is aanvullend ook voldoende aangesloten op de Gebruikersraad en de ondernemingsraad en heeft een adequaat beeld van de onderwerpen die hier spelen.

Gebruikersraad

Ten opzichte van de voorgaande evaluatie heeft het functioneren van de Gebruikersraad een sterke impuls gekregen. Deze impuls heeft ertoe geleid dat het gezag en de positie van de raad aanzienlijk versterkt zijn. De Gebruikersraad heeft zich in de afgelopen periode ontwikkeld tot een volwaardig en gewaardeerd gesprekspartner voor de Raad van Bestuur. De agendering van de raad richt zich naast de reguliere onderwerpen uit het wettelijk kader steeds meer op de strategische thema's die spelen. Dit maakt dat de afnemers van het Kadaster tijdig op de hoogte zijn van nieuwe ontwikkelingen en hier ook invloed op kunnen uitoefenen. Tot slot onderhoudt de Gebruikersraad een constructieve relatie met de Raad van Toezicht en is ze goed aangesloten op de gebruikersoverleggen voor de BRK en de BRT.

Uit de evaluatie komt voor het functioneren van de Gebruikersraad ook een aantal aandachtspunten naar voren:

- Gezien de positieve ontwikkeling in het functioneren bestaat binnen de Gebruikersraad de neiging om het overleg vooral te benutten voor strategisch overleg met het ministerie van IenM over de ontwikkelingen in de domeinen rechtszekerheid en vooral geo-informatie. Dit is op zich begrijpelijk, maar past niet bij de wettelijke rol van de Gebruikersraad conform de Kadasterwet. Deze rol is gericht op het inbrengen van het perspectief van de afnemers in de besluitvorming van het Kadaster. Het ministerie van IenM neemt dan ook deel aan het Gebruikersoverleg als afnemer en niet als beleidsmaker. Dit neemt niet weg dat er vanuit afnemers wel behoefte is om op beleidsmatig niveau met het ministerie van IenM van gedachten te wisselen over thema's als open data, de relatie tussen markt en overheid en de Omgevingswet. Tegelijkertijd wil ook het ministerie van IenM meer zicht krijgen op de (ontwikkeling in de) behoeften van afnemers, om deze ook beleidsmatig te kunnen vertalen (bijvoorbeeld in de doorontwikkeling van basisregistraties en landelijke voorzieningen). Hiervoor voert het departement nu buiten de Gebruikersraad om gesprekken met (vertegenwoordigers) van afnemers
- Voor de ministeries die vertegenwoordigd zijn in de Gebruikersraad is de vraag in hoeverre zij optreden als vertegenwoordiger van 'hun' achterban. Beide ministeries hebben immers zitting in de Gebruikersraad vanuit hun rol als afnemer van gegevens. Het is niet duidelijk uit welke partijen deze achterban bestaat en hoe zij deze betrekken bij de onderwerpen die in de raad spelen
- De Gebruikersraad dient te bestaan uit een vertegenwoordiging van de afnemers van het Kadaster. De vraag is of de huidige samenstelling deze breedte voldoende in zich heeft en dus voldoende representatief is. Een aandachtspunt is de vertegenwoordiging van nieuwe dienstverleners, bijvoorbeeld op het gebied van open geo-informatie.

Bovenstaande aandachtspunten zijn grotendeels in lijn met de uitkomsten van een eigen evaluatie van de Gebruikersraad die onlangs is afgerond.[57]

[57] Governance Gebruikersraad, Gebruikersraad Kadaster, juni 2015

Gebruikersoverleggen

Voor het onderhouden van de tactische en operationele relatie met gebruikers van de BRK en de BRT maakt het Kadaster gebruik van zogenaamde gebruikersoverleggen.[58]

Het gebruikersoverleg voor de BRK is in 2013 van start gegaan en bevindt zich nog in een opstartfase. Het overleg is nu vooral informerend vanuit het Kadaster en minder adviserend vanuit de gebruikers. Dit neemt niet weg dat de deelnemers aan het overleg het nut en de noodzaak onderkennen om dichter bij de ontwikkelingen binnen het Kadaster betrokken te zijn. Ze ervaren ook de meerwaarde van de bijeenkomsten die gehouden worden. Door een gebrek aan interesse onder de huidige deelnemers voor het voorzitterschap wordt het gebruikersoverleg nu nog voorgezeten door een medewerker van het Kadaster. Voor de doorontwikkeling van het overleg is het wenselijk om in deze situatie op korte termijn verandering aan te brengen.

Voor de BRT is het gebruikersoverleg al langer actief, wat te merken is aan de kwaliteit ervan. Ook hier geldt dat de deelnemers meerwaarde zien in de rol van het overleg. Het beeld hierbij is dat het Kadaster een open oor heeft voor de punten die aan bod komen en hier serieus mee aan de slag gaat. Een aandachtspunt is de breedte van de groep van deelnemers aan het overleg. Vooral nieuwe, innovatieve bedrijven (start ups) lijken te ontbreken. Een aanvullend aandachtspunt is de vrijwillige deelname en daardoor het vrijblijvende karakter van het overleg. Dit maakt dat de kwaliteit van het functioneren van het overleg sterk afhankelijk is van de welwillendheid en het enthousiasme van (enkele) individuele deelnemers.

8.3 Interactie ministerie van Infrastructuur en Milieu en Kadaster

In de interactie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster zijn er twee samenhangende werkrelaties te onderscheiden, een vanuit de rol van opdrachtgever en een vanuit de rol van eigenaar / toezichthouder van het departement.

- In opdrachtgeverslijn is er sprake van een op resultaat gerichte werkrelatie, waarin realisme en pragmatisme de boventoon voeren. Ondanks dat inhoudelijke standpunten soms aanzienlijk uiteenlopen, vinden bestuurders en medewerkers van beide organisaties elkaar gemakkelijk. De betrokkenen delen de affiniteit met de werkgebieden waar het om gaat en dan vooral dat van de geo-informatie. De constructieve werkverhouding neemt niet weg dat de concrete afspraken die onderling gemaakt worden, niet altijd naar tevredenheid worden uitgevoerd. De beelden die over en weer over deze afspraken bestaan, komen in de praktijk onvoldoende overeen.
- In de verhouding eigenaar-dochter heeft de werkrelatie een meer formele, procedurele invulling. De (mentale) afstand tussen het departement en het Kadaster is groter dan binnen de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. Door verschillende ontwikkelingen is de interactie in de periode waarop de evaluatie betrekking heeft wel geïntensiveerd.[59] Een van deze ontwikkelingen betrof de nieuwe visie van het ministerie van IenM op de relatie met

[58] Er is ook sprake van een gebruikersoverleg voor de BAG. Hieraan neemt het Kadaster als beheerder van de basisregistratie deel. De evaluatie van dit overleg is al onderwerp geweest van een eerdere wettelijke evaluatie van de BAG. Om deze reden laten we dit gebruikersoverleg hier buiten beschouwing.

[59] Voorbeelden zijn het programma Compact Rijksdienst, de Wet normering topinkomens en het streven van de rijksoverheid om de doelmatigheid in de generieke bedrijfsvoering van zbo's te vergroten.

uitvoeringsorganisaties. De verzwaarde invulling van de eigenaars- en toezichthoudersrol die uit deze visie volgde, heeft de verhoudingen tussen het departement en het Kadaster onder druk gezet. In de onderlinge relatie is het nog zoeken naar de juiste verhoudingen en interactie, zonder dat dit overigens heeft geleid tot grote knelpunten of is geëscaleerd.

Over de effectiviteit van de beide werkrelaties constateert AEF dat een aantal onderwerpen die in de onderlinge verhouding spelen jaar op jaar aan de orde blijven komen en niet structureel opgelost worden. Daarmee doelen we onder meer op de ruimte voor het ministerie om (tijdig) invloed te kunnen hebben op de planvorming van het Kadaster, op de transparantie van het Kadaster over de kosten van de bedrijfsvoering, op de mate waarin de tarieven van het Kadaster kostendekkend zijn en op de benodigde omvang van het eigen vermogen. Het keer op keer terugkomen van deze onderwerpen in de gesprekken heeft de afgelopen periode geleid tot volharding in over en weer ingenomen standpunten en daarmee tot een zekere starheid in de onderlinge verhoudingen.

De onderliggende vraag die in de relatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster speelt, richt zich op de mate van zelfstandigheid en hieraan verbonden eigen beslisruimte van het Kadaster als (voornamelijk tariefgefinancierde) zbo.[60] Deze strategische vraag komt in de huidige gesprekken tussen het ministerie van IenM en het Kadaster onvoldoende aan bod. Deze gesprekken richten zich op de symptomen van de bestaande onduidelijkheid, waaronder ook het door het departement ervaren gebrek aan transparantie van het Kadaster over de interne bedrijfsvoering.

In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, is de overlegstructuur tussen het ministerie van IenM en het Kadaster vereenvoudigd. De bijgestelde overlegstructuur zit logisch in elkaar en lijkt in de praktijk ook te voldoen, zij het dat er nog sprake is van een gebrek aan afstemming tussen de inhoudelijke agenda's van de verschillende overleggen die er zijn. Het is niet altijd voldoende duidelijk welk onderwerp in welk overleg aan de orde dient te komen en hoe de agenda's van de verschillende overleggen onderling samenhangen.

8.4 Deelconclusies

De afgelopen periode is de dynamiek in het domein van zowel de rechtszekerheid als de geo-informatie toegenomen. Dit maakt dat de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster in een nieuw daglicht is komen te staan en dat er andere eisen aan deze relatie gesteld worden. Aan de invulling hiervan wordt momenteel gewerkt, waarbij AEF constateert dat er nog een aantal stappen te zetten is. Dit geldt voor de invulling van zowel de opdrachtgevers- als eigenaars- en toezichtsrelatie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster.

Binnen het departement zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar / toezichthouder duidelijk gescheiden belegd. De interactie tussen de beide rollen is de afgelopen periode toegenomen. Ondanks deze positieve ontwikkeling is er behoefte aan meer scherpte in de onderlinge rolverdeling en meer eenduidigheid in de aansturing van het Kadaster.

[60] Het gaat hier bijvoorbeeld om de keuzes die het Kadaster maakt in het kader van het MBP, de begroting en het RTK, en de samenhang hiertussen.

De toegenomen dynamiek in de werkdomeinen van het Kadaster vraagt van het ministerie van IenM een actievere beleidsmatige sturing. De huidige sturing en sturingsinstrumenten richten zich vooral op de jaarlijkse afspraken over de concrete, door het departement gefinancierde opdrachten aan het Kadaster. Het ontbreekt echter aan een helder geëxpliciteerd kader dat de beleidsinhoudelijke ambities van het ministerie van IenM op de lange termijn beschrijft. Hierdoor kan er door het departement ook weinig regie gevoerd worden op de gewenste ontwikkelingen in beide werkdomeinen van het Kadaster. Specifiek voor het domein van de rechtszekerheid speelt hierbij dat de ontwikkelingen tot voor kort beperkt waren, waardoor hier relatief weinig aandacht voor nodig was. Met de toegenomen dynamiek is de vraag actueler geworden wat de rolverdeling is met het ministerie van VenJ, dat vanuit de Kadasterwet medeverantwoordelijk is voor dit domein.

Het toezicht van het ministerie van IenM op het Kadaster is nog in ontwikkeling, mede onder invloed van de nieuwe visie op de omgang met uitvoeringsorganisaties die op afstand van het departement opereren. In de uitwerking van deze visie ontbreekt het vooralsnog aan een samenhangend toetsingskader, waarin criteria zijn opgenomen die voor het toezicht van belang zijn. Dit neemt echter niet weg dat het departement vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van IenM wel een beeld heeft van deze onderwerpen. Voor een betere onderbouwing van de oordeelsvorming over het functioneren van het Kadaster is een meer integraal toetsingskader nodig, ook om het Kadaster duidelijker te maken waarop de organisatie wordt ‘afgerekend’. Als het kader helderder wordt, kan ook de informatieverstrekking vanuit het Kadaster naar het departement verbeteren.

Gerelateerd aan de ambities van het ministerie van IenM is ook onvoldoende duidelijk wat de eigen strategische agenda van het Kadaster is. De organisatie beschikt wel over een visie op de ontwikkelingen binnen het eigen werkgebied op de lange termijn, maar deze visie is tot nu toe onvoldoende vertaald in een strategisch handelingsperspectief. Het Meerjaren-beleidsplan dat jaarlijks wordt opgesteld, heeft voor dit doel een te uitvoerend karakter. In dit perspectief zal expliciet aandacht dienen te worden besteed aan de samenhang tussen de activiteiten van de organisatie. AEF constateert dat deze activiteiten betrekkelijk onafhankelijk van elkaar uitgevoerd worden, waardoor synergiemogelijkheden vooralsnog onvoldoende benut worden. Een handicap hierbij is dat de activiteiten per basisregistratie dan wel landelijke voorziening zijn ingebed in verschillende governancestructuren, wat de samenhang in de aansturing belemmert. Om hier verandering in aan te brengen is een regisserende en/of netwerkende rol nodig van het ministerie van IenM.

Ondanks dat het ministerie van IenM de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kadaster in de huidige situatie voldoende waar kan maken, kenmerkt de interactie tussen beide organisaties zich door een aantal vaste patronen die niet altijd even effectief zijn. Hierdoor blijven thema’s die spelen jaarlijks terugkeren op de agenda en worden deze onvoldoende structureel opgelost. De gesprekken die plaatsvinden, richten zich vooral op inhoudelijke thema’s en onvoldoende op de achterliggende belangen en doelstellingen van de beide organisaties. In samenhang hiermee ontbreekt het aan het vermogen om de bestaande impasse doorbreken en op ander niveau het gesprek aan te gaan. De onderlinge interactie vertoont hierdoor kenmerken van een rituele dans. Zowel het ministerie van IenM als het Kadaster geven aan het van belang te vinden om deze situatie te doorbreken.

De Raad van Bestuur treedt naar buiten toe op als een professioneel vertegenwoordiger van het Kadaster en draagt er hierbij zorg voor dat de belangen van de organisatie goed

behartigd worden. Hierbij is veel aandacht voor het onderhouden van de relaties met de externe belanghebbenden, zowel in de directe bedrijfsomgeving als binnen de bredere kring van maatschappelijk betrokkenen.

De rol van de Raad van Toezicht is, als gevolg van een herijking van de visie van het ministerie van IenM op het toezicht op uitvoeringsorganisaties, zodanig veranderd dat het orgaan alleen nog een interne toezichthoudende en adviserende rol vervult naar de Raad van Bestuur. Deze rol vult de Raad van Toezicht met verve in, al is het af en toe nog zoeken naar de juiste positie binnen het integrale governancemodel. De brede expertise die aanwezig is en de directe betrokkenheid bij het opereren van het Kadaster maken dat de Raad van Toezicht voor de Raad van Bestuur van toegevoegde waarde is en complementair is aan het toezicht vanuit het ministerie van IenM.

In vergelijking met de voorgaande evaluatie heeft het functioneren van de Gebruikersraad een flinke impuls ondergaan, wat maakt dat dit orgaan nu opereert als een volwaardig gesprekspartner van de Raad van Bestuur. De Gebruikersraad heeft niet alleen een rol in het beoordelen van het Meerjarenbeleidsplan, de begroting en de tarieven, maar denkt op strategisch niveau ook actief mee over de ontwikkelingen die op het Kadaster afkomen. Een risico is dat de reikwijdte van dit meedenken verder strekt dan het inbrengen van de zienswijzen van de afnemers. Vanuit een beleidsmatig perspectief is vanuit het ministerie van IenM wel behoefte aan een scherper zicht op de (zich ontwikkelende) behoefte van afnemers. Aandachtspunten in het functioneren van de Gebruikersraad zijn verder de invulling van de vertegenwoordigende rol van de leden, vooral van die van de twee ministeries die vertegenwoordigd zijn, en de aanwezigheid van vertegenwoordigers van alle afnemersgroepen.

De gebruikersoverleggen voor de BRT en de BRK hebben een rol die aanvullend is aan die van de Gebruikersraad. Het gebruikersoverleg voor de BRK is net gestart en dient zich nog te ontwikkelen. De deelnemers geven echter aan dat het overleg voorziet in een behoefte en dat zij het beeld hebben dat het Kadaster hen serieus neemt. Dit geldt ook voor het gebruikersoverleg voor de BRT. Dit overleg bestaat al langer en heeft inmiddels bewezen van meerwaarde te zijn voor zowel de deelnemers als het Kadaster.

Bijlage 1. Brondocumenten

Geraadpleegde wetteksten

- Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, *Stcrt. 2012*, 25329.
- Besluit van het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, houdende regels voor de Raad van Bestuur (Reglement Raad van Bestuur Kadaster 2014), *Stcrt. 2014,* 35835.
- Kadasterwet, *Stb. 1989*, 186.
- Wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand tot basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie), *Kamerstukken II 2005-2006*, 30544, nr. 2.
- Wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand tot basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie); Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II 2005-2006*, 30544, nr. 3.
- Wijziging Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen), *Kamerstukken II 1992-1993,* 23007, nr.2.
- Wijziging Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen); Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II 1992-1993,* 23007, nr.3.
- Regelement voor de gebruikersraad Kadaster 2008, *Stcrt. 2008*, 211.
- Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 december 2003, nr. MJZ2003124448, houdende vaststelling van de kadastrale tarieven (Regeling tarieven Kadaster), *Stcrt.2003,* 244.
- Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/241276, houdende vaststelling regels in verband met de implementatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de sturing van en het toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster (Regeling sturing van en toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster), *Stcrt. 2012,* 25328.

Overige geraadpleegde documenten

- Alterra, *Audit Basisregistratie Kadaster*, 2012.
- Alterra, *Audit Basisregistratie Topografie,* 2012.
- Alterra, *Audit Basisregistratie Topografie,* 2015.
- Berenschot, *Loonontwikkeling Kadaster,* 2012.
- CBS, *Monitor kwaliteit stelsel van basisregistraties,* 2014.
- Commissie De Leeuw, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, 2013.
- Commissie Elias, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*, 2015.
- Deloitte*, Rapportage doelmatigheid Kadaster 2014*, 2015.
- DNV, *Hercertificatie Audit Rapport (ISO 9001:2008*), 2015.
- Effectory, *Medewerkersonderzoek,* 2015.
- Gebruikersraad Kadaster*, Diverse stukken bijeenkomsten 2011-2015*
- Gebruikersraad Kadaster, *Governance Gebruikersraad,* 2015.
- Gebruikersraad Kadaster, *Standpunt over Open date en kadastrale registratie*, 2013.
- De Jong, Ploeger, van Velten en Zevenbergen, *Naar een meer positief stelsel van grondboekhouding, preadvies Vereniging voor Burgerlijk Recht*, 2003.
- Kadaster, *Bedrijfsinrichting Kadaster*, 2014.
- Kadaster, *Diverse stukken rondom OR advies Autogen.*
- Kadaster, *Diverse stukken rondom OR advies concentratie en specialisatie KCC.*
- Kadaster, *Diverse stukken rondom OR advies Sourcing ICT.*
- Kadaster, *Eindrapport haalbaarheid generieke landelijke voorzieningen*, 2015.
- Kadaster, *HRM Visie 2015-2018,* 2015.
- Kadaster, *Innovatiefunnel,* 2015.
- Kadaster, *Inrichtingsplan Directie IT,* 2014.
- Kadaster*, Jaarverslag 2010,* 2011.
- Kadaster, *Jaarverslag 2011,* 2012.

- Kadaster, *Jaarverslag 2012,* 2013.
- Kadaster, *Jaarverslag 2013,* 2014.
- Kadaster, *Jaarverslag 2014,* 2015.
- Kadaster, *Jaarrapportage BRK – 3e en 4e kwartaal 2014,* 2015.
- Kadaster, *Jaarrapportage BRT 2014,* 2015.
- Kadaster, *Kadaster Bedrijfsinrichting (KEA 2.0),* 2015.
- Kadaster, *Kwaliteitshandvest Kadaster.*
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2010-2014,* 2009.
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2011-2015,* 2010.
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2012-2016,* 2011.
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2013-2017,* 2012.
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2014-2018,* 2013.
- Kadaster, *Meerjarenbeleidsplan 2015-2019,* 2014.
- Kadaster, *Notitie normvermogen,* 2006.
- Kadaster, *Rapportage PDOK Q4 2014,* 2014.
- Kadaster, *Regeling melding interne klachten en klokkenluiden,* 2014.
- Kadaster, *Reglement Raad van Toezicht,* 2014.
- Kadaster, *Verslag jaarvergadering Commissie Integriteit Kadaster,* 2012.
- Kadaster, *Verslag jaarvergadering Commissie Integriteit Kadaster,* 2014.
- Kadaster, *Voorzet alliantiestrategie,* 2012.
- Kadaster, *Wegingskader Wet Markt en Overheid,* 2014.
- Kolkman, Timmer, Verstappen en Vonck, *Verbetering betrouwbaarheid basisregistratie kadaster*, 2012.
- KPMG, *Accountantsverslag 2010*, 2011.
- KPMG, *Accountantsverslag 2011,* 2012.
- KPMG, *Accountantsverslag 2012,* 2013.

- KPMG, *Accountantsverslag 2013*, 2014.
- KPMG, *Accountantsverslag 2014,* 2015.
- KPMG, *Audit programma VOER,* 2014.
- KPMG, *Rapportage doelmatigheid Kadaster 2010,* 2011.
- KPMG, *Rapportage doelmatigheid Kadaster 2011*, 2012.
- KPMG, *Rapportage doelmatigheid Kadaster 2012,* 2013.
- KPMG, *Rapportage doelmatigheid Kadaster 2013*, 2014.
- KPMG, *Vermogenspositie van het Kadaster,* 2006.
- Ministerie van BZK, *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2014,* 2015.
- Ministerie van IenM, *Diverse stukken t.b.v. bestuurlijke overleggen 2010-2015.*
- Ministerie van IenM, *Diverste stukken t.b.v. directeurenoverleggen 2010-2015*
- Ministerie van IenM, *Diverse stukken t.b.v. operationele overleggen 2010-2015.*
- Ministerie van IenM, *Diverse stukken t.b.v. strategische dialoog,* 2014.
- Ministerie van Ienm, *Gebundelde offerte IenM-Kadaster, 2014.*
- Ministerie van IenM, *Raamovereenkomst IenM-Kadaster 2013-2018,* 2013.
- Ministerie van IenM, *Jaarbrief,* 2013.
- Ministerie van IenM, *Jaarbrief,* 2014.
- Ministerie van IenM, *Toezichtsvisie: Verantwoorde uitvoering 2013-2017*, 2013.
- Motivaction, *Imago van het Kadaster,* 2015.
- PWC*, Een driehoeksmeting op het Kadaster*, 2010.
- The Choice, *Klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten 1-meting*, 2014.

Bijlage 2. Gesprekspartners

Interviewpartners

Naam	Organisatie
Maarten Storm	Alterra
Wouter Brokx	Dotkadata
Teun Hompe	Funda
Ad van der Meer	Gemeente Amsterdam
Arjan Velvis	Gemeente Groningen
Frans Backhuijs	Gemeente Nieuwegein
Mark Herbold	GeoBusiness
Jan Willem van Aalst	Imergis
Harrie van der Werf	Informatiewerf BV
Frank Tierolff	Kadaster
Ruben Roes	Kadaster
Leo Moerland	Kadaster
Peter Hoogwerf	Kadaster
Peter Verhallen	Kadaster
Alf Overmars	Kadaster
Martin Salzmann	Kadaster
Wilma van der Bruggen	Kadaster
Harrie van Leeuwen	Kadaster
Richard Witmer	Kadaster
Aart-Jan Klijnjan	Kadaster
Ron Icke	Kadaster
Henk van ‘t Land	Kadaster
Henk Mennegat	Kadaster
Dorine Burmanje	Kadaster
Sybilla Dekker	Kadaster
Siebe Riedstra	Ministerie van IenM
Hans Tijl	Ministerie van IenM
Noud Hooyman	Ministerie van IenM
Helene Borburgh	Ministerie van IenM
Hermen Borst	Ministerie van IenM
Elise Wagenmaker	Ministerie van IenM
Martijn Odijk	Ministerie van IenM
Gerlof Buurman	Ministerie van IenM
Richard Igel	Ministerie van IenM
Ruud van Rossem	Minsiterie van IenM
Herman Heegstra	Rijkswaterstaat
Gert-Jan van der Weijden	Stichting OSGeo.nl
Christiaan Swen	Vastgoeddata

Klankbord Kenniscentrum Open Data / TU Delft

Naam	Organisatie
Bastiaan van Loenen	TU Delft
Hendrik Ploeger	TU Delft

Bijlage 3. Begeleidingscommissie en stuurgroep

Leden begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Dick Eertink	Kadaster
Leo Moerland	Kadaster
Martin Salzmann	Kadaster
Gerlof Buurman	Ministerie van IenM
Hélène Borburgh	Ministerie van IenM
Noud Hooyman	Ministerie van IenM
Richard Igel	Ministerie van IenM
Ruud van Rossem	Ministerie van IenM

Leden stuurgroep

Naam	Organisatie
Dorine Burmanje	Kadaster
Sybilla Dekker	Kadaster
Hélène Borburgh	Ministerie van IenM
Lidewijde Ongering	Ministerie van IenM
Hans Tijl	Ministerie van IenM

Bijlage 4. Evaluatiekader

Het functioneren van het Kadaster is in deze evaluatie beoordeeld aan de hand van de zes aandachtsgebieden. Voor elk van de zes aandachtsgebieden is een centrale vraagstelling opgesteld, welke is geoperationaliseerd in onderliggende vragen. Deze vragen zijn in deze bijlage weergegeven.

De feitelijke beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Kadaster heeft plaatsgevonden door een synthese te maken van de bevindingen van de relevante aspecten per aandachtsgebied en op basis hiervan een overkoepelend oordeel te geven over de doelmatigheid, doeltreffendheid en governance. Dit is een onderbouwd en gevalideerd *expert judgement* op basis van de ontwikkelingen die zich de afgelopen vijf jaar hebben voorgedaan.

Dienstverlening

Centrale vraagstelling

Daar waar het gaat om dienstverlening staat de vraag centraal in hoeverre het Kadaster met zijn producten en diensten zijn afnemers optimaal bedient. Optimaal wil hier zeggen dat de kwaliteit en de prijs (in hun onderlinge verhouding) van de producten en diensten in lijn zijn met de verwachtingen van de afnemers. Het gaat hierbij om de producten en diensten die voortvloeien uit zowel de wettelijke als de niet-wettelijke taken. Kernwaarden hierbij zijn het bieden van rechtszekerheid en borgen van de duurzame toegankelijkheid van geo-informatie.

Operationalisering evaluatiekader

- De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende vragen:
  - Voldoet het Kadaster aan de wettelijke normen voor kwaliteit?
  - Zijn de afnemers tevreden over de dienstverlening van het Kadaster?
  - Levert het Kadaster de maatschappelijke meerwaarde die beoogd is?
  - Is het Kadaster in staat om nieuwe behoeften van afnemers (tijdig) in te vullen?
  - Is het interne kwaliteitsmanagement rond de producten en diensten op orde?
  - Opereert het Kadaster conform de kaders van de Wet Markt en Overheid?
- Op basis van de bovenstaande vragen komen voor de dienstverlening in de evaluatie de volgende onderwerpen aan bod:
  - de ontwikkelingen in de totale producten- en dienstenportfolio
  - de beoordeling van de kwaliteit van gegevens in relatie tot wettelijke kaders
  - de prestaties in verhouding tot de vastgelegde kwaliteitsnormen
  - de uitkomsten van de overleggen met de Gebruikersraad en de gebruikersoverleggen
  - de ontwikkelingen in de klanttevredenheid
  - de klachten over de dienstverlening en de afhandeling hiervan
  - de juridische procedures in termen van aantal en impact
  - de innovatie in de dienstverlening en de inbedding hiervan in de organisatie
  - de borging van het *level playing field* tussen het Kadaster en andere dienstverleners
- Gezien de ontwikkelingen sinds de voorgaande evaluatie in 2010 gaat de aandacht specifiek uit naar de volgende ontwikkelingen:
  - de verhouding van nieuwe (wettelijke) taken tot de uitgangspunten van de Wet Markt en Overheid.

Normering

De normen om te bepalen of de dienstverlening aan klanten naar behoren wordt ingevuld, vloeien voort uit:

- de kritieke prestatie-indicatoren uit de jaarrapportages over de BRT en de BRK
- het doelmatigheidskader gebruikt in de externe doorlichting van de doelmatigheid (rekening houdend met het feit dat dit kader herijkt wordt)
- het wettelijk kader voor kwaliteit in het stelsel van basisregistraties
- de normen gehanteerd in de klanttevredenheidsmonitor zakelijke klanten
- de kaders zoals geformuleerd in de Wet Markt en Overheid.

Externe samenwerking

Centrale vraagstelling

Binnen dit aandachtsgebied staat de externe gerichtheid van het Kadaster centraal. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre het Kadaster als organisatie in staat is om te opereren in tijdelijke dan wel structurele samenwerkingsverbanden. Daarnaast gaat het om de vraag of het Kadaster voldoende is aangehaakt op de partijen in het omliggende krachtenveld om zijn strategische doelstellingen te opereren. Een belangrijk aspect hiervan is de omgevingsgerichtheid (zie ook paragraaf 3.1).

Operationalisering evaluatiekader

- De vraagstelling binnen dit aandachtsgebied valt uiteen in twee deelvragen:
  - Hoe effectief is het Kadaster in de bestaande samenwerkingsverbanden en wat leveren deze voor de organisatie op?
  - Is het Kadaster voldoende aangehaakt op de partijen waarvoor het voor de organisatie van strategisch belang is om mee samen te werken?
- De aspecten die in de evaluatie aan bod komen zijn:
  - de resultaten die in samenwerkingsverbanden worden gerealiseerd en de meerwaarde hiervan voor het realiseren van de doelstellingen van het Kadaster
  - het vermogen van het Kadaster om strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan en te onderhouden
  - de rolverdeling tussen het Kadaster en de samenwerkingspartners en de rolvastheid in het feitelijk opereren
  - de toekomstgerichtheid van de samenwerkingsverbanden, oftewel de potentie hiervan voor de toekomst
  - de verhouding tussen de samenwerkingsverbanden en het wettelijk kader waarbinnen het Kadaster opereert
  - de externe representatie, *public affairs* en communicatie van het Kadaster gericht op de belangrijkste stakeholders
  - de internationale samenwerking van het Kadaster en de meerwaarde die dit heeft voor de organisatie
- Aandachtspunten die in het kader van de ontwikkelingen sinds de voorgaande evaluatie van belang zijn, zijn:
  - de samenwerking die tot stand is gekomen rond het inwinnen en registreren van gegevens (ketenintegratie) en het gezamenlijk met partners ontwikkelen en beheren van (nieuwe) producten (bijvoorbeeld GBKN, PDOK, beeldmateriaal)
  - de prille samenwerking in het kader van de Omgevingswet en die betrekking heeft op de realisatie van de Laan van de Leefomgeving
  - de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt met internationale partners.

Normering

De normen voor dit aandachtsgebied zijn afkomstig uit:

- de doelstellingen die het Kadaster zich gesteld heeft in het Meerjarenbeleidsplannen die sinds 2010 zijn opgesteld en de nadere invulling die hieraan in onderliggende plannen aangegeven is
- het kader dat het Kadaster heeft geformuleerd daar waar het gaat om de vorming van allianties met andere partijen
- de concrete samenwerkingsafspraken die met partijen zijn gemaakt, zoals ten behoeve van GBKN, PDOK en beeldmateriaal.

Organisatiestructuur, werkprocessen en ICT-voorzieningen

Centrale vraagstelling

De centrale vraag voor dit aandachtsgebied is of de organisatiestructuur, werkprocessen en ICT-voorzieningen het Kadaster voldoende in staat stellen om de (niet-)wettelijke taken adequaat uit te voeren. Deze taken hebben zich sinds de voorgaande evaluatie uitgebreid, met activiteiten op onder meer de gebieden WOZ, BGT en PDOK. Daarnaast heeft het stelsel van basisregistraties zich verder ontwikkeld. In de evaluatie zal worden onderzocht of het nieuwe takenpakket een functionele inbedding in de organisatie heeft gekregen en in hoeverre de organisatiestructuur, de werkprocessen en de ICT-voorzieningen meegegroeid zijn met de ontwikkeling in het takenpakket.

Operationalisering evaluatiekader

- De centrale vraagstelling binnen dit aandachtsgebied valt uiteen in drie vragen:
  - Is de organisatiestructuur voldoende ondersteunend aan het realiseren van de strategische doelstellingen van het Kadaster?
  - Zijn de kernprocessen binnen de taakclusters effectief en efficiënt ingericht en leveren deze in termen van LEAN een maximale klantwaarde en minimale verspillingen?
  - Is het beheer van de kernprocessen binnen de taakclusters in termen van procesmanagement op orde?
  - Zijn de ICT-voorzieningen zodanig ingericht dat deze de werkprocessen optimaal ondersteunen?
- Afgeleid van de bovenstaande vragen komen in de evaluatie de volgende onderwerpen aan bod:
  - de werkbaarheid van de organisatiestructuur in relatie tot de inrichting van processen
  - de operationele uitvoering van de werkprocessen binnen de taakclusters
  - het operationeel beheer van de werkprocessen
  - de toekomstgerichte ontwikkeling van de ICT-voorzieningen
  - de aansturing en beheersing van omvangrijke en complexe (ICT-)projecten
  - de afhandeling van storingsmeldingen en structurele ICT-problemen
  - de continuïteit van gegevensverwerking en beveiliging van de systemen
  - de omgang binnen de organisatie met het fluctuerende werkaanbod
  - de uitvoering van het kwaliteits- en risicomanagement binnen de organisatie
- Gezien de ontwikkelingen in de periode 2010 – 2015 zijn aanvullend de volgende specifieke onderwerpen van belang:
  - de effecten van het organiseren van de activiteiten in taakclusters voor (1) inwinning en registratie, (2) informatieverstrekking en (3) maatwerk en advies
  - de invloed van de herziening van de topstructuur op het functioneren van de organisatie en de uitvoering van activiteiten
  - de gevolgen van de outsourcing van het werkplekbeheer, de kantoorautomatisering en het rekencentrum.

Normering

De normen om te bepalen hoe de organisatie, processen en ICT worden ingevuld, vloeien voort uit:

- de Meerjarenbeleidsplannen die de afgelopen jaren zijn opgesteld en waarin het Kadaster beschrijft hoe om te willen gaan met de organisatiestructuur, de processen en de ICT, en hiervan afgeleid de interne plannen die zijn opgesteld om nader invulling te geven aan de ambities
- de interne kaders die gelden voor het beheer en de ontwikkeling van de bedrijfsprocessen en de ICT-voorzieningen
- de aanvullende interne afspraken, zoals onder meer de code voor informatiebeveiliging, die als basis geldt voor het ISO27001-certificaat
- de projectplannen die zijn opgesteld voor de uitvoering van omvangrijke en complexe (ICT-)projecten en het beheer dat rondom deze projecten is ingericht

Bedrijfsvoering en financiën

Centrale vraagstelling

Dit aandachtsgebied betreft de interne sturing op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten. De aspecten die hierbij centraal staan zijn de inrichting van de planning & control cyclus, de inrichting van de financiële huishouding en de invulling van de financiële sturing gericht op het doelmatig functioneren van de organisatie.

Operationalisering evaluatiekader

- De centrale vraagstelling binnen dit aandachtsgebied valt uiteen in drie vragen:
  - planning & control: Ondersteunt de planning & control cyclus het realiseren van de doelstellingen van de organisatie?
  - financiële huishouding: is de interne administratieve organisatie op orde en is de organisatie financieel in control?
  - financiële sturing: Is het kostenbewustzijn, productiviteit en de efficiëntie van de organisatie voldoende?
- Op basis van de bovenstaande vragen komen voor de financiën en de bedrijfsvoering in de evaluatie de volgende onderwerpen aan bod:
  - planning & control cyclus:
    . interne executiekracht
    . aansluiting tussen inhoudelijke en financiële sturing
    . aandacht voor monitoring / evaluatie als stappen in planning & control cyclus
  - financiële huishouding:
    . op orde zijn van administratieve organisatie
    . beschikbaarheid van sturingsinformatie
    . accuraatheid van prognoses / begrotingen
    . aanwezigheid van voldoende *checks & balances*
    . ontwikkeling vermogen (inclusief voorzieningen en impact van investeringen)
  - financiële sturing:
    . ontwikkeling van de kosten in relatie tot de productie
    . kostenflexibiliteit in relatie tot werkaanbod
    . kostendekkendheid van de verschillende taakclusters
    . ontwikkeling tarieven ten opzichte van omzet en kosten
    . realisatie van taakstellingen

- Gezien de ontwikkelingen sinds de voorgaande evaluatie in 2010 gaat de aandacht specifiek uit naar de volgende ontwikkelingen:
  - de introductie van efficiëntiedoelstellingen
  - het verbeteren sturing en financiering van geo-informatie/landelijke voorzieningen
  - de tariefontwikkeling in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het productievolume
  - de ontwikkeling van het kostenniveau in algemene zin in relatie tot het productie- en kwaliteitsniveau en takenpakket
  - het vermogen om te kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)
  - de ontwikkeling van instrumentarium voor financieel beleid, planning en control, personeelsbeleid en ICT
  - de impact van omvangrijke, complexe (ICT-)projecten op de financiële positie en kostenstructuur
  - de impact van de ontwikkeling van open data voor BGT, BAG en BRT op het verdienmodel van het Kadaster
  - de risico's voor het Kadaster van aansprakelijkheden, voortvloeiend uit lopende / geplande rechtszaken.

Normering

De normen om te bepalen hoe de financiën en bedrijfsvoering worden ingevuld, vloeien voort uit:

- de meerjarenbeleidsplannen van het Kadaster en daarvan afgeleid de meerjarenramingen en de jaarlijkse begrotingen
- de Organisatiewet Kadaster, die de algemene kaders beschrijft voor de begroting en de jaarrekening van het Kadaster, alsook normen voor het eigen vermogen
- de ministeriële regelingen voor de sturing van en het toezicht op het Kadaster die eisen stelt aan het financieel toezicht
- de inhoud van het programma Compacte Rijksdienst, de Wet Normering Topinkomens en het normenkader van het ministerie van Financiën voor financieel beheer en toezicht
- de visie Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017 van het ministerie van IenM, waarin een gematigde ontwikkeling van de tarieven wordt voorgeschreven, en hiervan afgeleid de ministeriële regelingen voor de sturing van en het toezicht op het Kadaster
- de doelmatigheidskaders zoals opgenomen in de externe rapportages over de doelmatigheid van het Kadaster
- de beschrijving van de interne sturingscyclus van het Kadaster
- de beschrijving van de AO/IC, inclusief de voorwaarden die de accountant hieraan stelt
- de ISO-normering en daaraan gerelateerde certificering.

Personeel en cultuur

Centrale vraagstelling

Daar waar het gaat om personeel en cultuur ligt de focus op het HRM-beleid van de het Kadaster. De centrale vraag hierbij is of er voldoende zorg is om de kwaliteit van het bestand van medewerkers op peil te houden en of er sprake is van een interne cultuur die bevorderend werkt voor het realiseren van de doelstellingen die het Kadaster voor ogen heeft.

Operationalisering evaluatiekader

- De centrale vraagstelling binnen dit aandachtsgebied valt uiteen in drie vragen:
  - Stelt het HRM-beleid de organisatie in staat om haar ambities op lange termijn waar te maken?
  - Is sprake van een interne werkomgeving (stijl van leidinggeven, samenwerking, houding en gedrag van medewerkers et cetera) waarin medewerkers optimaal tot hun recht komen?
  - Zijn er voldoende kaders die richting geven aan het functioneren van medewerkers, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de omgang met privacy en integriteit?
- Op basis van de bovenstaande vragen komen voor personeel en cultuur in de evaluatie de volgende onderwerpen aan bod:
  - de samenstelling van het personeelsbestand en de ontwikkelingen hierin
  - het verzuim binnen de organisatie
  - de invulling van het kennis- en competentiemanagement
  - de ontwikkeling in het arbeidsvoorwaardenpakket
  - de stijl van leidinggeven en de interne samenwerking
  - de tevredenheid van medewerkers
  - de werklast en ervaren werkdruk van medewerkers
  - de omgang met interne klachten
  - de werking van de Commissie Integriteit Kadaster en de vertrouwenspersonen
- Sinds de voorgaande evaluatie zijn de volgende specifieke onderwerpen van belang:
  - de omgang met de inhuur van externen
  - de gevolgen voor de medewerkers van de outsourcing van activiteiten
  - de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden gerelateerd aan de inzetbaarheid / productiviteit van medewerkers.

Normering

De normen voor dit aandachtsgebied vloeien voort uit:

- de periodieke onderzoeken naar de medewerkerstevredenheid, waarbij het gaat om zowel de ontwikkeling door de jaren heen als de vergelijking met andere organisaties
- de samen met de vakbonden afgesloten CAO van de toekomst, waarin veel van de in de MBP geformuleerde HRM-doelstellingen worden geborgd
- de kaders voor de loonontwikkeling zoals die zijn opgenomen in de Organisatiewet Kadaster
- het strategisch personeels- en kennisplan van het Kadaster, dat de beleidsdoelen kwalitatief en kwantitatief vertaalt naar de benodigde activiteiten
- de kennisboom van het Kadaster, waarin operationele doelstellingen voor kennis zijn beschreven
- algemene kentallen over de opbouw van het personeelsbestand, mobiliteit, ziekteverzuim, externe inhuur, integriteit en opleidingsbudget, zoals bijvoorbeeld in de jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk
- de interne regeling Melden interne klachten en klokkenluiden.

Sturing en governance

Centrale vraagstelling

Daar waar het gaat om de sturing en governance staat de invulling en werking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie van IenM en het Kadaster centraal. In lijn met de visie van het ministerie op het toezicht op uitvoeringsorganisaties wordt hierbij een uitsplitsing gemaakt tussen het ‘eigenaarschap’ en het ‘opdrachtgeverschap’ van het departement. Gegeven dit onderscheid is de vraag of het Kadaster in staat is om vanuit zijn

zelfstandigheid optimaal te functioneren als uitvoeringsorganisatie, én of het ministerie van IenM tegelijk is staat is om zijn stelselverantwoordelijkheid voor de publieke taken van het Kadaster waar te maken.

Operationalisering evaluatiekader

- Op basis van de centrale vraagstelling staan twee vragen centraal:
  - Hoe geeft het ministerie van IenM invulling aan zijn eigen rol, gegeven de bestaande wet- en regelgeving en aanvullende beleidskaders?
  - Hoe geeft het Kadaster invulling aan zijn taken van verantwoordelijkheden, gegeven het wettelijk kader en de overige kaders waarbinnen de organisatie opereert?
  - Hoe is de interactie tussen het ministerie van IenM en het Kadaster ingevuld gegeven de onderlinge rolverdeling?
- Op basis van de bovenstaande vragen komen voor de sturing en governance in de evaluatie de volgende onderwerpen aan bod:
  - de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het ministerie van IenM en de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht en de Gebruikersraad van het Kadaster
  - de invulling van en de verhouding tussen de rollen van 'eigenaar' (Toezicht) en 'opdrachtgever' (Beleid) van het ministerie van IenM ten opzichte van het Kadaster
  - het functioneren van de sturingsrelaties (individueel en in combinatie) tussen het ministerie van IenM en het Kadaster
  - de beleidsmatige en beheersmatige vrijheid van het Kadaster ten aanzien van de uitvoering van zijn (wettelijke) taken
  - het functioneren van de Raad van Toezicht, de Gebruikersraad en de Ondernemingsraad in het sturingsmodel van het Kadaster
  - de wijze van verantwoording van het Kadaster in de richting van eigenaar, opdrachtgever en andere stakeholders, onder meer in de jaarverslaggeving
  - de ruimte voor het Kadaster om een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling door het ministerie van IenM
  - de overlegstructuur en de informatie-uitwisseling tussen het ministerie van IenM (als eigenaar en opdrachtgever) en het Kadaster in de verschillende fasen van de jaarcyclus
  - de sturing en bijsturing die op basis van de beschikbare informatie door het ministerie van IenM (in samenspraak met het Kadaster)
- Gezien de ontwikkelingen sinds de voorgaande evaluatie in 2010 gaat de aandacht specifiek uit naar de gevolgen van de volgende ontwikkelingen:
  - het onderbrengen van het Kadaster onder de Kaderwet ZBO's
  - de implementatie van de toezichtvisie op ZBO's van het ministerie van IenM
  - het functioneren van de Raad van Toezicht.

Normering

De normen om te bepalen hoe de sturing en governance worden ingevuld, vloeien voort uit:

- de Organisatiewet Kadaster, die de basis vormt voor de governance structuur van het Kadaster, en in relatie hiermee de Kaderwet ZBO's
- de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, die is opgesteld door de Handvestgroep Publiek Verantwoorden waar het Kadaster onderdeel van uitmaakt en die momenteel wordt bijgesteld
- de visie Verantwoorde uitvoering 2013 – 2017 van het ministerie van IenM, waarin beschreven is hoe om te gaan met het toezicht op uitvoeringsorganisaties, en hiervan afgeleid de ministeriële regelingen voor de sturing van en het toezicht op het Kadaster
- de interne reglementen die het Kadaster hanteert, zoals het Bestuursreglement en de reglementen voor de Raad van Toezicht en de Gebruikersraad.

Bijlage 5. Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AHN	Actueel Hoogtebestand Nederland
Autogen	Automatische Generalisatie
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BBP	Bruto Binnenlands Product
BRK	Basisregistratie Kadaster
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie
BRT	Basisregistratie Topografie
BRP	Basisregistratie Personen
CIK	Commissie Integriteit Kadaster
CIO	Chief Information Officer
CPB	Centraal Planbureau
CROBECO	Cross Border Electronic Conveyancing
EULIS	European Union Land Information Services
Fte	Full Time Equivalents
GBKN	Grootschalige Basiskaart Nederland
GVA	Geo- en Vastgoedinformatie en Advies
HRM	Human Resource Management
IenM	Infrastructuur en Milieu
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IMOLA	Interoperability Model for Land Registers
IT	Informatietechnologie
KANS	Kadaster Arbeidsvoorwaarden Nieuwe Stijl
KCC	Klant Contact Center
KEA	Kadaster Enterprise Architectuur
KIK	Ketenintegratie Inschrijving Kadaster
KLIC	Kabels en Leidingen Informatiecentrum
LG	Landregistratie en Geografie
MBP	Meerjarenbeleidsplan
NETPOS	Netherlands Positioning Service
PDOK	Publieke Dienstverlening op de Kaart
RTK	Regeling Tarieven Kadaster
RvB/RvT	Raad van Bestuur/Raad van Toezicht
TAO	Terugkijken, Afspraken maken en Ontwikkelen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VKG	Voorlopige Kadastrale Grenzen
VOER	Vernieuwing Objecten en Rechtenregistratie
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
WION	Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netwerken
WKPB	Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen
Wnt	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Andersson Elffers Felix
www.aef.nl