

Evaluatie productiviteit en doelmatigheid Kadaster

Evaluatie productiviteit en doelmatigheid Kadaster

Bill van Mil
Bob de Baaij
Otto Schimmel

DATUM	9-1-2026
VERSIE	Eindrapport

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Aanpak	11
1.4 Leeswijzer	11
2. Productiviteitsontwikkeling	12
2.1 Indicatoren productiviteitsanalyse	12
2.2 Ontwikkeling productie	12
2.3 Ontwikkeling ingezette middelen	15
2.4 Ontwikkeling productiviteit	17
2.5 Conclusies en aanbevelingen	19
3. Financiën en kostendekkendheid	22
3.1 Financieringsmodel en kostendekkendheid	22
3.1.1 Financieringsmodel	22
3.1.2 Baten	22
3.1.3 Lasten	24
3.1.4 Resultaat en kostendekkendheid	28
3.2 Inspelen op conjunctuurschommelingen	34
3.2.1 Sturen op eigen vermogen	34
3.2.2 Sturen op lasten	36
3.2.3 Tariefontwikkeling en tariefsturing	37
3.2.4 Relatie eigen vermogen, tariefontwikkeling, lasten	38
3.3 Conclusies en aanbevelingen	39
4. HR	43
4.1 Strategische personeelsplanning	43
4.2 Kengetallen fte's, uitstroom, inhuur	43
4.3 Uitstroom	45
4.4 Omvang inhuur	45
4.5 Samenstelling en ziekteverzuim	47
4.6 Conclusies en aanbevelingen	49
Bijlage I - Geselecteerde productgroepen	51

Samenvatting

Het Kadaster wordt als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) elke vijf jaar geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. KWINK groep is door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) gevraagd om het onderdeel doelmatigheid te evalueren, waarbij het accent ligt op het uitvoeren van een productiviteitsanalyse. De inzichten uit dit rapport over de productiviteit en doelmatigheid van het Kadaster worden door ABDTOPConsult meegenomen in hun overkoepelende evaluatierapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Kadaster.

Hierna worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven ten aanzien van de vier onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal stonden. In totaal trekken we 15 conclusies en geven we 7 aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen zijn in de samenvatting doorgenummerd. Voor een uitgebreidere toelichting op de conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de laatste paragraaf van hoofdstuk 2, 3 en 4.

Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld? Hoe heeft het kostenniveau zich in algemene zin ontwikkeld in relatie tot het productie- en kwaliteitsniveau en takenpakket?

De productiviteitsontwikkeling is een belangrijke indicator die aangeeft hoe de verhouding zich heeft ontwikkeld tussen enerzijds de gewogen productie en anderzijds de ingezette middelen (gecorrigeerd voor inflatie) om die productie te realiseren. We trekken de volgende conclusies bij deze onderzoeksvraag:

1. **We concluderen dat de productiviteit met iets meer dan 2% is toegenomen in evaluatieperiode (2020-2024).** Dat is het gevolg van het gegeven dat de ingezette reële kosten (dus de kosten gecorrigeerd voor inflatie) harder zijn gedaald (namelijk ca. 7%) dan dat de gewogen productie is gedaald (namelijk ca. 5%). We benadrukken daarbij dat de ontwikkeling van de productiviteit gedurende de evaluatieperiode sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van de productie (zie figuur 7 in paragraaf 2.4). Voor alle jaren in de huidige evaluatieperiode (2020-2024) en ook de vorige evaluatieperiode (2015-2019) geldt dat een verhoging van de productie altijd leidde tot een verhoging van de productiviteit. Ook leidde een verlaging van de productie altijd tot een verlaging van de productiviteit (omdat een deel van de kosten vaste kosten zijn en die worden bij een grotere productie verdeeld over meerdere producten waardoor de productiviteit doorgaans toeneemt).
2. **We merken op dat het feit dat de productiviteitsstijging van 2% (in 2020-2024) ruim lager is dan de productiviteitsstijging van 13% die is vastgesteld bij de vorige evaluatie (over de jaren 2015-2019), niet betekent dat er minder doelmatigheidswinst is bereikt in 2020-2024 (ten opzichte van 2015-2019).** Immers, in de voorgaande periode ging die productiviteitsgroei (van 13%) samen met een relatief grote productiegroei (van zo'n 30%). In de periode 2020-2024 die hier in dit rapport wordt beschouwd, is geen sprake van productiegroei, maar zelfs sprake van een kleine productiedaling. En toch is de productiviteit uiteindelijk nog gestegen met iets meer dan 2%.
3. **We concluderen dat het Kadaster in staat is gebleken bij een lagere productie alsnog de reële kostprijs per product te verlagen (vergelijking 2024 met 2020), wat een sterke indicatie is voor het bereiken van doelmatigheidswinst.** Immers, de productiviteitswinst wordt in dit geval niet veroorzaakt door productiegroei. Van belang is voorts dat de tevredenheid van particuliere en

zakelijke klanten over de dienstverlening van het Kadaster niet is afgenomen. De productiviteitsontwikkeling is dus niet veroorzaakt door productiegroei én niet door een mindere kwaliteit te bieden.

4. **We concluderen dat het Kadaster opvolging heeft gegeven aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie om zelf productiviteitsanalyses te maken.** We zien daarnaast dat het Kadaster proactief communiceert over de uitkomsten van de productiviteitsanalyse in de jaarverslagen.
5. **We concluderen voorts dat het Kadaster weliswaar niet exact dezelfde methode heeft gehanteerd als de methode die IPSE in de evaluatie van 2020 heeft gebruikt, maar wel een methode heeft gehanteerd die wij als adequaat, zorgvuldig en in de geest van de bedoeling kwalificeren.** Overigens hebben wij de methode van het Kadaster geverifieerd en daaruit geconcludeerd dat beide methoden leiden tot vergelijkbare uitkomsten.

We doen twee aanbevelingen op grond van het onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling:

1. We bevelen het Kadaster aan om in de toekomstige jaarverslagen niet alleen de productiviteitsontwikkeling te laten zien over de afgelopen vijf jaren, maar om ook de langjarige ontwikkeling te tonen.
2. We bevelen daarnaast aan om te zoeken naar manieren om de productiviteitsanalyse te benutten voor leren en verbeteren (onderdeel te maken van de leer- en verbetercyclus), en niet alleen voor verantwoording te gebruiken zoals nu het geval is.

Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft het financieringsmodel zich ontwikkeld in relatie tot het takenpakket, met name de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden?

We trekken de volgende conclusies bij deze onderzoeksvraag:

6. **Het financieringsmodel van het Kadaster is, net als in de vorige evaluatieperiode (2015-2019), gebaseerd op twee financieringsbronnen: tarieffinanciering en budgetfinanciering. De verhouding tussen het tariefgefinancierde deel en het budgetgefinancierde deel is veranderd in de evaluatieperiode: verhoudingsgewijs meer budgetfinanciering.** De volgende drie strategische eenheden van het Kadaster zijn tariefgefinancierd: Strategische eenheid 'Inwinning en registratie', Strategische eenheid 'informatieverstrekking en advies' en Strategische eenheid 'nevenactiviteiten'. Twee strategische eenheden zijn budgetgefinancierd: Strategische eenheid 'budgetfinanciering' en Strategische eenheid 'tactische beheer organisatie (hierna: TBO)'. Het budgetgefinancierde deel van de baten is toegenomen ten opzichte van het tariefgefinancierde deel van de baten en is dus een groter deel van de omzet van het Kadaster geworden: van 16,84% in 2020 naar 23,70% in 2024.
7. **In positieve zin valt op dat het Kadaster in zijn financiële administratie kosten duidelijk heeft toegerekend aan strategische eenheden en aan verschillende producten en diensten. In vergelijking met veel andere zbo's is het Kadaster hierin zeer transparant.** Daarmee is te reconstrueren wat de kosten (en baten) zijn die gepaard gaan met het 'produceren' van die specifieke producten en diensten. Het grote voordeel daarvan is dat er daardoor een goede basis ligt om met gebruikers of met opdrachtgevers in gesprek te gaan over een goede balans tussen kosten en opbrengsten (van een product of dienst).

8. **We concluderen dat in de praktijk niet alle strategische eenheden van het Kadaster meerjarig kostendekkend zijn. Via het eigen vermogen heeft er in 2020-2024 de facto een soort van verevening plaatsgevonden waardoor tariefgefinancierde producten/diensten (met een positief resultaat in 2020-2024) financieel hebben bijgedragen aan zowel nevenactiviteiten als budgetgefinancierde producten/diensten (met een negatief resultaat in 2020-2024).**

Met betrekking tot de ontwikkeling van de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden merken we op dat het Kadaster streeft naar meerjarige kostendekkendheid van de strategische eenheden om te voorkomen dat de ene strategische eenheid de andere in de lucht houdt. Voor de nevenactiviteiten is dit het 'strengst' geregeld. Het is namelijk wettelijk niet toegestaan om de strategische eenheid 'nevenactiviteiten' te financieren uit andere inkomstenbronnen. Dit zou neerkomen op kruissubsidiëring van de nevenactiviteiten, hetgeen verboden is.

Als wordt gekeken naar de kostendekkendheid in de vijfjaarsperiode 2020-2024 dan kan worden geconstateerd dat drie van de vijf strategische eenheden kostendekkend zijn (lees: winst hebben gemaakt): inwinning en registratie, informatieverstrekking en advies, én TBO. Twee van de vijf strategische eenheden zijn niet kostendekkend gebleken in de periode 2020-2024: nevenactiviteiten en budgetfinanciering (zie figuur 14 in paragraaf 3.1.4).

De vraag is vervolgens hoe dit wordt gewaardeerd en geduid. Volgens ons is het belangrijk daarbij ten eerste te erkennen dat er, ook op een vijfjaarstermijn, (bijna) altijd strategische eenheden zullen zijn die winst hebben gemaakt en er (bijna) altijd strategische eenheden zullen zijn die verlies hebben gemaakt. Immers, het is door lastig voorspelbare, conjuncturele schommelingen niet goed mogelijk om in het vijfde jaar precies die winst of precies dat verlies te maken, waardoor het precies op nul uitkomt.

Waar het om gaat is dat het Kadaster ernaar streeft om op de lange termijn voor elk van de strategische eenheden de baten en lasten zo veel mogelijk in evenwicht te brengen. Ofwel: voor een strategische eenheid zou de optelling van de verliezen en winsten in de afgelopen jaren zo dicht mogelijk bij 'nul' moeten komen (met daarbij de opmerking dat precies op 'nul' uitkomen niet haalbaar is).

Het voorgaande leidt tot drie aanbevelingen:

3. We bevelen het Kadaster aan transparanter te zijn over het streven naar meerjarige kostendekkendheid (hanteert het Kadaster voor zichzelf een termijn van 3 jaar of een termijn van 5 jaar?) en transparanter te zijn richting stakeholders (gebruikers en opdrachtgevers) over de mate waarin dat is gerealiseerd in de afgelopen vijf jaren (dus vijf jaren in plaats van drie jaren).
4. We bevelen het Kadaster aan te overwegen om in overleg met stakeholders (gebruikers en opdrachtgevers) op voorhand te komen tot bijvoorbeeld egaliseriereserves voor de strategische eenheden en/of te komen tot afspraken over de bandbreedte van de winst of het verlies die maatschappelijk acceptabel wordt geacht in een vijfjaarsperiode. In de recent gemaakte meerjarige afspraken over de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur (hierna: NGII) is reeds een egaliseriereserve opgenomen als instrument om dit meerjarig inzichtelijk te maken.
5. We bevelen het Kadaster aan een oplossing te zoeken voor het niet kostendekkend zijn van de nevenactiviteiten in de periode 2020-2024 (ook al waren die tekorten in absolute zin niet heel groot, namelijk een totaal bedrag 1 miljoen in de periode 2020-2024). Dat die nevenactiviteiten niet kostendekkend waren is verklaarbaar, maar is tegelijkertijd wettelijk niet toegestaan. Een oplossing

zou bijvoorbeeld kunnen zijn om een risico-opslag te hanteren bij de gehanteerde tarieven voor nevenactiviteiten in de komende jaren, om daarmee het risico te verkleinen dat de nevenactiviteiten niet kostendekkend zijn en daarmee in de geest van de wet eraan bij te dragen dat de (bezien op een langjarenperspectief) nevenactiviteiten alsnog kostendekkend zijn.

Onderzoeksvraag 3: Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod? Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?

We trekken de volgende conclusies bij deze onderzoeksvraag:

9. **In de evaluatieperiode (2020-2024) zijn de tarieven twee keer verhoogd, twee keer gelijk gebleven (niet verhoogd, niet verlaagd) en één keer verlaagd (op 1 januari 2022). De tarieven zijn minder hard gestegen dan de inflatie.** In figuur 15 in paragraaf 3.2.3 is de tariefontwikkeling weergegeven in de periode 2020-2024.
10. **We concluderen dat het Kadaster voldoende kan inspelen op grote conjunctuurschommelingen (en de gevolgen van deze schommelingen op het werkvolume voor het Kadaster). Het tijdens de evaluatieperiode verhoogde plafond voor de conjuncturele reserve vormt hierbij een essentieel instrument.** De facto zijn er drie ‘knoppen’ waaraan Kadaster kan draaien in het geval van verlies (bij bijvoorbeeld laagconjunctuur met als gevolg een laag werkvolume) of winst (bij bijvoorbeeld hoogconjunctuur met als gevolg een hoog werkvolume): (1) aanpassingen in de kosten (bijvoorbeeld besparen), (2) mutaties in het eigen vermogen (bijvoorbeeld interen op eigen vermogen en het benutten van de conjuncturele reserve) en (3) waar nodig tariefaanpassingen doorvoeren (bijvoorbeeld een tarief laten stijgen). Deze drie ‘knoppen’ bieden het Kadaster voldoende ruimte voor het inspelen op conjunctuurschommelingen. De verhoging van het plafond van de conjuncturele reserve (in 2024) van €79,5 miljoen naar €143 miljoen heeft de financiële weerbaarheid van het Kadaster versterkt en vergroot de mogelijkheid om negatieve resultaten tijdens perioden van laagconjunctuur te compenseren.
11. **Door de conjuncturele reserve kan het Kadaster tariefschommelingen dempen en de noodzaak tot tussentijdse tariefaanpassingen matigen en uitstellen. Dit draagt bij aan een stabiel en meer voorspelbaar prijsbeleid ten behoeve van afnemers van het Kadaster. De kanttekening hierbij is dat de tariefontwikkeling nog vlakker en gematigder had kunnen zijn als eerder was besloten tot het ophogen van het plafond voor de conjuncturele reserve.** Op grond van de tabel in paragraaf 3.2.4 is te zien dat een positief resultaat (bijvoorbeeld in 2020 en 2021) in eerste instantie wordt benut voor het aanvullen van het eigen vermogen, maar uiteindelijk ook heeft geleid tot een tariefverlaging voor gebruikers per 1 januari 2022 (waartoe is besloten in 2021) toen het eigen vermogen voldoende buffers bevatte. Ook is waarneembaar dat een negatief resultaat (bijvoorbeeld in 2022 en 2023) in eerste instantie wordt opgevangen door gebruik te maken van het eigen vermogen, maar uiteindelijk ook heeft geleid tot een tariefverhoging per 1 januari 2024 (waartoe is besloten in 2023) en daarna ook tot een nieuwe tariefverhoging per 1 januari 2025 (waartoe is besloten in 2024).

Omdat de conjuncturele reserve in 2021 was gemaximeerd op €79,5 miljoen, was het op dat moment niet mogelijk om de winst toe te voegen aan de conjuncturele reserve en is die uiteindelijk in bestemmingsreserves geland. Daarom maken we de kanttekening dat de tariefontwikkeling nog

vlakker en gematigder had kunnen zijn als eerder was besloten tot het ophogen van het plafond voor de conjuncturele reserve.

12. **We concluderen dat het aantal ingezette fte's niet direct meebeweegt met de omvang van de productie in datzelfde jaar.** Alleen in 2023 gaat een afname van de productie gepaard met een afname van de ingezette fte's datzelfde jaar. In 2021, 2022 en 2024 is een 'tegengestelde relatie' te zien. Een verklaring kan zijn dat het vermeerderen of verminderen van fte's tijd vergt, maar ook dat het per direct vermeerderen of verminderen ongewenst is omdat in dat geval gestarte projecten niet goed kunnen worden afgerond. Dat zou dan juist leiden tot kapitaalvernietiging (en is ongewenst). Ter relativering kan op dit punt bovendien worden opgemerkt dat de verhouding tussen fte's enerzijds en werkaanbod (of productieomvang) anderzijds nagenoeg gelijk is gebleven als 2020 wordt vergeleken met 2024.

Onderzoeksvraag 4: Is het personeelsmanagement voldoende 'in control'?

We trekken de volgende conclusies bij deze onderzoeksvraag:

13. **We concluderen dat in de periode 2020–2024 het Kadaster een uitstroompercentage had van 7,4% tot 9,3%, wat aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde bij de Rijksoverheid in diezelfde periode (5,6%–6,9%).** Deze relatief hoge uitstroom is deels verklaarbaar door bijvoorbeeld pensionering, maar brengt evenwel risico's mee voor kennisborging en continuïteit van de dienstverlening.
14. **Het ziekteverzuim van het Kadaster ligt iets boven het landelijk gemiddelde, maar is vergelijkbaar met het gemiddelde binnen de sector *Openbaar bestuur en overheidsdiensten* en is gemiddeld gezien lager dan het gemiddelde van de Manifestgroep.** De gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand is overigens afgenomen in de evaluatieperiode en het aandeel vrouwen is toegenomen.
15. **Het aandeel inhuur (kosten van inhuur in relatie tot de totale personeelslasten) is in de evaluatieperiode tussen de 22% en 24%. Dit percentage bevindt zich ruim boven de zogenoemde Roemernorm voor rijksdepartementen (10%) en is ook duidelijk hoger dan het gemiddelde van de Manifestgroeporganisaties. Tegelijkertijd is het wel redelijk vergelijkbaar met het gemiddelde van Kamer van Koophandel (hierna: KVK), Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR) en de Rijksdienst voor Wegverkeer (hierna: RDW), organisaties waarmee Kadaster zich graag vergelijkt.** Een ruime schil van ingehuurde fte's wordt binnen het Kadaster deels als wenselijk gezien vanwege de behoefte aan flexibiliteit om in te spelen op conjuncturele schommelingen en onvoorspelbare ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Daarnaast worden voor projecten specialisten ingehuurd (o.a. IT) die volgens het Kadaster schaars zijn en niet permanent nodig. Vanaf 2023 is wel een aantal ingehuurde IT'ers in dienst van het Kadaster genomen ('vervasting').

Op grond van het voorgaande doen we de volgende twee aanbevelingen:

6. We bevelen aan, in het licht van de relatief hoge uitstroom, om voldoende aandacht te besteden aan kennisborging en overdracht van kennis, ten einde de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.
7. We bevelen aan om kritisch te reflecteren op de omvang van de externe inhuur en de omvang van het uitbesteed werk, en te herijken of er sprake is van een optimale balans tussen eigen

werknemers, ingehuurde fte's en extern uitbesteed werk. Dit onderwerp zou ook op de agenda van het driehoeksoverleg moeten komen. Het gaat nadrukkelijk om het vinden van een goed onderbouwde balans, rekening houdend met de noodzaak om te kunnen meebewegen met conjuncturele schommelingen en de noodzaak om specialistische kennis binnen te halen, maar ook rekening houdend met het gegeven dat ingehuurde fte's relatief duur zijn (in vergelijking met medewerkers in dienst).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat elke vijf jaar een verslag moet worden gezonden aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Ofwel: een zelfstandig bestuursorgaan wordt doorgaans elke vijf jaar geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Omdat de laatste evaluatie van het Kadaster de periode 2015-2019 betrof, heeft het ministerie van VRO opdracht gegeven tot het uitvoeren van een evaluatie over de periode 2020-2024.

KWINK groep is gevraagd om het onderdeel doelmatigheid te evalueren, waarbij het accent ligt op het uitvoeren van een productiviteitsanalyse. KWINK groep evalueert dus niet de doeltreffendheid (dat is voorbehouden aan ABDTOPConsult).

De inzichten uit dit rapport over de productiviteit en doelmatigheid van het Kadaster worden door ABDTOPConsult meegenomen in hun overkoepelende evaluatierapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Kadaster.

1.2 Onderzoeksvragen

De opdrachtgever van het onderzoek, het ministerie van VRO, heeft de onderzoeksvragen geformuleerd voor dit deelonderzoek naar de doelmatigheid en productiviteit.

Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen sommige vragen hebben wij deze vragen geclusterd in drie hoofdonderwerpen (die in de komende hoofdstukken achtereenvolgens aan de orde komen):

Onderwerp 1: Productiviteitsontwikkeling:

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

Onderwerp 2: Financiën en kostendekkendheid:

- Hoe heeft het financieringsmodel zich ontwikkeld in relatie tot het takenpakket, met name de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden?
- Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod? Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?

Onderwerp 3: HR

- Is de bedrijfsvoering in termen van het personeelsmanagement voldoende ‘in control’?¹

¹ Aanvankelijk was de meegegeven onderzoeksvraag voor het doelmatigheidsonderzoek onder onderwerp 3 breder geformuleerd: *Is de bedrijfsvoering voldoende ‘in control’ (organisatie-inrichting, personeelsmanagement, financieel management, ICT, beveiliging, risicomanagement, compliance)?* Echter, gedurende het onderzoek hebben KWINK groep en ABDTOPConsult geconstateerd dat de onderwerpen organisatie-inrichting, ICT, beveiliging, risicomanagement en compliance (kwaliteitsmanagement) zowel aan bod kwamen in de analyses van KWINK groep (ten behoeve van

1.3 Aanpak

KWINK heeft een informatie-uitvraag gedaan bij het Kadaster om de informatie en data te ontvangen die benodigd was voor de analyses. Daarnaast heeft KWINK diverse documenten opgevraagd bij (en ontvangen van) het Kadaster. Ook heeft een zestal interviews met het Kadaster plaatsgevonden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt onderwerp 1 (productiviteitsontwikkeling) behandeld. In de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 volgt feitelijke informatie die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In paragraaf 2.5 wordt de onderzoeksvraag beantwoord en volgen de belangrijkste conclusies (vetgedrukt) en de aanbevelingen (in grijs kader) op dit onderwerp.

In hoofdstuk 3 wordt onderwerp 2 (financieringsmodel en financiën) behandeld. In de eerste paragrafen volgt feitelijke informatie die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In paragraaf 3.3 worden de twee onderzoeksvragen beantwoord en volgen de belangrijkste conclusies (vetgedrukt) en aanbevelingen (in grijs kader) op dit onderwerp.

In hoofdstuk 4 wordt het onderwerp HR behandeld. In de paragrafen 4.1 tot en met 4.5 wordt een vijftal HR-onderwerpen langsgelopen en feitelijk beschreven. In paragraaf 4.6 wordt de onderzoeksvraag beantwoord en volgen de belangrijkste conclusies (vetgedrukt) en aanbevelingen (in grijs kader weergegeven).

De samenvatting van het rapport bevat een beknopte weergave van alle conclusies en aanbevelingen en is relatief zelfstandig leesbaar.

doelmatigheid) als aan bod kwamen in de analyses van ABDTOPConsult (ten behoeve van de doeltreffendheid). Om ongewenste overlap te voorkomen hebben beide organisaties aan de opdrachtgever (in casu de betrokken eigenaarsadviseur) voorgesteld om deze onderwerpen aan bod te laten komen in de rapportage van ABDTOPConsult, aangezien ABDTOPConsult deze onderwerpen diepgaander en uitgebreider heeft onderzocht. De opdrachtgever heeft zich daarmee akkoord verklaard. Overigens komen de onderwerpen personeelsmanagement en financieel management wel in het doelmatigheidsrapport van KWINK groep aan bod, namelijk in respectievelijk hoofdstuk 3 (financieel management) en hoofdstuk 4 (personeelsmanagement).

2. Productiviteitsontwikkeling

2.1 Indicatoren productiviteitsanalyse

Het Kadaster biedt verschillende producten en diensten aan. Aan de hand van een selectie van deze producten en diensten voeren we de productiviteitsanalyse uit. Tabel 1 geeft de selectie van negen productgroepen van het Kadaster weer met hun bijbehorende totaalkosten en met de geleverde aantallen in 2024. De selectie van deze productgroepen is in lijn met het vorige doelmatigheidsonderzoek uit 2020.²

De geselecteerde productgroepen vertegenwoordigen ongeveer 70% van de totaalomzet van het Kadaster.³ Sommige producten en diensten zijn bewust niet meegenomen in de selectie omdat ze zich niet goed lenen voor een productiviteitsanalyse. Bijvoorbeeld als de geleverde producten binnen de categorie heel uiteenlopend zijn (en daardoor het aantal producten weinig betekenis heeft). In bijlage I is voor alle productgroepen die niet zijn meegenomen in de productiviteitsanalyse een toelichting gegeven waarom het niet is meegenomen.

Productgroep	Kosten (mln. €)	Beschikbare indicatoren	Aantal
Akten	50,0	Aantal ingeschreven stukken	457.800
Hypotheekakten	21,3	Aantal ingeschreven hypotheekakten	390.000
Meetposten	91,1	Totaalaantal akteposten, verificatieposten en splitsingen	85.600
Automatisch afgedane informatieproducten	12,7	Aantal betaalde producten via Kadaster-online (hierna: KOL), KIK-inzage en webwinkel particulieren	26.993.000
Handmatig afgedane informatieproducten	9,8	Aantal producten via balie, schriftelijk, scheepsinformatie, erfdienstbaarheden- en titelonderzoeken waarvoor handmatige tussenkomst noodzakelijk is	46.404
Grensreconstructies	17,3	Aantal grensreconstructies	8.396
KLIC	12,2	Aantal meldingen	1.107.000
BRK-info	6,8	Aantal abonnementen	462
BRT	14,2	Kaartbladen	2.851

Tabel 1. Productgroepen Kadaster die zijn gebruikt voor de productiviteitsanalyse, inclusief de kosten en de output per productgroep die is meegenomen in de analyse (bron: Kadaster, 2024).

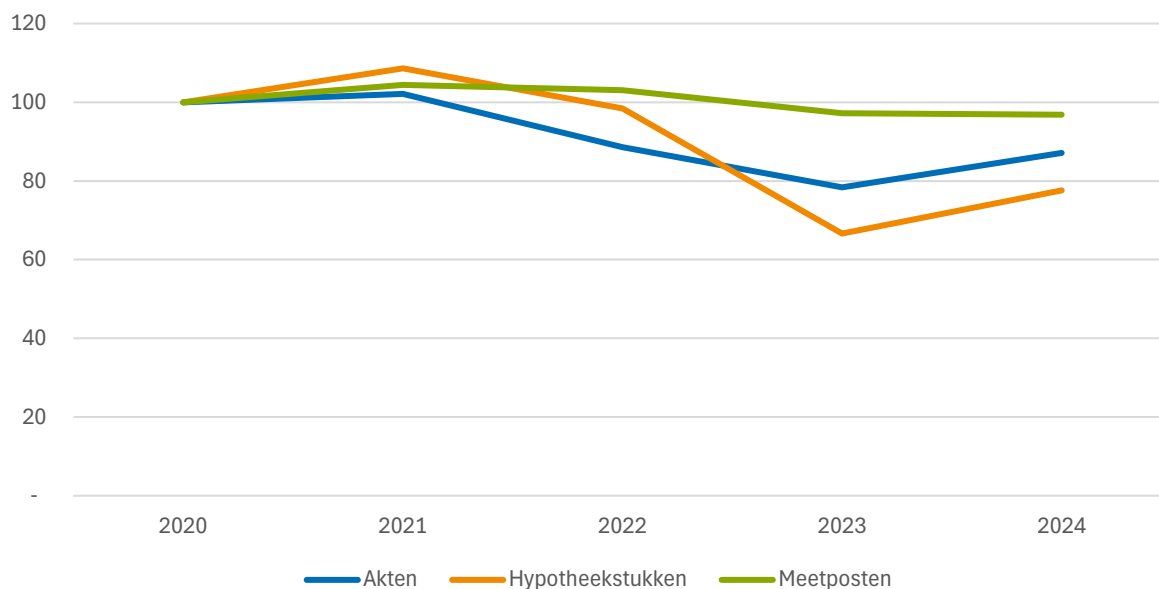
2.2 Ontwikkeling productie

De productie van het Kadaster gedurende de evaluatieperiode wordt weergegeven aan de hand van de producten zoals genoemd in tabel 1.

² IPSE Studies (2020). *Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019.*

³ Voor de jaren 2020 tot en met 2024 vertegenwoordigen de kosten van deze 9 productgroepen respectievelijk 70,6%; 69,5%; 68,7%; 67,8%; 70,3% van de totale kosten.

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van het aantal ingeschreven akten, ingeschreven hypotheekakten en de meetposten weer in de periode 2020 tot en met 2024. Vanaf 2021 wordt voor alle drie de producten ook productie voor de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) meegenomen, sinds 1 januari 2021 vallen de kadasters van de BES-eilanden namelijk onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur (hierna: RvB) van het Kadaster.⁴



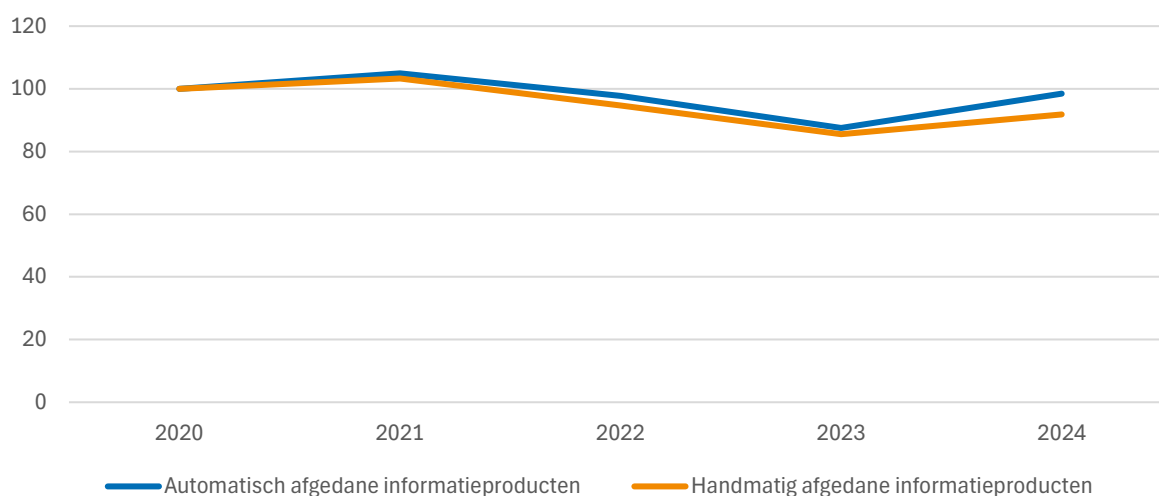
Figuur 1. Ontwikkeling productie aantal akten, hypotheekstukken en meetposten (2020 = 100).

In 2023 is een daling van ongeveer 30% van het aantal geproduceerde hypotheekstukken te zien. In het jaarverslag geeft het Kadaster aan dat dit komt door minder transacties op de woningmarkt, een lager aantal verkochte nieuwbouwwoningen en minder oversluitingen.⁵ Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het aantal geproduceerde akten, maar dan in iets minder sterke mate. Het Kadaster heeft geen invloed op de aantallen geproduceerde hypotheekstukken en akten, omdat het Kadaster geen invloed heeft op de ontwikkelingen in de woningmarkt.

⁴ Het meenemen van de productie voor de BES-eilanden leidt niet tot grote veranderingen in de productieaantallen, de productie voor de BES-eilanden maakt slechts een heel klein deel uit van de totale productie van deze productgroepen. Gemiddeld was dit in de periode 2021-2024: 0,17% van de akten, 0,18% van de hypotheekakten en 0,45% van de meetposten (bron: jaarverslagen Kadaster 2021-2024).

⁵ Kadaster (2024). *Jaarverslag Kadaster 2023*, p. 37.

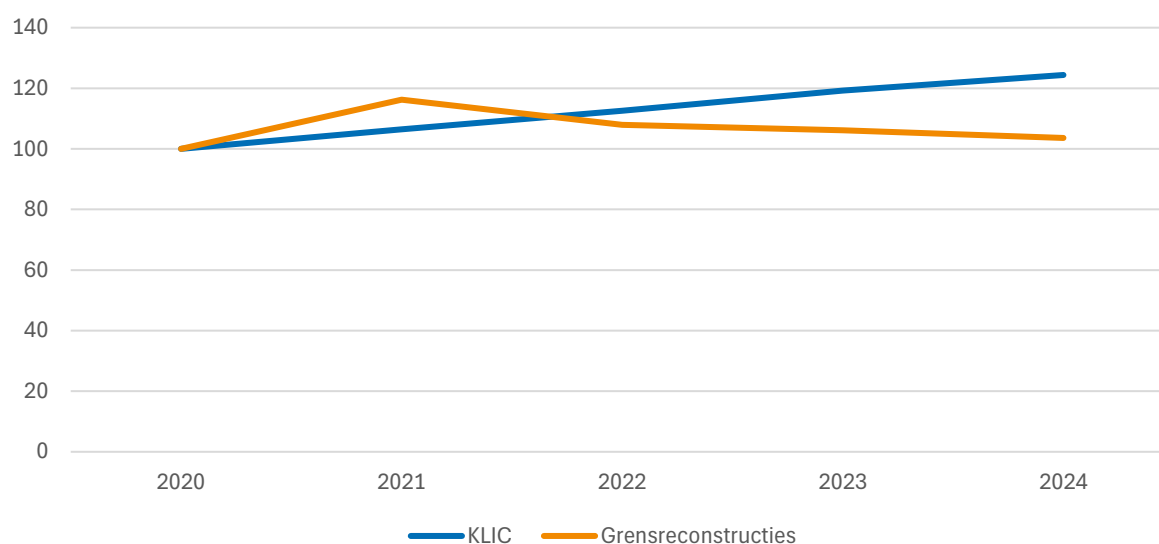
Figuur 2 geeft de ontwikkeling van het aantal informatieproducten weer, zowel de automatisch afgedane informatieproducten als de handmatig afgedane informatieproducten.



Figuur 2. Ontwikkeling aantal informatieproducten (2020 = 100).

De automatisch afgedane informatieproducten betreffen de betaalde producten via Kadaster-on-line, KIK-inzage en de webwinkel voor particulieren. Vanaf 2021 loopt het aantal terug, maar in 2024 neemt het aantal toe tot het basisniveau van 2020. Deze stijging volgt de ontwikkeling van het aantal akten.⁶ Dit geldt ook voor de handmatige afgedane informatieproducten (producten waarvoor handmatige tussenkomst noodzakelijk is), zoals producten die via de balie worden verkocht.

Figuur 3 geeft de ontwikkeling van het aantal meldingen in het Kabels en Leidingen Informatie Centrum (hierna: KLIC) en het aantal grensreconstructies weer.



Figuur 3. Ontwikkeling aantal KLIC-meldingen en grensreconstructies (2020 = 100).

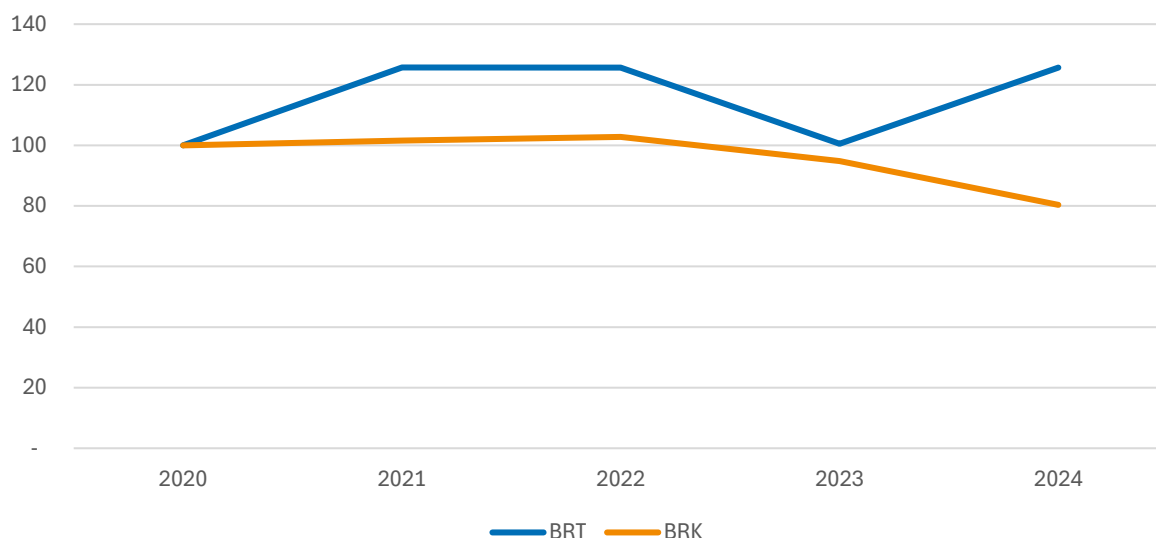
Zoals in de figuur te zien is, vertoont het aantal KLIC-meldingen een stijgende trend. In het jaarverslag van 2022 verklaart het Kadaster dat dit komt door de aanleg van nieuwe ondergrondse infrastructuur.⁷ In 2021 is een stijging van het aantal grensreconstructies te zien. Hiervoor geeft het Kadaster in het

⁶ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*, p. 34.

⁷ Kadaster (2023). *Jaarverslag Kadaster 2022*, p. 27.

jaarverslag een groter aantal verbouwingen als mogelijke oorzaak.⁸ Bij verbouwingen kan er behoefte zijn aan het vaststellen van de exacte locatie van een (erf)grens.

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van het aantal abonnementen van het Basisregistratie Kadaster (hierna: BRK) en de productie van het aantal kaartbladen in het Basisregistratie Topografie (hierna: BRT) weer. Het aantal abonnementen van de BRK betreft een min of meer vaste groep overheidsafnemers (gemeenten, waterschappen, belastingdiensten). Een afnemer kan meerdere abonnementen hebben.



Figuur 4. Ontwikkeling aantal abonnementen BRK en aantal kaartbladen in BRT (2020 = 100).

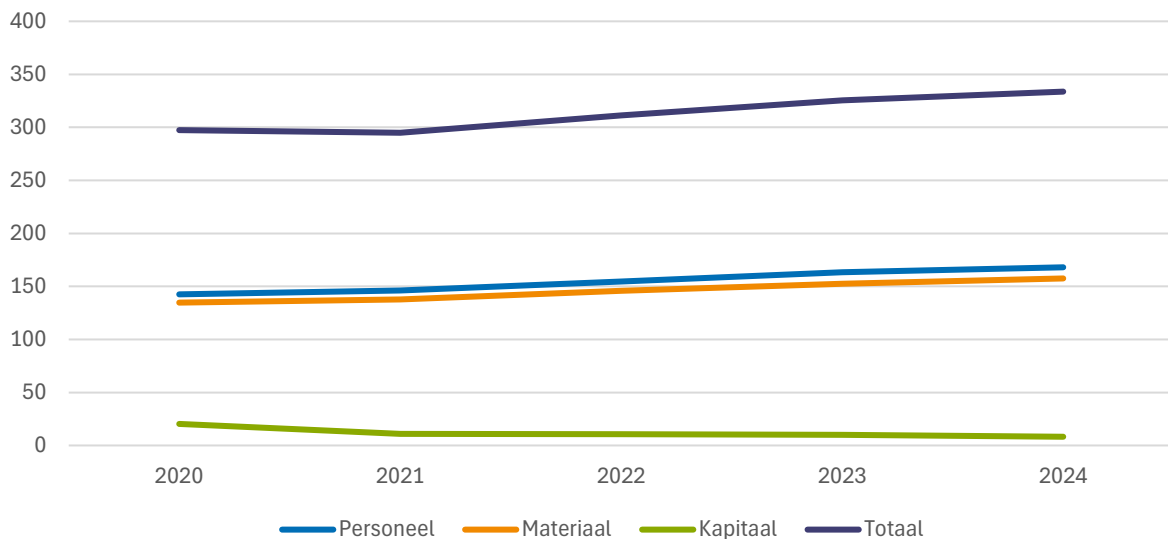
Ten opzichte van 2023 neemt het aantal abonnementen van de BRK in 2024 af. Het Kadaster geeft aan dat dit te maken heeft met de invoering van een nieuwe versie van de BRK-levering. Door deze invoering heeft een opschoning van het aantal abonnementen plaatsgevonden. Afnemers met meerdere abonnementen zijn naar een abonnement gegaan en abonnementen die niet meer actief waren, zijn opgezegd. Het Kadaster geeft aan dat naast deze incidentele daling een structurele daling plaatsvindt in het aantal abonnementen door het samenvoegen van gemeenten of omdat er via belastingssamenwerkingen wordt gewerkt waardoor het aantal actieve abonnementen daalt.

2.3 Ontwikkeling ingezette middelen

In deze paragraaf worden de door het Kadaster ingezette middelen geanalyseerd. Het gaat om de totale middeleninzet, dus niet om alleen het gedeelte van de kosten dat betrekking heeft op de geselecteerde negen producten en diensten die in paragraaf 2.2 zijn beschreven.

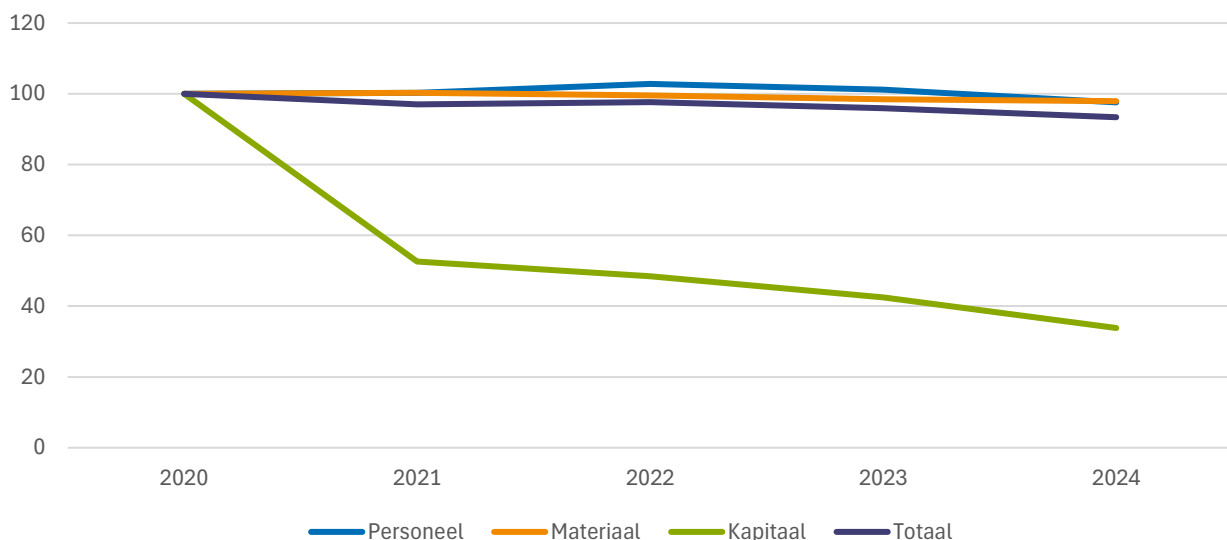
Figuur 5 geeft de totale nominale kosten van het Kadaster gedurende de evaluatieperiode weer. Ook zijn de kosten van personeel, materiaal en kapitaal weergegeven, die samen optellen tot de totaalkosten. Onder personele kosten vallen salarissen, lonen en sociale lasten. Materiële kosten bestaan uit overige bedrijfskosten, kosten van uitbesteed werk en overige externe kosten. De kosten voor kapitaal bestaan uit de afschrijvingen op immateriële en materiële lasten.

⁸ Kadaster (2022). *Jaarverslag Kadaster 2021*, p. 6.



Figuur 6. Nominale kosten Kadaster 2020-2024 (in miljoen €).

Figuur 6 geeft de ontwikkeling van de reële kosten weer waarbij 2020 als basisjaar geldt. Om van de nominale kosten te komen tot de reële kosten worden de nominale kosten gedeeld met de bijbehorende prijsindices van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Voor personeelskosten betekent dit de prijsindex voor cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur voor het openbaar bestuur en overheidsdiensten. Voor de kosten van materiaal en kapitaal is dit de dienstenprijsindex (DPI).



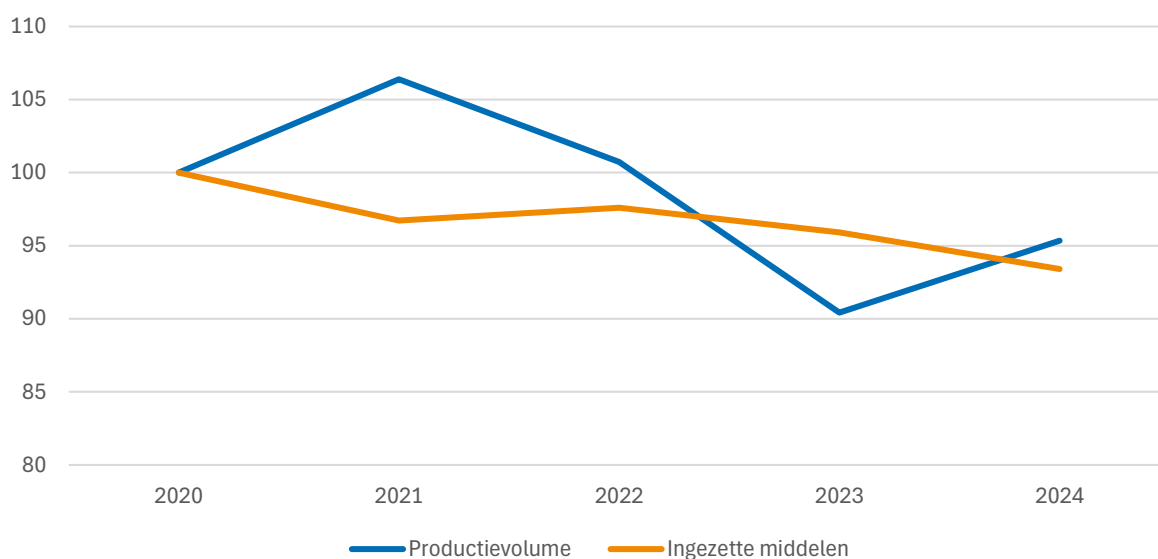
Figuur 5. Ontwikkeling reële kosten Kadaster (2020=100).

Met name de gedaalde reële kosten van het kapitaal vallen op. Het Kadaster geeft aan dat dit komt door het doorvoeren van een bijzondere waardevermindering van €9,6 miljoen. Deze vermindering heeft betrekking op de boekwaarde van twee eigendomspanden, inclusief het gebruiksrecht daarvan. Volgens taxatierapporten die in 2020 zijn opgesteld, lag de marktwaarde van die panden (ook inclusief het gebruiksrecht) aanzienlijk lager dan de boekwaarde. Het aandeel van de kosten voor kapitaal op de totale kosten van het Kadaster is beperkt (zoals te zien in figuur 5).

2.4 Ontwikkeling productiviteit

In 2020 is er een externe productiviteitsanalyse van het Kadaster uitgevoerd door IPSE Studies.⁹ Sinds deze analyse publiceert het Kadaster zelf jaarlijks een eigen productiviteitsanalyse in zijn jaarverslagen.¹⁰ Voor de berekening van het productievolume en de ingezette middelen in ons evaluatierapport anno 2025 is gebruik gemaakt van dezelfde methode als die is gebruikt in 2020 in de vorige externe productiviteitsanalyse van het Kadaster. Het productievolume en de ingezette middelen worden berekend met de gewogen som van de negen indicatoren, waarbij de kostprijs van elk product geldt als gewicht. Deze methodologie wordt verder toegelicht in bijlage II.

Figuur 7 laat de ontwikkeling van het totale gewogen productievolume en de daarbij horende reële kosten van de negen indicatoren (producten) weer.



Figuur 7. Ontwikkeling productie en ingezette middelen (reële kosten) (2020=100).

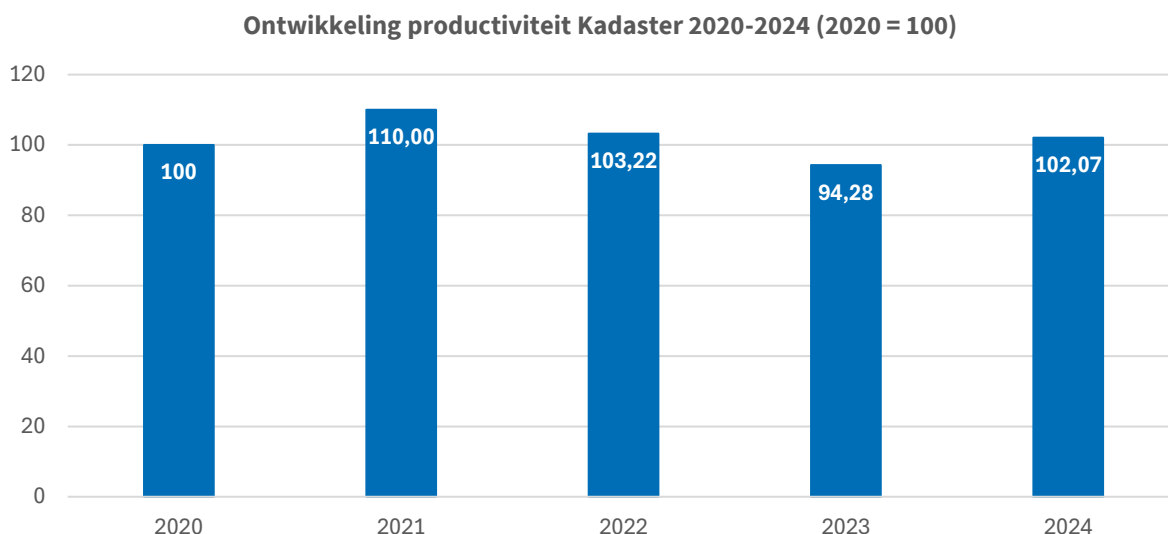
In 2024 nemen de ingezette middelen af ten opzichte van 2023. Het Kadaster schrijft in het jaarverslag dat dit komt door genomen kostenbeheersingsmaatregelen en verdere optimalisatie van de werkprocessen.¹¹

⁹ IPSE Studies (2020). *Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019.*

¹⁰ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024.*

¹¹ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*, p. 36.

Figuur 8 geeft de ontwikkeling van de productiviteit in de periode 2020 tot en met 2024 weer. De productiviteit volgt door de (gewogen) productie te delen door de ingezette reële middelen (kosten).



Figuur 8. De ontwikkeling van de productiviteit van het Kadaster in de periode 2020-2024 (2020 = 100).

In de evaluatieperiode van 2020-2024 is de productiviteit van het Kadaster met iets meer dan 2% toegenomen. In 2021 is de productiviteit met 10% toegenomen ten opzichte van 2020. In het jaarverslag 2021 schrijft het Kadaster dat deze stijging vooral is toe te schrijven aan de toename van de productie van hypotheekstukken, KLIC, grensreconstructies en BRT.¹² Vanaf 2021 neemt de productiviteit twee jaar op rij af, totdat de productiviteit onder het niveau van basisjaar 2020 komt in 2023. De productiviteitsdaling in 2022 schrijft het Kadaster toe aan de afgenomen productie van akten, hypotheekstukken, KOL en grensreconstructies waarbij de indirecte kosten gelijk bleven.¹³ De productiviteitsdaling in 2023 wordt volgens het Kadaster veroorzaakt door een daling in productie waarbij de kosten niet evenredig zijn gedaald.¹⁴ Ten opzichte van 2023 is de productiviteit in 2024 met ruim 7% toegenomen. In het jaarverslag schrijft het Kadaster dat dit komt door de stijging van de productie en de beheersing van de kosten. Dit is ook te zien in figuur 7.¹⁵

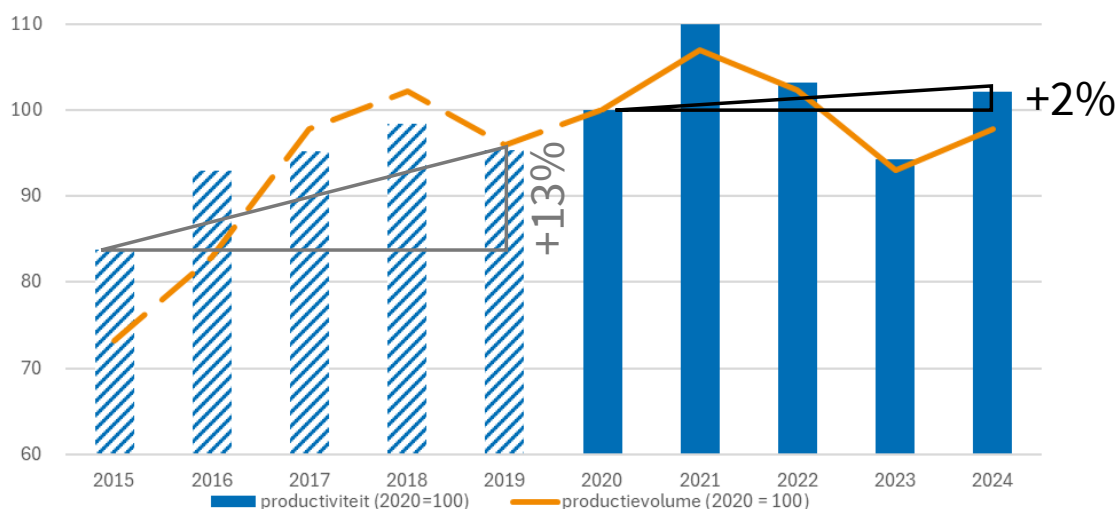
Deze evaluatie bekijkt de productiviteit van het Kadaster gedurende de wettelijke evaluatieperiode van 2020-2024. Sinds de vorige evaluatie in 2020 neemt het Kadaster in de jaarverslagen ook de productiviteit van dat jaar en de vier jaar daarvoor op. De productie en daarmee ook de productiviteit van het Kadaster is afhankelijk van de conjunctuur, zo is ook tijdens de vorige evaluatie in 2020 geconstateerd. Om de relatie tussen de omvang van de productie (die afhankelijk is van conjunctuur) en de productiviteit beter zichtbaar te maken, is het zinvol om verder terug te kijken dan 2020. In de onderstaande figuur is de omvang van de productie enerzijds en de productiviteit van het Kadaster anderzijds gedurende de periode 2015-2024 weergegeven. Voor de vergelijkbaarheid met de figuren hierboven, is ook in onderstaande figuur 2020 als basisjaar genomen (2020 = 100). Daarnaast is middels zwarte driehoeken visueel weergegeven wat de productiviteitsontwikkeling is de vorige evaluatieperiode en in de huidige evaluatieperiode.

¹² Kadaster (2022). *Jaarverslag Kadaster 2021*, p. 33.

¹³ Kadaster (2023). *Jaarverslag Kadaster 2022*, p. 30.

¹⁴ Kadaster (2024). *Jaarverslag Kadaster 2023*, p. 32.

¹⁵ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*, p. 37.



Figuur 9. Ontwikkeling productie en productiviteit van het Kadaster 2015-2024 op basis van negen productgroepen (2020 = 100). De zwarte driehoeken markeren de productiviteitsontwikkeling in 2015-2019 (vorige evaluatieperiode) en in 2020-2024 (huidige evaluatieperiode).

2.5 Conclusies en aanbevelingen

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

De productiviteitsontwikkeling is een belangrijke indicator die laat zien of een organisatie doelmatiger is geworden. De productiviteitsontwikkeling geeft aan hoe de verhouding zich heeft ontwikkeld tussen enerzijds de gewogen productie en anderzijds de ingezette middelen (gecorrigeerd voor inflatie) om die productie te realiseren. Het geeft dus aan hoe de gemiddelde kostprijs van Kadasterproducten zich heeft ontwikkeld. Als de productiviteit is toegenomen, dan wordt er de facto ‘meer product’ geleverd voor verhoudingsgewijs ‘minder geld’.

We concluderen dat de productiviteit met iets meer dan 2% is toegenomen in evaluatieperiode (2020-2024). Dat is het gevolg van het gegeven dat de ingezette reële kosten (dus de kosten gecorrigeerd voor inflatie) harder zijn gedaald (namelijk ca. 7%) dan dat de gewogen productie is gedaald (namelijk ca. 5%). We benadrukken daarbij dat de ontwikkeling van de productiviteit gedurende de evaluatieperiode sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van de productie (zie figuur 7 in paragraaf 2.4). Voor alle jaren in de huidige evaluatieperiode (2020-2024) en ook de vorige evaluatieperiode (2015-2019) geldt dat een verhoging van de productie altijd leidde tot een verhoging van de productiviteit en een verlaging van de productie altijd leidde tot een verlaging van de productiviteit. Hierdoor kunnen kosten, die deels bestaan uit vaste kosten, worden verdeeld over meer productie-eenheden waardoor de gemiddelde kostprijs per product daalt. De productiviteit kan dus stijgen, ook als er geen ‘echte’ efficiëntiewinst in de wijze van produceren is bereikt.

We merken op dat het feit dat de productiviteitsstijging van 2% (in 2020-2024) ruim lager is dan de productiviteitsstijging van 13% die is vastgesteld bij de vorige evaluatie (over de jaren 2015-

2019), niet betekent dat er minder doelmatigheidswinst is bereikt is in 2020-2024 (ten opzichte van 2015-2019). Immers, in de voorgaande periode ging die productiviteitsgroei (van 13%) samen met een relatief grote productiegroei (van zo'n 30%). In de periode 2020-2024 die hier in dit rapport wordt beschouwd, is geen sprake van productiegroei, maar zelfs sprake van een kleine productiedaling. En toch is de productiviteit uiteindelijk nog gestegen met iets meer dan 2%.

We concluderen dat het Kadaster in staat is gebleken bij een lagere productie alsnog de reële kostprijs per product te verlagen (vergelijking 2024 met 2020), wat een sterke indicatie is voor het bereiken van doelmatigheidswinst. Immers, de productiviteitswinst wordt in dit geval niet veroorzaakt door productiegroei. Van belang is voorts dat de tevredenheid van particuliere en zakelijke klanten over de dienstverlening van het Kadaster niet is afgenomen.¹⁶ De productiviteitsontwikkeling is dus niet veroorzaakt door productiegroei én niet door een mindere kwaliteit te bieden.

We concluderen dat het Kadaster opvolging heeft gegeven aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie om zelf productiviteitsanalyses te maken. We zien daarnaast dat het Kadaster proactief communiceert over de uitkomsten van de productiviteitsanalyse in de jaarverslagen.

We concluderen voorts dat het Kadaster weliswaar niet exact dezelfde methode heeft gehanteerd als de methode die IPSE in 2020 heeft gebruikt (zie bijlage II voor de beschrijving van die methode), maar wel een methode heeft gehanteerd die wij als adequaat, zorgvuldig en in de geest van de bedoeling kwalificeren. Zo worden bijvoorbeeld in de eigen analyse van het Kadaster minder complexe formules gehanteerd (lees: geen Fischer-index) en zijn niet negen, maar acht productgroepen meegenomen. Het Kadaster neemt namelijk BRK-abonnementen niet mee omdat deze indicator volgens het Kadaster geen goede afspiegeling is van de productie van BRK-informatie. Volgens ons is deze redenatie van het Kadaster goed navolgbaar, maar toch hebben wij de keuze gemaakt om deze negende productgroep wel mee te nemen in de productiviteitsanalyse. De reden daarvoor is dat deze negende productgroep ook in de vorige analyse door IPSE is meegenomen (waardoor een consistentere vergelijking mogelijk is), dat deze indicator weliswaar niet 'perfect' is maar dat dit ook geldt voor andere indicatoren (bijvoorbeeld voor productgroepen waarbij er naast variabele kosten ook ruime vaste kosten zijn) en dat hierdoor een groter aandeel van de Kadaster-dienstverlening kan worden meegenomen (wat bijdraagt aan een representatief beeld). Overigens hebben wij de methode van het Kadaster geverifieerd en daaruit geconcludeerd dat beide methoden leiden tot vergelijkbare uitkomsten. Daarom vinden we de methode die het Kadaster zelf heeft gehanteerd adequaat, zorgvuldig en in de geest van de bedoeling.

We doen twee aanbevelingen op grond van het onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling:

- We bevelen het Kadaster aan om in de toekomstige jaarverslagen niet alleen de productiviteitsontwikkeling te laten zien over de afgelopen vijf jaar, maar om ook de langjarige ontwikkeling te tonen. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen om de meest recente tien jaar mee te nemen (zoals ook wij in dit evaluatierapport hebben gedaan) of om 2015 als startpunt te gebruiken, omdat vanaf dat jaar een productiviteitsanalyse beschikbaar is. Door de invloed van conjunctuurontwikkeling op de ontwikkeling van de productiviteit is het niet eenvoudig om een goed beeld te krijgen op grond van slechts de meest recente vijf jaar. Dit beeld wordt beter als er wordt gekeken over een langere periode.

¹⁶ Zie de rapportage van ABDTOPConsult, Evaluatie Kadaster 2020-2024.

- We bevelen daarnaast aan om te zoeken naar manieren om de productiviteitsanalyse te benutten voor leren en verbeteren (onderdeel te maken van de leer- en verbetercyclus), en niet alleen voor verantwoording te gebruiken zoals nu het geval is.

3. Financiën en kostendekkendheid

3.1 Financieringsmodel en kostendekkendheid

3.1.1 Financieringsmodel

Het Kadaster ontvangt financiering vanuit twee bronnen: tarieffinanciering en budgetfinanciering.¹⁷

1. Tarieffinanciering omvat de opbrengsten uit tarieven die gebruikers betalen voor de producten en diensten van het Kadaster. Deze financieringsvorm vertegenwoordigt circa 75% tot 85% van de totale baten.
2. Budgetfinanciering bestaat uit middelen die hoofdzakelijk afkomstig zijn van overheidsbudgetten en beslaat circa 15% tot 25% van de totale baten.

De tarief- en budgetgefinancierde producten en diensten van het Kadaster zijn in vijf strategische eenheden onderverdeeld, namelijk:¹⁸

- Inwinning en registratie (tariefgefinancierd)
- Informatieverstrekking en advies (tariefgefinancierd)
- Budgetfinanciering (budgetgefinancierd)
- Tactische Beheer Organisatie (TBO) (budgetgefinancierd)
- Nevenactiviteiten (tariefgefinancierd)¹⁹

3.1.2 Baten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de baten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024.²⁰

In mln. €	2020	2021	2022	2023	2024
Inwinning en registratie	€204,6	€214,5	€188,1	€153,8	€196,3
Informatieverstrekking en advies	€56,3	€53,6	€50,5	€50,3	€56,5
Budgetfinanciering	€46,3	€56,0	€57,7	€69,8	€70,1
TBO	€6,8	€8,2	€9,6	€9,6	€9,2
Nevenactiviteiten	€1,2	€1,5	€2,3	€2,1	€2,5
Tariefgefinancierde baten (als)	83,13%	80,79%	78,19%	72,20%	76,30%

¹⁷ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

¹⁸ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

¹⁹ De strategische eenheid 'Nevenactiviteiten' is geen wettelijke taak van het Kadaster. Het Kadaster adviseert hierbij buitenlandse overheden over het inrichten van landregistraties en geografische systemen. Ook zorgt het Kadaster wereldwijd voor voorlichting en onderwijs. Hiermee wil het Kadaster een bijdrage leveren aan de internationale ambitie om wereldwijd mensen eigendom en zeggenschap over grond te geven.

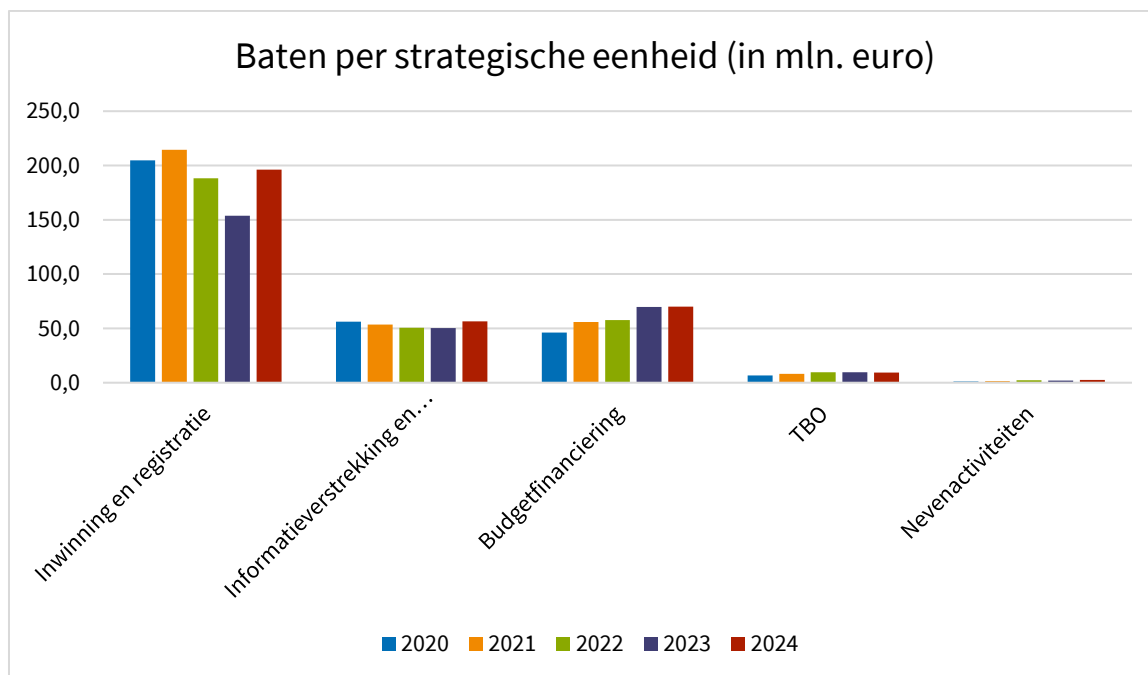
²⁰ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*. Tussen de optelsom van de vijf strategische eenheden in de tabel en het 'Totaal' van baten in de tabel kan verschil zitten wegens het afronden van de getallen.

percentage van totale baten)					
Budgetgefinancierde baten (als percentage van totale baten)	16,84%	19,24%	21,84%	27,80%	23,70%

Tabel 2. Baten per strategische eenheid, totale baten (realisatie en begroot), procentuele afwijking van de begrote en gerealiseerde totale baten, percentage tarief- en budgetgefinancierde baten van totale baten van het Kadaster in de periode 2020-2024. N.B. Bij een negatief percentage zijn de gerealiseerde baten lager dan de begrote baten.

Een aanzienlijk deel van de baten komt voort uit de tariefgefinancierde strategische eenheid ‘Inwinning en registratie’ (zie figuur 10). De baten binnen deze strategische eenheid fluctueren door de jaren heen. Dit komt doordat deze strategische eenheid afhankelijk is van conjunctuurschommelingen op de vastgoedmarkt. Met andere woorden: hoe meer transacties in de woningmarkt, hoe meer producten het Kadaster ‘verkoopt’ (bijvoorbeeld hypotheekaktes), hoe hoger de baten (aantal ‘verkochte’ producten keer tarief). De andere strategische eenheden zijn in mindere mate gevoelig voor conjuncturele schommelingen.

Bij de strategische eenheid ‘budgetfinanciering’ is een stijging in de baten zichtbaar: van €46,3 miljoen in 2020 naar €70,1 miljoen in 2024. Deze stijging hangt samen met een groei in beheeractiviteiten en aanvullende ontwikkelopdrachten in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024.²¹ Ook de baten van TBO zijn als gevolg van aanvullende opdrachten in de periode 2020-2024 gestegen.²²



Figuur 10. Uitsplitsing gerealiseerde baten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024.

De onderstaande tabel geeft de begrote en gerealiseerde totale baten van het Kadaster weer. De baten fluctueren tussen de €285,6 miljoen (in 2023) en €334,6 miljoen (in 2024).

2020	2021	2022	2023	2024
------	------	------	------	------

²¹ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

²² Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

Totaal realisatie	€315,3	€333,7	€308,1	€285,6	€334,6
Totaal begroot	€294,8	€290,5	€325,6	€300,9	€307,0
% afwijking realisatie t.o.v. begroting	6,95%	14,87%	-5,37%	-5,08%	8,99%

Tabel 3. Uitsplitsing van begrote en gerealiseerde baten én procentuele afwijking van de gerealiseerde baten ten opzichte van begrote totale baten van het Kadaster in de periode 2020-2024.

In de jaren 2020, 2021 en 2024 is te zien dat de gerealiseerde baten van het Kadaster telkens hoger zijn de begrote baten. In de jaren 2022 en 2023 is sprake van het omgekeerde; de totaal gerealiseerde baten zijn lager dan begroot.

3.1.3 Lasten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrote en gerealiseerde totale lasten van het Kadaster.²³ Gedurende de evaluatieperiode fluctueren de totale gerealiseerde lasten tussen de €293,9 miljoen (in jaar 2021) en €333,7 miljoen in 2024.²⁴

In mln. €	2020 begroot	2020 realisatie	2021 begroot	2021 realisatie	2022 begroot	2022 realisatie	2023 begroot	2023 realisatie	2024 begroot	2024 realisatie
Totaal	€314,3	€297,5	€312,6	€293,9	€332,5	€311,2	€320,2	€325,6	€338,7	€333,7

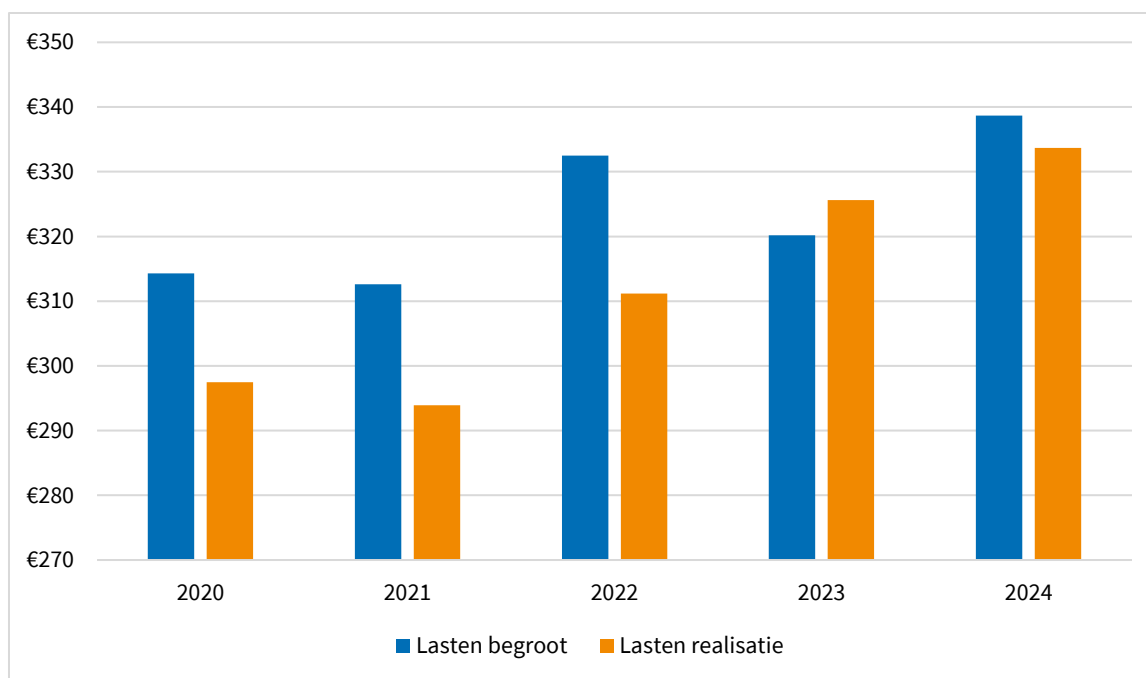
Tabel 4. Uitsplitsing van begrote en gerealiseerde lasten van het Kadaster in de periode 2020-2024.

In de onderstaande figuur is te zien dat in de evaluatieperiode (met uitzondering van het jaar 2023) de begrote lasten telkens hoger zijn dan de gerealiseerde lasten. Dit valt volgens het Kadaster met name te verklaren door de lagere kosten op het gebied van lonen en salarissen (onder meer door niet ingevulde vacatures), uitbesteed werk (onder meer door uitgestelde projecten) en overige bedrijfskosten (onder meer door lagere algemene kosten tijdens de covid-19-periode).²⁵

²³ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

²⁴ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

²⁵ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.



Figuur 11. Uitsplitsing begrote en gerealiseerde lasten Kadaster (in mln. euro).

De procentuele afwijking tussen de begrote en gerealiseerde totale lasten in de evaluatieperiode ziet er als volgt uit:

	2020	2021	2022	2023	2024
% afwijking gerealiseerde lasten t.o.v. begrote lasten Kadaster	-5,35%	-5,98%	-6,41%	1,69%	-1,48%
Gemiddelde Manifestgroep²⁶	-3,46%	-5,38%	-3,10%	-5,02%	-6,64%
Gemiddelde CBR, KVK en RDW	4,31%	-5,37%	0,24%	0,18%	0,73%

Tabel 5. Procentuele afwijking van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de begrote totale lasten van het Kadaster en het gemiddelde van de Manifestgroep in de periode 2020-2024.

De tabel hierboven laat de procentuele afwijking van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de begrote lasten zien van het Kadaster, waarbij wordt vergeleken met het gemiddelde van de leden van de Manifestgroep en het gemiddelde van de organisaties waarmee het Kadaster zichzelf graag vergelijkt (zbo's met een soortgelijke omvang en/of soortgelijke dienstverlening/expertise): het CBR, KVK en de RDW.

De tabel hieronder laat een uitsplitsing zien van de realisatie van de totale lasten van het Kadaster.²⁷

	2020	2021	2022	2023	2024
Personeelslasten	€214	€219,5	€230,9	€246,5	€246,8

²⁶ De Manifestgroep is een informeel netwerk van de zeventien grote publieke uitvoeringsorganisaties. In de periode 2020-2023 zijn van vijftien Manifestgroep organisaties de procentuele afwijking van de begrote ten opzichte van de gerealiseerde lasten bekend. In het 2024 is dit percentage van veertien organisaties bekend.

²⁷ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

Huisvestingslasten	€8,3	€8,2	€9,4	€10,4	€10,2
Automatiseringslasten	€34,4	€36,6	€39,8	€42,0	€48,0
Overige lasten	€40,8	€29,6	€31,1	€26,7	€28,7
Totaal	€297,5	€293,9	€311,2	€325,6	€333,7

Tabel 6. Uitsplitsing lasten van het Kadaster in de periode 2020-2024.

De personeelslasten vormen de grootste kostenpost voor het Kadaster. In de evaluatieperiode zijn de personeelslasten ondanks een daling van 2,69% in het aantal fte (inclusief inhuur) met 15,33% gestegen: van €214,0 miljoen in 2020 naar €246,8 miljoen in 2024. Volgens het Kadaster hangt deze stijging voornamelijk samen met hogere salarissen als gevolg van cao-afspraken.²⁸ Het aandeel personeelslasten ten opzichte van de totale lasten fluctueert in de periode 2020-2024 tussen 71,93% en 75,71% (zie tabel 7). Daarnaast nemen ook de automatiseringslasten gedurende de evaluatieperiode toe: van €34,4 miljoen in 2020 naar €48,0 miljoen in 2024. Dit is een stijging van 39,53%. De toename van de automatiseringslasten in 2024 zijn het gevolg van het project KITA (heraanbesteding rekencentrum). Dit heeft volgens het Kadaster tijdelijk tot hogere kosten geleid.

	2020	2021	2022	2023	2024
Fte (incl. inhuur)	2.229	2.190	2.241	2.181	2.169
Totale lasten	€297,5	€293,9	€311,2	€325,6	€333,7
Personeelslasten	€214	€219,5	€230,9	€246,5	€246,8
Aandeel personeelslasten t.o.v. totale lasten	71,93%	74,69%	74,20%	75,71%	73,96%
Automatiseringslasten	€34,4	€36,6	€39,8	€42,0	€48,0
Aandeel automatiseringslasten t.o.v. totale lasten	11,56%	12,45%	12,79%	12,90%	14,38%

Tabel 7. Uitsplitsing personeelslasten (in mln. €), aandeel personeelslasten t.o.v. totale lasten, automatiseringslasten (in mln. €) én aandeel automatiseringslasten t.o.v. totale lasten van het Kadaster over de periode 2020-2024.

Uitsplitsing lasten producten en diensten

Het Kadaster rekent zoveel mogelijk kosten direct toe aan specifieke producten dan wel diensten. Wanneer directe toerekening niet mogelijk is, past het Kadaster verdeelsleutels toe.

In de kostentoerekening onderscheidt het Kadaster de volgende componenten:²⁹

- Loonkosten en kosten voor externe inhuur én uitbesteding van primaire activiteiten
- IT-beheerkosten
- Kosten van vernieuwingsprojecten
- Personeelsgebonden indirecte kosten
- Overige indirecte kosten

²⁸ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

²⁹ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

De loonkosten en kosten voor externe inhuur dan wel uitbesteding (op basis van tijdverantwoording), de IT-beheerkosten (op basis van primaire producten) én de kosten voor vernieuwingsprojecten (op basis van primaire producten) komen direct ten laste van de betreffende productgroepen.

Echter, een deel van de IT-beheerkosten aangaande ondersteunende functies (zoals financiële en personeelssystemen én kantoorautomatisering) en de kosten voor vernieuwingsprojecten met een ondersteunend karakter verdeelt het Kadaster over de producten en diensten als onderdeel van de ‘overige indirecte kosten’. Daarnaast rekent het Kadaster de ‘personeelsbonden indirecte kosten’ (onder andere huisvesting, werkplekkosten, opleidingskosten) toe aan de producten/diensten via een opslag op de directe uren van medewerkers.³⁰

De ‘overige indirecte kosten’, zoals management, innovatie en algemene ondersteuning, verdeelt het Kadaster via verdeelsleutels over de uit te voeren taken. De tarieven bevatten daardoor een opslag voor kosten die niet rechtstreek aan een specifieke taak zijn gerelateerd. Deze kosten rekent het Kadaster toe naar rato van de overige kostencomponenten.³¹ Wanneer een productgroep in een bepaald jaar hogere directe kosten heeft (bijvoorbeeld door hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt) krijgt deze productgroep daardoor automatisch een groter aandeel ‘overige indirecte kosten’ ‘toegewezen’, en omgekeerd. Het Kadaster stelt jaarlijks een offerte (voorcalculatie) op waarin de organisatie de geplande activiteiten en de daarvoor benodigde capaciteit specificeert.³²

Bij alle strategische eenheden is een stijging in de lasten (directe + indirecte lasten) te zien. De totale lasten van alle strategische eenheden zijn in de periode 2020-2024 gestegen van €297,4 miljoen in 2020 naar €333,7 miljoen in 2024.³³

In mln. €	2020	2021	2022	2023	2024
Inwinning en registratie	€184,8	€181	€186,9	€188,6	€201,2
Informatie-verstreking en advies	€48,4	€48,5	€51,0	€54,0	€52,6
Budget-financiering	€56,2	€54,9	€61,7	€70,9	€68,0
TBO	€6,4	€7,8	€9,2	€9,8	€9,4
Neven-activiteiten	€1,6	€1,7	€2,5	€2,3	€2,5
Totaal³⁴	€297,4	€293,9	€311,2	€325,5	€333,7

Tabel 8. Kosten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024.

De onderstaande figuur laat zien dat de strategische eenheid ‘Inwinning en registratie’ de grootste kostenpost voor het Kadaster is.

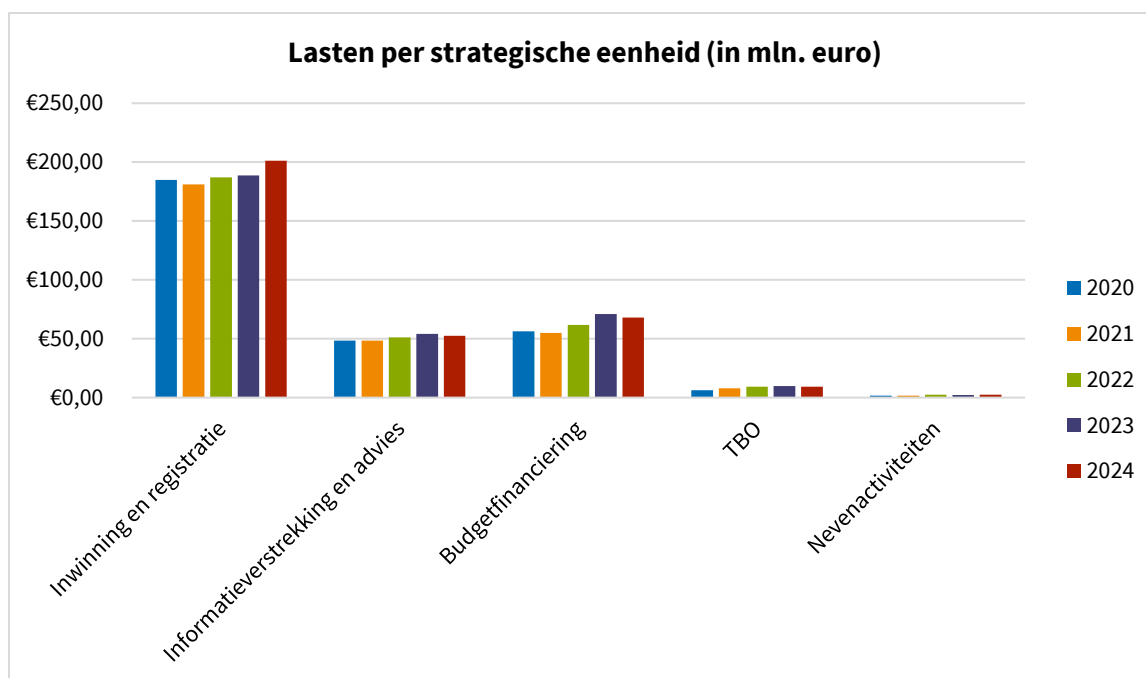
³⁰ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering* (‘protocol’).

³¹ *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering* (‘protocol’).

³² Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering* (‘protocol’).

³³ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslag Kadaster 2020 t/m 2025*. Door afronding van de getallen kan een verschil optreden tussen de som van de vijf strategische eenheden in de tabel en het vermeldde totaal aan lasten.

³⁴ Het totaal aan lasten van de strategische eenheden is zonder rentebaten/-lasten en vennootschapsbelasting.



Figuur 12. Lasten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024.

3.1.4 Resultaat en kostendekkendheid

Resultaat

Ieder jaar begroot het Kadaster de baten, de lasten en het resultaat in de Meerjarenbeleidsplannen (hierna: MBP). Tussentijds rapporteert het Kadaster de voortgang van het MBP in de kwartaalrapportages aan de verantwoordelijke minister.³⁵ Onderstaande tabel geeft een weergave van de baten, de lasten, de rente (baten dan wel lasten) en het resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024.³⁶

In mln. €	2020 begroot	2020 realisatie	2021 begroot	2021 realisatie	2022 begroot	2022 realisatie	2023 begroot	2023 realisatie	2024 begroot	2024 realisatie
Baten	€294,8	€315,3	€290,5	€333,7	€325,6	€308,1	€300,9	€285,6	€307,0	€334,6
Lasten	€314,3	€297,5	€312,6	€293,9	€332,5	€311,2	€320,2	€325,6	€338,7	€333,7
Resultaat	€-19,5	€17,8	€-22,1	€39,8	€-6,9	€-3,1	€-19,3	€-40,0	€-31,7	€0,9

Tabel 9. Begrote en gerealiseerde baten, lasten en resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024.

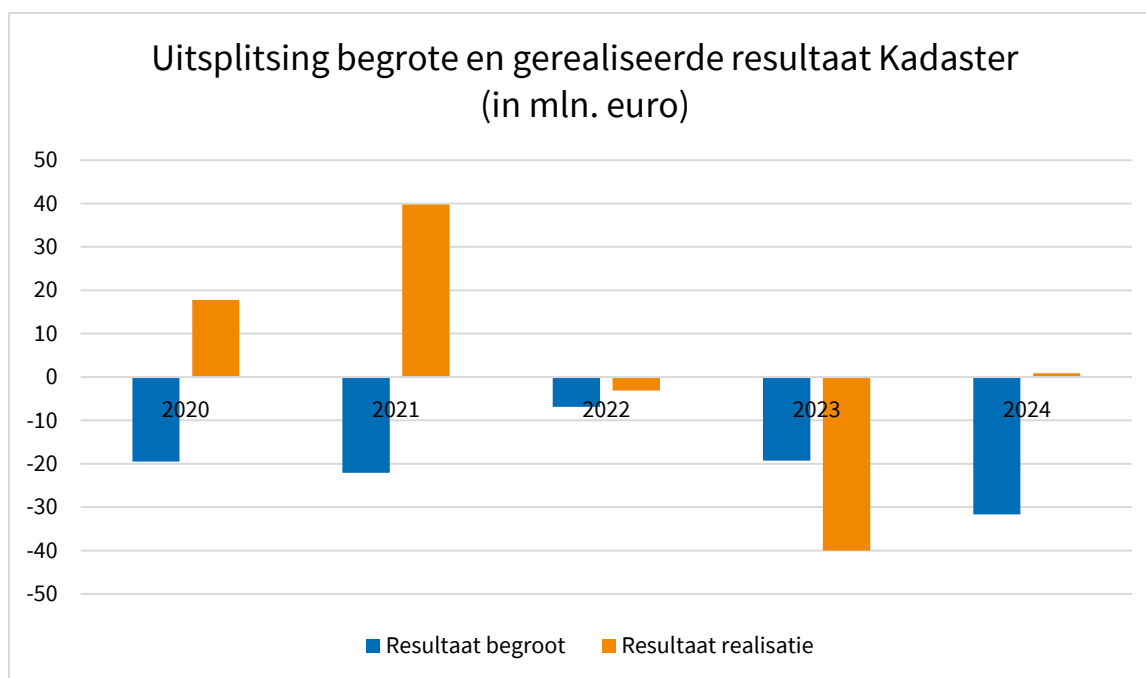
In de bovenstaande tabel is te zien dat in de jaren 2020 tot en met 2024 in elk jaar een negatief resultaat (vooraf) was begroot. Het Kadaster laat weten dat dit komt door een verwachte dalende omzet (vooral bij tariefgefinancierde producten en diensten) en door hogere kosten.³⁷

In de figuur hierna is het begrote en het gerealiseerde resultaat naast elkaar gezet. Op deze wijze worden verschillen tussen het begrote en gerealiseerde resultaat goed zichtbaar:

³⁵ Kadaster (2019 t/m 2023). *Meerjarenbeleidsplannen 2020 t/m 2024*.

³⁶ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

³⁷ Kadaster (2019 t/m 2023). *Meerjarenbeleidsplannen 2020 t/m 2024*.



Figuur 13. Uitsplitsing begrote en gerealiseerde resultaat van het Kadaster in de periode 2020-2024.

Opvallend in de voorgaande figuur is het verschil tussen het begrote resultaat en het gerealiseerde resultaat.

Het verschil tussen de prognose van het resultaat en het daadwerkelijke resultaat hangt samen met de mate waarin de ontwikkelingen van de vastgoedmarkt goed worden en kunnen worden voorspeld. Het Kadaster maakt hiervoor gebruik van prognosemodellen.³⁸

In dat kader is interessant dat de Algemene Rekenkamer in 2019 heeft geconstateerd dat de prognosemodellen van het Kadaster een onnodig negatief beeld schetsten.³⁹ Het Kadaster heeft aangegeven dat niet de prognosemodellen zelf, maar de manier waarop de uitkomsten in het MBP werden gepresenteerd een onnodig negatief beeld schetsten. Dat kwam omdat voor het eerste jaar van de planperiode wél de kosten werden geïndexeerd voor de verwachte inflatie, maar níet het effect van de voorgestelde tariefverhoging zichtbaar werd gemaakt. Dat is volgens het Kadaster met ingang van 2020 aangepast.⁴⁰ Daarmee zou een realistischer prognose moeten ontstaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat in de figuur hiervoor waarneembaar is dat in vier van de vijf jaren (namelijk alle jaren behalve 2023) het werkelijke resultaat alsnog gunstiger is uitgevallen dan de prognose van het resultaat. Alleen in 2023 was het gerealiseerde resultaat minder gunstig dan het begrote resultaat. Het Kadaster geeft hierover aan dat het niet zo is dat de modellen niet goed werken, maar dat de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en de renteontwikkeling in de praktijk gunstiger is geweest dan de CPB-prognoses waardoor de methode in de betreffende jaren een pessimistischer beeld liet zien dat de werkelijkheid. Het Kadaster heeft ook aangegeven en aangetoond dat in 2021 en 2022 onafhankelijk onderzoek heeft plaatsgevonden naar het ramingsmodel door bureau RIGO. Deze rapporten hebben volgens het Kadaster niet geleid tot grote wijzigingen, maar wel tot

³⁸ Het Kadaster hanteert een modelmatige benadering met een beperkt aantal onafhankelijk vastgestelde variabelen (BBP- en renteontwikkeling). Deze variabelen hebben namelijk een grote correlatie met het werkaanbod van het Kadaster.

³⁹ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. De prognoses waren gebaseerd op een ramingsmodel dat de ontwikkeling van de vastgoedmarkt voorspelde aan de hand van CPB-economische voorspelling en de DNB-renteontwikkeling.

⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2020). *VO 2020 Opvolging aanbevelingen Kadaster*.

aanpassing van de coëfficiënten. Dat is (naast de kosten voor het onderzoek) ook de reden geweest om dit in latere jaren niet meer opnieuw extern te laten herijken. De coëfficiënten van het ramingsmodel worden wel jaarlijks opnieuw bepaald door de afdeling Research van het Kadaster, waarin woningmarktdeskundigen zitten.

Kostendekkendheid strategische eenheden (en onderlinge vereffening)

Het Kadaster heeft geen winstoogmerk, maar stuurt op kostendekkendheid: de baten dienen alle lasten te dekken. Conform de Organisatiewet Kadaster uit 1994 is het Kadaster verplicht ervoor te zorgen dat de strategische eenheden meerjarig kostendekkend zijn.⁴¹ Het gaat om de vijf strategische eenheden die in paragraaf 3.1.1 reeds zijn opgesomd en die zouden op een termijn van drie jaar kostendekkend moeten zijn.⁴² De kostendekkendheid van de afzonderlijke strategische eenheden is bedoeld om te voorkomen dat de ene strategische eenheid de andere in de lucht houdt.

Voor de nevenactiviteiten is dit het 'strengst' geregeld. Het is namelijk wettelijk niet toegestaan om de strategische eenheid 'nevenactiviteiten' te financieren uit andere inkomstenbronnen. Dit zou neerkomen op kruissubsidiëring van de nevenactiviteiten, hetgeen verboden is.

Hoewel geldstromen tussen tarief- en budgetgefinancierde producten/diensten niet expliciet onder het voorgaande verbod vallen, geldt het wel als onwenselijk. Daarom is ook afgesproken dat iedere strategische eenheid in een meerjarenperspectief kostendekkend moet zijn. Volgens de memorie van toelichting op de Organisatiewet uit 1994 betekent meerjarig dat het op een termijn van drie jaar kostendekkend moeten zijn, maar het Kadaster geeft aan zelf vaak een termijn van vijf jaar te hanteren (bijvoorbeeld omdat de meerjarenplannen ook vijf jaar vooruit kijken, omdat de wettelijke evaluaties ook steeds een periode van vijf jaar betreffen en omdat de taken sinds 1994 inmiddels wezenlijk zijn veranderd).

Als het gaat om de kostendekkendheid van de strategische eenheden, dan is interessant op te merken dat dit in 2019 ook al is onderzocht door de Algemene Rekenkamer.⁴³ Uit dit onderzoek bleek destijds dat niet alle strategische eenheden van het Kadaster kostendekkend waren, met name de budgetgefinancierde taken niet.⁴⁴ Het ministerie van BZK gaf vervolgens in een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan dat er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over kostendekkende financiering. Het Kadaster gaf daarbij aan een meerjarige benadering te hanteren, waarbij het Kadaster over een periode van drie jaar stuurt op kostendekkendheid. Echter, voor de budgetgefinancierde taken geldt dat deze vaak een vast jaarbudget kennen. Hierdoor vraagt de kostendekkendheid op jaarbasis aandacht. Desondanks is ook voor deze strategische eenheid het uitgangspunt dat het meerjarig kostendekkend is.⁴⁵

De vraag is vervolgens hoe de kostendekkendheid in de periode 2020-2024 zich heeft ontwikkeld. De tabel hieronder geeft de lasten en baten per strategische eenheid weer in de periode 2020-2024.⁴⁶

In mln. €	2020 lasten	2020 baten	2021 lasten	2021 baten	2022 lasten	2022 baten	2023 lasten	2023 baten	2024 lasten	2024 baten	Resultaat totaal
Inwinning en registratie	€184,8	€204,6	€181	€214,5	€186,9	€188,1	€188,6	€153,8	€201,2	€196,3	14,8

⁴¹ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

⁴² Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴³ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2020). *Notulen VO 2020 Opvolging aanbevelingen Kadaster*.

⁴⁵ Kadaster (2021). *Gebruikersraad Kostenallocatie*.

⁴⁶ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

Informatie-verstrekking en advies	€48,4	€56,3	€48,5	€53,6	€51,0	€50,5	€54,0	€50,3	€52,6	€56,5	12,7
Budget-financiering	€56,2	€46,3	€54,9	€56,0	€61,7	€57,7	€70,9	€69,8	€68,0	€70,1	-11,8
TBO	€6,4	€6,8	€7,8	€8,2	€9,2	€9,6	€9,8	€9,6	€9,4	€9,2	0,8
Neven-activiteiten	€1,6	€1,2	€1,7	€1,5	€2,5	€2,3	€2,3	€2,1	€2,5	€2,5	-1

Tabel 10. Kosten en baten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024.

Alvorens de cijfers nader te duiden, wordt hierna eerst een nadere toelichting gegeven met betrekking het resultaat van de strategische eenheid ‘budgetfinanciering’ in 2020. Die is, kort beschreven, dat het verlies in 2020 met een omvang van € 9,9 mln. voor een bedrag van € 7 miljoen is gedekt door meerjarige financiële afspraken tussen het ministerie en het Kadaster die in 2019 zijn gemaakt, maar die in het jaarverslag van 2020 nog niet waren doorgevoerd bij de verdeling van lasten en baten over de verschillende strategische eenheden.⁴⁷ Het gaat om meerjarige afspraken tussen het Kadaster en het ministerie van VRO (voorheen BZK) die in 2019 zijn gemaakt met betrekking tot de lasten en baten van de strategische eenheid *budgetfinanciering*.⁴⁸ Deze dekking is overigens wel in de financiële verantwoording over het jaar 2020 opgenomen, maar dus in 2020 niet in de verdeling over de strategische eenheden verwerkt. In de jaren 2021 tot en met 2024 zijn deze dekkingsafspraken wél doorvertaald in de verdeling van de baten en lasten over de strategische eenheden. In meerdere Bestuurlijk Overleggen tussen het Kadaster en het ministerie van VRO (voorheen BZK) in de periode 2020-2024 stond kostendekkendheid van de budgetgefinancierde eenheid op de agenda en de kostendekkendheid is nog steeds onderwerp van gesprek.⁴⁹

In de tabel hiervoor is te zien dat er verschillen zijn tussen de lasten en de baten. Die verschillen ontstaan volgens het Kadaster als gevolg van diverse externe en interne factoren.⁵⁰ Externe oorzaken zijn bijvoorbeeld fluctuaties in het werkaanbod, kosten voor doorvoeren wetswijzigingen en algemene loon- en prijsontwikkelingen. Interne oorzaken zijn bijvoorbeeld onvoldoende beschikbaar personeel (verloop of ziekteverzuim), uitloop van projecten of wijzigingen in de prioritering daarvan.

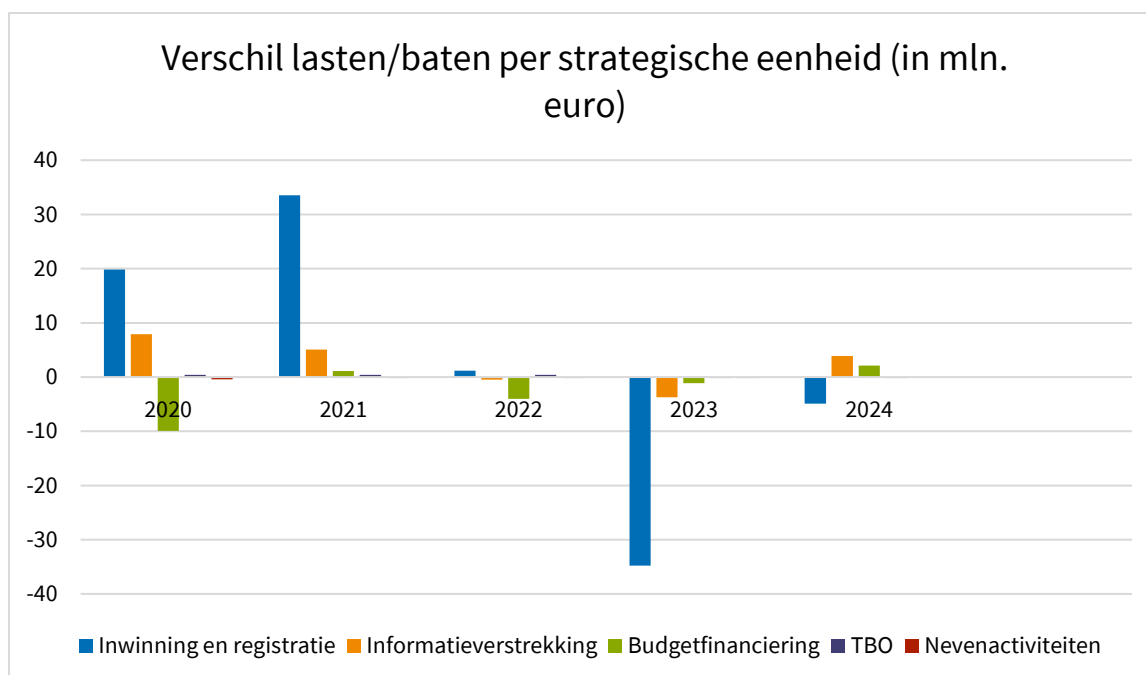
De onderstaande figuur toont een visualisatie van de informatie die in de voorgaande tabel staat en laat de ontwikkeling van het verschil tussen de lasten en baten per strategische eenheid in de periode 2020-2024 goed zien.

⁴⁷ Kadaster (2021). *Toelichting kostendekking strategische eenheid Budgetfinanciering*.

⁴⁸ Onderdeel van die meerjarige afspraken is dat het Kadaster een deel van de kosten draagt van de financiering van de NGII. Dit geldt voor de posten ‘Inbreng Kadaster PDOK’, ‘Inbreng vanuit KOL’ en ‘Voor rekening Kadaster kosten BRK’. Voor de BRK is overeengekomen met het ministerie dat maximaal € 6,6 miljoen in rekening mag worden gebracht bij het ministerie. Echter, de daadwerkelijke kosten bedroegen in 2020 € 8,3 miljoen, waardoor € 1,7 miljoen niet is gedekt. Daarnaast is een deel van de PDOK-kosten (€ 0,5 miljoen) – ook volgens de meerjarige afspraken – eveneens voor rekening van het Kadaster. Verder is afgesproken dat een verhoging van het KOL-tarief dient als dekking voor het NGII-budget (4,8 miljoen). Door NGII te financieren via het KOL-tarief vindt er de facto een vorm van financiële verevening plaats tussen strategische eenheden omdat opbrengsten van de ene strategische eenheid worden gebruikt voor investeringen die niet (volledig) betrekking hebben op diezelfde strategische eenheid. De Gebruikersraad heeft destijds zijn zorgen geuit over het inzetten op tariefsverhoging ten behoeve van de financiering van NGII producten en diensten. In zijn advies heeft de Gebruikersraad aangegeven dat de voorgestelde verhoging van het KOL-tarief te omvangrijk is.

⁴⁹ Kadaster (2020-2024). *Verslagen Bestuurlijk overleggen 2020 t/m 2024*.

⁵⁰ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.



Figuur 14. Verschil tussen de lasten en baten per strategische eenheid van het Kadaster in de periode 2020-2024. Het gaat hierbij om de baten minus de lasten. Een positief bedrag duidt op een positief resultaat (winst), een negatief bedrag duidt op een verlies in dat jaar.

Uit de figuur wordt duidelijk dat met name binnen de strategische eenheid ‘Inwinning en registratie’ in de periode 2020-2024 grote absolute verschillen zichtbaar zijn tussen de lasten en baten. Deze strategische eenheid is gevoeliger voor conjuncturele schommelingen op de vastgoedmarkt dan andere strategische eenheden. Daarnaast zijn de lasten en baten van deze strategische eenheid in absolute zin ook relatief hoog, waardoor eenzelfde procentuele afwijking leidt tot een grotere afwijking in absolute zin.

Uit de figuur wordt ook duidelijk dat niet alle strategische eenheden van het Kadaster meerjarig kostendekkend zijn uitgaande van een periode van drie jaar. Dat wordt bijvoorbeeld heel duidelijk door te kijken naar de kostendekkendheid van ‘inwinning en registratie’ in de 3-jaarsperiode 2022-2024. In deze periode is deze strategische eenheid ‘verliesgevend’.

Daar staat wel tegenover dat deze strategische eenheid juist in de 5-jaarsperiode 2020-2024 wel ‘winstgevend’ is (als gevolg van de ‘winsten’ in 2020 en 2021). In de 5-jaarsperiode is deze strategische eenheid dus de facto ‘meer dan kostendekkend’. Dat geldt ook voor twee andere strategische eenheden. Ook de strategische eenheid ‘informatieverstrekking’ is meer dan kostendekkend (lees: winstgevend) in de 5-jaarsperiode 2020-2024 en dat geldt ook voor de strategische eenheid TBO. Samengevat kan dus worden geconstateerd dat de volgende strategische eenheden (meer dan) kostendekkend zijn gebleken in de totale periode 2020-2024:

- Inwinning en registratie
- Informatieverstrekking en advies
- TBO

De volgende strategische eenheden zijn niet kostendekkend gebleken in de totale periode 2020-2024:

- Nevenactiviteiten
- Budgetfinanciering

Voor ‘nevenactiviteiten’ geldt dat in 2024 de baten en lasten in evenwicht zijn, maar dat in de jaren ervoor zijn de lasten telkens hoger waren dan de baten. Daardoor is deze eenheid in de periode 2020-

2024 niet kostendekkend. Ook voor de strategische eenheid ‘budgetfinanciering’ geldt dat in de periode 2020-2024 de baten (in dit geval de budgetten die vanuit de ministeries beschikbaar zijn gesteld) niet toereikend zijn om de lasten te dekken (in dit geval de kosten die zijn gemaakt door het Kadaster).

In de tabel hierna is nog inzichtelijk gemaakt, op basis van de informatie in de voorgaande tabel, wat de totale baten en totale lasten waren per strategische eenheid en welk percentage aan verlies of winst is gemaakt.

Strategische eenheid	Totaal aan baten 2020-2024	Totaal aan lasten 2020-2024	% winst/verlies
Inwinning en registratie	957,3	942,5	1,55%
Informatieverstrekking en advies	267,2	254,5	4,75%
Budgetfinanciering	299,9	311,7	-3,93%
TBO	43,4	42,6	1,84%
Nevenactiviteiten	9,6	10,6	-10,42%

Tabel 11. Winst-/verliespercentage per strategische eenheid van het Kadaster over de periode 2020-2024.

Omgang met winst of verlies: benutting eigen vermogen en verevening tussen strategische eenheden

Zoals hiervoor duidelijk is geworden kenden tijdens de evaluatieperiode de strategische eenheden in sommige jaren een positief resultaat en in sommige jaren een negatief resultaat. Bij een positief resultaat (wanneer de baten hoger uitvallen dan de lasten) worden deze overschotten aan het eind van het jaar toegevoegd aan het eigen vermogen. Bij een negatief resultaat worden juist middelen uit het eigen vermogen aangewend om het negatieve resultaat in dat jaar te dekken. Daarmee fungeert het eigen vermogen als een voorziening om winsten en verliezen van strategische eenheden op te vangen en als een voorziening om in perioden van laagconjunctuur (als er relatief weinig producten worden afgenomen, waardoor de baten relatief laag zijn) verliezen op te vangen.⁵¹

In de totaalperiode 2020-2024 zijn er strategische eenheden die hebben bijgedragen aan het aanvullen van het eigen vermogen omdat ze een positief resultaat hadden (inwinning en registratie, informatieverstrekking, TBO) en zijn er strategische eenheden die eigen vermogen hebben ‘verbruikt’ om het negatief resultaat te compenseren (nevenactiviteiten en budgetfinanciering). Hierdoor heeft er de facto via het eigen vermogen een verevening plaatsgevonden van tariefgefinancierde producten/diensten (met een positief resultaat in 2020-2024) naar zowel nevenactiviteiten als budgetgefinancierde producten/diensten (met een negatief resultaat in 2020-2024).

Het Kadaster heeft aangegeven dit beeld te herkennen en geeft hierbij aan dat zolang het ministerie van VRO en de Raad van Toezicht goedkeuring verlenen, de accountant deze handelwijze kan accorderen. Daarnaast erkent het Kadaster dat het voor de strategische eenheid nevenactiviteiten niet is toegestaan om tekorten binnen de strategische eenheid te dekken met het eigen vermogen en geeft in aanvulling daarop aan dat het gaat om een relatief gering bedrag in verhouding tot de totale jaarrekening (tussen de 0,5% en 0,8% van de totale lasten). Als verklaring voor de ontstane tekorten geeft het Kadaster aan dat met opdrachtgevers doorgaans al meerdere jaren vóór de uitvoering van de opdracht afspraken worden gemaakt over de te hanteren tarieven. Deze tarieven worden vastgesteld op basis van de

⁵¹ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering* (‘protocol’).

verwachte directe en indirecte kosten. In de praktijk kan het echter voorkomen dat deze vooraf overeengekomen tarieven, door ontwikkelingen in de tussenliggende jaren (zoals loonstijgingen op grond van cao-afspraken of algemene inflatie) niet langer kostendekkend blijken te zijn.

3.2 Inspelen op conjunctuurschommelingen

Schommelingen in het (niet-beïnvloedbare) werkvolume vangt het Kadaster op met aanpassingen in de kosten (bijvoorbeeld besparen), mutaties in het eigen vermogen en (waar nodig) tariefaanpassingen.⁵² Hierna worden deze drie opties achtereenvolgens beschreven.

3.2.1 Sturen op eigen vermogen

Het eigen vermogen vormt een buffer die het Kadaster opbouwt in de jaren met een positief resultaat en weer afbouwt in de jaren met een negatief resultaat.⁵³ Het eigen vermogen van het Kadaster bestaat sinds 2021 uit zes componenten:⁵⁴

1. Structurele reserve
2. Conjuncturele reserve
3. Bestemmingsreserves
4. Reserve nevenactiviteiten
5. Wettelijke reserve immateriële vaste activa
6. Vermogenssurplus

De structurele reserve en conjuncturele reserve vormen samen het ‘normvermogen’. Het normvermogen is om de bedrijfsmatige gezonde, zelfstandige positie van het Kadaster te waarborgen.⁵⁵

De **structurele reserve** is bedoeld om specifieke bedrijfsrisico's op te vangen.

De **conjuncturele reserve** is er om tariefschommelingen in de producten en diensten van het Kadaster te beperken. De conjuncturele reserve bouwt het Kadaster in tijden van hoogconjunctuur in de vastgoedmarkt op (want dan worden er bijvoorbeeld relatief veel aktes geleverd, zijn de baten relatief groot en wordt er een relatief positief resultaat geresulteerd) en in tijden van laagconjunctuur put het Kadaster deze reserve uit (om een relatief negatief resultaat mee te compenseren).⁵⁶

Volgens het Kadaster zijn afspraken over de bufferwerking van het eigen vermogen voornamelijk gericht op de overschotten dan wel tekorten bij tariefgefinancierde producten en diensten. Het Kadaster heeft op dit moment geen generieke afspraken over hoe de organisatie om dient te gaan met overschotten dan wel tekorten bij budgetgefinancierde producten en diensten. Het Kadaster geeft aan dat het wenselijk is om hierover afspraken te maken. Dit door bijvoorbeeld een egaliseringsreserve te hanteren die het Kadaster kan vullen bij overschotten en aan kan onttrekken in jaren van tekorten.⁵⁷

Om de tariefontwikkeling gematigder (stijging of daling van maximaal 5%) en voorspelbaarder te maken, hebben het Kadaster en het ministerie van VRO (destijds het ministerie van BZK) in 2020 afspraken gemaakt over een nieuwe risicogebaseerde onderbouwing van het normvermogen

⁵² Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

⁵³ Kadaster (2022). *Jaarverslag Kadaster 2021*.

⁵⁴ In 2021 zijn bestemmingsreserves gevormd voor kwaliteitsverbetering op de BES, de doorontwikkeling van het Kadastrale Kaart Next en Positivering. In 2024 is ook een bestemmingsreserve gevormd voor KITA.

⁵⁵ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

⁵⁶ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

⁵⁷ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

(structurele en conjuncturele reserve). Hierbij is afgesproken dat wanneer het eigen vermogen hoger is dan de afgesproken norm, het Kadaster ervoor kan kiezen om de tarieven te verlagen. Wanneer het eigen vermogen daalt (en een tekort op de conjuncturele reserve dreigt te ontstaan) kan het Kadaster ervoor kiezen om de tarieven te verhogen.

In 2024 heeft een herijking van de omvang van de structurele en conjuncturele reserve plaatsgevonden, waarvoor de minister van VRO (voorheen BZK) in januari 2025 goedkeuring heeft verleend. Als gevolg van de herijking vindt er een jaarlijkse indexering plaats van de structurele en conjuncturele reserve.⁵⁸ De structurele reserve is herijkt op maximaal 25 miljoen euro (voorheen 20 miljoen euro). De maximale conjuncturele reserve is herijkt op 143 miljoen euro (voorheen 79,5 miljoen euro). De maximale omvang van de conjuncturele reserve is gestegen vanuit het oogpunt om een meer stabiele tariefontwikkeling te kunnen hanteren.⁵⁹

De **bestemmingsreserves** van het Kadaster betreffen een deel van het eigen vermogen dat is ‘geormerkt’ voor een specifiek doel.⁶⁰ In 2021 zijn deze bestemmingsreserves gevormd voor de kwaliteitsverbetering op de BES, de doorontwikkeling van de Kadastrale Kaart Next (hierna: KKN) en Positivering.⁶¹ In 2024 is een vierde bestemmingsreserve gevormd voor de langere doorloop van het project KITA.⁶² Hierbij is het mogelijk om gerelateerd aan de opbrengsten in een bepaald jaar gebruik te maken van bestemmingsreserves om in de toekomst extra investeringen in onder andere de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen doen.⁶³ De bestemmingsreserves dragen op deze wijze bij aan verbeteringen in zowel budget- als tariefgefinancierde producten en diensten. In de praktijk vloeiden in de afgelopen jaren met name de winsten van tariefgefinancierde strategische naar de bestemmingsreserves, terwijl voor in ieder geval de bestemmingsreserve KITA geldt dat de opbrengsten ervan uiteindelijk ten bate komen van zowel tarief- als budgetgefinancierde strategische eenheden. Op deze manier is er de facto sprake van een vorm van verevening tussen de verschillende strategische eenheden.

De **‘reserve nevenactiviteiten’** is bedoeld als egalisatiereserve voor overschotten dan wel tekorten op de uitvoering van niet-wettelijke taken: internationale consultancy. Het maximale bedrag van de reserve nevenactiviteiten is €3,6 miljoen.

De **‘wettelijke reserve immateriële vaste activa’** is bedoeld om zelf ontwikkelde software te financieren.⁶⁴

De **‘vermogenssurplus’** bestaat uit overschotten op het normvermogen. Van een vermogensoverschot kan pas sprake zijn als zowel de structurele als de conjuncturele reserve tenminste het normbedrag bedragen.⁶⁵

In de tabel hieronder zijn de verschillende componenten uit het eigen vermogen van het Kadaster in de periode 2020-2024 weergegeven:⁶⁶

In mln. €	2020	2021	2022	2023	2024
-----------	------	------	------	------	------

⁵⁸ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

⁵⁹ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*. Ministerie van VRO (2025). *Goedkeuring meerjarenbeleidsplan 2025-2029, begroting 2025 en tarievenvoorstel 2025*.

⁶⁰ Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

⁶¹ Kadaster (2022). *Jaarverslag Kadaster 2021*.

⁶² Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

⁶³ Kadaster (2022). *Jaarverslag Kadaster 2021*.

⁶⁴ Kadaster (2024). *Bijlage 5.4 Notitie herijking normvermogen*.

⁶⁵ Kadaster (2024). *Bijlage 5.4 Notitie herijking normvermogen*.

⁶⁶ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

1. Structurele reserve	€20,0	€20,0	€20,0	€20,0	€25,0
2. Conjuncturele reserve	€79,5	€79,5	€79,5	€48,6	€42,4
3. Bestemmingsreserves	n.v.t.	€41	€41,3	€38,1	€39,4
BES	n.v.t.	€1,5	€1,9	€1,5	€1,5
Kadastrale Kaart Next	n.v.t.	€35,0	€35,2	€32,9	€28,4
Positivering	n.v.t.	€4,5	€4,2	€3,7	€3,2
KITA	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€6,3
4. Reserve nevenactiviteiten	€0,0	€0,0	€0,0	€0,0	€0,0
5. Wettelijke reserve immateriële vaste activa	€12,8	€12,8	€11,5	€10,3	€11,1
6. Vermogenssurplus	€8,0	€6,8	€4,7	€0,0	€0,0
Totaal	€120,3	€160,1	€157,0	€117,0	€117,9

Tabel 12. Eigen vermogen van het Kadaster in de periode 2020-2024.

In de periode 2020-2024 heeft de Gebruikersraad positief geadviseerd op de door het Kadaster voorgestelde tariefaanpassingen.⁶⁷

In tabel 12 is te zien dat in de periode 2020-2022 het normvermogen (structurele reserve en conjuncturele reserve) maximaal is gevuld ten opzichte van de toen geldende afgesproken maxima. Het relatief hoge positieve resultaat van bijvoorbeeld 2021 is daarom niet toegevoegd aan het normvermogen, maar is in overeenstemming met het ministerie aan de bestemmingsreserves toegevoegd. Per 1 januari 2022 zijn wel de tarieven verlaagd (-5%). Het relatief hoge negatieve resultaat in 2023 heeft ertoe geleid dat is 'ingeteerd' op het eigen vermogen (met name de conjuncturele reserve). Per 1 januari 2024 zijn mede om die reden de tarieven verhoogd (+13,2%). Daarnaast valt op dat in 2024, in overeenstemming met het ministerie, een nieuwe bestemmingsreserve is gecreëerd: KITA.

3.2.2 Sturen op lasten

Een andere wijze om adequaat in te spelen op conjuncturele schommelingen (en de winsten en verliezen die daardoor kunnen ontstaan in individuele jaren) is het sturen op de omvang van de lasten (kosten) door het Kadaster. Bij het Kadaster bestaat een groot deel van de totale kosten uit personeelslasten en uit ICT-lasten. Daarop kan het Kadaster volgens de jaarverslagen slechts beperkt invloed uitoefenen.⁶⁸ Dit hangt samen met de rechtspositie van medewerkers met een vast contract én met de structurele aard van de ICT-kosten.

Tegelijkertijd bestaat een aanzienlijk deel van de personeelskosten (de grootste kostenpost binnen het Kadaster) uit de kosten van tijdelijk personeel. Deze inzet van flexibel personeel vergroot de wendbaarheid van het Kadaster en maakt het mogelijk kosten te besparen in perioden van laagconjunctuur.

⁶⁷ Kadaster (2020 t/m 2024). *Verslagen Gebruikersraad 2020 t/m 2024*.

⁶⁸ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

De onderstaande tabel toont het aantal fte (exclusief en inclusief inhuur), de totale lasten en de personeelslasten (inclusief lasten voor tijdelijk personeel).⁶⁹

	2020	2021	2022	2023	2024
Fte (excl. inhuur)	1.718	1.727	1.842	1.813	1.781
Fte aan inhuur	511	463	399	368	388
Fte (incl. inhuur)	2.229	2.190	2.241	2.181	2.169
Personeelslasten	€214	€219,5	€230,9	€246,5	€246,8
Totale lasten	€297,5	€293,9	€311,2	€325,6	€333,7
Aandeel personeelslasten t.o.v. totale lasten	71,93%	74,69%	74,20%	75,71%	73,96%
Lasten tijdelijk personeel⁷⁰	€48,4	€52,6	€54,1	€57,2	€56,9
Aandeel lasten tijdelijk personeel t.o.v. personeelslasten	22,62%	23,96%	23,43%	23,20%	23,06%

Tabel 13. Uitsplitsing fte en typen (personeels)lasten van het Kadaster in de periode 2020-2024.

In de bovenstaande tabel is te zien dat het aantal fte aan inhuur in de evaluatieperiode is gedaald. Echter, het aandeel lasten tijdelijk personeel blijft ten opzichte van de totale personeelslasten fluctueren tussen de 22,62% en 23,96% (dus wel relatief constant). Het Kadaster geeft aan dat de afname in ingehuurd fte's vooral het gevolg is van een daling in de inhuur voor productiegerichte werkzaamheden, zoals akteverwerking. Tegelijkertijd laat het Kadaster weten dat sinds 2022 sprake is van een toename in de inhuur van IT-specialisten, die over specifieke expertise beschikken en hogere tarieven hanteren. Hierdoor neemt het totale aantal ingehuurd fte's gedurende de evaluatieperiode af, maar blijft het aandeel van de lasten voor tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelslasten nagenoeg gelijk.

3.2.3 Tariefontwikkeling en tariefsturing

Wanneer het eigen vermogen en de conjuncturele reserve relatief hoog zijn, dan kan het Kadaster tarieven verlagen. Als het eigen vermogen daalt en een tekort op de conjuncturele reserve dreigt te ontstaan kan het Kadaster tarieven verhogen.

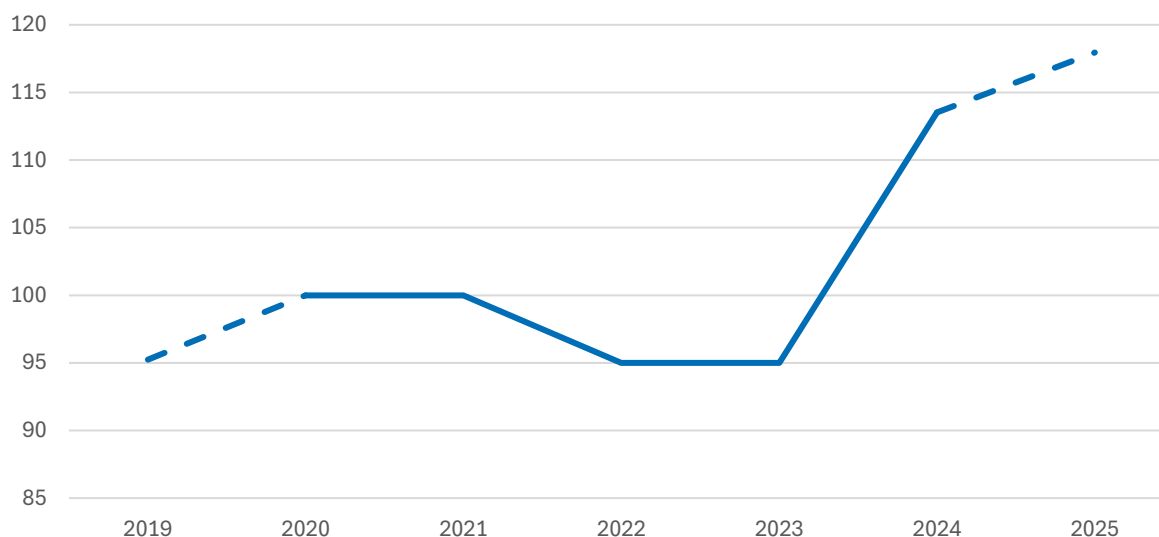
Jaarlijks maakt het Kadaster een voorstel voor de aanpassing van de tarieven op basis van een meerjarenplanning. De Gebruikersraad bespreekt het voorstel en na instemming van de Raad van Toezicht (RvT) en goedkeuring van de minister legt de Raad van Bestuur (RvB) het voorstel vast.⁷¹

⁶⁹ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

⁷⁰ Uitbested werk is niet hierin meegenomen. Dit is enkel de kosten van de inhuur.

⁷¹ Kadaster (2022). *Uitgangspunten kostentoerekening en tarifiering ('protocol')*.

Onderstaande figuur laat de algemene jaarlijkse tariefverlaging of tariefverhoging zien gedurende de evaluatieperiode. De tariefverandering in het jaar voor en na de evaluatieperiode is weergegeven met een stippellijn. De algemene tariefaanpassing gaat in op 1 januari van het betreffende jaar. Ter illustratie: per 1 januari 2022 zijn de tarieven 5% verlaagd.



Figuur 15. Algemene tariefaanpassingen gedurende de evaluatieperiode (2020 = 100).

Naast de generieke tariefaanpassingen, die voor alle producten gelden, voert het Kadaster soms ook productspecifieke tariefwijzigingen door. Zo zijn bijvoorbeeld de tarieven voor KLIC-meldingen in de periode 2020-2024 alleen maar verlaagd en nooit verhoogd (in tegenstelling tot de tarieven voor de andere producten die soms zijn verlaagd en soms zijn verhoogd).

Op 1 januari 2024 is een generieke tariefsverhoging van 13,2% doorgevoerd. De reden hiervoor was onder andere de relatief hoge inflatie in de voorgaande jaren (10,0% in 2022 en 3,9% in 2023). Op de generieke tariefsverhoging waren enkele uitzonderingen: naast de KLIC-tarieven (geen verhoging) waren dat de kwartiertarieven (lagere stijging) en de tarieven voor verificatieposten (hogere stijging).⁷² Ook heeft het Kadaster een extra stijging van 6,3% doorgevoerd voor de inschrijving van akten en hypotheekstukken en KOL-inzagen.

In totaal zijn de tariefstijgingen in de periode 2020-2024 lager dan de inflatie in die periode: de inflatie was in die periode cumulatief 22,9%.

3.2.4 Relatie eigen vermogen, tariefontwikkeling, lasten

In de tabel hierna is inzichtelijk gemaakt wat de winst en productie was in de evaluatieperiode en tevens hoe eigen vermogen, tarieven en fte's zich hebben ontwikkeld. De productie (werkenaanbod) is als indicator weergegeven waarbij de omvang van de totale productie van het Kadaster in 2020 is weergegeven als '100' en vervolgens in de jaren erna te zien is of de totale productie in dat jaar afneemt of stijgt.

	2020	2021	2022	2023	2024
Winst/verlies (in mln. €)	€17,8	€39,8	€-3,1	€-40	€0,9

⁷² Kadaster (2025). *Jaarverslag Kadaster 2024*.

Productie (werkenaanbod)	100	106	103	93	97
Eigen vermogen (in mln. €)	€120,3	€160,1	€157,0	€117,0	€117,9
Tarieven	100	100	95	95	113
Fte's (incl. inhuur)	2229	2190	2241	2181	2169

Tabel 14. Overzicht van de winst, de productie, het eigen vermogen, de tarieven en fte's (inclusief inhuur) van het Kadaster in de periode 2020-2024.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

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

Het financieringsmodel van het Kadaster is, net als in de vorige evaluatieperiode (2015-2019), gebaseerd op twee financieringsbronnen: tarieffinanciering en budgetfinanciering. De verhouding tussen het tariefgefinancierde deel en het budgetgefinancierde deel is veranderd in de evaluatieperiode: verhoudingsgewijs meer budgetfinanciering.

Tarieffinanciering betreft bijdragen van gebruikers die betalen voor producten en diensten van het Kadaster (bijvoorbeeld voor het registreren van een akte of hypotheekstukken) en budgetfinanciering betreft bijdragen van overheden die budget beschikbaar stellen om een bepaalde taak door het Kadaster te laten uitvoeren.

De taken, producten en diensten van het Kadaster zijn ondergebracht in vijf strategische eenheden, waarvan er drie tariefgefinancierd zijn:

- Strategische eenheid 'Inwinning en registratie'
- Strategische eenheid 'informatieverstrekking en advies'
- Strategische eenheid 'nevenactiviteiten'

Twee strategische eenheden zijn budgetgefinancierd:

- Strategische eenheid 'budgetfinanciering'
- Strategische eenheid 'tactische beheer organisatie (TBO)'

Het budgetgefinancierde deel van de baten is toegenomen ten opzichte van het tariefgefinancierde deel van de baten en is dus een groter deel van de omzet van het Kadaster geworden: van 16,84% in 2020 naar 23,70% in 2024. Dat hangt onder meer samen met een groei in beheeractiviteiten en aanvullende ontwikkelopdrachten in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024. Overigens geldt voor het tariefgefinancierde deel van de baten dat die relatief sterk fluctueren als gevolg van conjunctuurschommelingen.

In positieve zin valt op dat het Kadaster in zijn financiële administratie kosten duidelijk heeft toegerekend aan strategische eenheden en aan verschillende producten en diensten. In vergelijking met veel andere zbo's is het Kadaster hierin zeer transparant. Daarmee is te reconstrueren wat de kosten (en baten) zijn die gepaard gaan met het 'produceren' van die specifieke producten en diensten. Het grote voordeel daarvan is dat er daardoor een goede basis ligt om met gebruikers of met opdrachtgevers in gesprek te gaan over een goede balans tussen kosten en opbrengsten (van een product of dienst). Bij veel andere zbo's zijn de kosten niet duidelijk toegerekend aan afzonderlijke producten of diensten of afzonderlijke taken, waardoor het gesprek over balans tussen kosten en opbrengsten moet worden gevoerd op basis van gebrekkiger informatie.

We concluderen dat in de praktijk niet alle strategische eenheden van het Kadaster meerjarig kostendekkend zijn. Via het eigen vermogen heeft er in 2020-2024 de facto een soort van verevening plaatsgevonden waardoor tariefgefinancierde producten/diensten (met een positief resultaat in 2020-2024) financieel hebben bijgedragen aan zowel nevenactiviteiten en budgetgefinancierde producten/diensten (met een negatief resultaat in 2020-2024).

Met betrekking tot de ontwikkeling van de (meerjarige) kostendekkendheid van de strategische eenheden merken we op dat het Kadaster streeft naar meerjarige kostendekkendheid van de strategische eenheden op grond van de Organisatiewet Kadaster (die het Kadaster hiertoe verplicht). De kostendekkendheid van de afzonderlijke strategische eenheden is bedoeld om te voorkomen dat de ene strategische eenheid de andere in de lucht houdt. Voor de nevenactiviteiten is dit het ‘strengst’ geregeld. Het is namelijk wettelijk niet toegestaan om de strategische eenheid ‘nevenactiviteiten’ te financieren uit andere inkomstenbronnen. Dit zou neerkomen op kruissubsidiëring van de nevenactiviteiten, hetgeen verboden is. Hoewel geldstromen tussen tarief- en budgetgefinancierde producten/diensten niet expliciet onder het voorgaande verbod vallen, geldt het wel als onwenselijk. Daarom is ook afgesproken dat iedere strategische eenheid in een meerjarenperspectief kostendekkend moet zijn. Volgens de memorie van toelichting op de Organisatiewet Kadaster betekent meerjarig dat het op een termijn van drie jaar kostendekkend moeten zijn, maar het Kadaster geeft aan zelf vaak een termijn van vijf jaren te hanteren (bijvoorbeeld omdat de meerjarenplannen ook vijf jaren vooruit kijken, omdat de wettelijke evaluaties ook steeds een periode van vijf jaar betreffen en omdat de taken sinds 1994 inmiddels wezenlijk zijn veranderd).

Als wordt gekeken naar de kostendekkendheid in de vijfjaarsperiode 2020-2024 dan kan worden geconstateerd dat drie van de vijf strategische eenheden kostendekkend zijn (lees: winst hebben gemaakt): inwinning en registratie, informatieverstrekking en advies én TBO. Twee van de vijf strategische eenheden zijn niet kostendekkend gebleken in de periode 2020-2024: nevenactiviteiten en budgetfinanciering. Figuur 14 in paragraaf 3.1.4 laat dit duidelijk zien. Die figuur laat bovendien goed zien dat op een termijn van drie jaar er nog meer strategische eenheden niet kostendekkend zijn, bijvoorbeeld de strategische eenheid ‘inwinning en registratie’ die in de periode 2022-2024 niet kostendekkend is (maar dus wel in de periode 2020-2024 als gevolg van de winsten in de jaren 2020 en 2021).

De vraag is vervolgens hoe dit wordt gewaardeerd en geduid. Ofwel: is het erg dat sommige strategische eenheden niet kostendekkend zijn gebleken en hoe erg is dat dan? Volgens ons is het belangrijk daarbij ten eerste te erkennen dat er, ook op een vijfjaarstermijn, (bijna) altijd strategische eenheden zullen zijn die winst hebben gemaakt en er (bijna) altijd strategische eenheden zullen zijn die verlies hebben gemaakt. Immers, het is niet goed mogelijk om in het vijfde jaar precies die winst of precies dat verlies te maken waardoor het precies op nul uitkomt (want de baten en lasten zijn door bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen lastig voorspelbaar). Dat betekent dus ook dat in de praktijk meerjarige kostendekkendheid van alle strategische eenheden niet precies haalbaar is.

Waar het om gaat is dat het Kadaster ernaar streeft om op de lange termijn voor elk van de strategische eenheden de baten en lasten zo veel mogelijk in evenwicht te brengen. Ofwel: voor een strategische eenheid zou de optelling van de verliezen en winsten in de afgelopen jaren zo dicht mogelijk bij ‘nul’ moeten komen (met daarbij de opmerking dat precies op ‘nul’ uitkomen niet haalbaar is).

Gegeven het voorgaande willen we het Kadaster een aantal overwegingen meegeven c.q. aanbevelingen doen:

- We bevelen het Kadaster aan transparanter te zijn over het streven naar meerjarige kostendekkendheid (hanteert het Kadaster voor zichzelf een termijn van drie jaar of een termijn van

vijf jaar?) en transparanter te zijn richting stakeholders (gebruikers en opdrachtgevers) over de mate waarin dat is gerealiseerd in de afgelopen vijf jaar (dus vijf jaar in plaats van drie jaar).

- We bevelen het Kadaster aan te overwegen om in overleg met stakeholders (gebruikers en opdrachtgevers) op voorhand te komen tot bijvoorbeeld egalisereserves voor de strategische eenheden en/of te komen tot afspraken over de bandbreedte van de winst of het verlies die maatschappelijk acceptabel wordt geacht in een vijfjaarsperiode. Dat laatste zou praktisch uitgewerkt kunnen worden door bijvoorbeeld een maximaal winst- of verliespercentage vast te stellen per strategische eenheid over een periode van 5 jaar. De percentages in tabel 11 eerder in dit rapport betreffen de werkelijke procentuele winst- of verliespercentages en zouden mogelijk kunnen helpen bij het vaststellen van deze percentages. Egalisereserves hebben als voordeel dat er meer mogelijkheden zijn om jaarlijks bijvoorbeeld life cycle costs in rekening te brengen ten aanzien van voorzieningen die het Kadaster ontwikkelt voor opdrachtgevers. Daarmee wordt voorkomen dat opdrachtgevers bijvoorbeeld gedurende meerdere jaren een relatief lage bijdrage betalen aan het Kadaster en vervolgens in een specifiek jaar ineens een hoge bijdrage dienen te betalen omdat in dat jaar bijvoorbeeld de digitale infrastructuur vervangen moet worden. In de recent gemaakte meerjarige afspraken over de NGII is reeds een egalisereserve opgenomen als instrument om dit meerjarig inzichtelijk te maken.
- We bevelen het Kadaster aan een oplossing te zoeken voor het niet kostendekkend zijn van de nevenactiviteiten in de periode 2020-2024 (ook al waren die tekorten in absolute zin niet heel groot, namelijk een totaal bedrag 1 miljoen in de periode 2020-2024). Dat die nevenactiviteiten niet kostendekkend waren is verklaarbaar, maar is tegelijkertijd wettelijk niet toegestaan. Een oplossing zou bijvoorbeeld kunnen zijn om een risico-opslag te hanteren bij de gehanteerde tarieven voor nevenactiviteiten in de komende jaren, om daarmee het risico te verkleinen dat de nevenactiviteiten niet kostendekkend zijn en daarmee in de geest van de wet eraan bij te dragen dat de (bezien op een langjarenperspectief) de nevenactiviteiten alsnog kostendekkend zijn.

Hoe is de tariefontwikkeling geweest in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en het werkaanbod? Heeft het Kadaster voldoende kunnen inspelen op grote conjunctuurschommelingen (kostenflexibiliteit, aanwending eigen vermogen, capaciteit)?

In de evaluatieperiode (2020-2024) zijn de tarieven twee keer verhoogd, twee keer gelijk gebleven (niet verhoogd, niet verlaagd) en één keer verlaagd (op 1 januari 2022). De tarieven zijn minder hard gestegen dan de inflatie. In figuur 15 in paragraaf 3.2.3 is de tariefontwikkeling weergegeven in de periode 2020-2024. Daarin is de algemene jaarlijkse tariefverlaging of tariefverhoging te zien (met daarbij de kanttekening dat het Kadaster soms ook productspecifieke tariefwijzigingen doorvoert die niet in de figuur af te lezen zijn). Hierin is af te lezen dat op 1 januari 2021 de tarieven niet zijn verhoogd en ook niet zijn verlaagd (ten opzichte van de tarieven in 2020), dat daarna op 1 januari 2022 de tarieven zelfs zijn verlaagd (met 5%), dat de tarieven op 1 januari 2023 wederom gelijk zijn gebleven (ten opzichte van de tarieven in 2022) en dat vervolgens op 1 januari 2024 en 1 januari 2025 wel tariefstijgingen zijn doorgevoerd.

We concluderen dat het Kadaster voldoende kan inspelen op grote conjunctuurschommelingen (en de gevolgen van deze schommelingen op het werkvolume voor het Kadaster). Het tijdens de evaluatieperiode verhoogde plafond voor de conjuncturele reserve vormt hierbij een essentieel instrument. De facto zijn er drie 'knoppen' waaraan het Kadaster kan draaien in het geval van verlies (bij bijvoorbeeld laagconjunctuur met als gevolg een laag werkvolume) of winst (bij bijvoorbeeld hoogconjunctuur met als gevolg een hoog werkvolume): (1) aanpassingen in de kosten (bijvoorbeeld besparen), (2) mutaties in het eigen vermogen (bijvoorbeeld interen op eigen vermogen en het

benutten van de conjuncturele reserve) en (3) waar nodig tariefaanpassingen doorvoeren (bijvoorbeeld een tarief laten stijgen). Deze drie ‘knoppen’ bieden het Kadaster voldoende ruimte voor het inspelen op conjunctuurschommelingen.

De verhoging van het plafond van de conjuncturele reserve (in 2024) van €79,5 miljoen naar €143 miljoen heeft de financiële weerbaarheid van het Kadaster versterkt en vergroot de mogelijkheid om negatieve resultaten tijdens perioden van laagconjunctuur te compenseren.

Door de conjuncturele reserve kan het Kadaster tariefschommelingen dempen en de noodzaak tot tussentijdse tariefaanpassingen matigen en uitstellen. Dit draagt bij aan een stabielere en meer voorspelbaar prijsbeleid ten behoeve van afnemers van het Kadaster. De kanttekening hierbij is dat de tariefontwikkeling nog vlakker en gematigder had kunnen zijn als eerder was besloten tot het ophogen van het plafond voor de conjuncturele reserve. Op grond van de tabel in paragraaf 3.2.4 is te zien dat een positief resultaat (bijvoorbeeld in 2020 en 2021) in eerste instantie wordt benut voor het aanvullen van het eigen vermogen, maar uiteindelijk ook heeft geleid tot een tariefverlaging voor gebruikers per 1 januari 2022 (waartoe is besloten in 2021) toen het eigen vermogen voldoende buffers bevatte. Ook is waarneembaar dat een negatief resultaat (bijvoorbeeld in 2022 en 2023) in eerste instantie wordt opgevangen door gebruik te maken van het eigen vermogen, maar uiteindelijk ook heeft geleid tot een tariefverhoging per 1 januari 2024 (waartoe is besloten in 2023) en daarna ook tot een nieuwe tariefverhoging per 1 januari 2025 (waartoe is besloten in 2024).

Omdat de conjuncturele reserve in 2021 was gemaximeerd op €79,5 miljoen, was het op dat moment niet mogelijk om de winst toe te voegen aan de conjuncturele reserve en is die uiteindelijk in bestemmingsreserves geland. Daarom maken we de kanttekening dat de tariefontwikkeling nog vlakker en gematigder had kunnen zijn als eerder was besloten tot het ophogen van het plafond voor de conjuncturele reserve.

We concluderen dat het aantal ingezette fte's niet direct meebeweegt met de omvang van de productie in datzelfde jaar. Alleen in 2023 gaat een afname van de productie gepaard met een afname van de ingezette fte's datzelfde jaar. In 2021, 2022 en 2024 is een ‘tegengestelde relatie’ te zien. Immers, in 2021 stijgt de productie, maar wordt het werk verricht door een lager aantal fte's. En in 2022 daalt de productie, maar neemt het aantal fte's juist toe. In 2024 stijgt de productie, maar daalt het aantal fte's. Een verklaring kan zijn dat het vermeerderen of verminderen van fte's tijd vergt, maar ook dat het per direct vermeerderen of verminderen ongewenst is omdat in dat geval gestarte projecten niet goed kunnen worden afgerond. Dat zou dan juist leiden tot kapitaalvernietiging (en is ongewenst). Ter relativering kan op dit punt bovendien worden opgemerkt dat de verhouding tussen fte's enerzijds en werkaanbod (of productieomvang) anderzijds nagenoeg gelijk is gebleven als 2020 wordt vergeleken met 2024.

4. HR

4.1 Strategische personeelsplanning

Het Kadaster heeft een ‘strategische personeelsplanning’ (hierna: SPP) opgesteld om het HR-beleid af te stemmen op de strategische doelstellingen en in te spelen op ontwikkelingen. Het Kadaster heeft daartoe het SPP-proces doorlopen. Hierin heeft het Kadaster interne en externe ontwikkelingen geïdentificeerd die impact hebben op de capaciteit van het Kadaster. Daarnaast heeft het Kadaster kwalitatieve en kwantitatieve doorvertalingen gemaakt per directie binnen het Kadaster. Verder heeft het Kadaster gedurende de evaluatieperiode een ‘cultuur- en leiderschapsdocument’ opgesteld waar ‘de manier van werken’ van het Kadaster staat beschreven.⁷³

4.2 Kengetallen fte’s, uitstroom, inhuur

De tabel hierna geeft een weergave van een aantal personeelskengetallen op het gebied van fte’s, uitstroom en inhuur. In de paragrafen erna worden de cijfers nader geduid.

⁷³ Kadaster. *Onze manier van werken (cultuur & leiderschap)*.

	2020	2021	2022	2023	2024
Medewerkers (excl. inhuur) op 31/12	1788	1811	1932	1904	1879
Fte (excl. inhuur) op 31/12	1718	1727	1842	1813	1781
Fte inhuur op 31/12	511	463	399	368	388
Fte (incl. inhuur) op 31/12	2.229	2.190	2.241	2.181	2.169
Instroom en uitstroom (excl. Inhuur)					
Instroom (aantal medewerkers)	124	167	271	154	144
Uitstroom (aantal medewerkers)	149	144	150	182	169
Uitstroompercentage (fte in %)	8,0%	8,0%	7,4%	9,3%	8,5%
Instroompercentage (fte in %)	6,5%	8,5%	13,6%	7,7%	6,7%
Lasten van uitbesteed werk en tijdelijk personeel (in relatie tot totale personeelslasten)					
Totale personeelslasten	€214	€219,5	€230,9	€246,5	€246,8
Lasten uitbesteed werk	€23,1	€21,7	€22,1	€26,0	€21,9
Aandeel lasten uitbesteed werk t.o.v. totale personeelslasten	10,79%	9,89%	9,57%	10,55%	8,87%
Lasten tijdelijk personeel⁷⁴	€48,4	€52,6	€54,1	€57,2	€56,9
Vergelijking omvang inhuur met andere organisaties					
Kadaster: Aandeel lasten tijdelijk personeel t.o.v. totale personeelslasten	22,62%	23,96%	23,43%	23,20%	23,06%
Ter vergelijking: Aandeel lasten tijdelijk personeel t.o.v. totale lasten Manifestgroep⁷⁵	19,41%	18,98%	19,38%	19,87%	20,50%
Ter vergelijking: Aandeel lasten tijdelijk personeel t.o.v. totale lasten CBR, KVK en RDW	24,56%	22,59%	23,78%	23,50%	21,09%
Kadaster: % ingehuurd fte's t.o.v. totale fte's	22,93%	21,14%	17,80%	16,87%	17,89%
Ter vergelijking: % ingehuurd fte's t.o.v. totale fte's gemiddelde Manifestgroep	18,96%	20,28%	17,34%	15,90%	16,60%
Ter vergelijking: % ingehuurd fte's t.o.v. totale fte's CBR en KVK	21,44%	20,96%	20,20%	15,65%	12,69%

Tabel 15. Kengetallen aangaande fte's, medewerkers, instroom, uitstroom en omvang inhuur van het Kadaster in de periode 2020-2024.

⁷⁴ Uitbesteed werk is niet hierin meegenomen. Dit is enkel de kosten van de inhuur.

⁷⁵ In deze figuur zijn uitsluitend de organisaties uit de Manifestgroep opgenomen waarvoor het aandeel lasten tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelslasten beschikbaar is. Voor de jaren 2020-2022 betreft dit 15 organisaties. Voor 2023 en 2024 zijn gegevens beschikbaar van respectievelijk 14 en 13 organisaties.

4.3 Uitstroom

Het uitstroompercentage van het Kadaster is in de periode 2020-2024 hoger (namelijk tussen de 7,4% en 9,3%) dan het gemiddelde uitstroompercentage bij het Rijk. Bij het Rijk ligt dit percentage tussen de 5,6% en 6,9% in dezelfde periode.

Het Kadaster geeft aan dat een deel van de uitstroom te verklaren is door medewerkers die met pensioen gaan. Daarnaast moedigt het Kadaster zijn werknemers aan om, wanneer zij minder werkplezier ervaren, te onderzoeken of een andere functie of baan beter bij hen past.

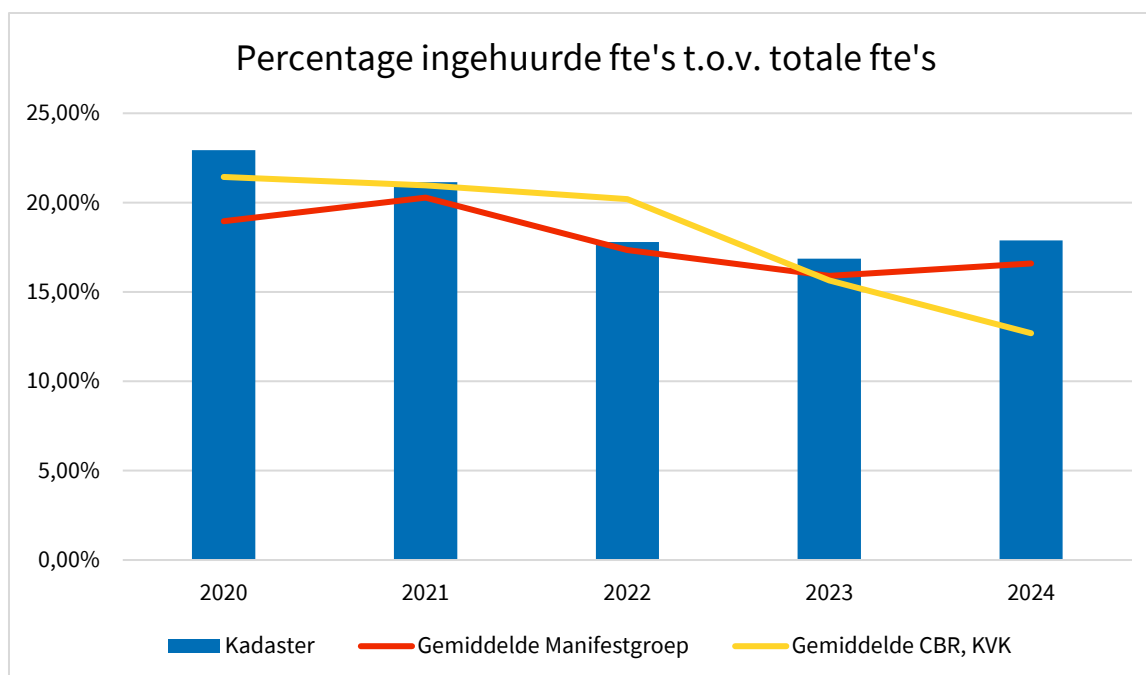
4.4 Omvang inhuur

Het aantal fte aan inhuur in 2020 en 2021 (511 fte respectievelijk 463 fte) was ruim hoger dan in de jaren 2022 tot en met 2024 (tussen de 368 en 399 fte aan inhuur). Het Kadaster geeft hierover aan dat de organisatie werkt met een flexibele schil. Dit betekent dat het Kadaster in tijden van hoogconjunctuur het aandeel fte aan inhuur kan verhogen, en in tijden van laagconjunctuur de lasten kan verlagen door het aantal fte aan inhuur te verlagen.

Een interessant kengetal is de verhouding tussen ingehuurd fte's en tussen het totaal aantal fte's (medewerkers in dienst plus ingehuurd fte's). Dit kengetal is vermeld in de voorgaande tabel. In de figuur hierna is een visuele weergave opgenomen, waarin het percentage ingehuurd van het Kadaster, wordt vergeleken met het gemiddelde van de andere leden van de Manifestgroep (voor zover hierover data beschikbaar is in openbare bronnen)⁷⁶ en waarbij wordt vergeleken met het gemiddelde van twee organisaties waarmee het Kadaster zichzelf graag vergelijkt en waarvoor dit cijfer ook beschikbaar is: CBR en KVK.⁷⁷ In de figuur wordt zichtbaar dat het Kadaster in vergelijking met het gemiddelde van de Manifestgroep een relatief wat hoger percentage ingehuurd fte's heeft.

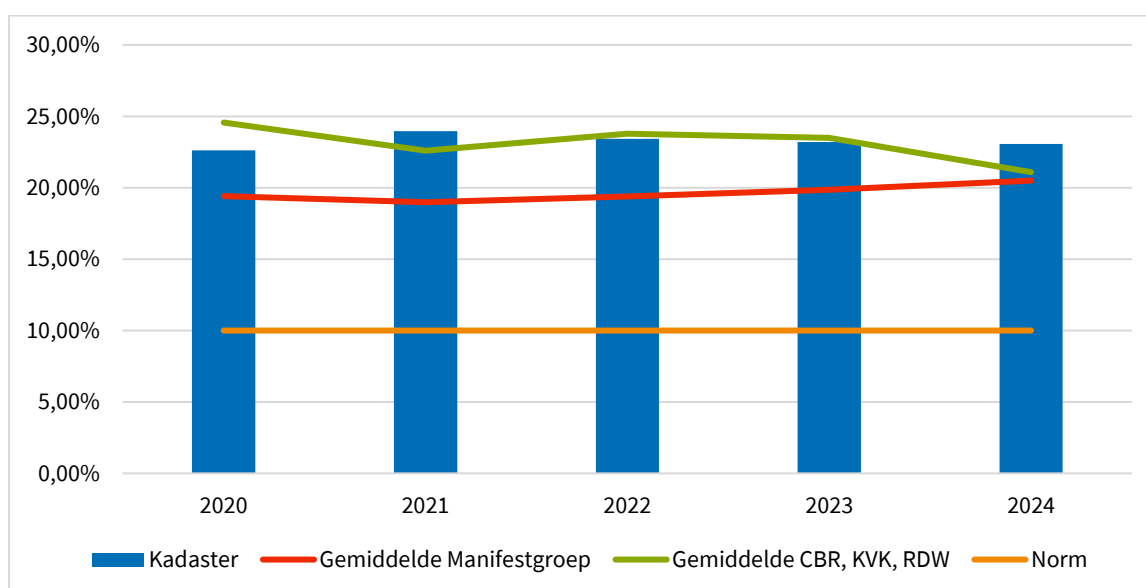
⁷⁶ Niet van alle leden van de Manifestgroep is data openbaar. Van zeven organisaties van de Manifestgroep zijn de percentages bekend.

⁷⁷ Het percentage inhuur t.o.v. de totale fte wordt niet openbaar gedeeld. Daarom is in tabel 15 en Figuur 16 het gemiddelde van CBR en KVK gebruikt.



Figuur 16. Percentage ingehuurd fte's t.o.v. totale fte's. Vergelijking van Kadaster met gemiddelde Manifestgroep en gemiddelde van CBR en KVK in de periode 2020-2024.

Een ander interessant kengetal met betrekking tot inhuur is de inhuurkosten als percentage van de totale personeelslasten. Ook deze getallen zijn vermeld in de tabel hiervoor. Hierin is te zien dat het aandeel lasten voor tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelslasten in de periode 2020-2024 relatief stabiel is, namelijk tussen de 22,62% en 23,96%. In de figuur hierna is dit visueel weergegeven, waarbij ook wordt vergeleken met de 10%-norm die binnen de Rijksoverheid (voor departementen) wordt gehanteerd (inhuurkosten mogen maximaal 10% van de totale personeelslasten vormen) en waarbij wordt vergeleken met het gemiddelde van andere organisaties uit de Manifestgroep en met het gemiddelde van CBR, KVK en de RDW (drie organisaties waarmee het Kadaster zich graag vergelijkt en waarvan cijfers beschikbaar zijn).



Figuur 17. Aandeel lasten tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelslasten van het Kadaster en vergelijking met norm, met gemiddelde van Manifestgroep en gemiddelde CBR, KVK en de RDW in de periode 2020-2024.

Wat opvalt is dat het aandeel kosten voor tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelskosten bij het Kadaster hoger ligt dan de norm binnen de Rijksoverheid van 10%.⁷⁸ In vergelijking met het gemiddelde van de andere organisaties van de Manifestgroep kent het Kadaster een relatief hoog aandeel kosten tijdelijk personeel ten opzichte van de totale personeelskosten. Echter, in vergelijking met het gemiddelde van CBR, KVK en de RDW zijn de verschillen relatief klein.

Het Kadaster geeft aan dat het Kadaster veel IT-inhuur met specifieke kennis nodig heeft wegens het hoge IT-gehalte van de organisatie. Daarnaast wordt als verklaring gegeven dat de organisatie ook een relatief grote flexibele schil van tijdelijk personeel heeft als gevolg van de sterk fluctuerende vastgoedmarkt waarin het Kadaster opereert. Om adequaat te kunnen inspelen op veranderingen in het werkaanbod, moet het Kadaster naar eigen zeggen in perioden van hoge werkdruk snel kunnen opschalen, en in tijden van laagconjunctuur kunnen afschalen om kosten te beheersen. Het Kadaster geeft aan dat het voor de samenstelling van deze flexibele schil een 70/30-regel hanteert: circa 70% van de medewerkers is in vaste dienst, terwijl circa 30% bestaat uit inhuur.

In de tabel hierna is te zien dat de personeelskosten per fte van het Kadaster in de periode 2020-2024 zijn gestegen van €85.644 in 2020 naar €103.688 in 2024. Vooral in 2023 zijn de personeelskosten per fte sterk gestegen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Personeelskosten per fte	€85.644	€90.320	€93.173	€101.100	€103.688
Personeelskosten per fte Rijksdienst	€81.517	€80.331	€82.673	€85.288	€91.613

Tabel 16. Uitsplitsing personeelskosten per fte van het Kadaster en de Rijksdienst in de periode 2020-2024.⁷⁹

In vergelijking met het gemiddelde van de Rijksdienst heeft het Kadaster hogere personeelslasten per fte. Ter illustratie: de personeelslasten per fte voor het Kadaster zijn in 2024 €103.688 ten opzichte van €91.613 personeelslasten per fte bij de Rijksdienst.⁸⁰ Het Kadaster geeft hiervoor als verklaring dat het werk bij het Kadaster specialistisch is, met onder andere een grote IT-component waarin circa 450 mensen werkzaam zijn.

4.5 Samenstelling en ziekteverzuim

In de tabel hieronder is de gemiddelde leeftijd, de man/vrouw verdeling en verdeling in vast/tijdelijk contract van het Kadaster in de periode 2020-2024 weergegeven.

	2020	2021	2022	2023	2024
Gemiddelde leeftijd	49	48	48	47	47
Man	65%	63%	61%	61%	61%
Vrouw	35%	37%	39%	39%	39%

⁷⁸ Vanaf 2011 geldt als norm voor externe inhuur 10% van de personele uitgaven (motie Roemer).

⁷⁹ Het gaat hierbij om de lasten van het eigen personeel en de lasten tijdelijk personeel (inhuur) van het Kadaster.

⁸⁰ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslag Kadaster 2020 t/m 2025*.

Vast contract	94%	93%	90%	90%	90%
Tijdelijk contract	6%	7%	10%	10%	10%

Tabel 17. Uitsplitsing gemiddelde leeftijd, man/vrouw verdeling en verdeling vast en tijdelijk contract van het Kadaster in de periode 2020-2024.

De gemiddelde leeftijd van werknemers van het Kadaster is in de periode 2020-2024 gedaald (van gemiddeld 49 jaar naar gemiddeld 47 jaar). Daarnaast is het aandeel vrouwen bij het Kadaster gegroeid, van 35% in 2020 naar 39% in 2024. Echter, het aandeel vrouwen bij het Kadaster is in de afgelopen drie jaar niet verder gegroeid. Het aandeel medewerkers met een vast contract is tussen 2020 en 2022 gedaald van 94% naar 90%. Sinds 2022 is het aandeel vaste en tijdelijke contracten stabiel.

Het ziekteverzuimpercentage van het Kadaster fluctueert in de periode 2020-2024 (zie tabel hierna).⁸¹ Het Kadaster heeft in vergelijking met het algemene ziekteverzuimpercentage in Nederland een wat hoger ziekteverzuim (met uitzondering van 2021), maar als wordt vergeleken met het ziekteverzuim in de bedrijfstak 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' dan is het ziekteverzuim vergelijkbaar. Als wordt vergeleken met het gemiddelde van de organisaties in de Manifestgroep dan is het ziekteverzuim bij Kadaster gemiddeld gezien zelfs wat lager (in de periode 2020-2024).

%	2020	2021	2022	2023	2024
Ziekteverzuim	5,4%	4,7%	6,1%	5,8%	6,3%
Ziekteverzuim algemeen in Nederland	4,7%	4,9%	5,6%	5,3%	5,2%
Ziekteverzuim bedrijfstak 'Openbaar bestuur en overheidsdiensten'	5,1%	5,2%	6,1%	6,0%	⁸²
Ziekteverzuim Manifestgroep	5,4%	5,9%	6,6%	6,4%	6,2%

Tabel 18. Ziekteverzuimpercentage van het Kadaster, algemeen en de bedrijfstak 'Openbaar bestuur en overheidsdiensten' in de periode 2020-2024.

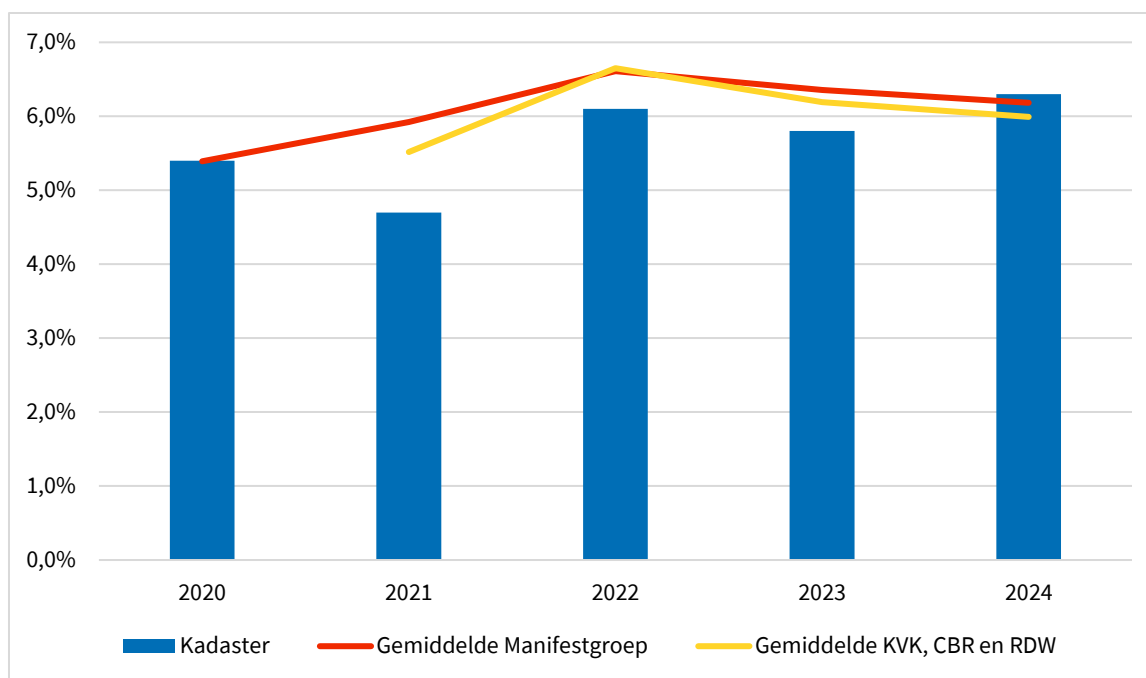
Met betrekking tot het ziekteverzuim geeft het Kadaster aan dat het personeelsbestand relatief vergrijsd is, waardoor zich relatief vaker zwaardere ziektegevallen voordoen. Daarnaast draagt volgens het Kadaster ook de inzet van participatiekrachten bij aan een hoger ziekteverzuimpercentage, aangezien deze medewerkers over het algemeen een hoger verzuim kennen.

In de figuur hieronder volgt een visuele vergelijking van het ziekteverzuimpercentage van het Kadaster met het gemiddelde van de andere leden van de Manifestgroep en met het gemiddelde van KVK, CBR en de RDW voor zover beschikbaar.⁸³

⁸¹ Kadaster (2021 t/m 2025). *Jaarverslagen Kadaster 2020 t/m 2024*.

⁸² Over het jaar 2024 is nog geen ziekteverzuimpercentage bekend van de bedrijfstak 'Openbaar bestuur en overheidsdiensten'.

⁸³ Niet van alle leden van de Manifestgroep is data openbaar. Van negen leden zijn de percentages geanonimiseerd meegenomen.



Figuur 18. Percentage ziekteverzuim Kadaster, gemiddelde Manifestgroep en gemiddelde KVK, CBR en de RDW in de periode 2020-2024.⁸⁴

4.6 Conclusies en aanbevelingen

Is het personeelsmanagement voldoende 'in control'?

We concluderen dat in de periode 2020-2024 het Kadaster een uitstroompercentage had van 7,4% tot 9,3%, wat aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde bij de Rijksoverheid in diezelfde periode (5,6%-6,9%). Deze relatief hoge uitstroom is deels verklaarbaar door bijvoorbeeld pensionering, maar brengt evenwel risico's mee voor kennisborging en continuïteit van de dienstverlening.

Het ziekteverzuim van het Kadaster ligt iets boven het landelijk gemiddelde, maar is vergelijkbaar met het gemiddelde binnen de sector *Openbaar bestuur en overheidsdiensten* en is gemiddeld gezien lager dan het gemiddelde van de Manifestgroep. De gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand is overigens afgenomen in de evaluatieperiode en het aandeel vrouwen is toegenomen.

Het aandeel inhuur (kosten van inhuur in relatie tot de totale personeelslasten) is in de evaluatieperiode tussen de 22% en 24%. Dit percentage bevindt zich ruim boven de zogenoemde Roemernorm voor rijksdepartementen (10%) en is ook duidelijk hoger dan het gemiddelde van de Manifestgroeporganisaties. Tegelijkertijd is het wel redelijk vergelijkbaar met het gemiddelde van KVK, CBR en de RDW, organisaties waarmee het Kadaster zich graag vergelijkt. Een ruime schil van ingehuurde fte's wordt binnen het Kadaster deels als wenselijk gezien vanwege de behoefte aan flexibiliteit om in te spelen op conjuncturele schommelingen en onvoorspelbare ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Daarnaast worden voor projecten specialisten ingehuurd (o.a. IT) die volgens het Kadaster schaars zijn en niet permanent nodig. Vanaf 2023 is wel een aantal ingehuurde IT'ers in dienst van het Kadaster genomen ('vervasting').

⁸⁴ Voor 2020 was het percentage ziekteverzuim van KVK en CBR geen openbare informatie. Daarom is dit jaar niet meegenomen.

Op grond van het voorgaande doen we de volgende aanbevelingen:

- We bevelen aan, in het licht van de relatief hoge uitstroom, om voldoende aandacht te besteden aan kennisborging en overdracht van kennis, ten einde de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.
- We bevelen aan om kritisch te reflecteren op de omvang van de externe inhuur en de omvang van het uitbesteed werk, en te herijken of er sprake is van een optimale balans tussen eigen werknemers, ingehuurde fte's en extern uitbesteed werk. Dit onderwerp zou ook op de agenda van het driehoeksoverleg moeten komen. Het gaat nadrukkelijk om het vinden van een goed onderbouwde balans, rekening houdend met de noodzaak om te kunnen meebewegen met conjuncturele schommelingen en de noodzaak om specialistische kennis binnen te halen, maar ook rekening houdend met het gegeven dat ingehuurde fte's relatief duur zijn (in vergelijking met medewerkers in dienst).

Bijlage I - Geselecteerde productgroepen

In de tabel hierna zijn de productgroepen die het Kadaster onderscheidt weergegeven. De negen groen gearceerde productgroepen zijn meegenomen in de productiviteitsanalyse. De overige productgroepen zijn niet meegenomen en indien ze niet zijn meegenomen, dan bevat de laatste kolom van de tabel de toelichting daarop.

Productgroep	Kosten	Beschikbare indicatoren	Aantal	Toelichting in het geval indicator niet wordt meegenomen
Tariefgefinancierd				
Akten	50,0	Aantal ingeschreven stukken	457.800	
Hypotheekakten	21,3	Aantal ingeschreven hypotheekakten	390.000	
Meetposten	91,1	Totaalaantal akteposten, verificatieposten en splitsingen	85.600	
Automatisch afgedane informatie-producten	12,7	Aantal betaalde producten via Kadaster-on-line, KIK-inzage en webwinkel particulieren	26.993.000	
Handmatig afgedane informatie-producten	9,8	Aantal producten via balie, schriftelijk, scheepsinformatie, erfdienstbaarheden- en titelonderzoeken waarvoor handmatige tussenkomst noodzakelijk is	46.404	
Grensreconstructies	17,3	Aantal grensreconstructies	8.396	
KLIC	12,2	Aantal meldingen	1.107.000	
Internationale consultancy	2,5	Aantal lopende projecten	40	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Aantal afgeronde projecten	22	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
Herverkaveling/ gebiedsontwikkeling	13,3	Wettelijke verkavelingen (aantal projecten)	17	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Vrijwillige kavelruil (aantal projecten)	25	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Stedelijke herverkaveling (aantal projecten)	29	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (aantal afgeronde projecten)	49	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Grondwaterbeschermingsgebieden (aantal afgeronde projecten)	34	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
Maatwerk topografie	9,3	Aantal geleverde producten	221	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen

Maatwerk informatie en advies	15,2	Aantal maatwerkleveringen	3.150	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Aantal adviesopdrachten	97	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
Budgetgefinancierd				
PDOK	7,1	Totaalaantal hits op PDOK-services	16.000 mln.	Het aantal hits op PDOK-services groeide tussen 2015 en 2019 exponentieel naar ca. 2.000 mln. hits. Dit aantal is vervolgens verder gegroeid tot ca. 16.000 mln. hits in 2024. Omdat de kosten van deze indicator grotendeels vast zijn en het aantal hits voor de werklust en de infrastructuur schaalbaar is, zou het meenemen van het aantal hits tot een vertekend, te gunstig beeld, van de productiviteit leiden.
BRK-info	6,8	Aantal abonnementen	462	
		Hits PDOK	2.056 mln.	Zie PDOK. Bovendien wordt BRK-info ook via andere kanalen dan PDOK beschikbaar gemaakt, waarvan de aantallen niet goed op te tellen en vergelijkbaar zijn
WOZ	2,9	Hits PDOK	412 mln.	Zie PDOK
BGT	4,9	Hits PDOK	343 mln.	Zie PDOK
Beeldmateriaal	1,2	Hits PDOK	36 mln.	Zie PDOK
BAG	3,3	Hits PDOK	1.541 mln.	Zie PDOK. Bovendien wordt informatie uit de BAG ook via andere kanalen dan PDOK beschikbaar gemaakt, waarvan de aantallen niet goed op te tellen en vergelijkbaar zijn
Ruimtelijke plannen	1,6	Hits PDOK	20 mln.	Zie PDOK. Bovendien wordt informatie over ruimtelijke plannen ook via andere kanalen dan PDOK beschikbaar gemaakt, waarvan de aantallen niet goed op te tellen en vergelijkbaar zijn
BRT	14,2	Kaartbladen	2.851	
		Hits PDOK	4.870 mln.	Zie PDOK
3D-basisbestand	5,4			In 2023 en 2024 tot stand gekomen op basis van incidentele financiering
Omgevingswet (operationeel beheer)	20,5			Het gaat hier om slecht kwantificeerbare dienstverlening
Omgevingswet (tactisch beheer)	9,4			Het gaat hier om slecht kwantificeerbare dienstverlening
Overig	2,5	Geen		Het gaat hier om slecht kwantificeerbare dienstverlening

Bijlage II - Methode productiviteitsanalyse

Voor het uitvoeren van de productiviteitsanalyse is de Fisher-index berekend. Dit is in lijn met de methode van de vorige evaluatie uitgevoerd door IPSE Studies.⁸⁵ Hieronder staat de gehanteerde methode uitgeschreven. Deze is dus gelijk aan de vorige evaluatie.

Eerst zijn de outputvolumes uitgerekend:

$$Y^L = \frac{\sum_i y_i(1)p_i(0)}{\sum_i y_i(0)p_i(0)}$$
$$Y^P = \frac{\sum_i y_i(1)p_i(1)}{\sum_i y_i(0)p_i(1)}$$
$$Y^F = \sqrt{Y^L \cdot Y^P}$$

Waarbij:

Y^L = de Laspeyres output volume-index;

Y^P = de Paasche output volume-index;

Y^F = de Fisher output volume-index;

$y_i(1)$ = het geleverde aantal van productindicator i in periode 1;

$y_i(0)$ = het geleverde aantal van productindicator i in periode 0;

$p_i(1)$ = de kostprijs van productindicator i in periode 1;

$p_i(0)$ = de kostprijs van productindicator i in periode 0.

Vervolgens zijn op vergelijkbare wijze de inputvolumes uitgerekend:

$$X^L = \frac{\sum_i x_i(1)w_i(0)}{\sum_i x_i(0)w_i(0)}$$
$$X^P = \frac{\sum_i x_i(1)w_i(1)}{\sum_i x_i(0)w_i(1)}$$
$$X^F = \sqrt{X^L \cdot X^P}$$

Waarbij:

X^L = de Laspeyres input volume-index;

X^P = de Paasche input volume-index;

X^F = de Fisher input volume-index;

$x_i(1)$ = de gedefleerde kosten van middel i in jaar 1;

$x_i(0)$ = de gedefleerde kosten van middel i in jaar 0;

$w_i(1)$ = de prijsindex van middel i in periode 1;

$w_i(0)$ = de prijsindex van middel i in periode 0.

De Fisher-productiviteitsindex van jaar op jaar is dan gelijk aan:

$$\Pi^F = \frac{Y^F}{X^F}$$

⁸⁵ IPSE Studies (2020). *Productiviteit Kadaster. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019*, p. 33



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl