



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Wettelijke evaluatie Kadaster 2025

Zekerheid voor morgen

Versie 1.0
20 februari 2026

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Aart van der Vlist
Rozemarijn de Man

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Het Kadaster is een belangrijke pijler onder onze rechtsstaat en houdt sinds 1832 bij wie de eigenaar is van onroerend goed. Rechtszekerheid en de daarvoor benodigde onbetwistbaar juiste gegevens zijn van groot belang voor het economisch verkeer in Nederland. Zeker in een tijd waarin door generatieve AI steeds minder duidelijk is wat de betrouwbaarheid is van alle publiek beschikbare gegevens, beeld- en geluidsfragmenten.

We hebben deze wettelijke evaluatie 2025 met plezier uitgevoerd. Veel geïnterviewden zijn trots op het Kadaster en mensen werken graag bij het Kadaster. Een organisatie met een familiecultuur en een hoofdkantoor in Apeldoorn, op afstand van de Haagse dynamiek en politiek: 'een organisatie waar je van gaat houden'.

In de evaluatieperiode is er veel gebeurd bij het Kadaster. Van Covid tot grote schommelingen in de rentes, de huizenmarkt en in productievolumes. Te midden van deze veranderingen heeft het Kadaster de BES-activiteiten overgenomen, een cruciale rol gespeeld in het succesvol implementeren van de landelijke voorziening voor de Omgevingswet en talloze grote en kleine projecten uitgevoerd. Het Kadaster kan veel aan en heeft goed gepresteerd. Uiteraard komen er in zo'n evaluatie ook altijd een aantal reflecties en suggesties uit waar eigenaar, opdrachtgevers en het Kadaster de organisatie verder mee kunnen versterken.

Groot was de schok bij iedereen toen in de eerste periode van deze evaluatie de bestuursvoorzitter Frank Tierolff overleed. Het Kadaster en deze evaluatie gingen door, maar het verwerken van dit verlies vraagt tijd. Wij wensen iedereen daar nog veel sterkte bij. Ook zijn we dankbaar voor alle openheid in de gesprekken en de goede samenwerking met alle betrokkenen die we over het Kadaster mochten spreken. In het bijzonder danken we de coördinatiegroep en bureau KWINK groep waarmee we samen deze evaluatie mochten doen.

Den Haag, februari 2026,

Aart van der Vlist
Rozemarijn de Man

Inhoud

1	Opzet van de evaluatie	6
1.1	Vraagstelling evaluatie	6
1.2	Uitvoering evaluatie	8
2	Context	10
2.1	Vogelvlucht Kadaster 2020-2024	10
2.2	Taken en opdrachten Kadaster	13
2.3	Overzicht organisatie Kadaster	14
2.4	Conclusies en aanbevelingen van de wettelijke evaluatie 2020	15
3	Doeltreffendheid	17
3.1	Resultaten en maatschappelijke waarde	17
3.2	Kwaliteit van de dienstverlening naar oordeel van gebruikers	20
3.3	Kwaliteit van de Basisregistraties	23
3.4	Klachten en bezwaarschriften	27
3.5	Deelconclusies doeltreffendheid	29
4	Doelmatigheid	31
4.1	Cijfermatige analyse	31
4.2	Kwalitatieve bevindingen doelmatigheid	34
4.3	Deelconclusies doelmatigheid	35
5	Randvoorwaarden financiering en juridische borging	37
5.1	Financiering	37
5.2	Juridische borging van Kadastertaken	42
5.3	Deelconclusies randvoorwaarden	43
6	Governance	45
6.1	Externe besturing van het Kadaster	45
6.1.1	De bestuurlijke driehoek	45
6.1.2	Opdrachtgevers buiten de bestuurlijke driehoek	49
6.1.3	Coördinatie opdrachtgeverschap	51
6.1.4	De bestuurlijke omgeving van het Kadaster	52
6.2	Interne besturing van het Kadaster	54
6.2.1	Raad van Bestuur, medezeggenschap en accountant	54
6.2.2	Raad van Toezicht	55
6.2.3	Gebruikersraad	56
6.3	Ontwikkelingen en visievorming sturing	57

6.4	Deelconclusies governance	58
7	Bedrijfsvoering	60
7.1	Personeelsmanagement en medezeggenschap	60
7.2	Organisatie-inrichting	66
7.3	Risico- en kwaliteitsmanagement	68
7.3.1	Kwaliteitsmanagement	68
7.3.2	Risicomanagement	69
7.4	Informatiebeveiliging en doorontwikkeling IT	72
7.4.1	Informatiebeveiliging / Cybersecurity	73
7.4.2	(Door)ontwikkeling IT	74
7.5	Interne financiële huishouding	75
7.6	Deelconclusies bedrijfsvoering	76
8	Wendbaarheid	79
8.1	Ontwikkelingen in de omgeving	79
8.2	Randvoorwaarden voor wendbaarheid	85
8.3	Deelconclusies wendbaarheid	87
9	Conclusies en aanbevelingen	88
9.1	Conclusies deelbevindingen	88
9.2	Stand van zaken aanbevelingen 2020	92
9.3	Reflectie	93
9.4	Aanbevelingen evaluatie 2025	95
	Bijlagen	102
	Bijlage I - Overzicht interviews	102
	Bijlage II - Overzicht geraadpleegde documenten	104
	Bijlage III – Lijst met afkortingen	109
	Bijlage IV - Rapportage doelmatigheid door KWINK groep (losse bijlage bij het rapport)	

1 Opzet van de evaluatie

1.1 Vraagstelling evaluatie

Het Kadaster is een taakorganisatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Het Kadaster is opgericht in 1832 en heeft zich in twee eeuwen ontwikkeld van een openbaar register voor landregistratie tot een zelfstandige en professionele registratie- en informatieverstrekken dienst. In 1994 werd het Kadaster na een externe verzelfstandiging een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

In artikel 39 van de Kaderwet ZBO's staat dat de verantwoordelijke minister iedere vijf jaar een verslag stuurt aan de Eerste en Tweede Kamer ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ZBO.

De minister van VRO heeft ABDTOPConsult gevraagd de zesde ZBO-evaluatie van het Kadaster uit te voeren over de periode 2020-2024. De hoofdthema's en het evaluatiekader van deze evaluatie zijn gebaseerd op de Handleiding evaluatie ZBO's¹: de ontwikkeling van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de besturing van het Kadaster. In deze evaluatie wordt tevens specifiek aandacht besteed aan de vraag of het Kadaster voldoende in staat is om in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving en in hoeverre de daarvoor benodigde randvoorwaarden voldoende aanwezig zijn.

Om tot een integrale evaluatie van de hoofdthema's te komen, zijn door de eigenaar van het Kadaster (VRO) specifieke vragen meegegeven. Deze worden gerubriceerd behandeld in de hoofdstukken van dit evaluatierapport:

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, publicatie 19-05-2020.

Hoofdstuk	Onderzoeksvragen
H3 Doeltreffendheid	Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening zich ontwikkeld in relatie tot de behoeftes van gebruikers? Hoe beoordelen gebruikers en stakeholders het functioneren van het Kadaster? Hoe hebben de maatschappelijke waarde en legitimiteit van het Kadaster zich ontwikkeld in relatie tot de maatschappelijke behoeftes/opgaven?
H4 Doelmatigheid	Hoe heeft het kostenniveau zich ontwikkeld in relatie tot het productie- en kwaliteitsniveau en takenpakket? Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod? Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?
H5 Randvoorwaarden	Hoe heeft het financieringsmodel zich ontwikkeld in relatie tot het takenpakket en de (meerjarige) kostendekkendheid? In hoeverre past het wettelijk kader (doeleinden, taken) nog bij de huidige rol van het Kadaster?
H6 Governance	Hoe functioneert de toezichtsrelatie tussen het Kadaster en eigenaar VRO? Hoe functioneren de beleidsrelaties tussen het Kadaster, VRO en andere beleidsopdrachtgevers? Hoe functioneert het stelsel van 'checks en balances' w.o. de Gebruikersraad en Raad van Toezicht? Hoe verhouden de sturingsrelaties in het Kadaster zich tot nieuwe inzichten over het denken over sturing? Hoe heeft de governance van de NGII zich ontwikkeld en de rol van het Kadaster daarin?
H7 Bedrijfsvoering	Is de bedrijfsvoering voldoende in control? (organisatie-inrichting, personeelsmanagement, financieel management, ICT, beveiliging, risico-management en compliance).
H8 Wendbaarheid	Is het Kadaster in staat adequaat in te spelen op ontwikkelingen omgeving? Is de bedrijfsvoering ingericht op toekomstige ontwikkelingen?
H9 Conclusies	In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd?

Tabel 1 – Overzicht beantwoording onderzoeksvragen per hoofdstuk

1.2 Uitvoering evaluatie

Opdrachtgever evaluatie

De opdrachtgever van deze evaluatie is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Gedelegeerd opdrachtgever is de secretaris-generaal (SG) van VRO die het eigenaarschap van het Kadaster heeft gemandateerd aan de plaatsvervangend SG van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en VRO.

Afbakening evaluatie

In de Handleiding evaluaties ZBO's is de vraag opgenomen of een ZBO de meest gewenste organisatievorm is. Op verzoek van de eigenaar van het Kadaster is deze vraag geen onderdeel van de wettelijke evaluatie 2025.

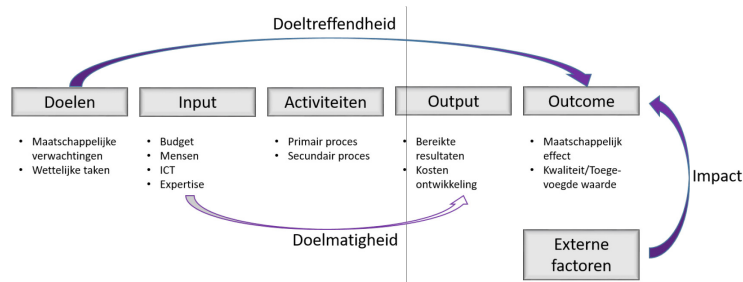
Afstemming evaluatie

Voor deze evaluatie is een coördinatiegroep op ambtelijk niveau ingericht bestaande uit vertegenwoordigers van het Kadaster en VRO (opdrachtgever, eigenaarsadvisering en FEZ) en ABDTOPConsult. Daarnaast is een bestuurlijke begeleidingscommissie ingesteld die bestaat uit:

- Mark de Boer, pSG BZK/VRO, eigenaar Kadaster en opdrachtgever ABDTOPConsult;
- Marjolein Jansen, DGRO opdrachtgever Kadaster;
- Cora Smelik, lid Raad van Bestuur Kadaster;
- Siebe Riedstra, voorzitter Raad van Toezicht Kadaster.

Afwegingskader evaluatie

Voor het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid is het afwegingskader uit de Handleiding evaluaties ZBO's 2020 toegepast, samengevat in onderstaande figuur:



Figuur 1 – Afwegingskader wettelijke evaluatie

Voor de besturing ('governance') is gekeken naar de organisatorische inrichting van het Kadaster, het functioneren van de bestuurlijke driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer en ZBO) waarbij in dit geval ook de Raad van toezicht (RvT) en de Gebruikersraad (GR) van het Kadaster zijn meegenomen. Aanvullend is uitgegaan van de principes uit de in 2024 beëindigde 'Code goed bestuur publieke dienstverleners²', waaronder dialoog, bestuur, tegenkracht, beheersen, verantwoorden, naleving en monitoring. Deze principes hanteert het Kadaster als

² Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, Handvestgroep Publiek Verantwoorden, 2015.

leidraad voor het eigen functioneren en zijn nu onderdeel van het ESG beleid³ van het Kadaster⁴.

Uitvoering evaluatie

Voor deze evaluatie zijn interviews afgenomen en is een documentenstudie uitgevoerd.

Er zijn meer dan 60 interviews afgenomen, deze hadden een semigestructureerd karakter. Met enkele geïnterviewden is meermalen gesproken. Zo is onder andere gesproken met leden van de Gebruikersraad, opdrachtgevers⁵ en hun vertegenwoordigers, de eigenaar en diens advisering en met werknemers, bestuurders en toezichthouders van het Kadaster. Gebruikers zijn door het Kadaster ook betrokken via de Gebruikersraad (voor een volledig overzicht van de geïnterviewden zie bijlage I).

Daarnaast zijn vele documenten van en over het Kadaster bestudeerd en geanalyseerd, waaronder de jaarverslagen, notulen van het driehoeksoverleg, notulen van de RvT, brieven, auditrapportages en interne documentatie van het Kadaster (zie bijlage II voor de documentatielijst).

Aanvullend heeft ABDTOPConsult diverse locaties van het Kadaster bezocht om interviews af te nemen en het Kadaster in de praktijk te kunnen zien werken. Het Kadaster heeft daarnaast op één van de locaties een uitgebreide toelichting verzorgd over de eigen werkwijze.

Onderzoeksbureau voor doelmatigheid

ABDTOPConsult richt zich in deze evaluatie op de ontwikkeling van de doeltreffendheid en de ontwikkeling van de governance. De evaluatie van ontwikkeling van de doelmatigheid is door eigenaar VRO/BZK uitbesteed aan onderzoeksbureau KWINK groep. Onder coördinatie van ABDTOPConsult is KWINK groep tot een eigenstandige beoordeling en rapportage gekomen. De rapportage van KWINK groep is opgenomen als bijlage bij dit eindrapport van ABDTOPConsult (zie bijlage IV).

Planning evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd in de periode mei 2025 - januari 2026. Het tot stand laten komen van de opdracht en het inhuren van een bureau voor doelmatigheid heeft langer geduurd dan aanvankelijk werd gedacht begin 2025. De begeleidingscommissie en de coördinatiegroep zijn een aantal maal met een voortgangsoverzicht geïnformeerd over de voortgang van de evaluatie.

³ De strategie die een organisatie inzet om duurzaamheid en maatschappelijke te bewerkstelligen. De strategie is gebaseerd op drie pijlers: Environmentaal (milieu), Social (maatschappij) en Governance (goed bestuur).

⁴ Jaarverslag Kadaster 2024.

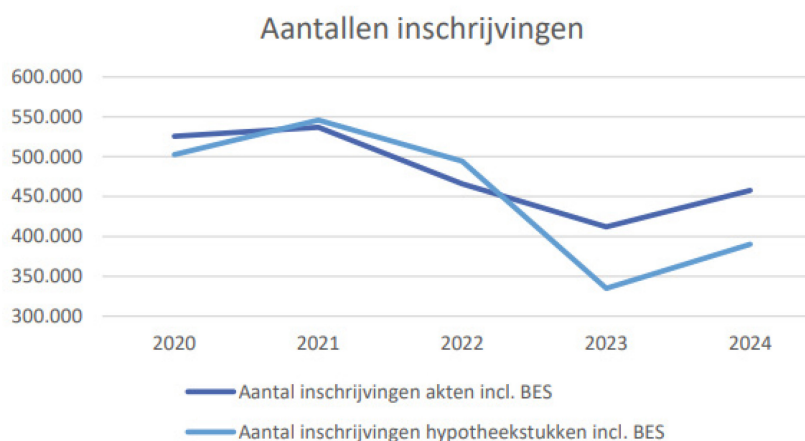
⁵ Bijvoorbeeld de Waarderingskamer voor de WOZ-dienstverlening en Defensie voor Topografie.

2 Context

Het Kadaster is een middelgrote uitvoeringsorganisatie van de Nederlandse overheid, qua omvang en karakter te vergelijken met het CBR⁶, RDW⁷ en KvK⁸. Het hoofdkantoor van het Kadaster ligt in Apeldoorn en er zijn vestigingen in Zwolle, Arnhem, Rotterdam, Amsterdam, Eindhoven, Groningen en op de BES-eilanden⁹.

2.1 Vogelvlucht Kadaster 2020-2024

De evaluatieperiode van dit rapport start met de uitbraak van COVID in het voorjaar van 2020. Ondanks deze uitzonderlijke periode, verwerkt het Kadaster in 2021 meer dan een miljoen transport- en hypotheekakten en verstrekt meer informatie dan ooit. De gunstige huizenmarkt en de daaruit voortvloeiende grote aantallen akten, zijn bepalend voor de stevige omzet van het Kadaster in 2021. Twee jaar later stijgt de hypotheekrente, daalt het aantal verkochte woningen en akten en daarmee ook de omzet van het Kadaster.



Figuur 2 - toont de ontwikkeling van het aantal ingeschreven akten (bron: Jaarverslag Kadaster 2024)

Naast het borgen van continuïteit van dienstverlening in een periode met stevige conjunctuurschommelingen, geeft het Kadaster uitvoering aan een aantal grote trajecten:

- Sinds de inwerkingtreding van de Kadasterwet BES per 1 januari 2021 vallen de kadasters van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) onder de verantwoordelijkheid van het Kadaster. Hiertoe zet het Kadaster in op het

⁶ Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

⁷ Rijksdienst voor het Wegverkeer.

⁸ Kamer van Koophandel.

⁹ Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

realiseren van eenheid in dienstverlening, tarieven en operationele processen;

- Gedurende de gehele evaluatieperiode investeert het Kadaster in het versterken van de rechtszekerheid. Met het programma Positivering wil het Kadaster bewerkstelligen dat de Basisregistratie Kadaster (BRK) een zo actueel en volledig mogelijk beeld geeft van de rechtstoestand;
- Als onderdeel hiervan start in 2021 het programma Kadastrale Kaart Next (KKN). Dit programma heeft als doel het opleveren van een vernieuwde kadastrale kaart met een significant hogere eenduidigheid en nauwkeurigheid in de ligging van de kadastrale grenzen;
- Een aanzienlijke opgave voor het Kadaster in de evaluatieperiode is het implementeren van de landelijke voorziening voor de Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 verzorgt het Kadaster het tactisch beheer (TBO) van de landelijke voorziening DSO en het operationeel beheer van onderdelen daarvan¹⁰.

Naast grote programma's, zet het Kadaster zich in de evaluatieperiode ook in voor:

- De ontwikkeling van innovatieve projecten rondom ruimtegebruik in samenwerking met de publieke, private en academische sector. Ook wordt in deze periode doorgewerkt aan eerder gestarte ontwikkelingen zoals PDOK¹¹;
- In 2022 richt het Kadaster, aanvullend op het kwaliteitsmanagement voor de BAG¹², ook het kwaliteitsmanagement in van de BGT¹³. Dit doet het Kadaster samen met het Samenwerkingsverband Voor Bronhouders van de BGT (SVB-BGT)¹⁴;
- Vanaf 2021 wordt gewerkt aan 'Zorgeloos vastgoed', een afsprakenstelsel dat de informatie-uitwisseling bij vastgoedtransacties door notarissen, makelaars, hypotheekverstrekkers en het Kadaster verbetert;
- Met het project Erfdienstbaarheidenviwer is van 2021 tot 2024 een faciliteit gemaakt waarmee een notaris digitaal kan inzien of op een perceel (vanaf 1950) erfdienstbaarheden zijn vastgelegd, gewijzigd of beëindigd;
- De 'Obstakeldatabase' legt objecten hoger dan 60 en 100 meter vast voor militaire en civiele luchtvaart. Het Kadaster heeft in 2023 een website 'Verbeter de luchtvaartkaart' gelanceerd waar gebruikers wijzigingen in de kaart kunnen melden;
- In 2023 is een nieuwe versie van het topografisch 3D basismodel ontwikkeld, het model bevat het terreinmodel en alle gebouwen in Nederland in 3D.

In de evaluatieperiode neemt de aandacht voor maatschappelijke vraagstukken rond de woningmarkt, leefbaarheid, de energietransitie, natuur en milieu toe waardoor ook het beroep op Kadastergegevens verder toeneemt: van de opsporing van grootschalige criminaliteit tot binnenstedelijk bouwbeleid en van

¹⁰ Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het Kadaster heeft de rol van tactisch beheerder (TBO) van de DSO en het Informatiepunt Leefomgeving (IPL). Het operationeel beheer van de DSO wordt zowel verzorgd door het Kadaster als door Rijkswaterstaat, KOOP, Geonovum en RIVM ("OBO's").

¹¹ Een dataportaal van het Kadaster: Publieke Dienstverlening Op de Kaart.

¹² Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

¹³ Basisregistratie Grootstads Topografie.

¹⁴ Gemeenten, provincies en waterschappen, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).

de energietransitie tot herindeling van landelijk gebied. Nieuwe vragen die in de evaluatieperiode aan het Kadaster gevraagd worden zijn onder andere: het afgeven van een verklaring van de Nederlandse nationaliteit van zeeschepen (dit is inmiddels geïmplementeerd), een landelijke voorziening voor gebouwgegevens en een langer lopende discussie over een huurregister.

Gebruikers zijn tevreden over de dienstverlening van het Kadaster en het aantal diensten dat met een opdracht en een budget geleverd wordt groeit. Daardoor verandert door de jaren heen de verhouding tussen de traditionele tariefgefinancierde diensten voor rechtszekerheid en nieuwe budgetgefinancierd dienstverlening en producten¹⁵. De verhouding tussen beide financieringsvormen groeit in de evaluatieperiode uit naar een omvang van 75-85% tariefgefinancierde diensten en 15-25% budgetgefinancierde diensten¹⁶. Het uitvoeren van diensten met een opdracht en vastgesteld budget vraagt een ander bedieningsmodel van het Kadaster naar opdrachtgevers dan gebruikelijk is bij de tariefgefinancierde diensten.

De vijf jaar worden gekenmerkt door een voortdurende discussie tussen het Kadaster en het ministerie VRO om drie belangrijke randvoorwaarden voor het Kadaster ingevuld te krijgen: juridische borging van reeds bestaande producten en diensten, structurele financiering van deze diensten en de coördinatie van opdrachtgeverschap. Deze punten werden al genoemd in de vorige wettelijke evaluatie in 2020.

Het Kadaster steekt in de evaluatieperiode veel energie in de professionalisering van de eigen organisatie. De inrichting van de ZBO kantelt van een productgerichte organisatie naar een datagerichte organisatie. De belangrijkste beweegreden voor deze kanteling was dat het creëren van (publieke) waarde steeds meer gebaseerd is op het toepassen van data. Het Kadaster investeert daarnaast in het vernieuwen van een aantal IT bedrijfsvoeringssystemen (KITA, ERP, CRM). Thema's als risk & compliance, ICT life cycle management, kostenflexibiliteit, cybersecurity, leiderschapsontwikkeling en financiële transparantie voor opdrachtgevers vergen veel energie.

De wereld wordt in de evaluatieperiode op geopolitiek domein onrustiger met het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in 2022 en de escalatie van het Palestijns conflict in 2023. Het Kadaster functioneert, al sinds zijn ontstaansgeschiedenis, in de luwte en staat nauwelijks op de politieke agenda. Ook de pers heeft weinig aandacht voor het Kadaster. Dat verandert – kortstondig – als een RTL journalist in 2023 via een KvK nummer van derden een zakelijk account bij het Kadaster genereert en de persoonsgegevens van bekende Nederlanders kan inzien. Er ontstaat een fundamentele discussie over het belang van veiligheid en de openbaarheid van Kadastergegevens ten behoeve van rechtszekerheid¹⁷.

Internationaal advies blijft belangrijk omdat het Kadaster hoog aangeschreven staat en daarmee bijdraagt aan de rechtszekerheid van andere landen. Het

¹⁵ Niet alle dienstverlening ten behoeve van rechtszekerheid is tariefgefinancierd; de dienstverlening voor de Landelijke voorziening WOZ is budgetgefinancierd.

¹⁶ Bijlage IV, KWINK groep rapportage, 3.1.1.1. Circa 80% tariefgefinancierde producten zoals transport- en hypotheekakten en informatie via Kadaster OnLine (KOL). In 2019 was het Kadaster voor circa 84 procent tariefgefinancierd. Voor de overige 16 procent vindt een vorm van budgetfinanciering plaats. Bron: Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019, IPSE Studies, september 2020.

¹⁷ Zie ook Nota Datalek Kadaster 7/11/2022 referentie 2022-0000605756. En RTL Nieuws, Ernstig lek bij Kadaster: miljoenen woonadressen door iedereen op te zoeken.

Kadaster werkt daarnaast veelvuldig samen met Europese en nationale zusterorganisaties. De regeldruk uit Europa neemt de komende jaren toe en het is voor het Kadaster van belang om daarbij aangesloten te blijven.

2.2 Taken en opdrachten Kadaster

Het Kadaster is ontstaan in de tijd van Napoleon en opgericht in 1832 vanuit de behoefte om vast te stellen van wie welk stuk grond is. Het Kadaster groeit tot 1900 door met de ontwikkeling van een landelijk coördinatenstelsel met referentiepunten (de Rijksdriehoekmeting¹⁸). Vanaf 1900 breiden de diensten van het Kadaster zich stapsgewijs uit en het belang van data over geografie en geodesie groeit in de loop der jaren. De gegevensverzamelingen van het Kadaster verbreden zich met vliegtuigen, zeeschepen, kabels in de grond tot de grootschalige basiskaart van Nederland.

In 1992 worden de taken van het Kadaster wettelijk vastgelegd in de Kadasterwet. Het Kadaster wordt in 1994 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en verhuist afgelopen decennia diverse malen van ministerie¹⁹ (zie paragraaf 2.3). Vanaf 2000 wordt een breed scala aan taken aan het Kadaster toegevoegd: het Kadaster en de Topografische Dienst fuseren, het Kabels en Leidingen Informatiecentrum (KLIC) gaat op in het Kadaster en de Landelijke Voorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen (LV-BAG) is gereed.

Kerngegevens Kadaster 2024					
Aantallen producten Kadaster 2024		Wordt gedaan met		Wordt gewaardeerd met	
457,8	duizend akten	1781	fte	7,7	klanttevredenheid
27	miljoen producten KOL	39%	vrouw	96,3%	actualiteit BRT
1	miljoen KLIC meldingen	6,3%	ziekteverzuim	99,7%	actualiteit BRK
708	akten BES	334,6	miljoen omzet	7023	klachten en bezwaren
15	miljard views BRT/BGT/BAG	0,9	miljoen resultaat	2324	terugmeldingen
3	miljoen views DSO viewer	117,9	miljoen eigen vermogen	118	claims
11	miljoen bezoeken WOZ loket			49	datalekken

Tabel 2 - Kerngegevens van het Kadaster in 2024. Bron: Jaarverslag Kadaster 2024

De belangrijkste opdracht voor het Kadaster is het bevorderen van rechtszekerheid, het fungeren als informatievoorziening voor Kadastergegevens en het zorgdragen voor een infrastructuur voor de uitwisseling van geo-informatie²⁰. Cruciaal hiervoor is dat de gegevens van het Kadaster onbetwistbaar juist zijn als basis voor rechtszekerheid over het eigendom van onroerende goederen.

¹⁸ De huidige benaming is het geometrisch referentiesysteem.

¹⁹ Eerst Belastingdienst en Ministerie van Financiën, vanaf 1973 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Overgegaan in Infrastructuur en Milieu in 2010. Vanaf 2017 Binnenlandse Zaken en per 2024 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

²⁰ Kadasterwet 2a, doeleinden van het Kadaster.

De wettelijke taken van het Kadaster zijn²¹:

- Het houden van de openbare registers voor registergoederen en de kadastrale registratie (de Basisregistratie Kadaster), het verstrekken van en het bevorderen van de toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van informatie daaruit aan de samenleving;
- Het verlenen van bijstand bij de inrichting van het landelijke gebied;
- Het registreren en verstrekken van topografische informatie (de Basisregistratie Topografie);
- Het houden en bijwerken van registraties voor schepen en luchtvaartuigen en het verstrekken van inlichtingen daaruit;
- Het onderhouden van het Rijksdriehoeksnetwerk;
- Het beheren van de Landelijke Voorziening voor adressen en gebouwen (LV-BAG) en het verstrekken van gegevens daaruit;
- Het beheren van de Landelijke Voorziening voor ruimtelijke plannen;
- Het bevorderen van de kenbaarheid van de ligging van kabels en leidingen (KLIC);
- Het houden en beheren van de Landelijke Voorziening voor grootschalige topografie (BGT) en het verstrekken van gegevens daaruit;
- Het houden en beheren van de Landelijke Voorziening WOZ en het verstrekken van gegevens daaruit;
- Het in opdracht van de minister van Defensie vervaardigen, verzamelen, bijwerken en verstrekken van geografische gegevens ten behoeve van de krijgsmacht;
- Het houden en beheren van de kadastrale functie op Bonaire, St. Eustatius en Saba;
- Het tactisch beheer van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het operationeel beheer van onderdelen daarvan.

Tot slot voert het Kadaster met toestemming van de verantwoordelijke minister VRO één nevenactiviteit uit: wereldwijd advies en kennisdeling via Kadaster International Consultancy.

2.3 Overzicht organisatie Kadaster

Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een Raad van Bestuur (RvB) en een Raad van Toezicht (RvT).

In de evaluatieperiode 2020-2024 vonden een aantal bestuurlijke wijzigingen plaats:

- In 2024 gaat de verantwoordelijkheid voor het Kadaster over van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) over naar het nieuwe ministerie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO);
- In 2022 verlaat Marjolein Jansen de RvB van het Kadaster en wordt zij programma-DG²² van de Omgevingswet. Medio 2023 wordt zij DG

21 Kadasterwet artikel 3 en bijlage A in de Meerjarenbeleidsplannen.
22 Directeur Generaal.

Ruimtelijke Ordening bij VRO en in die rol opdrachtgever voor het Kadaster;

- Medio 2022 wordt Mark de Boer als plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van BZK eigenaar van het Kadaster. Hij houdt deze rol ook bij de vorming van het nieuwe ministerie VRO omdat de pSG voor BZK en VRO werkt. Voor 2022 werd de eigenaarsrol vervuld door Maarten Schurink (SG BZK);
- Eind 2022 treedt Cora Smelik toe tot de RvB van het Kadaster.

De RvB van het Kadaster bestaat uit twee leden en is besluitvormend en eindverantwoordelijk. De RvT is werkgever van de RvB, de minister benoemt formeel de leden van de RvB. De dagelijkse leiding van het Kadaster wordt gevormd door een directieraad bestaande uit de RvB, vijf directeuren en het hoofd Staf Bestuur en Strategie²³.

Het Kadaster is sinds 2021 gekanteld van een productorganisatie naar een datagerichte organisatie waarbij 'waardestromen' leidend zijn voor de gekozen inrichting (zie ook hoofdstuk 7.2). Hierdoor is de operatie geclusterd en is een aparte directie gevormd voor databeheer en vernieuwing. De directies van het Kadaster zijn:

- Directie Operatie, Dienstverlening en Registratie (ODR)
- Directie Data, Governance en Vernieuwing (DGV, tevens CIO)
- Directie Beheer en Ontwikkeling Informatietechnologie (BOI)
- Directie Financiën en Control (F&C)
- Directie Personeel en Organisatie (P&O)

Ook is er een stafeenheid Bestuur en Strategie²⁴.

Naast de RvB en de RvT heeft het Kadaster een Gebruikersraad (GR). De GR is verankerd in de Organisatiewet Kadaster en is nu gericht op de producten van het Kadaster rond rechtszekerheid, topografie en KLIC.

2.4 Conclusies en aanbevelingen van de wettelijke evaluatie 2020

De vijfde wettelijke evaluatie van het Kadaster is in 2020 door ABDTOPConsult uitgevoerd over de periode 2015-2019. De samenvattende conclusie uit het eindrapport was:

"Op basis van deze evaluatie komen wij tot de conclusie dat het Kadaster goed presteert. Uit zowel het oordeel van auditors als dat van de gebruikers en opdrachtgevers blijkt dat de kwaliteit van de werkzaamheden goed is. Dat is ook zichtbaar op onderdelen de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd en dat het Kadaster goed inspeelt op technologische en digitale ontwikkelingen. Tegelijkertijd is de doelmatigheid verbeterd en zijn belangrijke vernieuwingen in de bedrijfsvoering doorgevoerd. In de wijze van besturen, beheersen en toezichthouden zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Tegelijkertijd zijn er

²³ In 2025 is dit een directeursfunctie geworden.

²⁴ Inmiddels is dit een directie.

op elk van deze facetten aangrijpingspunten voor verdere verbetering en vernieuwing. Dit betreffen echter geen majeure punten.”

Het rapport gaf vervolgens zeven aanbevelingen:

1. Verbeter de verantwoording over en de transparantie van de financiële gegevens en breng het budgetgefinancierde deel op hetzelfde niveau van transparantie en kwaliteit als het tariefgefinancierde deel. Voor de invulling hiervan zijn een aantal suggesties gedaan.
2. Strek de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit, zodat de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen en een decompositie van de productiviteitsgroei naar de verschillende onderliggende factoren kan worden gemaakt.
3. Vanuit de rol van de eigenaar is het wenselijk dat het ministerie ook een afwegingskader voor nieuwe taken voor het Kadaster formuleert.
4. Reduceer de complexiteit van de governance: 1. organiseer de vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders binnen de NGII-governance op organisatieniveau in plaats van rolniveau. 2. richt voor de Omgevingswet conform deze lijn en in analogie van de Gebruikersraad een eigen Gebruikersraad voor de beheerfase in. 3. Voor alle drie de governancestructuren geldt dat een evenwichtige vertegenwoordiging van groot- en kleingebruikers evenals privaats en publiek noodzakelijk is.
5. Benut meer de meerwaarde van de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor alle basisregistraties binnen één departement. Gebruik vanuit het opdrachtgeversperspectief de synergie tussen opdrachten en stimuleer/bewaak het efficiënter gebruik van beschikbare data en kennis over de grenzen van de afzonderlijke opdrachtgevers heen. Een actiever coördinerend opdrachtgeverschap zou hier een rol moeten spelen.
6. Stuur op een gemeenschappelijke agenda.
7. Geef prioriteit aan snellere en slimme juridische borging van nieuwe activiteiten van het Kadaster enerzijds en groot onderhoud aan de kadasterwet anderzijds.

In hoofdstuk 9.2 wordt vastgesteld in hoeverre en op welke wijze het Kadaster, opdrachtgevers en eigenaar opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen van de wettelijke evaluatie 2020.

3 Doeltreffendheid

Eén van de kernvragen van de wettelijke evaluatie is de vraag hoe de doeltreffendheid van het Kadaster zich heeft ontwikkeld. Onder doeltreffendheid wordt hier verstaan 'de mate waarin het Kadaster op een effectieve wijze invulling geeft aan de eigen wettelijke taken'²⁵. Dat wil zeggen, wordt voldaan aan de maatschappelijke verwachtingen over de uitvoering van deze taken en de normen van het Kwaliteitshandvest van het Kadaster.

Om de doeltreffendheid van het Kadaster vast te stellen, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de maatschappelijke waarde en legitimiteit van het Kadaster zich ontwikkeld in relatie tot de maatschappelijke behoeftes/opgaven?
- Hoe beoordelen gebruikers en stakeholders het functioneren van het Kadaster?
- Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening zich ontwikkeld in relatie tot de behoeftes van gebruikers?

Hiertoe wordt achtereenvolgens gekeken naar de ontwikkeling van de dienstverlening en de gecreëerde maatschappelijke waarde, het oordeel van gebruikers, het oordeel van (externe) audits van de basisregistraties en het aantal ingediende klachten en juridische procedures.

Het oordeel van opdrachtgevers over de kwaliteit van de budgetgefinancierde dienstverlening en de (financiële) afspraken die daarbij gelden, wordt belicht in hoofdstuk 6 over de ontwikkelingen in de governance.

3.1 Resultaten en maatschappelijke waarde

Het Kadaster creëert maatschappelijke waarde door uitvoering te geven aan de doeleinden zoals deze zijn vastgelegd in de Kadasterwet (artikel 2), dat wil zeggen de bevordering van:

- rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen;
- een doelmatige geo-informatie-infrastructuur;
- een doelmatige informatievoorziening van overheden, en
- ondersteuning en bevordering van economische activiteiten.

Het Kadaster voert daartoe zijn wettelijke taken uit (zie paragraaf 2.2) en de activiteiten die daaruit volgen. Dit betreft geen status quo, het Kadaster ontwikkelt zijn dienstverlening en productportfolio aan de hand van behoeften van gebruikers en afnemers en verzoeken van opdrachtgevers. Het Kadaster streeft naar het realiseren van een drietal ambities²⁶, ook deze ambities kunnen

²⁵ Zie ook de Handleiding ZBO's, 19-05-2020.
²⁶ Ambities Kadaster, jaarverslagen 2020-2024.

aanleiding geven voor het (door)ontwikkelen van nieuwe of verbeterde functionaliteiten voor bestaande dienstverlening of zelfs tot nieuwe dienstverlening of producten:

1. Zekerheid in eigendom en gebruik van alles op en onder de grond;
2. Betrouwbare data voor iedereen toegankelijk via één digitaal geodaplatform;
3. Partner voor het gebruik van geo-informatie als onmisbare schakel bij maatschappelijke vraagstukken, zowel binnen als buiten Nederland.

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de dienstverlening en het productportfolio samengevat (de output van het Kadaster) en vertaald naar gecreëerde maatschappelijke waarde (de outcome)²⁷ door de levering van deze diensten en producten.

De toegevoegde maatschappelijke waarde is ingedeeld in een aantal categorieën. In onderstaande tabel zijn rechts per categorie indicatief en niet limitatief voorbeelden gegeven van producten en diensten waarmee het Kadaster maatschappelijke waarde heeft gecreëerd. Links staat de maatschappelijke waarde waar producten en diensten aan bijdragen. De tabel bevat geenszins een volledig overzicht, dat is te vinden in de Jaarverslagen 2020-2024.

Overzicht van resultaten en maatschappelijk waarde 2020-2024	
OUTCOME: Toegevoegde waarde	OUTPUT: Resultaten 2020-2024
De uitwisseling van data is makkelijker gemaakt en verder gedigitaliseerd	• Terugmelding afwijkingen en fouten BRT via API²⁸ mogelijk (2020) • BRK bevestigingen via API mogelijk (2020) • Digitalisering informatie-uitwisseling in de vastgoedketen (Zorgeloos vastgoed gestart in 2020) • WOZ-API beschikbaar gesteld (2021) • BAG-Haal Centraal en BAG API Individuele bevestigingen (2022) • Bronhouders kunnen geautomatiseerd datasets PDOK aanbieden (2022) • Datahub voor het Geodataplein in productie (2022) • KLIC REST-API beschikbaar gesteld (2024)
De toegankelijkheid en bescherming van data en systemen is beter geworden	• Wkpb als kaartlaag in PDOK zichtbaar (2020) • eIDAS ondertekening (2020) • eHerkenning inloggen voor bedrijven (2020, verplicht vanaf 2024) • Voldoen aan Webrichtlijnen voor bezoekers met beperking (2020 ev) • Alle BAG producten beschikbaar via BAG 2.0 (2021) • Vernieuwing contactpagina en formulieren op kadaster.nl (2022) • Topografische tactiele kaart, voelbaar met braille (Top tien award 2023)
Rijkere functionaliteit voor afnemers en gebruikers	• Nieuw dashboard voor het notariaat (2020) • PDOK ook te gebruiken op mobiel (2020) • Vernieuwing WebElan door veiliger en beter systeem SYVAS (2021) • Nieuwe en betere versies KIK-inzage, BRK Bevestigingen en BRK Levering voor de BRK (2021) • KLIC-versie voor mobiel en betere website particulieren (2021) • Elektronische Obstakeldatabase luchtvaart (eTOD, 2021) • Afspraken digitale koopovereenkomst (2022) • Verbeterde versie topotijdsreis.nl (2022) • Ontsluiting capaciteitskaart elektriciteitsnetten via PDOK (2022) • Erfdienstbaarheden-viewer voor notarissen (2021-2024) • 3D Tiles-formaat en -viewer in PDOK (2023) • Landelijke voorraad ruimtelijke plannen via ruimtelijkeplannen.nl (2023) • Proefproject BIM gegevens voor 3D-weergave gebouwen (2024) • DSO landelijke voorziening operationeel (2024) • Ozon en DSO viewer voor de Omgevingswet (2024)

²⁷ Zie ook het gehanteerde onderzoeksmodel in paragraaf 1.2.

²⁸ Application Programming Interface, een communicatievoorziening om systemen digitaal aan elkaar te koppelen.

Aantal en gebruik van voorzieningen is gegroeid	- Groei gebruik PDOK van 14 naar 29 miljard hits (2020-2024) - Veel nieuwe deelnemers aangesloten op LV-WOZ, bv. waterschappen (2020) - BES Kadaster dienstverlening (vanaf 2021) - Meer dan 1 miljoen KLIC-meldingen leidt tot lager tarief (2022) - Geautomatiseerde akteverwerkingen via KIK bijna 40% (2023-2024)
Rijkere en betere datasets	- Gegevens ondergrondse kabels/leidingen conform Wibon in vectorformaat en nieuwe KLIC-viewer (2020) - Cellen/land in kaart gebracht voor militaire datasets (MGCP, jaarlijks) - Alle publiekrechtelijke beperkingen ingeschreven in de BRK (2021) - Grootschalige vernieuwing Kadastrale Kaart (KKN, start 2021) 3D bestand vernieuwd met luchtfoto's (2021), vanaf 2023 is jaarlijks een geactualiseerd 3D-bestand beschikbaar. - Luchtfoto's met hoge resolutie beschikbaar in PDOK (2021) - Jaarlijkse bijwerking EuroRegionalMap, EuroBoundaryMap en EuroGlobalMap - Verbetering BRK met 100.000 ontbrekende appartementsadressen (2022) - Tonen panden zonder huisnummers op basis van BGT (2022) 277 gemeenten leveren detailgegevens woningen voor LV-WOZ (2022) - Overgang naar RDNAPTRANS™2018 voor nauwkeurige coördinaat-transformaties (2022) - Kadastrale kaart met toegevoegde informatie over grenzen en kwaliteit (2023) - Inzet AI voor Defensie om gebieden sneller in kaart te brengen; herkennen opslagtanken in het landschap tbv topografische kaarten; verwerken handgeschreven akten (2024)
Data en kennis voor beleid, uitvoering en monitoring, nationaal en internationaal	- Geodata beschikbaar gesteld voor Covid-Hub-NL (2020) - Geodata voor herinrichting 18 stadscentra (2020) - Jaarlijks 'tientallen' adviesopdrachten - Gegevens geleverd voor inzicht m.b.t. nieuwbouw woningen, kustzone bebouwing, ruimtelijke ontwikkeling (NOVI), ondermijning, commercieel vastgoed, hypotheekverstrekkingen, energielabels, laadpaalinfrastructuur, energiebeleid/-transitie (VIVET), locaties tijdelijke woningen, provinciale plannen landelijk gebied (NPLG), piekbelasters, beleggingspercelen, witwassen, bodemonitoring, overstromingsrisico en stikstofbeleid. - Actieve internationale samenwerking (UN-GGIM, European Spatial Data Research Network). - Maandelijks prijsindex koopwoningen en bouwkaasprijsindex met CBS - Geodata voor Instituut Mijnbouwschade Groningen tbv compensatieregelingen (2021 ev) - Ondersteuning van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW, meerjarig). - Helpen opzetten IT-systeem voor landadministratie in Benin (2022) en kennisdeling in (onder andere) Tjaad, Westelijke Balkan, Indonesië (2024) - Kadaster publicaties, zoals het halfjaarbericht hypotheekmarkt (2023 ev)

Tabel 3 - Overzicht van resultaten en toegevoegde maatschappelijk waarde in de periode 2020-2024

De belangrijkste maatschappelijke waarde van het Kadaster is dat de organisatie een betrouwbare uitvoerder is voor het leveren van diensten voor rechtszekerheid (registratie en informatie onroerende goederen). Daarnaast is het leveren van accurate geo-informatie maatschappelijk van groot belang.

In de evaluatieperiode is vooral meerwaarde gecreëerd op de ambities "betrouwbare geodata voor iedereen via één geodaplatform" en "geo-informatie voor maatschappelijke vraagstukken". Het Kadaster heeft hier flinke stappen gezet door met 'API's' het mogelijk te maken dat gegevensleveringen geautomatiseerd kunnen plaatsvinden (BRT, BRK, WOZ, BAG, PDOK, KLIC). Daarbij is de toegankelijkheid van de systemen voor gebruikers en afnemers vergroot (EIDAS, eHerkenning, Webrichtlijnen, tactiele kaart).

In de evaluatieperiode is de functionaliteit van de Kadastersystemen gestaag gegroeid en uitgebreid (mobiel gebruik, SYVAS, eTOD, OZON, DSO-viewer, erfdienstbaarheidenviewer, 3D basisbestand). Mede daardoor is ook het gebruik van de systemen en koppelingen gegroeid (KLIC, PDOK, KIK, LV-WOZ). Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode daarnaast projecten en resultaten geleverd voor het verbeteren en verrijken van gegevens (WKPB, eTOD, MGCP, 3D, LV-WOZ) en op vele gebieden en samenwerkingsverbanden gegevens geleverd voor

woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling, ondermijning, energietransitie, ontwikkeling landelijk gebied, bodemmonitoring, hypotheek en stikstof.

3.2 Kwaliteit van de dienstverlening naar oordeel van gebruikers

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de kwaliteit van de dienstverlening naar het oordeel van particuliere en zakelijke gebruikers.

Gebruikersraad

Leden van de Gebruikersraad zijn tevreden over de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. Het Kadaster is betrouwbaar en levert wat er gevraagd wordt. De samenwerking is goed en het Kadaster geeft een goede respons bij klachten en vragen: *"Ze zijn goed bereikbaar en leveren snel"*. Er is grote behoefte aan objectieve data en het Kadaster fungeert daarbij als 'single point of truth'. De organisatie wordt door sommige gebruikers als log ervaren en het duurt lang voordat dienstverlening innoveert. Maar gezien de complexiteit is daar vanuit gebruikers begrip voor. Het Kadaster gaat met de tijd mee: *"Vroeger moest je in een wachtkamer lang wachten op informatie, nu heb je dat in drie seconden"*. Zie hoofdstuk 6.2.3 voor een verdere toelichting op (het functioneren van) de Gebruikersraad.

Klanttevredenheidsonderzoeken

Het positieve beeld van leden van de Gebruikersraad over de dienstverlening is terug te zien in de klanttevredenheidsonderzoeken die het Kadaster uitvoert. Vanaf 2022 voert het Kadaster een nieuw klanttevredenheidsonderzoek uit naar de algemene tevredenheid bij particuliere en zakelijke klanten (notariaat, overheid, vastgoed en overige zakelijke klanten). In 2024 wordt dit twee keer per jaar uitgevoerd en vanaf 2025 vier keer per jaar (kwartaalmeting).

Tabel 4 toont de ontwikkeling van de klanttevredenheid in de evaluatieperiode 2020-2024:

Ontwikkeling klanttevredenheid 2020-2024				
	Oordeel <u>algemene</u> tevredenheid particuliere klanten	Oordeel <u>algemene</u> tevredenheid zakelijke klanten	Oordeel dienstverlening particuliere klanten <u>Klantcontactcentrum</u>	Oordeel dienstverlening zakelijke klanten <u>Klantcontactcentrum</u>
2020	Niet gemeten*	Niet gemeten*	7,6	7,6
2021	Niet gemeten*	Niet gemeten*	7,9	8,0
2022	8,0	7,7	8,0	8,0
2023	8,0	7,8	8,1	8,0
2024	8,0**	7,6	8,2	8,0
* De algemene tevredenheid is vanaf 2022 gemeten (1 x per jaar) ** In 2024 is het twee keer uitgevoerd: 7,9 de eerste helft 2024 en 8,0 de tweede helft 2024 (hier is het gemiddelde opgenomen) 2024: 7,5 eerste helft 2024 en 7,6 tweede helft 2024 (hier gemiddelde opgenomen na afronding)				

Tabel 4 - Ontwikkeling van de klanttevredenheid 2020-2024

De algemene tevredenheid van particuliere klanten blijft tussen 2022 en 2024 stabiel met een score van een 8. De algemene tevredenheid van zakelijke klanten scoort iets lager en laat een lichte daling zien naar een 7,6 in 2024 (zie linker kolommen van tabel 4). Het Kadaster geeft aan dat dit mogelijk komt door de tariefstijgingen en de invoering van eHerkenning.

In 2020 en 2021 zijn er wel metingen naar de klanttevredenheid uitgevoerd, maar deze maten de tevredenheid van klanten voor een aantal producten en het onderzoek is niet vergelijkbaar met de metingen in latere jaren. In 2020 gaven particuliere klanten gemiddeld een 8,0 voor het totaal aan producten en zakelijke klanten gemiddeld een 7,9. In 2021 was dit respectievelijk een 8,0 en een 8,1.

In de jaarlijkse meting bij het Klantcontactcentrum (de twee rechterkolommen in tabel 4) waarden particuliere klanten de dienstverlening gemiddeld met een 8. Zakelijke klanten geven gemiddeld een 7,9 als waardering. Zowel bij particuliere klanten als bij zakelijke klanten die contact hebben met het KCC (Klant Contact Centrum) is sinds 2020 (beide geven een score van 7,6) de tevredenheid over het contact aanzienlijk verhoogd (tot respectievelijk een 8,2 en een 8,0).

In de meting naar de algemene tevredenheid heeft het Kadaster gevraagd wat klanten ervaren als positieve punten van het Kadaster en welke zaken verbeterd kunnen worden. De meest recente meting gaf de volgende resultaten:

Positieve punten:

- De klantvriendelijkheid en de bereikbaarheid van het Kadaster;
- De hoeveelheid informatie die snel en correct bij het Kadaster kan worden opgevraagd.

Verbeterpunten:

- Notarissen geven aan dat de beoordeling van akten verbeterd kan worden, hierbij worden vooral meer eenduidigheid en het traject rondom Verzoeken tot Verbetering (VTV) van ingeschreven stukken en Attendering Niet-Inschrijving (ANI) genoemd. Daarnaast wordt aangegeven dat er door het Kadaster meer meegedacht mag worden met het notariaat;
- Ook door overheden wordt meerdere keren aangegeven dat het Kadaster meer mag meedenken. Daarnaast heeft men behoefte aan een snellere reactie op vragen en klachten;
- Door overige zakelijke klanten wordt aangegeven dat inloggen via e-Herkenning een reden voor ontevredenheid is. Daarnaast ervaart een deel van de klanten een lange wachttijd voor het verwerken van metingen;
- Particuliere klanten geven aan meer duidelijkheid van het Kadaster te verwachten in de communicatie, bijvoorbeeld in de uitleg over producten en waarbij nu te veel gebruik wordt gemaakt van vaktermen. Daarnaast zijn ze minder tevreden over de kosten van de verschillende Kadaster producten.

Internationale activiteiten

Het is moeilijk om vast te stellen hoe internationale stakeholders het Kadaster beoordelen bij de verrichting van internationale (neven)activiteiten, er bestaan geen klantonderzoeken of registraties. De werkzaamheden lopen uiteen van het samen met het nationale kadaster van Benin ontwikkelen van een digitaal kadastraal informatiesysteem, deelname aan de UN GGIM-werkgroep²⁹ voor landadministratie en landmanagement tot bijdragen aan het GGIM. Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal activiteiten in het kader van Kadaster International Consultancy, de nevenactiviteit van het Kadaster.

Internationale activiteiten	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal consultancyprojecten	15	14	15	16	36
Aantal betrokken landen	14	16	14	21	25

Tabel 5 - Internationale activiteiten Kadaster 2020 – 2024³⁰

Consultancy betreft advies aan overheden over onder andere het inrichten van landregistraties en geografische informatiesystemen. Ten opzicht van 2020 is in 2024 het aantal consultancyprojecten meer dan verdubbeld en het aantal betrokken landen bijna verdubbeld.

²⁹ United Nations Global Geospatial Information Management (UN-GGIM).
³⁰ Interne registratie Kadaster.

Conform de Geospatial Knowledge Infrastructure Readiness Index, een index die de ontwikkeling van kwaliteit van geodata in een land vaststelt, staat Nederland wereldwijd op de vijfde positie (en derde in Europees verband). Dat is uiteraard niet geheel op conto van het Kadaster te schrijven, ook andere organisaties zoals TNO, Rijkswaterstaat, RIVM, CBS, Netherlands Space Office, Geonovum en marktpartijen zijn actief bij het innen, bundelen en ontsluiten van geodata. Feit is dat het Nederlandse Kadaster een veelgevraagd en toonaangevend kadaster is dat zijn kennis met veel inzet internationaal verspreidt.

BES

In de Uitvoeringsregeling Kadasterwet BES is wettelijk bepaald dat de bestuurscolleges van de BES eilanden geraadpleegd worden over de kwaliteit en doelmatigheid en toekomstige ontwikkeling van registraties en tarieven³¹. Het bestuur van het Kadaster brengt jaarlijks een werkbezoek aan elk van de eilanden, waarbij gesproken wordt met de bestuurscolleges over de kwaliteit en doelmatigheid en toekomstige ontwikkeling van registraties en tarieven. De gesprekken met de bestuurscolleges van Saba en Sint Eustatius zijn goed ingeregeld, voor Bonaire is dit nog niet het geval. Het Kadaster geeft aan dat er geen verslagen worden gemaakt van de overleggen met de bestuurscolleges van Saba en Sint Eustatius. De Kadasterwet BES³² stelt dat *“Het verslag wordt vastgesteld als het bestuurscollege of de bestuurscolleges en het bestuur van de Dienst het eens zijn met de weergave van de feitelijkeheden in het verslag”* en dat *“dit verslag ter kennisgeving gedeeld wordt met de RvT”*. Het Kadaster geeft aan dat de bestuurscolleges van Saba en Sint Eustatius tevreden zijn over de dienstverlening, zonder verslag is dat in deze evaluatie niet vast te stellen.

3.3 Kwaliteit van de Basisregistraties

Het Kadaster verleent diensten (inwinning, registratie en/of verstrekking van gegevens) ten behoeve van vijf basisregistraties: de BRK, BRT, BAG, BGT en de WOZ. Gegevens uit deze basisregistraties zijn essentieel voor de rechtszekerheid in Nederland en worden verplicht gebruikt in overheidsprocessen. Het is dan ook van groot belang dat de gegevens accuraat zijn.

Het Kadaster is bronhouder van de BRK en BRT en dus verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het Kadaster wettelijk verplicht om de gegevens van de BRK en de BRT elke drie jaar te laten controleren door een externe partij.

Het Kadaster is beheerder van de landelijke voorzieningen voor de BAG, BGT en WOZ en daarmee verantwoordelijk voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van gegevens. Anders dan bij de BRK en de BRT, is het Kadaster niet inhoudelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens in de BAG, BGT en de WOZ. Dat zijn de bronhouders: voor de BAG en de WOZ zijn dat gemeenten en voor de BGT zijn dat gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, ProRail, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

³¹ Uitvoeringsregeling Kadasterwet BES.

³² Paragraaf 1.2, artikel 6.

(LNV) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het Kadaster beheert zowel voor de BAG als de BGT een kwaliteitsdashboard dat bronhouders inzicht geeft in de kwaliteit van de gegevens.

Basisregistratie Kadaster (BRK)

Elke drie jaar vindt er een wettelijk verplichte externe audit plaats van de kwaliteit van de BRK³³. Uit de audit van 2022 blijkt dat het Kadaster bij vier van de zes authentieke gegevens in de BRK in elk van de onderzochte jaren (2018 – 2021) voldoet aan de kwaliteitsnormen. Bij twee authentieke gegevens heeft het Kadaster de norm op onderdelen behaald. Het gegeven 'rechten' bestaat uit de onderdelen objectverwijzingen en rechtsvermeldingen. Op het onderdeel rechtsvermeldingen is de norm gehaald, maar niet op het onderdeel objectverwijzingen. Het Kadaster behaalt op dit onderdeel in de periode 2018 – 2021 gemiddeld een score van 99,94%, waarmee de norm van 100% net niet behaald wordt.

In 2024 verwerkt de Basisregistratie Kadaster (BRK) 100% van de aangeboden stukken binnen zes werkdagen (norm: 100%)³⁴. Het lukt het Kadaster om in 75,4% van de gevallen een nieuwe grens bij te werken in de kadastrale registratie binnen drie maanden na aanwijzen gezamenlijke belanghebbenden. De ontsluiting van de openbare registers via een index in de BRK en de Kadastrale kaart behaalt voor beide de norm van 100%. De gegevens uit de akte over de rechthebbende en het recht is voor 99,7% volledig en juist en voldoet daarmee aan de norm van 99,5%. Het inmeten van (nieuwe) kadastrale grenzen voldoet voor 100 procent aan de eisen die gesteld zijn in de Handleiding voor Technische Werkzaamheden van het Kadaster.

De externe audit van 2022 doet de aanbeveling om, conform de Kadasterwet, eens per drie jaar een audit op de BRK uit te voeren. In 2022 was deze termijn met een jaar overschreden.

Basisregistratie Topografie (BRT)

Ook voor de BRT is er een wettelijke verplichting om elke drie jaar een externe audit laten uitvoeren. In de audit van 2020 constateren de auditoren dat het merendeel van de kwaliteitcijfers verbeterd is ten opzichte van de audit in 2017 of net als toen foutloos is. Het enige kwaliteitsaspect dat niet aan de norm van 95% juist voldoet, is de positionele nauwkeurigheid van de objectklasse Registratief gebied in het BRT-product TOP10NL (het meest gedetailleerde digitale topografische basisbestand van het Kadaster).

In 2023 is er opnieuw een audit uitgevoerd, waarbij de auditoren gegevens in de BRT vergelijken met luchtfoto's en panoramafoto's op actualiteit, logische consistentie, positionele nauwkeurigheid en volledigheid. De auditoren constateren dat de actualiteit van alle producten van de BRT voldoet aan de norm³⁵. In 2024³⁶ is de compleetheid van de BRT 96,7% en de juistheid van objecten ten opzichte van luchtfoto's is 96,3% (TOP10NL norm: 95%). Een

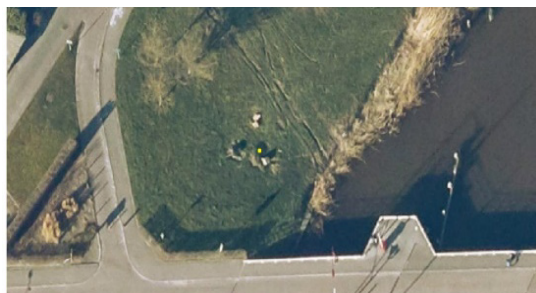
³³ Vierde externe audit Basisregistratie Kadaster, Geodon oktober 2022.

³⁴ Kwaliteitsinformatie Stelsel van basisregistraties 2024, Ministerie van BZK, juni 2024.

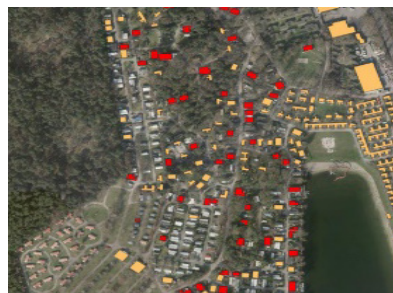
³⁵ Wettelijke audit Basisregistratie Topografie 2023, Wageningen Environmental research, augustus 2024.

³⁶ Kwaliteitsinformatie Stelsel van basisregistraties 2024, Ministerie van BZK, juni 2024.

verschil kan veroorzaakt worden door een boom of caravan die wel in de BRT staat, maar niet op een luchtfoto of andersom. Figuur 3 en 4 laten dit fenomeen zien.



Figuur 3 - De gele stip toont een boom die gekapt is, maar nog aanwezig is in TOP10NL (luchtfoto CC-BY 4.0 Beeldmateriaal).



Figuur 4 - Een gebied waarin veel stacaravans als omissie zijn beoordeeld. De oranje caravans zijn wel opgenomen in TOP10NL (luchtfoto CC-BY 4.0).

In vergelijking met de kwaliteitsmeting in 2020³⁷ laat de BRT een stabiele lijn zien: bijna alle percentages zijn nagenoeg gelijk en voldoen aan de normen.

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)

Het Kadaster is beheerder van de landelijke voorziening voor de BAG en stelt gegevens vanuit de LV-BAG onder andere beschikbaar via de BAG Viewer. Het aantal bevestigingen van de BAG nam toe in de evaluatieperiode:

	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal BAG bevestigingen	3,4 miljard	1,6* miljard	3,5 miljard	4,6 miljard	4,4 miljard

Tabel 6 - Het aantal BAG-bevestigingen tussen 2020 en 2024. Bronnen: voor 2020 Monitor Digitale Overheid, ICTU, voor de overige jaren Jaarverslagen 2021-2024

* De daling in 2021 houdt verband met de introductie van BAG 2.0, daarmee is door een andere manier van tellen een trendbreuk ontstaan. Het Kadaster stelt dat er in werkelijkheid sprake is van doorgaande groei.

De BAG omvat eind 2024 ruim 11 miljoen panden en meer dan 9,8 miljoen adressen. In 2023 zijn ongeveer 2,4 miljoen mutaties verwerkt en kwamen er 12,5 duizend terugmeldingen. Het Kadaster faciliteert door middel van de LV-BAG dat de melding bij de betreffende gemeente terecht komt, de gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor de afhandeling van de terugmelding.

³⁷ Kwaliteitsinformatie Stelsel van Basisregistraties 2020, Ministerie van BZK, april 2020.

De landelijke voorziening Waardering Onroerende Zaken (LV-WOZ)

Gemeenten zijn bronhouder van de Basisregistratie WOZ, zij stellen informatie uit de WOZ-registratie beschikbaar via de Landelijke Voorziening WOZ. Het Kadaster beheert de LV-WOZ, verleent inzage en verstrekt de daarin opgenomen gegevens. In de LV-WOZ zijn onder andere de WOZ-waarde, de kadastrale aanduiding, adresgegevens en de belanghebbende gegevens van de WOZ-objecten in Nederland opgenomen. De kwaliteit van de LV-WOZ data is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, waardoor gemeenten volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de organisatie steeds minder vaak benaderen voor een correctie van de data³⁸. De inschatting van de Waarderingskamer³⁹ is dat in 2024 alle gemeenten hun gegevens tijdig, volledig en correct invoeren in de LV-WOZ, ook is het aantal WOZ-bezwaren in 2024 bijna gehalveerd ten opzichte van 2023⁴⁰.

De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)

Het Kadaster beheert de landelijke voorziening voor de BGT. Begin 2020 bevat de BGT nog 'slechts' 10.1 miljoen panden, eind 2024 stonden bijna 58 miljoen objecten in de BGT waarvan ruim 11 miljoen panden. Daarnaast zijn er ruim 2 miljoen mutaties verwerkt in 2024 en betrof het aantal terugmeldingen een kleine 8.000⁴¹. Panden uit de BAG komen ook in de BGT voor, met een consistentie van 99,9%. De compleetheid en juistheid van het onderdeel BAG-panden betreft ook 99,9%.

In 2024 is een evaluatieonderzoek van de Wet BGT uitgevoerd⁴². De onderzoekers concluderen dat de BGT over het algemeen efficiënt wordt uitgevoerd en maatschappelijke waarde oplevert. Gebruikers geven een gemiddeld rapportcijfer van een 7,5 en het gebruik in de publieke en private sector neemt jaarlijks toe. In vergelijking met het begin van de evaluatieperiode is de tevredenheid iets gestegen. De gewenste doorontwikkeling van de BGT is uitgebleven. Dit heeft vooral te maken met onvoldoende beschikbaarheid van financiële middelen.

Kwaliteit koppeling Basisregistraties

In 2024 heeft het CBS gepubliceerd over de kwaliteit van de koppelingen tussen basisregistraties. Naast het vaststellen van de kwaliteit, is onderzocht in hoeverre verbeteringen zijn opgetreden over de jaren heen en op welke onderdelen de kwaliteit van de koppelingen nog verbeterd kan worden. In 2024 is de compleetheid van de koppelingen bij de meeste basisregistraties op hetzelfde hoge peil gebleven ten opzichte van 2023. De WOZ-BAG koppeling op basis van verblijfsobjecten, de WOZ-BRK koppeling op basis van WOZ-objecten en de BRP-BAG koppeling hebben de hoogste compleetheid. Wat betreft de juistheid van de meeste koppelingen is in 2024, ten opzichte van 2023, over de hele linie een lichte verbetering geconstateerd in de orde van 0,1-0,2 procentpunt. Voor de BRP-BAG koppeling en BAG-BGT koppeling is het aantal juist gekoppelden bijna 100 procent, de laatste is met 99,9 procent gelijk gebleven ten opzichte van 2023.

38 <https://www.cbs.nl/nl-nl/waardering-onroerende-zaken>. Het CBS is een primaire afnemer die gegevens uit de LV WOZ onder andere gebruikt voor het bepalen van de belastingcapaciteit per gemeente.

39 De Waarderingskamer houdt toezicht op de uitvoering van de wet WOZ door gemeenten.

40 De Staat van de WOZ 2024, 24 juni 2024.

41 Interne registratie Kadaster.

42 Evaluatieonderzoek BGT, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, september 2024.

Positivering

De BRK bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheek en rechten zoals erfpacht, opstal en vruchtgebruik en leidingnetwerken. Nederland kent een “negatief stelsel”. Bij een negatief stelsel geeft de registratie geen zekerheid over wie welk recht heeft. Rechtszekerheid volgt uit de akte in het openbaar register. De akten van notarissen (de juridische werkelijkheid) worden in de BRK verwerkt, maar in de praktijk kan er sprake zijn van niet-ingeschreven feiten zoals een niet-ingeschreven verjaring van eigendom of vererving. Het Kadaster werkt daarom aan de hand van negen sporen aan het verbeteren van de actualiteit en juistheid van de BRK. Daarmee krijgt het Nederlandse stelsel steeds meer kenmerken van een positief stelsel (zoals dat van Duitsland).

Het Kadaster doet dit door te zorgen dat alle gegevens die voor de rechtstoestand van een kadastraal object relevant zijn, op een juiste en volledige wijze zijn overgenomen uit openbare registers. Een concrete uitwerking hiervan is Kadastrale Kaart Next, dit programma heeft het opleveren van een vernieuwde, kadastrale kaart tot doel met een significant hogere eenduidigheid en nauwkeurigheid in de ligging van de kadastrale grenzen. Hiertoe wordt de Kadastrale kaart in een aantal jaren volledig hernieuwd opgebouwd met als voornaamste bron het archief van 5,1 miljoen landmeetkundige veldwerken.

Opvolging bevindingen kwaliteitsaudits

Het Kadaster geeft aan dat kwaliteitsmetingen, inclusief de driejaarlijkse audit van de BRK, kunnen worden verbeterd. Er is met name een verbeteringsslag mogelijk in de analyse: *“Niet alleen constateren dat er een fout is, maar ook checken of de fout niet het topje van de ijsberg is”*. Het geven van opvolging aan bevindingen en aanbevelingen is volgens meerdere geïnterviewden een aandachtspunt, dit duurt te lang of er vindt geen terugkoppeling plaats naar melders. Dit geldt ook voor de eigen interne kwaliteitscontroles. De BRK audit uit 2022⁴³ beveelt aan om bevindingen uit eigen controles te verbinden aan aanbevelingen.

3.4 Klachten en bezwaarschriften

Het Kadaster beschikt over een Kwaliteitshandvest waarin servicenormen voor de dienstverlening zijn vastgelegd:

- Klachten worden binnen vijf werkdagen afgehandeld of er wordt informatie verstrekt over het vervolg;
- Voor de behandeling van bezwaren geldt de wettelijke termijn van zes weken, en
- Vragen worden binnen drie werkdagen beantwoord (of er wordt aangegeven dat het langer duurt).

⁴³ Vierde externe audit Basisregistratie Kadaster, Geodan, 21 oktober 2022.

Tabel 7 toont de realisatie van de servicenormen in de periode 2020-2024:

Realisatie servicenormen Kwaliteitshandvest					
	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal klachten	6.252	5.802	4.126	4.219	3.960
Gegronnd	3.817	3.512	2.781	2.349	2.359
Ongegrond	2.435	2.290	1.345	1.870	1.601
Afhandeling binnen 5 werkdagen*	94,3%	90,3%	83,9%	93,5%	91,1%
Aantal bezwaarschriften	2.791	2.857	2.597	2.710	3.063
Gegronnd	997	949	934	770	867
Ongegrond	1.794	1.908	1.663	1.940	2.196
Afhandeling bezwaar binnen 6 weken	92,2%	88,7%	82,0%	79,40%	85,30%
Aantal verzoeken tot herstel	23.236	21.875	19.436	16.922	16.782
Gegronnd	14.995	13.732	12.848	10.371	10.646
Ongegrond	8.241	8.143	6.588	6.551	6.136
Beantwoording van vragen binnen 3 werkdagen	98,0%	97,0%	99,0%	99,0%	99,0%

* Binnen 6 weken in overleg

Tabel 7 - De realisatie van de servicenormen uit het Kwaliteitshandvest van het Kadaster in de periode 2020-2024

Het aantal klachten is in de afgelopen vijf jaar gedaald van 6.252 klachten in 2020 naar 3.960 in 2024. Het percentage klachten dat binnen de termijn van vijf werkdagen wordt afgehandeld daalt van 2020 tot 2022 van 94% naar een kleine 84%. In de jaren daarna stijgt het aantal tijdig afgehandelde klachten weer tot boven de 90%. In vergelijking met de Wettelijke Evaluatie 2020 (met een stabiel gemiddelde tussen 2015 en 2019 van ca 91 % tijdig afgehandelde klachten), is er meer fluctuatie in de afhandeltijd terwijl het aantal klachten is gedaald.

Het aantal bezwaarschriften stijgt licht in de periode van deze evaluatie en ook hier daalt het percentage van op tijd (binnen zes weken) afgehandelde bezwaarschriften: van 92,2% in 2020 naar 85,3% in 2024; in 2023 zakt het aantal binnen de termijn afgehandelde bezwaren tot onder de 80%.

Het aantal verzoeken tot herstel daalt in de evaluatieperiode: van 23.236 naar 16.782.

Het Kadaster weet een stabiele lijn aan te houden in de beantwoording van vragen binnen drie dagen: 98% in 2020 en 99% in 2022.

3.5 Deelconclusies doeltreffendheid

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin het Kadaster op een effectieve wijze invulling geeft aan de eigen wettelijke taken en voldoet aan maatschappelijke verwachtingen en de dienstverleningsnormen van het Kwaliteitshandvest. Belangrijke indicaties voor de mate van doeltreffendheid zijn klanttevredenheidsonderzoeken, feedback van gebruikers, monitoring van dienstverleningsnormen, het aantal klachten en bezwaarschriften en de resultaten van externe audits op de kwaliteit van de basisregistraties.

Hoe beoordelen gebruikers en stakeholders het functioneren van het Kadaster?

De klanttevredenheidsonderzoeken tonen een stabiel positief beeld, zowel particuliere als zakelijke klanten zijn tevreden. Tegelijkertijd levert de uitvraag van het Kadaster naar verbeterpunten nuttige suggesties op. Ook de Gebruikersraad is tevreden over de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de dienstverlening.

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode geen verslag opgesteld van de overleggen met de bestuurscolleges van de BES-eilanden, dit is wel verplicht volgens de Kadasterwet BES⁴⁴. Het oordeel van de bestuurscolleges over het functioneren van het Kadaster op de BES-eilanden is zonder verslag niet vast te stellen.

Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening zich ontwikkeld in relatie tot de behoeftes van gebruikers?

Naast de positieve oordelen van gebruikers, haalt het Kadaster ruime tot goede scores ten aanzien van normen van het Kwaliteitshandvest. De snelheid van de beantwoording van vragen is consistent gebleven in de evaluatieperiode. Ten opzichte van 2020 is het aantal klachten aanzienlijk gedaald. In de periode 2020-2024 is er een lichte daling in het aantal klachten dat binnen de gestelde termijn van vijf dagen wordt afgehandeld. Ook het aantal tijdig behandelde bezwaarschriften daalt in deze periode van meer dan 92% in 2020 tot onder de 80% in 2023, waarna in 2024 weer een verbetering zichtbaar is. Het voldoen aan de servicenormen vergt van een ZBO continue scherpste, waarbij in 2022 en 2023 de aandacht iets lijkt te zijn verslapt.

⁴⁴ Paragraaf 1.2, artikel 6.

De kwaliteitsaudits tonen dat de datakwaliteit van het Kadaster accuraat en actueel is, dit geldt ook voor de kwaliteit van de koppeling tussen de basisregistraties. De diepte van kwaliteitsaudits (betreft het een enkele bevinding of is er sprake van een fundamenteeler probleem) en de opvolging van bevindingen en aanbevelingen verdient aandacht.

Het Kadaster is wettelijk verplicht elke drie jaar de gegevens uit de BRT en de BRK te laten controleren door een externe partij. Voor de BRT is aan deze wettelijke verplichting voldaan, voor de BRK was deze termijn met een jaar overschreden.

Hoe hebben de maatschappelijke waarde en legitimiteit van het Kadaster zich ontwikkeld in relatie tot de maatschappelijke behoeftes/opgaven?

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode maatschappelijke meerwaarde geleverd door het verrichten van tal van diensten en producten. Naast de reeds bestaande dienstverlening ten aanzien de openbare registers, de BRK en geo-informatie, heeft het Kadaster zich sterk ingezet voor verbetering van de functionaliteit en toegankelijkheid van Kadastersystemen. Door uitbreiding van functionaliteit en door mogelijk te maken dat gegevensleveringen geautomatiseerd kunnen plaatsvinden, is het gebruik van de systemen in de evaluatieperiode gegroeid. Ook heeft het Kadaster diverse trajecten voor het verbeteren en verrijken van gegevens uitgevoerd. Op deze wijze werkt het Kadaster aan het realiseren van de eigen ambitie om betrouwbare geodata beschikbaar te stellen. Naast het bieden van continuïteit van dienstverlening en het zorgdragen voor vernieuwing en verbetering, heeft het Kadaster een aantal grote opgaven uitgevoerd: het operationeel beheer van onderdelen van de landelijke voorziening DSO, Positivering en de verantwoordelijkheid voor de BES-kadasters.

4 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de doelmatigheid van het Kadaster in kaart gebracht. Doelmatigheid gaat over de vraag hoeveel middelen het Kadaster de afgelopen vijf jaar nodig had om zijn producten en diensten te kunnen leveren.

De onderzoeksvragen in dit hoofdstuk zijn:

1. Hoe heeft het kostenniveau zich in algemene zin ontwikkeld in relatie tot het productie- en kwaliteitsniveau en takenpakket?
2. Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod?
3. Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?

Voor de cijfermatige analyse heeft het ministerie van VRO het onderzoeksbureau KWINK groep gevraagd om de ontwikkeling van de doelmatigheid in de evaluatieperiode vast te stellen. De hoofdconclusies uit het KWINK groep rapport maken deel uit van dit hoofdstuk, dit rapport is als bijlage bij dit rapport gevoegd (Bijlage IV) en omvat een aantal detailconclusies en adviezen van KWINK groep. De (werking van de) financieringssystematiek van het Kadaster wordt belicht in hoofdstuk 5, paragraaf 5.1.

4.1 Cijfermatige analyse

De ontwikkeling van doelmatigheid is door bureau KWINK groep geëvalueerd op basis van het aantal gerealiseerde producten in de evaluatieperiode, de kosten die daarvoor gemaakt zijn en de kwaliteit van de geleverde producten.

Net als in de vorige wettelijke evaluatie zijn hiervoor representatieve productgroepen geselecteerd die circa 70% van de totaalomzet van het Kadaster vertegenwoordigen (akten, meetposten, informatieproducten, grens-reconstructies, KLIC, de BRK en de BRT). Hierdoor is de uitkomst vergelijkbaar met de uitkomst uit de wettelijke evaluatie Kadaster 2020.

Productiviteit

In de analyse van KWINK groep zijn per product indicatoren bepaald, bijvoorbeeld 'het aantal ingeschreven stukken' voor akten en 'het aantal betaalbare producten via Kadaster OnLine (KOL)' voor informatieproducten.

De grootste beweging in aantallen en kosten is de hoge productie in 2021 en de stevige daling van de productie in 2023. In 2021 verwerkt het Kadaster door een gunstige vastgoedmarkt meer dan een miljoen transport- en hypotheekakten, in 2023 zakt de vastgoedmarkt vervolgens aanzienlijk in.

Dit is zichtbaar in de onderstaande tabel uit het Jaarverslag 2024 van het Kadaster:

Productie (in aantallen)	2020	2021	2022	2023	2024
Akten*	525.700	536.900	465.800	412.000	457.800
Hypotheekstukken*	502.600	545.900	494.500	334.900	390.000
Meetposten (verificatieposten en splittingsen)*	88.400	92.300	91.100	85.900	85.600
KOL (betaalde producten)	27.000.000	28.800.000	26.800.000	23.700.000	26.700.000
KLIC	884.000	947.000	1.008.000	1.061.000	1.107.000

* In 2021 zijn de Kadasters van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onderdeel geworden van het Nederlandse Kadaster. In de productiecijfers vanaf 2021 zijn voor akten, hypotheekstukken en meetposten deze aantallen meegenomen. De cijfers van 2020 betreffen alleen de productiecijfers van het Nederlandse Kadaster.

Tabel 8 - Overzicht productie in aantallen bij vijf productgroepen in de periode 2020-2025

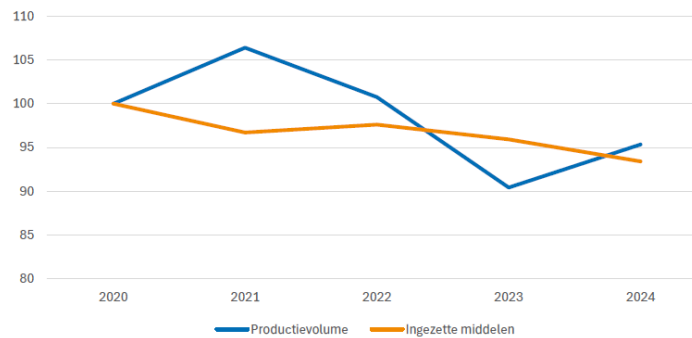
De productie van de meeste productgroepen lijkt daardoor mee te bewegen met de macro-economische ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Met name de grote productie- en omzetbewegingen in transport- en hypotheekakten volgen de conjunctuur. KLIC vormt daarop een uitzondering door gestage groei. In totaal is het totale gewogen productievolume in de periode 2020-2024 afgenomen (Bijlage IV, rapport KWINK groep, figuur 7).

Het Kadaster toont in het Jaarverslag 2024 het (bedrijfs)resultaat in relatie tot de opbrengsten en kosten:

Resultaat (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	2023	2024
Som der bedrijfsopbrengsten	315,3	334,7	308,1	285,6	334,6
Som der bedrijfslasten	-297,1	-294,6	-314,3	- 331,6	-338,9
Bedrijfsresultaat	18,2	40,1	-6,2	-46,0	-4,3
Rentebaten-/lasten en vennootschapsbelasting	-0,4	-0,3	3,1	6,0	5,2
Resultaat	17,8	39,8	-3,1	-40,0	0,9

Tabel 9 – Financieel resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024

In de analyse van KWINK groep leidt dit tot een grafiek waarin de kosten zijn afgezet tegen de productievolumes. Hierin zijn de kosten gecorrigeerd naar reële kosten (zie ook Bijlage IV rapport KWINK, figuur 7). Dat wil zeggen dat gecorrigeerd is voor inflatie (op basis van CBS cijfers), voor CAO-ontwikkelingen en voor veranderingen in de dienstenprijsindex ten aanzien van de kosten van materiaal en kapitaal.



Figuur 5 – De ontwikkeling van productie en ingezette middelen (reële kosten) tussen 2020-2024, Rapport KWINK groep paragraaf 2.4, figuur 7

Figuur 5 toont dat het gewogen productievolume in de periode 2020-2024 is afgenomen. Ook de ingezette reële kosten zijn afgenomen. De kosten zijn sterker gedaald dan het productievolume en dit betekent dat er sprake is van een lichte productiviteitsstijging (met iets meer dan 2%, zie bijlage IV, paragraaf 2.5 KWINK groep).

Het Kadaster is in staat om de kosten te beheersen bij een hoog productievolume in 2021 en de kosten te verlagen bij een lagere productie in 2023. Indien voor de productiviteit 2020 100% als meetpunt wordt genomen, dan leveren deze productievolumes ten opzichte van de ingezette middelen een beeld op van de productiviteit per jaar:

2020 = 100%
 2021 = 110%
 2022 = 103%
 2023 = 94%
 2024 = 102%

Omdat de vaste kosten relatief stabiel zijn, beweegt de productiviteit per jaar in belangrijke mate mee met de productievolumes van dat jaar (zie bovenstaand figuur 5).

Kostendekkendheid

KWINK groep onderzocht de kostendekkendheid van de strategische eenheden. Dit laat het volgende beeld zien (zie bijlage IV rapport KWINK, tabel 10):

In mln. €	2020 lasten	2020 baten	2021 lasten	2021 baten	2022 lasten	2022 baten	2023 lasten	2023 baten	2024 lasten	2024 baten	Resultaat totaal
Inwinning en registratie	€184,8	€204,6	€181	€214,5	€186,9	€188,1	€188,6	€153,8	€201,2	€196,3	14,8
Informatieverstreking en advies	€48,4	€56,3	€48,5	€53,6	€51,0	€50,5	€54,0	€50,3	€52,6	€56,5	12,7
Budget-financiering	€56,2	€46,3	€54,9	€56,0	€61,7	€57,7	€70,9	€69,8	€68,0	€70,1	-11,8
TBO	€6,4	€6,8	€7,8	€8,2	€9,2	€9,6	€9,8	€9,6	€9,4	€9,2	0,8
Neven-activiteiten	€1,6	€1,2	€1,7	€1,5	€2,5	€2,3	€2,3	€2,1	€2,5	€2,5	-1

Tabel 10 - Kosten en baten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024, Rapport KWINK groep paragraaf 3.1.4, tabel 10

Bovenstaand overzicht bevestigt het beeld dat de grootste resultaat-bewegingen voor het Kadaster ontstaan door volumeschommelingen bij inwinning en registratie en bij informatieverstrekking⁴⁵.

De financiële bewegingen worden per jaar vereffend via het eigen vermogen waardoor jaarlijks plussen en minnen tegen elkaar wegvallen en verwerkt worden in de diverse reserves. Tabel 11 toont de ontwikkeling van het eigen vermogen van het Kadaster tijdens de evaluatieperiode:

Vermogen (in miljoenen euro's)	31-12-2020	31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024
Werkkapitaal	83,3	120,1	118,3	80,3	79,4
Eigen vermogen	120,3	160,1	157,0	117,0	117,9

Tabel 11 – Ontwikkeling vermogen Kadaster 2020-2024, bron: Jaarverslag Kadaster 2024

4.2 Kwalitatieve bevindingen doelmatigheid

Uit het KWINK groep onderzoek en de interviews van ABDTOPConsult worden aanvullend op de cijfermatige analyse een aantal observaties en bevindingen gedaan over doelmatigheid. Deze worden hier samengevat, maar raken ook de andere hoofdstukken, met name financiële randvoorwaarden (H5), governance (H6) en bedrijfsvoering (H7).

Jaarbegrotingen

Het Kadaster heeft een ordentelijk plannings- en begrotingsproces. In een meerjarige cyclus worden strategische verkenningen gedaan die vertalen naar een meerjarenbeleidsplan en uiteindelijk naar een jaarbegroting. Ondanks de degelijkheid van dit proces, waren de grote fluctuaties in de vastgoedmarkt in 2021 en 2023 niet voorzien en hadden grote effecten op de inkomsten en het resultaat van het Kadaster.

Kostenflexibiliteit

Bij het terugvallen van productievolumes voor transportakten, hypotheekstukken en Kadaster Online in 2023, heeft het Kadaster direct gestuurd op verlaging van de kosten. Geïnterviewden geven aan dat het negatieve resultaat van 2023 met nog 10 miljoen extra in de min had kunnen eindigen. Dit is voorkomen door bijsturing op de kosten.

Personeelskosten

De personeelskosten van het Kadaster zijn 73,96% van de totale kosten en in vijf jaar gestegen van €85.644 naar €103.688 per fte. Het gemiddelde van €103.688 per fte is relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde van de Rijksdienst met €91.613 per fte (cijfers 2024)⁴⁶. Dit komt onder andere (naast een nieuwe CAO) doordat het aandeel lasten voor tijdelijk personeel circa 23%⁴⁷ is ten opzichte van de totale personeelslasten. Dat is iets hoger dan het gemiddelde van de Manifest

⁴⁵ In 2019 is in bestuurlijke afspraken tussen BZK en het Kadaster vastgelegd dat het tarief voor Kadaster Online verhoogd wordt voor dekking NGII en dat een tweede bijdrage door het Kadaster zelf wordt genomen. Dit is niet verwerkt in de financiële verantwoording in de jaarverslagcijfers van de strategische eenheden in het jaarverslag 2020 van het Kadaster (circa 10 miljoen die nu bij 'lasten' budgetfinanciering geteld zijn, zie ook voetnoot 48 van paragraaf 3.1.4 Bijlage rapport KWINK groep).

⁴⁶ Idem, Rapport KWINK groep, hoofdstuk 4.4, Tabel 16.

⁴⁷ De lasten voor tijdelijk personeel fluctueren slechts licht tijdens de evaluatieperiode: tussen de 22,62% en 23,96% ten opzichte van de totale personeelslasten.

groep⁴⁸ en beduidend hoger dan de Roemer-norm (uit 2010) voor de Rijksoverheid van 10%⁴⁹. Gemiddeld genomen kosten externen een factor 1,5 meer dan internen⁵⁰.

ICT-kosten

Naast de verhoging van de personeelskosten zijn ook de ICT-kosten substantieel gegroeid. De ICT-kosten stijgen in vijf jaar in absolute kosten van 34,4 miljoen in 2020 naar 48 miljoen in 2024. Ten opzichte van de totale kosten stijgen de ICT-kosten van 11,56% naar 14,35%.

Tarieven

De tarieven zijn over vijf jaar bepaald door de financiële resultaten van het Kadaster en daaruit voortvloeiend de te verwachten kostendeckendheid van diensten en producten. Na een groot positief resultaat in 2021 zijn de tarieven met gemiddeld 5% verlaagd in 2022. En na een flink negatief resultaat over 2023 zijn de tarieven met 13,2% verhoogd per 2024, mede ten behoeve van een inflatiecorrectie voor 2022 en 2023. Zie ook hoofdstuk 5.1. De tarieven zijn in de periode 2020-2024 minder hard gestegen dan de inflatie.

Conjuncturele reserve

Door het verlies van 40 miljoen in 2023 nam de conjuncturele reserve in één jaar af van 79,5 naar 48,6 miljoen. Het plafond van 79,5 miljoen bleek daarom onvoldoende voor het meerjarig kunnen opvangen van grotere verliezen. Op basis van een analyse van KPMG⁵¹ is daarna in de bestuurlijke driehoek besloten om het maximum van de reserve te verhogen naar maximaal 143 miljoen. De conjuncturele reserve is in 2022 van 79,5 miljoen gedaald naar 48,6 miljoen in 2023 en 42,2 miljoen in 2024. Ondanks dat het maximale plafond van de conjuncturele reserve verhoogd is naar 143 miljoen, is de vulling van de conjuncturele reserve eind 2024 nog onvoldoende om grotere en/of meerjarige verliezen zoals in 2023 op te kunnen vangen.

In de evaluatieperiode zijn er bestemmingsreserves uit positieve resultaten gevormd, zie daarvoor hoofdstuk 5.1.

4.3 Deelconclusies doelmatigheid

Het financieel resultaat van het Kadaster wordt vooral bepaald door de fluctuaties in aantallen transportakten, hypotheekakten en KOL-bevragingen. Dit vertaalt zich jaarlijks door in baten of verlies en uiteindelijk tot de hoogte van tarieven, reserves en productiviteit.

48 De Manifestgroep is een informeel netwerk van 17 publieke overheidsdienstverleners, zie manifestgroep.nl.

49 Uit bijlage rapport KWINK groep, figuur 16.

50 Op basis tabellen 9,10 en 16 van bijgevoegd rapport KWINK groep: Totale personeelslasten 246,8 mio waarvan 56,9 mio voor 388 ingehuurde tijdelijke fte, 21,9 mio uitbestede werk en 168 mio voor 1.781 fte intern personeel. Gemiddelde kosten interne fte zijn 168 mio / 1.781 = 94.329 en gemiddelde kosten tijdelijk personeel 56,9 mio / 388 = 146.649. Overall gemiddelde personeelskosten 2024 zijn 246,8-21,9=224,9 / 2.196 fte = 103.688. De verhouding kosten intern personeel versus tijdelijke personeel is met 94.329 tot 146.649 iets meer dan factor 1,5.

51 Analyse conjunctureel eigen vermogen Kadaster 2023, KPMG, januari 2024.

Hoe heeft het kostenniveau zich in algemene zin ontwikkeld in relatie tot het productie- en kwaliteitsniveau en takenpakket?

De nominale kosten van het Kadaster zijn in vijf jaar met 42 miljoen gestegen van 297,5 miljoen naar 333,7 miljoen. Echter, met een correctie voor inflatie en de CAO-ontwikkeling zijn de reële kosten gedaald met ongeveer 7%. De productiviteit van de geselecteerde productgroepen is daardoor in vijf jaar licht gestegen met 2%.

De personeelskosten maken 73,9% uit van de totale kosten van het Kadaster. Daar vallen de kosten de relatief hoge personeelskosten per fte op, maar ook het relatief hoog percentage personeelslasten voor tijdelijke inhuur van 23%. Gemiddeld zijn de loonkosten voor externe inhuur een factor 1,5 hoger ten opzichte van de loonkosten van een interne medewerker (zie paragraaf 7.1).

De ICT kosten zijn in vijf jaar toegenomen van 34,4 naar 48 miljoen. De kosten voor grote verbeter- en vervangingsoperaties zijn in de evaluatieperiode ook toegenomen (KITA, ERP, KKN)⁵².

Over de evaluatieperiode lukt het Kadaster het om de reële kosten licht te verlagen. Dit is een goede prestatie, ook gezien het feit dat de klanttevredenheid en de kwaliteit van de registraties hoog is gebleven, grote projecten als BES en DSO-LV succesvol zijn geïmplementeerd en maatschappelijke meerwaarde is toegevoegd (zie hoofdstuk 3 Doeltreffendheid).

Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod?

De tarieven bewegen mee met het positieve financiële resultaat in 2021 en het negatieve financiële resultaat in 2023. Gemiddeld zijn de tarieven met 5% verlaagd in 2022 en met 13,2% verhoogd in 2024. De relatief grote stijging van de tarieven in 2024 is bedoeld als inflatiecorrectie voor de periode 2022-2023 en om de omvang van de conjuncturele reserve te verhogen. De tarieven zijn in de periode 2020-2024 minder hard gestegen dan de inflatie.

Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?

In de evaluatieperiode had de conjuncturele reserve niet voldoende bufferwerking tegen de grote fluctuaties in de bepalende productievolumes (transportakten, hypotheekakten en KOL):

(1) Het hoge positieve resultaat van 39,8 miljoen over 2021 kon niet worden benut voor het verhogen van de conjuncturele reserve omdat het afgesproken plafond van 79,5 miljoen bereikt was;

(2) De conjuncturele reserve zakte in 2023 van 79,5 miljoen naar 48,6 miljoen en bleek daarmee onvoldoende voor het meerjarig kunnen opvangen van verliezen. In overleg is daarna het plafond verhoogd naar een maximum van 143 miljoen;

(3) Eind 2024 was de omvang van de conjuncturele reserve 42,2 miljoen en daarmee nog onvoldoende om meerjarige grotere verliezen op te kunnen vangen.

De totale kosten van het Kadaster blijken minder conjunctuurgevoelig te zijn en daalden door inspanning van het Kadaster zelfs licht in de piekproductie van 2021. Ook zijn door kostenbeheersing de reële kosten in 2023 en 2024 licht gedaald.

⁵² Zie hiervoor ook ICT Life Cycle Management in paragraaf 7.4.2 (LCM).

5 Randvoorwaarden financiering en juridische borging

In deze evaluatie worden randvoorwaarden beschouwd als de condities waaraan moet worden voldaan zodat dienstverlening, inclusief de uitvoering van wettelijke taken, plaats kan vinden. Het Kadaster is voor een aantal belangrijke randvoorwaarden afhankelijk van de omgeving: wetgeving, financiering en een goede besturing door de eigenaar en opdrachtgevers. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op twee specifieke randvoorwaarden die door de opdrachtgever van deze wettelijke evaluatie zijn gevraagd nader te onderzoeken:

- Hoe heeft het financieringsmodel zich ontwikkeld in relatie tot het takenpakket, met name de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden?
- In hoeverre past het wettelijk kader (doeleinden, taken) nog bij de huidige rol van het Kadaster?

De sturing door eigenaar, opdrachtgevers en de bredere bestuurlijke omgeving wordt behandeld in hoofdstuk 6 Governance. Het op orde zijn van de eigen interne bedrijfsvoering is ook een belangrijke randvoorwaarde voor het goed functioneren van het Kadaster, dit wordt belicht in hoofdstuk 7 Bedrijfsvoering.

5.1 Financiering

De financiering van het Kadaster bestaat uit twee hoofdstromen. De grootste bron van inkomsten komt van tariefgefinancierde diensten (zoals het inschrijven van akten, Kadaster online bevragingen, KLIC-meldingen, et cetera). De tweede hoofdstroom van inkomsten bestaat uit budgetgefinancierde opdrachten (zoals DSO, Topografie en de LV-WOZ). De verhouding varieert enigszins, maar is gemiddeld per jaar 75-85%⁵³ tariefgefinancierd en ongeveer 15% tot 25% budgetgefinancierd. Het percentage budgetgefinancierde opdrachten groeit in de evaluatieperiode gestaag (16% in 2019)⁵⁴.

De diensten en producten van het Kadaster zijn geordend in vijf strategische eenheden⁵⁵. Daarvan zijn er drie tariefgefinancierd⁵⁶:

- Inwinning en registratie
- informatieverstrekking en advies
- Nevenactiviteiten

En twee budgetgefinancierd:

- Budgetfinanciering

⁵³ Bijlage IV, KWINK groep rapportage, 3.1.1.

⁵⁴ Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019, IPSE Studies, september 2020).

⁵⁵ Uit Jaarverslagen Kadaster 2020-2024.

⁵⁶ Bijlage IV, KWINK groep rapportage, 3.1.1.

- De tactische beheer organisatie (TBO)

Totstandkoming tarieven

Het jaarlijks vaststellen van tarieven en de afstemming is een decennialang vertrouwd proces. Als de tarieven stijgen wordt dat door het Kadaster⁵⁷ uitgelegd in de GR waar alle afnemers vertegenwoordigd zijn⁵⁸. Met een enkele kritische kanttekening gaat de GR jaarlijks akkoord met de voorgestelde en door de RvB toegelichte tariefsontwikkeling. Vervolgens vindt er afstemming plaats met de RvT en het ministerie van VRO en geeft de minister de uiteindelijke goedkeuring.

De tarieven voor “inwinning en registratie” en “informatieverstrekking” zijn meer dan kostendekkend. De maximale tariefstijging van 5%⁵⁹ per jaar heeft standgehouden tussen 2020 en 2023. Op basis van het positieve resultaat van 2021 zijn de tarieven in 2022 met gemiddeld 5% verlaagd. Na het verliesjaar 2023 zijn de tarieven in 2024 gemiddeld verhoogd met 13,2%. Dit was onder andere nodig om de conjuncturele reserve in de komende jaren te kunnen laten groeien en het Kadaster stelt dat hiermee ook een inflatiecorrectie voor 2022 en 2023 is doorgevoerd. De tarieven zijn over de hele evaluatieperiode minder hard gestegen dan de inflatie.

De RvT en het ministerie hebben een toetsende rol op de tariefsontwikkeling, maar steunen vooral op de instemming van de GR. Een bijzonderheid is dat de kosten voor producten zoals het passeren van akten en KLIC-meldingen door een aantal afnemers doorberekend worden en vanwege het relatief kleine bedrag ‘wegvallen’ in het geheel van kosten van hun klant (bijvoorbeeld bij de transactie bij een notaris of in een totaalfactuur van een aannemer). Een geïnterviewde merkt op *‘Als we het direct zelf zouden moeten betalen zouden we mogelijk kritischer kijken’*.

Zakelijke afspraken over budgetgefinancierde opdrachten

Voor een deel van de budgetgefinancierde taken zijn meerjarige afspraken gemaakt. Hier is, net als bij de tariefgefinancierde taken, sprake van een lage dynamiek en een goede voorspelbaarheid. Waar deze meerjarige afspraken ontbreken, ontstaat een grotere dynamiek. Uit de interviews en documenten komen daarbij een aantal knelpunten naar voren:

- Door het Kadaster geïnitieerde nieuwe diensten (op basis van een gevoelde behoefte) worden functioneel omarmd door gebruikers, maar de incidentele en structurele financiering is vooraf vaak onvoldoende geregeld (bijvoorbeeld het 3D Basismodel, zie ook hoofdstuk 6). Als het gebruik en volume toeneemt groeit dit knelpunt – ook in omvang – mee. Soms ontstaan nieuwe diensten in goed vertrouwen door de onderlinge contacten in het landelijke geo-werkveld: *‘Laten we starten, het geld en juridische borging komt later wel goed’*;
- Bij enkele diensten waarvan het Kadaster aangaf de dekking te verzorgen, ontstond een kostenoverschrijding waardoor financiële steun vanuit VRO toch noodzakelijk bleek (BRAVO⁶⁰ en BRT-NEXT);

⁵⁷ Dit geldt in mindere mate voor hypotheekverstrekkers en makelaars.

⁵⁸ Grondroeders, notariaat, financiële instellingen, makelaardij, gemeenten, provincies en waterschappen.

⁵⁹ Memorie van Toelichting Kadasterwet, paragraaf 5.2, 2002-2003, Wijziging van de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen).

⁶⁰ Bronhouders Registratie, Assemblage, Verwerking en Onderhoud.

- Aan het Kadaster gevraagde diensten zijn soms vooraf onvoldoende kostendekkend ingeschat (dit was bijvoorbeeld het geval bij de DSO in de eerste jaren van de evaluatieperiode);
- Projecten zijn soms wél incidenteel gefinancierd met eenmalig geld (bijvoorbeeld 3D uit WAU gelden), maar over de structurele kosten zijn dan nog geen afspraken gemaakt. Deze leemte wordt wel geconstateerd, maar er wordt onvoldoende opvolging aan gegeven;
- Het gebrek aan meerjarige financiering was ook al een bevinding van de wettelijke evaluatie uit 2020. In de evaluatieperiode 2020-2024 wordt structurele financiering van nieuwe diensten in alle formele briefwisselingen tussen Kadaster en ministerie benoemd (en zelfs vaak letterlijk herhaald) maar onvoldoende opgelost⁶¹.

Alhoewel geïnterviewden de benodigde zakelijke principes lijken te omarmen worden deze in de evaluatieperiode onvoldoende toegepast⁶²:

- Niet starten zonder dat vooraf incidentele/structurele financiering en juridische borging is geregeld;
- Standaard gebruik maken van een uitvoeringstoets (Kadaster) of Beleidskompas (beleidsopdrachtgever) bij nieuwe initiatieven en opdrachten⁶³;
- Innovaties en pilots afronden en pas opschalen naar productie als afspraken over opdrachtgeverschap, financiering en juridische borging gemaakt zijn;
- Stoppen met activiteiten als financiering en regelgeving voor langere periode niet geborgd zijn.

Kostentransparantie

De wettelijke evaluatie van 2020 deed de aanbeveling om de verantwoording over en de transparantie van de financiële gegevens te verbeteren en *'het budgetgefinancierde deel op hetzelfde niveau van transparantie en kwaliteit te brengen als het tariefgefinancierde deel'*. Het Kadaster heeft vervolgens inzicht gegeven in de kostendekkendheid van strategische eenheden in de MBP's⁶⁴ en de jaarverslagen. Ook is de kostentoerekening toegelicht in een aantal gesprekken met de eigenaar en opdrachtgever BZK/VRO. Vanaf 2021 is de allocatie van kosten en de dekking van de strategische eenheid budgetgefinancierde taken verbeterd⁶⁵. Ook zijn volgens het Kadaster verbeterde financiële overzichten opgenomen in de rapportages over de NGII-diensten van het Kadaster.

Hoewel sommige opdrachtgevers tevreden zijn over de geboden transparantie (zie ook paragraaf 6.1.2), lukt het toch nog niet om een aantal jarenlang lopende discussies over de kostentransparantie van budgetgefinancierde diensten van tafel te krijgen. Zo ervaren DGRO en de Waarderingskamer (LV-WOZ) nog te weinig transparantie. Het gaat om drie aspecten van kostentransparantie:

- Inzicht in de kosten en de kostenallocatie, voorafgaand aan een opdracht en onvoldoende onderbouwing van kosten gedurende een opdracht;

⁶¹ Bij Voorjaarsnota 2025 is er aanvullend structureel budget op de rijksbegroting geclaimd voor de NGII. Eind 2025 zijn nieuwe meerjarige afspraken gemaakt.

⁶² Hierover zijn eind 2025 in de structurele financiering van de NGII 2026 -2031 nadere afspraken over gemaakt.

⁶³ Zie bijvoorbeeld Invoeringstoets | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. En Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

⁶⁴ Meerjaren Beleidsplan.

⁶⁵ Zie ook de conclusie van het bijgevoegde KWINK groep rapport paragraaf 3.3 "In positieve zin valt op dat het Kadaster in haar financiële administratie kosten duidelijk heeft toegerekend aan strategische eenheden en aan verschillende producten en diensten. In vergelijking met veel andere ZBO's is het Kadaster hierin zeer transparant."

- De beïnvloedbare factoren ('knoppen' waaraan een opdrachtgever kan draaien om de kosten te beïnvloeden);
- De absolute hoogte van de kosten en de tariefstelling (en dan met name inzicht en begrip ten aanzien van de toegerekende overheadskosten).

Voorbeelden waarbij DGRO te weinig transparantie ervaart, zijn NGII, BRT Next en DSO. DGRO geeft aan dat het onvoldoende onderbouwing van de NGII kosten ontvangt: *"Het is moeilijk om helder vast te stellen wat je krijgt en welke becijfering daaronder ligt en het ontbreekt aan een gedegen jaarbegroting en product- en dienstverleningsplannen. Het Kadaster vraagt om te vertrouwen dat het klopt."* Bij BRT Next werd volgens de opdrachtgever te laat en met onvoldoende onderbouwing gecommuniceerd over een ontstane kostenoverschrijding. Ten aanzien van de DSO kreeg DGRO onvoldoende inzicht in de kosten van de TBO en de Ontwikkel en Beheerorganisaties (OBO's). Ook had DGRO beperkt beeld van de werkzaamheden die door de OBO's zijn verricht door het ontbreken van concrete resultaten in offertes. Het verbeteren van de kostentransparantie vergt gezamenlijke afspraken over het vereiste detailniveau van informatie en het leveren van rapportages conform deze afspraken.

Overhead kosten / indirecte kosten

Personeelskosten worden zoveel mogelijk verrekend in de kostprijs van de producten. De indirecte personeelsgebonden kosten (zoals werkplek en opleidingen) worden via een opslag op de directe personele kosten aan de producten toegerekend. De overige indirecte (niet-personeelsgebonden) kosten van het Kadaster worden met verdeelsleutels verdeeld over de producten (denk aan management, innovatie, algemene ondersteuning en IT-kosten voor personeelssystemen en kantoorautomatisering).

De hoogte van de directe kosten zijn leidend voor het toerekenen van de indirecte kosten. De prijzen van producten kunnen daarmee variëren voor verschillende afnemers. In het bijgevoegd rapport van KWINK groep wordt dit toegelicht *"Wanneer een productgroep in een bepaald jaar hogere directe kosten heeft – bijvoorbeeld door hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt – krijgt deze productgroep daardoor automatisch een groter aandeel 'overige indirecte kosten' toegewezen en omgekeerd"*⁶⁶. Uit de interviews blijkt dat deze werkwijze bij budgetgefinancierde producten door opdrachtgevers niet goed begrepen wordt.

Omgaan met marges en reserves

In de Organisatiewet Kadaster is bepaald dat de strategische eenheden van het Kadaster meerjarig kostendekkend moeten zijn. Hierover wordt niet gerapporteerd, behalve dat dit achteraf zelf opgemaakt kan worden uit de vijf jaarverslagen van de evaluatieperiode. In de interviews geeft het Kadaster aan dat gestuurd wordt op kostendekkendheid van strategische eenheden over een periode van drie jaar⁶⁷. Omdat het Kadaster resultaten 'onder de streep' verrekent via het resultaat is hier indirect sprake van financiële vereffening tussen de strategische eenheden (zie ook hoofdstuk 4, tabel 10).

⁶⁶ Bijlage rapport KWINK groep paragraaf 3.1.3.

⁶⁷ Memorie van Toelichting Organisatiewet Kadaster, 23007 paragraaf 7.2, vergaderjaar 1992-1993.

Binnen het eigen vermogen zijn in 2021 en 2024 voor 47,3 miljoen bestemmingsreserves gevormd voor projecten KKN, Positivering, BES en KITA⁶⁸. De Gebruikersraad is hierover kritisch maar het Kadaster stelt dat 'de vorming van reserves al besproken is bij het MBP, dat de tarieven niet meer dan 5% mogen dalen en dat de bestemmingsreserves verbonden zijn aan (projecten voor) de afnemers van 'inwinning en registratie'. De 'zienswijze van de Gebruikersraad gaat mee in de besluitvorming'⁶⁹.

Daarnaast zijn in de evaluatieperiode opbrengsten uit tariefgefinancierde diensten gebruikt voor financiering van de NGII. In 2019 maakt het Kadaster met het ministerie van BZK afspraken voor een jaarlijkse financiële bijdrage van het Kadaster aan de NGII. De afspraken betreffen een jaarlijkse verhoging van 8% van de KOL-tarieven (4 miljoen) en een jaarlijkse 'eigen bijdrage' van het Kadaster van 4,1 miljoen. Aangezien het Kadaster niet over eigen geld beschikt, is de financiële bijdrage van het Kadaster aan de NGII ook gefinancierd door opbrengsten van tariefgefinancierde diensten en daarmee door gebruikers uit de vastgoedsector. In de evaluatieperiode betreft dit een totaal van $5 \times 8,1 = 40,5$ miljoen. De Gebruikersraad was het in 2019 niet eens met de verhoging van de KOL-tarieven. Onderstaand kader schetst de tijdslijn van de afspraken rondom de financiering van de NGII en de bijdrage van het Kadaster.

Tijdslijn afspraken VRO-Kadaster financiering NGII tussen 2019 en 2025

2 mei 2019 – Het Kadaster doet een voorstel voor de financiering van een gebundelde opdracht aan het Kadaster. Hierin staat opgenomen in de voorgestelde kasstroom dat het Kadaster jaarlijks 4,1 miljoen bijdraagt en dat een verhoging van de KOL-tarieven van 8% jaarlijks 4 miljoen opbrengt.

7 mei 2019 – In het Bestuurlijk overleg worden de financiële uitgangspunten van het voorstel Gebundelde opdracht vastgesteld.

5 september 2019 – De 8% KOL tariefverhoging wordt besproken in de Gebruikersraad. De Gebruikersraad vindt de verhoging van 8% te hoog. Geconstateerd wordt dat de verhoging onderwerp van discussie is met de RvT en BZK om de 'inbreng van de GR daarin te wegen'.

Eind helft 2024 – Besluit eenmalig jaarlijkse financiering van de NGII (voor 2025 vanwege het nog niet tot stand komen van meerjaarlijkse afspraken).

November 2025 – In de meerjarige afspraken 2026-2030 voor de NGII, blijft het Kadaster jaarlijks 8,1 miljoen bijdragen ('eigen bijdrage' en KOL).

⁶⁸ In 2023 BES 1,5 miljoen, KKN 35 miljoen en Positivering 4,5 miljoen. In 2024 KITA 6,3 miljoen. Zie Kwink groep tabel 12.
⁶⁹ Verslag Gebruikersraad 24 februari 2022.

In totaal is door deze bewegingen in de evaluatieperiode 88,8 miljoen gefinancierd uit de hoofdkomstinstroom 'inwinning en registratie' en 'informatieverstrekking en advies' voor de NGII, projecten en nevenactiviteiten⁷⁰.

5.2 Juridische borging van Kadastertaken

In de wettelijke evaluatie Kadaster 2020 werd geadviseerd om de juridische borging van Kadastertaken op orde te brengen, *"Geef prioriteit aan snellere en slimme juridische borging van nieuwe activiteiten van het Kadaster enerzijds en groot onderhoud aan de Kadasterwet anderzijds."* De discussie hierover is een rode draad in ieder bestuurlijk overleg en de formele briefwisselingen tussen het Kadaster en het ministerie in de afgelopen vijf jaar. In 2022 ligt hiervoor een planning, maar er wordt weinig voortgang geboekt. Wel wordt besloten om de juridische borging van PDOK tegelijk met de voorgestelde reparatie op de Kadasterwet te regelen.

In het voorjaar van 2024 zijn noodzakelijke acties in gang gezet: de juridische borging van de PDOK ligt in de ministerraad, de reparatie van de Kadasterwet is bijna gereed voor internetconsultatie en er is een startnotie opgesteld voor de herziening van de Kadasterwet. De toevoeging van aanpassingen in de Kadasterwet die raken aan nog niet vastgesteld beleid, was echter later in het jaar voor VRO aanleiding om de juridische borging te pauzeren en op zoek te gaan naar een andere oplossing. In de samenwerking en briefwisselingen tussen ministerie en Kadaster loopt het ongenoegen over het niet op orde komen van juridische borging van Kadasterdiensten steeds verder op.

Vanaf 2008 wordt af en aan gewerkt aan een fundamentele herziening van de Kadasterwet⁷¹. De kern van de Kadasterwet gaat over rechtszekerheid en de wet vormt de basis voor het bevoegd gezag van het Kadaster met name ten aanzien van de openbare registers en BRK. Daarmee is de wet voor VRO minder geschikt voor nieuwe geo-taken die het Kadaster er de afgelopen decennia bij heeft gekregen zoals de Topografische Dienst van het Ministerie van Defensie, de TBO/OBO voor de Omgevingswet, de Landelijke voorziening WOZ voor de Waarderingskamer en voorzieningen voor de NGII⁷². Nieuwe taken zijn afgelopen jaren of nog niet of deels in de Kadasterwet en deels in speciale wetten ondergebracht⁷³.

In de afgelopen twintig jaar zijn een aantal basisregistraties ontwikkeld zoals de Basisregistratie Kadaster, Topografie, Adressen en Gebouwen en Grootchalige Topografie (de BRK, BRT, BAG en BGT). De basisregistraties BRK en BRT zijn binnen het kader van de Kadasterwet geregeld, voor de andere zijn aparte wetten gemaakt: de wet BAG en de wet BGT. In hetzelfde geo-domein is ook de Basisregistratie WOZ (Waardering Onroerende Zaken) ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Deze verkokering van

⁷⁰ Over de evaluatieperiode van vijf jaar 47,3 miljoen voor bestemmingsreserves projecten, 40,5 voor de NGII en 1 miljoen voor een tekort op de nevenactiviteiten.

⁷¹ Startnota Herziening Kadasterwet, 2008, ministerie van VROM.

⁷² Topografie/BRT is sinds 2004 opgenomen in de Kadasterwet.

⁷³ Bijvoorbeeld de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (WKPB) en de Wet Informatie-uitwisseling Boven- en ondergrondse Netwerken (WIBON).

wetgeving rond geo-basisregistraties was één van de aanleidingen om in 2023 te komen tot een omvattende visie “Zicht op Nederland” (ZoN).

De reparatie op de Kadasterwet en PDOK is in gang gezet en zal naar verwachting eind 2026 worden afgerond. Over de fundamentele herziening van de Kadasterwet loopt nog een discussie om deze uit te breiden met nieuwe producten of juist te versimpelen en er een aparte geo- of NGII-wet naast te maken.

Het Kadaster is risicodragend bij het ontbreken van de benodigde wet- en regelgeving. Als ZBO is het Kadaster zelf verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de naleving van de wet Markt & Overheid en de AVG⁷⁴ en kan aansprakelijk worden gesteld bij omissies. Hoewel het Kadaster in een enkel geval met het verlenen van een dienst is gestopt als de randvoorwaarden daarvoor niet worden vervuld⁷⁵, is de organisatie doorgaans trouw en gedreven om een bijdrage te blijven leveren aan een maatschappelijk vraagstuk. De flexibiliteit van het Kadaster wordt door geïnterviewden gewaardeerd. Dit betekent wel dat voor een aantal diensten die het Kadaster nu uitvoert defacto de juridische borging niet op orde is. Enerzijds is dat misschien geen probleem, ‘*Het gaat toch al jaren goed*’, anderzijds ligt het juridisch risico hiervan bij het Kadaster zelf.

5.3 Deelconclusies randvoorwaarden

Hoe heeft het financieringsmodel zich ontwikkeld in relatie tot het takenpakket, met name de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden?

In de evaluatieperiode is er een gestage groei van budgetgefinancierde opdrachten (van 16% in 2019⁷⁶ naar variërend tussen de 15% tot 25% in de evaluatieperiode). Het financieringsmodel zelf is in de evaluatieperiode niet wezenlijk veranderd en volstaat in opzet voor de beoogde kostensturing en -verantwoording van het Kadaster.

De werking en de uitkomsten van het model zijn echter nog onvoldoende:

- Na het verlies van 2023 bleek het plafond van de conjuncturele reserve te laag om meerjarig grotere verliezen op te kunnen vangen en is de maximaal te bereiken hoogte verhoogd van 79,5 naar 143 miljoen;
- Positieve en negatieve resultaten van tarief- en budgetgefinancierde producten worden per jaar vereffend via het resultaat. Er vindt geen rapportage plaats over de meerjarige kostendekkendheid van de budgetgefinancierde diensten;
- Positieve marges in de rechtszekerheidsproducten ‘inwinning en registratie’ en ‘informatieverstrekking en advies’ zijn in de evaluatieperiode gebruikt voor het vormen van bestemmingsreserves voor het kunnen uitvoeren van grote projecten (47,3 miljoen) en voor de financiering van de NGII (40,5 miljoen);
- De onderlinge zakelijkheid tussen het Kadaster en de opdrachtgevers van budgetgefinancierde diensten is onvoldoende. Alle betrokkenen kennen de principes en instrumenten, maar die worden in de praktijk onvoldoende

⁷⁴ Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG).

⁷⁵ Bijvoorbeeld bij de pilot sensorregistratie van gemeenten (medio 2022).

⁷⁶ Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019, IPSE Studies, september 2020).

gehanteerd (uitvoeringstoets/beleidskompas; pas starten als er zekerheid is over incidentele/structurele financiering en wetgeving);

- Het ontbreken van structurele financiering van Kadasterdiensten (3D, PDOK, NGII) wordt in alle formele briefwisselingen tussen Kadaster en ministerie benoemd, maar onvoldoende opgelost (eind 2025 zijn nieuwe meerjarige afspraken 2026-2030 vastgesteld);
- Op het gebied van kosten transparantie van budgetgefinancierde diensten zijn door het Kadaster afgelopen jaren stappen gezet, maar de discussies over kosten (inzicht, hoogte, toerekening, beïnvloedbaarheid, verrekening e.d.) zijn bij een aantal opdrachtgevers niet weggenomen. De onderlinge irritaties hierover lopen soms behoorlijk op.

In hoeverre past het wettelijk kader (doeleinden, taken) nog bij de huidige rol van het Kadaster?

De conclusie dat het wettelijk kader niet meer past bij de rol en taken van het Kadaster was al getrokken in de wettelijke evaluatie Kadaster 2020. Ondanks dat alle betrokkenen het belang hiervan onderschrijven in de interviews, is hier in vijf jaar nauwelijks voortgang op geboekt. Behalve de nog te realiseren kleine reparatiewet en de verankering van de PDOK eind 2026, is er nog geen gedeeld plan voor de meer fundamentele herziening van de Kadasterwet die al sinds 2008 loopt. Ondanks dat de minister politiek eindverantwoordelijk is en het Kadaster voor deze randvoorwaarde afhankelijk is van het ministerie, blijft het juridisch risico liggen bij het Kadaster.

6 Governance

In de Handleiding ZBO's uit 2020 wordt onderscheid gemaakt tussen de externe besturing van de driehoek van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer en de interne besturing van de ZBO zelf. Bij de externe besturing van het Kadaster wordt in deze evaluatie ook de bredere bestuurlijke omgeving meegenomen (zoals de NGII, FDS/GDI en de DSO).

Bij de interne besturing wordt gekeken naar de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht, de Gebruikersraad, de directieraad, de ondernemingsraad en de externe controlerend accountant.

De onderzoeksvragen van dit hoofdstuk zijn:

1. Hoe functioneert de toezichtsrelatie tussen het Kadaster en eigenaar VRO?
2. Hoe functioneren de relaties tussen het Kadaster, beleidsopdrachtgever DGRRO en andere beleidsopdrachtgevers?
3. Hoe functioneert het stelsel van 'checks en balances' waar onder de Gebruikersraad en de Raad van Toezicht?
4. Hoe verhouden de sturingsrelaties in het Kadaster zich tot nieuwe inzichten over het denken over sturing?
5. Hoe heeft de governance van de NGII zich ontwikkeld en de rol van het Kadaster daarin?

6.1 Externe besturing van het Kadaster

6.1.1 De bestuurlijke driehoek

De besturing van het Kadaster vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid is geregeld in de bestuurlijke driehoek⁷⁷. Hierin is vertegenwoordigd:

- De eigenaar (pSG BZK/VRO): verantwoordelijk voor de continuïteit van de ZBO, het toezicht op de uitvoering en op mogelijke risico's daarbij. Toetsing van de jaarcyclus (MBP⁷⁸, begroting, tarieven, reserves) valt ook onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar⁷⁹;
- De beleidsopdrachtgever DGRO: verantwoordelijk voor het verstrekken van heldere opdrachten en formulering van gewenste resultaten, zorgdragen voor noodzakelijke financiële, juridische en bestuurlijke randvoorwaarden, het maken van rapportage-afspraken en monitoring van de uitvoering van de opdrachten. Tevens is DGRO beleidsverantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en stelt daarmee beleid vast dat het Kadaster raakt;
- De opdrachtnemer: het Kadaster.

⁷⁷ Zie de circulaire "Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)" uit 2015.

⁷⁸ Meerjarenbeleidsplan.

⁷⁹ De goedkeuring van de tarieven ligt bij de Minister (Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, artikel 17, lid 1).

De bestuurlijke driehoek vergadert op drie lagen. Twee keer per jaar vergaderen bestuurders op strategisch niveau. Op tactisch niveau is er een directeurenoverleg en op operationeel niveau is er een ambtelijk overleg. Daarnaast zijn er bilaterale overleggen tussen de eigenaar, RvB, voorzitter RvT en opdrachtgever DGRO. DGRO is de enige opdrachtgever in het bestuurlijk overleg van de driehoek. Het Kadaster heeft naast DGRO meerdere opdrachtgevers bij VRO, bij andere departementen en bij andere overheden (zie paragraaf 6.1.2).

De aandacht in de bestuurlijke driehoek is in de evaluatieperiode vooral gericht geweest op de budgetgefinancierde activiteiten die het Kadaster verricht voor DGRO. Tussen 2020 en 2024 waren de belangrijkste thema's in de bestuurlijke driehoek:

- De implementatie van de Omgevingswet. Oorspronkelijk bedoeld om in 2021 operationeel te zijn, is deze na een aantal maal uitstel begin 2024 succesvol ingevoerd;
- Het overnemen van de BES-kadaster activiteiten. Na een lange voorbereiding van de wetgeving (sinds 2011) en enige opstartproblemen bij de overdracht, is de dienstverlening begin 2022 overgenomen door het Kadaster;
- De opvolging van aanbevelingen uit vorige wettelijke evaluatie, waaronder het gecoördineerd opdrachtgeverschap;
- Een voortdurend gesprek over de noodzaak van achterblijvende juridische borging en financiering van nieuwe Kadasterdiensten zoals 3D en PDOK.

Bestuurlijke driehoek: de eigenaar

In 2017 ging het eigenaarschap van het Kadaster over van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In 2024 verschoof het eigenaarschap opnieuw, dit keer naar het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

Als eigenaar is VRO verantwoordelijk voor het goedkeuren van tarieven, de begroting en de jaarrekening. De eigenaar ziet ook toe op de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering, mogelijke risico's, de besturing en de continuïteit van het Kadaster.

Voor intern toezicht heeft het Kadaster een Raad van Toezicht en een Gebruikersraad, beide geregeld in de Organisatiewet Kadaster. Hierdoor lijkt de rol van eigenaar vanuit het ministerie op enige afstand te zijn ingevuld. Dit beeld is ook terug te zien in de planning & control cyclus in de jaarbrieven, de kwartaalrapportages en het Meerjarenbeleidsplan. Deze zijn hoog over geformuleerd zonder KPI's en verantwoording⁸⁰. De eigenaar heeft geen risicoprofiel voor toezicht opgesteld. Hierdoor voldoet de rolinvulling van de eigenaar niet aan de Beleidsregels sturing en toezicht⁸¹ waarin staat dat:

“De minister een risicoprofiel opstelt mede op basis van de risicoanalyse van de Dienst om risicogestuurd toezicht te kunnen houden. Het risicoprofiel wordt besproken met de Dienst. De minister zet kernprestatie-indicatoren in. De kernprestatie-indicatoren komen tot stand in afstemming tussen de Dienst en de minister mede op basis van het in het voorgaande lid genoemde risicoprofiel”.

⁸⁰ In het Jaarverslag verantwoordt het Kadaster zich jaarlijks over de mate waarin de ZBO voldoet aan de normen in het eigen Kwaliteitshandvest.

⁸¹ “Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster”, geldend vanaf 1 januari 2013, Overheid.nl wettenbank.

Geïnterviewden geven aan dat veel belangrijke onderwerpen te lang slepen en dat de eigenaar op systeemniveau zou moeten interveniëren om zaken vlot te trekken. Veel van deze onderwerpen zijn ook al benoemd in de wettelijke evaluatie 2020:

- De jaren lopende discussies over juridische borging;
- De jaren lopende discussies over financiering en kostentransparantie;
- Het realiseren van het gecoördineerd opdrachtgeverschap;
- Het herzien en inregelen van werkwijzen, afspraken, KPI's, eisen aan verantwoording en het algemeen functioneren van de bestuurlijke driehoek;
- Uitbreiden van de beleidsvisie Kadaster van het ministerie met een afwegingskader voor nieuwe opdrachten van het Kadaster;
- Waar mogelijk verder vereenvoudigen van de besturing van en rond het Kadaster (NGII/GI-beraad, DSO/SBO/TBO, GDI/FDS/NDS, zie paragraaf 6.1.3).

Geïnterviewden schetsen daarbij een beeld dat deze onderwerpen bekend zijn en veel genoemd worden, maar dat het ontbreekt aan gezamenlijke slagkracht om tot doorbraken te komen. De onderwerpen worden daarbij wel in brieven benoemd, maar worden niet op de bestuurlijke agenda gezet *'als op lager ambtelijk niveau nog geen overeenstemming is bereikt'*. Daardoor komen periodiek steeds dezelfde - gekopieerde - teksten voor in jaarbrieven en blijven onderwerpen 'hangen'. Het uitblijven van een oplossing heeft effect op de onderlinge verhoudingen, geïnterviewden stellen dat er inmiddels sprake is van *'verzuring'*. Geïnterviewden geven tevens aan dat eigenaarsadvisering ook in capaciteit vrij dun is ingevuld, zeker in vergelijking met de wijze waarop het ministerie van Infrastructuur & Milieu voor 2017 het eigenaarschap van het Kadaster vormgaf. Het valt ook op dat de betrokkenheid van FEZ (directie Financieel-Economische Zaken) bij het financiële toezicht door de eigenaar en bij vraagstukken die daaruit voortkomen beperkt is.

Bestuurlijke driehoek: de opdrachtgever

Het Directoraat-Generaal Ruimtelijke Ordening (DGRO) is beleidsverantwoordelijk en de grootste opdrachtgever van het Kadaster. DGRO is als enige opdrachtgever onderdeel van de bestuurlijke driehoek. Tot de opdrachtenportefeuille van DGRO behoort onder andere de landelijke voorziening voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (OBO, DSO-LV), het uitvoeren van de Tactische Beheer Organisatie (TBO) voor de DSO-LV, vier basisregistraties (BAG, BRT, BRK en BGT), Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK), de BES en opdrachten die voortkomen uit de NGII. In de evaluatieperiode 2020-2024 hebben het Kadaster en DGRO met elkaar goede resultaten op deze dossiers bereikt. DGRO is tevreden met de kwaliteit van de dienstverlening van het Kadaster en de kennis en kunde van de medewerkers. DGRO en Kadaster versterken elkaar in een gedeelde ambitie: de grote maatschappelijke waarde van geodata, de beleidsvisie Zicht op Nederland (ZoN) en de belangrijke rol die het Kadaster heeft in deze ontwikkelingen.

DGRO is kritisch over de financiële verantwoording door het Kadaster over geleverde budgetgefinancierde diensten en producten. In de wettelijke evaluatie 2020 werd geconstateerd dat er een verzakelijkingsslag had plaatsgevonden

tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, in de evaluatieperiode 2020-2024 lijkt die niet of beperkt te zijn doorgezet. De belangrijkste door geïnterviewden genoemde punten om zakelijk door te ontwikkelen zijn⁸²:

- Starten of doorstarten van nieuwe producten en/of activiteiten van het Kadaster alleen na toepassing van het beleidskompas of een uitvoeringstoets (dit is bijvoorbeeld niet toegepast bij 3D en DSO/TBO⁸³);
- Vaststellen van de noodzaak en haalbaarheid van juridische borging en (structurele) financiering;
- Het maken van concrete afspraken over de vereisten voor kostentransparantie en het vergroten van inzicht van opdrachtgevers in (on)mogelijkheden om deze kosten te beïnvloeden;
- Het opnemen van KPI's in opdrachten en verantwoordingsrapportages;
- Vooraf eenduidige afspraken maken over de verrekening van financiële tekorten en overschotten van producten.

Als het aan de voorkant ontbreekt aan goede afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer – en eigenaar – heeft dat voor lange tijd impact. Niet alleen op verwachtingen en onderlinge relaties, maar het leidt ook tot langdurig achterstallig onderhoud in financiering en juridische borging. De onderstaande casus 3D is een goed voorbeeld van de wijze waarop vraagstukken, issues en onduidelijkheid over opdrachtgeverschap en eigenaarschap, kunnen blijven hangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De casus 3D

In de Geo-wereld kent iedereen elkaar, er wordt vakgedreven samengewerkt en geïnnoveerd. Zo ontstaan nieuwe ontwikkelingen die daarna 'groeien'. Ooit is 3D ontstaan als klein innovatief project, waarvan de oorsprong geen van de geïnterviewden nog heel scherp voor ogen staat.

In 2019 verzoekt BZK het Kadaster in zijn Jaarbrief om *'een actieve rol te nemen in de doorontwikkeling van de 3D-voorzieningen'*. Het 3D-basisbestand (topografie) zal in eerste instantie via PDOK beschikbaar worden gesteld voor gebruikers⁸⁴. In de eerste kwartaalrapportage van 2020, stelt het Kadaster dat *"Eind 2019 het besluit is genomen om onder gezamenlijke financiering van BZK en het Kadaster voor de komende vijf jaar een 3D Basisbestand, gebaseerd op de BAG, BGT en puntenwolken uit luchtfoto's als open data beschikbaar te stellen via PDOK"*. BZK verzoekt het Kadaster in 2020 en 2021 in de Jaarbrief opnieuw om *"Een actieve rol te nemen in de ontwikkeling van de 3D basisvoorziening in de vorm van voortbouwen op uw eerdere realisatie van een prototype van een landsdekkend objectgericht 3D-bestand. In het kader van de meerjarige afspraken over de NGII zijn afspraken gemaakt over ontwikkeling, beheer en exploitatie."*

Na een tip van BZK ontvangt het Kadaster in 2022 via een korte aanvraag bij het WAU-programma eenmalig 10 miljoen euro voor de doorontwikkeling van 3D. Geïnterviewden bij VRO geven aan dat VRO destijds weinig inspraak had en nu achteraf juridische borging

⁸² Deze punten worden genoemd vanuit de NGII-producten, BRT-Next, DSO/SBO/TBO, KOL-gebruik Belastingdienst en de landelijke voorziening WOZ.

⁸³ Het Kadaster heeft ten aanzien van de DSO wel acceptatiecriteria opgesteld.

⁸⁴ Kwartaalbrief 23 november 2020.

en financiering moet regelen. Dit strookt niet met het beeld van het Kadaster: de ontwikkeling van 3D vond immers in opdracht via de jaarbrieven plaats en er was veelvuldig onderling contact tussen het Kadaster en VRO.

In 2022 ontvangt het Kadaster een opdrachtbrief van BZK voor de WAU⁸⁵-gelden. Daarin geeft BZK aan dat het 3D project goed past bij de visie van DiS-geo⁸⁶ én dat het uitgangspunt is dat geen diensten worden ontwikkeld waardoor beheerlasten stijgen. Het Kadaster geeft daarop schriftelijk aan dat het hier gaat om een nieuwe voorziening die na afronding van het project in beheer wordt genomen en moet worden doorontwikkeld. Dit vergt een duurzame financiering en juridische grondslag vanaf 1 januari 2024 *“in aanvulling op de bestaande afspraken die zijn gemaakt op de financiële meerjarige afspraken (2020-2024) tussen BZK en Kadaster”*⁸⁷. In het Directeurenoverleg van oktober 2022 wordt het dilemma geparkeerd als ‘bespreekpunt’.

In de Jaarbrieven die volgen blijft de ontwikkeling van 3D onderdeel van de opdrachtenportefeuille van het Kadaster en benoemt BZK/VRO het aandachtspunt dat de resultaten wettelijk nog moeten worden geborgd en inclusief dekking van beheerlasten. Het Kadaster blijft de jaren daarop in kwartaalbrieven aandacht vragen voor de juridische borging en de dekking van beheer en ontwikkeling van 3D.

De minister van VRO is coördinerend minister voor Geo-informatie. Vanuit deze beleidsverantwoordelijkheid kent DGRO een ‘tweede’ driehoek ten behoeve van de sturing op de NGII (zie 6.1.4), waarin gebruikers zitting hebben en het Kadaster deelneemt als aanbieder. Het resultaat van deze ‘beleidsdriehoek’ voor het Kadaster dient terug te komen in de bestuurlijke driehoek van eigenaar, opdrachtgever en Kadaster (daar worden afspraken gemaakt cq bevestigd).

Een ander aandachtspunt is de behartiging van (privaatrechtelijke) rechtszekerheid. DGRO is beleidsopdrachtgever voor de openbare registers en de BRK, maar heeft minder natuurlijke focus op (privaatrechtelijke) rechtszekerheid. De inhoudelijke agenda wordt met name gestuurd via het Gebruikersoverleg BRK en de Gebruikersraad. Dit betekent dat rechtszekerheidsdiensten, dat wil zeggen de diensten en de producten rond de Openbare Registers en de BRK, in beperkte mate de aandacht hebben in de driehoek.

6.1.2 Opdrachtgevers buiten de bestuurlijke driehoek

Het ministerie van VRO is eigenaar van het Kadaster, maar heeft een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van Kadasterdiensten met andere opdrachtgevers. In de Beleidsvisie Kadaster 2021 van BZK⁸⁸, destijds de eigenaar, staat het als volgt verwoord:

“Een aandachtspunt hierbij is dat BZK niet altijd het verantwoordelijk ministerie is. Voor de WIBON is dat bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken en

⁸⁵ Werk Aan Uitvoering.

⁸⁶ Doorontwikkeling in Samenhang Geobasisregistraties is een project van onder andere het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kadaster en Geonovum om een samenhangende objectenregistratie van verschillende geobasisregistraties te ontwikkelen.

⁸⁷ Reactie Kadaster op bijdragebrief BZK, 14 maart 2023.

⁸⁸ Beleidsvisie Kadaster Actualisatie 2020 – 2021, 2 juni 2021.

Klimaat. Voor de privaatrechtelijke rechtszekerheid het Ministerie van Justitie en Veiligheid en voor de WOZ het Ministerie van Financiën. Ondanks het feit dat het Kadaster hier andere broodheren heeft, blijft BZK eigenaar van het Kadaster als organisatie en is het als beleidsverantwoordelijke verantwoordelijk voor de samenhang in het geo-domein”.

Ook ten aanzien van de BES is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid in opdrachtgeverschap. De minister van VRO is politiek verantwoordelijk voor de (uitvoering van) de Kadasterwet BES, namens de minister is dit bij DGRO belegd. Het opdrachtgeverschap voor het op orde brengen van het geo- coördinatenstelsel ten behoeve van de verbetering van het Datafundament Caribisch Nederland ligt bij de directie Digitale Samenleving van BZK.

Het Kadaster heeft een breed scala aan opdrachtgevers. Het Kadaster:

- beheert de landelijke voorziening WOZ voor het ministerie van Financiën;
- registreert de nationaliteit van zeeschepen en is uitvoerder van het programma Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- voert het beheer uit van het elektronisch informatiesysteem voor de WIBON⁸⁹ in opdracht van het ministerie van Economische Zaken;
- maakt de topografische kaarten voor Defensie en werkt aan het MCGP⁹⁰ project;
- levert de basisdata die nodig is voor de ruimtelijke planning en uitvoering in het NOVEX programma⁹¹;
- werkt mee aan projecten zoals de 'Informatievoorziening energie-infrastructuur en capaciteit op het elektriciteitsnet' ten behoeve van VIVET⁹², een samenwerkingsverband van het Kadaster, Planbureau voor de Leefomgeving, RVO en het CBS (gefinancierd door de ministeries van Klimaat en Groene Groei en VRO DGVB);
- levert internationaal advies voor verschillende opdrachtgevers, waaronder de RVO namens het ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van het programma Land@Scale⁹³.

Niet al bovengenoemde opdrachten budgetgefinancierd: de registratie van de nationaliteit van zeeschepen wordt gefinancierd vanuit het tarief voor de nationaliteitstoets en de WIBON is tariefgefinancierd (KLIC).

Binnen VRO is DG Volkshuisvesting & Bouwen een veelvuldig opdrachtgever en afnemer van het Kadaster als dataleverancier, waaronder een landelijke Monitor voortgang Woningbouw.

Het Kadaster onderhoudt één op één contacten met de opdrachtgevers, doorgaans op operationeel of tactisch niveau. Bij meerdere, meestal wat kleinere, opdrachtnemer-opdrachtgeverrelaties doen zich geen bijzonderheden voor: “*De taak wordt uitgevoerd, zonder trammelant*”. De opdrachtgevers zijn tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening en het vakmanschap van het Kadaster. De

⁸⁹ Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken.

⁹⁰ Multinational Geospatial Co-production Program waarin 32 landen samen de aarde cartograferen.

⁹¹ Nationale Omgevingsvisie Extra, versnellen van de nationale omgevingsvisie en versterken van de regierol overheid.

⁹² Verbetering Informatie Voorziening Energietransitie.

⁹³ LAND-at-Scale streeft naar het opschalen van bewezen benaderingen om wereldwijd rechtvaardig, inclusief en duurzaam landbeheer tot stand te brengen.

behoefte om de relatie verder te verzakelijken speelt bij een aantal opdrachtgevers waar discussies zijn over de hoogte en toedeling van kosten en de geboden kostentransparantie, bijvoorbeeld bij de Waarderingskamer over de Landelijke voorziening WOZ (zie ook hoofdstuk 5.1). Geïnterviewden stellen dat het Kadaster wel *'interngericht'* is: er is een sterke focus op de eigen mogelijkheden voor doorontwikkeling (met name ten aanzien van data) en de omgeving wordt hierin soms in onvoldoende mate meegenomen.

Er is één eigenaar, één uitvoeringsorganisatie, maar er zijn meerdere opdrachtgevers. Dit betekent per definitie dat de verantwoordelijkheid voor het totale dienstenpakket van het Kadaster niet ten volle behartigd wordt in de driehoek en daarmee een coördinatie van opdrachtgeverschap vereist. Daarnaast ontwikkelen meerdere ministeries beleid dat het Kadaster raakt (waaronder BZK en J&V). Deze actoren zijn niet vertegenwoordigd in de driehoek. Naast coördinatie van opdrachtgeverschap is er daarmee ook coördinatie van beleid nodig.

6.1.3 Coördinatie opdrachtgeverschap

In 2020 werd in de wettelijke evaluatie aanbevolen om te komen tot een actiever coördinerend opdrachtgeverschap. Hoewel DGRO in 2024 een project start om dat op de rails te krijgen, is de coördinatie van opdrachtgeverschap nog niet ingeregeld (ook nog niet binnen het eigen departement, dit is bijvoorbeeld noodzakelijk ten aanzien van het volkshuisvestingsvraagstuk). Het Plan van aanpak uit 2024 richt zich op coördinatie binnen VRO, maar het is gezien het brede scala aan opdrachtgevers van belang om het opdrachtgeverschap daarna ook interdepartementaal en interbestuurlijk te organiseren. Nu kloppen diverse opdrachtgevers zelf aan bij het Kadaster: *"Ieder werkt nu voor zich en doet bestellingen bij het Kadaster"*.

Dit is onwenselijk omdat:

- Er sprake is van een gedeelde politieke verantwoordelijkheid voor rechtszekerheid en opdrachten die vanuit verschillende ministeries aan het Kadaster worden verstrekt;
- De bestuurlijke omgeving van het Kadaster complex is, waarbij verantwoordelijkheden van meerdere ministers en opdrachtgevers geraakt worden (zoals geo-informatie, de FDS en GDI);
- Het Kadaster met alle opdrachtgevers afzonderlijk discussie moet voeren over tarieven, vereisten voor kostentransparantie, vereffening van kosten en andere randvoorwaardelijkheden;
- Er zonder gecoördineerd opdrachtgeverschap beperkt zicht is op de totale belasting van het Kadaster.

Door het coördineren van opdrachtgeverschap ligt de prioritering van belangen van opdrachtgevers niet enkel bij het Kadaster, maar wordt het een integrale beleidsmatige afweging tussen eigenaar, Kadaster, coördinerend opdrachtgever DGRO en de betrokken departementale/interbestuurlijke opdrachtgevers van het Kadaster. Geïnterviewden van diverse ministeries onderschrijven dat deze coördinatie, prioritering en afstemming niet enkelzijdig bij de uitvoeringsorganisatie Kadaster zou moeten liggen.

6.1.4 De bestuurlijke omgeving van het Kadaster

De sturing en coördinatie in het geo-domein vindt plaats op meerdere bestuurlijke 'tafels'. Naast de reguliere bestuurlijke driehoek en bilaterale overleggen tussen het Kadaster en individuele opdrachtgevers betreft dit:

- De governance van de Nationale Geo-informatie Infrastructuur (NGII);
- De governance voor de stelselvoorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), het Federatief Data Stelsel (FDS) en de sturing op de individuele basisregistraties;
- De governance van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De complexiteit voor het Kadaster is dat in deze verschillende stelsels meerdere dimensies geraakt worden waarin het Kadaster als uitvoerende ZBO beweegt. Het FDS en de GDI hebben een landelijke scope en gaan over alle basisregistraties en generieke voorzieningen voor gegevensuitwisseling in Nederland. Het GI-beraad⁹⁴ van de NGII en de DSO zijn beide zowel domein-specifiek (respectievelijk voor geo-informatie en de Omgevingswet) als interbestuurlijk (inclusief provincies, waterschappen, gemeenten). Verschillende spelers komen elkaar vaak tegen in de diverse overleggen, maar steeds met een andere eigenaar, een andere invalshoek, agenda, rollen en mandaten.

NGII – GI-beraad – ZoN

Het GI-beraad, 'het beraad voor Geo-Informatie' is in 2006 ingesteld door de toenmalige minister van VROM⁹⁵ als adviesraad voor de strategische richting en ontwikkeling van geo-informatie. Het GI-beraad is samengesteld uit:

- De departementen VRO, BZK, IenW, LNV, KGG en Defensie;
- Koepelorganisaties VNG, IPO en UvW; en
- Uitvoeringsorganisaties Kadaster, TNO, Rijkswaterstaat, RIVM, CBS, Netherlands Space Office en Genovum.

Het GI-beraad is trekker van de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur (NGII) en de visie op geo-informatie "Zicht op Nederland" (ZoN)⁹⁶. Het geo-beleid dat tot stand komt in de governance van de NGII raakt ook het Kadaster.

Onder het GI-beraad zijn meerdere overlegstructuren zoals de programmasturing ZoN en inhoudelijke begeleidingsgroepen voor geo-basisobjecten, data-infrastructuur, kleinschalige topografie en juridische vraagstukken. Het Kadaster heeft binnen de NGII zowel de rol van aanbieder als gebruiker.

De meerjarige financiering van de diensten die het Kadaster voor de NGII uitvoert is de afgelopen vijf jaar een pijnpunt gebleven. De ontstane kostenstijging door inflatie was onvoldoende gedekt door het beschikbare budget vanuit het ministerie, waardoor de laatste jaren steeds uit incidentele middelen moest worden aangevuld. De intenties waren wederzijds positief, maar na jaren discussie en jaarlijkse financiering werd ook 2025 eenmalig gefinancierd. Bij Voorjaarsnota is in het voorjaar van 2025 circa 10 miljoen structurele financiering voor de NGII verkregen en in november 2025 zijn meerjarige financiële afspraken tussen VRO

⁹⁴ Geo-Informatie beraad

⁹⁵ Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

⁹⁶ Zie daarvoor onder andere: Zicht op Nederland Samen datagedreven werken aan de fysieke leefomgeving Meerjarenvisie Beraad voor Geo-informatie (2024)

en het Kadaster voor de periode 2026-2030 vastgesteld. Vooralsnog is er nog geen structurele financiering geregeld voor de basisvoorziening 3D.

GDI – FDS- Basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties is het geheel van afspraken en voorzieningen voor het beheer van gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid. Het is de intentie dat het stelsel van basisregistraties de komende jaren wordt doorontwikkeld naar een Federatieve Data Stelsel (FDS)⁹⁷. Het Kadaster beheert vijf basisregistraties binnen het stelsel. De doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties vindt plaats binnen het programma Interbestuurlijke datastrategie van het ministerie van BZK⁹⁸ onder aansturing van het Interbestuurlijk Data Overleg (IDO) en het strategische Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO)⁹⁹. Het IDO is geen besluitvormend orgaan, heeft een bredere scope dan alleen geodata en stuurt niet op de aparte huidige basisregistraties¹⁰⁰.

DSO-LV – TBO – OBO - Omgevingswet

De besturing van de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) bestaat uit drie lagen: een bestuurlijk overleg, een directeurenoverleg en een coördinatorenoverleg. De uitvoering van de DSO-LV is eveneens in drie lagen ingericht: een Strategische Beheer Organisatie (SBO), een Tactische Beheer Organisatie (TBO) en vijf uitvoeringsorganisaties, de Operationele Beheer Organisaties (OBO's). VRO is als stelselverantwoordelijke eigenaar en stuurt in eigen huis op de SBO. Het Kadaster is uitvoerder van één van de OBO's¹⁰¹ en is 'huismeester' voor de TBO. Huismeesterschap betekent dat het Kadaster niet inhoudelijk verantwoordelijk is voor de TBO, dat is de SBO.

Naast het voorkomen van kruissubsidiering door een strikte financiële scheiding tussen de TBO en de OBO Kadaster, is het van belang dat er geen inhoudelijke sturing vanuit de RvB Kadaster op de TBO plaatsvindt. Dit zou immers de OBO Kadaster (ongewild) positief kunnen beïnvloeden.

Het Kadaster heeft een 'Chinese muur' tussen de TBO en de OBO tot aan de RvB georganiseerd waarbij beide bestuurders de portefeuilles van de OBO en de TBO verdeeld hebben. Geïnterviewden geven aan dat *"Er ging geen stuk van de TBO naar buiten dan via de RvB"*.

Observatie werking governance

Alhoewel in de evaluatieperiode diverse verbeteringen in de governance zijn doorgevoerd, blijft de bestuurlijke omgeving van het Kadaster door de meerdere dimensies per definitie complex. Voor de ZBO betekent dit dat ze in vele overleggen participeren en het bijna niet te voorkomen is dat onderwerpen op meerdere tafels worden besproken. Deze constatering werd ook gedaan in de wettelijke evaluatie 2020. Omdat het Kadaster aan veel tafels deelneemt en veel vakkennis en ervaring heeft, is het Kadaster in veel van deze overleggen initiërend en daarmee impliciet sturend (bijvoorbeeld als het gaat over onderlinge prioritering van projecten bij het Kadaster).

97 Het FDS is een interbestuurlijk afsprakenstelsel en ziet toe op de doorontwikkeling van de basisregistraties en om verschillende databronnen van overheden in samenhang te ontsluiten en te gebruiken voor verschillende toepassingen.

98 BZK DG Digitale Overheid en Organisatie (DGDOO).

99 De Manifestgroep vertegenwoordigt de publieke dienstverleners in het OBDO.

100 Het Kadaster is vertegenwoordigd in het IDO.

101 Het Kadaster is verantwoordelijk voor het operationeel beheer van onderdelen van de DSO.

Geïnterviewden geven aan dat de bredere governance naar behoren werkt en er in de evaluatieperiode verbeteringen zijn doorgevoerd, maar het geheel complex blijft *'Er is wel wat geschoven, maar het is ongeveer net zo complex gebleven'*. Belangrijk voor het Kadaster is daarbij dat de formele besturing altijd via de reguliere bestuurlijke driehoek blijft lopen. Met andere woorden en ter illustratie: het GI-beraad of het OBDO kunnen geen besluiten nemen over budget of opdrachten voor het Kadaster buiten de reguliere bestuurlijke driehoek om. Ook is het van belang dat de eigenaar zicht heeft op alle inhoudelijke besluiten die in de toekomst financiële consequenties kunnen hebben voor het Kadaster. En juist omdat de governance zo complex is, is het essentieel dat de bestuurlijke driehoek als vast anker voor het Kadaster goed functioneert.

6.2 Interne besturing van het Kadaster

In de Organisatiewet Kadaster is bepaald dat het Kadaster een Raad van Bestuur heeft (RvB), een Raad van Toezicht (RvT) en een Gebruikersraad (GR).

6.2.1 Raad van Bestuur, medezeggenschap en accountant

De dagelijkse leiding van het Kadaster wordt gevormd door de directieraad die bestaat uit twee leden Raad van Bestuur (RvB), vijf directeuren en een hoofd Staf Bestuur en Strategie. De formele besluitvorming en eindverantwoordelijkheid voor het Kadaster ligt bij de twee leden van de RvB, de directieraad is niet besluitvormend maar adviserend aan de RvB. De RvB bestaat uit een voorzitter en een lid RvB. De voorzitter heeft een meer extern georiënteerde portefeuille, het lid RvB richt zich meer op de interne bedrijfsvoering.

Naast de RvB en de directieraad zijn meerdere partijen belangrijk voor het geheel van 'checks en balances' binnen het Kadaster: de Raad van Toezicht (RvT, paragraaf 6.2.2), de Gebruikersraad (paragraaf 6.2.3), de ondernemingsraad (OR) en de controlerend accountant.

Geïnterviewden geven aan dat de OR goed functioneert: de OR wordt op alle onderwerpen bijgepraat en de achterban van de OR is betrokken door middel van werkgroepen. De OR voert geen eigen agenda, maar wordt jaarlijks meegenomen in strategische verkenningen en het Meerjarenbeleidsplan (MBP). De belangrijkste thema's voor de OR waren in deze evaluatieperiode de organisatiekanteling en de nog lopende aanbestedingen van de ERP¹⁰² en de ARBODienst¹⁰³ en het KITA¹⁰⁴ project.

De controlerend accountant is in 2021 gewisseld van Deloitte naar KPMG en heeft naast de reguliere jaarrekeningcontrole het Kadaster geadviseerd in de jaarlijkse managementletter.

¹⁰² Enterprise Resource Planning: een softwareoplossing die verschillende bedrijfsprocessen integreert en automatiseert in één centraal systeem.

¹⁰³ Een arbodienst adviseert bij arbeid gerelateerde zaken.

¹⁰⁴ Kadaster IT Aanbestedingen: vernieuwing van de bestaande IT-infrastructuur.

6.2.2 Raad van Toezicht

In de Organisatiewet Kadaster¹⁰⁵ staat dat de Raad van Toezicht (RvT) toe ziet op de werkzaamheden van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de organisatie van de ZBO. Daarbij staat de RvT het bestuur met raad ter zijde, maar functioneert onafhankelijk. De leden worden benoemd door de minister. De RvT stemt onder andere in met de begroting, de jaarrekening, de tarieven en het Meerjarenbeleidsplan.

De RvT heeft een interne toezichtfunctie die zich met name richt op:

- De realisatie van de doelstellingen van de ZBO;
- De strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten;
- De opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen;
- Het (meerjaren-)beleidsplan, begroting, tarieven en het (financiële) jaarverslag.

De RvT heeft in de evaluatieperiode over veel onderwerpen gesproken zoals de Omgevingswet en de TBO, de kanteling van de organisatie, Kadastrale Kaart Next, de BES, ICT-vernieuwing, kostendekking, tarieven en bestemmingsreserves en risicomanagement en compliance (ISO). De RvT heeft voor zichzelf en voor de RvB een aantal aandachtspunten geprioriteerd:

- Compliance en risicomanagement, mede naar aanleiding van het verlies van de ISO 9001 en 27001 certificering begin 2024. De RvT heeft in de evaluatieperiode zorgen geuit over het niveau van volwassenheid van het kwaliteits- en risicomanagement en de onderliggende (cultuur) problematiek waardoor hercertificering uitbleef;
- De relatie met het ministerie en het gebrek aan voortgang op juridische borging en structurele financiering. De RvT is van mening dat er veel strakkere afspraken gemaakt moeten worden voor het budgetgefinancierde deel;
- De werking van de interne sturing naar aanleiding van de organisatiekanteling: rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten helder zijn en de kanteling dient te worden 'afgehecht';
- Informatiebeveiliging en cybersecurity.

De RvT sluit jaarlijks aan bij de Gebruikersraad en jaarlijks bij het bestuurlijk driehoeksoverleg van eigenaar VRO en opdrachtgever DGRO. De RvB van het Kadaster is positief over de RvT die, *"Een bufferfunctie heeft voor als het spannend wordt in de driehoek; de RvT heeft gezag en kan steun geven naar het ministerie; ze stellen de goede vragen"*.

De RvT heeft twee commissies: de auditcommissie en de remuneratiecommissie. De auditcommissie is gericht op financiën, ICT, risk & compliance en is opdrachtgever van de extern controlerend accountant KPMG. De remuneratiecommissie van de RvT is gericht op de werkgeversrol voor de RvB (werving/aanstelling, functioneren, beloningsbeleid) en houdt contact met de ondernemingsraad van het Kadaster.

¹⁰⁵ Hoofdstuk 2, paragraaf 3 artikel 10-15.

6.2.3 Gebruikersraad

In de Organisatiewet Kadaster is geregeld dat het Kadaster een Gebruikersraad (GR) heeft. Hierin zijn de belangrijkste klantgroepen vertegenwoordigd van tariefgefinancierde diensten (onder andere het notariaat, financiële instellingen, makelaars en grondroerders) en een aantal budgetgefinancierde diensten (gemeenten, defensie en het ministerie van I&W). De GR is adviserend aan de RvB van het Kadaster over dienstverlening, kwaliteit, tarieven en het meerjarenbeleidsplan (MBP). De GR heeft een onafhankelijk voorzitter, vergadert vier keer per jaar, waarvan één keer per jaar met de voorzitter van de RvT. Gemiddeld zitten leden langer dan vijf jaar in de GR (met maximaal een termijn van 2 x 4 jaar). Daardoor kennen zij elkaar goed en is de sfeer zowel professioneel als onderling vertrouwd. De GR-leden zijn zeer positief over de wijze waarop het Kadaster samenwerkt en communiceert met de GR. De positieve trend uit de wettelijke evaluatie 2020 heeft zich verder doorontwikkeld. De leden van de GR geven aan dat zij op inhoudelijke thema's uitgebreid worden geïnformeerd door het Kadaster door middel van goed voorbereide PowerPointpresentaties. GR-leden waarderen de transparante en proactieve communicatie van de RvB op moeilijkere onderwerpen, zoals financiële en juridische vraagstukken en ontstane datalekken: *"Dat doen ze buitengewoon knap"*. Dit werkt positief twee kanten op: toen na het RTL incident alle gebruikers versneld met eHerkenning moesten gaan werken, gaven GR-leden naar hun achterban daarvoor steun.

De discussies vanuit de GR zijn overwegend positief, wel waren er in de evaluatieperiode kritische noten over geld en eigenaarschap. Bijvoorbeeld over 3D in 2021: *"Wie heeft er om gevraagd en wie betaalt?"*. En na de schok van het verlies van 40 miljoen bij het Kadaster in 2023 bevroegt de GR de RvB kritisch over de grote tariefstijgingen in combinatie met het verhogen van de conjuncturele reserve vanaf 2024 van 79,5 naar 143 miljoen. De GR handelt daarbij steeds vanuit het grotere belang, Kadasterdata zijn onmisbaar voor rechtszekerheid en hogere tarieven vallen bij veel afnemers weg in een groter kostenplaatje voor hun klanten.

De GR lijkt minder kennis en affiniteit te hebben met de financiële stromen en afspraken buiten de tarieven om: *'Misschien zouden sommigen van ons zich daar meer in moeten verdiepen'*.

In de Organisatiewet Kadaster¹⁰⁶, is opgenomen dat landelijke voorzieningen niet binnen de scope van de Gebruikersraad vallen. Het Kadaster stelt terecht de vraag of deze bepaling met de beoogde integratie van registraties (ZoN) nog stand houdt.

De Organisatiewet Kadaster, artikel 16, lid 4c stelt dat *'Tot de personen die zitting hebben in de Gebruikersraad behoren in elk geval een vertegenwoordiger van onze Minister en onze Minister van Defensie'* (Defensie is vertegenwoordigd in de GR). Het reglement voor de Gebruikersraad Kadaster uit 2023, stelt daarbij dat gelet op de Organisatiewet art 16, *"Een ambtenaar, in de hoedanigheid van*

¹⁰⁶ Artikel 16a, lid 4.

gebruiker, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Rijk vertegenwoordigt". ¹⁰⁷ DGRO is van mening dat zij moet deelnemen aan de GR: "We hebben ons zelf zo als gebruiker buiten spel gezet en kunnen alleen maar tekenen bij het kruisje."

Geïnterviewde GR-leden geven aan te herkennen dat er issues zijn met juridische borging en structurele financiering van budgetgefinancierde diensten en dat de GR daarop mogelijk scherper had kunnen acteren "We hebben het niet scherp genoeg gezegd, misschien hadden we wel naar het ministerie toe moeten gaan".

6.3 Ontwikkelingen en visievorming sturing

Afgelopen decennia zijn er ontwikkelingen en visies ontwikkeld over de wijze waarop overheden en uitvoeringsorganisaties bestuurd zouden moeten worden. Niet limitatief zijn voor deze evaluatie van het Kadaster het meest relevant:

- Sturen met de focus op uitvoering: Met de rapporten "Werk aan de Uitvoering" (WAU, vanaf 2023) is de nadruk gelegd op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit komt ook voort uit grote incidenten zoals de Toeslagenaffaire en te complex geworden regelgeving;
- Sturen op basis van Post New Public Management: Na de focus 'de overheid sturen als bedrijf' verschuift de wetenschappelijke visie op de overheid naar het creëren van maatschappelijke waarde en het centraal stellen van dienstverlening aan burgers en bedrijven. De eenzijdige focus op efficiëncysturing wordt daardoor relatief minder;
- Sturen op een compacte overheid: In regeerakkoorden wordt gezocht naar verkleining van de overheid en besparingen op de overheid. Ook in de publieke opinie leeft het beeld dat er een kleinere en efficiëntere overheid zou moeten zijn;
- Sturen op een goede wisselwerking tussen markt en overheid: Wat moet de overheid zelf doen en wat kan of moet aan de markt worden overgelaten? Hoe gaat de overheid om met marktfalen en marktinterventies door uitvoering van diensten door de overheid? Hier past ook het vraagstuk of overheden Btw-plichtig zijn als zij diensten leveren die ook door de markt gedaan kunnen worden;
- Sturen op openheid: de Wet open overheid (WOO) en het recht van iedere burger om inzicht te krijgen in publieke informatie van overheden;
- Sturen op maatschappelijke waarden: Er is toegenomen aandacht voor en afspraken over ESG: Environmental, Social en Governance (milieu, maatschappij en bestuur). Denk hierbij ook aan inclusie en diversiteit.

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode actief gestuurd op het vergroten van zijn bijdrage aan maatschappelijke waarden. Het creëren van waarde door datagericht te werken, was een belangrijke motivatie voor de kanteling van de organisatie in 2021 (zie paragraaf 7.2). Het Kadaster stuurt daarbij conform de bedoeling van de WAU primair op de uitvoering en dienstverlening aan burgers,

107 Organisatiewet Kadaster, lid 2, stelt dat het bestuur van het Kadaster juridisch de mogelijkheid heeft om bij reglement te bepalen dat de GR bestaat uit een rechtszekerheidskamer voor de taken van de dienst op het gebied van rechtszekerheid en een separate geoinformatiekamer voor de taken van de dienst op het gebied van geoinformatie.

bedrijven en medeoverheden. Dat doet het Kadaster in het rechtszekerheidsdomein, bij de uitvoering van (overige) budgetgefinancierde diensten en door bijvoorbeeld het proactief oppakken en uitdragen van ESG-waarden in zijn besturing en bedrijfsvoering. Maar ook het internationale werk van het Kadaster is waardegedreven vanuit het besef dat het beschikken over betrouwbare data een voorwaarde is voor rechtszekerheid in een land. De aandacht voor zowel de behoeften van gebruikers als het maatschappelijk rendement van de uitvoering, is in lijn met de gedachtegang van 'Post New Public Management'. De onderliggende waarden van de WOO (openheid en toegang tot gegevens) zijn sinds de oprichting organisatiedoelstellingen van de ZBO. Deze waarde kan op gespannen voet staan met voortschrijdend inzicht over de openbaarheid van data gezien de huidige geopolitieke situatie.

6.4 Deelconclusies governance

De externe governance van het Kadaster is complex door de brede bestuurlijke omgeving met meerdere opdrachtgevers, domeinen en stelsels. De kern van de formele sturingsrelatie is en blijft de reguliere bestuurlijke driehoek die bestaat uit opdrachtgever DGRO, eigenaar pSG BZK/VRO en uitvoeringsorganisatie Kadaster. Er lijkt daarbij een onbalans te zijn ontstaan tussen enerzijds veel 'bestuurlijke drukte' rond de 15-25% budgetgefinancierde activiteiten van het Kadaster en de relatieve bestuurlijke rust op de 80% tariefgefinancierde dienstverlening van het Kadaster.

Hoe functioneert de toezichtsrelatie tussen het Kadaster en eigenaar VRO? Hoe functioneren de beleidsrelaties tussen het Kadaster, VRO en andere beleidsopdrachtgevers?

De werking van de bestuurlijke driehoek functioneert in de evaluatieperiode onvoldoende en op een te abstract niveau. De basisbesturing in de driehoek moet nog goed worden ingeregeld, dat wil zeggen:

- Standaard gebruik maken van het Beleidskompas en van uitvoeringstoetsen bij nieuwe opdrachten;
- Opstellen van een risicoprofiel ten behoeve van het toezicht door de eigenaar;
- Vaststellen van KPI's en afspraken over informatie-uitwisseling en rapportages (ook voor het budgetgefinancierde deel);
- Opnemen van concrete afspraken en verantwoordingsinformatie (op basis van KPI's) in jaarbrieven vanuit de eigenaar en kwartaalrapportages en jaarverslagen vanuit het Kadaster;
- Sturen op de opvolging van afspraken en het behoud van tempo;
- Op orde brengen van financiering en juridische borging;
- Op orde brengen van kwaliteit en kwantiteit eigenaarsadvisering;
- Verhelderen en preciseren van rollen/verantwoordelijkheden conform de circulaire Governance ZBO's 2015;
- Interventies plegen door eigenaar bij onvoldoende voortgang en/of bij conflicterende belangen.

In de evaluatieperiode is er te weinig voortgang geboekt met het inrichten van het gecoördineerd opdrachtgeverschap. Het belang daarvan is evident: er is een gedeelde politieke verantwoordelijkheid voor het rechtszekerheidsdeel en er is

nauwe samenhang tussen opdrachten van verschillende opdrachtgevers (zoals de samenhang tussen de NGII, FDS, GDI, de BES en versterking van het Datafundament Caribisch Nederland). Er vindt nu geen gecoördineerde prioritering van opdrachten plaats waardoor de prioritering bij het Kadaster zelf ligt.

Hoe functioneert het stelsel van 'checks en balances' waaronder de Gebruikersraad en Raad van Toezicht?

Het Kadaster beschikt over een systeem van checks en balances in de vorm van een Raad van Toezicht en een Gebruikersraad, geborgd in de Organisatiewet Kadaster. Dit stelsel functioneert goed en beide raden hebben een goede verhouding met de RvB van het Kadaster. De RvT is opdrachtgever van de extern controlerend accountant en werkgever van de RvB. Wat aandacht behoeft is de scope en bezetting van de Gebruikersraad ten aanzien van budgetgefinancierde activiteiten van het Kadaster. Het inzicht van de Gebruikersraad in alle financiële afspraken en financiële bewegingen lijkt beperkt en daarmee is de tegenspraak op dit punt ook beperkt.

Hoe heeft de governance van de NGII zich ontwikkeld en de rol van het Kadaster daarin?

Door de ontwikkeling van de visie Zicht op Nederland (ZoN) is een breed gedeeld beeld ontstaan dat richting geeft aan de ambitie van de overheid op de leefomgeving. ZoN bouwt voort op de NGII en het GI-beraad leidt de doorontwikkeling met een programma en een werkagenda. De NGII governance werkt volgens geïnterviewden naar behoren. De externe governance rondom het Kadaster is in de evaluatieperiode enigszins vereenvoudigd maar blijft, inherent aan alle betrokken domeinen en bestuurslagen, complex.

Hoe verhouden de sturingsrelaties in het Kadaster zich tot nieuwe inzichten over het denken over sturing?

Het Kadaster is goed gericht op het creëren van maatschappelijke waarde, in lijn met de WAU en inzichten van Post New Public Management. Het Kadaster heeft oog voor de behoeften van zijn gebruikers - burgers, bedrijven en medeoverheden - en het maatschappelijk belang van de eigen dienstverlening. Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode de organisatie gekanteld naar een waardegedreven en een datagerichte organisatie.

7 Bedrijfsvoering

Om doeltreffend en doelmatig te kunnen functioneren is het noodzakelijk dat de bedrijfsvoering van het Kadaster 'in control is'. Bedrijfsvoering omvat alle sturende en ondersteunende processen binnen een organisatie zoals financiën, personeel, organisatie-inrichting, risicomanagement en IT. Een organisatie is 'in control' van de eigen bedrijfsvoering als de processen zodanig zijn ingericht dat zij haar doelstellingen kan bereiken door risico's te herkennen en te beheersen.

Het Kadaster is als ZBO binnen afgesproken kaders en afspraken zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het product- en dienstenportfolio en het opstellen van een voorstel voor de tarieven¹⁰⁸. Het Kadaster kan zelf initiatieven ontwikkelen en is daarbij zelf financieel en juridisch risicodragend¹⁰⁹.

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk beantwoord wordt is:

"Is de bedrijfsvoering voldoende in control wat betreft personeelsmanagement, organisatie-inrichting, risico- en kwaliteitsmanagement, informatiebeveiliging en ICT en financieel management?"

Als onderdeel van de doelmatigheidsanalyse van onderzoeksbureau KWINK groep is in hoofdstuk 4 van bijgevoegd rapport (Bijlage IV) ook gekeken naar HR-gegevens. De conclusies van het KWINK rapport op dit aspect worden daarom in onderstaand hoofdstuk meegenomen.

7.1 Personeelsmanagement en medezeggenschap

Tijdens Covid vanaf maart 2020 vond het werk niet meer plaats vanuit de acht kantoren van het Kadaster, maar bij veel van de medewerkers thuis. Een moeilijke periode waarbij naast continuering van de dienstverlening, het welzijn van medewerkers extra aandacht vroeg. Het Kadaster had hierbij aandacht voor de mentale druk op hun medewerkers. Door het treffen van voorzorgsmaatregelen konden landmeters hun taken op locatie grotendeels blijven uitvoeren.

De onderstaande tabel toont de ontwikkeling in het personeelsbestand in de evaluatieperiode 2020-2024:

¹⁰⁸ wetten.nl - Regeling - Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster - BWBR0032469.

¹⁰⁹ Het Kadaster is een ZBO met een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Autoriteit persoonsgegevens, de Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

Ontwikkeling HR ¹¹⁰					
	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal fte (exclusief inhuur)	1718	1727	1842	1813	1781
Aantal medewerkers (exclusief inhuur)	1788	1811	1932	1904	1879
Gemiddelde leeftijd	49	48	48	47	47
% man	65%	63%	61%	61%	61%
% vrouw	35%	37%	39%	39%	39%
Vast contract	94%	93%	90%	90%	90%
Tijdelijk contract	6%	7%	10%	10%	10%
Aantal fte inhuur	511	463	399	368	388
Instroom (aantal medewerkers)	124	167	271	154	144
Doorstroom (aantal medewerkers)	98	207	178	155	188
Uitstroom (aantal medewerkers)	149	144	150	182	169
Fte % instroom	6,5%	8,5%	13,6%	7,7%	6,7%
Fte % uitstroom	8,0%	8,0%	7,4%	9,3%	8,5%
Aantal herplaatsingskandidaten	4	1	2	0	0
Instroom obv participatiewet	7	9	12	8	8
% Ziekteverzuim	5,4%	4,7%	6,1%	5,8%	6,3%

Tabel 12 - de ontwikkeling in human resourcekenmerken tussen 2020-2024

110 Samengesteld op basis van de rapportage van KWINK groep, Jaarverslagen 2020-2024 en aangeleverde HR cijfers van het Kadaster.

Kenmerken personeel

Vergeleken met de wettelijke evaluatie 2020 stijgt het aantal vrouwen binnen het Kadaster geleidelijk (30% in 2015, 35% in 2020 naar 39% in 2022 en verder). De gemiddelde leeftijd laat een lichte daling zien (van 49 naar 47), maar is volgens geïnterviewden nog niet voldoende om het risico op vergrijzing het hoofd te bieden.

Contractvorm en externe inhuur

Het Kadaster werkt met een flexibele schil om de personeelskosten mee te kunnen laten bewegen met de conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur en een stijging van de productie kan de fte aan inhuur worden verhoogd en in tijden van laagconjunctuur kunnen de personeelslasten worden verlaagd door de inhuur te reduceren. Echter, het aandeel externe inhuur over de vijf jaren van de evaluatieperiode lijkt nauwelijks gerelateerd aan de grote fluctuaties in de productievolumes. Tabel 13 toont de correlatie tussen externe inhuur, het productievolume en het financieel resultaat.

	2020	2021	2022	2023	2024
Externe inhuur in fte	511	463	339	368	388
Productievolume¹¹¹	1.028.300	1.082.800	960.300	746.900	847.800
Resultaat in miljoenen	17,8	39,8	-3,1	-40	0,9

Tabel 13 - Correlatie externe inhuur, productieaantallen aktes en het financieel resultaat

Bron: jaarverslag 2024

Het Kadaster verklaart dit geringe verband doordat de externe inhuur voor een groot deel bestaat uit ICT-inhuur, specifieke kennis die op projectbasis nodig is of extra IT-capaciteit die niet eenvoudig als intern personeel te krijgen is op de arbeidsmarkt.

Het aantal medewerkers met een tijdelijk contract is in 2024 met 4% gestegen ten opzichte van 2020, het aantal medewerkers met een vast contract is in deze periode juist met 4% gedaald. KWINK groep stelt dat het Kadaster in vergelijking met de Manifestgroep relatief hoge kosten heeft voor de inhuur van externe medewerkers (Bijlage IV, rapport KWINK groep paragraaf 4.4). Hoewel de lasten voor externen ten opzichte van de totale personeelslasten in de evaluatieperiode relatief constant blijft - tussen de 22,6% en 23,9% - is het aanzienlijk hoger dan de Roemernorm voor de Rijksoverheid van 10%¹¹². De personeelskosten van inhuur zijn gemiddeld een factor 1,5 hoger dan van interne medewerkers¹¹³.

¹¹¹ Totalen aantallen aktes en hypotheek, jaarverslag Kadaster 2024.

¹¹² De "Roemer norm" komt voort uit een motie van het toenmalige SP-Kamerlid Emile Roemer in 2010 en stelt dat de externe inhuur van personeel bij rijksoverheden en hun uitvoeringsorganisaties beperkt moet worden tot maximaal 10% van de totale personeelskosten. Dit geldt voor ministeries en hun agentschappen. ZBO's hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun bedrijfsvoering, personeelsbeleid en het aandeel externe inhuur. Zie ook 'Rijksbreed onderzoek externe inhuur', ADR, 9 April 2025. Er wordt bij uitvoeringsorganisaties wisselend gestuurd op deze Roemer norm.

¹¹³ Op basis tabellen 9,10 en 16 van bijgevoegd rapport KWINK groep: Totale personeelslasten 246,8 mio waarvan 56,9 mio voor 388 ingehuurde tijdelijke fte, 21,9 mio uitbesteed werk en 168 mio voor 1.781 fte intern personeel. Gemiddelde kosten interne fte zijn 168 mio / 1.781 = 94.329 en gemiddelde kosten tijdelijk personeel 56,9 mio / 388 = 146.649. Overall gemiddelde personeelskosten 2024 zijn 246,8-21,9=224,9 / 2.196 fte = 103.688. De verhouding kosten intern personeel versus tijdelijke personeel is met 94.329 tot 146.649 iets meer dan factor 1,5.

Geïnterviewden bij het Kadaster geven aan dat het voor het behoud van vakkennis en innovatie belangrijk is dat er juist meer mensen in eigen dienst komen. Met name bij IT (de directie BOI) is het streven om zoveel mogelijk te 'vervasten'. De businesscase om extern personeel te 'vervasten' is gunstig, als het Kadaster de Roemernorm zou aanhouden kunnen de personeelskosten met circa negen miljoen dalen¹¹⁴.

Het behoud van vakkennis is tevens een aandachtspunt omdat de uitstroom door pensionering van medewerkers eveneens aan de hoge kant is (tussen de 8 en 9,3%, zie tabel 12). Ook voor de periode tot 2029 verwacht het Kadaster dat capaciteit en kennis verdwijnt door de uitstroom van medewerkers¹¹⁵.

Ziekteverzuim

De laatste drie jaar ligt het ziekteverzuim van het Kadaster met circa 6% onder het gemiddelde van de Manifestgroep (6,4 procent, zie tabel 23 in de rapportage van KWINK groep). Het ligt wel boven de eigen norm van het Kadaster (4,4%) en het ziekteverzuim is daarmee een aandachtspunt en KPI binnen het Kadaster.

Vacatures

Het Kadaster weet in de evaluatieperiode en ondanks Covid de opengestelde vacatures over het algemeen goed te vullen. Voor een groot deel worden de vacatures intern vervuld maar door de jaren heen worden vacatures meer ingevuld door externe sollicitanten. Het totaal aantal jaarlijkse vacatures blijft ondanks dat relatief hoog en geeft aan dat het verder 'vervasten' van personeel een uitdaging voor het Kadaster blijft.

Tabel 14 toont de ontwikkeling van het aantal vacatures in de evaluatieperiode en de mate waarin het Kadaster deze weet in te vullen:

¹¹⁴ Huidig aantal fte 2024 inclusief externen is 2.169 waarvan 388 extern. Gerekend met een 'vervasting' van circa 388 externen naar de Roemernorm van 10% = 217 externen en het huidige verschil in kosten externen versus internen van 146.649 – 94.329 = 52.320 is de theoretische personeelskostenverlaging hiervan 217 x 52.320 = 8,9 miljoen.

¹¹⁵ SPP 2024-2029, Resultaten en Vervolg.

Ontwikkeling invulling vacatures 2020-2024					
	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal openstaande vacatures (in fte)	229	264,3	432,5	219	299,5
Aantal ingevulde vacatures (in fte), exclusief inhuur	132	205,8	334,5	163	252,5
Aantal ingevulde vacatures door interne sollicitanten (in fte)	70	152,3	172,5	78	97,3
Aantal vacatures ingevuld door externe sollicitanten (in fte)	62	41,5	162	85	155,2
Aantal ingevulde vacatures door 'vervasten' inhuur* (in fte)	33	12	27	3	7
Aantal vacatures vervallen (in fte)	45	11	17	25	17
Aantal nog openstaande vacatures op 31/12 (in fte)	19	47,5	54	28	23

* Vacatures die zijn ingevuld door mensen die waren ingehuurd in dienst te nemen.

Tabel 14 - de ontwikkeling van vacatures tussen 2020-2024 (Bron: samengesteld uit vacature-overzichten van de directie P&O Kadaster)

Strategische Personeelsplanning

Het Kadaster heeft alle reguliere HR-processen ingeregeld en in 2023-2024 is de directie Personeel en Organisatie (P&O) gereorganiseerd. P&O stuurt met een strategisch personeelsplan (SPP) op de meerjarige ontwikkelingen en risico's ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van het personeelsbestand.

Het Kadaster onderkent hierbij een aantal ontwikkelingen die een risico vormen voor het behoud van voldoende gekwalificeerd personeel¹¹⁶:

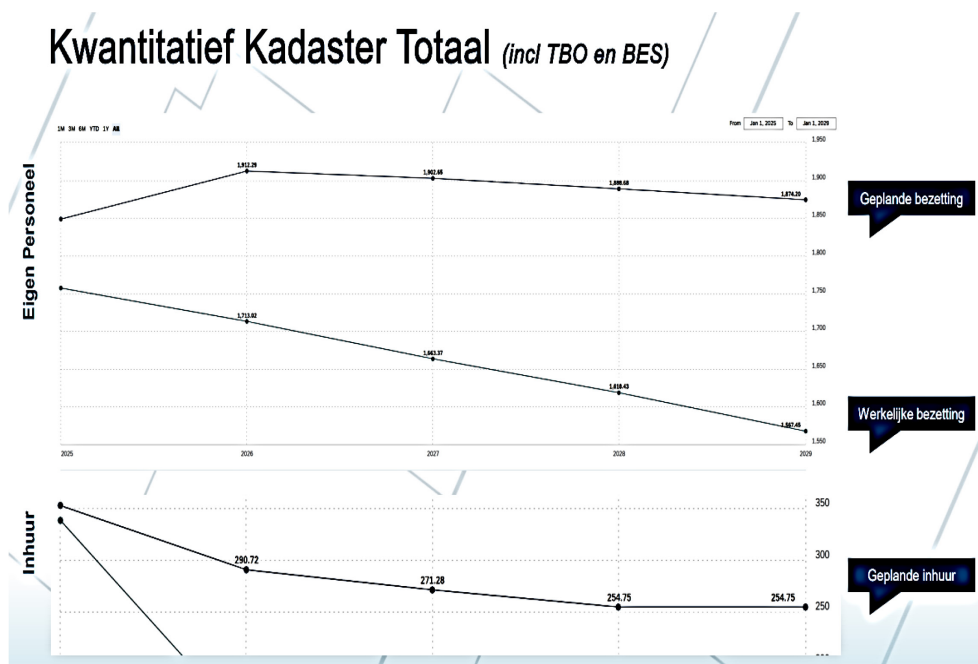
- Het Kadaster heeft grote behoefte aan kennis die bijdraagt aan de verdere ontwikkeling naar een datagerichte organisatie;
- Er is komende jaren sprake van een hoge uitstroom vanwege de hoge gemiddelde leeftijd van medewerkers (pensioen);
- Daarnaast is er een relatief hoge uitstroom van medewerkers vanwege een gunstige arbeidsmarkt;

¹¹⁶ Beheersplan strategische risico's kwantiteit en kwaliteit personeel, 6 april 2023.

- Er is sprake van krapte op de arbeidsmarkt, met name voor functies in IT, financiën en geoprofessionals, maar ook voor uitvoerende functies op MBO niveau.

Het Kadaster heeft een Strategische Personeelsplanning (SPP) voor de periode 2025-2029 opgesteld¹¹⁷. Het doel van dit document is om proactief in te kunnen spelen op ontwikkelingen en het HR-beleid af te stemmen op strategische doelen van de organisatie.

In onderstaand figuur uit het SPP duidt het Kadaster met de bovenste twee lijnen aan wat de huidige bezetting van het eigen personeel is, de geplande bezetting in 2029 (de doelstelling) en de werkelijk te verwachte bezetting in 2029.



Figuur 6 - Geplande en verwachte werkelijke bezetting en geplande inhuur in 2029, uit de Strategische Personeelsplanning 2024-2029 van het Kadaster

In 2024 heeft het Kadaster 1781 fte aan vaste bezetting. Op basis van de verwachte natuurlijke uitstroom schat het Kadaster het werkelijke aantal fte in 2029 in op 1567 fte. Het Kadaster verwacht in 2029 1874 fte aan capaciteit nodig te hebben (de geplande bezetting), dit resulteert in een voorzien tekort van 307 fte. Dit tekort wordt in de SPP niet als risico aangemerkt, het Kadaster verwacht dat dit grotendeels door instroom kan worden opgevangen.

Per jaar stromen er gemiddeld 158 medewerkers uit (zie tabel 12). Met uitzondering van 2022 (waarbij er 271 medewerkers instroomden), stromen in de evaluatieperiode gemiddeld 147 medewerkers per jaar in. Dit is daarmee niet voldoende om de benodigde capaciteit van 307 fte in te vullen, ook gezien de ambitie om de externe inhuur van 388 fte in 2024 te reduceren naar 254 fte in 2029 (zie figuur 6).

¹¹⁷ Strategische Personeelsplanning 2024-2029, resultaten en vervolg, 20 januari 2025.

In de Stand van de Uitvoering¹¹⁸ stelt het Kadaster dat het in 2024 langer duurt voordat vacatures worden ingevuld, het is met name lastig om de juiste expertise op het gebied van IT en andere specialistische functies binnen te krijgen. Deze profielen moeten vaker via de inhuurweg worden vervuld. Daarnaast is in 2024 zichtbaar geworden dat het Kadaster vanwege een gunstige arbeidsmarkt ook te maken krijgt met een krapte van voldoende gekwalificeerd personeel bij de primaire processen en het klantcontactcenter, *'Er is grote moeite om kwalitatief goede medewerkers te vinden'*. Voor werkzaamheden in de productie wordt vanwege de conjunctuurgevoeligheid van benodigde capaciteit, gebruik gemaakt van de flexibele schil. Hoewel het Kadaster een raamovereenkomst heeft met een uitzendbureau, blijkt het zeer moeilijk om goede medewerkers te vinden op tijdelijke basis.

Medezeggenschap

Geïnterviewden geven aan dat de Ondernemingsraad (OR) goed functioneert: de communicatie tussen de RvB en de OR verloopt goed, de OR wordt op alle onderwerpen bijgepraat en de achterban van de OR is betrokken door middel van werkgroepen. De OR voert geen eigen agenda, maar wordt jaarlijks meegenomen in strategische verkenningen en het Meerjarenbeleidsplan (MBP). In de evaluatieperiode zijn de belangrijkste thema's voor de OR de lopende aanbestedingen van de ERP¹¹⁹, de ARBOdienst¹²⁰ en het KITA¹²¹ project. De OR is positief maar ook professioneel kritisch. Zo heeft de OR in de evaluatieperiode door middel van een brief van een advocaat aan de RvB laten weten dat het vervallen van de SAP-functies¹²² door de aanbesteding van de ERP OR-adviesplichtig is. Tevens heeft de OR negatief advies uitgebracht bij een voorgestelde reorganisatie van de directie P&O omdat er onvoldoende draagvlak was onder het personeel. Daarna is een aanvullend traject gestart dat leidde tot een positief advies.

De organisatiegraad van het Kadasterpersoneel is bijna 30%. Geschat wordt dat 250 medewerkers lid zijn van de eigen Kadaster vakbond, 200 van de vakbond FNV en 60-70 van de CNV.

Geïnterviewden geven aan dat het Kadaster een fijne organisatie is om voor te werken. Het Kadaster heeft een familiecultuur en veel aandacht voor de medewerkers. Dit blijkt ook uit de scores van het Medewerkerstevredenheids-onderzoek (MTO) uit 2023: medewerkers geven aan dat zij plezierige collega's hebben (8.5), fouten durven te bespreken (8.2), merken dat hun leidinggevende vertrouwen in hen heeft (8.4) en zingeving ervaren in het werk (8.2).

7.2 Organisatie-inrichting

In 2021 is het Kadaster 'gekanteld' van een product- en dienstgeoriënteerde organisatie naar een datagerichte organisatie. De belangrijkste beweegreden voor de reorganisatie was dat het creëren van (publieke) waarde steeds meer

118 Stand van de Uitvoering 2024 Kadaster, september 2025.

119 Enterprise Resource Planning: een softwareoplossing die verschillende bedrijfsprocessen integreert en automatiseert in één centraal systeem.

120 Een arbodienst adviseert bij arbeid gerelateerde zaken.

121 Kadaster IT Aanbestedingen: vernieuwing van de bestaande IT-infrastructuur.

122 Systems, Applications, Products (SAP) is een softwareleverancier van een zogenaamde Enterprise Resource Planning (ERP) toepassing.

gebaseerd is op het toepassen van data¹²³. Het doel van de kanteling was dan ook om meer overzicht en inzicht in dataketens te verkrijgen en een efficiëntere uitvoering van dataprocessen te kunnen realiseren.

In de nieuwe indeling zijn drie bestuurslagen ontstaan:

1. Strategisch niveau: de Raad van Bestuur;
2. Tactisch niveau: de directie Data, Governance en Vernieuwing (DGV).
Deze directie is tactisch regisseur en stelt de kaders op voor de operatie ten aanzien van producten, diensten en architectuur;
3. Operationeel niveau: de directie Operatie, Dienstverlening en Registratie (ODR) en de directie Beheer en Ontwikkeling Informatietechnologie (BOI).

De directie Financiën en Control, Personeel en Organisatie en de afdeling Bestuur en Strategie opereren op strategisch niveau, tactisch en operationeel niveau.

Voor 2021 was de organisatie-inrichting gebaseerd op verschillende taakclusters (Inwinning en Registratie, Informatieverstrekking, Maatwerk en Advies). Na de kanteling zijn staf, tactische sturing, ICT en de operatie belegd in separate directies. Het voordeel hiervan is dat portfoliomanagement, procesarchitectuur en investeringen nu in één hand liggen bij de directie Data, Governance en Vernieuwing (DGV). Om de afstemming tussen de directies DGV, ODR en BOI te borgen heeft het Kadaster na de kanteling een intern driehoeksoverleg ingericht. Geïnterviewden geven aan dat dit overleg goed werkt om gezamenlijk in beeld te brengen wat er voor een specifiek project nodig is en daar de besluitvorming op te baseren.

In november 2022¹²⁴ en november 2023¹²⁵ evalueert het Kadaster de reorganisatie. Hierbij wordt geconstateerd dat:

- Alle medewerkers een plek in de nieuwe organisatie hebben gekregen;
- Er een herkenbare klant- en datastrategie is;
- Er nog een aantal onderwerpen zijn die (extra) aandacht vragen, zoals:
 - De rolduidelijkheid tussen Dienst/Product manager, Product Owner en Projectmanager;
 - De rolduidelijkheid in het drie-lijnenmodel ten aanzien van risicobeheersing;
 - Het werken volgens Waardestromen;
 - Het komen tot een transparant sturingsmodel en kostenallocatiemodel;
 - Een gedeeld begrip van datagericht werken en de daaruit volgende processen¹²⁶.

Vier jaar na de kanteling geven geïnterviewden aan achter de gekozen organisatiestructuur te staan, met de kanttekening dat de nieuwe structuur nog niet tot in de haarvaten van de organisatie werkt. Met name de veranderkundige kant vergt nog aandacht:

123 Het Kadaster gebruikt hiervoor de term 'waardestroom': "Een waardestroom is een verzameling activiteiten die leidt tot een product dat of dienst die herkenbaar is voor een klant en waarde toevoegt voor die klant", Beslisnotitie Fase 3 van 26 april 2021.

124 Interne notitie Organisatie Evaluatie, november 2022.

125 PowerPoint Organisatie evaluatie. Hoofdpunten beslisnotitie & advies OR, 21 november 2023.

126 Uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uit 2023 blijkt ook dat het voor medewerkers niet altijd helder is wat datagericht werken betekent voor het Kadaster (score 5,8 op een schaal van 10).

- Er is nog geen gedeeld begrip van de ontwerpprincipes van de reorganisatie; medewerkers vinden bijvoorbeeld het begrip 'waardestromen' moeilijk, dit vergt steeds opnieuw uitleg. Maar ook de werking van processen vergt nog uitleg. Om dit aspect van de reorganisatie te verbeteren is een programma 'Waardeketens' gestart;
- Het is voor managers en medewerkers soms nog onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Helderheid over taken en verantwoordelijkheden en rolvast handelen is nog een aandachtspunt. Dat blijkt ook uit het MTO uit 2023, hierbij scoort helderheid over verantwoordelijkheden relatief laag (4.9 op een schaal van 10). Veel mensen kennen elkaar nog uit de oude structuren en daarom vindt dagelijkse afstemming ook nog via oude netwerken plaats. De directie Personeel en Organisatie is daarom in 2024 het leiderschapsprogramma Connect gestart. Dit programma faciliteert de ontwikkeling van operationeel, tactisch en strategisch managers in hun leiderschap. Ook is er aandacht voor heldere doelen en kaders, eigen professionaliteit van medewerkers en het sturen op resultaat.

Of de kanteling heeft geleid tot het toevoegen van maatschappelijk waarde (outcome) is niet geëvalueerd en daarom nog niet vast te stellen.

7.3 Risico- en kwaliteitsmanagement

Risico-, compliance- en kwaliteitsmanagement zijn nauw met elkaar verbonden disciplines die gericht zijn op het waarborgen van de kwaliteit van dienstverlening en het beheersen van de risico's die daarbij kunnen optreden. In deze paragraaf wordt belicht in hoeverre het Kadaster in de evaluatieperiode in control was ten aanzien van het risico- en kwaliteitsmanagement.

7.3.1 Kwaliteitsmanagement

Het kwaliteitssysteem van het Kadaster omvat een combinatie van:

- Klanttevredenheidsonderzoeken;
- Het zorgvuldig afhandelen van klachten;
- Dagelijkse steekproeven bij 5% van de door het Kadaster geregistreerde gegevens ter vaststelling of deze overeenkomen met de aangeleverde gegevens;
- Een Kwaliteitshandvest met service en kwaliteitsnormen en een
- Driejaarlijkse externe verplichte controle van de BRK en de BRT.

De inhoudelijke uitkomsten van deze onderzoeken en metingen zijn behandeld in hoofdstuk 3 Doeltreffendheid.

Het kwaliteitssysteem dient te voldoen aan de internationaal erkende kwaliteitsnorm ISO 9001.

Kwaliteitsnorm ISO 9001

In de jaren 2020 tot en met 2023 concluderen externe auditoren¹²⁷ dat het Kadaster - behoudens enkele kleine onvolkomenheden - voldoet aan de normen van de ISO 9001¹²⁸. In het voorjaar van 2024 komt de nieuwe externe auditor EiK Certificering tot een andere conclusie: *"De interne audits op het voldoen aan de eisen van de ISO-normen en het eigen managementsysteem voldoen niet aan de eisen en dragen onvoldoende effectief bij aan het proces van continue verbetering"*. Er wordt volgens EiK Certificering onvoldoende opvolging gegeven aan geconstateerde, gerapporteerde en gemelde bevindingen; dit geldt voor interne audits, directiebeoordelingen van het kwaliteitssysteem, de opvolging van klachten en voor de opvolging van bevindingen uit externe audits¹²⁹. Daarbij ontbreekt het aan een bredere oorzaakanalyse van bevindingen.

De RvT geeft in zijn verslag van maart 2024 aan dat de visievorming en uitvoering (plan en do) goed functioneren, maar dat de opvolging van bevindingen (check en act) onvoldoende aandacht krijgt. *"De RvT is tevreden over het proces dat is gelopen in het kader van de hercertificering maar maakt zich in zijn algemeenheid zorgen over de onderliggende (cultuur)problematiek die maakt dat hercertificering onder druk stond. De RvT heeft de RvB dan ook verzocht kritisch te kijken welke ingrepen nodig zijn de hygiëne van de bedrijfsvoering op orde te krijgen en te zorgen voor structurele inbedding van de inhoud van de herstelplannen."*¹³⁰

Het wordt een terugkerend onderwerp in de RvB en RvT. De RvT neemt dit punt hoog op en adviseert de RvB om niet alleen herstelacties in gang te zetten, maar ook het cultuuraspect in de aanpak mee te nemen. Daarnaast adviseert de RvT in de zomer om strakker te sturen op verantwoordelijkheden omdat de optelsom van incidenten rond datalekken en certificering zorg geeft.

Ook de vorige wettelijke evaluatie van het Kadaster in 2020 constateerde dat er strakker gestuurd kon worden op de monitoring en opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit audits. Geïnterviewden voor de huidige evaluatie variëren in hun beoordeling van de ernst van het verlies van de certificering: van *'We voldeden wel, maar we konden het niet aantonen'* – tot *'Het heeft ons wakker geschud'*. Daarbij wordt door geïnterviewden aangegeven dat er weliswaar veel procesbeschrijvingen zijn, maar dat er nog onvoldoende gevoel van eigenaarschap is in de relevante onderdelen van het Kadaster. Het verlies van de ISO certificering staat volgens geïnterviewden in nauw verband met de inrichting van het risicomanagement (zie paragraaf 7.3.2). Het Kadaster heeft hard gewerkt om opvolging te geven aan de herstelmaatregelen en eind 2024 is de ISO 9001 weer aan het Kadaster toegekend.

7.3.2 Risicomanagement

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de inrichting van het risicomanagement, vervolgens op de implementatie en werking daarvan.

¹²⁷ Duijnborgh in september 2020, DNV-GL in februari 2020 en in de periode 2021-2023.

¹²⁸ Voor een overzicht, zie Hoofdstuk 4.2, tabel 8 in de KWINK groep rapportage.

¹²⁹ Ook de in de wettelijke evaluatie werd ten aanzien van het ISO gecertificeerd risico- en kwaliteitsmanagementsysteem geconstateerd dat er extra aandacht nodig was voor de opvolging en monitoring risico's en aanbevelingen die voortkomen uit de audits.

¹³⁰ Jaarverslag Kadaster 2024, 'bericht raad van toezicht', pagina 53.

Risicomanagement omvat het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's, dat wil zeggen, het vast stellen van:

- de kans dat een risico zich voordoet;
- de impact van een risico;
- de te nemen beheersmaatregelen;
- de verantwoordelijke voor opvolging van beheersmaatregelen.

Drielijnenmodel

Risicobeheersing en compliance is bij het Kadaster in de afgelopen vijf jaar geprofessionaliseerd in drie lagen naar het zogenaamde 'three lines' model waarbij de verantwoordelijkheden verdeeld worden over drie lijnen¹³¹:

- De eerste lijn is het lijnmanagement dat verantwoordelijk is voor zowel de identificatie als de beheersing van risico's;
- De tweede lijn wordt gevormd door medewerkers risk & compliance bij de directies die het lijnmanagement adviseren en ondersteunen bij hun verantwoordelijkheid. Daarnaast is de afdeling Risk en Compliance bij de directie Financiën en Control verantwoordelijk voor het beleid en instrumentarium van risicomanagement;
- De derde lijn betreft een onafhankelijke interne audit afdeling die de kwaliteit van het risicomanagement beoordeelt en direct rapporteert aan de RvB. De interne auditafdeling is ondergebracht bij de stafeenheid Bestuur en Strategie.

Toezichthouders en eigenaar (RvT, GR, extern accountant, Ministerie VRO) kunnen in dit model gezien worden als de vierde lijn control. De RvB is primair verantwoordelijk voor de opzet en werking van het systeem van risicobeheersing binnen het Kadaster.

Concreet bevat het risicomanagement binnen het Kadaster:

- Kwartaalrapportages Risk & Compliance;
- Een instrument voor risicodefinitie¹³²;
- Een financial control framework en een
- Integriteitsrisicoanalyse.

In de KWINK rapportage (Bijlage IV, hoofdstuk 4.3) wordt een nadere toelichting gegeven op deze onderdelen van het risicomanagement.

Implementatie en werking van het risicomanagement

Voor het Kadaster is het als publieke dienstverlener essentieel om het risicomanagement goed op orde te hebben en te voldoen aan alle interne en externe standaarden en regelgeving ("compliance"). Te verwachten is dat de regeldruk door Nederlandse en Europese regelgeving eerder toe dan afneemt, zoals bijvoorbeeld voor de Cyberbeveiligingswet (NIS-2) die binnenkort wordt geïmplementeerd.

¹³¹ Het Three Lines (of Defense) model is afkomstig van het Institute of Internal Auditors (IIA) en werd in 2013 geïntroduceerd als een raamwerk voor risicobeheer en governance.

¹³² Het Risico-universum: een instrument met behulp waarvan organisatie-specifieke en branchespecifieke risico's zijn gecategoriseerd.

In 2023 bleek uit een interne audit dat het volwassenheidsniveau van het risicomanagement beperkt was. Na kritische vragen van de RvT, besloot het Kadaster om een externe audit¹³³ door auditbureau Mazars uit te laten voeren. De externe auditoren kwamen tot dezelfde bevinding als de interne audit en stelden dat een volledig overzicht van doelen, processen en verantwoordelijken waarop het risicomanagement kan steunen ontbrak, dit gold ook voor een overzicht van de beheersingsmaatregelen. Daarbij waren de risicomanagementrapportages onvoldoende van kwaliteit, was er sprake van een cultuur van vrijblijvendheid met te weinig aandacht voor preventie en van onvoldoende opvolging en monitoring van gemaakte afspraken over risicomanagement.

In het Kadaster Jaarverslag 2023 meldt de RvT: *"De RvT heeft zorgen over het niveau van volwassenheid van het risicomanagement; die zorgen worden versterkt door het rapport van Mazars. De RvT ziet wel kleine stappen in de goede richting, maar zou daarin graag snellere voortgang zien."*

Geïnterviewden geven aan dat het 'three lines model' niet goed is geborgd na de kanteling van de organisatie in 2021. De uitwerking van het drie lijnen model is niet stevig geland in de relevante onderdelen van de organisatie. Er is een beeld dat Financiën en Control zorg draagt voor het risicomanagement en dat de directies/afdelingen zelf 'niets' hoeven te doen. Daarbij stellen enkele geïnterviewden weinig zicht te hebben op de concrete samenhang tussen risico's in de operatie en de algemenere risicorapportages. En, net als bij kwaliteitsmanagement en compliance, is ook bij risicomanagement opvolging en monitoring een aandachtspunt. Zo is het risicomanagement bij grote IT projecten volgens geïnterviewden bij de start wel op orde, maar verslapt dit tijdens het verloop van een traject.

Het Kadaster maakte voor 2023 gebruik van een softwarestelsel dat ondersteunde bij het registreren en monitoren van risico's en mitigerende maatregelen. In 2023 moest dit worden (her)aanbesteed en is een nieuwe tooling geselecteerd. Deze is in 2024 geïmplementeerd en werkte niet optimaal. Volgens geïnterviewden werkte de opvolging van risico's in het stelsel in het begin van de evaluatieperiode nog goed, maar is daar in 2023-2024 de klad in gekomen. Dit droeg bij aan het verlies van de ISO-certificering begin 2024. Er is inmiddels een aanbesteding gestart voor een nieuw risicomanagement en compliance hulpmiddel, maar deze is nog niet beschikbaar. Dit wordt nu tijdelijk opgelost met het huidige hulpmiddel 'Service Now' en handmatig in Microsoft Excel.

De RvT is tijdens de evaluatieperiode kritisch op de voortgang die het Kadaster maakt: *"De RvT heeft, net als in 2023, zowel in de auditcommissie als in de reguliere vergadering, de ontwikkeling bij het Kadaster op het gebied van risicomanagement en compliance met regelmaat aan de orde gesteld en besproken. De RvT heeft blijvende zorgen over het niveau van volwassenheid en het tempo waarin verbetering wordt aangebracht."*¹³⁴

¹³³ Kadaster duurzaam in control. Advies over verbetering van risicomanagement, Mazars, 22 maart 2023.

¹³⁴ Jaarverslag Kadaster 2024, pagina 53.

De audits uit 2023 en het verlies van de ISO certificeringen in 2024 (zie 7.3.1 en 7.4.1) zijn voor het Kadaster belangrijke waarschuwingen geweest om het risicomanagement en compliance te professionaliseren. Er is hard gewerkt om een aantal zaken op orde te brengen. Het Kadaster geeft aan dat er overzicht is van de risico's en beheersmaatregelen, helderheid in rollen en rolvastheid is aangescherpt en dat de opvolging van afspraken en maatregelen de aandacht heeft. Geïnterviewden geven tevens aan dat het risicomanagement nog wel aandacht behoeft; bij de verdere afhechting van de kanteling en het sturen op waardestromen, is het inregelen van kwaliteits- en risicomanagementprocessen noodzakelijk.

Geïnterviewden geven aan dat de belangrijkste uitdagingen voor het Kadaster op het gebied van risk en compliance nu nog zijn:

- Het goed laten werken van het 'three lines' model waarbij het management in de eerste lijn verantwoordelijkheid draagt voor risk en compliance, medewerkers en specialisten het lijnmanagement hierbij ondersteunen en de interne auditafdeling in de derde lijn toeziet op de werking van het geheel;
- Ondersteuning voor risico-frameworks, eigenaarschap en opvolging van acties door een goed functionerend geautomatiseerd hulpmiddel;
- Zorgdragen voor een cultuur waarin risicomanagement en compliance een normaal onderdeel is van het vak van alle Kadastermedewerkers, net zoals hygiëne dat in een ziekenhuis is;
- Verbeteren van het leiderschap op het gebied van risicomanagement en compliance op alle (bestuurs)lagen binnen het Kadaster (RvB, directie en alle lagen management en medewerkers in de organisatie) en buiten het Kadaster (opdrachtgevers, eigenaar, RvT);
- Bevorderen van specifieke kennis en sturing op het toepassen van nieuwe technologieën en innovatie zoals het toepassen van cloud (in relatie tot geopolitieke ontwikkelingen) en AI (ethische afwegingen, privacy) voor het maken van juiste risico-inschattingen.

7.4 Informatiebeveiliging en doorontwikkeling IT

Het Kadaster is door de jaren heen sterk gedigitaliseerd. Het is daarom essentieel dat de organisatie beschikt over een robuuste ICT-infrastructuur en een ICT-applicatielandschap dat altijd beschikbaar is voor afnemers en gebruikers. Dit vergt dat het Kadaster weerbaar is tegen (cyber-) ICT-risico's en bedrijfscontinuïteit zoveel mogelijk kan garanderen. Deze paragraaf belicht de informatiebeveiliging en de ICT-management-processen voor het doorontwikkelen van een sterk gedigitaliseerde overheidsuitvoerder als het Kadaster.

7.4.1 Informatiebeveiliging / Cybersecurity

In de afgelopen jaren is vanuit de RvT en de RvB van het Kadaster de aandacht voor informatiebeveiliging en 'cyber'¹³⁵ gegroeid. Er is onder andere een Chief Information Security Officer (CISO) aangesteld en er zijn technische investeringen gedaan op het gebied van security monitoring. Verdere professionalisering om het Kadaster te beschermen tegen interne en externe dreigingen op het gebied van informatiebeveiliging, wordt uitgevoerd aan de hand van een roadmap informatiebeveiliging. De begrippen 'cyber' en 'informatiebeveiliging' staan voor een breed scala aan onderwerpen, zoals fysieke toegangsbeveiliging, backup-voorzieningen, security monitoring, technische netwerkb beveiliging en awareness-trainingen. Informatiebeveiliging vraagt net als risicomanagement en compliance om een allesomvattende benadering; de ICT van het Kadaster is 'zo goed beveiligd als de zwakste schakel'.

Een datalek kan ontstaan door een niet goed geteste update van een Kadastersysteem en een ransomware aanval kan zomaar ontstaan als een medewerker een geïnfecteerd bestand van een externe email opent.

Tabel 15 - toont het aantal bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gemelde datalekken in de evaluatieperiode.

Datalekken in de periode 2020-2024					
	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal datalekken geconstateerd	47	39	44	27	49
Gemeld bij Autoriteit Persoonsgegevens¹³⁶	5	3	3	2	2

Tabel 15 - Aantal gemelde datalekken 2020-2024

Het aantal hack-pogingen en datalekken bij het Kadaster is zowel in aantal als in ernst relatief beperkt: "We hebben klopjes aan de deur". Er zijn twee datalekken die er in deze periode uitspringen. In 2022 zijn enkele weken geheime adressen zichtbaar geweest van 3700 mensen na een software-release van de systemen KOL (Kadaster-on-line) en KIK (Ketenintegratie Inschrijving Kadaster). En in 2023 heeft een journalist, via een zakelijk account met een KVK nummer van een bedrijf van derden zich oneigenlijk toegang verschaft tot de Kadaster systemen om daarmee op persoonsgegevens te zoeken. Het Kadaster heeft daarop, in overleg met het ministerie van BZK, maatregelen getroffen, waaronder de versnelde invoering van eHerkenning. Zowel het ministerie, de Gebruikersraad en de RvT zijn tevreden over de wijze waarop het Kadaster de datalekken heeft afgehandeld

¹³⁵ Cybersecurity is een deelaspect van informatiebeveiliging en vooral gericht op weerbaarheid tegen externe dreigingen zoals hacking.

¹³⁶ Een datalek moet volgens de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) gemeld worden bij de AP tenzij het niet waarschijnlijk is dat het datalek een risico oplevert voor 'de rechten en vrijheden van betrokkenen', zoals de bescherming van hun persoonsgegevens en persoonlijke levenssfeer.

en over de daarbij geboden transparantie, al waarschuwt de RvT voor ‘de optelsom aan incidenten’¹³⁷.

Informatiebeveiliging, inclusief het borgen van privacy, is onderdeel van de Riskkwartaalrapportages binnen het Kadaster: ‘De kans op ongewenste kennisname, ongeautoriseerde toegang of mutatie van onze data en informatie door onbevoegden’. In de tweede helft van 2020 en geheel 2021, werd de kans en de impact van dit risico geduid als ‘beperkt’ (geel). In de overige kwartaalrapportages werd het risico geduid als ‘hoog’ (rood) en aangemerkt als ‘topbedrijfsrisico’.

ISO 27001

Voorjaar 2024 verliest het Kadaster, naast de ISO 9001 certificering, ook de ISO 27001 certificering, de internationaal erkende norm op het gebied van informatiebeveiliging¹³⁸. Auditor EIK Certificering vindt dezelfde twee ‘major non-conformities’ voor de ISO 27001 als voor de 9001:

- *"Er wordt onvoldoende opvolging gegeven aan geconstateerde, gerapporteerde en gemelde bevindingen, en*
- *Er zijn geen interne audits uitgevoerd die toetsen of het managementsysteem voor kwaliteit en informatiebeveiliging en de implementatie ervan voldoet aan de eisen van zowel ISO 9001 als aan ISO 27001."*

Het Kadaster stelt dat de twee grotere datalekken en het verlies van de ISO-certificering ook het onderwerp informatiebeveiliging weer goed op de kaart hebben gezet. Een onderzoek van directie P&O leidde vervolgens tot het advies om de beschikbare capaciteit voor informatiebeveiliging uit te breiden, sturing op de ISO normen te centraliseren en de CISO onder de CIO te positioneren. De capaciteit voor informatiebeveiliging is uitgebreid, de sturing op ISO normen is (nog) niet gecentraliseerd en de CISO ressorteert onder de directeur Data Governance en Vernieuwing (die tevens de rol van CIO heeft).

Om de (ICT-) bedrijfscontinuïteit te borgen is in 2024 een nieuwe crisisorganisatie geïmplementeerd en ingericht met een drie-lagen-structuur. De kernbezetting is 24 uur per dag beschikbaar om handelend op te treden bij een crisis. Het is te verwachten dat cyberrisico's de komende jaren blijven toenemen. Omdat het Kadaster stevig is geautomatiseerd zal de ZBO zich continu moeten doorontwikkelen en dat vraagt naar verwachting stevige investeringen om alle externe ontwikkelingen en risico's blijvend het hoofd te kunnen bieden (zoals het binnenkort moeten voldoen aan de Cyberbeveiligingswet en NIS-II).

7.4.2 (Door)ontwikkeling IT

In de periode 2020-2024 heeft het Kadaster vijf grote IT-projecten aangemeld bij het Rijks ICT-dashboard: KITA (zie onderstaande alinea), het vervangen van het softwaresysteem ERP/CRM en de projecten KKN, Beter Kenbaar en Visie

¹³⁷ Verslag RvT 17 september 2024.

¹³⁸ Met een ISO 27001 certificering laat een organisatie zien dat het voldoet aan alle eisen rondom informatiebeveiliging, bijvoorbeeld ten behoeve van het beschermen van persoons- en/of bedrijfsgegevens, bescherming tegen hackers en inbraak.

Topografie plateau 3. Daarbij is het Kadaster medio 2023 gestart met een groot aanbestedingsproces ten behoeve van KITA om de IT-diensten van één IT-leverancier uit te breiden naar vijf IT-leveranciers. Dit vergroot de cyberweerbaarheid van het Kadaster en borgt de continuïteit van de dienstverlening.

Life Cycle Management (LCM)

Het KITA-project vernieuwt de technische infrastructuur van de ICT. In 2013 is het datacenter en de infrastructuur uitbesteed aan een externe leverancier (Capgemini). De heraanbesteding van dit contract lijkt relatief laat op gang te zijn gekomen en het KITA-project kent een aantal uitdagingen waardoor het een jaar uitloopt. Geïnterviewden geven aan dat als de nieuwe aanbestedingen minder gehaast waren gedaan, de uitloop van het KITA project – en daarmee de oplopende kosten – geringer zou zijn geweest.

Omdat het Kadaster intensief is geautomatiseerd, zal regulier life cycle management (LCM)¹³⁹ een vast onderdeel blijven van de investeringsbegrotingen. Dit vergt ook dat de doorontwikkeling van voorzieningen die budgetgefinancierd worden al in een vroeg stadium ingecalculeerd moet worden. Uit de interviews lijkt het dat er onvoldoende reserveringen worden opgebouwd in de begrotingen van budgetgefinancierde opdrachten voor latere vervangingsoperaties (bijvoorbeeld de LV-WOZ).

Systeemintegratie

Met de aanbestedingen in het KITA project was beoogd dat Kadaster ook het management van vier 'kavels' (netwerken, werkplekken, rekencentrum etc) zou laten uitvoeren door een externe partij¹⁴⁰. Dit lijkt volgens geïnterviewden maar ten dele gelukt waardoor het Kadaster deze rol nu samen met een externe partner 'hybride' uitvoert. Dit betekent dat het Kadaster deze rol nu zelf invult ondanks de daarvoor ingehuurd externe partij. Het belang van deze rol zal komende jaren toenemen omdat het aantal technologieën, het aantal contracten met ICT-leveranciers en het aantal interne en externe koppelingen eerder toe- dan afneemt.

7.5 Interne financiële huishouding

De financiële huishouding van het Kadaster is van origine georiënteerd geweest op de dienstverlening rond openbare registers en de BRK. Afstemming hierover vindt plaats met de Raad van Toezicht en de Gebruikersraad, de minister keurt uiteindelijk tarieven goed. Het uitgangspunt in de Kadasterwet is: "*Tarieven van het kadastraal recht worden tot geen hoger bedrag vastgesteld dan wordt vereist tot dekking van de ten laste van de Dienst komende kosten van het verrichten van de werkzaamheden*" (artikel 108, lid 2).

139 LCM gaat over het actueel houden van ICT-systemen maar ook over het periodiek moeten vervangen van verouderde ICT-infrastructuren en ICT-applicaties. Bijvoorbeeld als de software niet meer ondersteund wordt door de leverancier.

140 Hiervoor wordt bij het Kadaster de afkorting SIAM gebruikt wat staat voor: Service Integratie en Management van ICT.

Met de komst van budgetgefinancierde producten van het Kadaster zoals de uitvoering van de Omgevingswet (DSO-LV, TBO, OBO), de topografie voor Defensie en de WOZ voorziening voor de Waarderingskamer wordt een andere vorm van financiële afspraken en verantwoording gevraagd. In de afgelopen jaren zijn hier met opdrachtgevers stevige discussies over geweest. Het Kadaster heeft hierin stappen ondernomen, maar de discussies zijn nog niet allemaal beslecht.

De uitdagingen voor de interne financiële huishouding komen vooral voort uit de bevindingen in Hoofdstuk 5 (kostentransparantie, kostenbeïnvloedbaarheid, structurele financiering producten, vereffening tussen strategische producten, financiering van de NGII, bestemmingsreserves, conjuncturele reserve, overheadkosten, omgaan met marges).

7.6 Deelconclusies bedrijfsvoering

Is de bedrijfsvoering voldoende 'in control' ten aanzien van personeelsmanagement?

Het Kadaster weet de vaste vacatures goed in te vullen in de evaluatieperiode, maar het aantrekken van IT-capaciteit en tijdelijk personeel voor primaire processen en het klantcontactcenter kost grote moeite. Het Kadaster is in control ten aanzien van personeelsmanagement, maar behoud van kennis en voldoende kwalitatieve capaciteit is en blijft een grote uitdaging voor de komende jaren.

De personeelskosten per fte zijn door het aantal externen hoog. De kosten van externen zijn circa factor 1,5 hoger dan interne medewerkers. Omdat de flexibele schil van externen nauwelijks lijkt te werken als conjuncturele buffer zou het Kadaster door het hanteren van de Roemer-norm een aanzienlijke kostenbesparing kunnen realiseren.

Het Kadaster stuurt met behulp van een strategisch personeelsplan op kennis, ontwikkeling, retentie, veroudering en diversiteit van personeel. Het Kadaster heeft komende jaren een uitdaging om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Het te verwachten tekort (circa 300 in 2030), lijkt mede gezien de ambitie om de externe inhuur te reduceren, onvoldoende te worden opgevangen door de te verwachten instroom. Dit te verwachte tekort wordt door het Kadaster nog onvoldoende aangemerkt als risico.

Is de bedrijfsvoering voldoende 'in control' ten aanzien van organisatie-inrichting?

De kanteling van een product- en dienstgeoriënteerde organisatie naar een datagerichte organisatie, is in 2021 voor een groot deel goed verlopen. Alle medewerkers hebben een plek gekregen en de beoogde synergievoordelen zijn merkbaar, bijvoorbeeld in de samenhang tussen portfoliomanagement, procesarchitectuur en de sturing op investeringen.

De kanttekening hierbij is dat de reorganisatie na vier jaar nog niet volledig is geborgd. Dit heeft tijdens de evaluatieperiode eraan bijgedragen dat kwaliteits- en risicobeheersingsprocessen niet op orde waren. Het Kadaster heeft afgelopen jaar extra acties ingezet voor het tot in de haarvaten borgen van datagericht werken, kwaliteitsmanagement, risicomanagement en compliance en leiderschap. Dit borgingstraject is nog niet afgerond. Er is onvoldoende geëvalueerd of de kanteling geleid heeft tot het creëren van additionele maatschappelijke waarde.

Is de bedrijfsvoering voldoende 'in control' ten aanzien van kwaliteits- en risicomanagement?

In het voorjaar van 2024 voldeed het Kadaster niet aan de kwaliteitsnorm ISO 9001 (procesbeheersing). De belangrijkste onvolkomenheden gaan over het zorgen voor overzicht van audit bevindingen, maatregelen en verantwoordelijken, het geven van opvolging aan en monitoring van bevindingen en borging tot het operationele niveau van het 'three lines model'. De RvT verbreedt zijn zorg over kwaliteitsmanagement en risicobeheersing in zijn verslag over 2024 naar een onderliggend cultuurprobleem. Hoewel het Kadaster eind 2024 met veel bijsturing en inzet de ISO onvolkomenheden herstelt of verbetert en daarmee opnieuw de certificering verkrijgt, is het kwaliteits- en risicomanagement nog onvoldoende op orde. Het drie lijnen model is nog niet stevig geborgd in alle relevante onderdelen van het Kadaster, er is nog beperkt zicht op de samenhang tussen risico's in de operatie en algemenere riskrapportages en de opvolging en monitoring van bevindingen vergt aandacht.

Is de bedrijfsvoering voldoende 'in control' ten aanzien van informatiebeveiliging en doorontwikkeling IT?

In 2024 constateerde de externe auditor dat het Kadaster niet voldeed aan de internationaal erkende norm voor informatieveiligheid, de ISO 27001 en daarmee was de informatiebeveiliging in de evaluatieperiode niet op orde. Ook hier is een verbeteringstraject ingezet en is certificering hersteld. Gezien de toename van cyberdreiging en informatieveiligheidsrisico's blijft dit een aandachtspunt voor de komende jaren.

Hoewel het KITA project een jaar uitloopt lijkt de sturing op zowel dit traject als de andere IT-trajecten onder controle. Daarbij bereidt het Kadaster zich voor op eventuele huidige en toekomstige dreigingen door de IT-infrastructuur onder te brengen bij meerdere leveranciers. Aanvullend op informatiebeveiliging en cyber security is er de komende jaren extra aandacht nodig voor systeemintegratie en sourcing regie ('SIAM'), lifecyclemanagement (LCM) en de aansluiting bij nationale standaardisatie zoals de NDS¹⁴¹, de FDS¹⁴² en de GDI¹⁴³.

Is de bedrijfsvoering voldoende 'in control' ten aanzien van financieel management?

De financiële huishouding van het Kadaster is van oudsher vooral gericht geweest op de tarief gefinancierde rechtszekerheidsproducten. De komst en groei van budget gefinancierde producten stelt andere eisen ten aanzien van budgettering, verantwoording en het vastleggen van afspraken. Het Kadaster heeft hier de afgelopen vijf jaar vorderingen op gemaakt.

Nog niet alle opdrachtgevers zijn hierover tevreden waardoor er nog een vervolguitsdaging ligt voor het Kadaster in financiële verzakelijking (zie ook deelconclusies Hoofdstuk 5). Dit vergt gezamenlijke inspanning van het Kadaster

¹⁴¹ Nationale Digitaliseringsstrategie

¹⁴² Federaal Datastelsel

¹⁴³ Generieke Data Infrastructuur

en opdrachtgevers en de voortgang die daarbij gemaakt wordt is van alle betrokken partijen afhankelijk. Los van deze uitdaging is het Kadaster in control ten aanzien van financieel management.

8 Wendbaarheid

Een wendbare overheidsorganisatie is in staat om zich snel aan te passen aan veranderende omstandigheden of aan nieuwe vragen van opdrachtgevers. Het Kadaster heeft in de afgelopen vijf jaar laten zien dat het in staat is te blijven leveren in turbulente omstandigheden. De opkomst van COVID in 2020 en 2021 was niet te voorzien en de pieken en dalen in het aantal akten in 2021 en 2023 vroegen veel van het aanpassingsvermogen van het Kadaster. Naast de reguliere dienstverlening voor rechtszekerheid en geodesie, zijn in deze periode grote projecten uitgevoerd zoals de dienstverlening voor de BES, KKN, de implementatie landelijke voorziening van de Omgevingswet (DSO) en het vernieuwen van de IT-infrastructuur (KITA). Daarmee heeft het Kadaster laten zien dat het de afgelopen vijf jaar wendbaar was en goed wist in te spelen op bijzondere omstandigheden en veranderingen.

De centrale vraag in dit hoofdstuk is of het Kadaster de komende jaren ook voldoende wendbaar is om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de omgeving zoals conjunctuurschommelingen, krapte op de arbeidsmarkt, technologische ontwikkelingen, cyberbedreigingen en een toenemende vraag naar betrouwbare geodata. De onderzoeksvragen voor dit hoofdstuk zijn:

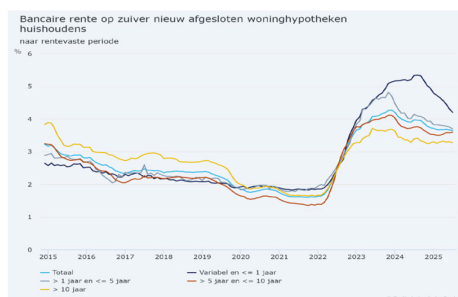
- Is het Kadaster in staat adequaat in te spelen op ontwikkelingen omgeving?
- Is de bedrijfsvoering ingericht op toekomstige ontwikkelingen?

Hierbij wordt gekeken of de benodigde randvoorwaarden voor wendbaarheid aanwezig zijn. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe randvoorwaarden. Een gezonde bedrijfsvoering is een interne randvoorwaarde voor wendbaarheid; adequate sturing, financiering en wettelijke kaders zijn externe randvoorwaarden voor wendbaarheid.

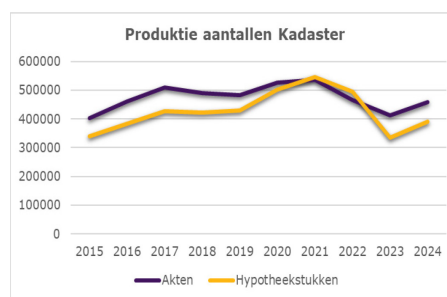
8.1 Ontwikkelingen in de omgeving

Marktontwikkelingen

Het Kadaster is gevoelig voor grote bewegingen op de vastgoedmarkt. In 2021 was de rente laag en was het aantal akten en hypotheekstukken onverwacht hoog. Nog geen twee jaar later staan de rentes aanzienlijk hoger, daalt het aantal transacties in de huizenmarkt en als gevolg daarvan de volumes bij het Kadaster. Figuur 7 en 8 tonen de ontwikkeling van de hypotheekrente bij banken en de productieaantallen van het Kadaster:

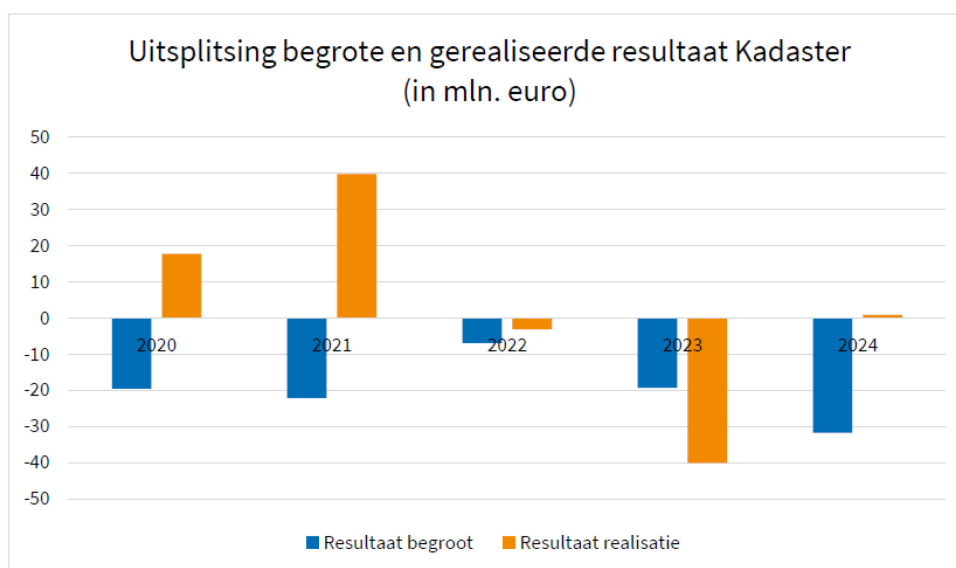


Figuur 7 - DNB dashboard hypotheekrentes banken



Figuur – 8 Samengesteld uit jaarverslagen Kadaster 2015 – 2024

Deze bewegingen leiden tot een positief resultaat van 39,8 miljoen in 2021 en tot een negatief resultaat van -40 miljoen in 2023. In beide jaren was dit een onverwacht resultaat voor het Kadaster dat aanzienlijk afwijkt van de prognoses in de jaarplannen. Onderstaand figuur uit het rapport van KWINK groep (Bijlage IV, paragraaf 3.1.4) toont een uitsplitsing van het begrote en gerealiseerde resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024.



Figuur 9 – Begroot en gerealiseerd resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024

Het beleid van de centrale banken is er op gericht de inflatie stabiel te houden door de beleidsrente te laten stijgen of dalen. Daarnaast er zijn vele andere macro-economische factoren die een rol spelen bij marktontwikkelingen zoals de productiviteitsgroei in Nederland, investeringen, vergrijzing, geopolitieke bewegingen, kabinetsplannen en onverwachte gebeurtenissen zoals COVID. De vraag is daarom of het Kadaster afgelopen vijf jaar betere voorspellingen had kunnen doen ten aanzien van macro-economische ontwikkelingen.

Figuur 9 laat zien dat het verschil tussen het begrote resultaat en het gerealiseerde resultaat echter aanzienlijk is. Het Kadaster geeft aan dat de begroting vooral gebaseerd is op de voorspellingen van het CPB¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Vanaf de tweede helft van de planperiode in 2026-2030 baseert het Kadaster de prognose niet meer (enkel) op een extrapolatie van het conjunctuurmodel, maar op een beweging naar het structureel gemiddelde werkaanbod.

Toenemende vraag naar het Kadaster

Het ministerie van VRO ontwikkelde in 2021 een beleidsvisie met vijf ontwikkelsporen voor het Kadaster: Rechtszekerheid, Geo-informatie-infrastructuur, Digitaal Stelsel Omgevingswet, Gegevensautoriteit en Strategisch partnerschap. De beleidsvisie geeft inhoudelijke richting en omschrijft mogelijkheden voor taakuitbreiding, maar bevat geen afwegingskader voor nieuwe opdrachten van het Kadaster: wat zou het Kadaster wel maar ook niet moeten doen? Het Kadaster zelf maakt in 2017¹⁴⁵ een afwegingskader waarin de ZBO voor iedere nieuwe opdracht een afweging maakt met negen vragen:

Afwegingskader Kadaster voor nieuwe opdrachten	
Willen	1. Maatschappelijke vraag/ meerwaarde: Biedt het initiatief maatschappelijke meerwaarde en/of meerwaarde voor klanten? 2. Passend bij het Kadaster: Past het initiatief bij de ambities, beleid en huidige werkzaamheden van het Kadaster? 3. Urgentie: Is er urgentie op dit initiatief en bij wie?
Mogen	4. Wettelijk kader: Past het initiatief binnen de wettelijke kaders van het Kadaster? 5. Omgevingsbeeld: Hoe staan stakeholders ten opzichte van dit initiatief en is er een heldere opdracht en opdrachtgever? 6. Overige compliance: Past het initiatief in beleid rond privacy, verstrekkingen en inkoop?
Kunnen	7. Financiële haalbaarheid: Is er financiering voor het initiatief? 8. Organisatorische haalbaarheid: Is het initiatief uitvoerbaar qua processen en personeel? 9. Technische haalbaarheid: Is het initiatief technisch haalbaar?

De afgelopen jaren heeft het Kadaster een aantal nieuwe diensten uitgevoerd, waaronder het overnemen van de Kadaster dienstverlening op de BES-eilanden, het overnemen van de verstrekking van WOZ-detailgegevens namens gemeenten in 2022 (voorheen belegd bij Dataland), 3D-basismodel, het afgeven van een verklaring van de Nederlandse nationaliteit van zeeschepen en de landelijke voorziening voor de Omgevingswet (DSO). Enkele van deze diensten zoals de BES genereren een zeer kleine omzet, maar vergen veel bestuurlijke en operationele aandacht.

Onbetwistbaar accurate geodata is essentieel op beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, woningmarkt, defensie, energietransitie, watermanagement, landbouw, natuur en milieu. De verwachting is dat het aantal vragen naar betrouwbare gegevens van het Kadaster toeneemt: “*Er is een enorme informatiehonger*”. Ook de komende jaren zal het Kadaster vanuit verschillende opdrachtgevers gevraagd worden om meer gegevens te leveren, informatie te verrijken en/of nieuwe diensten uit te voeren. Innovatie en nieuwe technologische mogelijkheden bieden daarbij nieuwe kansen, denk bijvoorbeeld aan het 3D doorontwikkeling voor de ondergrond (BRO-3D) en het beschikken over steeds betere satellietgegevens. Het Kadaster is voor veel potentiële opdrachtgevers een aantrekkelijke partner omdat het zelfstandig is (ZBO), betrouwbare gegevens heeft (en daarmee direct legitimiteit aan een dienst of product geeft) en de afgelopen jaren bewezen heeft complexe opdrachten uit te kunnen voeren.

¹⁴⁵ Het afwegingskader kreeg een update in 2024.

Arbeidsmarktontwikkelingen

De arbeidsmarkt in Nederland is momenteel goed, de arbeidsparticipatie relatief hoog en de werkloosheid laag. Meerdere studies laten zien dat de banengroei komende jaren gematigd is, maar dat er wel een grote vervangingsvraag is waardoor er veel vacatures blijven ontstaan¹⁴⁶. Werknemers hebben in deze markt een sterkere positie waardoor personeelskosten kunnen oplopen. Het Kadaster vist in dezelfde vijver als andere overheden, maar ook in die van dienstverlenende bedrijven, met name op het gebied van ICT en operationele processen.

Het lukt het Kadaster afgelopen jaren goed om de vacatures te vervullen, maar het Kadaster geeft ook aan in het interne HR beheersplan¹⁴⁷ en in de Stand van de uitvoering 2024 dat het moeilijk is om kwalitatief goed (tijdelijk) personeel te werven op het gebied van IT, specialistische functies en operationele processen. Ook de Strategische Personeelsplanning (SPP) voor de periode 2025-2029 laat een oplopend verwacht tekort zien aan capaciteit. Het niet (tijdig) beschikken over voldoende medewerkers met de juiste kennis en competenties, kan leiden tot discontinuïteit van dienstverlening. Om wendbaar in te kunnen blijven spelen op de arbeidsmarkt, blijft het inzetten van en sturen op een meerjarig SPP en het onderliggend instrumentarium van aanzienlijk belang.

Technologische ontwikkelingen

In de afgelopen decennia is informatie- en communicatie technologie (ICT) in hoog tempo ontwikkeld. Nieuwe technologieën zoals blockchain, Internet of Things (IoT), cloud, low-code talen, containerization, robotica en kunstmatige intelligentie (AI) komen in hoog tempo op de markt. Omdat het Kadaster sterk is gedigitaliseerd, zal 'life cycle management' (LCM) steeds belangrijker worden om het portfolio aan gebruikte technologieën actueel te houden. Dit geldt zowel voor de secundaire systemen (infrastructuur en bedrijfsvoering), maar ook voor de primaire systemen (en met name voor de basisregistraties en voorzieningen). Het Kadaster is hier zich van bewust en reserveert ontwikkelcapaciteit voor het up-to-date houden en vervangen van systemen en technologieën. Echter, het Kadaster reserveert geen structureel geld voor LCM.

Omdat het Kadaster technologieën en ICT-diensten van derde partijen afneemt, is het belang van goed aanbesteden, contractbeheer en systeemintegratie een steeds belangrijker vaardigheid geworden. Dit behelst ook het gebruik maken van de innovatiekracht van externe partners. De oorspronkelijke gedachte om systeemintegratie uit te besteden is deels gelukt en wordt nu hybride uitgevoerd met een leverancier onder aansturing van het Kadaster zelf.

Voor het Kadaster zijn op dit moment de twee belangrijkste technologieën om in te investeren cloud en AI. Conform het Rijkscloudbeleid zijn alle verwerkingen ten behoeve van de wettelijke taken voor de basisregistraties in een private cloud bij KPN ondergebracht. Een specifieke set van goedgekeurde diensten staat in de public cloud bij Microsoft Azure. Het Kadaster maakt gebruik van AI in diverse toepassingen, zoals het automatisch herkennen van gegevens in binnenkomende

¹⁴⁶ UWV arbeidsmarkt prognose 2025-2027, CBS dashboard arbeidsmarkt, DNB thema arbeidsmarkt.

¹⁴⁷ Beheersplan strategisch risico kwantiteit en kwaliteit personeel, 6 april 2023.

akten, het opnieuw opbouwen van de Kadastrale Kaart (KKN) en het herkennen van rechtsfeiten in KIK-akten.

Privacy, veiligheid en openheid van Kadastergegevens

Voor transacties in de vastgoedmarkt (zoals aankoop, verkoop, leningen en investeringen), is het cruciaal dat partijen weten dat zij met de juiste persoon of organisatie te maken hebben. Om rechtszekerheid in het vastgoedverkeer te waarborgen zijn de registers bij het Kadaster openbaar. De afgelopen jaren is de maatschappelijke aandacht voor de veiligheid van persoonsgegevens gegroeid door een toename van cybercriminaliteit. Doxing, het verzamelen of delen van persoonsgegevens teneinde iemand te intimideren komt bijvoorbeeld regelmatig voor¹⁴⁸. De spanning tussen het belang van openbaarheid van persoonsgegevens voor het borgen van rechtszekerheid versus het belang van veiligheid en privacy is daarmee onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat.

In 2023 kreeg een journalist via een KvK nummer van derden oneigenlijk toegang tot persoonsgegevens in de registers van het Kadaster (het genaamde 'RTL-incident', zie hoofdstuk 7.4). In samenspraak met het Kadaster kwam de minister van VRO tot het uitgangspunt dat openbaarheid van Kadasterregisters essentieel is voor de rechtszekerheid in Nederland, maar dat mitigerende maatregelen nodig waren om misbruik tegen te gaan¹⁴⁹. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is van mening dat met het ontwerpbesluit enkele schadelijke neveneffecten van de openbaarheid van het Kadaster worden gemitigeerd, maar dat het daarnaast wenselijk is om te komen tot een actuele visie op de openbaarheid van het Kadaster in algemene zin. De minister van VRO neemt dit advies mee bij de verdere beleidsvorming rondom het Kadaster.¹⁵⁰

De AP neemt tevens in toenemende mate stelling op het risico dat onbetrouwbare bedrijven toegang kunnen krijgen tot grote hoeveelheden persoonsgegevens bij het Kadaster met de schending van privacy als gevolg¹⁵¹. Ook geopolitieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld rond soevereiniteit) kunnen leiden tot een herbezinning over de toegankelijkheid van open geodata.

Bedreigingen en Cybersecurity

Nederland behoort tot de top vijf van meest gedigitaliseerde landen in Europa¹⁵². ICT speelt een cruciale rol in het primaire proces van (uitvoerings)organisaties als DUO, SVB, UWV, CJIB, Belastingdienst, RDW en het Kadaster. In de afgelopen jaren zijn grote incidenten voorgevallen met ICT-dienstverlening, zoals de uitval bij de TU Eindhoven (2025), het NAFIN-netwerk¹⁵³ (2024), CrowdStrike (2024), Citrix (2020) en, langer geleden, DigiNotar (2011). Cyberrisico's zijn afgelopen jaren in diverse rapporten benoemd^{154, 155, 156, 157}. De Raad van Toezicht heeft meerdere malen op het belang van cybersecurity en informatiebeveiliging gewezen.

¹⁴⁸ Doxing is sinds 1 januari 2024 strafbaar.

¹⁴⁹ Dit heeft onder andere geleid tot wijziging van het Kadasterbesluit (het beperken van het verkrijgen van informatie via de zoekang op naam tot professionele gebruikers en het verruimen van de groepen van personen die om afscherming van gegevens in de registers van het Kadaster kunnen verzoeken) en het verplicht stellen van eHerkenning. Zie hierover de Kamerbrieven van het ministerie van VRO over de afscherming van gegevens bij het Kadaster van 5 september 2023, 19 juni 2024 en 20 januari 2025.

¹⁵⁰ Tweede Kamer brief minister van VRO, vergaderjaar 2024–2025, 32 761, nr. 312.

¹⁵¹ www.autoriteitpersoonsgegevens.nl "Wijziging Kadasterwet voorkomt niet dat gegevens in verkeerde handen kunnen komen" 1 mei 2025.

¹⁵² Zie Rathenau Instituut. De digitale overheid in kaart?, de DESI index score (EC) en de EGDI score (VN).

¹⁵³ Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN), een glasvezelnetwerk van het ministerie van Defensie.

¹⁵⁴ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2024): Cybersecuritybeeld Nederland 2025.

¹⁵⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2019): Voorbereiden op digitale ontwrichting.

¹⁵⁶ Algemene Rekenkamer (2025): Het Rijk in de cloud. Donkere wolken pakken samen.

¹⁵⁷ ABDDTOPConsult (2025): Van Kwetsbaar naar Weerbaar, geleerde lessen uit dreigende acute en langdurige uitval van uitbesteede ICT-dienstverlening bij overheidsorganisaties.

Cyberdreigingen zullen de komende jaren naar verwachting in ernst en omvang toenemen. Niet alleen door eigen fouten of door aanvallen van criminelen, maar ook door aanvallen van statelijke actoren. Een Kadaster is voor het destabiliseren van een land en economie een aantrekkelijk doelwit. Informatiebeveiliging wordt daardoor ook door overheden in toenemende mate afgedwongen, denk aan de eis om te voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO, gebaseerd op ISO 27001) en de Cyberbeveiligingswet (NIS-2) die binnenkort ingevoerd wordt. De financiële sector loopt hierin voorop met de DORA-wetgeving¹⁵⁸. Begin 2024 verloor het Kadaster het ISO certificaat 27001. Dat is in 2024 weer hersteld, maar het laat zien dat met informatiebeveiliging en compliancy geen moment verslapping van aandacht mag plaatsvinden. Informatiebeveiliging is geen 'single fix', maar vergt een allesomvattende aanpak om organisatorisch en technisch zodanig goed georganiseerd te zijn dat risico's in het vizier zijn, adequate mitigerende maatregelen worden genomen en regelmatig getest. Omdat technologie, applicaties maar ook externe aanvalsmethoden voortdurend wijzigen vraagt informatiebeveiliging een constant hoog niveau van bewustzijn, alertheid, monitoring en investeringen op alle bestuurslagen.

Vooralsnog is het dreigingsbeeld bij het Kadaster nog relatief rustig, specialisten spreken over '*We hebben klopjes aan de deur*' van hackers en een beperkt volume DDOS aanvallen. Het Kadaster werkt aan het verder op orde brengen van informatiebeveiliging met de 'roadmap Informatiebeveiliging'. Een breed gedeeld beeld in het bedrijfsleven en de overheid is dat cybersecurity een soort wapenwedloop is die waarschijnlijk niet als individuele organisatie is vol te houden. Er zal dus steeds meer investeringen en samenwerking binnen en buiten de overheid nodig zijn om cyberdreigingen het hoofd te kunnen blijven bieden.

NDS / GDI / Europa

De basisregistraties van het Kadaster en de NGII zijn een bouwsteen in het bredere digitale fundament van de 'Generieke Digitale Infrastructuur' (GDI)¹⁵⁹. De GDI past binnen de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)¹⁶⁰. De NDS en de GDI geven richting aan het standaardiseren van gegevensuitwisselingen en het ontwikkelen van generieke faciliteiten, zoals toegang met eHerkenning voor bedrijven. Het zal een balans blijven tussen wat generiek voor de hele Nederlandse overheid is en wat geo-domein-specifiek moet blijven. Dit geldt ook voor andere sectoren zoals de gezondheidszorg, onderwijs en justitie.

Dezelfde behoefte aan de nationale harmonisatie van 'GDI domeinen' zoals toegang, interactie, gegevensuitwisseling en infrastructuur bestaan ook op Europees en internationaal niveau. Dit geldt ook op domeinspecifieke gebieden, waaronder geodata. Het is te verwachten dat harmonisaties en verplichtingen om te voldoen aan standaarden en te werken met generieke voorzieningen de komende jaren zowel vanuit Nederland, Europa en Internationaal zullen toenemen.

¹⁵⁸ Zie de DNB publicaties hierover, bijvoorbeeld DORA | De Nederlandsche Bank.

¹⁵⁹ Zie www.digitaleoverheid.nl/mido/generieke-digitale-infrastructuur-gdi.

¹⁶⁰ Zie www.digitaleoverheid.nl/nederlandse-digitaliseringsstrategie.

8.2 Randvoorwaarden voor wendbaarheid

De mate waarin het Kadaster in staat zal zijn om wendbaar in te spelen op de hiervoor beschreven ontwikkelingen, hangt af van de vraag of aan daarvoor benodigde randvoorwaarden is voldaan. Een gezonde bedrijfsvoering is een interne randvoorwaarde voor wendbaarheid; adequate sturing, financiering en wettelijke kaders zijn externe randvoorwaarden voor wendbaarheid.

In hoofdstuk 5 zijn de randvoorwaarden financiering en de juridische borging behandeld, in hoofdstuk 6 de governance en in hoofdstuk 7 de bedrijfsvoering. Op basis van de bevindingen in deze hoofdstukken, belicht deze paragraaf de randvoorwaarden voor wendbaarheid die extra aandacht behoeven.

Voor de toekomstige wendbaarheid van het Kadaster, zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

Interne en externe randvoorwaarden voor wendbaarheid	
Interne randvoorwaarde voor wendbaarheid	Het op orde brengen van de basisbedrijfsvoering voor verdere doorontwikkeling. Dat geldt met name voor: • het borgen van de organisatiekanteling uit 2021; • strategische personeelsplanning voor de lange termijn; • de interne financiële huishouding en verantwoording ten aanzien van budgetgefinancierde activiteiten; • Kwaliteitsmanagement, risicomanagement- en compliance, en • ICT-management en informatiebeveiliging / cybersecurity.
Externe randvoorwaarden voor wendbaarheid	Het op orde brengen van: • de professionalisering van de bestuurlijke driehoek; • benodigde wetgeving en juridisch borging; • het consequent toepassen van het beleidskompas en uitvoeringstoetsen bij nieuwe vragen; • het borgen van structurele financiering en het inregelen van het gecoördineerd opdrachtgeverschap.

Tabel 16 - Interne en externe randvoorwaarden voor wendbaarheid

Als deze interne en externe randvoorwaarden niet op orde komen, zullen zij steeds grotere obstakels vormen voor de doorontwikkeling van het Kadaster.

Interne randvoorwaarden voor wendbaarheid

Om de Kadasterorganisatie wendbaarder en weerbaarder te maken voor de in paragraaf 8.1 geschetste ontwikkelingen moeten de volgende processen in de bedrijfsvoering verstevigd worden:

- De organisatiekanteling moet afgerond en geborgd zijn, nu is nog nazorg nodig op het gebied van leiderschapsontwikkeling, de verankering van waardestromen en bijbehorende processen op de werkvloer en het vaststellen van heldere verantwoordelijkheden op alle niveaus;
- Een gedegen strategisch meerjarig personeelsplan is de basis voor de wijze waarop het Kadaster omgaat met vergrijzing van personeel en een complexe arbeidsmarkt. Het is noodzakelijk dat er voldoende acties

genomen worden op verwachte tekorten in 2029¹⁶¹ en de huidige problematiek om voldoende (tijdelijk) IT en operationeel personeel te verwerven;

- De financiële verantwoording moet robuust zijn voor zowel tariefgefinancierde als budgetgefinancierde diensten. Daar waar nu jaarlijks marges op strategische diensten in het resultaat en overheadkosten vermengen, moet een solide systematiek voor verrekening en verantwoording worden doorontwikkeld. Dit vergt (overkoepelende) afspraken met opdrachtgevers;
- Risk- en compliance moet integraal verankerd zijn in alle bedrijfsprocessen en managementlagen van het Kadaster. Waar het nu nog moeite kost om gestructureerd bevindingen op te volgen, moet risk en compliance procesvolwassen functioneren en onderdeel zijn van het primaire proces en de verantwoordelijkheden van medewerkers en management;
- Dat geldt ook voor alle ICT-managementprocessen die essentieel zijn voor een hoog-gedigitaliseerd bedrijf als het Kadaster. In dit evaluatie-onderzoek springen er uit: ICT life cycle management (LCM), systeem integratie van meerdere ICT-partners (SIAM), informatiebeveiliging en privacy (IB&P, inclusief 'cyber') en anticipatie op digitaliseringsregie uit Nederland en Europa/Internationaal.

Externe randvoorwaarden voor wendbaarheid

Het Kadaster kan de interne randvoorwaarden zelf realiseren en moet daar ook zelf op sturen. Er zijn echter ook externe randvoorwaarden waarbij het Kadaster hulp nodig heeft om toekomstvast en wendbaar te kunnen blijven:

- De externe sturing van het Kadaster vereenvoudigen en professionaliseren. Dit betreft meerdere invalshoeken:
 - Professionalisering van de reguliere bestuurlijke driehoek inclusief KPI-indicatoren voor prestaties, financiën, doelmatigheid, rechtmatigheid, organisatie, informatiebeleid, verantwoording en werkgeverschap¹⁶²;
 - Helder onderscheid tussen formele verhoudingen in de bestuurlijke driehoek en aanpalende governancestructuren (zoals het GI-beraad en de DSO-governance);
 - Coördinatie van verschillende opdrachtgevers zodat die in één hand vertegenwoordigd kunnen zijn in de reguliere bestuurlijke driehoek (binnen VRO, interdepartementaal en interbestuurlijk).
- Het op orde krijgen van de juridische borging van alle huidige diensten die het Kadaster levert is een minimum vereiste. Dit kan in het huidige wettelijk kader of door meer fundamentele herziening van de Kadasterwet en aanverwante wetten;
- Bij het verkennen en ontwikkelen van nieuwe diensten (of informatieleveringen) moet bij aanvang de structurele financiering en juridische borging geregeld zijn. Reguliere overheidsinstrumenten hiervoor zijn onder andere het Beleidskompas en de uitvoeringstoets.

¹⁶¹ Uit het Strategisch PersoneelsPlan (SPP) Kadaster 2024-2029 dd 20 januari 2025.

¹⁶² Zie "Verbeter de werking!", rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDOPConsult, Juli 2017.

8.3 Deelconclusies wendbaarheid

Is het Kadaster in staat adequaat in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving?

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode bewezen goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de omgeving. Tussen 2020 en 2024 waren er grote fluctuaties in de productie en vroeg de omgeving om uitvoering van grote projecten (BES, DSO).

Is de bedrijfsvoering ingericht op toekomstige ontwikkelingen?

Ondanks dat het Kadaster veel aan kan, knelt het in toenemende mate op de interne en externe randvoorwaarden voor wendbaarheid, met name ten aanzien van kwaliteits- en risicomanagement- en compliance, juridische borging en structurele financiering. Het lijkt daarom niet verstandig om op korte termijn grote nieuwe opdrachten aan te pakken (zoals in de evaluatieperiode de BES en DSO) voordat de randvoorwaarden voor wendbaarheid op orde zijn. Het zorgdragen voor de juiste randvoorwaarden vergt inspanning van de gehele driehoek:

- Het Kadaster voor het aanbrengen van verbeteringen in de eigen bedrijfsvoering (borgen organisatiekanteling 2021, lange termijn strategische personeelsplanning, inregelen van LCM financiering voor IT processen, risk en compliance en de transparante verantwoording naar opdrachtgevers);
- De opdrachtgever voor het vastleggen van afspraken over financiering en verantwoording, het op orde brengen van de juridische borging en structurele financiering, het (laten) toepassen van het Beleidskompas en uitvoeringstoetsen;
- De eigenaar voor het professionaliseren en verzakelijken van de bestuurlijke driehoek, het toezien op de totstandkoming van het gecoördineerd opdrachtgeverschap en toezien op de invulling van de interne en externe randvoorwaarden.

Observatie portfolio en wendbaarheid

Er is een groeiende behoefte aan betrouwbare geodata voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimte, wonen, water, energie, defensie en natuur. Het Kadaster is de afgelopen vijf jaar veel gevraagd om op dat gebied gegevens te leveren en diensten en producten te realiseren. De verwachting is dat dit zich doorzet in de komende jaren.

De solide basis van het Kadaster is en blijft rechtszekerheid en het beheer van geo-registraties met hoge kwaliteitsstandaarden. Afgelopen jaren zijn enkele nieuwe diensten bij het Kadaster terecht gekomen die het portfolio van het Kadaster verbreden zoals het supportteam Kadaster voor het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), het tactisch beheer voor de omgevingswet (TBO), adviesdiensten / publicaties en informatieverstrekking die ook door de markt of een andere publieke organisatie gedaan zou kunnen worden.

De vraag is of de optelsom van al deze activiteiten past binnen een toekomstgericht strategisch portfolio van het Kadaster. De beleidsvisie Kadaster uit 2021 (deels uitgewerkt in de Beleidsvisie Datafundament en de visie op de Waardeketen) moet nog worden geactualiseerd ten aanzien van rechtszekerheid maar biedt dan een basis voor een brede reflectie op het portfolio van het Kadaster.

9 Conclusies en aanbevelingen

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode 2020-2024 goed gepresteerd. De zakelijke en particuliere afnemers zijn tevreden en de kwaliteit van de basisregistraties is goed. De afgelopen vijf jaar waren turbulent voor het Kadaster. Grote fluctuaties in de productievolumes hadden invloed op financiële resultaten, tarieven, kosten, reserves en productiviteit. Covid en een reorganisatie vergden extra zorg en aandacht voor de medewerkers en continuïteit van processen. Te midden van dit alles heeft het Kadaster grote complexe projecten weten te realiseren, zoals de BES dienstverlening, het realiseren van de DSO-LV, verbetering van de kwaliteit kadastrale kaart (KKN) en vernieuwing van de eigen infrastructuur (KITA).

Desondanks komen uit deze evaluatie over 2020-2024 een aantal bevindingen die aandacht vragen. Bedoeld als 'groot onderhoud' om het Kadaster ook komende jaren goed te kunnen laten functioneren en wendbaar te houden voor toekomstige ontwikkelingen. De meeste van deze punten zijn belemmerend voor de doorontwikkeling van het Kadaster. Een aantal van deze bevindingen zijn ook al gedaan in de wettelijke evaluatie 2020 over de periode 2015-2019. Het is daarom nodig om deze punten nu versneld weg te werken.

In dit hoofdstuk recapituleren wij de deelbevindingen van dit rapport, evalueren we de aanbevelingen van de wettelijke evaluatie 2020, reflecteren we op een aantal overall conclusies en sluiten we af met de aanbevelingen van deze wettelijke evaluatie 2025.

De onderzoeksvragen voor dit hoofdstuk zijn:

- Welke conclusies kunnen uit de beantwoording van de onderzoeksvragen worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen op grond hiervan worden gedaan voor de verdere ontwikkeling van het Kadaster?
- In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd?

9.1 Conclusies deelbevindingen

Conclusies doeltreffendheid (H3)

De doeltreffendheid van het Kadaster is goed en consistent over de vijf jaar van de evaluatieperiode. Zowel particuliere als zakelijke gebruikers waarderen de kwaliteit van de producten en diensten van het Kadaster op het terrein van rechtszekerheid als ruim voldoende tot goed. Het Kadaster haalt goede scores ten aanzien van normen uit het eigen Kwaliteitshandvest. In de evaluatieperiode worden naast de reguliere dienstverlening grote projecten gerealiseerd en wordt maatschappelijke waarde gecreëerd door verdergaande digitalisering. Aandachtspunt is de opvolging van klachten en van bevindingen uit externe en interne kwaliteitsaudits.

Conclusies doelmatigheid (H4)

Het Kadaster gaat doelmatig met zijn middelen om en laat over de evaluatieperiode een lichte productiviteitsstijging zien (+2%). Door kostensturing zijn de reële kosten van het Kadaster in vijf jaar gedaald (-7%). De grootste kostenpost is personeel (circa 74%).

De kosten voor externe inhuur vormen een substantieel deel van de totale personeelslasten (23%). Het percentage inhuur is hoger dan de Roemer-norm van 10% voor de Rijksoverheid en het gemiddelde van de Manifestgroep. Inhuur wordt met name ingezet voor specifieke kennis (ICT) en fungeert niet zozeer als flexibel personeelsinstrument om in te spelen op de conjunctuur. Het hoge percentage inhuur leidt tot hoge kosten: externen zijn een factor 1,5 duurder dan intern personeel. Als de Roemer-norm aangehouden zou worden daalt het aantal externen ('vervasten'), houdt het Kadaster meer kennis binnen en worden de personeelslasten verlaagd met circa negen miljoen euro.

Op basis van de wisselende productievolumes en de daaraan gerelateerde bedrijfsresultaten zijn de tarieven in 2022 verlaagd (-5%), per 2024 verhoogd (+13,2%) en over de hele evaluatieperiode minder hard gestegen dan de inflatie. Over de evaluatieperiode lukt het Kadaster het om de reële kosten licht te verlagen (-7%). Binnen de totale kosten van het Kadaster valt op dat de ICT-kosten als gevolg van groot onderhoud aan ICT-systemen en verdergaande digitalisering in vijf jaar flink zijn gestegen (+39,5%).

Conclusies financiering en bekostiging (H5)

De financiële modellen voor tarieffinanciering en budgetfinanciering zijn in de evaluatieperiode niet gewijzigd. Het aandeel budgetgefinancierde activiteiten groeit van 16,8% naar 23,7% (eind 2024). De verantwoording over budgetgefinancierde dienstverlening sluit ondanks verbeteringen door het Kadaster nog onvoldoende aan bij de behoeften van een aantal opdrachtgevers aan meer kostentransparantie en inzicht in mogelijkheden voor de beïnvloeding van kosten. Het duale model (tarieven én budgetfinanciering) is complex en het budgetgefinancierde deel vraagt relatief veel bestuurlijke aandacht.

In de evaluatieperiode worden drie bewegingen zichtbaar in de geldstromen tussen de strategische eenheden:

1. Jaarlijkse vereffening van marges (waaronder 1 miljoen verlies over vijf jaar op nevenactiviteiten en 0,8 miljoen winst op de TBO);
2. Vorming van bestemmingsreserves voor projecten (in totaal 47,3 miljoen waarvan 41 miljoen aan projecten voor tariefgefinancierde eenheden en 6,3 miljoen voor het KITA-project wat ten gunste komt aan alle strategische eenheden);
3. Financiering van de NGII door het Kadaster (in totaal 40,5 miljoen).

Deze drie bewegingen zijn verschillende vormen van kruissubsidiëring tussen de strategische eenheden.

In totaal is in de evaluatieperiode een substantieel bedrag (88,8 miljoen) gefinancierd uit de tariefgefinancierde eenheden 'inwinning en registratie' en 'informatieverstrekking en advies' voor de financiering van de NGII,

financiering/uitloop van grote projecten en tekorten op nevenactiviteiten¹⁶³. Over deze geldstromen lijkt onvoldoende transparantie gegeven te zijn en is de vraag of bij de besluitvorming alle partijen voldoende betrokken zijn en de alternatieven voldoende scherp zijn afgewogen.

Na het substantiële verlies in 2023 daalde de conjuncturele reserve in één jaar van het plafond 79,5 naar 48,6 miljoen en bleek deze onvoldoende voor het meerjarig kunnen opvangen van grotere negatieve resultaten. Het plafond van de conjuncturele reserve is daarom terecht verhoogd van 79,5 naar 143 miljoen. Echter, eind 2024 was de omvang van de conjuncturele reserve verder gedaald tot 42,2 miljoen en daarmee nog onvoldoende om meerjarige grotere verliezen op te vangen.

Het gebrek aan structurele financiering van een aantal Kadasterdiensten was al geconstateerd in de wettelijke evaluatie 2020 en is de afgelopen vijf jaar een pijnpunt gebleven. De noodzaak wordt benoemd in vele formele briefwisselingen tussen Kadaster en ministerie, maar er is onvoldoende opvolging aan gegeven.

Conclusies juridische borging (H5)

Tijdens de evaluatieperiode is slechts zeer beperkt voortgang gemaakt op de juridische borging van Kadasterdiensten. De consequentie is dat het Kadaster een aantal diensten uitvoert waarbij de juridische borging niet op orde is. Dit punt was ook al geconstateerd in de wettelijke evaluatie Kadaster 2020. De herziening van de Kadasterwet loopt al sinds 2009 en er is nog geen plan van aanpak. Het Kadaster is voor juridische borging afhankelijk van het ministerie, maar het risico ligt bij de ZBO. In de bestuurlijke driehoek is hier onvoldoende op geëscaleerd en gestuurd.

Conclusies governance en sturing (H6)

Inherent aan het feit dat het geodomein meerdere stelsels omvat (DSO, NGII, GDI, bestuurlijke driehoek), blijft de externe governance van het Kadaster complex. Daarbij vraagt het budgetgefinancierde deel in de evaluatieperiode relatief veel bestuurlijke aandacht.

De werking van de reguliere bestuurlijke driehoek is in de evaluatieperiode onvoldoende en de basisfuncties zijn inadequaat ingericht (beleidskompas/uitvoeringstoetsen, uitblijven structurele financiering, uitblijven juridische borging, geen KPI's, beperkte informatiepositie eigenaar/opdrachtgevers en geen risicoprofiel voor toezicht). Er vindt door het ontbreken van gecoördineerd opdrachtgeverschap geen prioritering van opdrachten plaats waardoor de prioritering bij het Kadaster zelf ligt. Hierdoor hebben zowel eigenaar als opdrachtgevers onvoldoende zicht op de totale belasting van het Kadaster.

De coördinatie van het opdrachtgeverschap is in de periode 2020-2024 ondanks de aanbeveling uit de wettelijke evaluatie 2020 niet gerealiseerd (departementaal, interdepartementaal, interbestuurlijk).

De 'checks en balances' van het Kadaster functioneren goed (RvT, GR, OR, accountant), zij het dat de GR een beperkt inzicht lijkt te hebben in de financiële

163 Over de evaluatieperiode van vijf jaar 47,3 miljoen voor bestemmingsreserves projecten, 40,5 miljoen voor de NGII en 1 miljoen voor een tekort op de nevenactiviteiten.

bewegingen en afspraken van het Kadaster en daarmee in beperkte mate financiële tegenspraak biedt. Het ministerie is niet vertegenwoordigd in de GR, dit zou wel moeten volgens de Organisatiewet Kadaster.

Met de kanteling naar een datagerichte organisatie is het Kadaster gericht op het creëren van maatschappelijke waarde door data. Het daadwerkelijk effect van de kanteling op de door het Kadaster gecreëerde waarde, is in deze evaluatie niet vast te stellen.

Conclusies bedrijfsvoering (H7)

De bedrijfsvoering van het Kadaster is in de evaluatieperiode in control voor financiën, HR en de organisatiestructuur. Het tot in de haartanden afmaken en laten werken van de datagerichte organisatie (kanteling 2021) heeft nog aandacht (leiderschap, eigenaarschap, risicomanagement). Tevens vergt het verbeteren van de verantwoording over gemaakte kosten per budgetgefinancierde dienst aandacht. Dit geldt ook voor het opstellen van meerjarige rapportages om positieve en negatieve marges op de strategische eenheden te kunnen monitoren.

In de evaluatieperiode waren het risicomanagement, kwaliteitsmanagement en informatiebeveiliging niet op orde. Dit heeft geleid tot het verlies van de ISO certificeringen 9001 en 27001 in 2024. Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode op deze punten actie ondernomen en de certificering is weer toegekend. Echter, dit blijft voor de komende periode een belangrijk aandachtspunt.

Conclusies wendbaarheid (H8)

Het Kadaster heeft in de evaluatieperiode bewezen goed om te kunnen gaan met stevige productiefleuctuaties en de uitvoering van grote projecten (BES, DSO, KKN, KITA). Afgelopen decennium is het Kadaster gevraagd veel extra taken op te pakken. Daaronder vallen ook activiteiten, zoals de TBO, die wat verder van de kerntaken van het Kadaster afliggen. Deze activiteiten hebben relatief veel energie gevraagd, ook omdat de randvoorwaarden hiervoor onvoldoende op orde waren.

De externe en interne randvoorwaarden voor doorontwikkeling van het Kadaster vormen een steeds grotere belemmering voor het kunnen uitvoeren van nieuwe opdrachten. Externe randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld zijn met name structurele financiering, juridische borging, het professionaliseren van de bestuurlijke driehoek, het gecoördineerd opdrachtgeverschap en strategische portfoliosturing. De belangrijkste interne randvoorwaarde voor doorontwikkeling van het Kadaster is het op orde brengen van het risicomanagement, kwaliteitsmanagement en de informatiebeveiliging.

Conclusies toekomst (H8)

Er zijn in Nederland veel grote maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening en de leefomgeving die om de betrouwbare geodata en de uitvoeringskracht vragen die het Kadaster kan leveren. Het Kadaster is betrouwbaar in zijn levering, maar ook enigszins intern gericht. Daarbij heeft het Kadaster een wat rommelig gegroeid portfolio. Dit vraagt om actualisering van de beleidsvisie uit 2021 (uitgaande van de visie 'Zicht op Nederland') en zou moeten leiden tot een strategisch kompas voor de doorontwikkeling van de rol en het portfolio aan taken en activiteiten van het Kadaster in de komende jaren.

9.2 Stand van zaken aanbevelingen 2020

In de Wettelijke evaluatie Kadaster 2020 zijn zeven aanbevelingen gedaan (WE20). Het Kadaster en het ministerie hebben opvolging gegeven aan deze aanbevelingen en deze besproken in de bestuurlijke driehoek, directeurenoverleggen, Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht.

Er was met name aandacht voor de maatregelen in 2020-2022, in 2023 en 2024 is de stand van zaken op een aantal punten nog aangevuld. Een enkel punt is opgelost (aanbeveling 2 met betrekking tot de rapportage productiviteit over langere periode), maar alle andere punten zijn - in meer of mindere mate - nog onderhanden en niet afgerond. Daardoor is de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen uit 2020 onvoldoende.

Aanbeveling 1 WE20: Verbeter de verantwoording over en de transparantie van de financiële gegevens en breng het budgetgefinancierde deel op hetzelfde niveau van transparantie en kwaliteit als het tariefgefinancierde deel. Voor de invulling hiervan zijn een aantal suggesties gedaan.

Het Kadaster rapporteert deze aanbeveling als afgehandeld. Echter, de discussies over hoogte, transparantie en beïnvloedbaarheid van kosten zijn bij een aantal belangrijke opdrachtgevers niet weg en het ongenoegen daarover is bij deze opdrachtgevers toegenomen (VRO, SBO, FIN/WOZ). Door het Kadaster en opdrachtgevers wordt een verschillende invulling gegeven aan het begrip 'transparantie' en afspraken ontbreken.

Aanbeveling 2 WE20: Strek de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit, zodat de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen en een decompositie van de productiviteitsgroei naar de verschillende onderliggende factoren kan worden gemaakt.

Deze aanbeveling is afgehandeld, maar het Kadaster geeft zelf aan dat het een 'punt van permanente aandacht' blijft. Het Kadaster rapporteert ieder jaar in zijn jaarverslag een productiviteitsoverzicht over de afgelopen vijf jaar. Dit is in lijn met de IPSE-productiviteitsberekening bij de wettelijke evaluatie 2020 en in lijn met de KWINK productiviteitsberekening bij deze wettelijke evaluatie 2025.

Aanbevelingen 3 WE20: Vanuit de rol van de eigenaar is het wenselijk dat het ministerie ook een afwegingskader voor nieuwe taken voor het Kadaster formuleert.

Deze aanbeveling is nog onderhanden. De beleidsregels BZK/VRO en het afwegingskader Kadaster (zie hoofdstuk 8.1) moeten nog worden samengebracht in de te actualiseren 'Beleidsregels Kadaster'.

Aanbeveling 4 WE20: Reduceer de complexiteit van de governance: 1. organiseer de vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders binnen de NGII-governance op organisatieniveau in plaats van rolniveau. 2. richt voor de Omgevingswet conform deze lijn en in analogie van de Gebruikersraad een eigen Gebruikersraad voor de beheerfase in. 3. Voor alle drie de governancestructuren geldt dat een evenwichtige vertegenwoordiging van groot- en kleingebruikers evenals privaat en publiek noodzakelijk is.

Deze aanbeveling is nog onderhanden. Hoewel er enkele verbeteringen zijn doorgevoerd, blijft de totale governance complex, dit is inherent aan alle betrokken stelsels (driehoek, NGII, DSO, GDI/FDS, NDS). In 2022-2023 is de governance van de NGII verbeterd en vastgesteld, de relaties met de interbestuurlijke datastrategie (IBDS/FDS) zijn onderkend en worden nog nader ingevuld. Een complexe governance vereist een goed functionerende bestuurlijke driehoek.

Aanbeveling 5 WE20: Benut meer de meerwaarde van de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor alle basisregistraties binnen één departement. Gebruik vanuit het opdrachtgeversperspectief de synergie tussen opdrachten en stimuleer/bewaak het efficiënter gebruik van beschikbare data en kennis over de grenzen van de afzonderlijke opdrachtgevers heen. Een actiever coördinerend opdrachtgeverschap zou hier een rol moeten spelen.

In de evaluatieperiode is hier weinig voortgang op geboekt. In 2023 is besloten het gecoördineerd opdrachtgeverschap te gaan vormgeven, beginnend met opdrachten vanuit BZK/V&B en BZK/RO (nu VRO), daarna interdepartementaal en interbestuurlijk. In het voorjaar van 2024 is hiervoor een traject gestart dat nog niet afgerond is.

Aanbeveling 6 WE20: Stuur op een gemeenschappelijke agenda.

Met de beleidsvisie "Zicht op Nederland" (ZoN) is een belangrijke basis gelegd voor de doorontwikkeling van geo-informatie in Nederland, maar deze moet op tactisch en operationeel niveau nog verder worden uitgewerkt. De beleidsvisie Kadaster van VRO uit 2021 is deels uitgewerkt (Beleidsvisie Datafundament en de visie op de Waardeketen) en moet nog verder worden geactualiseerd op het gebied van rechtszekerheid. Vanaf 2023 wordt er met tussenpozen gewerkt met een gemeenschappelijke agenda voor de driehoeksoverleggen.

Aanbeveling 7 WE20: Geef prioriteit aan snellere en slimme juridische borging van nieuwe activiteiten van het Kadaster enerzijds en groot onderhoud aan de kadasterwet anderzijds.

Behalve een kleine reparatiewet en de wettelijke verankering van PDOK die gepland is voor eind 2026, is er weinig voortgang op de juridische borging van nieuwe (en oude) activiteiten geboekt. Voor de meer dan tien jaar geleden gestarte herziening van de Kadasterwet is nog geen gedeeld plan.

9.3 Reflectie

Het Kadaster levert goede kwaliteit en creëert maatschappelijke waarde voor tevreden gebruikers en heeft laten zien dat het realisatiekracht heeft in het geodomein. Over de evaluatieperiode zijn de reële kosten met 7% gedaald, is de productiviteit met 2% licht gestegen en zijn de tarieven niet harder gegroeid dan de inflatie.

Als samenvattend naar de voortgang van de aanbevelingen uit de wettelijke evaluatie 2020 (paragraaf 9.2) en de deelconclusies van deze wettelijke evaluatie 2025 (paragraaf 9.1) wordt gekeken, ontstaan een aantal overstijgende reflecties.

Besturing

De brede besturing van het geo-domein en het Kadaster blijft inherent aan de betrokken domeinen en bestuurlijke dimensies complex. Het Kadaster is lang vanuit de tariefgefinancierde dienstverlening op relatief grote afstand vanuit het verantwoordelijke ministerie bestuurd met een eigen RvT, de RvB, de Gebruikersraad en met beperkte besturing in de reguliere bestuurlijke driehoek.

Het budgetgefinancierde deel maakt inmiddels een substantieel deel uit van de dienstverlening van het Kadaster. Dit deel vraagt relatief veel bestuurlijke aandacht waardoor het rechtszekerheidsdeel weinig aandacht heeft gekregen. Dit vraagt om herbalanceren van bestuurlijke aandacht voor alle Kadastertaken.

De belangrijkste verbeterpunten voor de besturing die in deze wettelijke evaluatie 2025 naar boven komen, zijn het professionaliseren van de bestuurlijke driehoek, versterking van de systeemsturing door de eigenaar, inrichting van het gecoördineerd opdrachtgeverschap en het versterken van de Gebruikersraad.

Beheersing en control

In deze wettelijke evaluatie 2025 worden op meerdere gebieden bevindingen gedaan die vragen om scherpere sturing, beheersing en control. Denk aan het verlies van de ISO-certificering in 2024, de noodzaak van het verbeteren van de planning en opvolging van kwaliteitsaudits, de grote verschillen tussen jaarbegroting en -realisatie, het regelen van structurele financiering, het op orde brengen van de juridische borging, opstellen van meerjarige rapportages kostendekkendheid strategische eenheden, verbeteren van risicomanagement en -tooling, het vastleggen van evaluatie/afspraken BES, afmaken van de organisatiekanteling, de uitloop van projecten (KITA, BGT-next), het versterken van de informatiebeveiliging en de geringe opvolging van de adviezen WE2020.

De individuele voorbeelden hebben elk een verklaring en context, maar de optelsom laat zien dat hier een professionaliseringsopdracht ligt voor het Kadaster én voor de direct betrokken partijen in de bestuurlijke driehoek. Professionaliseren is in deze context enerzijds het op orde brengen van wat er nog niet is (KPI's/rapportages in de bestuurlijke driehoek, risicomanagement-tooling, coördinatie opdrachtgeverschap etcetera), maar ook een scherpere sturing op gedrag, managementstijl en tegenspraak bij het Kadaster, RvT, GR, accountant, eigenaar en opdrachtgever.

Geldstromen

In de evaluatieperiode is in totaal over vijf jaar een materieel deel uit de opbrengst van de strategische eenheden 'inwinning en registratie' en 'informatieverstrekking' ingezet voor de financiering van de NGII (40,5 miljoen); projecten en uitloop (47,3 miljoen) en tekort op nevenactiviteiten (1 miljoen).

Het gebruiken van de opbrengsten uit 'inwinning en registratie', 'informatieverstrekking' en TBO voor andere strategische eenheden (budgetgefinancierd en nevenactiviteiten) is defacto kruissubsidie.

Dit vindt plaats via een complex geheel van financiële constructen zoals het benutten van de verhoging van het KOL tarief, het creëren van bestemmingsreserves, het inzetten van 'eigen geld' van het Kadaster en de jaarlijkse vereffening van resultaten van de strategische eenheden.

Het inzicht in en de besluitvorming over de diverse geldstromen tussen de strategische eenheden is bij de bestuurlijke driehoek en de GR onvoldoende. Hierdoor is er onvoldoende inzicht in gemaakte keuzes rond de besteding van reserves en het bestaan van kruissubsidies. Deze bestuurlijke kwetsbaarheid speelt al jaren, het wordt daarom tijd dat een structurele oplossing wordt gevonden die transparant en acceptabel is voor alle betrokken partijen.

Conjuncturele reserve

Alhoewel het plafond van de conjuncturele reserve verhoogd is naar 143 miljoen, is eind 2024 nog onvoldoende gespaard om meerjarige grotere verliezen te kunnen opvangen. De conjuncturele reserve is eind 2024 zelfs nog iets gedaald van 2023 (48,6) naar 42,2 miljoen. De reële kosten van ICT en personeel zijn in de evaluatieperiode gestegen en zijn structureel van aard.

Strategische personeelsplanning

Het Kadaster heeft komende jaren een flinke uitdaging om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken (circa 300 in 2029). Dit wordt ons inziens nog onvoldoende als hoog risico gekwalificeerd om vanuit de RvB komende jaren op te sturen. De andere reflectie is het relatief hoog aantal externen dat nauwelijks als flexibele schil blijkt te werken voor het opvangen van conjunctuurschommelingen. Om kennis te behouden ligt het daarom voor de hand om extern personeel intern te maken ('vervasten'), de Roemer-norm aan te houden en hiermee circa 9 miljoen op personeelskosten te besparen.

Strategie

Voor de toekomstige leverbetrouwbaarheid en wendbaarheid van het Kadaster moeten de in deze evaluatie geschetste interne en externe randvoorwaarden op orde worden gebracht (zie paragraaf 8.2). Omdat veel van deze punten ook al werden geconstateerd in de vorige wettelijke evaluatie van 2020 moet ons inziens daarom nu voor een andere aanpak met scherpere aansturing en control worden gekozen om deze punten in afzienbare tijd weg te werken. Voordat deze randvoorwaarden zijn ingevuld, is het niet verstandig om op korte termijn grote nieuwe opdrachten aan te pakken.

Het Kadaster heeft zich afgelopen jaren dynamisch ontwikkeld met een toenemende diversiteit aan diensten, producten en opdrachtgevers. De vraag die hierbij groeit is of de rol, positionering, besturing, financiering, portfolio en belasting van het Kadaster komende jaren past bij de strategische visie zoals onder andere verwoord in 'Zicht op Nederland' (ZoN) en de Beleidsvisie Kadaster. Dit leidt tot de reflectie dat het ons inziens goed zou zijn om hierover interbestuurlijk een strategisch gesprek op gang te brengen, geïnitieerd vanuit de bestuurlijke driehoek.

9.4 Aanbevelingen evaluatie 2025

De conclusies uit paragraaf 9.1, de voortgang van de aanbevelingen uit 2020 in paragraaf 9.2 en de algemene reflecties in paragraaf 9.3, leiden tot aanbevelingen voor de WE2025 (zie voor een overzicht tabel 17 onder aan de paragraaf).

We onderscheiden hierin drie categorieën:

- Aanbevelingen voor 'noodzakelijk groot onderhoud';
- Aanbeveling voor optimalisatie van het Kadaster;
- Aanbeveling voor de toekomst van het Kadaster.

Bij iedere aanbeveling wordt een voorstel gedaan voor de primaire actor (Eigenaar 'pSG', Opdrachtgever 'DGRO' en uitvoeringsorganisatie 'Kadaster'). Met de indicatie '2020' of '2025' wordt daarbij ook aangegeven of het een advies al gedaan was in de wettelijke evaluatie 2020 of nieuw is in deze wettelijke evaluatie 2025.

Aanbevelingen voor 'groot onderhoud'

Aanbeveling 1 – Breng de externe randvoorwaarden versneld op orde

Richt een gezamenlijk 'pressure cooker' programma in van maximaal één jaar om een aantal te lang lopende knelpunten versneld weg te werken. De reguliere bestuurlijke driehoek is hiervoor gezamenlijk opdrachtgever. De eigenaar van het Kadaster is als systeemverantwoordelijke aan zet voor de opstart en voortgangsbewaking van het programma en dient in te grijpen als tijdig resultaat op onderstaande verbeteringen uitblijft. Beleg de uitvoering en dagelijkse sturing op directieureniveau en laat deze tenminste iedere twee maanden rapporteren aan de driehoek.

Neem hierin minimaal mee voor het verbeteren van de besturing en juridische borging:

- (pSG, 2025) De verzakelijking, versterking en professionalisering van de bestuurlijke driehoek. Dat wil zeggen:
 - Het verhelderen en preciseren van rollen en verantwoordelijkheden conform de circulaire Governance ZBO's 2015;
 - Vaststellen van KPI's in de driehoek, rapportages op basis van deze KPI's door het Kadaster;
 - Opvolging acties na besluitvorming in de driehoek;
 - Opstellen risicoprofiel voor toezicht;
 - Verbeteren onderlinge relaties.
- (DGRO, 2025) Actualisatie beleidsvisie Kadaster inclusief rechtszekerheid;
- (DGRO, 2020) Het coördinerend opdrachtgeverschap op departementaal, interdepartementaal en interbestuurlijk niveau;
- (DGRO, 2020) Het op orde brengen van de juridische borging van Kadaster producten en diensten en het versnellen van de herziening van de Kadasterwet. Tussentijds tekent de minister voor niet afgedekte juridische risico's een ontheffing zodat de risico's niet eenzijdig bij het Kadaster blijven liggen;
- (DGRO, 2025) Inregelen van standaard gebruik van Beleidskompas en uitvoeringstoetsen bij innovaties/pilots en alle verzoeken aan het Kadaster voor nieuwe diensten, producten en activiteiten;
- (DGRO, 2025) Neem als ministerie zitting in de Gebruikersraad conform de Organisatiewet Kadaster zodat er meer synergie ontstaat tussen het geo-beleidsdomein (NGII governance) en de Gebruikersraad.

Neem hierin minimaal mee voor het op orde brengen van de financiering:

- (DGRO/Kadaster, 2020/2025) Het op orde brengen van:
 - Kostendekkendheid;
 - Kostentransparantie;
 - Kostenbeïnvloedbaarheid;
 - Afspraken over doorbelasting van overheadkosten;
 - Afspraken over de jaarlijkse verrekening van (toekomstige) marges.Maak vooraf afspraken over de definities van deze begrippen;
- (DGRO, 2025) Neem een besluit over de financiering van het 3D basisbestand;
- (DGRO/Kadaster, 2025) Een oplossing vinden voor kruissubsidiëring van alle strategische eenheden en van budgetgefinancierde producten in het bijzonder. En verbeter de transparantie van financiële stromen;
- (DGRO, 2025) Verken en stel hierbij vast op welke wijze afnemers van Kadasterdiensten bij kunnen dragen aan de NGII diensten waar zij van profiteren zonder dat er kruissubsidiëring ontstaat;
- (DGRO/pSG/Kadaster, 2025) Overweeg hierbij om de brede vraag te verkennen voor welke diensten, producten en taken budgetfinanciering noodzakelijk is en voor welke tarieffinanciering een betere optie is. Dit laatste mede in het licht van het reduceren van de complexiteit van het duale financieringssysteem en de bestuurlijke aandacht die dit vraagt;
- (pSG, 2025) Versterk de betrokkenheid van FEZ bij de bestuurlijke driehoek ten aanzien van de toezichtsrol van de eigenaar en als adviseur bij bovengenoemde punten.

Het werken met een versnellingsaanpak (hier voorgesteld als 'pressure cooker' van één jaar) vraagt veel van alle betrokken partijen. De belangrijkste zijn prioriteit, tijd en 'nabijheid' creëren door bijvoorbeeld de bestuurlijke driehoek vaker bij elkaar te laten komen, fysiek in plaats van online te vergaderen en multidisciplinaire teams fulltime en fysiek op één locatie problemen te laten oplossen. De eigenaar neemt hiervoor initiatief door het benoemen van een programma-manager.

Aanbeveling 2: Breng de interne randvoorwaarden bij het Kadaster op orde

(Kadaster, 2025) Professionaliseer, ook binnen één jaar, bij het Kadaster de belangrijkste randvoorwaardelijke interne processen voor toekomstige wendbaarheid en kwaliteit van dienstverlening:

- Afmaken en borgen van de organisatiekanteling uit 2021;
- Verbeteren en borgen van risicomanagement, kwaliteitsmanagement en informatiebeveiliging;
- Begroten/reserveren van structurele financiering groot onderhoud aan ICT infrastructuur en applicaties/voorzieningen (Life Cycle Management);
- Zorgdragen conform de Kadasterwet BES voor het schriftelijk vastleggen van bestuurlijke overleggen tussen de bestuurscolleges en het Kadaster en dit verslag ter kennisgeving delen met de RvT;
- Overleg met de GR op welke wijze de raad meer zicht kan krijgen in de interne en externe financiële geldstromen van het Kadaster;

- Vul de conjuncturele reserve aan om meerjarig grote verliezen door fluctuaties in markt- en productievolumes te kunnen opvangen, rekening houdend met de stijging van ICT- en personeelslasten.

Aanbeveling voor optimalisatie van het Kadaster

(Kadaster, 2025) *Aanbeveling 3: Strategische personeelsplanning*

- Verminder de kosten van externe inhuur door het 'vervasten' van personeel. De Roemer-norm zou hiervoor het uitgangspunt moeten zijn. Verminderen van het aantal externen komt tevens het behoud van kennis ten goede.
- Herevalueer het strategisch risico op de wervingsinspanning van circa 300 fte die het Kadaster de komende jaren tekort heeft.

Aanbeveling voor de toekomst van het Kadaster

(DGRO/pSG, 2025) *Aanbeveling 4: Reflecteer in breed interbestuurlijk verband over de gewenste rol en portfolio van het Kadaster*

Voer naar aanleiding van de groei van budgetgefinancierde producten en diensten, het omvangrijkere en gevarieerdere totaalportfolio, de toegenomen complexiteit in de bedrijfsvoering en de (bestuurlijke) belasting, een interbestuurlijk strategisch gesprek over de rol van het Kadaster voor grote maatschappelijke vraagstukken in de fysieke leefomgeving en ruimtelijke ordening. Borg primair de uitvoering van rechtszekerheidstaken en laat de uitkomsten leidend zijn voor de rol, prioriteiten, portfolio, meerjarenplanning, besturing, financiering en belasting van het Kadaster in de komende jaren.

Aanbevelingen Wettelijke Evaluatie 2025	
Aanbeveling 1 – Breng de externe randvoorwaarden versneld op orde Richt een gezamenlijk 'pressure cooker' programma in van maximaal één jaar om een aantal te lang lopende knelpunten versneld weg te werken. Neem hierin minimaal mee voor besturing en juridische borging:	1A – pSG - De verzakelijking, versterking en professionalisering van de bestuurlijke driehoek: ○ Het verhelderen en preciseren van rollen en verantwoordelijkheden conform de circulaire Governance ZBO's 2015; ○ Vaststellen van KPI's in de driehoek, rapportages op basis van deze KPI's door het Kadaster; ○ Opvolging acties na besluitvorming in de driehoek; ○ Opstellen risicoprofiel voor toezicht; ○ Verbeteren van onderlinge relaties.
	1B – DGRO - Actualisatie beleidsvisie Kadaster inclusief rechtszekerheid.
	1C – DGRO - Het coördinerend opdrachtgeverschap op departementaal, interdepartementaal en interbestuurlijk niveau.

	1D – DGRO - Het op orde brengen van de juridische borging van Kadaster producten en diensten en het versnellen van de herziening van de Kadasterwet. Tussentijds tekent de minister voor niet afgedekte juridische risico's een ontheffing zodat de risico's niet eenzijdig bij het Kadaster blijven liggen.
	1E – DGRO - Inregelen van standaard gebruik van Beleidskompas en uitvoeringstoetsen bij innovaties/pilots en alle verzoeken aan het Kadaster voor nieuwe diensten, producten en activiteiten.
	1F – DGRO - Neem als ministerie zitting in de Gebruikersraad conform de Organisatiewet Kadaster zodat er meer synergie ontstaat tussen het geo-beleidsdomein (NGII governance) en de Gebruikersraad.
Neem hierin minimaal mee voor het op orde brengen van de financiering:	1G – DGRO - Het op orde brengen van: ○ Kostendekkendheid; ○ Kostentransparantie; ○ Kostenbeïnvloedbaarheid; ○ Afspraken over doorbelasting van overheadkosten; ○ Afspraken over de jaarlijkse verrekening van (toekomstige) marges.
	1H – DGRO - Neem een besluit over de financiering van het 3D basisbestand.
	1I – DGRO/Kadaster - Een oplossing vinden voor kruissubsidiëring van alle strategische eenheden en van budgetgefinancierde producten in het bijzonder. En verbeter de transparantie van financiële stromen.
	1J – DGRO - Verken en stel hierbij vast op welke wijze afnemers van Kadasterdiensten bij kunnen dragen aan de NGII diensten waar zij van profiteren zonder dat er kruissubsidiëring ontstaat.
	1K – DGRO/pSG /Kadaster - Overweeg hierbij om de brede vraag te verkennen voor welke diensten, producten en taken budgetfinanciering noodzakelijk is en voor welke tarieffinanciering een betere optie is. Dit laatste mede in het licht van het reduceren van de complexiteit van het duale financieringssysteem en de bestuurlijke aandacht die dit vraagt.
	1L – pSG - Versterk de betrokkenheid van FEZ bij de bestuurlijke driehoek ten aanzien van de toezichtsrol van de eigenaar en als adviseur bij bovengenoemde punten.

Aanbeveling 2: Breng de interne randvoorwaarden bij het Kadaster op orde	2A – Kadaster - Afmaken en borgen van de organisatiekanteling uit 2021.
	2B – Kadaster - Verbeteren en borgen van risicomangement, kwaliteitsmanagement en informatiebeveiliging;
	2C – Kadaster - Begroten/reserveren van structurele financiering groot onderhoud aan ICT infrastructuur en applicaties/voorzieningen (Life Cycle Management).
	2D – Kadaster - Zorgdragen conform de Kadasterwet BES voor het schriftelijk vastleggen van bestuurlijke overleggen tussen de bestuurscolleges en het Kadaster en dit verslag ter kennisgeving delen met de RvT.
	2E – Kadaster - Overleg met de GR op welke wijze de raad meer zicht kan krijgen in de interne en externe financiële geldstromen van het Kadaster.
	2F – Kadaster - Vul de conjuncturele reserve aan om meerjarig grote verliezen door fluctuaties in markt- en productievolumes te kunnen opvangen, rekening houdend met de stijging van ICT- en personeelslasten.
Aanbeveling 3: Reduceer de externe inhuur bij het Kadaster	3A – Kadaster - Verminder de kosten van externe inhuur door het 'vervasten' van personeel. De Roemer-norm zou hiervoor het uitgangspunt moeten zijn. Verminderen van het aantal externen komt tevens het behoud van kennis ten goede.
	3B – Kadaster - Herevalueer het strategisch risico op de wervingsinspanning van circa 300 fte die het Kadaster de komende jaren tekort heeft.
Aanbeveling 4: Reflecteer in breed interbestuurlijk verband over de gewenste rol en portfolio van het Kadaster	4 – DGRO/pSG - Voer naar aanleiding van de groei van budgetgefinancierde producten en diensten, het omvangrijkere en gevarieerdere totaalportfolio, de toegenomen complexiteit in de bedrijfsvoering en de (bestuurlijke) belasting, een interbestuurlijk strategisch gesprek over de rol van het Kadaster voor grote maatschappelijke vraagstukken in de fysieke leefomgeving en ruimtelijke ordening. Borg primair de uitvoering van rechtszekerheidstaken en laat de uitkomsten leidend zijn voor de rol, prioriteiten, portfolio, meerjarenplanning, besturing, financiering en belasting van het Kadaster in de komende jaren.

Tabel 17 - Overzicht aanbevelingen Wettelijke evaluatie 2025

Bijlagen

Bijlage I - Overzicht interviews

Geïnterviewden Wettelijke evaluatie Kadaster 2025		
Cora Smelik	Kadaster, Raad van Bestuur	Bestuurslid
Wim Kuijken	Kadaster, Raad van Toezicht	Oud voorzitter
Miriam van Dongen	Kadaster, Raad van Toezicht	Voorzitter auditcommissie
Siebe Riedstra	Kadaster, Raad van Toezicht	Voorzitter
Christa ter Braak	Kadaster	Directeur Bestuur en Strategie
Anja van Eck	Kadaster	Directeur Personeel en Organisatie
Michiel Pellenbarg	Kadaster	Directeur Beheer en Ontwikkeling Informatietechnologie
Vincent Siegmund	Kadaster	Directeur Operatie, Dienstverlening en Registratie
Marije Stam	Kadaster	Directeur Financiën en Control
Rob Agelink	Kadaster	Directeur Data, Governance & Vernieuwing/CIO
Martin Salzmann	Kadaster	Concernstrateeg
Ruben Roes	Kadaster	Hoofdbewaarder
Dorus Kruse	Kadaster	Manager ODR/DPI
Martijn Walrave	Kadaster	Voorzitter OR
Steven Bliemer	Kadaster	Adviseur Strategie en Public affairs
Dick Eertink	Kadaster	Adviseur Strategie en Public affairs
Mirjam Deelen	Kadaster	Adviseur Strategie en Public affairs
Laris Noordegraaf	Kadaster	'Linking pin' Kadaster-BZK
Ardie Klein	Kadaster	CISO
Koen Huistede	Kadaster	Hoofd CIO-office, tevens acting CIO
Barbra Janssen	Kadaster	Bedrijfsjurist
Pieter Jan van Zanten	Kadaster	Directeur TBO
Rob Mulder	Gebruikersraad	Voorzitter
Jetty Eugster	Gebruikersraad	Oud voorzitter
Jef Oomen	Notariaat	Lid Gebruikersraad
Alco de Graaf	Bankensector	Lid Gebruikersraad
Harrie Boertjes	Makelaardij	Lid Gebruikersraad
Nathan Ducastel	VNG	Lid Gebruikersraad
Jos Verdoold	Hoogheemraadschap	Lid Gebruikersraad
Roland van Gorp	Defensie	Lid Gebruikersraad

Rene Frinks	Grondroerders	Lid Gebruikersraad
Steven Wayenberg	Consumenten, Vereniging eigen huis	Lid Gebruikersraad
Wim Touw	KPMG	Accountant
Matthijs de Jong	VRO, DG Volkshuisvesting en Bouwen	Programmamanager Coöperatief Wonen, directie wonen
Udo Pijpker	Belastingdienst	Ketenregisseur
Pieter van Dijke	Belastingdienst	Accountmanager
Gerda Quak	Financiën	pSG
Ruud Kathmann	Waarderingskamer	Lid Mt Waarderingskamer
Linda Hennink	Waarderingskamer	Directeur Secretaris
Jaap Sloomaker	I&W	DG Water & Bodem
Fred van de Wart	LVVN	Directeur Netwerkfaciliteit
Mark de Boer	BZK	pSG, eigenaar
Marjolein Janssen	VRO	DG Ruimtelijke Ordening
Irene Jansen	VRO	Directeur Ruimtelijk beleid
Bob van Graft	VRO	Directeur Ruimtelijke informatie
Arie Versluis	VRO	Hoofd kennis en informatie, directie Ruimtelijk beleid
Lourens vd Weerd	VRO	Waarnemend Hoofd beheerorganisatie DSO
Liesbeth Saarloos	VRO	Coördinator proces en ondersteuning programmadirectie Aan de Slag met Omgevingswet
Ruud van Rossem	VRO	Coördinerend beleidsmedewerker
Martijn Odijk	VRO	Coördinerend beleidsadviseur geo-informatie
Richard Igel	BZK	Coördinerend Specialistisch adviseur Eigenaarsadvisering
Jaap-Jelle Vollaard	BZK	Coördinerend Specialistisch adviseur Eigenaarsadvisering
Frederic Kras	VRO	Directeur FEZ
Geert Jansen	VRO	Controller
Mark Vermeer	BZK	Directeur Digitale Overheid
Magchiel van Meeteren	BZK	CIO BZK
Christiaan de Jong	VRO	Senior beleidsmedewerker

Bijlage II - Overzicht geraadpleegde documenten

Onderwerp	Document
Beleid geo-informatie/e-Overheid	• Beleidsvisie Kadaster, Actualisatie 2020 – 2021, juni 2021 • Zicht op Nederland. Samen datagedreven werken aan de fysieke leefomgeving Meerjarenvisie Beraad voor Geo-informatie (2024) • Nederlandse Digitaliseringsstrategie, juni 2025 • Interbestuurlijke Datastrategie • GDI-programmeringsplan 2025 • Regie Praatplaat digitaal • Presentatie uitkomst verkenning GEO-GI-beraad, 2020 • Aanbiedingsbrief Rapport Verkenning governance basisregistraties GEO, 2020 • Rapportage verkenning governance GEO-domein tbv BZK, 2020 • Naar een goed geodata-ecosysteem- de (financiële) uitdagingen in kaart gebracht, 2024 (ABDTOPConsult)
Bestuurlijke overleggen	• Verslagen Bestuurlijk Overleg driehoek 2020-2024 • Verslagen directeurenoverleg Kadaster BZK/VRO 2020-2024 • PowerPoint Governance Kadaster juli 20205 • Relaties VRO-Kadaster en overlegstructuur, ihkv Werkbijeenkomst VRO-Kadaster, juli 2025
Raad van Toezicht Kadaster	• Verslagen RvT Kadaster 2020-2024
Financieel arrangement	• Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering, januari 2022 • Toelichting kostendekking strategische eenheid Budgetfinanciering, mei 2021 • PowerPoint kostenallocatie tbv Gebruikersraad, december 2021 • Bespreking Conjuncturele reserve in Gebruikersraad Kadaster d.d. 5 maart 2024 • Notitie herijking normvermogen, september 2024 • PowerPoint BZK Kostentoerekening en transparantie, april 2022 • Presentatie kostenallocatie en indirecte kosten, 2025 • Analyse conjunctureel eigen vermogen Kadaster 2023, KPMG, 24-01-2024 • PowerPoint Toelichting indirecte kosten, mei 2025 • Rapportage Gartner Second Opinion Kostenniveau Kadaster Dienstverlening LV WOZ, 2021 • Accountantsverslagen 2021-2024

	• Management letters 2021-2024 • Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het Jaarverslag 2021 • BZK Bestuurlijke reactie op de resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2019 HVII • Gebundelde opdracht voorstel Kadaster, mei 2019 • Meerjarige Afspraken NGII VRO-Kadaster 2026-2030, november 2025 • Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), ARK • Reactie op de resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2019 HVII • Conceptrapport BZK verantwoordingsonderzoek 2021 (VII) voor reactie, ARK • Concept Nota van Bevindingen Verantwoordingsonderzoek 2021, ARK
Gebruikersraad Kadaster	• Verslagen Gebruikersraad 2020 - 2024
ISO-audits	• Auditrapportages ISO 9001 en 27001 2020-2024
Jaarverslagen Kadaster	• Jaarverslagen Kadaster 2020 tm 2024
Klanttevredenheidsonderzoek	• Klantwaardering dienstverlening KCC • Algemene klantwaardering Kadaster 2022/2023/2024 • Uitkomsten Klanttevredenheidsmonitor vanaf 2017
Kwaliteit	• Wettelijke Audit Basisregistratie Topografie 2023, Wageningen Environmental Research • Kwaliteit Basisregistraties 2024 onderzoek CBS • Rapportage evaluatie wet grootschalige topografie 2024 VRO • Rapportage Enquete evaluatie wet grootschalige topografie 2024 Satsisfact • Kamerbrief min VRO mbt evaluatie wet grootschalige topografie 2025, maart 2025 • Afschrift brief regieraad BGT over evaluatie BGT, december 2024 • Beslisnota bij Kamerbrief Evaluatie wet grootschalige topografie, januari 2025 • Cijferoverzichten afhandeling klachten en bezwaren in de Jaarverslagen 2020-2024 • Kwaliteitsinformatie Stelsel van Basisregistraties 2020, Ministerie van BZK, april 2020 • Kwaliteitsinformatie Stelsel van basisregistraties 2024, Ministerie van BZK, juni 2024 • Vierde externe audit Basisregistratie Kadaster, van den Berk & de Graaf, oktober 2022
Organisatie-ontwikkeling	• Beslisnotitie fase 3, Kadaster, april 2021 • Beslisnotitie topstructuur, Kadaster, juli 2020 • Notitie Resultaten evaluatie organisatieontwikkeling, Kadaster, november 2022

	• Organisatie evaluatie, hoofdpunten beslisnotitie en advies OR, Kadaster, november 2023 • Jaarplan directie ODR 2025 • Kwartaalrapportage ODR Q1 2025
Personeel	• Overzicht organisatie-eenheden en fte's, Kadaster, peildatum 1-1-2025 • Medewerkersonderzoek 2023 • Strategisch personeelsplan 2024 • Beheersplan strategisch risico kwantiteit en kwaliteit van personeel, Kadaster, april 2023 • Inventarisaties Rijkswerkgelegenheid ZBO's 2020-2025 • Vacature-overzicht 2020-2024 • Onze manier van werken, Cultuur leiderschapsprogramma, Kadaster
Risicomanagement	• Risk rapportages 2020-2024 • Aanbiedingsnotitie herijking top bedrijfsrisico's DR 01-11 hamerstuk, Kadaster, oktober 2023 • Kadaster duurzaam in control. Advies over verbetering van risicomanagement, Mazars, 22 maart 2023
Toezichtarrangement	• Regeling van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 25 juni 2022 • Besluit taakverdeling Raad van Bestuur Kadaster, juli 2021 • Beleidsregels individuele sturings- en toezichtvisie Kadaster november 2024 • Notitie Governance Verbonden Organisaties, BZK Beleid en Uitvoering verbonden: visie op governance aan BZK verbonden organisaties, februari 2022
Wetgeving	• Overzicht fasering en ordening wet- en regelgeving • Voortgang borging van activiteiten, Kadaster, oktober 2020 • Notitie wetgevingstrajecten tbv bespreking BO • Pva juridische zaken DO 5-10-2023 • Overzicht fasering en ordening wet- en regelgeving v10 • Overzicht wet- en regelgeving 20230413 • Overzicht onderhanden wet- en regelgeving Kadaster, maart 2025 • Overzicht wet-en regelgeving 20230928 • Hoofdpijnen en uitgangspunten herziening Kadasterwet 20240319 • Notitie wetgeving DO 28 maart 2024 • Notitie herziening Kadasterwet v1 tbv DR 14 mei 2025 • Verzoek instemming minister voorbeelden per categorie, februari 2025 • Werkgroep procesafspraken BZK31012020 • Overzicht te realiseren wetgeving Kadaster 2016

	• Plan van aanpak PDOK 0.2, 2019 • Plan van aanpak wetgeving, Directeurenoverleg oktober 2023 • Notitie VROM noodzaak nieuwe Kadasterwet, 2005 • Internetconsultatie wetsvoorstel "Taak Kadaster beheer en ontsluiten van geo-informatie derden", 2023 • Kaderwet ZBO's • Kadasterwet • Organisatiewet Kadaster • Memorie van Toelichting Organisatiewet Kadaster
Brieven en rapportages Kadaster aan ministerie	• Jaarverslagen 2020-2024 • Kwartaalrapportages van het Kadaster aan BZK/VRO 2020-2024 • Meerjarenbeleidsplannen • Brief aan min. VRO mbt verzoek ex art. 13 lid 3 OWK d.d. 3/3/2025 en bijlage • Brief Kadaster Aanbod n.a.v. Strategische Dialoog, 11 juli 2023 • Reactie Kadaster op Bijdragebrief BZK programma Werk aan uitvoering, maart 2023
Brieven ministerie aan Kadaster	• Jaarbrieven IenM en BZK/VRO aan Kadaster 2019 - 2024 • Brief EA van 22 april 2025 betreffende brief van 3 maart 2025 met instemmingsverzoek • Goedkeuringsbrieven MBP/tariefvoorstellen en jaarverslagen 2020-2024
Wettelijke evaluatie 2020	• Wettelijke Kadaster 2020, ABDTOPConsult, 9 februari 2021 • Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019, IPSE Studies, september 2020 • Brief min BZK Tweede Kamer, wettelijke evaluatie 2020, maart 2021 • Overzicht opvolging aanbevelingen wettelijke evaluatie 2020, Kadaster 2024
Data, IT en informatiebeveiliging/cybersecurity	• Technology scan Kadaster, https://labs.kadaster.nl/innovatie/techradar/etc_tech_radar/ • Datastrategie V6, oktober 2022 • Blauwdruk informatievoorziening 3.0, december 2024 • Kadaster enterprise architectuur 2024 principes en modellen R1, november 2024 • IT- portfoliorapportages Q1, Q3 en Q4 2024 • Brief TK 20230905 Maatregelen afschermen Kadaster • Brief TK 20231109 Afschermen Kadaster, voortgang maatregelen • Brief TK 20240619 Afschermen Kadaster, voortgang maatregelen

	• Brief TK 20250120 Voortgang van de wijziging van het Kadasterbesluit in aansluiting op de internetconsultatie • Cybersecuritybeeld Nederland 2025, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2024 • Voorbereiden op digitale ontwrichting, Algemene Rekenkamer, 2025 • Het Rijk in de cloud. Donkere wolken pakken samen, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2019 • Van Kwetsbaar naar Weerbaar, geleerde lessen uit dreigende acute en langdurige uitval van uitbestede ICT-dienstverlening bij overheidsorganisaties, ABDTOPConsult, 2025
Internationale activiteiten	• Geospatial Knowledge Infrastructure readiness index 2025 • Activiteiten Kadaster International 2019 – 2025, intern overzicht • Nieuwsbericht certificering MUVD februari 2025
Overig	• Uitvoeringstoets Rijkswet nationaliteit zeeschepen, juni 2024 • Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid van een landelijk huurregister, PWC, 2022 • Notitie Toekomstbestendige Dienstverlening Kadaster • Afwegingskader nieuwe initiatieven, Kadaster, 2024 • Strategische verkenning Kadaster 2020 • Strategische verkenning Kadaster 2025 • PVA gecoördineerd opdrachtgeverschap, april 2024 • Stand van zaken Kadaster BES, interne notitie Kadaster, januari 2021 • Aantekeningen voor RvT inzake voortgang BES, mail maart 2022 • Beslisnota min VRO Bestuurlijke reactie AC ICT advies KKN, oktober 2022 • Meerpartijenovereenkomst SBO-TBO-OBO- IPLO, november 2023 • Gebundelde opdracht voorstel Kadaster, mei 2019 • Handleiding ZBO's, 19-05-2020 • Verbeter de werking!!", rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, Juli 2017

Bijlage III – Lijst met afkortingen

BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BIM	Building Information Model
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DAW	Deltaplan Agrarisch Waterbeheer
DNB	De Nederlandsche Bank
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ESG	Environment, Social en Governance
FDS	Federatief Datastelsel
GDI	Generieke Digitale Infrastructuur
IBDS	Interbestuurlijke Datastrategie
ICT	Informatie en communicatietechnologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
IT	Informatietechnologie
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
KGG	Ministerie van Klimaat en Groene Groei
KIK	Ketenintegratie Inschrijving Kadaster
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
LV	Landelijke Voorziening
LVVN	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MBP	Meerjarenbeleidsplan
MGCP	Multinational Geospatial Co-production Program
NGII	Nationale Geo-Informatie Infrastructuur
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
OBO	Operationele Beheer Organisatie
PDOK	Publieke Dienstverlening Op de Kaart
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SBO	Strategische Beheer Organisatie
TBO	Tactische Beheer Organisatie
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast – Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UN GGIM	United Nations Global Geospatial Information Management
UvW	Unie van Waterschappen
VIVET	Verbetering van de Informatievoorziening voor de Energie Transitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WAU	Werk aan Uitvoering

WIBON	Wet Informatie-uitwisseling Bovengrondse en Ondergrondse Netten en Netwerken
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlage IV - Rapportage doelmatigheid en productiviteit Kadaster door KWINK groep

De rapportage 'Evaluatie Doelmatigheid en productiviteit Kadaster' door KWINK groep is een losse bijlage bij dit rapport.