



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Wettelijke evaluatie Kadaster 2020



**ABDTOPConsult**

Dichtbij en onafhankelijk

**Colofon**

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Siebe Riedstra  
Judith van Dongen

**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.

# Wettelijke evaluatie Kadaster 2020

Eindrapport  
09-02-2021

# Inhoudsopgave

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Opzet van de evaluatie  | 6  |
| 1.1   | Opdracht  | 6  |
| 1.1.1 | Inhoudelijke thema's  | 6  |
| 1.2   | Aanpak  | 8  |
| 1.3   | Afbakening  | 9  |
| 1.4   | Opbouw rapport  | 10 |
| 2     | Contextschets   | 12 |
| 2.1   | Vijf jaar historie in vogelvlucht   | 12 |
| 2.2   | Wettelijke taken en opdrachten  | 14 |
| 2.2.1 | Overige opdrachten  | 15 |
| 2.2.2 | Nevenactiviteiten   | 16 |
| 2.3   | Inrichting van de organisatie   | 17 |
| 3     | Ontwikkelingen in de doeltreffendheid                                     | 19 |
| 3.1   | Maatschappelijke meerwaarde: kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening  | 19 |
| 3.1.1 | Positivering en '1-op-1 kaart'  | 22 |
| 3.1.2 | Oordeel van gebruikers  | 24 |
| 3.2   | Gebruik en kwaliteit van distributiekkanalen                              | 26 |
| 3.3   | Klachten en juridische procedures   | 28 |
| 3.4   | Kwaliteit basisregistraties   | 29 |
| 3.5   | Deelconclusies  | 31 |
| 4     | Ontwikkelingen in de doelmatigheid  | 33 |
| 4.1   | Conclusies IPSE over productiviteitsontwikkeling 2015-2019                | 33 |
| 4.2   | Ontwikkelingen in de brede bedrijfsvoering                                | 35 |
| 4.2.1 | Planning, control, risico en kwaliteitsmanagement                         | 35 |
| 4.2.2 | Human capital, medezeggenschap en organisatie-ontwikkeling                | 37 |
| 4.2.3 | Automatisering, informatievoorziening & -beveiliging en privacy           | 38 |
| 4.3   | Deelconclusies  | 40 |
| 5     | Ontwikkelingen in de financiering en bekostiging                          | 42 |
| 5.1   | Sturing op opbrengsten: de tarieven                                       | 43 |
| 5.2   | Sturing op opbrengsten: meerjarige afspraken over budgetfinanciering NGII | 45 |
| 5.3   | Sturing op kosten: kruissubsidiering en transparantie in kostenstructuur  | 46 |
| 5.4   | Sturing op kosten: flexibiliteit  | 47 |
| 5.5   | Sturing op het eigen vermogen   | 48 |
| 5.6   | Financiering nevenactiviteiten  | 49 |

|                 |   |           |
|-----------------|---|-----------|
| 5.7             | Deelconclusies  | 50        |
| <b>6</b>        | <b>Ontwikkelingen in de governance</b>                          | <b>52</b> |
| 6.1             | Overgang IenM naar BZK  | 52        |
| 6.2             | Relatie met de eigenaar   | 52        |
| 6.2.1           | Toezicht  | 53        |
| 6.3             | De afstemming met gebruikers en het netwerk                     | 54        |
| 6.4             | Relatie met opdrachtgevers                                      | 56        |
| 6.4.1           | Algemene ontwikkelingen   | 56        |
| 6.4.2           | Besturing basisregistraties                                     | 57        |
| 6.4.3           | Wettelijke taken en beleidsopdrachten voor andere departementen | 58        |
| 6.5             | De interne organisatie  | 59        |
| 6.6             | Inhoudelijke thema's  | 61        |
| 6.6.1           | Nieuwe ontwikkelingen in relatie tot bestaande taken            | 61        |
| 6.6.2           | Stroomlijnen governance basisregistraties                       | 63        |
| 6.6.3           | De Omgevingswet   | 65        |
| 6.6.4           | De BES-eilanden   | 67        |
| 6.7             | Deelconclusies  | 68        |
| <b>7</b>        | <b>Conclusie en aanbevelingen</b>                               | <b>72</b> |
| 7.1             | Conclusies  | 72        |
| 7.1.1           | Ontwikkelingen in de doeltreffendheid                           | 72        |
| 7.1.2           | Ontwikkelingen in de doelmatigheid                              | 73        |
| 7.1.3           | Ontwikkelingen in de governance                                 | 73        |
| 7.1.4           | Ontwikkelingen m.b.t. financiering en de brede bedrijfsvoering  | 76        |
| 7.1.5           | Ontwikkelingen m.b.t. inhoudelijke thema's                      | 78        |
| 7.2             | Stand van zaken aanbevelingen evaluatie 2015                    | 79        |
| 7.3             | Aanbevelingen evaluatie 2020                                    | 81        |
| <b>Bijlagen</b> |   | <b>84</b> |
| Bijlage 1       | Overzicht interviews  | 85        |
| Bijlage 2       | Overzicht documenten  | 87        |
| Bijlage 3       | Rapportage doelmatigheid Kadaster door IPSE                     | 89        |

# 1 Opzet van de evaluatie

Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Artikel 39, lid 1 van de Kaderwet stelt dat de verantwoordelijke minister vijfjaarlijks een verslag stuurt aan de Eerste en Tweede Kamer ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo.

## 1.1 Opdracht

In opdracht van de secretaris-generaal van BZK (sgBZK) heeft ABDTOPConsult de vijfde wettelijke evaluatie uitgevoerd.

De centrale vraagstelling van de evaluatie is te komen tot een integrale beoordeling over het (overall) functioneren van het Kadaster. Deze beoordeling omvat de volgende elementen:

- *de ontwikkeling van de governance* - de wijze waarop besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden is ingericht binnen het Kadaster;
- *de ontwikkeling van de doelmatigheid*<sup>1</sup> - de verhouding tussen de inzet van middelen (personeel, budget, ICT etc.), de activiteiten (primaire en secundaire proces) die zij hiermee uitvoert en de output (bereikte resultaten en de daaraan gerelateerde kosten);
- *de ontwikkeling van de doeltreffendheid*<sup>2</sup> - de mate waarin de inspanningen van het Kadaster bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen, zoals deze volgen uit wettelijke taken en de maatschappelijke verwachtingen;
- aanbevelingen uit de voorgaande wettelijke evaluatie 2010-2015, en aanbevelingen voor de toekomst.

### 1.1.1 Inhoudelijke thema's

Bij het evalueren van de ontwikkelingen binnen doelmatigheid, doeltreffendheid en governance wordt in deze evaluatie ook aandacht besteed aan een aantal inhoudelijke thema's. Dit in verband met toekomstige ontwikkelingen op (beleidsmatig) vlak.

---

<sup>1</sup> Definiëring die ABDTOPConsult hanteert bij het uitvoeren van wettelijke evaluaties. Ligt in lijn met de definities die door het Rijk worden gehanteerd bij het uitvoeren van (beleids)evaluaties.

<sup>2</sup> Definiëring die ABDTOPConsult hanteert bij het uitvoeren van wettelijke evaluaties. Ligt in lijn met de definities die door het Rijk worden gehanteerd bij het uitvoeren van (beleids)evaluaties.

### **Het stroomlijnen van de governance rondom basisregistraties**

Op dit moment wordt de governance van de Geo-basisregistraties meer geclusterd. Tot vorig jaar had elke registratie of voorziening zijn eigen governance-structuur. Inmiddels is een begin gemaakt met het waar mogelijk bundelen van overlegstructuren.

De vraag bij dit thema beslaat de verhouding tussen de governance van rechtszekerheid (gebruikersraad) en de governance van de Nationale Geo Informatie Infrastructuur (NGII). Hoe gaat dit nu, hoe kan het beter en worden de stakeholders op de juiste manier betrokken?

### **Meerjarige financiering**

Het recent aan de Tweede Kamer aangeboden rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) vraagt in het verantwoordingsonderzoek 2019 aandacht voor kostendekkendheid en kruissubsidiering.

In 2019 zijn tussen BZK en het Kadaster afspraken gemaakt om de komende jaren stapsgewijs te komen tot een kostendekkende exploitatie van de taken die het Kadaster uitvoert in het kader van de NGII. Voorheen gold dat niet voor alle onderdelen uit de NGII-portefeuille.

In hoeverre zijn is robuustheid en transparantie van de financiering voldoende? In hoeverre is er voldoende ontwikkelruimte gecreëerd?

### **Nieuwe ontwikkelingen**

De digitalisering van de maatschappij versnelt. Het Kadaster als vertrouwde aanbieder van rechtszekere informatie wordt door die versnelling in toenemende mate betrokken bij initiatieven in de maatschappij om die informatie te benutten voor maatschappelijke vraagstukken: woningbouwopgaven, vastgoedontwikkeling, digitalisering van bouwprocessen, energietransitie, enzovoorts. Veelal voortkomend uit beleidsterreinen waar het Kadaster van oudsher een bekende speler is: vastgoed- en geo-informatie, ruimtelijke inrichting en basisregistraties waarin de informatie van het Kadaster een grote maatschappelijk- economische waarde vertegenwoordigt. Dit speelt vanuit een diversiteit aan beleidsterreinen en bestuurslagen, waarmee beleidsrijke vraagstukken het van nature op uitvoering gerichte Kadaster bereiken.

De wettelijke, financiële en bestuurlijke borging van de in toenemende mate vitale rol die het Kadaster speelt in die ontwikkelingen, in relatie tot de zbo-status en de wettelijk opgedragen taken, is een aandachtspunt. Daarbij is het van belang om een goede balans te vinden tussen de continuïteit in de reeds opgedragen taken, en het ontplooiën van nieuwe activiteiten en innovatie om aan de maatschappelijke vraag tegemoet te komen. Waarbij de zelfstandigheid van het Kadaster en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kadaster steeds moeten worden afgewogen.

Hoe worden nieuwe taken verankerd? Op basis van welke selectiecriteria? Hoe en wanneer vinden de afwegings- en besluitvormingsprocessen rond deze ontwikkelingen plaats? Heeft het Kadaster juridisch en bestuurlijk voldoende ruimte om hierin te acteren en is die ruimte ministerieel te verantwoorden?

### **De Omgevingswet**

Het beheer van de landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is niet opgenomen in de Kadasterwet. Voor dit beheer zijn op basis van de Invoeringswet- en regelgeving behorende bij de Omgevingswet afspraken gemaakt en een arrangement ingericht.

In deze evaluatie wordt uitsluitend gekeken naar aspecten die bij de toewijzing van de beheertaak nadrukkelijk de interbestuurlijke aandacht hadden en die in het verlengde liggen van de elementen die wel in deze evaluatie zijn geagendeerd: de noodzaak van voldoende draagvlak van het Kadaster bij (eind)gebruikers - met als belangrijk element daarin de wijze van tariefstelling - en het financieel gescheiden kunnen houden van de reguliere wettelijke taken van en de taken in het kader van het interbestuurlijke beheer DSO. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de multi-actor omgeving waarin het Kadaster zich hier begeeft. Het beheer van DSO is, met als wettelijke grondslag de Omgevingswet, interbestuurlijk vormgegeven waarbij gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk via een verdeelsleutel gezamenlijk financieren en sturing geven. Gezocht wordt naar mogelijke aandachtspunten bij de verdere uitbouw van DSO waarin ook zaken zijn geïdentificeerd die het Kadaster vanuit de reguliere wettelijke taak reeds in beheer heeft of via derden in opdracht heeft of gaat krijgen.

## **1.2 Aanpak**

Ten behoeve van de uitvoering van deze evaluatie is een Begeleidingsgroep en een Stuurgroep gevormd.

### **Begeleidingsgroep**

De begeleidingsgroep betreft een ambtelijke vertegenwoordiging van de betrokken beleidsdirecties van BZK en medewerkers van het Kadaster. De betrokkenen fungeren als single point of contact (Spoc) voor hun organisatie c.q. directies.

De begeleidingsgroep komt zes tot twaalf keer per jaar bij een ter bespreking van de voortgang en voorbereiding van de stuurgroep.

### **Stuurgroep**

De samenstelling van de Stuurgroep 'WE 2020 Kadaster' is als volgt:

- Maarten Schurink, sg BZK, eigenaar Kadaster, opdrachtgever ABDTOPConsult;
- Erik-Jan van Kempen, BZK, pDG OW, opdrachtgever BZK-Kadaster;
- Frank Tierolff, voorzitter Raad van Bestuur Kadaster;



- Wim Kuijken, voorzitter Raad van Toezicht Kadaster, en
- respectievelijk Peter Heij (tot 1 september 2020) en Jaap Slootmaker (vanaf 1 september 2020), I&W, dg Bodem en Water, opdrachtgever IenW-Kadaster;

Aangezien de evaluatieperiode deels de periode beslaat dat het Kadaster onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (toenmalig ministerie van Infrastructuur en Milieu, hierna: IenW) ressorteerde (2015-oktober 2017) neemt de dg Bodem en Water als IenW-opdrachtgever zitting in de stuurgroep.

Aan de stuurgroep is de voortgang van de evaluatie gerapporteerd, eventuele knel- en beslispunten voorgelegd met betrekking tot de planning en/of inhoudelijke bespreekpunten. Tevens is in de stuurgroep het plan van aanpak en het (eind)rapport vastgesteld.

### **Onderzoeksopzet**

Voor het onderzoek naar de ontwikkelingen over de afgelopen vijf jaar heen, is een onderzoekskader opgesteld. Het onderzoekskader is gebruikt om de consistentie van de evaluatie op doelmatigheid en doeltreffendheid te bewaken.

Tevens is een literatuurstudie uitgevoerd op basis van documenten die door IenW, BZK en het Kadaster beschikbaar zijn gesteld<sup>3</sup>. In aanvulling daarop zijn interviews gehanteerd als kwalitatieve onderzoeksmethode. De interviews waren semigestructureerd en hadden derhalve geen standaard vragenlijst.<sup>4</sup>

Er zijn gesprekken gevoerd met ruim 60 personen werkzaam bij het Kadaster, BZK en vertegenwoordigers van partijen en individuele personen betrokken bij het Kadaster. De conceptrapportage is in de laatste fase teruggedragen bij de begeleidingsgroep, respondenten en stuurgroep ter controle op feitelijke onjuistheden.

## **1.3 Afbakening**

Gezien de breedte van deze wettelijke evaluatie zijn een aantal inhoudelijke onderwerpen en aspecten die raken aan de governance van dit onderzoek bewust binnen of buiten scope geplaatst.

### **Governance**

De leden van de begeleidingsgroep dragen vanuit de eigen organisatie zorg voor het aansluiten bij, informeren van en de borging binnen het gezamenlijke directeurenoverleg.

<sup>3</sup> Zie Bijlage 2 – Overzicht documenten

<sup>4</sup> Zie Bijlage 1 – Overzicht van interviews

### **Doelmatigheid**

Het onderdeel over de ontwikkeling van de doelmatigheid wordt door BZK uitbesteed aan IPSE<sup>5</sup>. De totstandkoming van de rapportage over doelmatigheid wordt ingebed in de governance van de onderhavige wettelijke evaluatie. Met andere woorden zowel de begeleidingsgroep als de stuurgroep zullen betrokken zijn, inzage hebben, hun visie kenbaar kunnen maken en sturen op de voortgang van het doelmatigheidsonderzoek, gelijk aan de overige elementen van de wettelijke evaluatie.

De rapportage zal echter als zelfstandig rapport als bijlage<sup>6</sup> worden opgenomen in het rapport van ABDTOPConsult. In paragrafen 4.1 en 4.3 worden de uitkomsten van het IPSE rapport geduid ten behoeve van de integrale beoordeling. ABDTOPConsult draagt echter geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het IPSE-rapport.

### **Inhoudelijke thema's**

Voor het thema Omgevingswet geldt dat de evaluatie van de gemaakte DSO beheerafspraken nadrukkelijk geen onderdeel uitmaken van de wettelijke evaluatie.

Binnen scope van de wettelijke evaluatie valt ook de gedane inzet van het Kadaster in de BES-gemeenten. Op 7 april jl. is het wetsvoorstel dat de juridische basis vormt voor de activiteiten op de BES aangenomen in de Eerste Kamer en met ingang van 1 januari 2021 in werking getreden. Het Kadaster heeft reeds voorbereidende activiteiten daartoe uitgevoerd. In deze evaluatie zal alleen gekeken worden naar de ontwikkelingen in de governance, aangezien het nog te vroeg is om te kijken naar de ontwikkelingen in doelmatigheid en doeltreffendheid.

## **1.4 Opbouw rapport**

Het rapport begint met een schets van de context waarin het Kadaster zich bevindt c.q. de afgelopen vijf jaar heeft bevonden. In dit hoofdstuk komen de inrichting van de organisatie aan bod evenals de omgeving waarin het Kadaster verkeert. Hoofdstukken 3 en 4 omvatten respectievelijk de analyse van de ontwikkelingen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid. In Hoofdstuk 5 worden de ontwikkelingen ten aanzien van financiering en bekostiging beschreven. In dit hoofdstuk wordt tevens het inhoudelijke thema meerjarige financiering behandeld. Hoofdstuk 6 beschrijft de ontwikkelingen in de governance inclusief de resterende inhoudelijke thema's en de BES-eilanden.

<sup>5</sup> IPSE-rapport "Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster", 2019

<sup>6</sup> Bijlage 3 - Doelmatigheidsonderzoek

De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 worden elk afgesloten met een paragraaf deelconclusies. Hoofdstuk 7 bevat de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige wettelijke evaluatie, onze conclusies en aanbevelingen.

## 2 Contextschets

### 2.1 Vijf jaar historie in vogelvlucht

De economische conjunctuur is van grote invloed op met name de werkzaamheden van het Kadaster op het gebied van rechtszekerheid. De afgelopen vijf jaar wordt gekenmerkt door een economisch herstel na de financiële crisis van 2008. Vanaf 2014 is voor het Kadaster herstel van de vastgoedwereld waarneembaar. Vastgoedtransacties zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook de coronacrisis heeft nog niet voor een kentering gezorgd.

De groeiende aandacht voor maatschappelijke thema's zoals klimaatverandering, milieuvervuiling, de uitputting van fossiele brandstoffen maar ook ondermijning, de regionale krimp, toenemende belasting van de urbane woonvoorzieningen en leegstand van utiliteitsbouw leiden tot vraag naar de eventuele rol van het Kadaster hierbij binnen het overheidshandelen. Het zijn vraagstukken die vragen om meer data en meer samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en wetenschap hierbij. Ook het Kadaster heeft de afgelopen jaren meer geïnvesteerd in netwerksamenwerking. Zo is zij een strategisch alliantie aangegaan met het Centraal Bureau voor de Statistiek om de samenleving te kunnen voorzien van nog rijkere informatie.

Daar waar eind 20<sup>ste</sup> eeuw al sprake was van een digitalisering van de dienstverlening van het Kadaster is de afgelopen jaren het belang van het digitaal zaken doen met de overheid toegenomen. Met respectievelijk 'NL DIGIbeter', de agenda voor de digitale overheid en de Wet Digitale overheid<sup>7</sup> wordt de basis gelegd voor veilig digitaal gegevensverkeer. De hoeveelheid beschikbare technologie en data uit zowel publieke, openbare als sociale media bronnen blijven toenemen. Ook de koppelmogelijkheden van data uit verschillende bronnen nemen toe. Innovatieve ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie worden door het Kadaster benut voor data-inwinning. 'Met de komst van het internet of (moving) things komen er ook steeds meer apparaten die verbonden zijn met het internet en met behulp van sensoren grote hoeveelheden real-time data gaan produceren. Dit betreffen bijvoorbeeld sensoren in camera's, temperatuurmeter en verkeerstellers. De beschikbaarheid van real-time data kan het belang van statische en dynamische data veranderen.'<sup>8</sup>

Een andere belangrijke ontwikkeling die de afgelopen vijf jaar invloed heeft gehad op het Kadaster is de Omgevingswet<sup>9</sup>. Met de Omgevingswet wil de rijksoverheid de

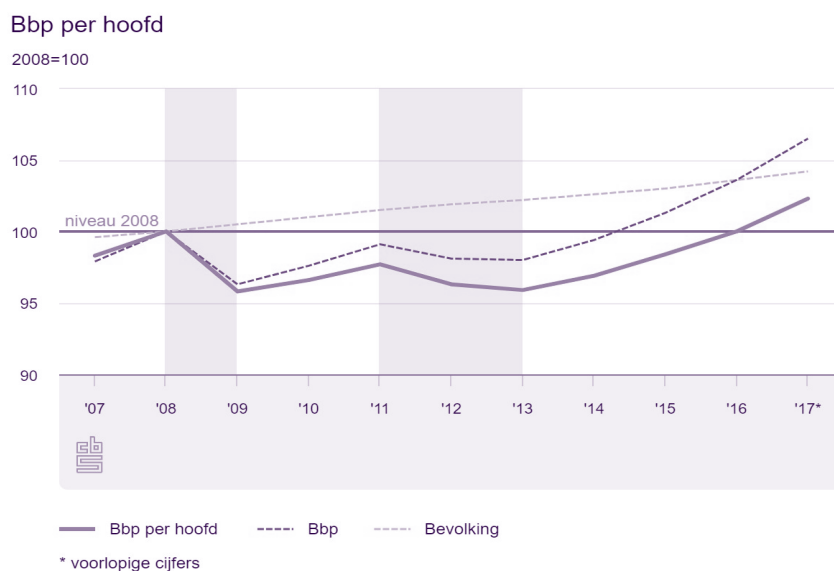
<sup>7</sup> Aangenomen door de Eerste Kamer op 18 februari 2020. Inwerkingtreding wordt verwacht begin 2021

<sup>8</sup> Kadaster, Jaarverslagen 2017, 2018 en 2019.

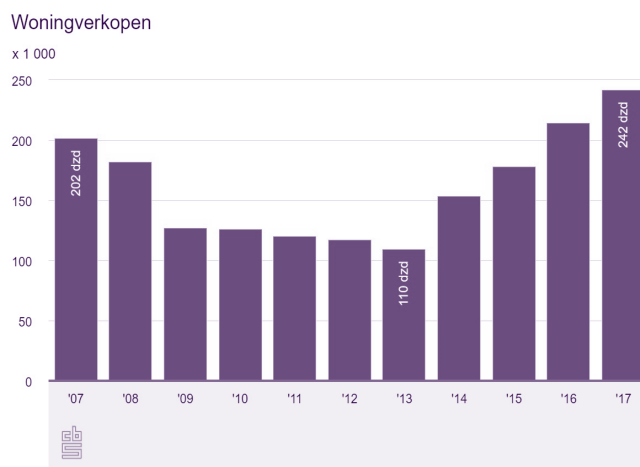
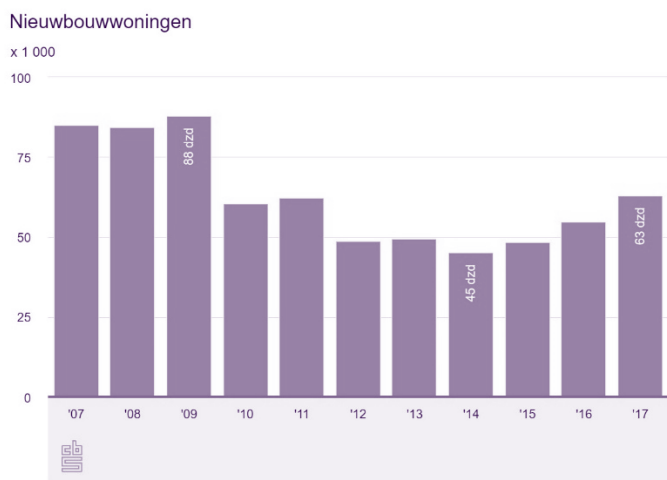
<sup>9</sup> Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Het Kadaster is sinds 2015 betrokken als ontwikkelpartner bij het tot stand komen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In 2018 wordt voor de beheerfase tevens de rol van beoogd tactisch beheerder aan het Kadaster toegekend. De ontwikkeling van het DSO heeft naast de beoogde maatschappelijke impact ook invloed op de interne organisatie van het Kadaster.

Vandaag de dag wint het Kadaster data over geografische objecten en gebieden in en wordt data gevalideerd, geregistreerd, beheerd, ontsloten, verbonden beschikbaar gesteld en gekoppeld. Vanaf oktober 2017 gebeurt dit niet langer onder de vlag van IenW maar die van BZK.



**Figuur 1.**  
**Bbp per hoofd van de bevolking**



**Figuur 2. en 3. CBS, aantal nieuwbouwwoningen en woningverkopen<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Figuren 1, 2 en 3: Bron CBS

## 2.2 Wettelijke taken en opdrachten

De Kadasterwet<sup>11</sup> vormt de wettelijke basis voor de activiteiten van het Kadaster.

Die activiteiten staan ten doel van:

- de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer, het economisch verkeer en in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen;
- de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur;
- een doelmatige informatievoorziening van de overheid ten behoeve van de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen door bestuursorganen, en
- ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.<sup>12</sup>

Het Kadaster voert op basis van een wettelijke grondslag de volgende activiteiten uit:

- a) het houden van de openbare registers;
- b) het houden en bijwerken van de basisregistratie kadaster;
- c) het instandhouden van een net van coördinaatpunten;
- d) het houden en bijwerken van een registratie voor schepen;
- e) het houden en bijwerken van een registratie voor luchtvaartuigen;
- f) het uniform, consistent en landsdekkend verzamelen, geometrisch vastleggen, beheren en cartografisch weergeven van geografische gegevens alsmede het houden en bijwerken van de basisregistratie topografie;
- g) het in opdracht van de minister van Defensie vervaardigen, verzamelen en bijwerken van geografische gegevens ten behoeve van de krijgsmacht, het uniform en consistent cartografisch weergeven van die gegevens en het aan de minister van Defensie verstrekken van inlichtingen omtrent die gegevens;
- h) het bevorderen van de kenbaarheid van de ligging van ondergrondse kabels en leidingen en fysieke infrastructuur, evenals het bevorderen van de oriëntatie over geplande civiele werken;
- i) het verstrekken van inlichtingen omtrent gegevens die de Dienst heeft gekregen in het kader van de uitvoering van de taken, bedoeld in de onderdelen a tot en met f;
- j) het bevorderen van de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f;
- k) het vervaardigen en verstrekken van informatie door verwerking van gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f;
- l) het in opdracht van een of meer ministers verrichten van werkzaamheden of het verstrekken van informatie over gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f ter nakoming van op Nederland rustende internationale verplichtingen uit

<sup>11</sup> Wet van 3 mei 1989, houdende regelen met betrekking tot de openbare registers voor registergoederen, alsmede met betrekking tot het kadaster

<sup>12</sup> Kadasterwet 2020, artikel 2

- verdragen en overeenkomsten of daarop gebaseerde besluiten overeenkomstig die verdragen, overeenkomsten of besluiten;
- m) het houden en beheren van de voorziening BAG, evenals het verlenen van inzage in die voorziening en het verstrekken van de daarin opgenomen gegevens;
  - n) het houden en beheren van de landelijke voorziening WOZ, alsmede het verlenen van inzage in die voorziening en het verstrekken van de daarin opgenomen gegevens, en
  - o) het houden van en verwerken van geografische gegevens in de basisregistratie grootschalige topografie, alsmede het verlenen van inzage in die basisregistratie en het verstrekken van de daarin opgenomen gegevens.

Overeenkomstig de bovenstaande doeleinden op basis van de Kadasterwet, heeft het Kadaster ook een wettelijke taak op de volgende onderwerpen:

- ontwikkelingspartner van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dat de implementatie van de Omgevingswet tot doel heeft. Bij overgang naar de beheerfase is het Kadaster zowel operationeel als beoogd tactisch beheerder;
- Het Kadaster heeft reeds voorbereidende werkzaamheden verricht voor het opzetten van de kadastrale functie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). Op 7 april 2020 is de Kadasterwet BES aangenomen door de Eerste Kamer. De wet is nodig om de kadastrale functie op de BES-eilanden op een goede manier te waarborgen, door de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ook op de BES-eilanden taken te laten uitoefenen. Deze wet is met ingang van 1 januari 2021 in werking getreden;
- het uitvoeren van adviestaken in relatie tot de inrichting van het landelijke gebied voor onder meer het ministerie van LNV en provincies (wet WILG);
- het op verzoek leveren van bijstand in de landinrichting of de uitvoering van ander beleid gericht op de verbetering van het landelijk gebied, voor zover het betreft inrichting, gebruik en beheer daarvan (wet WILG c.q. de Omgevingswet/aanvullingswet Grondeigendom), en
- per 1 april 2020 is de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen onroerende zaken (Wkpb) gewijzigd en registreert het Kadaster ook de gemeentelijke beperkingen in de openbare registers en worden deze via de Basisregistratie kadaster ontsloten..

### 2.2.1 Overige opdrachten

Bij onderstaande opdrachten is sprake van activiteiten die een afgeleide zijn van bovengenoemde taken. In een aantal gevallen zijn deze activiteiten weliswaar niet wettelijk vastgelegd, maar hebben zij het karakter hebben van langlopende en/of terugkerende contracten met opdrachtgevers. Dit overzicht is niet limitatief.

- Voor enkele organisaties (waaronder Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Rijkswaterstaat (RWS)) wordt op maat gemaakte informatie verstrekt over staatseigendommen.

- Het Kadaster verstrekt gegevens over energielabels aan RVO, in opdracht van BZK. Het betreft datalevering en informatieverstrekking in verband met koppelingen van bestanden. RVO gebruikt deze informatie voor het toekennen van labels en de handhaving ervan.
- Voor de Belastingdienst sluit het Kadaster elk jaar een overeenkomst voor de maatwerkopdrachten en leveringen die niet onder de budgetfinanciering vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie die de wordt gebruikt voor onder meer de 'Voor Ingevulde Aangifte (VIA)', onderzoek en handhaving in het kader van belastingfraude FIOD, inschrijven en doorhalen beslagen door Belastingdeurwaarders, Inkomens Afhankelijke Huurverhoging (IAH), innen ruilverkavelingsrente in opdracht van RVO, e.d.
- In opdracht van IenW ondersteunt en adviseert het Kadaster ten behoeve van het project Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer.
- Aan CBS wordt informatie verstrekt die nodig is voor de statistieken inzake de woningmarkt.
- Voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en RVO worden diverse projecten uitgevoerd, waaronder funderingsproblematiek, scenario's rondom pachtregistratie, aardbevingen afhandeling schadeposten Groningen, landschapselementen
- Met CBS heeft het Kadaster sinds juni 2017 een alliantie-overeenkomst afgesloten. Deze richt zich naast de bestaande samenwerking op gezamenlijke innovatie. Naast een leegstandsmonitor en een prijsindex voor commercieel vastgoed, is een nieuw onderdeel van de samenwerking de ontwikkeling van een statistiek van nieuwbouwtransacties.
- Op basis van samenwerkingsafspraken tussen BZK en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) levert het Kadaster een bijdrage aan diverse projecten met betrekking tot ondermijning en operationele afstemming over afgeschermden personen.<sup>13</sup>

### 2.2.2 Nevenactiviteiten

Het Kadaster voert met toestemming van de minister een aantal nevenactiviteiten uit. Voor de periode 2015-2016 betroffen dit Kadaster International Consultancy en de dienstverlening voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN-dienstverlening).<sup>14</sup> Met ingang van 1 januari 2016 gaat laatstgenoemde door het leven als Basisregistratie Grootchalige Landelijke Topografie (BGT) en is er niet langer sprake van een nevenactiviteit maar een wettelijke taak.<sup>15</sup> Tot 2018 zijn, in verband met de stapsgewijze afschaling van de afdeling, nog kosten gemaakt ten laste van de nevenactiviteit.

Ten aanzien van de resterende nevenactiviteit Kadaster International Consultancy geldt de afspraak met de verantwoordelijke minister dat de financiering van deze

<sup>13</sup> Kadaster, concept notitie 'Overzicht Kadaster en andere opdrachtgevers', 17 juli 2018

<sup>14</sup> Kadaster, Jaarverslag 2015 en 2016.

<sup>15</sup> Kadaster, Jaarverslag 2015, pag. 16



projecten kostendekkend moet zijn. De projecten worden gefinancierd uit internationale fondsen zoals die beschikbaar zijn bij de Nederlandse regering, Europese Commissie, Verenigde Naties en Wereldbank en waarop aanspraak kan worden gedaan via aanbestedingen.

## 2.3 Inrichting van de organisatie

In 1994 wordt het Kadaster verzelfstandigd (zbo) en worden de wettelijke taken uitgevoerd onder politieke verantwoordelijkheid van het toenmalige ministerie van VROM, het latere ministerie van IenM (het huidige IenW). Sinds 2017 draagt BZK de politieke verantwoordelijkheid voor het Kadaster. De evaluatieperiode bestrijkt zowel het eigenaarschap van IenM als van BZK, hiertoe zal in dit rapport indien nodig onderscheid worden gemaakt.

De Organisatiewet Kadaster regelt de governance van het Kadaster met een Raad van Bestuur (RvB), Raad van Toezicht (RvT) en Gebruikersraad. Tevens worden de onderlinge verhoudingen tussen deze organen en de minister geregeld. Elk van deze organen draagt op basis van de Organisatiewet Kadaster en een bijbehorende ministeriële regeling zijn eigen verantwoordelijkheden.<sup>16</sup>

### **Raad van Bestuur**

Het Kadaster wordt bestuurd door de RvB, bestaande uit twee bestuurders die in gezamenlijkheid besluiten nemen. Gedurende de evaluatieperiode betreffen dit van 2015-2019 mevrouw Burmanje (voorzitter) en de heer Tierolff (bestuurslid). Met ingang van 1 oktober 2019 is mevrouw Jansen toegetreden tot het bestuur en vanaf 1 januari 2020 heeft de heer Tierolff het voorzitterschap overgenomen.

Gezamenlijk met de directeuren van de verschillende dienstonderdelen vormen de leden van de RvB de Directieraad. De Directieraad is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het Kadaster. Besluitvorming is belegd bij de RvB.

### **Raad van Toezicht**

Bij de herziening van de Kaderwet zbo is geïdentificeerd dat, hoewel een uitzondering op de regel, de RvT van het Kadaster een belangrijk intern toezichtorgaan is en daartoe wettelijk is verankerd. De RvT vervult een belangrijke meerwaarde in de verheldering van de verhoudingen tussen minister en het zbo. De RvT heeft een adviserende taak en houdt toezicht op het functioneren en het beleid van het bestuur van het Kadaster. De RvT heeft twee commissies; de auditcommissie en de renumeratiecommissie.

---

<sup>16</sup> Wet van 14 februari 1994, houdende verzelfstandiging van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers (Organisatiewet Kadaster)

Eerstgenoemde ziet toe op:

- de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, waaronder het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving en het toezicht op de werking van gedragscodes;
- de financiële informatieverschaffing door het Kadaster
- de naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van de interne auditfunctie en externe accountants;
- het beleid van het Kadaster met betrekking tot belastingen;
- de relatie met de externe accountant, waaronder in het bijzonder zijn onafhankelijkheid, de bezoldiging, de opdrachtverlening en eventuele niet-controlewerkzaamheden voor het Kadaster;
- de financiering van het Kadaster, en
- de toepassingen van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) betrekking hebbend op de administratieve organisatie en interne beheersing.<sup>17</sup>

De renumeratiecommissie heeft tot taak het voorbereiden van besluiten van de RvT ten aanzien van de samenstelling en beloning van zowel de RvT als de RvB.

### **Gebruikersraad**

De belangrijkste gebruikers c.q. klantgroepen van het Kadaster zijn vertegenwoordigd in de Gebruikersraad. De Gebruikersraad adviseert de RvB met name over de kwaliteit van de dienstverlening en de tarieven.

### **De driehoek**

De secretaris-generaal van BZK (sgBZK) vervult de rol van eigenaar van het Kadaster. Er vindt drie maal per jaar een bestuurlijk overleg plaats en één maal per jaar wordt er een strategische dialoog georganiseerd. Het stramien van IenM wordt daarmee onder BZK voortgezet.

Het is in dit geval gebruikelijk in dit bestuurlijk overleg dat naast de eigenaar (sgBZK), de opdrachtnemer (RvB Kadaster) en de opdrachtgever(s) binnen BZK ook de RvT aanwezig is.

---

<sup>17</sup> Reglement audit commissie

## 3 Ontwikkelingen in de doeltreffendheid

Onder doeltreffendheid verstaan wij de mate waarin de inspanningen van het Kadaster bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen, zoals deze volgen uit wettelijke taken en de maatschappelijke verwachtingen. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens gekeken naar het maatschappelijk nut, de mate van gebruik van de diensten, de mate waarin benutting van de diensten ook deugt en daaruit volgend de tevredenheid over gebruik en benutting van de diensten.

### 3.1 Maatschappelijke meerwaarde: kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening

De maatschappelijk meerwaarde van het Kadaster kan worden ontleend aan de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening. Alvorens in te gaan op de ontwikkelingen in kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, geven onderstaande tabellen een indruk van zowel de aard als de omvang van de dienstverlening in het kader van Basisregistratie Kadaster (BRK) en de landelijke voorzieningen. Tevens wordt geschetst welke inspanningen zijn gedaan om de kwaliteit van de basisregistraties te verbeteren.

| Aantallen inschrijvingen               | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal inschrijvingen akten            | 403.200 | 459.900 | 508.500 | 489.100 | 482.100 |
| Aantal inschrijvingen hypotheekstukken | 340.300 | 382.600 | 426.000 | 421.600 | 429.900 |

Tabel 4. BRK<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Kadaster, Jaarverslag 2019, pag. 24



Figuur 5.<sup>19</sup>

Terugkijkend op de afgelopen vijf jaar zijn qua functionaliteit van de dienstverlening richting gebruikers diverse ontwikkelingen waarneembaar. Ter illustratie is onderstaand een opsomming opgenomen. In paragraaf 3.4 gaan we dieper in op de kwaliteit van de basisregistraties.

- de landelijke voorziening WOZ is door alle gemeenten in 2018 in gebruik genomen;
- in 2019 is de BAG-API uitgeroepen tot 'beste API van de overheid';
- de KLIC dienstverlening is verbeterd door het uitwisselen van informatie op basis van een nieuw informatiemodel in vectorinformatie in plaats van raster. Dit leidt tot beter kaartbeeld voor gebruiker, meer informatie over kabels en leidingen en snellere informatie-uitwisseling;
- onder het stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil (2017-2019), zijn acht pilots uitgevoerd waarbij procedures en instrumenten van de toekomstige wettelijke regeling (uit de Aanvullingswet Grondeigendom van de Omgevingswet) worden toegepast;
- de basisregistratie Ondergrond is in 2018 beschikbaar gekomen via PDOK;
- in samenwerking met RWS en Defensie wordt op basis van een meerjarenplan gewerkt aan de aansluiting op het Europese coördinatenstelsel ETRS89. In 2019 is gerealiseerd dat de gegevens van het Global Navigation Satellite System als open data beschikbaar worden gesteld (m.u.v. real-time data);

<sup>19</sup> Kadaster, Jaarverslag 2019, pag. 29

- en verder is het aantal KIK-modellen toegenomen van 11 (2015) tot 20 (2019), is de kadastrale kaart in 2016 via PDOK als open data beschikbaar gesteld en wordt de kadastrale kaart in 2019 inmiddels dagelijks geactualiseerd.

Op deze wijze wordt bijgedragen aan een vergroting van de doeltreffendheid.

Het Kadaster streeft in haar dienstverlening naar het realiseren van een drietal ambities:

1. het bieden van zekerheid in eigendom en gebruik van alles zowel op als onder de grond;
2. het bieden van een platform waarmee iedereen altijd en overal met geo-informatie aan de slag kan, en
3. het zijn van partner voor het gebruik van geo-informatie als onmisbare schakel bij maatschappelijke vraagstukken, zowel in binnen- als buitenland.

Het Kadaster heeft verschillende speerpunten geformuleerd die deze ambities moeten bewerkstelligen. Over de jaren heen is een verschuiving waarneembaar van intern georiënteerde speerpunten (leiderschap, cultuur) naar de in figuur 6. weergegeven extern georiënteerde speerpunten.



Figuur 6. Speerpunten<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Kadaster Meerjarenbeleidsplannen, o.a. 2020-2024

In deze paragraaf belichten wij uitsluitend positivering en '1-op-1 kaart' omdat juist deze speerpunten de kwaliteit van de informatie raken en daarmee van directe betekenis zijn voor de doeltreffendheid. Het oordeel van de gebruikers en opdrachtgevers beslaat de dienstverlening in het algemeen.

### 3.1.1 Positivering en '1-op-1 kaart'

In de periode 2015-2019 is onder de naam 'positivering' door het Kadaster gewerkt aan het vollediger en actueler maken van de Basisregistratie Kadaster (BRK). Bepaalde onderdelen van de registratie geven nu geen volledig beeld van de actuele rechtstoestand. Verbeteringen kunnen worden gerealiseerd door snellere verwerking van beschikbare gegevens, bijvoorbeeld door automatische koppeling met bronbestanden, het verzamelen van broninformatie (bijvoorbeeld voor vererving en verjaring), het ontsluiten van meer informatie in de registratie (bijvoorbeeld over erfdienstbaarheden), maar ook het opschonen van verouderde gegevens en toevoegen van relevante informatie die van belang is voor de rechtstoestand. Nauw verbonden met het programma positivering is het project "1-op-1 kaart". Dit heeft betrekking op de nauwkeurigheid en eenduidigheid van de registratie van grenzen op de kadastrale kaart. Bij projectie van de kadastrale kaart op luchtfoto's of de topografische kaart liggen de grenzen niet op de juiste plek. In een aantal stappen zal dit worden verbeterd.

In het evaluatierapport van 2015 werd de noodzaak van beide trajecten onderschreven. Tegelijkertijd is geconstateerd dat, hoewel eerste stappen zijn gezet, het bij het Kadaster nog heeft ontbroken aan een lange termijnperspectief dat ook door de opdrachtgever werd gedeeld. Daarbij werd bepleit dat een serieuze afweging moest plaatsvinden tussen de maatschappelijke meerwaarde en de benodigde investeringen.

In de periode 2015-2020 zijn elk jaar concrete stappen ter verbetering gezet. Ter illustratie:

- de gratis inschrijving van de verklaring van erfrecht leidde tot een sterke stijging van inschrijvingen;
- mutaties in bijvoorbeeld adresgegevens worden dagelijks in plaats van jaarlijks verwerkt;
- door onderlinge koppelingen (BRK en BRP) worden persoonsgegevens uit akten direct in plaats van achteraf getoetst aan BRP, en
- het vormen van nieuwe percelen op basis van voorlopige perceelsgrenzen.

Om de vraag inzake strategische lange termijnperspectief te beantwoorden, is in 2017 aan de hoogleraren Ploeger en Zevenbergen opdracht gegeven voor een onderzoek waarbij de volgende onderzoeksvraag centraal stond: kunnen er stappen gezet worden naar een stelsel waarin het Kadaster de juistheid en compleetheid van de in de BRK opgenomen gegevens kan garanderen? En zo ja, welke stappen zijn dat?

Het advies van Ploeger en Zevenbergen uit 2018 betrof onder meer een scenario waarbij de informatie uit de BRK ook privaatrechtelijk status<sup>21</sup> krijgt zodat het vertrouwen en de juistheid van de weergegeven rechtstoestand in de registratie wordt geborgd. Dit scenario kreeg de voorkeur, omdat alleen bij een radicale omslag er volledig geprofiteerd kan worden van de specifieke voordelen van een rechtenregistratie. Tot dan toe, doet het Kadaster wel veel moeite om daarbij dicht in te buurt te komen, maar lukt het niet de vruchten ervan te kunnen plukken. Ploeger en Zevenbergen adviseren daarmee om een "sprong" te maken waarbij de garantie inhoudt dat de BRK de juridische werkelijkheid juist weergeeft: de introductie van een rechtenregistratie.

Het Kadaster heeft toentertijd zelf geconstateerd dat er onvoldoende handvatten beschikbaar waren om zo'n "sprong" te maken. Het huidige stelsel functioneert zonder grote incidenten en er is geen brede maatschappelijke vraag om dit te veranderen. Het geven van meer garanties dan wettelijk noodzakelijk levert bovendien financiële risico's op. De "sprong" naar een positief stelsel geldt nog als een stip op de horizon, maar men blijft de stapsgewijze benadering hanteren.

Wij constateren dat er tot op heden nog geen sprake is van een gedeeld beeld met de opdrachtgever. Zo wordt in 2019 in het Meerjarenbeleidsplan 2020-2024 als ambitie voor 2024 geformuleerd:

1. relevante informatie over openbare registers wordt overgenomen in BRK vanuit de ambitie tot volledig- en juistheid van BRK. Dit gebeurt als volgt:
  - a. 100% geautomatiseerde invoer van data uit openbare registers;
  - b. het verbeteren van de kenbaarheid van erfdienstbaarheden;
  - c. een verbeterde afbeelding van grenzen op de kaartweergave uit brondocumenten.
2. bekendmaking van meer relevante rechtsfeiten zodat de registratie een nog beter beeld geeft van de juridische werkelijkheid. Dit gebeurt als volgt:
  - a. niet geroyeerde inschrijvingen van met name vervallen/verouderde hypotheek doorhalen;
  - b. vereenvoudigde procedure voor de registratie en inschrijving van netwerken door aan te sluiten bij de KLIC dienstverlening;
  - c. verjaring en vererving betere kenbaar laten zijn in de registratie. Door de inschrijving van verjaring te vereenvoudigen en door de registratie van erfgenamen na een bepaalde termijn verplicht te stellen.

Het ministerie van BZK vraagt in reactie daarop in de jaarbrief 2020 om een helder toekomstbeeld. Het gaat hierbij om verbetering van de aansluiting van de registratie op het openbaar register (meer informatie uit akten ontsluiten via de registratie) en op de werkelijke wereld (meer wijzigingen in de wereld meenemen in de registratie, zoals erfopvolging), om zodoende meer volledigheid en actualiteit van de registratie

---

<sup>21</sup> privaatrechtelijk moet men uitgaan van de informatie in het openbaar register. De informatie in de BRK heeft geen wettelijke status. Publiekrechtelijk ligt dat anders, een bestuursorgaan mag ervan uitgaan dat een gegeven in de BRK juist is.

te realiseren. BZK ziet graag in het nieuwe Meerjarenbeleidsplan welke concrete nieuwe stappen het Kadaster op dit terrein voornemens is uit te voeren inclusief een beeld van de doorlooptijd en vraagt over het gewenste eindbeeld overleg te blijven voeren met directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen (dgBRW). In het recente Meerjarenbeleidsplan 2020-2024 is inmiddels op hoofdlijnen een programmaplan opgenomen door het Kadaster.

Met betrekking tot de 1-op-1 kaart is in 2020 een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) uitgevoerd. Aanleiding hiervoor was dat de verwachte kosten van de 1-op-1 kaart (nieuwe naam: Kadastrale Kaart Next) geschat werden op 18 tot 62 miljoen euro. De MKBA laat zien dat de maatschappelijke baten over een periode van 20 jaar oplopen tot een netto contante waarde van tussen de 109 en 328 miljoen euro. Veel geraadpleegde gebruikers van de kadastrale kaart geven aan positief te staan tegenover de ontwikkeling van de Kadastrale Kaart Next, al moeten ook zij initiële kosten maken bij de overgang.

Op dit moment is het Kadaster nog bezig met verdere praktijkproeven om meer zicht te krijgen op het totale kostenplaatje en op de mogelijkheden om de kosten te beperken. Daarbij wordt ook goed gekeken naar de manier waarop het wordt neergezet in de samenleving. In het eerste kwartaal van 2021 volgt besluitvorming over het uitvoeren van het volledige programma 'Kadastrale Kaart Next'. Bepaalde onderdelen worden al wel uitgevoerd, zoals het opnemen van kwaliteitsinformatie over de grenzen in de kadastrale kaart (de zogenaamde 'informatiekaart') en het gebruik van het gedigitaliseerde veldwerkarchief voor grensreconstructies. Verdere besluitvorming in 2021 omvat vooral om het volledig opwaarderen van de kadastrale kaart naar reconstructiekwaliteit.

### 3.1.2 Oordeel van gebruikers

De producten en diensten van het Kadaster worden door de gebruikers van het Kadaster als ruim voldoende tot goed beoordeeld. Vergeleken met de resultaten van de wettelijke evaluatie 2015 is vrijwel overal sprake van een verbetering. Het systeem van klanttevredenheidsonderzoek verandert met ingang van 2020 van karakter; van een tweejaarlijks grootschalig onderzoek naar een methodiek waarbij op continue basis wordt gemeten. Naast de tot nu tweejaarlijkse klanttevredenheidsonderzoeken wordt sinds 2018 gebruik gemaakt van klantsignaalmanagement. In 2019 zijn 37 concrete klantsignalen opgepakt en afgerond. In 2018 zijn er 44 (doelstelling was 35) opgepakt, waarvan 36 hebben geleid tot concrete verbeteringen.

Het gemiddelde rapportcijfer dat de **particuliere klanten** aan de dienstverlening van het Kadaster geven, is een 7,6.<sup>22</sup> Dit betreft een verbetering ten opzichte van 2016, toen de klanten de dienstverlening nog een 7,5 hebben gescoord. De

---

<sup>22</sup> Kadaster, KTM, 2018



tevredenheid is met name toegenomen onder de gebruikers van de kadastrale metingen. Het rapportcijfer onder deze groep is toegenomen van een 7,3 naar een 7,6. Het gemiddelde rapportcijfer dat de klanten aan de producten van het Kadaster geven, is gestegen van 7,4 naar 7,5. Daar waar het gewenste verbeteringen betreft, dan worden verbeteringen op het 'terrein van duidelijkheid' benoemd.

Het belangrijkste kanaal voor het bestellen van producten is de webshop. Dat aandeel is gestegen van 65% naar 69%. Het bijbehorend oordeel is hoog; variërend van 8,6 voor gemak (hoogste score) tot 8,3 (duidelijkheid vervolgprocedure). Alle aspecten scoren hoger dan in 2016.

De waardering van het contact met het Klant Contact Centrum (KCC) is in het algemeen onveranderd hoog, met verbetering op aspecten. De mate waarin 'de vraag correct werd beantwoord' is gestegen van een 8,1 naar 8,5, 'kennis Kadaster' van 8,1 naar 8,7 en 'proactief meedenken' van 8,0 naar 8,7.

De **zakelijke klanten** zijn te onderscheiden naar de klantsegmenten Notariaat, Overheid, Vastgoed en Zakelijk. Zij beoordelen, net als in 2014 en 2016, de dienstverlening met een 7,4. De verschillen tussen de segmenten zijn klein. Notariaat en Zakelijk geven gemiddeld een 7,5 en Vastgoed en Overheid een 7,4. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met voorgaande jaren, is de groep die vindt dat de dienstverlening van het Kadaster is verbeterd aanzienlijk groter (44%) dan de groep die vindt dat het is verslechterd (3%).

De meeste gebruikte diensten en de website (score van 7,2 naar 7,3), 'Mijn Kadaster' (score van 7,4 naar 7,5) en de facturatie (score van 7,3 naar 7,4) worden alle drie beoordeeld als ruim voldoende. Bij de zakelijke klanten scoort het KCC lager (7,3) dan bij de particuliere klanten. Het notariaat neemt het meest contact op met het KCC.

De kadastrale meting als product wordt beoordeeld met een 7,4, tegenover een 7,1 in 2016. Het meest opvallend is de sterke stijging van de beoordeling van de landmeter (de persoon); de waardering steeg daar van 7,1 in 2016 naar 7,6 in 2018.

Het meest gebruikte product, de BRK inzage, is tevens het hoogst beoordeelde product (7,7). BAG (aanleveren) kent ten opzichte van 2016 een daling in waardering (van 7,6 naar een 7,4). Aanleiding daarvoor is de snelheid en beschikbaarheid van het systeem. De BAG viewer scoort daarentegen een 7,4 ten opzichte van een 7,3 in 2016. Onder meer de snelheid, beschikbaarheid, koppelen van data en de mate van compleetheid hebben hieraan bijgedragen. BGT aannemen en afleveren boeken beiden vooruitgang, respectievelijk van een 6,6 en een 6,5 naar een 7,0. Dezelfde argumenten als bij de BAG viewer zijn hierop van toepassing.

Ten aanzien van de zakelijke klanten verbijzonderen we er twee; het notariaat en WOZ-afnemers. Met name het **notariaat** heeft klachten, wat ten dele kan worden

verklaard door de hoge frequentie van interactie met het Kadaster. 45% van de respondenten in het klanttevredenheidsonderzoek heeft in de voorafgaande 12 maanden een klacht gehad over de producten en diensten van het Kadaster. Het rapport over de klachtafhandeling scoort, vergeleken met de andere diensten (6,8), een 7,1. Ten opzichte van 2016 daalt in 2018 de tevredenheid over de Notarislijn licht (van 7,5 naar 7,4). De 'bereikbaarheid' blijft hoog scoren (8,4), maar vooral het 'proactief meedenken' (van 8,3 naar 7,9) en de 'kennis van het kadaster intern' (van 8,3 naar 8,1) daalt. Dit signaal is helder en valt deels te verklaren door het personeelsverloop in het team Meldpunt notariaat. Hierop is inmiddels actie ondernomen door het Kadaster.

Zowel de waardering voor de 'landelijke voorziening WOZ (aanleveren)' als die voor de 'landelijke voorziening WOZ (afnemen)' dalen. De toch al lage scores dalen respectievelijk van 6,4 naar 6,2 en van 6,7 naar 6,6. Bij 'aanleveren' zijn vooral de aspecten 'aansluiting product op werkproces' (van 8,3 naar 6,1), 'kwaliteit terugkoppeling/bevestiging' (van 7,5 naar 4,8) en 'duidelijkheid van het proces' (van 7,6 naar 4,8) sterk gedaald. Dit houdt mede verband met de extern ontwikkelde software die door het Kadaster in beheer moest worden genomen. Sinds het herbouwen van het systeem in 2018/2019 functioneert het systeem beter. De betrokken gebruikers/aanleveraars betreffen vooral gemeenten.

## 3.2 Gebruik en kwaliteit van distributiekkanalen

Voor zowel particuliere als zakelijke klanten zijn een veelheid van distributiekkanalen beschikbaar. In 2018 hebben particuliere klanten aangegeven de duidelijkheid van de website als aandachtspunt te blijven zien<sup>23</sup>, mede door de gebruikte terminologie. In 2019 is de website voor particulieren vernieuwd met het doel de klant sneller en gemakkelijker naar relevante informatie te leiden. Op 14 juli 2020 is ook een vernieuwde zakelijke website beschikbaar gekomen.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het noodzakelijk is om nog beter uit te leggen wat het Kadaster doet, hoe ze het doen en dat er meer gestreefd moet worden naar transparantie van bijvoorbeeld de kostenopbouw.

Dat neemt niet weg dat de afgelopen vijf jaar door het Kadaster flink is geïnvesteerd:

- herinrichting persoonlijk contact via de relatiemanager, waardoor de dienstverlening vraaggericht en/of thematisch integraal kan worden ondersteund;

---

<sup>23</sup> Kadaster, Klanttevredenheidsonderzoek 2018

- van het implementeren van webformulieren (2017) waarmee makkelijker informatie kan worden aangevraagd tot een chatvoorziening (2019);
- van het aansluiten van een BAG Viewer op het terugmeldsysteem, zodat gemeenten zelf terugmeldingen kunnen beheren en de voortgang kunnen monitoren (2017) naar het implementeren van een API (application programming interface) waarbij hetzelfde kan maar dan binnen het eigen systeem van gemeenten (2019);
- gestart met Webinars, waardoor gericht bepaalde thema's in de dienstverlening extra kunnen worden benadrukt en/of toegelicht. (2018);
- de lancering van een bestelapplicatie waarmee klanten zelf op een kaart de aanvraag voor een grensreconstructie of het splitsen van percelen kunnen intekenen. Hiermee is het proces van aanvragen versneld en vereenvoudigd. (2019), en
- centralisering KCC.<sup>24</sup>

Voor wat betreft de zakelijke klanten laat een deel van de kanalen (accountmanager, KCC, facturatie) een afname in gebruik zien, terwijl het gebruik van 'Mijn Kadaster', de website en specifieke kanalen zoals het 'Meldpunt Notariaat', 'klantcontactcenter KLIC' vrij stabiel zijn. De beoordeling van de kanalen die een afname in gebruik laten zien, is ook lager. Voor wat betreft het KCC, kan meer aandacht worden besteed aan het bijeenbrengen van de output van controles, analyses van klachten en analyses van de gegevens van het KCC.

Naast de eigen kanalen is Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) als gedeeld kanaal met samenwerkingspartners zeer van belang voor het verstrekken van geo-informatie. De cijfers in onderstaande tabel illustreren de kwantitatieve omvang en het niveau van beschikbaarheid.

| Ultimo                                 | 2015     | 2016     | 2017     | 2018     | 2019     |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Datasets                               | 91       | 106      | 126      | 157      | 192      |
| View- en downloadservices              | 257      | 304      | 344      | 415      | 505      |
| Hits op services/jaar                  | 2,1 mld. | 4,4 mld. | 6,3 mld. | 10,5     | 14,4     |
| Hits op services per maand (gemiddeld) | 175 mln. | 367 mln. | 525 mln. | 875 mln. | 1,2 mld. |
| Beschikbaarheid hele jaar (gemiddeld)  |          | 99,29%   |          |          | 99,61%   |

Tabel 7. Kerncijfers PDOK<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Kadaster, ontwikkelingen in de dienstverlening, 3 juli 2020

<sup>25</sup> Jaarverslag PDOK, 2019, pag. 9

Met PDOK wordt uitvoering gegeven aan de Europese INSPIRE-richtlijn. Die richtlijn heeft tot doel het harmoniseren, openbaar maken en daardoor delen van ruimtelijke gegevens ten behoeve van het milieubeleid. Uit de wettelijke evaluatie in 2015<sup>26</sup> kwam naar voren dat het betalen per dataset voor aanbieders een beletsel vormde. Momenteel is dit in de praktijk meer geaccepteerd.

### 3.3 Klachten en juridische procedures

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de klachten en de bezwaren in de afgelopen periode. Volgens de servicenormen van het kwaliteitshandvest dienen klachten binnen vijf dagen te worden afgehandeld. Dit was in de periode 2010-2014 in meer dan 95% van de klachten het geval. In de periode 2015-2019 is dit echter gedaald naar 90-92% van de gevallen. De afhandeling van bezwaren, binnen de wettelijke termijn, is na een daling van 96% naar 84% in 2016 nu weer gestegen naar ongeveer 90%. Respondenten vragen hierbij aandacht voor de kwaliteit van het personeel van de frontdesk.

| Realisatie Kwaliteitshandvest         |  |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Servicenormen                         | Norm / belofte Handvest                        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        |
| Beantwoording van vragen              | Binnen 3 werkdagen                             | 99,0%       | 99,0%       | 99,0%       | 99,0%       | 99,0%       |
| Afhandeling klachten                  | Binnen 5 werkdagen (binnen 6 weken in overleg) | 92,0%       | 91,0%       | 91,0%       | 90,0%       | 92,2%       |
| <i>Totaal aantal klachten</i>         |  | <i>7699</i> | <i>7050</i> | <i>6126</i> | <i>6540</i> | <i>6210</i> |
| <i>Gegronde verklaarde klachten</i>   |  | <i>5067</i> | <i>4227</i> | <i>3656</i> | <i>3961</i> | <i>3781</i> |
| Afhandeling bezwaar                   | Binnen 6 weken (wettelijke termijn)            | 93,0%       | 84,0%       | 86,0%       | 90,3%       | 89,9%       |
| <i>Totaal aantal bezwaarschriften</i> |  | <i>1844</i> | <i>1585</i> | <i>2476</i> | <i>2463</i> | <i>2539</i> |
| <i>Gegronde verklaarde bezwaren</i>   |  | <i>972</i>  | <i>711</i>  | <i>928</i>  | <i>932</i>  | <i>947</i>  |

<sup>26</sup> Andersson, Elffers Felix, 'Maatschappelijke meerwaarde binnen de kaders van een open overheid, wettelijke evaluatie Kadaster, 2015, pag. 29

| Actualiteit registratie   | Norm / belofte Handvest | 2015  | 2016   | 2017   | 2018   | 2019  |
|---|-------------------------|-------|--------|--------|--------|-------|
| Beslissing opnemen stukken in Openbare Registers                                  | Binnen 24 uur (95%)     | 99,9% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 99,9% |
| Bekendmaking stukken in BRK, incl. registratie schepen en luchtvaartuigen         | Voor 9 uur volgende dag | 98,4% | 98,3%  | 99,8%  | 100%   | 99,9% |
| Volledige verwerking stukken in BRK, incl. registratie schepen en luchtvaartuigen | Binnen 6 werkdagen      | 99,9% | 99,9%  | 100%   | 100%   | 99,9% |
| Inmeting nieuwe grens   | Binnen 3 mnd na aanwijs | 79,5% | 55,7%  | 49,8%  | 47,4%  | 55,1% |
| Actualiteit topografische kaart   | 2 jaar                  | 100%  | 100%   | 100%   | 100%   | 100%  |
| <b>Kwaliteit registratie</b>  |                         |       |        |        |        |       |
| Ontsluiting BRK, incl. registratie schepen en luchtvaartuigen                     | 100% goed               | 99,9% | 99,9%  | 99,9%  | 99,9%  | 99,9% |
| BRK en registratie schepen en luchtvaartuigen                                     | 99,5% goed              | 99,3% | 99,5%  | 99,6%  | 99,7%  | 99,6% |
| Kadastrale kaart (perceelnr.= obj.verw)   | 100% goed               | 99,6% | 99,8%  | 99,4%  | 99,1%  | 99,4% |
| Oppervlakte   | conform HTW             | 99,0% | 98,0%  | 97,7%  | 98,4%  | 98,5% |
| Top10NL (volledig en juist)   | 95% goed                | 95,8% | 95,1%  | 95,7%  | 95,7%  | 95,6% |

Tabel 8. Overzicht resultaten o.b.v. kwaliteitshandvest servicenormen<sup>27</sup>

### 3.4 Kwaliteit basisregistraties

Het Kadaster kent een uitgebreid stelsel van kwaliteitsmanagement met handvesten met kwaliteitstandaarden, ISO-certificering, controles en externe audits om vast te stellen of het kwaliteitsmanagement adequaat functioneert. Elke drie jaar vindt er een wettelijk verplichte audit plaats van kwaliteit van de BRT en BRK. Zie ook paragraaf 4.2.1.

<sup>27</sup> Kadaster, Jaarverslagen 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019

## **BRT**

De auditors concluderen in de laatste rapportage uit 2017, dat de actualiteit van alle producten van de BRT voldoet aan de norm 'actualiteit van maximaal twee jaar'. Ten tijde van de voorgaande audit was dit nog maar 64,65%. Wel wordt geconstateerd dat de kwaliteit op andere punten is verslechterd ten opzichte van 2014. De logische consistentie van de objectklassen van 'relief' en 'waterdeel', de positionele nauwkeurigheid van de objectklassen 'registratief gebied', 'relief' en spoorbaandeel en de thematische nauwkeurigheid van alle objectklassen voldoen niet aan de in het Kwaliteitshandvest gestelde normen.<sup>28</sup> De aanbevelingen van de auditors met betrekking tot de catalogus en de verbetering van de data zijn inmiddels opgevolgd. Momenteel wordt er een interne audit uitgevoerd om deze opvolging te borgen.

## **BRK**

De auditors constateren in de rapportage van 2019 dat op de volgende wijze wordt bijgedragen aan kwaliteitsborging en verbetering:

- het Kadaster besteedt continue aandacht aan de kwaliteit van de medewerkers;
- het nieuwe systeem is in 2018 in gebruik genomen;
- striktere controles worden toegepast, waardoor minder fouten kunnen worden gemaakt,
- door de betere koppeling van de BRK aan andere basisregistratie, en
- door de laagdrempelige manier om bezwaar in te dienen op een wijziging.

De auditors concluderen, dat met uitzondering van de 'objectverwijzingen' (mutaties 2008-2017) welke met 99,9% niet aan de norm van 100% voldoet, de andere geregistreerde basisgegevens voldoen aan de gestelde normen.

## **BAG en BGT**

Sinds 2016 levert het Kadaster een bijdrage aan het kwaliteitsmanagement van de BAG, door het beschikbaar stellen van twee kwaliteitsdashboards aan de gemeentelijke BAG-beheerders. Deze dashboards zijn raadpleegbaar door de bronhouders en gebruikers van de BAG. In 2017 zijn successievelijk ook afspraken gemaakt over het kwaliteitsmanagement van de BGT. Samen met het Samenwerkingsverband Bronhouders BGT (SVB-BGT) heeft het Kadaster een kwaliteitsdashboard ontwikkeld dat raadpleegbaar is door de bronhouders BGT.<sup>29</sup>

In haar rapport "Grip op gegevens; het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven" (2019) benoemt de Algemene Rekenkamer niet alleen de kwaliteit van de gegevens maar ook de kwaliteit van het kwaliteitsmanagement als belangrijke indicator. Het BAG-kwaliteitsdashboard wordt als een positief voorbeeld genoemd,

<sup>28</sup> Kadaster, Jaarverslagen. Bijvoorbeeld Kadaster, Jaarverslag 2019, pag. 29

<sup>29</sup> Kadaster, Jaarverslag 2017, pag. 13

omdat het de gebruikers en andere betrokkenen een adequaat totaal inzicht biedt in de kwaliteit van het BAG.

#### **Kwaliteit en realisatie**

Zie bovenstaande tabel 8. voor een overzicht in de kwaliteit en realisatie van de basisregistraties voor de periode 2015-2019. Uit deze tabel blijkt dat, met uitzondering van de indicator 'inmeten nieuwe grens' een constante score wordt vertoond op indicatoren.

### 3.5 Deelconclusies

Zowel het gebruik van de gegevens voor de rechtszekerheid als die op het terrein van de geo-informatie is de afgelopen vijf jaar toegenomen. In het geval van het raadplegen van het geo-informatieportaal PDOK is deze spectaculair gestegen. Daarbij is het niveau van beschikbaarheid hoog.

De gebruikers beoordelen de producten en diensten van het Kadaster op het terrein van rechtszekerheid als ruim voldoende tot goed. Vergeleken met de resultaten van de wettelijke evaluatie van 2015 is vrijwel overal sprake van een verbetering.

Met de introductie van een systematiek voor het meten van klanttevredenheid op continue basis per 2020 wordt ook een proces van permanente en flexibele verbetering mogelijk. Het in 2018 in gebruik genomen klantsignaalmanagement draagt hier ook aan bij.

De scores, gemeten aan de normen/beloftes van het kwaliteitshandvest zijn vrijwel onverminderd hoog. Wel vragen de tijdige afhandeling van klachten en de tijdige inmeting van nieuwe grenzen aandacht. De wettelijk verplichte tweejaarlijkse audit van de kwaliteit van de basisregistraties BRT en BRK ondersteunen het kwantitatieve beeld van het kwaliteitshandvest. De auditors zijn tevens positief over de wijze waarop het Kadaster de kwaliteit borgt en verbetert. In de afgelopen periode is het Kadaster ook gaan bijdragen aan het kwaliteitsmanagement van de BAG en de BGT.

Voor de rechtszekerheid is het van belang de verschillen tussen de feitelijke situatie en de registratie daarvan door het Kadaster te verkleinen. Het Kadaster heeft na een herbezinning in 2017/2018 over het lange termijn perspectief opnieuw gekozen voor de lijn van kleine stappen (en deze ook gezet sinds 2015). Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er ook nu nog geen sprake is van een gedeeld beeld met de opdrachtgever over het lange termijn perspectief, dit omdat een integraal beeld van aanpak en de overall doelstellingen daarbij nog niet helder is.

Waar het de nauwkeurigheid en de eenduidigheid van de registratie van grenzen betreft, is evenzeer stap voor stap gewerkt aan een kwaliteitsverbetering (het project '1-op-1 kaart'). Hier is momenteel een traject van herbezinning op de aanpak en fasering aan de orde. In 2020 is het MKBA afgerond op basis waarvan in 2021 interne besluitvorming plaats vindt over het vervolg.



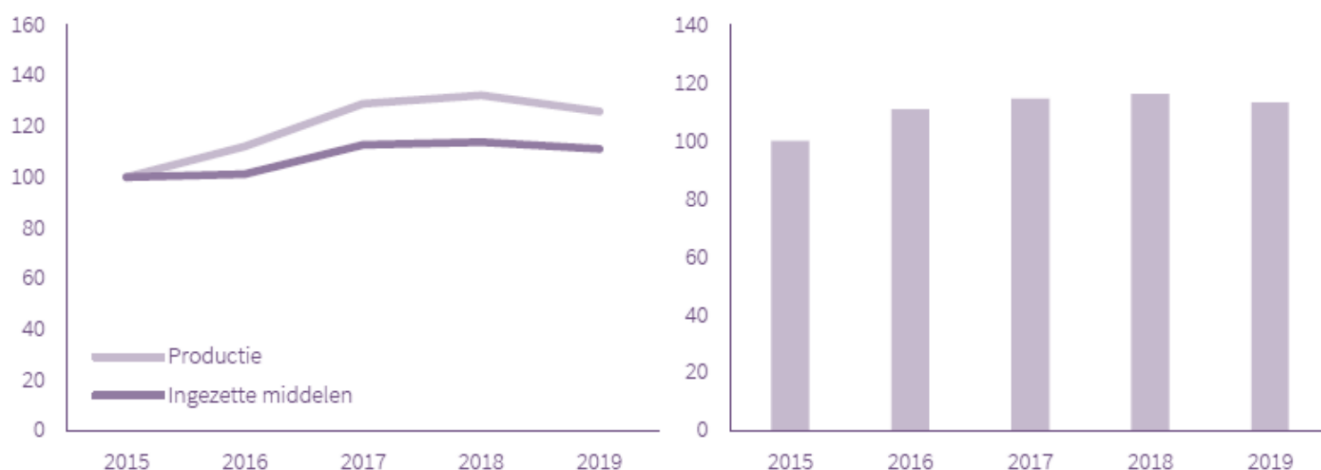
## 4 Ontwikkelingen in de doelmatigheid

Door IPSE studies is een analyse uitgevoerd naar de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019. Dat rapport is als zelfstandig leesbaar rapport opgenomen als bijlage 3. Onderstaand worden de belangrijkste conclusies uit het rapport weergegeven. De conclusies van het IPSE rapport worden in dit hoofdstuk aangevuld met onze bevindingen met betrekking tot de brede bedrijfsvoering. Het hoofdstuk wordt vervolgens in paragraaf 4.3 afgerond met deelconclusies.

### 4.1 Conclusies IPSE over productiviteitsontwikkeling 2015-2019

“De gehanteerde productiviteitsindicator geeft de verhouding weer tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. In de jaren dat de productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. De productie is gemeten als de gewogen som van negen indicatoren, zoals het aantal ingeschreven (hypotheek)akten en het aantal online verstrekte informatieproducten. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de (reële) kosten van het Kadaster.”<sup>30</sup>

Onderstaand figuur toont de ontwikkeling van de meetbare productie en de hiermee samenhangende ingezette middelen (links) en productiviteit (rechts) van het Kadaster tussen 2015 en 2019, waarbij qua indexering 2015=100 is aangehouden.



Figuur 9: Productiviteitsontwikkeling Kadaster<sup>31</sup>

<sup>30</sup> IPSE Studies, Productiviteitsontwikkeling 2015-2020, pag. 7

<sup>31</sup> IPSE Studies, Productiviteitsontwikkeling 2015-2020, pag. 7

“De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 met ongeveer 13 procent toegenomen. Dat betekent dat de gemiddelde kostprijs van de Kadasterproducten met eenzelfde percentage is gedaald. De productiviteitsgroei is vooral aangejaagd door de groei van de productie, die weer het gevolg is van een combinatie van conjuncturele, structurele en incidentele ontwikkelingen. Hierdoor heeft het Kadaster de vaste kosten over meer eenheden kunnen verspreiden.”<sup>32</sup>

### **Conclusies IPSE**

1. “De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 toegenomen met ongeveer 13 procent. Dat betekent dat de gemiddelde kostprijs van de Kadasterproducten met eenzelfde percentage is gedaald.
2. De productiviteitsstijging gaat gepaard met een gelijkblijvende of iets toegenomen kwaliteit van de dienstverlening. De tevredenheid van de zakelijke klanten is gedurende de onderzoeksperiode onveranderd gebleven en de tevredenheid van de particuliere klanten over de kwaliteit van diensten en producten van het Kadaster is toegenomen. Ook de ontwikkeling van andere kwaliteitsindicatoren laat een overwegend gunstig beeld zien.
3. De productiviteitsstijging is vooral aangejaagd door een forse productiegroei. Hierdoor kan het Kadaster de vaste kosten over meer eenheden verspreiden en bezettingsgraden maximaliseren. De kosten per product nemen daardoor af en de productiviteit neemt dus toe.
4. De relatief beperkte groei van de inzet van middelen kan deels ook mogelijk zijn gemaakt door het doorvoeren van innovaties. Met name de verdergaande digitalisering van de dienstverlening van het Kadaster kan hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld.”<sup>33</sup>

Voorts constateert IPSE dat een decompositie van de productiviteitsgroei naar de verschillende onderliggende factoren (zoals conjuncturele en structurele groei, schaal en innovaties) op basis van een vijfjarige analyse niet mogelijk is. Zij bevelen aan om bij een volgende evaluatie de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit te strekken, waarbij ook de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> IPSE Studies, Productiviteitsontwikkeling 2015-2020, pag. 7

<sup>33</sup> IPSE Studies, Productiviteitsontwikkeling Kadaster 2015-2020, pag. 28 en 29.

<sup>34</sup> IPSE Studies, Productiviteitsontwikkeling Kadaster 2015-2020, pag. 28 en 29.

## 4.2 Ontwikkelingen in de brede bedrijfsvoering

In aanvulling op de doelmatigheidsrapportage van IPSE, gericht op de productiviteitsontwikkeling, hebben we op hoofdlijnen de ontwikkelingen in de brede bedrijfsvoering in kaart gebracht. Onder bedrijfsvoering verstaan wij het samenhangend geheel van bedrijfsmatige processen, functies, rollen en taken.

Indien de bedrijfsvoering goed functioneert, dan is dat terug te zien in:

- de continuïteit van de organisatie;
- hoge en constante kwaliteit van dienstverlening (primaire proces);
- kostenefficiëntie, en
- een hoog adaptatievermogen en continue innovatie.

Als kanttekening vooraf geldt dat onderstaand uitsluitend die aspecten worden belicht die nog niet elders in dit rapport hun beslag hebben gekregen.

### 4.2.1 Planning, control, risico en kwaliteitsmanagement

Analyse van de rapporten van de externe toezichthouders leert dat de planning- en controlfunctie van het Kadaster goed functioneert. Zwaarwegende bemerkingen worden niet gemaakt. Niettemin is een onderdeel van de huidige reorganisatie (zie paragraaf 6.5) een verdere professionaliseringsslag van de financieel-administratieve systemen. Kosten worden toegerekend naar strategische eenheden, waardoor allocatie van de kosten van productie ingewikkeld is. Alle data is aanwezig, maar de ontsluiting en het benutten daarvan ten behoeve van interne sturingsdoeleinden en externe verantwoording over de kostenopbouw kan worden verbeterd. Dit geldt ook voor het sluiten van de plan-do-check-act cyclus op het niveau van de directieraad. In de directieraad vindt integrale aansturing van het Kadaster plaats, met besluitvorming in formele zin door de RvB. Daarbij heeft elke directie ook zijn eigen planning- en controlcyclus en een eigen business controller die werkt binnen de centrale kaderstelling van de concerncontroller.<sup>35</sup>

Zowel bij de vorige evaluatie in 2015 als in het rapport van de externe accountant bij de jaarrekening over 2017 wordt opgemerkt, dit naar aanleiding van de overgang van de eigenaarsverantwoordelijkheid van IenM naar BZK, dat het doelmatigheidskader moet worden geactualiseerd. Het doelmatigheidskader is geen wettelijke verplichting. In de periode toen het Kadaster onder het toenmalige ministerie van VROM ressorteerde is het destijds door het ministerie opgesteld voor het Kadaster. Vanuit de Kaderwet zbo kwam later wel de verplichting tot het opstellen van een doelmatigheidsverslag. Voor het Kadaster is toen het doelmatigheidskader daarvoor benut, alwaar de kanttekening tot actualisatie is bij geplaatst. Met de aanstaande wijziging van de Kaderwet zbo is de verplichting tot het opstellen van het doelmatigheidsverslag komen te vervallen. Middels de

---

<sup>35</sup> Kadaster, Meerjarenbeleidsplan 2020-2024

vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie en structurele afspraken over het realiseren en monitoren van doelmatigheid binnen de driehoek wordt er momenteel gestuurd op de doelmatigheid. We constateren dat BZK en het Kadaster dit proces en de benodigde afspraken daartoe nog wel formeel moeten afhechten.

### **Risico- en kwaliteitsmanagement**

Het analyseren van mogelijke kwetsbaarheden van nieuwe diensten en de vastgestelde bijbehorende risico's, valt binnen de risicomanagementfunctie van het Kadaster. Door risicoanalyses en toetsing door zowel interne als externe audits worden de belangrijkste risico's binnen lopende projecten in kaart gebracht. Het Kadaster hanteert voor de interne sturing evenals het monitoren en beheersen van kwaliteit en gedegen risicomanagement een eigen kwaliteitsmanagementsysteem. Dit systeem is gebaseerd op het veelgebruikte "three lines of defense model" en is ISO-9001 gecertificeerd. Het is geënt op het reduceren van de kansen van optreden en de effecten van het maken van fouten, het nemen van verkeerde beslissingen en het verrast worden door onvoorziene omstandigheden. Hierdoor streeft het Kadaster naar het borgen van de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening, het beheersen van gevolgen van veranderingen in de dienstverlening, het beheersen van financiële, juridische en politieke risico's, het beschermen van het imago en het borgen van het publieke vertrouwen.

### **Three lines model**

1. Betreft het management van de primaire activiteiten. Het management is verantwoordelijk voor de doelen en risico's. In deze lijn worden de afwegingen gemaakt welke risico's wel/niet gedragen kunnen worden en welke beheersmaatregelen daarbij nodig zijn.
2. Betreft een expert op het gebied van bedrijfsvoering, control en risicomanagement. De expert heeft een adviserende rol bij het bepalen van de beheersmaatregelen. De tweede lijn helpt met de inrichting van risicobeheer enerzijds en het monitoren van risico's en control anderzijds om zo ook de compliance te kunnen bewaken.
3. De derde lijn betreft het uitvoeren van onafhankelijke en objectieve audit- en advieswerkzaamheden. Deze functie geeft onafhankelijk assurance over het bestaan en de werking van governance, risicomanagement en interne beheersing.

Het doel van het model is het behalen van een organisatie-brede synergie in de toepassing en werking van risicomanagement en daarmee het efficiënt en effectief beheersen van risico's. Het Kadaster onderscheid daarbij vier verschillende risico's: strategische, compliance, financiële en operationele risico's.<sup>36</sup>

Met de aanstaande reorganisatie treden er aanscherpingen op in het model.

---

<sup>36</sup> COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – three lines of defense risk model

Het Kadaster is al ruim 20 jaar ISO-gecertificeerd. Certificering en audit is de laatste jaren breder ingebed in dit systeem van risicomanagement. Audit/assurance is daar ook aan gekoppeld en wordt uitgevoerd door derden. De Auditcommissie van de RvT bespreekt het jaarplan en de auditrapporten en daarnaast vinden er externe audits en benchmarks plaats. Respondenten afkomstig van het Kadaster geven aan dat met name strakker gestuurd kan worden op de audits en de monitoring en opvolging van de daaruit voortkomende risico's en aanbevelingen, om de cyclus adequaat te sluiten en tempo te maken.

#### 4.2.2 Human capital, medezeggenschap en organisatie-ontwikkeling

Alvorens we in gaan op ontwikkelingen binnen dit segment van de bedrijfsvoering, schetsen we met behulp van de onderstaande tabel een overzicht van de ontwikkelingen.

|  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------|------|
| <b># fte in arbeidsplaatsen</b>        | 1651 | 1640 | 1668 | 1688 | 1747 |
| <b>% man</b>                           | 70   | 69   | 68   | 66   | 65   |
| <b>% vrouw</b>                         | 30   | 31   | 32   | 34   | 35   |
| <b>Instroom</b>                        | 138  | 124  | 162  | 162  | 182  |
| <b>Doorstroom</b>                      | 160  | 208  | 160  | 137  | 145  |
| <b>Herplaatsingskandidaten</b>         | 62   | 53   | 25   | 0    | 0    |
| <b>Uitstroom</b>                       | 123  | 138  | 136  | 143  | 120  |
| <b>Instroom o.b.v. participatiewet</b> | 6    | 9    | 20   | 14   | 22   |
| <b>Ziekteverzuim</b>                   | 4,7  | 4,5  | 4,6  | 4,8  | 5,5  |

Tabel 10. organisatie-ontwikkeling<sup>37</sup>

Een aantal aspecten uit tabel 10. worden onderstaand toegelicht.

- Het aantal herplaatsingskandidaten was het gevolg van de boventaligheid van het Rekencentrum en een aantal organisatorische maatregelen met relatief grote personele consequenties in 2016 zoals het centraliseren van het Klantcontactcenter in één vestiging en het beëindigen van de GBKN-dienstverlening als gevolg van de komst van de Basisregistratie Grootchalige Topografie.  
In het sociaal overleg, gezamenlijk overleg van de RvB, OR en de vakbonden, is een sociaal programma opgesteld om preventief actie te ondernemen voordat mensen boventalig worden verklaard. Dit is ook vastgelegd in de CAO van het Kadaster. Deze afspraak heeft snel tot resultaat geleid.
- In 2017 is het Kadaster gestart met het werken conform een integraal strategisch personeelsplan.<sup>38</sup> Op basis van het strategisch personeelsplan

<sup>37</sup> Kadaster, Jaarverslagen 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

<sup>38</sup> Dit was één van de aanbevelingen uit de Wettelijke Evaluatie 2015

wordt structureel aandacht gegeven aan de beschikbaarheid van voldoende personeel. De krapte op de arbeidsmarkt, maar ook de schaarste van gekwalificeerd personeel bijvoorbeeld op IT-gebied, de snelle technologische en digitale ontwikkelingen maken dat veel functies ook snel inhoudelijk veranderen. Daarnaast maakt ook de vergrijzing dat het Kadaster stevige inzet pleegt om haar personeelsbestand op peil te krijgen en te houden. Zo is er een arbeidsmarktcampagne in 2017 gestart, is er een vitaliteitsprogramma opgesteld om duurzame inzetbaarheid te bevorderen en is er geïnvesteerd in leren en ontwikkelen. Voorbeelden daarvan zijn: 'Java-klassen'<sup>39</sup> voor IT (2018), traineeklas voor risk management, opleiding voor landmeten en het in 2017 van start gaan van een management development-programma voor alle managers. Ten aanzien van de vergrijzing wordt er actief gestuurd op kennisbehoud door middel van het werken in duo's en een coachende werkhouding gericht op kennisoverdracht.

### **Medezeggenschap**

Respondenten geven aan dat er in toenemende mate meer sprake is van een constructieve en open relatie tussen de medezeggenschap en de RvB. Respondenten geven aan dat de Ondernemingsraad (OR) de laatste jaren moderner en pluriformer is geworden. Mede hierdoor wordt de OR ook tijdig(er) betrokken en komt de OR meer in positie als gesprekspartner voor de RvB.

Voorbeelden daarvan zijn het al eerder genoemde sociaal plan te voorkoming van boventalligheid, maar ook de omzetting van het arbeidsvoorwaardenreglement naar een CAO in verband met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Dit wederom in samenwerking met de vakbonden.

### **Maatschappij**

Het Kadaster zet in op het stimuleren van duurzaamheid van de organisatie en een inclusief en diverse personeelsbestand. Langzaam groeit het aandeel vrouwen in de Kadasterorganisatie, een tendens die ook zichtbaar is in de managementfuncties. Daarnaast is er de afgelopen jaren succesvol geïnvesteerd in participatie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

#### **4.2.3 Automatisering, informatievoorziening & -beveiliging en privacy**

Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan het op orde brengen van het eigen IT-landschap. Het in 2015 ingezette programma (KOERS) gericht op vernieuwing van de primaire systemen is in 2018 gerealiseerd. Dit traject was het sluitstuk van de vernieuwing van het kernsysteem voor bijhouding van BRK, dat ruim 40 jaar operationeel is geweest. Deze vernieuwing stelt het Kadaster in staat om de komende periode meer aandacht te besteden aan vernieuwing in plaats van onderhoud.

<sup>39</sup> I.v.m. schaarste op de arbeidsmarkt is aan werklozen zonder IT-achtergrond een Java-opleiding aangeboden. In 2019 zijn er 37 mensen ingestroomd.

Daarnaast is een programma applicatie rationalisatie opgezet ten behoeve van het ontwikkelen van generieke componenten zoals de terugmeldvoorziening Verbeterdekaart en de kwaliteitsdashboards. Vanuit de digitale strategie (2016) heeft het Kadaster ook ingezet op cloud-toepassingen in verband met de beschikbaarheid, beheerkosten en de benodigde wendbaarheid van applicaties. Tevens zijn randvoorwaarden gerealiseerd om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en te kunnen experimenteren met nieuwe IT-technologieën.

In het Kadaster jaarverslag 2016 is door de externe accountant vastgesteld dat de verbetering in de ICT-governance, inclusief CIO office versterking zijn doorgevoerd. Projecten met een IT component worden vanuit integraal portfoliomanagement aangestuurd vanuit het CIO-office en ook getoetst op de haalbaarheid en beheersbaarheid ten aanzien van de architectuur, kosten, baten en risico's. Tevens wordt opvolging gegeven aan de Rijksbrede kaders voor projecten met ICT-component van boven de €5 miljoen. Zo dienen deze projecten te worden gerapporteerd op het Rijks-ICT-Dashboard, aanstaande BIT-toetsen te worden gemeld en dient er inzage te worden gegeven in het projectenportfoliomanagement en de voortgang van de projecten.<sup>40</sup> Het Kadaster rapporteert hier over onder meer in haar meerjarenbeleidsplan. Momenteel is het gesprek gaande over het verzoek van BZK aan het Kadaster om ook melding te gaan maken over projecten met een ICT-component van boven de €1 miljoen.

In de 2019 benchmark van Gartner, die tweejaarlijks wordt uitgevoerd, worden de volgende conclusies getrokken:

- de jaarlijkse IT kosten van het Kadaster zijn met €1,3 mln. afgenomen ten opzichte van 2017;
- desalniettemin spendeert het Kadaster ten opzichte van het referentiegemiddelde 3% meer aan IT (plusminus €2,4 mln.);
- maar de totale applicatiekosten zijn ten opzichte van 2017 afgenomen en lager dan het referentiegemiddelde, en
- ondanks een toename qua werkvolume is het aantal fte's gereduceerd en is de verhouding intern/extern sterk verbeterd.

Ook concludeert Gartner dat de doorontwikkeling van de scrum/agile-werksystematiek en de standaardisatie van processen hebben bijgedragen tot efficiëntieverbetering en volwassenheid. Er wordt gestreefd om zoveel mogelijk SAP oplossingen te gebruiken, waarop ook meer preventief onderhoud wordt uitgevoerd zodat het aantal defecten afneemt.<sup>41</sup> Als gevolg daarvan is het Kadaster beter in staat om proactief te reageren op wijzigingen, zijn de teams meer in control en is het inzetten van de generieke componenten van grote meerwaarde voor de dienstverlening aan klanten. Respondenten geven aan dat hiervoor wel een periode van gewenning voor nodig was.

<sup>40</sup> BZK, Jaarboek Kadaster 2020, 8 mei 2020, pag. 3

<sup>41</sup> Gartner, IT Overview Benchmark 2019, 30 januari 2020

Respondenten geven aan dat binnen het Kadaster de samenwerking tussen de “business” en IT een vanzelfsprekendheid is geworden, door het werken in multidisciplinaire teams van ‘de business’, ‘developers’ en ‘operations’ c.q. BusDevOps-teams. Informatietechnologie is de afgelopen jaren getransformeerd van een ondersteunende dienst naar een integraal onderdeel van de primaire processen. Er is minder sprake van verstoringen in beheer en onderhoud, waardoor de focus meer is komen te liggen op innovatie en vernieuwing.

### **Privacy en Security**

Het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens is voor het Kadaster al sinds jaar en dag een vanzelfsprekendheid. Met het van kracht worden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is de beheersing van privacy risico’s geïntegreerd in het risicomanagement. De toenemende wens tot open(baarheid van) data in relatie tot privacy heeft ertoe geleid dat er op 1 juli 2019 een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ‘afscherming persoonsgegevens Kadaster’ in werking is getreden om de privacy te borgen en anderzijds maatwerk in de dienstverlening en openbaarheid van gegevens in algemene zin door het Kadaster mogelijk te maken.

Risico’s op IT-gebied worden via een Risklog gerapporteerd aan RvB en RvT. Momenteel zit het Kadaster onder het risico-acceptatie profiel.

## **4.3 Deelconclusies**

### **De productiviteit**

De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 toegenomen met ongeveer 13 procent. De gemiddelde kostprijs is dan ook met eenzelfde percentage gedaald. De productiviteitsstijging gaat gepaard met gelijkblijvende of iets toegenomen kwaliteit van dienstverlening. De productiviteitsgroei is vooral aangejaagd door de groei van de productie, die weer het gevolg is van een combinatie van conjuncturele, structurele en incidentele ontwikkelingen. Hierdoor heeft het kadaster de vaste kosten over meer eenheden kunnen verspreiden. Daarnaast speelt innovatie ook een rol bij de productiviteitsstijging.

IPSE concludeert dat een decompositie van de productiviteitsgroei naar de onderliggende factoren op basis van een vijfjarige analyse niet mogelijk is en beveelt aan de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit te strekken, waarbij ook de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen.



### **Brede bedrijfsvoering**

Het Kadaster heeft de afgelopen vijf jaar, in lijn met de aanbevelingen van de vorige evaluatie, flinke stappen get op de verbetering en vernieuwing van voor het Kadaster vitale onderdelen van de bedrijfsvoering.

In de basis is er van een goede plan- en control architectuur waarbinnen gewerkt wordt aan verbetering van de ontsluiting van beschikbare bedrijfsvoeringsdata ten behoeve van interne en externe verantwoording en de versterking (in het kader van de reorganisatie) van de werking van de plan-do-check-act cyclus op de onderscheiden niveaus. In dit kader moet worden opgemerkt dat BZK en het Kadaster nog formeel het proces over realiseren, monitoren en sturen op doelmatigheid moeten afhechten, nu het doelmatigheidskader wordt losgelaten naar aanleiding van de aanstaande wijziging van de Kaderwet zbo.

Het Kadaster heeft inmiddels een uitgewerkt strategische personeelsplan waardoor kan worden ingespeeld op het structureel aandacht geven aan voldoende beschikbaar en adequaat geschoold personeel. De afspraken over het voorkomen van boventaligheid zijn effectief gebleken. De samenwerking met de medezeggenschap is van beide zijden op een moderne leest geschoeid.

Het in 2015 ingezette programma (KOERS) gericht op vernieuwing van de primaire systemen is in 2018 gerealiseerd. Dit traject was het sluitstuk van de vernieuwing van het kernsysteem voor bijhouding van BRK, dat ruim 40 jaar operationeel is geweest. Deze vernieuwing stelt het Kadaster in staat om de komende periode meer aandacht te besteden aan vernieuwing in plaats van onderhoud. Daarnaast is de ICT-governance versterkt; de doorontwikkeling van de scrum/agile werksystematiek en de standaardisatie van werkprocessen hebben geleid tot efficiencyverbetering, proactief reageren op wijzigingen, efficiency en het meer in control zijn bij de ICT vernieuwing. Het risicomangementsysteem voor IT-projecten functioneert adequaat. De AVG-risico's zijn hierin geïntegreerd. De toenemende wens tot open(baarheid van) data in relatie tot privacy heeft ertoe geleid dat er op 1 juli 2019 een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'afscherming persoonsgegevens Kadaster' in werking is getreden om de privacy te borgen en anderzijds maatwerk in de dienstverlening en openbaarheid van gegevens in algemene zin door het Kadaster mogelijk te maken.

Tenslotte beschikt het Kadaster over een ISO gecertificeerd risico- en kwaliteitsmanagementsysteem dat adequaat functioneert. Extra aandacht is wel nodig voor de opvolging en monitoring risico's en aanbevelingen die voortkomen uit de audit's.

## 5 Ontwikkelingen in de financiering en bekostiging

In de periode 2015 tot en met 2019 heeft de sturing op opbrengsten, kosten en vermogen veel aandacht van alle bij het Kadaster betrokken partijen gevraagd. Klassiek hebben de afnemers van de informatie op het terrein van rechtszekerheid en geo-informatie scherpe aandacht voor tarieven en kosten. Conjuncturele gevoeligheid van de tariefgefinancierde activiteiten dwingt tot aandacht voor de continuïteit van opbrengsten, voorspelbaarheid van tarieven en wendbaarheid in kostenreductie. Bestaande taken zonder meerjarige financiering leiden tot onzekerheid en vragen over kruissubsidiering en een niet zakelijke benadering van innovaties. Nieuwe taken en nieuwe opdrachtgevers leiden tot meer en scherpere aandacht voor toerekening en transparantie van kosten, kruissubsidiering, de omvang en de op- en afbouw van het eigen vermogen.

Voor een goed begrip van het geheel is van belang te weten dat de sturing op inkomsten en de toerekening van kosten plaatsvindt binnen het Kadaster op het niveau van de 'strategische eenheden', te weten;

- inwinning en registratie (tariefgefinancierd);
- informatieverstrekking en advies (tariefgefinancierd);
- budgetgefinancierde taken (bijvoorbeeld enkele basisregistraties en bepaalde opdrachten van ministeries), en
- nevenactiviteiten zoals Kadaster International Consultancy.

De vier genoemde inkomstenbronnen moeten ervoor zorgen dat de werkzaamheden van de vier genoemde strategische eenheden elk afzonderlijk meerjarig kostendekkend kunnen worden uitgevoerd.

Bij het maken van afspraken over de opdracht aan het Kadaster voor de beoogde rol van Tactisch Beheer Organisatie (TBO) naast de rol van Operationele Beheerorganisatie (OBO) in het kader van de implementatie van de Omgevingswet, zijn scherpe afspraken gemaakt over de gescheiden toerekening van kosten. De TBO wordt in de praktijk beschouwd als vijfde strategische eenheid.

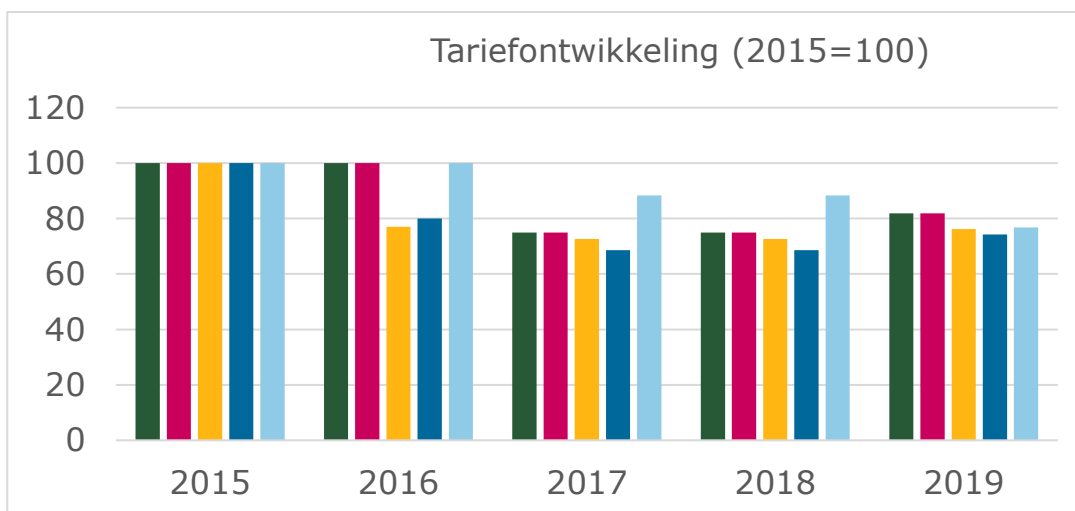
Voor een algemeen beeld wordt onderstaand de ontwikkeling van het resultaat en het eigen vermogen over de afgelopen vijf jaar geschetst.

| Resultaat (in € mln.)        | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Som der bedrijfsopbrengsten* | 276,5  | 279,5  | 265,4  | 264,6  | 275,2  |
| Som der bedrijfslasten       | -226,2 | -240,2 | -277,7 | -282,8 | -289,5 |

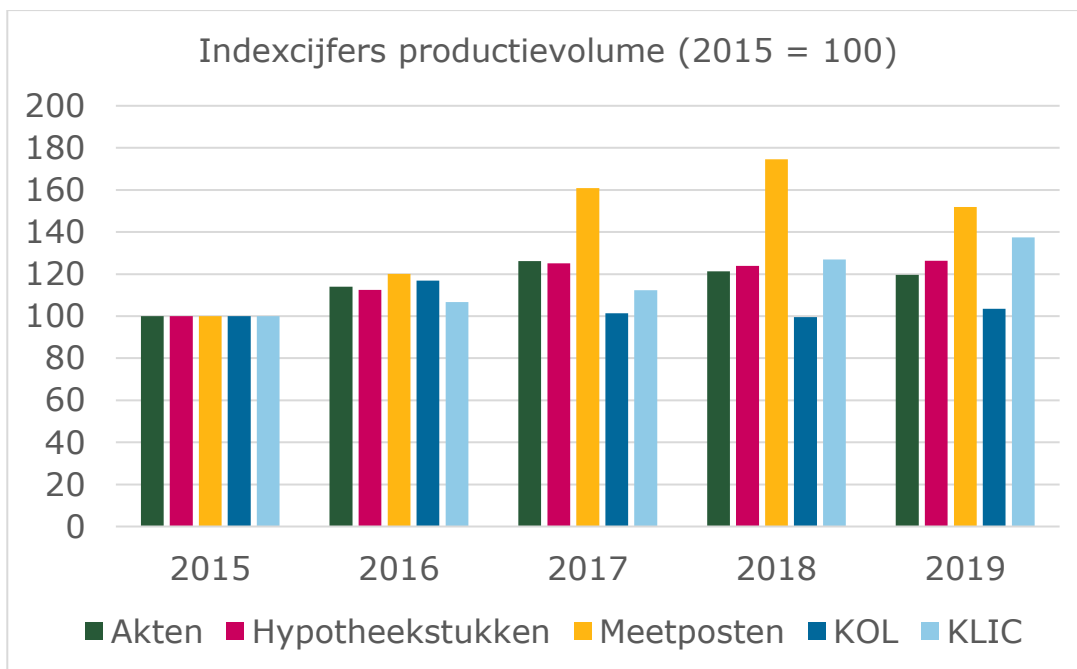
|  |             |             |              |              |              |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Bedrijfsresultaat                            | 50,3        | 39,3        | -12,3        | -18,2        | -14,3        |
| Rentebaten-/lasten en vennootschapsbelasting | 0,2         | 0,0         | 0,0          | -0,2         | -0,6         |
| <b>Resultaat</b>                             | <b>50,5</b> | <b>39,3</b> | <b>-12,3</b> | <b>-18,4</b> | <b>-14,9</b> |
| <b>Vermogen<br/>(in € mln., dd. 31/12)</b>   | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b>  | <b>2018</b>  | <b>2019</b>  |
| Werkkapitaal                                 | 76,2        | 109,3       | 93,9         | 68,9         | 55,1         |
| Eigen vermogen                               | 117,2       | 156,5       | 144,2        | 125,8        | 110,9        |
| - Structureel reserve                        | 46,4        | 47,7        | 46,1         | 47,7         | 46,3         |
| -Conjunctureel reserve                       | 34,0        | 34,0        | 34,0         | 34,0         | 34,0         |
| -Wettelijk reserve                           | 7,7         | 9,5         | 12,1         | 15           | 13,7         |

Tabel 11. Ontwikkeling resultaat en eigen vermogen<sup>42</sup>

## 5.1 Sturing op opbrengsten: de tarieven



<sup>42</sup> Kadaster, Jaarverslag 2019, pag. 7. En Jaarverslag 2015, 2016, 2017 en 2018



Figuren 12 en 13. Indexcijfers gemiddeld tarief per productgroep en volume producten<sup>43</sup>

Het Kadaster werkt, zoals gezegd, tegen zo laag mogelijke kosten en met een kostendekkendheid op het niveau van de strategische eenheden. Dit betekent dat de tarieven bij het tariefgefinancierde deel van de begroting per product meer of minder kostendekkend kunnen zijn. Deze methodiek stelt het Kadaster in staat zowel te sturen op doeltreffendheid als op verbetering van de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn ontwikkelingen in de dienstverlening en wensen van gebruikers van invloed op de hoogte van de tarieven. Het Kadaster volgt daarbij, in lijn met de wens van de Gebruikersraad, de RvT en de door de minister van BZK opgedragen regels voor een gematigde en voorspelbare (plus of min 5%) tariefontwikkeling. Deze wijze van werken vereist een transparante wijze van tariefstelling en besluitvorming. De tariefvoorstellen worden daartoe gedetailleerd verantwoord en besproken met Gebruikersraad en RvT en vervolgens na goedkeuring van de minister, vastgesteld door de RvB. De respondenten oordelen positief over dit proces van tariefvaststelling en transparantie daarvan.

Voor de kwantitatieve onderbouwing van een belangrijk deel van de tariefgefinancierde werkzaamheden maakt het Kadaster gebruik van een ramingsmodel dat in 2017 is herijkt.<sup>44</sup> Naar het oordeel van de ARK voorspelt het vernieuwde model de omzet beter, maar dat komt ook doordat de situatie op de woningmarkt stabiel is geworden. De ARK plaats echter de kanttekening dat het beeld van 2017-2019 stabiel is dan de daarvoor liggende jaren (2015-2017) van economisch herstel na de crisis (zie ook paragraaf 2.1). Het model is beleidsneutraal

<sup>43</sup> Kadaster, Financieel verhaal, 2020

<sup>44</sup> TU Delft, Ramingsmodel 2017

maar voor de omzetraming houdt het Kadaster wel rekening met ontwikkelingen zoals de digitalisering en voert het Kadaster een reality-check uit. De uitkomsten hiervan worden verantwoord.

## 5.2 Sturing op opbrengsten: meerjarige afspraken over budgetfinanciering NGII

In 2019 is het Kadaster voor ongeveer 85% een tariefgefinancierde organisatie. Daarnaast is sprake van budgetfinanciering voor de Basisregistratie Topografie (BRT), de landelijke voorzieningen Adressen en Gebouwen (BAG) en Grootchalige Topografie (BGT), Operationeel Beheer Digitaal Stelsel Omgevingswet (OBO), Ruimtelijkeplannen.nl, het overheidsgebruik van de Basisregistratie Kadaster (BRK), landelijke voorziening beeldmateriaal, de landelijke voorziening WOZ en Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK).

In 2019 zijn voor het NGII deel daarvan meerjarige budgetafspraken gemaakt, waarmee deze een meerjarige stabiele grondslag hebben gekregen en wordt toegewerkt naar een kostendekkende situatie in 2023. In deze afspraken is ook vastgelegd hoe innovaties worden gefinancierd. De normale exploitatie en de reguliere doorontwikkeling maken deel uit van de meerjarenafspraken. Voor grote programma/projecten worden incidenteel middelen door BZK ter beschikking gesteld. Besluitvorming vindt plaats op basis van gezamenlijk onderzoek van de businesscase. Deze set van afspraken is in lijn met wat door de respondenten wordt aangeduid als de verzakelijking in de relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer. Zowel de sturende hand van de RvB, de RvT als de eigenaar en opdrachtgevers wordt hier gezien. Sommige respondenten vrezen de keerzijde; gebrek aan flexibiliteit bij innovaties.

Een deel van de meerjarige financiering van de NGII geschiedt vanaf 2020 door een eenmalige structurele verhoging van de inzagetarieven in Kadaster-on-line (eigendoms- en hypotheekinformatie, uittreksels kadastrale kaart, objectberichten en negatieve mededelingen). Hiermee draagt de hele vastgoedsector bij aan de instandhouding en ontwikkeling van NGII. Bij de bespreking in de Gebruiksraad bleek dit gevoelig te liggen bij de gebruikers in de vastgoedsector.

Voor PDOK geldt dat het basisdeel via deze meerjarige budgetafspraken wordt gefinancierd, terwijl het andere deel van PDOK wordt gefinancierd op basis van het profijtbeginsel. Dit betekent dat bedrijven en overheden die profijt hebben van die voorzieningen, betalen voor het afnemen van geo-services, het inlezen, updaten en storage en informatielevering en/of het actueel houden van de INSPIRE verplichte datasets. Hierbij dient rekening te worden gehouden met alle kosten in de keten, zoals bijhoudingskosten die gemeenten als bronhouder in diverse ketens maken.

De ambitie van BZK voor de volgende fase betreft het integreren van de basisregistraties als onderdeel van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), zoals Staatssecretaris Knops in juli van 2020 uit een heeft gezet in een brief aan de Tweede Kamer<sup>45</sup>. Uitgangspunten van de doorontwikkeling van de GDI is dat het bestaat uit de functionaliteiten die generiek bijdragen aan:

- de digitale publicatie van wet- en regelgeving;
- veilige digitale communicatie met de overheid;
- veilige digitale toegang van burgers en bedrijven tot de overheid (identificatie en authenticatie).

Om daarin te voorzien gaat de GDI de volgende aspecten omvatten:

- de basisregistraties;
- de afspraken, (open) standaarden en stelselvoorzieningen die ervoor zorgen dat overheden met elkaar kunnen communiceren en samenwerken".<sup>46</sup>

Het is momenteel nog niet duidelijk hoe de financiering van de basisregistraties er mettertijd uit komt te zien.

## 5.3 Sturing op kosten: kruissubsidiëring en transparantie in kostenstructuur

### **Kruissubsidiëring**

In de periode 2015-2020 heeft de al dan niet kruissubsidiëring van nevenactiviteiten en de kostendekkendheid van het tariefgefinancierde en budgetgefinancierde deel van de werkzaamheden van het Kadaster de nodige bestuurlijke aandacht gehad. Er zijn afspraken in deze periode gemaakt die hebben bijgedragen aan meer helderheid:

- de meerjarige afspraken over budgetfinanciering van de NGII. Hierin is helder afgesproken welk deel door burgers en bedrijven wordt gefinancierd;
- de afspraken (Chinese Muur) over de financiering van de werkzaamheden in het kader van de Omgevingswet;
- de toezegging van de minister van BZK in reactie op het rapport van de ARK bij de verantwoording 2019 om hier meer aandacht aan te besteden in het toezicht op het Kadaster, en
- de afspraken over werkwijze van het vermogen. Niettemin vragen vrijwel alle opdrachtgevers en gebruikers hiervoor aandacht in relatie tot de gewenste transparantie in financiering en kostenopbouw.

### **Transparantie**

De omvang, het aantal opdrachtgevers en de variatie in werkzaamheden van het budgetgefinancierde deel van het Kadaster is in de afgelopen vijf jaar toegenomen

<sup>45</sup> BZK, Reactie op rapporten over governance en financiering GDI, 13 juli 2020

<sup>46</sup> BZK, Reactie op rapporten over governance en financiering GDI, 13 juli 2020, pag. 3

en zal mogelijk nog verder toenemen. Dit vraagt zowel transparantie naar de oude als naar de nieuwe opdrachtgevers, zowel in het tariefgefinancierde als het budgetgefinancierde deel van de werkzaamheden. Er wordt met name door nieuwe opdrachtgevers aangegeven dat zij meer inzicht verwachten in de kostenstructuur, de in rekening gebrachte tarieven, de kostendrijvers en de toerekening van de overheadkosten bij de uitgevoerde opdrachten en programma's. Ook wordt door respondenten ten aanzien van de Omgevingswet opgemerkt dat er scherper en transparanter onderscheid dient te worden gemaakt tussen de kosten voor beheer, doorontwikkeling en uitbouw door het departement. De verantwoording naar opdrachtgevers/gebruikers in het budgetgefinancierde deel is aanmerkelijk minder gedetailleerd dan in het tariefgefinancierde deel. Bestaande opdrachtgevers en gebruikers geven de wens aan tot meer inzicht en transparantie in de financiering. Bijvoorbeeld waar het voorfinanciering betreft van grote programma's/projecten die niet vallen onder de reguliere doorontwikkeling van de basisregistraties. Door gebruikers en/of bronhouders wordt hierbij concreet transparantie over de meerjarige afspraken van de NGII genoemd, evenals inzicht verkrijgen in de verschillende componenten van PDOK en de daaraan verbonden kosten. De ingezette lijn om vaker kosten batenanalyses te maken wordt ondersteund.

We constateren dat noch de Gebruikersraad noch BZK inzicht heeft in het kostprijsmodel van het tariefgefinancierde deel van de werkzaamheden. Ook ontbreekt dit aspect in de periodieke externe audits. Goedkeuring van de tarieven door het ministerie vindt plaats op grond van de beoordeling van de trendmatige ontwikkeling en de criteria zoals vastgelegd in artikel 12 van de regeling houdende de vaststelling van beleidsregels voor de sturing van en het toezicht op de Dienst Kadaster<sup>47</sup>.

## 5.4 Sturing op kosten: flexibiliteit

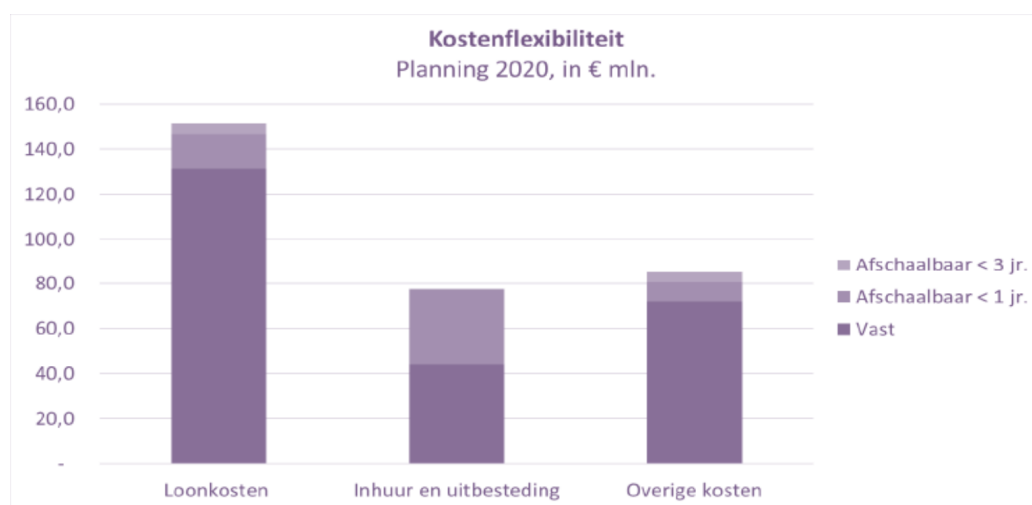
Waar een belangrijk deel van de opbrengsten conjunctuurgevoelig zijn, is de mate van flexibiliteit een belangrijke sturingsopgave uit oogpunt van kostenbeheersing en continuïteit. Personeelskosten (vast en flexibel) en ICT betreffen de grootste en belangrijkste kostenposten van het Kadaster. Sturing op korte termijn op kosten is lastig, vanwege enerzijds de rechtspositie van het vaste personeel en anderzijds door het karakter van de ICT-kosten die ook op korte termijn een vast karakter hebben. Automatiseringskosten, voor wat betreft de kosten van de door het Kadaster zelf ontwikkelde software (zoals: kosten van de bouw van software en daarmee onderdeel van de totale projectkosten), worden als 'immateriële activa' geactiveerd op de balanspost. In de regel wordt daarbij een afschrijvingstermijn van vijf jaar gehanteerd. KOERS geldt in verband met de omvang van het totale project

---

<sup>47</sup> Regeling IenM van 5 december 2012, nr IENM/BSK-2012/241257, artikel 12

als een uitzondering en daarvoor hanteert het Kadaster een afschrijvingstermijn van tien jaar. De RvT heeft specifiek ICT in de eigen portefeuille van één van haar leden opgenomen, om zodoende het interne toezicht te borgen.

Tegelijkertijd laat onderstaande figuur zien dat twee van de drie kostenposten substantiële bijsturingmogelijkheden hebben binnen 1 tot 3 jaar. De ervaring bij de Corona-crisis van maart 2020 leert dat het Kadaster goed in staat is om door en snel in de kosten te snijden (bijvoorbeeld het niet invullen van vacatures) en productie uit te stellen, in staat is om flexibel te reageren. Zelfs in een situatie dat de omzet nog stijgende is.



Figuur 14. Kosten per kostensoort in € mln.<sup>48</sup>

## 5.5 Sturing op het eigen vermogen

Door het Kadaster wordt gewerkt met een zogenaamd normvermogen, welke bestaat uit twee componenten:

- een conjuncturele reserve die bedoeld is om schommelingen in de opbrengsten van het tariefgefinancierde deel van de werkzaamheden op te vangen, en
- een structurele reserve die benodigd is voor het opvangen van specifiek benoemde bedrijfsrisico's.

Bij aanvang van de evaluatieperiode waren er afspraken voor de planperiode 2015-2019 voor een normvermogen dat afneemt van €80 mln. naar €70 mln.<sup>49</sup> Per ultimo 2019 is de structurele reserve vastgesteld op circa €50 mln. en de conjuncturele reserve op €34 mln. In 2017 heeft het Kadaster voorgesteld de structurele reserve te verlagen naar €20 mln. en de conjuncturele reserve te verhogen tot €79,5 mln. omdat het grootste financiële risico de inkomsten vanuit de aanbodkant betreft. Het

<sup>48</sup> Kadaster, Financieel verhaal, powerpoint presentatie, pag. 8

<sup>49</sup> Kadaster, Meerjarenbeleidsplan 2015-2019



Kadaster heeft in overleg met BZK al in 2019 een benadering gekozen voor het eigen vermogen die zowel bij de oude als de nieuwe werkwijze past, alvorens laatstgenoemde is bekrachtigd.

Het vermogen heeft zich daadwerkelijk boven het normvermogen ontwikkeld in de afgelopen periode. Bijsturing heeft plaatsgevonden door:

- de tarieven te verlagen. Dit met als beleidsuitgangspunt: geen tarieven onder de kostprijs, en
- te investeren in eigen bedrijfsvoering dan wel projecten.

Deze afspraken zijn in overleg met de Gebruikersraad en de toezichthouders gemaakt. In 2020 zijn er nadere afspraken gemaakt tussen BZK en het Kadaster over de werkwijze van het eigen vermogen.<sup>50</sup> In de afspraken is op grond van een zogenaamde business impact tabel is het structureel reserve bepaald op €20 mln. Deze moet voorzien in de risico's op onvoldoende innovatiekracht, financiële- en imagoschade door tekortkomingen in de dienstverlening of veranderende maatschappelijk opinie/perceptie, het niet (volledig) voldoen aan wet- en regelgeving of governance-eisen en tenslotte het risico op onvoldoende beheersing en voorspelbaarheid bij het realiseren van verandertrajecten. De conjuncturele reserve is op basis van een extern uitgevoerde Monte Carlo analyse bepaald op €79,5 mln. In de werkwijze zijn afspraken vastgelegd met betrekking tot doelbinding, objectieve controleerbaarheid, controle door de accountant en de wijze van toevoeging, onttrekking en aanvulling (inclusief de prioritering daarbij). Tevens is vastgelegd dat de tariefvoorstellen worden gebaseerd op de omvang van het totale vermogen en niet op de afzonderlijke delen daarvan. Deze methodiek wordt na drie jaar geëvalueerd.

## 5.6 Financiering nevenactiviteiten

Momenteel kent het Kadaster één nevenactiviteit, te weten Kadaster International Consultancy. Dit betreft betaalde opdrachten om andere landen vooruit te helpen op het gebied van landregistratie en/of geo-informatie. Per 1 januari 2016 is de GBKN-dienstverlening, eveneens een nevenactiviteit, afgebouwd. Deze afbouw heeft in 2015, 2016 en in 2017 nog tot kosten geleid, die in onderstaande tabel zijn meegenomen.

Daar waar sprake is van een nevenactiviteit(en), dient deze zodanig plaats te vinden dat een redelijk rendement, maar minimaal kostendekkendheid op de langere termijn, is verzekerd. Uit de analyse van de jaarrekening blijkt dat de kostendekkendheid deels wordt gerealiseerd. In het recente rapport van de ARK

---

<sup>50</sup> BZK, brief 11 mei 2020

wordt ook gewezen op het feit dat er kruissubsidiëring is opgetreden van tariefgefinancierde taken naar nevenactiviteiten.<sup>51</sup>

| Nevenactiviteiten<br>in € mln. | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Resultaat</b>               | -0,8  | -0,2  | -0,2  | 0,1   | -0,2  |
| <b>Omzet</b>                   | 4,0   | 3,5   | 1,9   | 3,0   | 2,8   |
| <b>Lasten</b>                  | 4,8   | -3,7  | -2,1  | 2,9   | 3,0   |
| <b>Reserve</b>                 | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,1   | 0,0   |
| <b>Totale omzet Kadaster</b>   | 276,5 | 279,5 | 265,4 | 264,6 | 275,2 |

Tabel 15. overzicht resultaat in miljoen euro's van nevenactiviteit<sup>52</sup>

## 5.7 Deelconclusies

### Daagvlak voor tariefstelsel

Het tariefbeleid van het Kadaster kenmerkt zich door voorspelbaarheid en gematigdheid. Het proces van tariefvaststelling is transparant en biedt ruimte voor het kunnen inspelen op de wensen van de gebruikers. Hierdoor is er sprake van een groot draagvlak. Zowel gebruikers als het ministerie hebben geen inzicht in het onderliggende kostprijsmodel.

### Kruissubsidiëring en transparantie van kosten

Met de afspraken over de meerjarenfinanciering van de NGII, over de werkwijze rondom het vermogen van het Kadaster, de afspraken (Chinese Muur) over de financiering van de werkzaamheden in het kader van de Omgevingswet evenals de afspraak om hieraan meer aandacht te besteden in het toezicht, is er sprake van een goede set aan afspraken hierover.

Het aantal en de diversiteit in opdrachtgevers voor de budgetgefinancierde taken is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Hoewel met de afspraken over kruissubsidiëring etc. belangrijke stappen vooruit zijn gezet, is het voor alle opdrachtgevers en gebruikers van belang dat er door het Kadaster meer inzicht wordt gegeven in de kostenstructuur, de in rekening gebrachte (uur)tarieven, de kostendrijvers en de toerekening van overheadkosten bij uitgevoerde opdrachten en programma's.

### Robuustheid en transparantie van meerjarige financiering

De meerjarenafspraken 2019 voor de NGII bevatten afspraken over de exploitatie en de reguliere doorontwikkeling van de NGII. Tevens zijn afspraken gemaakt over jaarlijkse indexatie. Binnen de begroting van het ministerie zijn de budgetten

<sup>51</sup> Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 BZK, pag. 48

<sup>52</sup> Kadaster, Jaarverslagen 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019

afzonderlijk zichtbaar op een begrotingsartikel. Alleen de BRO is nog niet structureel gefinancierd. In de begroting 2021 is alleen het programma van middelen voorzien voor de jaren 2021 en 2022. Meerjarige afspraken voor de BRO zijn van belang voor het Kadaster. Tijdige besluitvorming voor de begroting 2022 is mede daarom van belang.

Met de meerjarenafspraken 2019 is ook helder vastgelegd waar en in welke omvang nog sprake is van kruissubsidiering. In samenhang beschouwd met de afspraken over het gebruik en de verantwoording, de onttrekking, de aanvulling en de relatie tussen het normvermogen en het tariefbeleid is een transparant geheel van afspraken tot stand gebracht. Gezien de omvang van de investeringen voor innovatie is het naar onze mening goed geregeld.

### **Voldoende ontwikkelruimte?**

De reguliere doorontwikkeling van de NGII maakt deel uit van de financiële meerjarenafspraken 2019. Voor grote programma's/projecten worden op basis van gezamenlijk uit te voeren businesscase onderzoeken incidenteel middelen door het ministerie van BZK ter beschikking gesteld. Daarenboven is in de nieuwe afspraken hoe om te gaan met het normvermogen (2020) vastgelegd dat voor risico's die ontstaat uit onvoldoende innovatiekracht een beroep kan worden gedaan op de structurele reserve. Ook gelet op de omvang van de investeringen voor innovatie is het goed geregeld. Naar ons oordeel is een goed nieuw evenwicht gevonden tussen een zakelijke en transparante benadering en voldoende waarborgen voor innovatie. Wel vraagt dit van opdrachtgevers en eigenaar voldoende up tempo besluitvorming. Dit ten behoeve van het Kadaster maar ook ter voorkoming van het achterlopen van beleid op ontwikkelingen.

### **Flexibiliteit in kosten**

Het Kadaster beschikt over voldoende instrumenten om bij te kunnen sturen in de kosten bij tegenvallende opbrengsten.

## 6 Ontwikkelingen in de governance

### 6.1 Overgang IenM naar BZK

Zonder uitzondering geven alle respondenten aan het besluit tot overdracht van IenM naar BZK als spannend te hebben ervaren. Echter, de daadwerkelijke overgang wordt als nagenoeg probleemloos ervaren. Dit mede door de inspanningen van zowel IenM, BZK als het Kadaster om dit proces vlekkeloos te laten verlopen. De bestaande governance met een bestuurlijk overleg (strategisch), overleg op directie niveau (tactisch) en een operationeel overleg is met de toentertijd geldende bijbehorende afspraken door BZK overgenomen.

Doordat naast de taken ook een deel van de inhoudelijk betrokken mensen zijn overgegaan naar BZK, is in de praktijk weinig vertraging in de lopende dossiers opgetreden aldus het merendeel van de respondenten. Dat het dossier digitale overheid ook onder BZK valt, wordt door respondenten als een bijkomend voordeel ervaren in relatie tot digitale ontwikkelingen en de basisregistraties. Op papier zijn de belangrijkste Kadaster-dossiers nu allemaal in één hand belegd bij BZK, maar in de praktijk wordt met name de onderlinge afstemming binnen BZK door respondenten als een aandachtspunt gezien en wordt naar het oordeel van de respondenten nog onvoldoende synergiewinst geboekt.

De context waarin het Kadaster zich bij BZK moet positioneren wordt als anders ervaren. Bij IenM, waar gevoelsmatig dezelfde taal werd gesproken als bij het Kadaster, behoorde het Kadaster tot één van de vier<sup>53</sup> grote uitvoeringsorganisaties. IenM heeft destijds ook stevig ingezet op het stroomlijnen van de governance van die vier. Bij BZK is het Kadaster weliswaar niet het enige zbo<sup>54</sup>, maar wel de grootste extern verzelfstandigde organisatie. Met name het eerste jaar hebben respondenten ervaren als "aftasten" op het niveau van eigenaarsondersteuning en -sturing. Gedurende het eerste jaar was er in de diverse gremia sprake van een verschuiving van focus op inhoud naar wet- en regelgeving en governance. Dankzij de goede onderlinge verhoudingen en de in hoofdstuk 2 genoemde ontwikkelingen constateren wij momenteel weer een sterke focus op inhoud.

### 6.2 Relatie met de eigenaar

De governance in de driehoek van eigenaar-opdrachtgever(s)-opdrachtnemer wordt voortgezet door BZK. De sgBZK heeft vanaf het begin sterk ingezet op transparantie

<sup>53</sup> CBR, Kadaster, RDW en RWS.

<sup>54</sup> Andere voorbeelden zijn de Huurcommissie en het Huis van de Klokkeluiders.

in de onderlinge relaties. Dit uit zich onder meer in de aanwezigheid van de RvT bij het tweejaarlijks bestuurlijk overleg en vice versa de aanwezigheid van het bestuur bij het jaarlijkse overleg van de RvT met de eigenaar. De sgBZK beschouwt de RvT als een toegevoegde waarde voor zowel zijn eigen rol als eigenaar als voor de opdrachtnemer ten aanzien van de versterking van de 'checks and balances'. Dit samenspel tussen RvB, RvT en eigenaar wordt door zowel RvB als RvT als positief ervaren.

Bezien over de afgelopen twee jaar zien we in het bestuurlijk overleg met name de inhoudelijke onderwerpen, zoals de Omgevingswet, meer aandacht krijgen. De beheersmatige aansturing door BZK zoals aspecten van de bedrijfsvoering komen vrijwel alleen aan bod bij de jaarlijkse bespreking van de jaarstukken. De bedrijfsvoering komt frequenter aan bod in de onderliggende gremia. Het Kadaster verantwoordt zich tussentijds middels kwartaalrapportages en jaarverslagen. Mede door de jaarlijkse strategische dialoog, gekoppeld aan maatschappelijke opgaven, zitten Kadaster en BZK ook sneller bij elkaar om de tafel bij beleidsrijke onderwerpen.

Die relatie is het laatste jaar verzakelijkt, mede naar aanleiding van discussies over kostendekkendheid en de tijdige juridische borging van taken. Wanneer activiteiten structureel worden, dienen die naar het oordeel van de bestuurlijke respondenten niet alleen financieel gedekt te zijn maar ook juridisch geborgd. Het Kadaster is risicodragend op het gebied van de wet Markt en overheid<sup>55</sup> en dient zich als zodanig ook te verantwoorden op bestaande en nieuwe taken. Dat vraagt van het Kadaster om tijdige signalering en vroeg schakelen met BZK om gezamenlijk zorg te dragen voor invulling van de randvoorwaarden. Dat vraagt van BZK het tijdig verzorgen van de wettelijke verankering. Volgens nagenoeg alle respondenten krijgt dit proces vooralsnog (te) weinig prioriteit.

### 6.2.1 Toezicht

De ministeriële regeling 'sturing van en toezicht op het Kadaster', de Beleidsregels 'sturing van en toezicht op het Kadaster' en de Toezichtvisie vormen het toezichtkader van de minister van BZK op het Kadaster. Deze wordt momenteel herzien. In de praktijk wordt nu nog steeds de toezichtvisie van IenM gehanteerd, waarvan in de vorige wettelijke evaluatie al is aangegeven dat deze doorontwikkeld zou moeten worden als integraal toetsingskader.

Op grond van de Kaderwet zbo en de Organisatiewet Kadaster dient de minister van BZK toezicht te houden op de taakuitoefening en de bedrijfsvoering van het

---

<sup>55</sup> Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid)

Kadaster. De ARK concludeert in haar rapport<sup>56</sup> dat de minister het toezicht op de kostendekkendheid en de kruissubsidiëring in dat opzicht te beperkt heeft ingevuld. Wij constateren dat het BZK ontbreekt aan een actuele toezichtsvisie. Een actuele beleidsvisie is recent op 12 november 2020 vastgesteld. De beleidsvisie beschrijft het strategisch beleidskader dat het departement wil hanteren en vertaalt dit kader naar de rol en positie van het Kadaster in de komende jaren. Dit beleidskader vormt een inhoudelijke basis onder de samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kadaster. Naast de bestuurlijke overleggen tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer waar ook de RvT aanwezig is, vindt er eenmaal per jaar een gesprek plaats tussen de RvT en de eigenaar. Ook hier is gekozen voor transparantie in de onderlinge relaties door dit gesprek in aanwezigheid van de RvB te voeren<sup>57</sup>.

#### **Intern toezicht – RvT Kadaster**

De afgelopen jaren is het interne toezicht van het Kadaster verder geprofessionaliseerd. De leden van de RvT vergaderen inmiddels ook in eigen kring en niet langer uitsluitend in gezelschap van het bestuur. De contacten van de auditcommissie met de externe accountant zijn geïntensiveerd. Aan de bijeenkomsten van de auditcommissie neemt naast de directeur financiën ook de bestuurder inmiddels deel, waardoor ook het gezamenlijke gesprek over risk en compliance wordt gevoerd. De RvT heeft zelfstandig contacten met de directeuren en de OR, en woont de vergaderingen met de eigenaar bij. Ook worden zelfevaluaties uitgevoerd door de RvT. De RvT werkt langs lijnen van de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverlening en werkt conform de eigen toezichtsvisie die momenteel ook herzien wordt.

Uit de rapportages van de externe accountant blijkt de actieve betrokkenheid van de RvT bij de risico's analyses.<sup>58</sup>

## **6.3 De afstemming met gebruikers en het netwerk**

Het Kadaster heeft een Gebruikersraad bestaande uit de belangrijkste gebruikers van producten m.b.t. rechtszekerheid en gebruikers van geo-informatie. Deze gebruikers zijn te onderscheiden in klassieke gebruikers die voor 100% rechtszekere informatie gaan en nieuwe publieke gebruikers die andere eisen stellen voortkomend uit maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen. Daarnaast zijn er ook nog gebruikers die de data van het Kadaster benutten voor het vervolmaken van hun eigen producten. Deze gebruikers staan verder af van het Kadaster en zijn minder zichtbaar. Deze gebruikers worden ten dele vertegenwoordigd door GeobusinessNL in de Gebruikersraad.

<sup>56</sup> Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 BZK, pag. 7-9, 48

<sup>57</sup> Met uitzondering van het reflecteren op het functioneren van de leden van de RvB.

<sup>58</sup> Bijvoorbeeld uit: Kadaster, Jaarverslag 2019, pag. 19

In de Organisatiewet Kadaster is bepaald dat de RvB overleg voert met de Gebruikersraad met betrekking tot over de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverlening door de Dienst, over de tarieven die daarvoor in rekening worden gebracht, over het meerjarenbeleidsplan en over andere zaken van gemeenschappelijk belang. De Gebruikersraad kan ook ongevraagd advies uitbrengen indien zij dat noodzakelijk acht. In de praktijk komt de raad ten minste vier keer per jaar bijeen, altijd in aanwezigheid van (een lid van) de RvB. Eenmaal per jaar is ook de RvT aanwezig.

Alle respondenten drukken ten aanzien van de Gebruikersraad hun waardering uit voor elkaar en de wijze waarop het overleg wordt gevoerd. De transparantie van het Kadaster enerzijds en de blik vanuit strategisch perspectief op het Kadaster los van de eigen belangen van gebruikers en de wederzijdse professionaliteit worden zeer gewaardeerd. De laatste jaren wordt ook in dit gremium een verschuiving zichtbaar van vraagstukken op rechtszekerheid naar het geo-domein. Ook de eerder benoemde verzakelijkte houding van het Kadaster wordt opgemerkt. Daarbij wordt door gebruikers tijdens interviews aangegeven dat het Kadaster moet waken voor een te sterke intern-gerichtheid. Vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden gebruikers graag meer benut willen worden door het Kadaster als het gaat om borging van kennis en kunde en het meer gezamenlijk willen optreden daar waar het schaarste van specialismes op de arbeidsmarkt betreft. Bijvoorbeeld, in plaats van zelf opleiden, kan het Kadaster ook van de expertise uit de markt gebruik maken. Dit gaat voor wat betreft de gebruikers ook op voor innovatie en kennisdeling.

Ten aanzien van de Gebruikersraad wordt als aandachtspunt de publieke vertegenwoordiging in de Gebruikersraad benoemd, in de zin van vertegenwoordiging over de volle breedte en alle taken van de achterban. Kijkend naar de balans publiek en privaat ligt het accent op vertegenwoordiging van private partijen.

Daar waar de Gebruikersraad op strategisch niveau opereert, is er ook op tactisch en operationeel niveau overleg tussen het Kadaster en groepen van gebruikers in zogeheten gebruikersoverleggen. Deze overleggen zijn meer technisch en inhoudelijk van aard. Deze gebruikersoverleggen zijn kwalitatief verschillend van aard en kennen ook een grote diversiteit aan vertegenwoordiging. Geo-informatie betreft zowel publieke als private gebruikers. De soms te brede vertegenwoordiging in een gebruikersoverleg zoals bij BAG en BGT maakt dat sommige respondenten het ervaren als een Poolse Landdag. Oorzaken daarvan worden onder meer gezocht in de diverse petten van houder van landelijke voorziening, gebruiker, bronhouder, leverancier die een afgevaardigde vaak op heeft. Zie ook paragraaf 6.6.2 'Stroomlijnen governance basisregistraties'.

Ten aanzien van de Omgevingswet is men voornemens om, naast de in 2020 ingestelde gebruikersoverleggen op operationeel en tactisch niveau, eveneens een Gebruikersraad in te richten. In de fase van beheer naar ontwikkeling is daar nog onvoldoende in voorzien. Dit maakt dat meerdere respondenten aangeven slechts ten delen het overzicht te hebben, maar dat het integrale plaatje en richting soms nog diffuus lijkt. Zie ook paragrafen 6.4 en 6.6.3.

## 6.4 Relatie met opdrachtgevers

### 6.4.1 Algemene ontwikkelingen

In de vorige wettelijke evaluatie is de aanbeveling gedaan om als Kadaster sterker (ook in relatie tot de opdrachtgevers) vanuit een samenhangende strategische agenda te acteren, waarin de maatschappelijke opgaven van de eigen organisatie centraal staan.<sup>59</sup>

Het Kadaster heeft dit vanaf 2016 vormgegeven in meerjarenbeleidsplannen. Deze meerjarige plannen worden jaarlijks geactualiseerd en verder geconcretiseerd. In deze meerjarenbeleidsplannen ligt nadrukkelijk de verbinding met de (beleids)opdrachtgevers en de koers van het verantwoordelijke departement. Ook heeft het Kadaster nadrukkelijk de Sustainable Development Goals omarmd en duurzaamheid onderdeel gemaakt van de strategisch koersbepaling.

Deze aanpak sluit aan bij de ontwikkeling dat het Kadaster naast de wettelijke taken, vanwege het toenemende belang van actuele rechtszekere en continu beschikbare data, voor steeds meer nieuwe opdrachtgevers met maatschappelijke vraagstukken interessant wordt. Voorbeelden hiervan zijn ondermijning, stikstof, maar ook de Omgevingswet betreft een substantieel nieuwe taak voor het Kadaster. De toename van deze vraag wordt door veel respondenten gezien als een erkenning van de kennis en expertise van het Kadaster. Ook vanuit het perspectief zoals beschreven in de rapporten Werk aan Uitvoering, Fase I en Fase II<sup>60</sup> is het aan de voorkant betrekken van uitvoeringsorganisaties een absolute meerwaarde voor een gedegen en haalbare uitvoering van het beleid.

#### **Externe oriëntatie**

Het Kadaster werkt op vele vlakken samen met publieke en private partners. Het doel van deze samenwerkingen is het optimaal bedienen van de gezamenlijke klanten, het optimaliseren van ketenprocessen en de interne bedrijfsvoering, evenals het bijeenbrengen van kennis bij productontwikkeling.

---

<sup>59</sup> Andersson, Elffers Felix, 'Maatschappelijke meerwaarde binnen de kaders van een open overheid, wettelijke evaluatie Kadaster, 2015, pag. 8

<sup>60</sup> ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering, Fase I: probleemanalyse, 14 februari 2020 en ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering, Fase II: handelingsperspectieven, 3 juli 2020



Samenwerkingspartners betroffen de afgelopen vijf jaar onder meer het CBS, RIVM de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de makelaardij. Ook is het Kadaster actief betrokken bij het Netwerk Publieke Dienstverleners.

### **Afwegingskader voor nieuwe taken**

Het Kadaster hanteert bij nieuwe opdrachten/taak-verzoeken zowel het wegingskader conform de wet Markt en overheid alsook een eigen afwegingskader<sup>61</sup>. De wet Markt en overheid reguleert met betrekking tot economische activiteiten de grens tussen overheid en markt. Net als externe verzoeken worden ook ideeën vanuit de eigen organisatie, zoals innovatie en marktkansen, conform dit afwegingskader beoordeeld op; de meerwaarde, passend bij het Kadaster, beeld van stakeholders, mate van urgentie, compliance onder meer op Markt en overheid, en de haalbaarheid van het initiatief.

### **Professionalisering van het opdrachtnemerschap**

Het Kadaster is het afgelopen jaar richting opdrachtgevers meer gaan sturen op het voorkomen van open-einde afspraken. Nieuwe verzoeken die aangenomen worden, worden vastgelegd in opdrachtbeschrijvingen, moeten juridisch worden geborgd en moeten voorzien worden door de opdrachtgever van adequate middelen om invulling te kunnen geven aan het verzoek. Het merendeel van de opdrachtgevers moeten nog wennen aan deze verzakelijkte houding. Het vraagt om flexibiliteit van beide kanten, respectievelijk middelen van de opdrachtgever en capaciteit van het Kadaster, om snel te kunnen acteren op een nieuw verzoek. Bij de directie geo-informatie van BZK wordt op deze verzakelijking van de relatie dan ook al geruime tijd gestuurd.

We constateren dat BZK niet beschikt over een eigen afwegingskader (anders dan het integrale afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)<sup>62</sup>) ten aanzien van het beoordelen van verzoeken van derden. Het ontbreken van een eigen afwegingskader kent onder meer doorwerking in het ontbreken van een visie op meervoudig opdrachtgeverschap. Meerdere respondenten hebben aangedragen dat een vorm van coördinerend opdrachtgeverschap wenselijk is. Synergie tussen opdrachten en efficiënter gebruik van reeds beschikbare data en kennis en inzet van middelen zouden hier mee gebaat zijn. Tevens draagt dit voor zowel BZK als het Kadaster bij aan het beter kunnen borgen van een gezonde balans tussen de continuïteit van de uitvoering van bestaande taken en het ontplooiën van nieuwe activiteiten en innovatie om aan de maatschappelijke vraag tegemoet te komen.

## **6.4.2 Besturing basisregistraties**

Met het traject Doorontwikkeling in Samenhang wordt invulling gegeven aan de wens tot harmoniseren van de diverse systematiek en het intensiveren van toezicht

<sup>61</sup> Kadaster, afwegingskader versie 2.1, oktober 2019

<sup>62</sup> Kamerstuk 31 731, Integraal wetgevingsbeleid, vergaderjaar 2009-2010

op basisregistraties en voorzieningen rond basisregistraties. Zo is medio 2020 de regelgeving ten aanzien van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) aangepast waarbij dezelfde systematiek wordt gehanteerd als voor de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Beide basisregistraties kennen nu een systematiek waarbij kwaliteitszorg en toezicht in elkaars verlengde zijn georganiseerd en gebruik maken van dezelfde indicatoren. Deze lijn wordt doorgetrokken voor de overige basisregistraties. Respondenten ervaren dit als een traject van de lange adem, maar het organisch proces vordert gestaag.

Gemeenten, als bronhouder, gebruiker en toeleverancier van veel data met betrekking tot de basisregistraties, zijn voorstander van eenduidig en integraal toezicht op het gehele stelsel van basisregistraties. In het position paper 'Het stelsel van basisregistraties door de ogen van gemeenten' uit 2019 wordt door de VNG gepleit voor een toezichtsarrangement<sup>63</sup> dat bestaat uit een combinatie van toezicht binnen de eigen organisatie (horizontaal toezicht) en interbestuurlijk toezicht door het verantwoordelijk ministerie of een aangewezen toezichthouder (verticaal toezicht). Ook in het advies van Van Zwol<sup>64</sup> dat op verzoek van de Waarderingskamer is uitgevoerd, wordt geadviseerd tot het intensiveren en harmoniseren van het toezicht op basisregistraties en de kwaliteit van de voorzieningen. BZK geeft in respectievelijk de programma's 'Doorontwikkeling in Samenhang' en 'Versterking stelsel van basisregistraties' uitvoering aan de aanbevelingen uit de diverse rapporten. Zie ook paragraaf 6.6.2.

#### 6.4.3 Wettelijke taken en beleidsopdrachten voor andere departementen

Naast de wettelijke taken op het terrein van rechtszekerheid en geo-informatie vervult het Kadaster ook (wettelijke) taken en opdrachten voor andere departementen zoals het vervaardigen en weergeven van cartografische informatie ten behoeve van Defensie, het faciliteren van de informatieverstrekking over de ligging van kabels en leidingen (KLIC), het beheren van de landelijke voorziening WOZ voor het ministerie van Financiën, taken in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, etc.

Sturing door de opdrachtgevers vindt of via vooraf vastgestelde programma's of productspecificaties plaats met heldere afspraken over de financiële middelen, soms gebaseerd op uurtarieven, soms op basis van aantal of inhoud van producten of wettelijke normen. Verantwoording vindt plaats via voortgang- of periodieke rapportages en periodiek overleg op zowel management- op medewerkersniveau. Vrijwel altijd liggen er meerjarige inhoudelijke afspraken in de vorm van een programma aan ten grondslag. Meerdere respondenten geven aan dat ze meerjarige

<sup>63</sup> Verdonck, Klooster @ Associates, Onderzoek Toezicht en Verantwoording Informatieveiligheid Overheid', 2019

<sup>64</sup> Advies van dhr. Van Zwol, lid Raad van State, met de titel: "Waarderingskamer, geobasisregistraties, toezicht en kwaliteit: een verkenning".

afspraken willen en tegelijkertijd meer flexibiliteit om sneller in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Respondenten geven aan dat ook de klanten, bijvoorbeeld boeren bij het DAW, gebruikers in het kader van KLIC en militairen in het geval van Defensie tevreden zijn over de prestaties van het Kadaster. De samenwerking wordt door de respondenten als goed beoordeeld. Vrijwel alle respondenten achten het verschaffen van meer inzicht door het Kadaster in de kostenstructuur noodzakelijk. Wat in de gesprekken opvalt, is dat aan de zijde van de opdrachtgevers niet altijd een goede koppeling plaatsvindt tussen functioneel en tactisch/strategisch niveau en aan de zijde van het Kadaster tussen technisch, inhoudelijk en managementniveau. Dit leidt in sommige gevallen tot irritatie. Periodiek herinrichten/resetten van de structuur van het overleg kan dit mogelijk verbeteren. De respondenten zijn tevreden over de deskundigheid van de medewerkers van het Kadaster. Wel wordt in het jaarverslag van de Waarderingskamer 2019 zorg uitgesproken over de bestendinging van de WOZ-deskundigheid.

## 6.5 De interne organisatie

Maatschappelijke ontwikkelingen en de wijze waarop bedrijven ondernemen transformeren, de vraag om invloed van informatiegestuurd en data- en technologiegedreven werken neemt toe. Vanuit de maatschappij neemt de vraag naar het delen van publieke en private data toe en ook ketenpartners, beleidsmakers en gebruikers vragen om het vastleggen van data bij de bron, beschikbaarheid van open data en een gelijke informatiepositie voor burgers, ondernemers en de overheid. Hedendaagse verwachtingen omvatten actuele databronnen, van goede kwaliteit, die altijd beschikbaar zijn en in samenhang gebruikt kunnen worden.<sup>65</sup>

Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de wijze waarop het Kadaster werkt. Immers, nieuwe technologieën en innovaties zoals kunstmatige intelligentie stellen het Kadaster in staat data te aggregeren, combineren en analyseren op een andere wijze. Voor het Kadaster was het jaar 2020 ook het jaar waarin het de eigen organisatie is gaan transformeren. In deze transformatie staat het datagericht werken en integraal besturen centraal. Dankzij de gemaakte grote digitaliseringsslagen en het feit dat data de kern van het bedrijf betreft, heeft de transformatie c.q. reorganisatie met name effect op de wijze van sturing en de inrichting van de topstructuur. Op de werkvloer en ook voor klanten zal het effect merkbaar worden op respectievelijk eenduidig belegde taken en verantwoordelijkheden op de werkvloer en eenduidige informatie voor de klant en een doelmatigere dienstverlening.

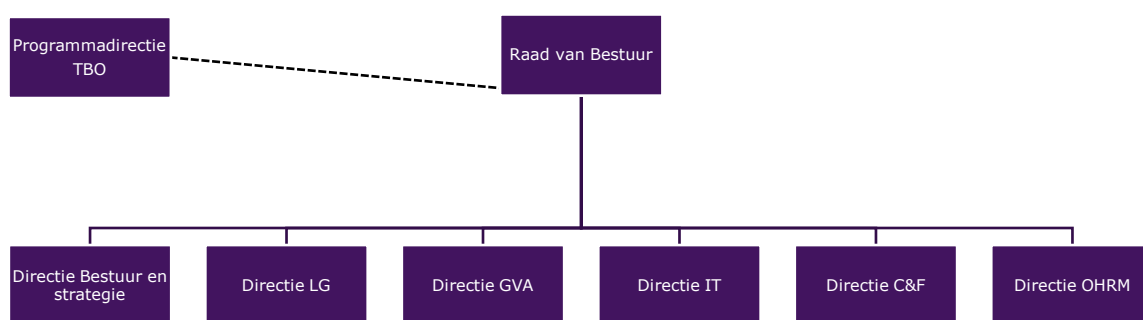
---

<sup>65</sup> Kadaster, Beslisnotitie: Samen op weg naar een datagerichte besturing van de organisatie, juli 2020

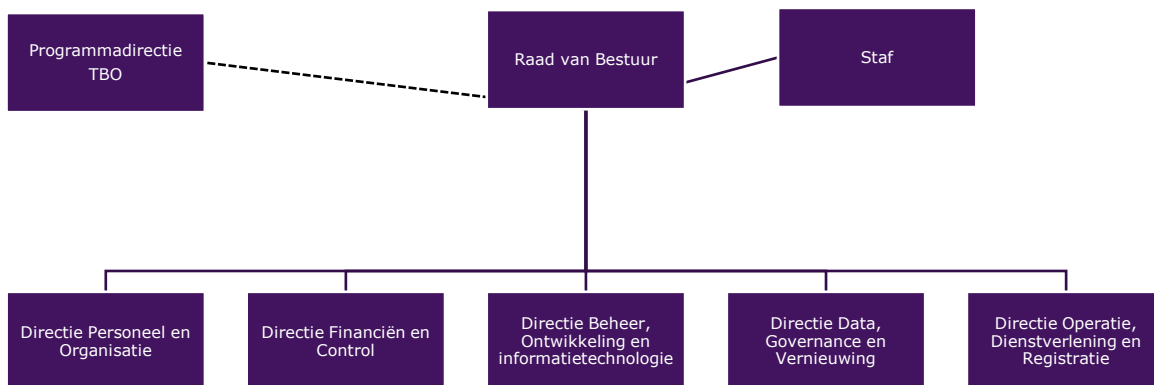
### Een nieuwe besturingsfilosofie en -model

Centraal in de inrichting van de organisatie staat integraal werken, samen ontwikkelen en in samenhang taken uitvoeren. Dit heeft als doel meer overzicht, meer inzicht en een efficiëntere uitvoering, georganiseerd rondom data. Die data betreft productdata, klantdata en de eigen bedrijfsvoeringsdata. Het Kadaster heeft nieuwe ontwerpprincipes<sup>66</sup> en leidende principes voor een datastrategie<sup>67</sup> opgesteld die samen met het nieuwe besturingsmodel, de kanteling van de organisatie kenmerken en de basis van de reorganisatie vormen.

Onderstaande figuren geeft de beoogde wijzigingen in de topstructuur weer.



Figuur 16. topstructuur tot en met 2020<sup>68</sup>



Figuur 17. topstructuur vanaf Q1 2021<sup>69,70</sup>

In de nieuwe topstructuur wordt de RvB ondersteund door een Stafbureau, de voormalige Directie Bestuur en Strategie. De leden van de RvB dragen eindverantwoordelijkheid en directeuren leggen verantwoording af aan de RvB over

<sup>66</sup> Kadaster, Interne notie: besturingsfilosofie, 2 juli 2020

<sup>67</sup> Kadaster, Leidende principes datastrategie.

<sup>68</sup> Kadaster, Beslisnotitie: Samen op weg naar een datagerichte besturing van de organisatie, juli 2020, pag. 9

<sup>69</sup> Kadaster, Beslisnotitie: Samen op weg naar een datagerichte besturing van de organisatie, juli 2020, pag. 9

<sup>70</sup> Met ingang van 1 januari 2021 ressorteren de BES-eilanden rechtstreeks onder de RvB

hun eigen portefeuille. De Directieraad stuurt integraal op samenhang en de overall doelstellingen.

Uit interviews binnen het Kadaster komt naar voren dat door de herschikking één processtroom ontstaat van binnenkomende data en één processtroom van uitgaande data. Binnen de twee processtromen wordt gewerkt met één set van procedure-afspraken en één set aan standaarden. Zodoende kunnen werkprocessen beter op elkaar afgestemd worden ten behoeve van een processtroom en wordt eenduidigheid gerealiseerd.

Er wordt hierbij gewerkt vanuit één integrale uitvoerings- en vernieuwingsagenda, gerichte innovatie en klantstrategie. Dit gecombineerd met de continue monitoring van gegevens over de eigen gebruikers en vanuit het klantproces, maakt het voor het Kadaster mogelijk nog sneller ontwikkelingen in de buitenwereld door te vertalen naar aanpassingen in de dataproducten en processen. Op die manier wordt de dienstverlening continu verbeterd en geactualiseerd.<sup>71</sup>

## 6.6 Inhoudelijke thema's

Wij zijn gevraagd om naast de wettelijke vereisten van deze evaluatie ook aandacht te besteden aan een aantal inhoudelijke thema's. In hoofdstuk 5 is de meerjarige financiering en de daarbij gestelde vraag in hoeverre dit voldoende robuustheid en transparantie biedt en er voldoende ontwikkelruimte wordt geborgd, al uitgebreid behandeld. In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan bod:

- nieuwe ontwikkelingen; hoe en wanneer vindt besluitvorming plaats ten aanzien van nieuwe taken en hoe worden deze verankerd en verantwoord;
- stroomlijnen governance van basisregistraties; hoe verhoudt de governance van de rechtszekerheid zich tot de governance van de NGII;
- de omgevingswet; zijn er mogelijke aandachtspunten te destilleren die van belang zijn voor de verdere uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet-Landelijke Voorzieningen, en
- de BES-eilanden.

### 6.6.1 Nieuwe ontwikkelingen in relatie tot bestaande taken

Het Kadaster als vertrouwde aanbieder van rechtszekere informatie wordt mede door de digitalisering en de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen in toenemende mate betrokken bij maatschappelijke vraagstukken; woningbouwopgaven, vastgoedontwikkeling, digitalisering van bouwprocessen, energietransitie, etc. De wettelijke, financiële en bestuurlijke borging van de rol die het Kadaster speelt in deze ontwikkelingen, in relatie tot de zbo-status en de wettelijk opgedragen taken, wordt door het merendeel van de respondenten als een aandachtspunt ervaren.

---

<sup>71</sup> Kadaster, Beslisnotitie: Samen op weg naar een datagerichte besturing van de organisatie, juli 2020

De toename van bovengenoemde maatschappelijke vragen, maakt dat het Kadaster een continue afweging zal moeten maken in hoeverre de gevraagde activiteiten passen binnen de reeds aan het Kadaster opgedragen werkzaamheden, hoe deze binnen geldende kaders kunnen worden uitgevoerd en/of welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn voor uitvoering van de taken. We hebben eerder geconstateerd dat het Kadaster beschikt over een adequaat geïntegreerd afwegingskader (zie paragraaf 6.4.1). Het besluitvormingsproces over uit te voeren nieuwe activiteiten is daarmee binnen het Kadaster helder geborgd op basis van vooraf vastgestelde criteria. Aan BZK-zijde ontbreekt nu nog een afwegingskader.

Wij signaleren bij nieuw uit te voeren activiteiten door het Kadaster twee mogelijke risico's:

1. onduidelijke voorfinanciering met kans op mogelijke kruissubsidiëring.  
Door de verzakelijking van de houding richting (nieuwe) opdrachtgevers wordt door het Kadaster al actief gestuurd op het voorkomen van voorfinanciering. Dankzij de gemaakte meerjarenafspraken en de afspraken over het eigen vermogen, is inmiddels ook voldoende ruimte voor innovatie geborgd, en
2. het ontbreken van juridische borging met kans op fiscale risico's of risico's met betrekking tot Wet markt en overheid.

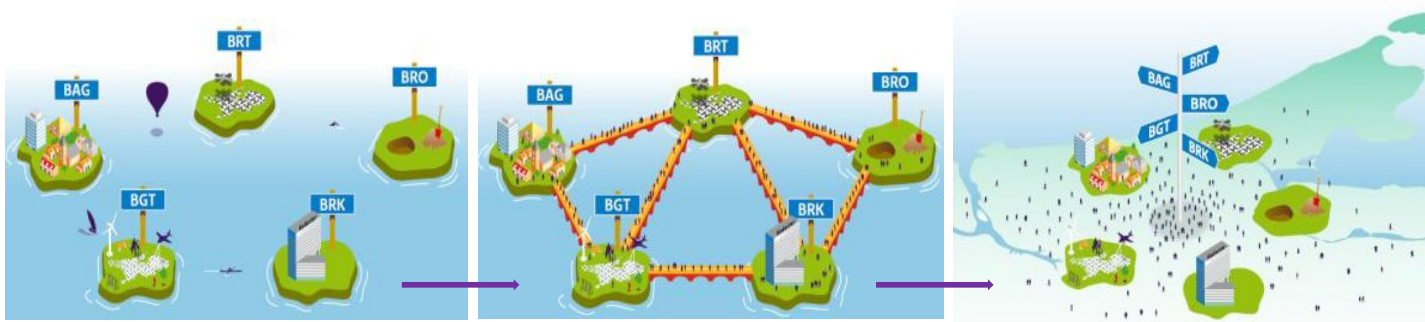
Beide risico's zijn (nader) te ondervangen door het sneller, met meer prioriteit en slimmer juridisch verankeren van nieuwe activiteiten. Dat vraagt van het Kadaster tijdige signalering bij BZK. Wettelijke borging van structurele taken, maar ook onderhoud op de bestaande wet-en regelgeving van het Kadaster vragen om meer prioriteit en snelheid van BZK. Voor wat betreft de prioritering scoort juridisch onderhoud van de Kadasterwet al jaren laag. De Kadasterwet dateert uit de jaren negentig en stamt uit de tijd dat de kadastrale processen nog grotendeels op papier verliepen. De werkprocessen bij het Kadaster zijn sindsdien steeds verder aangepast/uitgebreid en gedigitaliseerd. Die werkwijze is op onderdelen nog niet (goed) doorgevoerd in de Kadasterwet. Daarnaast kent de Kadasterwet een hoge mate van detaillering die verder uitgewerkt is bij AMvB, ministeriele regeling en/of regeling van het bestuur. Deze detaillering én gelaagdheid in wetgeving maken het lastig om vernieuwingen in toegepaste technieken of aangepaste werkprocessen door te voeren zodat deze binnen bestaande kaders passen. De mate van het detailniveau dat verankerd is in de wet, schuurt met de huidige stand der techniek en het risico dat de uitvoering uit de pas loopt met de geldende wet- en regelgeving neemt daardoor verder toe. Gezien het toenemende belang van data in het economisch maatschappelijk verkeer en daarmee ook het belang van het Kadaster en de eigen ambities van het Kadaster als datagerichte organisatie neemt de noodzaak tot groot onderhoud aan de Kadasterwet qua bouw en inhoud sterk toe. Dit geldt ook voor de wens tot het inrichten van een cyclisch proces voor het doorvoeren van wijzigingen.

Met de genoemde financiële en juridische borging is het “grijze gebied” aan activiteiten van het Kadaster naast reeds opgedragen taken tevens ministerieel te verantwoorden, passend bij de zelfstandigheid van het Kadaster.

#### 6.6.2 Stroomlijnen governance basisregistraties

Het traject ‘Doorontwikkeling in Samenhang van de Geo-basisregistraties’ (DiS) is gericht op het verhogen van de samenhang tussen de bestaande geo-basisregistraties, de daarbij horende voorzieningen en het harmoniseren van de organisatie en governance van deze infrastructuur. Opdat beheer efficiënter wordt en gebruikers een samenhangend stelsel kunnen benutten.

Sinds vorig jaar zijn stappen gezet om BAG en BGT gezamenlijk te laten vergaderen, vanuit het ontwikkelperspectief dat in ieder geval beiden op termijn opgaan in één generieke, uniforme, integrale, gedetailleerde en actuele objectenregistratie samen met BRT en een deel van de WOZ.



Figuur 17 meer samenhang in basisregistraties<sup>72</sup>

Stapsgewijs via een agile werkmethode worden de informatiemodellen verbeterd en een proces ingericht voor terugkoppeling van ervaringen van gebruikers met de data. Op dit moment worden ook stappen gezet om de aansturing van de doorontwikkeling basisregistratie-overstijgend te organiseren. Dit gebeurt door overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau waar mogelijk te integreren en in ieder geval op raakvlakken nauw af te stemmen. Recent is een onderzoek van start gegaan naar de governance van de geobasisregistraties, waarin wordt verkend hoe een dergelijke rol voor de geo-basisregistraties kan worden georganiseerd, hoe deze zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van BZK voor het stelsel van basisregistraties als geheel en wat hierbij een goede bundeling van taken is.<sup>73</sup> Het op 18 november 2020 door staatssecretaris Knops aan de Tweede Kamer aangekondigde BZK-programma ‘Versterking Stelsel van Basisregistraties’ brengt structuur in de follow-up van diverse lopende verbetertrajecten. Deze gezamenlijke uitvoeringsagenda van betrokken beleidsverantwoordelijken,

<sup>72</sup> BZK, presentatie R. van Rossem, ‘Doorontwikkelen basisregistraties in samenhang’, GeoBuzz 21 november 2017

<sup>73</sup> BZK, Brief Stand van zaken naar aanleiding van advies over ontwikkeling en kwaliteitszorg basisregistraties, 2 juli 2020.

verstrekkers en bronhouders omvat een meerjarenperspectief met een gezamenlijke ambitie, bijbehorende doelen en concrete activiteiten. Met dit plan wordt onder meer invulling gegeven aan de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan over het verbeteren van de inzage en correctie van gegevens, over hergebruik en kwaliteitsmanagement. Het toewerken naar stelselbreed kwaliteitsbeleid, met onder meer een dashboard met daarin ook kwaliteitsindicatoren vanuit gebruikersperspectief is in onze optie een goede ontwikkeling. Daarnaast zijn ook de verbeterpunten die de VNG adresseert in haar position paper<sup>74</sup> meegenomen in het plan. De activiteiten zijn geclusterd langs drie hoofddoelen: een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, meer gebruik van gegevens uit de basisregistraties en hogere kwaliteit van (in samenhang gebruikte) gegevens.<sup>75</sup>

Respondenten geven aan dat het proces van stroomlijnen van de governance van basisregistraties met name een proces van gewenning betreft, er is weinig weerstand. Dit blijkt ook uit een recent gebruikersonderzoek basisregistraties.<sup>76</sup> Voor wat betreft de governance wordt door respondenten opgemerkt dat in verhouding tot de governance van rechtszekerheid de diverse overlegstructuren niet altijd als effectief worden beschouwd. Als redenen worden genoemd; de governance is ingericht op basis van vertegenwoordiging van diverse rollen, kwantiteit aan afvaardiging is groot, te veel mensen met te veel verschillende petten, vaak dezelfde mensen in diverse gremia met andere petten. Ook wordt door een aantal respondenten de zorg geuit ten aanzien van de kwantitatief beperkte invulling van het opdrachtgeverschap aan BZK-zijde en de daaruit volgende borging van continuïteit en kwaliteit. Het organiseren van vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders op organisatieniveau in plaats van rolniveau vergroot in onze optiek de kwaliteit en effectiviteit van de NGII-governance. Dit omdat de kwantiteit aan afvaardiging afneemt en stakeholders/organisaties zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het borgen van de eigen belangen per rol. Hierdoor verkrijgen stakeholders een meer integraal inzicht in de diverse belangen, een gelijkwaardige informatiepositie en overzicht over het gehele traject van stroomlijning en de koers naar de toekomst.

Uit diverse onderzoeken, waaronder het advies van Van Zwol, blijkt dat de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur (NGII) nog onvoldoende structureel is geborgd als vitale infrastructuur. Met de visie van staatssecretaris Knops<sup>77</sup> om de basisregistraties op te nemen in de Generieke Digitale Infrastructuur vindt die borging plaats. Hoewel die visie door respondenten wordt gedeeld, geeft het merendeel van de respondenten aan onvoldoende inzicht te hebben in de

---

<sup>74</sup> VNG, oktober 2019, Position paper over basisregistraties

<sup>75</sup> BZK, Kamerbrief over Stelsel van Basisregistraties, 18 november 2020

<sup>76</sup> Berenschot en Statistiefact, Eindrapportage gebruikersonderzoek basisregistraties, april 2020

<sup>77</sup> BZK, Reactie op rapporten over governance en financiering GDI, 13 juli 2020



toekomstige koers. Dit geldt zowel voor de bekendheid met het programma DiS als de GDI-visie van Knops. De behoefte aan transparantie wordt ook geconstateerd in het in paragraaf 6.4.1. genoemde advies van Van Zwol. Er is draagvlak voor de doorontwikkeling en het waar mogelijk verhelpen van de verschillen in de governance, maar er is geen behoefte aan het fundamenteel herijken van de sturing en verantwoordelijkheden. Verantwoordelijke ministeries, bronhouders en uitvoerders van de landelijke voorzieningen worden opgeroepen om beter het maatschappelijk, economisch en bestuurlijk belang van de basisregistraties te onderbouwen en meer uit te dragen.

### 6.6.3 De Omgevingswet

Het beheer van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is nog steeds in voorbereiding. In deze evaluatie komen alleen die aspecten aan de orde die bij de toewijzing van de beheertaak interbestuurlijk aandacht verdienen en die in het verlengde liggen van deze evaluatie, te weten:

- er is een eerste basis gelegd voor het draagvlak voor DSO beheertaken bij eindgebruikers en met als belangrijk element daarin de wijze van tariefstelling en het financieel gescheiden houden van de reguliere wettelijke taken;
- met specifieke aandacht voor de multi-actor omgeving, en
- de mogelijke aandachtspunten of nieuwe uitvoeringsvragen bij de verdere uitbouw (dit ook in relatie tot de wettelijke taken of via derden in beheer heeft/krijgt).

Wij kunnen ons daarbij niet baseren op ervaringen na implementatie, maar alleen op de ervaringen van respondenten bij de voorbereidingen van het DSO, hun ervaringen bij andere taakuitoefening van het Kadaster en de beschikbare documenten.

#### **Governance DSO**

Met als wettelijke grondslag de Omgevingswet is eind 2018 met de bestuurlijke partners een beheeroverkomst gesloten die de taken, governance en financiering van het DSO als volgt regelt:

- Stelselverantwoordelijkheid - belegd bij de Minister van BZK
- Interbestuurlijk opdrachtgeverschap - besturing en kaderstelling van de integrale opgave. Nauwe samenwerking van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk.
  - Besluitvorming vindt plaats in het bestuurlijk overleg (BO).
  - Het Opdrachtgevers Beraad Beheer (OGB) is namens het BO belast met de sturing op de uitvoering en de naleving van de beheerafspraken en treedt op als samenwerkings- en sparringpartner voor de strategische beheerpartij.
- Strategisch Beheer Organisatie (SBO) – wordt gevormd door een separaat deel van de beleidskern van BZK. Het organiseert en bestuurt de uitvoering van de integrale beheeropdracht DSO.

- Beoogd Tactisch Beheer Organisatie (TBO) – voornemens om te beleggen bij het Kadaster. In materiële zin wordt hier sinds 1 januari jl. invulling aan gegeven ter voorbereiding op de beoogde rol, maar in formele zin is deze rol nog niet belegd. De TBO treedt op als gemandateerd opdrachtgever namens de Minister van BZK naar de operationele beheerorganisaties (OBO's).
- Operationele Beheer Organisatie (OBO) – afzonderlijk belegd bij Geonovem, Kadaster, KOOP (Kennis-en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties) en RWS. De operationele beheertaak behelst het in stand houden, onderhouden en exploiteren, gebruiken en continu doorontwikkelen van de onderdelen van het DSO. Tevens fungeren zij als helpdeskfunctie over het gebruik van de betreffende voorziening(en).<sup>78</sup>

Het Kadaster fungeert zowel als tactische als operationele beheerorganisatie voor meerdere voorzieningen van DSO. In de rol van beoogd TBO wordt het Kadaster verantwoordelijk voor de coördinatie van de verdere doorontwikkeling en uitbouw van DSO. BZK verzorgt de prioriteitstelling en het financiële arrangement, maar het Kadaster moet het uitvoeren en voert als TBO dan ook controle op de OBO's. Het Kadaster is daarom wel gehouden aan het intern aanbrengen van een strikte scheiding in functies en budgetten. Zodoende is er bij het Kadaster een Chinese Muur in de governance opgenomen, zie ook figuren 16 en 17 bij paragraaf 6.5. De TBO is in feite buiten de Kadasterorganisatie geplaatst en kent een eigen sturings- en verantwoordingslijn richting de RvB. Binnen de RvB zijn de rollen ook gescheiden; de TBO functionaliteit valt in de portefeuille van de voorzitter en de OBO-functionaliteit is belegd bij het bestuurslid.

Uit onze gesprekken blijkt dat:

- er draagvlak is voor de gemaakte afspraken over de gescheiden financiële huishouding. Draagvlak voor de werking daarvan moet nog groeien. Temeer daar vrijwel alle respondenten vragen om sterke interne sturing op de informatie en financiële input. De wijze van vastlegging van afspraken moet transparanter en professioneler. De onderscheiden taakverdeling tussen de leden van de RvB voor respectievelijk OBO en TBO draagt daaraan bij;
- de externe verantwoording moet vanaf het begin geen enkele discussie of twijfel oproepen. De twee verantwoordingsparadigma's, te weten verantwoorden op kostendekking en verantwoorden op kosten, moeten op gelijk niveau van transparantie en kwaliteit worden gebracht. De beoordeling door Atos van de TBO offerte van het Kadaster heeft wel bijgedragen aan het beslechten van de discussie over de overhead, maar gaf tevens voeding aan de discussie over de hoogte en toerekening van de kosten van overhead;
- de ervaring met de discussie over de hoogte en de transparantie van de opbouw van kosten (inclusief overhead) dwingt het Kadaster om daarin

<sup>78</sup> Kamerstukken I 2018/19, 33118, AQ en Staatscourant. 2019, nr.109

stappen te zetten voor de verdere uitbouw plaatsvindt. Bij de businesscase voor verdere taakuitbreiding moet blijken of dat is gelukt;

- professioneel/vakinhoudelijk speelt het Kadaster naar vermogen in op de nieuwe taak in deze multi-actor-omgeving. Tegelijkertijd is het Kadaster voor de invulling van de beoogde rol als TBO, zowel richting bestuurlijke opdrachtgevers, het SBO als de andere OBO's nog zoekende, en
- doordat er drie governanceconstructies rondom het Kadaster zijn ontstaan—basisregistraties, gebruikers rechtszekerheid, Omgevingswet—waarin sommige actoren in elk van de drie constructies participeren met soms meerdere rollen, verminderd de transparantie van het Kadaster als geheel. De besturing wordt/is daardoor ook complex. Er wordt een beroep gedaan op rolvast gedrag van organisaties die in elk van de constructies soms verschillende rollen vervullen. Tevens zijn er verschillen te constateren in de wijze waarop het opdrachtgeverschap wordt ingevuld. Dit leidt tot onduidelijkheid of een actor als opdrachtgever, als ketenpartner of als afnemer acteert in de verschillende fora.

#### 6.6.4 De BES-eilanden

Met in gang van 1 januari 2021<sup>79</sup> is het Kadaster verantwoordelijk voor de uitvoering van de kadastrale functie op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De artikelen met betrekking tot registratie van luchtvaartuigen en schepen en de bijhouden van een topografisch bestand zullen pas later in werking treden. Wettelijk is bepaald dat jaarlijks de bestuurscolleges van de eilanden geraadpleegd worden over de kwaliteit, de doelmatigheid van de dienstverlening en de toekomstige ontwikkeling van de registraties en de tarieven. Ten aanzien van de tarieven is afgesproken dat deze gelijk blijven of dalen. Ten aanzien van de kostendekkendheid vallen deze binnen dezelfde strategische eenheid als de Europese registraties. De bedrijfsvoeringskosten op de drie eilanden zullen naar verwachting minder dan 0,5% uitmaken van de totale bedrijfsvoeringskosten van het Kadaster.

De voorbereidingen hebben tien jaar geduurd en gelet op het aantal verwachte transacties veel tijd, geld en energie gevraagd van het Kadaster. Zowel het Kadaster als BZK hebben voldoende vertrouwen in de start. Voor het op het niveau brengen van de registraties zoals dit in Nederland gebeurt, is verdere inzet nog nodig op kwaliteitsverbetering, digitalisering en archivering.

---

<sup>79</sup> Besluit van 2 december 2020

## 6.7 Deelconclusies

Het gehele stelsel van besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden binnen en rondom het Kadaster is adequaat ingericht en functioneert goed.

Niettemin zijn er twee hoofdaandachtspunten voor de toekomst:

1. focus op reductie van besturingscomplexiteit. Met de toename en differentiatie van taken en opdrachten neemt het aantal besturingsarrangementen toe, met vaak dezelfde spelers/partners met soms net een andere rol of rolopvattingen, en
2. de doorlooptijd is bij het afronden van besturings- en toezicht arrangementen/documenten lang.

### **Overgang IenM naar BZK**

De overgang van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Kadaster van het ministerie van IenM naar BZK is nagenoeg probleemloos verlopen. Voordeel wordt inmiddels behaald door betere aansluiting bij het dossier digitale overheid. De verwachte synergie van het binnen één departement georganiseerd zijn van de beleidsverantwoordelijkheid voor het merendeel van de basisregistraties wordt nog beperkt benut.

### **Relatie met de eigenaar**

In deze relatie constateren we dat er een aantal veranderingen en verbeteringen zijn opgetreden. Er wordt op een open en transparante manier met elkaar gewerkt, met veel aandacht voor inhoudelijke onderwerpen. Tegelijkertijd is terecht toegezegd, in reactie op het commentaar van de Algemene Rekenkamer (2019/2020) dat er meer aandacht zal worden besteed aan bedrijfsvoerings- en toezichtsonderwerpen in deze relatie. Daarenboven constateren wij dat sommige onderwerpen een te lange doorlooptijd hebben gehad (meerjarenafspraken, wijze van omgang met normvermogen), andere zijn nog niet of pas recent afgerond (afspraken t.a.v. doelmatigheid, toezichtsvisie, beleidsvisie) of nog niet opgepakt (kostprijsmodel). Ten aanzien van laatstgenoemde doelen wij op een model waarin doelmatigheids- en outputindicatoren zijn opgenomen waarmee transparant inzicht wordt gegeven in de opbouw van de kosten en de kwantitatieve sturing op strategische eenheden. Het Kadaster beschikt reeds over een kostenallocatiemodel; toerekening van de kosten naar producten via verdeelsleutels. Met (inzage in) een kostenmodel kunnen de bestaande discussies over de overhead worden beslecht. Tevens geldt de onderbouwing vanuit het kostenmodel als rechtvaardiging van de tariefvoorstellen.

### **Toezicht**

De RvT vervult een professionele en merkbare rol in het interne toezicht. Investeert zichtbaar in de relatie met interne en externe stakeholders. De RvT is merkbaar betrokken bij de besluitvorming over verzakelijking, risicomanagement en de

afweging van strategische projecten en opdrachten (Omgevingswet, BES, digitalisering). Naast het jaarlijks gesprek van de RvT met de eigenaar, is de RvT tevens aanwezig bij het bestuurlijke overleg tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Dit kenmerkt de transparantie in de onderlinge relaties en biedt tevens gelegenheid aan de RvT om direct met de eigenaar van gedachten te wisselen over toezichtsgerelateerde onderwerpen.

De Gebruiksraad van het Kadaster wordt intensief bij een breed scala van onderwerpen betrokken en functioneert naar ieders tevredenheid. De diversiteit van deelnemers en rollen in de Gebruikersraad en –overleggen vergt hier wel een nadere afweging. Daarnaast wordt aandacht bij het Kadaster gevraagd om te waken voor een te sterke intern-gerichtheid. Vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden gebruikers graag meer benut willen worden door het Kadaster als het gaat om borging van kennis en kunde en het meer gezamenlijk willen optreden daar waar het schaarste van specialismes op de arbeidsmarkt betreft.

### **Relatie met opdrachtgevers**

Versterkte aandacht voor een aantal maatschappelijke opgaven en daarbinnen het toenemend gebruik van data op de terreinen waarop het Kadaster kennis en expertise bezit, betekent dat de vraag van (nieuwe) opdrachtgevers hiernaar toeneemt. Ook interne initiatieven proberen hierop antwoorden te formuleren. Het Kadaster speelt hier professioneel op in. Een eigen afwegingskader waarin regulier werk en innovatie worden afgewogen, ook afgezet tegen de eisen van de wet Markt en Overheid, functioneert goed. Bij de inrichting van nieuwe opdrachten wordt meer gestuurd op goede afspraken rondom inhoud en middelen bij de start.

Bij de uitvoering van de opdrachten en wettelijke taken voor publieke opdrachtgevers is sprake van een goed functionerende planning en verantwoordingscyclus. De publieke opdrachtgevers zijn zowel tevreden over de uitvoering van de werkzaamheden als over de samenwerking. We constateren op basis van de interviews dat voor wat betreft het opdrachtgeverschap van overige wettelijke taken, met name die taken (zoals voor Defensie en Klic) waar sprake is van een langdurige samenwerking met heldere afspraken over de kwaliteit van de samenwerking en de gemaakte financiële afspraken, de tevredenheid hierover het grootst is.

Wel kan worden vastgesteld dat in het kader van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer meer transparantie over de interne afwegingen en de kostenstructuur van het Kadaster wenselijk is. Omgekeerd kan betere coördinatie aan de zijde van de publieke opdrachtgevers leiden tot meer synergie tussen opdrachten en efficiënter gebruik van reeds beschikbare data en kennis. Het komen tot een visie op multi-opdrachtgeverschap, met daarbij een vorm van integraal coördinerend opdrachtgeverschap, achten wij behulpzaam ten behoeve van het

benutten van de mogelijkheden van synergie van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers (meervoudig gebruik) en efficiency bij de inzet van middelen. Hierbij kan gedacht worden aan het structureel beleggen en inbedden van het coördinerend opdrachtgeverschap binnen BZK, het uniform, geïntegreerd en gecoördineerd laten plaatsvinden van opdrachtverlening door middel van het (jaarlijks) opstellen van een opdrachtkader/afsprakenkader. Ook het opstellen van een eigen afwegingskader voor verzoeken van derden helpt BZK daarbij in de strategische sturing ten behoeve van het Kadaster. Scheiding van en scherpere in de rollen is hierbij van belang, evenals het transparant maken van die rollen en de te maken afspraken, zowel richting opdrachtgevers als gebruikers en bronhouders.

Het Kadaster is een van de eerste publieke organisaties die het datagericht werken in 2020 heeft vertaald in de interne organisatie. De resultaten hiervan moeten nog blijken.

### **Deelconclusies inhoudelijke thema's**

Met betrekking tot de inhoudelijke thema's zetten we hier alleen de belangrijkste bevindingen.

- Nieuwe ontwikkelingen in relatie tot bestaande taken

Mede door het gedegen afwegingskader voor nieuwe activiteiten dat door het Kadaster wordt gehanteerd en de verzakelijking van de relaties wordt door het Kadaster actief gestuurd op het vermijden van voorfinanciering en mogelijke kans op kruissubsidiëring. Budgetten sluiten aan op taken. Mede door de meerjarenafspraken en de afspraken over het eigen vermogen, is er voldoende ruimte geborgd voor innovatie.

Wij zien een risico in het gebrek aan prioriteit tot het snel en slim juridisch borgen van nieuwe taken en het doorvoeren van onderhoud aan de Kadasterwet. Met de genoemde financiële en juridische borging is het "grijze gebied" aan activiteiten van het Kadaster naast reeds opgedragen taken tevens ministerieel te verantwoorden, passend bij de zelfstandigheid van het Kadaster.

- Stroomlijnen governance basisregistraties

Organiseer de vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders binnen de NGII-governance op organisatieniveau in plaats van rolniveau, ter vergroting van de kwaliteit en effectiviteit. Dit omdat de kwantiteit aan afvaardiging afneemt en stakeholders/organisaties zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het borgen van de eigen belangen per rol. Hierdoor verkrijgen stakeholders een meer integraal inzicht in de diverse belangen, een gelijkwaardige informatiepositie en overzicht over het gehele traject van stroomlijning en de koers naar de toekomst. Een evenwichtige

vertegenwoordiging van groot- en kleingebruikers evenals privaat en publiek is daarvoor noodzakelijk.

In lijn met eerdere onderzoeken, in afwachting van de concretisering van de GDI-plannen en om tegemoet te komen aan de behoefte van respondenten om meer inzicht te verkrijgen, adviseren wij BZK het tempo van stroomlijning te verhogen. Temeer daar het proces nauwelijks weerstand van stakeholder kent, mits de stapsgewijze benadering wordt gehandhaafd.

- Omgevingswet

We constateren draagvlak voor de gemaakte afspraken over de gescheiden financiële huishouding. Draagvlak voor de werking daarvan moet nog groeien. Belangrijk daarvoor is een sterke interne sturing op de informatie en financiële input. De externe verantwoording moet vanaf het begin geen enkele discussie of twijfel oproepen. De twee verantwoordingsparadigma's, te weten verantwoord worden op kostendekkendheid en verantwoord worden op kosten, moeten op gelijk niveau van transparantie en kwaliteit worden gebracht. De ervaring met de discussie over de hoogte en de transparantie van de opbouw van kosten (inclusief overhead) dwingt het Kadaster om daarin stappen te zetten voordat de verdere uitbouw plaatsvindt.

Doordat er drie governance constructies rondom het Kadaster zijn ontstaan (basisregistraties, gebruikers rechtszekerheid, Omgevingswet) waarin sommige actoren in elk van de drie constructies participeren in soms meerdere/verschillende rollen, vermindert de transparantie. De besturing wordt/is daardoor ook complex.

## 7 Conclusie en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

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 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 toezichhouden zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Tegelijkertijd zijn er op elk van deze facetten aangrijpingspunten voor verdere verbetering en vernieuwing. Dit betreffen echter geen majeure punten.

#### 7.1.1 Ontwikkelingen in de doeltreffendheid

Zowel het gebruik van de gegevens voor de rechtszekerheid als die op het terrein van de geo-informatie is de afgelopen vijf jaar toegenomen. In het geval van het raadplegen van het geo-informatieportaal PDOK is deze spectaculair gestegen. Daarbij is het niveau van beschikbaarheid hoog.

De gebruikers beoordelen de producten en diensten van het Kadaster op het terrein van rechtszekerheid als ruim voldoende tot goed. Vergeleken met de resultaten van de wettelijke evaluatie van 2015 is vrijwel overal sprake van een verbetering.

Met de introductie van een systematiek voor het meten van klanttevredenheid op continue basis per 2020 wordt ook een proces van permanente en flexibele verbetering mogelijk. Het in 2018 in gebruik genomen klantsignaalmanagement draagt hier ook aan bij.

De scores, gemeten aan de normen/beloftes van het kwaliteitshandvest zijn vrijwel onverminderd hoog. Hier vragen de tijdelijke afhandeling van klachten en de tijdige inmeting van nieuwe grenzen aandacht. De wettelijk verplichte tweejaarlijkse audit van de kwaliteit van de basisregistraties BRT en BRK ondersteunen het kwantitatieve beeld van het kwaliteitshandvest. De auditors zijn tevens positief over de wijze waarop het Kadaster de kwaliteit borgt en verbetert. In de afgelopen periode is het Kadaster ook gaan bijdragen aan het kwaliteitsmanagement van de BAG en de BGT.

Voor de rechtszekerheid is het van belang de verschillen tussen de feitelijke situatie en de registratie daarvan door het Kadaster te verkleinen. Het Kadaster heeft na een herbezinning in 2017/2018 over het lange termijn perspectief opnieuw gekozen



voor de lijn van kleine stappen (en deze ook gezet sinds 2015). Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er ook nu nog geen sprake is van een gedeeld beeld met de opdrachtgever over het lange termijn perspectief, dit omdat een integraal beeld van aanpak en de overall doelstellingen daarbij nog niet helder is.

Waar het de nauwkeurigheid en de eenduidigheid van de registratie van grenzen betreft, is evenzeer stap voor stap gewerkt aan een kwaliteitsverbetering (het project "1-op-1 kaart"). Hier is momenteel een traject van herbezinning op de aanpak en fasering aan de orde. In 2020 is het MKBA afgerond op basis waarvan in 2021 besluitvorming plaats vindt over het vervolg.

### 7.1.2 Ontwikkelingen in de doelmatigheid

De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 toegenomen met ongeveer 13 procent. De gemiddelde kostprijs is met dan ook eenzelfde percentage gedaald. De productiviteitsstijging gaat gepaard met gelijkblijvende of iets toegenomen kwaliteit van dienstverlening. De productiviteitsgroei is vooral aangejaagd door de groei van de productie, die weer het gevolg is van een combinatie van conjuncturele, structurele en incidentele ontwikkelingen. Hierdoor heeft het kadaster de vaste kosten over meer eenheden kunnen verspreiden. Daarnaast speelt innovatie ook een rol bij de productiviteitsstijging.

IPSE concludeert dat een decompositie van de productiviteitsgroei naar de onderliggende factoren op basis van een vijfjarige analyse niet mogelijk is en beveelt aan de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit te strekken, waarbij ook de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen.

### 7.1.3 Ontwikkelingen in de governance

Het gehele stelsel van besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden binnen en rondom het Kadaster is adequaat ingericht en functioneert goed.

Niettemin zijn er twee hoofdaandachtspunten voor de toekomst:

1. focus op reductie van besturingscomplexiteit. Met de toename en differentiatie van taken en opdrachten neemt het aantal besturingsarrangementen toe, met vaak dezelfde spelers/partners met soms net een andere rol of rolopvattingen, en
2. de doorlooptijd is bij het afronden van besturings- en toezicht arrangementen/documenten lang.

#### **Overgang IenM naar BZK**

De overgang van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Kadaster van het ministerie van IenM naar BZK is nagenoeg probleemloos verlopen. Winst wordt inmiddels geboekt door betere aansluiting bij het dossier digitale overheid. De verwachte synergie van het binnen één departement georganiseerd zijn van de

beleidsverantwoordelijkheid voor het merendeel van de basisregistraties wordt nog beperkt benut.

### **Relatie met de eigenaar**

In deze relatie constateren we dat er een aantal veranderingen en verbeteringen zijn opgetreden. Er wordt op een open en transparante manier met elkaar gewerkt, met veel aandacht voor inhoudelijke onderwerpen. Tegelijkertijd is terecht toegezegd, in reactie op het commentaar van de Algemene Rekenkamer (2019/2020) dat er meer aandacht zal worden besteed aan bedrijfsvoerings- en toezichtsonderwerpen in deze relatie. Daarenboven constateren wij dat sommige onderwerpen een te lange doorlooptijd hebben gehad (meerjarenafspraken, wijze van omgang met normvermogen), andere zijn nog niet of pas recent afgerond (afspraken over doelmatigheid, toezichtsvisie, beleidsvisie) of nog niet opgepakt (kostprijsmodel). Ten aanzien van laatstgenoemde, doelen wij op een model waarin doelmatigheids- en outputindicatoren zijn opgenomen waarmee transparant inzicht wordt gegeven in de opbouw van de kosten en de kwantitatieve sturing op strategische eenheden. Het Kadaster beschikt reeds over een kostenallocatiemodel; toerekening van de kosten naar producten via verdeelsleutels. Met (inzage in) een kostenmodel kunnen de bestaande discussies over de overhead worden beslecht. Tevens geldt de onderbouwing vanuit het kostenmodel als rechtvaardiging van de tariefvoorstellen.

### **Toezicht**

De RvT vervult een professionele en merkbare rol in het interne toezicht. Investeert zichtbaar in de relatie met interne en externe stakeholders. De RvT is merkbaar betrokken bij de besluitvorming over verzakelijking, risicomanagement en de afweging van strategische projecten en opdrachten (Omgevingswet, BES, digitalisering). Naast het jaarlijks gesprek van de RvT met de eigenaar, is de RvT tevens aanwezig bij het bestuurlijke overleg tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Dit kenmerkt de transparantie in de onderlinge relaties en biedt tevens gelegenheid voor de RvT om direct met de eigenaar van gedachten te wisselen over toezichtsgerelateerde onderwerpen.

De Gebruiksraad van het Kadaster wordt intensief bij een breed scala van onderwerpen betrokken en functioneert naar ieders tevredenheid. De diversiteit van deelnemers en rollen in de Gebruikersraad en –overleggen vergt hier wel een nadere afweging. Daarnaast wordt aandacht bij het Kadaster gevraagd om te waken voor te sterke intern-gerichtheid. Vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden gebruikers graag meer benut willen worden door het Kadaster als het gaat om borging van kennis en kunde en het meer gezamenlijk willen optreden daar waar het schaarste van specialismes op de arbeidsmarkt betreft.

### **Relatie met opdrachtgevers**

Versterkte aandacht voor een aantal maatschappelijke opgaven en daarbinnen het toenemend gebruik van data op de terreinen waarop het Kadaster kennis en expertise bezit, betekent dat de vraag van (nieuwe) opdrachtgevers hiernaar toeneemt. Ook interne initiatieven proberen hierop antwoorden te formuleren. Het Kadaster speelt hier professioneel op in. Een eigen afwegingskader waarin regulier werk en innovatie worden afgewogen, ook afgezet tegen de eisen van de wet Markt en Overheid, functioneert goed. Bij de inrichting van nieuwe opdrachten wordt meer gestuurd op goede afspraken rondom inhoud en middelen bij de start.

Bij de uitvoering van de opdrachten en wettelijke taken voor publieke opdrachtgevers is sprake van een goed functionerende planning en verantwoordingscyclus. De publieke opdrachtgevers zijn zowel tevreden over de uitvoering van de werkzaamheden als over de samenwerking. We constateren op basis van de interviews dat voor wat betreft het opdrachtgeverschap van overige wettelijke taken, met name die taken (zoals voor Defensie en Klic) waar sprake is van een langdurige samenwerking met heldere afspraken over de kwaliteit van de samenwerking en de gemaakte financiële afspraken, de tevredenheid hierover het grootst is.

Wel kan worden vastgesteld dat in het kader van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer meer transparantie over de interne afwegingen en de kostenstructuur van het Kadaster wenselijk is. Omgekeerd kan betere coördinatie aan de zijde van de publieke opdrachtgevers leiden tot meer synergie tussen opdrachten en efficiënter gebruik van reeds beschikbare data en kennis. Het komen tot een visie op multi-opdrachtgeverschap, met daarbij een vorm van integraal coördinerend opdrachtgeverschap, achten wij behulpzaam ten behoeve van het benutten van de mogelijkheden van synergie van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers (meervoudig gebruik) en efficiency bij de inzet van middelen. Hierbij kan gedacht worden aan het structureel beleggen en inbedden van het coördinerend opdrachtgeverschap binnen BZK, het uniform, geïntegreerd en gecoördineerd laten plaatsvinden van opdrachtverlening door middel van het (jaarlijks) opstellen van een opdrachtkader/afsprakenkader. Ook het opstellen van een eigen afwegingskader voor verzoeken van derden helpt BZK daarbij in de strategische sturing ten behoeve van het Kadaster. Scheiding van en scherpte in de rollen is hierbij van belang, evenals het transparant maken van die rollen en de te maken afspraken, zowel richting opdrachtgevers als gebruikers en bronhouders.

Het Kadaster is een van de eerste publieke organisaties die het datagericht werken in 2020 heeft vertaald in de interne organisatie. De resultaten hiervan moeten nog blijken.

#### 7.1.4 Ontwikkelingen m.b.t. financiering en de brede bedrijfsvoering

##### **Draagvlak voor tariefstelsel**

Het tariefbeleid van het Kadaster kenmerkt zich door voorspelbaarheid en gematigdheid. Het proces van tariefvaststelling is transparant en biedt ruimte voor het inspelen op de wensen van de afnemers. Daardoor is het draagvlak hiervoor groot. Zowel gebruikers als het ministerie hebben geen inzicht in het onderliggende kostprijsmodel.

##### **Kruissubsidiering en transparantie van kosten**

Met de afspraken over de meerjarenfinanciering van de NGII, over de werkwijze rondom het vermogen van het Kadaster, de afspraken (Chinese Muur) over de financiering van de werkzaamheden in het kader van de Omgevingswet evenals de afspraak om hieraan meer aandacht te besteden in het toezicht is een goede set van afspraken hierover gemaakt.

Het aantal en de diversiteit in opdrachtgevers voor de budgetgefinancierde taken is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Hoewel met de afspraken over kruissubsidiering etc. belangrijke stappen vooruit zijn gezet, is het voor alle opdrachtgevers en afnemers van belang dat meer inzicht wordt gegeven in de kostenstructuur, de in rekening gebrachte (uur)tarieven, de kostendrijvers en de toerekening van overheadkosten bij uitgevoerde opdrachten en programma's.

##### **Robuustheid en transparantie van meerjarige financiering**

De meerjarenafspraken 2019 voor de NGII bevatten afspraken over de exploitatie en de reguliere doorontwikkeling van de NGII. Tevens zijn afspraken gemaakt over jaarlijkse indexatie. Binnen de begroting van het ministerie zijn de budgetten afzonderlijk zichtbaar op een begrotingsartikel. Alleen de BRO is nog niet structureel gefinancierd. In de begroting 2021 is alleen het programma van middelen voorzien voor de jaren 2021 en 2022. Tijdige besluitvorming voor de begroting 2022 is mede daarom van belang.

Met de meerjarenafspraken 2019 is ook helder vastgelegd waar en in welke omvang nog sprake is van kruissubsidiering. In samenhang beschouwd met de afspraken over het gebruik en de verantwoording, de onttrekking, de aanvulling en de relatie tussen het normvermogen en het tariefbeleid is een transparant geheel van afspraken tot stand gebracht.

##### **Voldoende ontwikkelruimte**

De reguliere doorontwikkeling van de NGII maakt deel uit van de financiële meerjarenafspraken 2019. Voor grote programma's/projecten worden, op basis van gezamenlijk uit te voeren businesscase onderzoeken, incidenteel middelen door het ministerie van BZK ter beschikking gesteld. Daarenboven is in de nieuwe afspraken over het normvermogen (2020) vastgelegd dat voor risico's die ontstaan uit

onvoldoende innovatiekracht een beroep kan worden gedaan op de structurele reserve. Ook gelet op de omvang van de investeringen voor innovatie is het goed geregeld. Naar ons oordeel is een goed nieuw evenwicht gevonden tussen een zakelijke en transparante benadering en voldoende waarborgen voor innovatie. Wel vraagt dit van opdrachtgevers en eigenaar voldoende up tempo besluitvorming.

### **Flexibiliteit in kosten**

Het Kadaster beschikt over voldoende instrumenten om bij te sturen in de kosten bij tegenvallende opbrengsten.

### **Verbetering en vernieuwing van bedrijfsvoering**

Het Kadaster heeft de afgelopen vijf jaar, in lijn met de aanbevelingen van de vorige evaluatie, flinke stappen get op de verbetering en vernieuwing van voor het Kadaster vitale onderdelen van de bedrijfsvoering.

In de basis is er van een goede plan- en control architectuur waarbinnen gewerkt wordt aan verbetering van de ontsluiting van beschikbare bedrijfsvoeringsdata ten behoeve van interne en externe verantwoording en de versterking (in het kader van de reorganisatie) van de werking van de plan-do-check-act cyclus op de onderscheiden niveaus. In dit kader moet worden opgemerkt dat BZK en het Kadaster nog formeel het proces over realiseren, monitoren en sturen op doelmatigheid moeten afhechten, nu het doelmatigheidskader wordt losgelaten naar aanleiding van de aanstaande wijziging van de Kaderwet zbo.

Het Kadaster heeft inmiddels een uitgewerkt strategische personeelsplan waarin kan worden ingespeeld op het structureel aandacht geven aan voldoende beschikbaar en adequaat geschoold personeel. De afspraken over het voorkomen van boventaligheid zijn effectief gebleken. De samenwerking met de medezeggenschap is van beide zijden op een moderne leest geschoeid.

Het in 2015 ingezette programma (KOERS) gericht op vernieuwing van de primaire systemen is in 2018 gerealiseerd. Dit traject was het sluitstuk van de vernieuwing van het kernsysteem voor bijhouding van BRK, dat ruim 40 jaar operationeel is geweest. Deze vernieuwing stelt het Kadaster in staat om de komende periode meer aandacht te besteden aan vernieuwing in plaats van onderhoud.

Daarnaast is de ICT-governance versterkt; de doorontwikkeling van de scrum/agile werksystematiek en de standaardisatie van werkprocessen hebben geleid tot efficiencyverbetering, proactief reageren op wijzigingen, efficiency en meer in control zijn bij de ICT vernieuwing. Het risicomanagementsysteem voor IT-projecten functioneert adequaat. De AVG-risico's zijn hierin geïntegreerd. De toenemende wens tot open(baarheid van) data in relatie tot privacy heeft ertoe geleid dat er op 1 juli 2019 een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'afscherming persoonsgegevens Kadaster' in werking is getreden om de privacy te borgen en

anderzijds maatwerk in de dienstverlening en openbaarheid van gegevens in algemene zin door het Kadaster mogelijk te maken.

Tenslotte beschikt het Kadaster over een ISO gecertificeerd risico- en kwaliteitsmanagementsysteem dat adequaat functioneert. Extra aandacht is wel nodig voor de opvolging en monitoring van risico's en aanbevelingen die voortkomen uit de audit's.

### 7.1.5 Ontwikkelingen m.b.t. inhoudelijke thema's

Met betrekking tot de inhoudelijke thema's benoemen we hier alleen de belangrijkste bevindingen.

- Nieuwe ontwikkelingen in relatie tot bestaande taken

Mede door het gedegen afwegingskader voor nieuwe activiteiten dat door het Kadaster wordt gehanteerd en de verzakelijking van de relaties wordt door het Kadaster actief gestuurd op het vermijden van voorfinanciering en mogelijke kans op kruissubsidiëring. Budgetten sluiten aan op taken. Mede door de meerjarenafspraken en de afspraken over het eigen vermogen, is er voldoende ruimte geborgd voor innovatie.

Wij zien een risico in het gebrek aan prioriteit tot het snel en slim juridisch borgen van nieuwe taken en het doorvoeren van onderhoud aan de Kadasterwet. Met de genoemde financiële en juridische borging is het "grijze gebied" aan activiteiten van het Kadaster naast reeds opgedragen taken tevens ministerieel te verantwoorden, passend bij de zelfstandigheid van het Kadaster.

- Stroomlijnen governance basisregistraties

Organiseer de vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders binnen de NGII-governance op organisatieniveau in plaats van rolniveau, ter vergroting van de kwaliteit en effectiviteit. Dit omdat de kwantiteit aan afvaardiging afneemt en stakeholders/organisaties zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het borgen van de eigen belangen per rol. Hierdoor verkrijgen stakeholders een meer integraal inzicht in de diverse belangen, een gelijkwaardige informatiepositie en overzicht over het gehele traject van stroomlijning en de koers naar de toekomst. Een evenwichtige vertegenwoordiging van groot- en kleingebruikers evenals privaat en publiek is daarvoor noodzakelijk.

In lijn met eerdere onderzoeken, in afwachting van de concretisering van de GDI-plannen en om tegemoet te komen aan de behoefte van respondenten om meer inzicht te verkrijgen, adviseren wij BZK het tempo van stroomlijning te verhogen. Temeer daar het proces nauwelijks weerstand van stakeholder kent, mits de stapsgewijze benadering wordt gehandhaafd.

- Omgevingswet

We constateren draagvlak voor de gemaakte afspraken over de gescheiden financiële huishouding. Draagvlak voor de werking daarvan moet nog groeien. Belangrijk daarvoor is een sterke interne sturing op de informatie en financiële input. De externe verantwoording moet vanaf het begin geen enkele discussie of twijfel oproepen. De twee verantwoordingsparadigma's, te weten verantwoord worden op kostendekkendheid en verantwoord worden op kosten, moeten op gelijk niveau van transparantie en kwaliteit worden gebracht. De ervaring met de discussie over de hoogte en de transparantie van de opbouw van kosten (inclusief overhead) dwingt het Kadaster om daarin stappen te zetten voordat de verdere uitbouw plaatsvindt.

Doordat er drie governance constructies rondom het Kadaster zijn ontstaan (basisregistraties, gebruikers rechtszekerheid, Omgevingswet) waarin sommige actoren in elk van de drie constructies participeren in soms meerdere/verschillende rollen, vermindert de transparantie. De besturing wordt/is daardoor ook complex.

## 7.2 Stand van zaken aanbevelingen evaluatie 2015

Uit de vorige wettelijke evaluatie zijn de volgende negen aanbevelingen voortgekomen<sup>80</sup>:

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

Het Kadaster heeft dit vormgegeven in het Meerjarenbeleidsplan 2017-2021 en dit jaarlijks ge-update en geconcretiseerd in de meerjarenplannen; en daarover jaarlijks verantwoording afgelegd. In 2017 zijn met de toenmalige opdrachtgever, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, over de invulling van het strategisch partnerschap afspraken gemaakt, door opdrachten te formuleren over drie maatschappelijke opgaven; te weten 'stedelijke kavelruil', 'digitalisering bebouwde omgeving' en ondersteuning van het Deltaplan Agrarisch Waterplan. Alleen de laatste loopt nu nog. De jaarlijkse strategische dialoog is door BZK gecontinueerd en verder ingevuld.

2. *vergroot de slagkracht van het Kadaster in het realiseren van innovatieve ontwikkelingen in de dienstverlening;*

In de evaluatie van 2015 werd reeds gerefereerd aan het gestarte CIO-Office. Dit is verder geïmplementeerd. Het portfoliomanagement is verbeterd. Betere business-cases aan de voorkant, scherpere finale decharge bij de afronding en sinds 2016 structureel resultaatmetingen in het kader van batenmanagement.

---

<sup>80</sup> Andersson, Elffers Felix, 'Maatschappelijke meerwaarde binnen de kaders van een open overheid, wettelijke evaluatie Kadaster, 2015

Door de introductie van een agile-aanpak is de slagkracht vergroot; snellere en stapsgewijze verbeteringen zijn gerealiseerd. Betrokkenheid van de Gebruikersraad en klanten bij de innovatieve ontwikkelingen heeft de doeltreffendheid vergroot.

3. *vergroot de voorspelbaarheid van het Kadaster daar waar het gaat om de omgang met economische activiteiten;*

De evaluatie van de Wet Markt en Overheid en de evaluatie van het Afwegingskader van het Kadaster hebben niet tot aanpassing geleid. Elders in dit rapport wordt aangegeven dat het aantal juridische procedures in de evaluatieperiode beperkt bleef tot één. Het Kadaster heeft in 2017 een afwegingskader voor nieuwe initiatieven ingevoerd waarin het de Wmo-aspecten zijn meegenomen.

4. *geef prioriteit aan het verbeteren van de toekomstbestendigheid van de ICT van het Kadaster;*

Deze aanbeveling is geoperationaliseerd in de digitale strategie 2016 met daarin aandacht voor applicatierationalisaties en generieke componenten. De applicatie-rationalisatie heeft de nodige resultaten opgeleverd, waaronder in 2018 Koers, wat naar alle oordeel een belangrijk en succesvol resultaat is. Generieke componenten zijn onder meer de terugmeldvoorziening en de kwaliteitsdashboards.

5. *scherp de financiële sturing aan, zowel extern in de sturingsrelatie met het ministerie<sup>81</sup> als intern als onderdeel van de eigen bedrijfsvoering;*

In de afgelopen periode heeft dit zich vertaald in afspraken over het normvermogen (2020), de meerjarenafspraken over de kostendekkendheid van de NGII, gesprekken en afspraken over de bekostiging van de taken in het kader van de Omgevingswet. Waarbij bij de laatste de andere opdrachtgevers dan het ministerie, scherp meekeken. Intern wordt de kostendekkendheid op kwartaalbasis besproken.

6. *ontwikkel en implementeer een strategisch plan dat beschrijft op welke wijze het Kadaster om gaat met de uitdagingen op het gebied van personeel;*

Er is een strategisch personeelsplan. Uit de gesprekken bleek ons dat dit ook daadwerkelijk als bedoeld functioneert.

7. *stuur het Kadaster vanuit het ministerie beleidsmatig aan op basis van een heldere ambitie en een gerichte interventiestrategie;*

Er zijn meerjarige afspraken gemaakt, zowel financieel als beleidsmatig. In 2017 heeft het toenmalige ministerie van IenM een beleidsvisie opgesteld. De

---

<sup>81</sup> De vorige wettelijke evaluatie had betrekking op het ministerie van infrastructuur en milieu.



opzet was daarbij dat deze meerjarig voldoende ruimte bood voor gewenste ontwikkelingen in de programmering. Deze is tot 20 november 2020 benut door BZK. Het ontbreken van een eigen actuele beleidsvisie heeft ook gevolgen voor de adequate sturing op de inhoudelijke (strategische) basis van de samenwerking tussen BZK en het Kadaster. Wij adviseren BZK om in lijn met de jaarlijkse actualisatie van het meerjarenbeleidsplan van het Kadaster ook de beleidsvisie jaarlijks te actualiseren.

8. *geef een vervolg aan de professionalisering van het toezicht op het Kadaster door de introductie van een integraal toetsingskader, en*  
Momenteel wordt voor de toezichtvisie de visie van IenM nog benut. Er zijn wel onderlinge afspraken gemaakt tussen BZK en het Kadaster, waarbij de sgBZK vanaf het begin sterk heeft ingezet op transparantie. De toezichtvisie wordt momenteel geactualiseerd.
9. *investeer als ministerie en Kadaster in het verder verbeteren van de onderlinge sturings- en samenwerkingsrelatie.*  
De overgang van IenM naar BZK is soepel verlopen. We constateren een verzakelijking van de relatie en goede onderlinge verhoudingen. Met het inrichten van een jaarlijkse strategische dialoog worden de beide inzichten bij één gebracht en in gezamenlijkheid een koers geplot. Met de onder punten 7. en 8. genoemde actualisering van de beleids- en toezichtvisie wordt ook het gezamenlijke kader van waaruit gestuurd wordt door de eigenaar helder.

### 7.3 Aanbevelingen evaluatie 2020

Uit bovenstaande conclusies volgen een zevental aanbevelingen ter verdere verbetering en vernieuwing. Dit betreffen zoals gezegd geen majeure punten, aangezien ons oordeel in het algemeen positief is of we positieve ontwikkelingen signaleren voor wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening, doelmatigheid, de governance en de bedrijfsvoering in brede zin.

1. De verantwoording over en de transparantie van financiële gegevens heeft veel aandacht gevraagd van alle betrokkenen bij het Kadaster. Veel stappen zijn gezet, maar de verantwoording van het tariefgefinancierde en het budgetgefinancierde deel is nog niet op hetzelfde niveau van transparantie en kwaliteit. Daarom bevelen we aan:
  - een kostprijsmodel te ontwikkelen voor het tariefgefinancierde deel van de werkzaamheden op een passend niveau uit oogpunt van zowel gebruikers als omwille van de sturing en dit kostprijsmodel te delen met de gebruikers en BZK. Met (inzage in) een kostenmodel kunnen de bestaande discussies

over de overhead worden beslecht. Tevens geldt de onderbouwing vanuit het kostenmodel als rechtvaardiging van de tariefvoorstellen;

- de opdrachtgevers van de budgetgefinancierde werkzaamheden meer inzicht te geven in de kostenstructuur en- drivers, de toerekening van de overhead, etc.;
- overweeg daarvoor, naar analogie van Logius, een financiële commissie met opdrachtgevers in te richten of een vergelijkbaar (bestaand) platform waarin de financiële transparantie voor met name de niet-tariefgefinancierde activiteiten aan de orde komt, en
- formaliseer afspraken over het proces van realiseren, monitoren en sturen op doelmatigheid, nu het doelmatigheidskader wordt losgelaten naar aanleiding van de wijziging van de Kaderwet zbo.

2. In haar onderzoek beveelt IPSE aan de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit te strekken, zodat de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen en een decompositie van de productiviteitsgroei naar de verschillende onderliggende factoren kan worden gemaakt. We sluiten ons hierbij aan.
3. De vraag naar de kennis en expertise van het Kadaster neemt toe. Het Kadaster heeft een eigen afwegingskader, waarin de eisen die de Wet Markt en Overheid stelt zijn geïncorporeerd. Voor zijn rol als eigenaar is het wenselijk dat het ministerie ook een afwegingskader formuleert.
4. Door de toename van opdrachten en taken is diversiteit in arrangementen om gebruikers en opdrachtgevers te betrekken bij de werkzaamheden van het Kadaster en hun verantwoordelijkheid vanuit onderscheiden rollen te kunnen laten nemen, toegenomen. Er is inmiddels sprake van drie governancestructuren, te weten basisregistraties, gebruikers rechtszekerheid, Omgevingswet. We bevelen aan de complexiteit hiervan te reduceren. In de eerste plaats, organiseer de vertegenwoordiging c.q. betrokkenheid van stakeholders binnen de NGII-governance op organisatieniveau in plaats van rolniveau. In de tweede plaats, richt voor de Omgevingswet, conform deze lijn en in analogie van de Gebruikersraad i.v.m. reductie van de complexiteit, een eigen platform voor de beheerfase in passend bij de beoogde rol van tactisch beheer organisatie. Wij geven ter overweging om een afgevaardigde van de strategisch beheer organisatie hier tevens aan deel te laten nemen. Dit omwille van de verbinding van het strategisch en tactisch niveau richting de operatie, het bieden van integraal overzicht en korte lijnen ten aanzien van signalering uit de praktijk. Tot slot, geldt voor alle drie de governancestructuren dat een evenwichtige vertegenwoordiging van groot- en kleingebruikers evenals privaats en publiek daarvoor noodzakelijk is.

5. De meerwaarde van de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het merendeel van de basisregistraties binnen één departement wordt naar het oordeel van betrokkenen onvoldoende benut. Hoewel er verbeterde aansluiting op het dossier digitale overheid wordt ervaren, kan er ook meer synergie worden gerealiseerd tussen het Kadaster en directoraat-generaal Overheidsorganisatie (bijvoorbeeld ten aanzien van de datastrategie). Evenmin wordt vanuit het opdrachtgeversperspectief de synergie tussen opdrachten en het efficiënter gebruik van beschikbare data en kennis over de grenzen van de afzonderlijke opdrachtgevers heen gestimuleerd/bewaakt. Een actiever coördinerend opdrachtgeverschap zou hier een rol moeten spelen, ten behoeve van het benutten van de mogelijkheden van synergie van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers (meervoudig gebruik) en efficiency bij de inzet van middelen. Denk hierbij kan aan het structureel beleggen en inbedden van het coördinerend opdrachtgeverschap binnen BZK, het uniform, geïntegreerd en gecoördineerd laten plaatsvinden van opdrachtverlening door middel van het (jaarlijks) opstellen van een opdrachtkader. Ook het opstellen van een eigen afwegingskader voor verzoeken van derden helpt BZK daarbij in de strategische sturing ten behoeve van het Kadaster.
6. De (tijdige) afronding van de toezichtvisie, de beleidsvisie, een met de opdrachtgever gedeelde visie op positivering, een gemeenschappelijk beeld van het vervolg van het project "1-op-1-kaart", het structureel financieren van BRO, de tijdige besluitvorming over financiering van innovaties (ontwikkelfunctie) vragen om het sturen 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. Dit ter voorkoming van fiscale risico's en risico's ten aanzien van de Wet markt en overheid. Gezien het toenemende belang van data in het economisch maatschappelijk verkeer en daarmee ook het belang van het Kadaster en de eigen ambities van het Kadaster als datagerichte organisatie neemt de noodzaak tot groot onderhoud aan de Kadasterwet qua bouw en inhoud sterk toe.

# Bijlagen

## Bijlage 1

### Overzicht interviews

|   |                               |   |
|---|-------------------------------|---|
| Ad Schoonderwoerd<br>Peter van der Waarde | BZK                           | Hoofd eigenaarsadvisering<br>Senior adviseur eigenaarsadvisering  |
| Alf Overmars                              | Kadaster                      | Directeur O&HRM   |
| Barbra Janssen                            | Kadaster                      | Juridisch adviseur, specialist wetgeving  |
| Bert Hoeve                                | Kadaster                      | Directeur Landregistratie en geografie  |
| Bert Nieuwenhuizen                        | RWS                           | Hoofd Advies en audit geo-data  |
| Christiaan de Jong                        | BZK                           | Senior beleidsmedewerker  |
| Claudia Heger                             | Kadaster                      | Directeur Control en Financiën  |
| Dorine Burmanje                           | Kadaster                      | Voormalig voorzitter Raad van Bestuur   |
| Erik Jan van Kempem                       | BZK                           | Programma directeur-generaal  |
| Frank Tierloff<br>Marjolein Jansen        | Kadaster Raad van<br>Bestuur  | Voorzitter<br>Bestuurslid   |
| Gerlof Buurman                            | BZK                           | Senior adviseur eigenaarsadvisering   |
| Ilse Beoletto<br>Petra Loef               | BZK                           | Coördinerend beleidsmedewerker<br>Kwartiermaker SBO   |
| Jaco van Goudswaard                       | Kadaster                      | Directeur IT  |
| Jetty Eugster                             | Gebruikersraad                | Voorzitter  |
| Jos de Groot                              | EZK                           | Directeur Digitale Economie   |
| Linda Hennink<br>Ruud Kathmann            | FIN,<br>waarderingkamer       | Secretaris-directeur<br>MT-lid  |
| Maarten Schurink                          | BZK                           | Secretaris-Generaal   |
| Martijn Ligthart                          | BZK                           | Programmamanager<br>Aan de Slag met de Omgevingswet   |
| Martijn Walrave                           | Kadaster                      | Voorzitter Ondernemingsraad   |
| Martin Salzmman                           | Kadaster                      | Concernstrateeg   |
| Miriam van Dongen<br>Wim Kuijken          | Raad van Toezicht<br>Kadaster | Lid Raad van Toezicht en<br>Voorzitter Auditcommissie Kadaster<br>Voorzitter Raad van Toezicht en lid<br>renumeratiecommissie |
| Mirjam Deelen<br>Dick Eertink             | Kadaster                      | Senior adviseur public affairs<br>Senior adviseur strategie en beleid   |
| Nathan Ducastel                           | VNG                           | Directeur Informatie samenleving en Realisatie  |
| Noud Hooyman                              | BZK                           | Afdelingshoofd RO-Beleid Geo Informatie   |
| Peter Heij                                | I&W                           | Directeur-generaal  |
| Peter Landman                             | Kadaster                      | Programmanager geo-informatie   |
| Pieter Eshuis<br>Aart Jan Klijnjan        | Kadaster                      | Transitiemanager TBO<br>Programmadirecteur TBO  |

|   |                |   |
|---|----------------|---|
| Renée Heeren (a.i.),  | Kadaster       | Directeur a.i. Geo- en Vastgoedinformatie en Advies                                     |
| Richard Igel<br>Marrit Kraak  | IenW           | Clusterleden Bedrijfsvoering en Toezicht  |
| Rijk van Hunnik   | Defensie       | Commandant Dienst Geografie   |
| Rosemarie Bastianen<br>Heleen Groot   | BZK            | Project/Programmadirecteur Eenvoudig Beter BZK, Directeur Programmadirectie Aan de Slag |
| Ruben Roes  | Kadaster       | Hoofdbewaarder  |
| Ruud Splitthoff   | RWS            | Directeur Leefomgeving  |
| Ruud van Rossem   | BZK            | Adviseur/coördinerend beleidsmedewerker RO-Beleid Geo Informatie                        |
| Sanne Reinders  | BZK            | Wetgevingsjurist<br>Directie Constitutionele zaken en wetgeving                         |
| Wim Flikweert (NvB)<br>Jef Oomen (notariaat)<br>Ron Rozema<br>(GeoBusinessNL) | Gebruikersraad | Leden   |

## Bijlage 2 Overzicht documenten

| Onderwerp                                     | Document   |
|---|--|
| Beleid geo-informatie/e-Overheid/Omgevingswet | Concept Beleidsvisie IenM<br>Agenda Digitale Overheid<br>NLDigitaal – Data agenda overheid<br>DIS Geo<br>ATOS beoordeling offerte TBO Kadaster<br>Algemene Rekenkamer – Grip op gegevens   |
| Benchmark                                     | World Bank DoingBusiness 2020<br>Gartner Benchmark ICT Kadaster 2019   |
| Bestuurlijke overleggen                       | Verslagen 2015-2020<br>Verslag strategische dialoog  |
| Bevindingen accountant                        | Accountantsverslagen 2015-2020   |
| Doelmatigheidskader                           | Doelmatigheidskader 2015-2020<br>Infographics over omzet, kosten en productie  |
| Financieel arrangement                        | Herziening ramingsmodel 2017<br>Herziening normvermogen<br>Infographics over financiële stabiliteit<br>Financieel verhaal - Kadaster<br>Nota van bevindingen Algemene Rekenkamer<br>Verantwoordingsonderzoek 2019 Algemene Rekenkamer<br>Brief Kadaster aan Minister BZK n.a.v.<br>verantwoordingsonderzoek 2019 |
| Gebruikersraad                                | Verslagen Gebruikersraad vanaf 2015  |
| Goedkeuringsbrieven                           | Goedkeuringsbrieven MBP/tariefvoorstellen en jaarverslagen   |
| ISO-audits                                    | Auditrapportages ISO 9001 en informatiebeveiliging   |
| Jaarbrieven                                   | Jaarbrieven IenM en BZK aan Kadaster 2014 - 2020   |
| Jaarverslagen                                 | Jaarverslagen Kadaster 2015 tm 2019  |
| Klanttevredenheidsonderzoek                   | Klanttevredenheidsonderzoeken 2016 en 2018<br>Ontwikkelingen in de dienstverlening   |
| Kwartaalrapportages aan IenM/BZK              | 2015 tm 2019   |
| Meerjarenbeleidsplan                          | MBP 2016-2020 tm 2020-2024   |
| Markt en overheid                             | Afwegingskader nieuwe initiatieven   |
| P&O   | Overzicht organisatie-eenheden en fte's<br>Adviesaanvraag OR reorganisatie<br>Beslisnotities<br>Besturingsfilosofie<br>Datastrategie leidende principes  |
| Prestatie-indicatoren opdrachtgevers          | Kwartaalrapportages  |
| Taakverdeling RvB                             | Bestuursbesluiten  |

Toezichtarrangement

Toezichtsvisie  
Ministeriële regeling en Beleidsregels  
Minder last, meer effect; 6 principes van goed toezicht  
Rapport Algemene Rekenkamer, Weloverwogen toezicht deel 2

Vorige evaluatie

Eindrapport evaluatie-onderzoek + Brief aan Tweede Kamer  
Stand van zaken opvolging evaluatie-onderzoek

Wet-en regelgeving

Kadasterwet en memorie van toelichting  
Organisatiewet Kadaster  
Wet basisregistraties en Topografie Kadaster  
Kadasterwet-BES



## Bijlage 3

### Rapportage doelmatigheid Kadaster door IPSE

Dit wordt separaat meegezonden met dit evaluatierapport.

Dit is een uitgave van:

**ABDTOPConsult**

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

[abdtc@minbzk.nl](mailto:abdtc@minbzk.nl)

[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)