

Productiviteit Kadaster

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling
bij het Kadaster tussen 2015 en 2019

Thomas Niaounakis en Alex van Heezik
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, september 2020

Productiviteit Kadaster

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij het Kadaster tussen 2015 en 2019

Thomas Niaounakis en Alex van Heezik

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083065311

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2020 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding onderzoek	9
1.2	Onderzoeksvragen en -aanpak	9
1.3	Opbouw rapport	11
2	Kenschets Kadaster	13
2.1	Taken	13
2.2	Kadaster en omgeving	13
2.3	Producten en kosten	14
3	Productie, middelen en productiviteit, 2015-2019	17
3.1	Ontwikkeling productie	17
3.2	Ontwikkeling ingezette middelen	20
3.3	Ontwikkeling kwaliteit diensten en producten	22
3.4	De productiviteitsontwikkeling van het Kadaster, 2015-2019	26
4	Conclusies	29
	Bijlage A Toelichting gegevensuitvraag en operationalisering productie Kadaster	31
	Bijlage B Berekening productiviteit	33
	Bijlage C Afkortingen	35
	Literatuur	37

Samenvatting

Centraal in dit onderzoek staat de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster in de periode 2015-2019 en een duiding van de achtergronden van deze ontwikkeling. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en vindt plaats in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo, zoals voorgeschreven in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

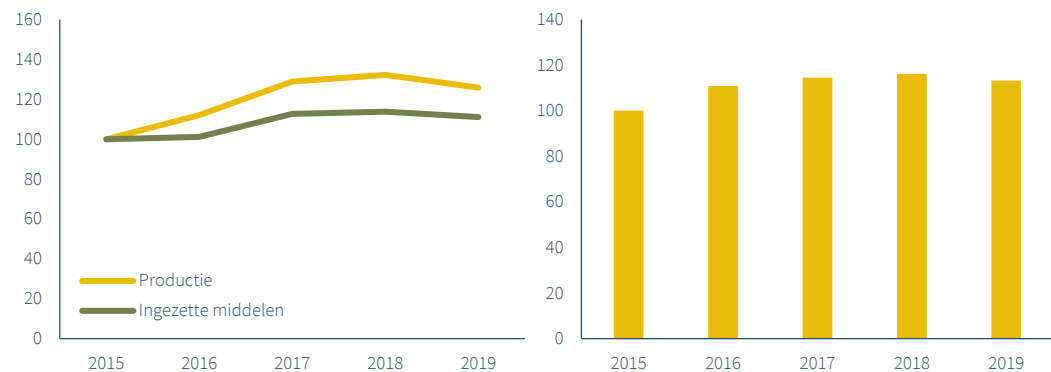
Definitie productiviteit en methode

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

Productiviteitsontwikkeling Kadaster

Figuur 0-1 toont de ontwikkeling van de meetbare productie en de hiermee samenhangende ingezette middelen (links) en productiviteit (rechts) van het Kadaster tussen 2015 en 2019.

Figuur 0-1 Ontwikkeling van de meetbare productie, hiervoor ingezette middelen (reële kosten, links) en productiviteit (rechts) van het Kadaster, 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)



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

De productiviteitsstijging gaat gepaard met een gelijkblijvende of iets verbeterde kwaliteit van de producten en diensten van het Kadaster. De tevredenheid van de zakelijke klanten is gedurende de onderzoeksperiode onveranderd gebleven en de tevredenheid van de particuliere klanten over de kwaliteit van diensten en producten van het Kadaster is toegenomen. Ook de ontwikkeling van andere kwaliteitsindicatoren laat een overwegend gunstig beeld zien.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op grond van de Kaderwet zbo's is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verplicht vijfjaarlijks verslag te doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Kadaster. In dat kader vindt in dit jaar een evaluatie plaats van het functioneren van het Kadaster tussen 2015 en 2019. Deze evaluatie, die door ABDTOPConsult wordt uitgevoerd, gaat in op de volgende aspecten (ABDTOPConsult, 2020):

- de ontwikkeling van de governance;
- de ontwikkeling van de doelmatigheid;
- de ontwikkeling van de doeltreffendheid;
- aanbevelingen uit voorgaande evaluatie(s);
- aanbevelingen voor de toekomst.

Het Ministerie van BZK heeft IPSE Studies gevraagd om het onderdeel doelmatigheid te onderbouwen. Dit gebeurt aan de hand van een analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster tussen 2015 en 2019. In dit rapport – dat als bijlage toegevoegd zal worden aan het wettelijke evaluatierapport – brengen we verslag uit van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Vraagstelling

Centraal in dit onderzoek staat een analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster in de periode 2015-2019 en een duiding van de belangrijkste achtergronden hiervan. De onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe heeft de productiviteit van het Kadaster zich tussen 2015 en 2019 ontwikkeld?
2. Wat zijn de belangrijkste achtergronden van deze ontwikkeling?

Onderzoeksaanpak

Als maat voor productiviteit hanteren we de ratio tussen de geleverde productie en hiervoor ingezette middelen, oftewel de verhouding tussen output en input. De productie meten we af aan aantallen geleverde diensten of producten, zoals het aantal ingeschreven akten en het aantal geleverde informatieproducten. Als wegingsfactor gelden de kostprijzen van de verschillende producten. De ingezette middelen leiden we af uit de reële kosten van het Kadaster.

De productiviteitsontwikkeling is daarmee een maat voor de gewogen kostprijsontwikkeling per product. Levert het Kadaster meer producten tegen gelijke kosten (of hetzelfde aantal producten tegen lagere kosten) dan stijgt de productiviteit dus en vice versa. IPSE Studies paste dit onderzoeksraamwerk eerder al toe op meerdere grote uitvoeringsorganisaties, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (Niaounakis & Van Heezik, 2019; Niaounakis et al., 2020). Ook internationaal zijn vergelijkbare kwantitatieve analyses uitgevoerd om de productiviteit van overheidsorganisaties in beeld te brengen; zie onder andere Dunleavy en Carrera (2013). Kern van deze aanpak is de 'productie' van deze uitvoerende organisaties zoveel mogelijk in cijfers uit te drukken.

Ook de kwaliteit van de productie is een belangrijk aspect bij productiviteitsmeting. In principe is het mogelijk om kwaliteitsverbeteringen (of -verslechtingen) te verdisconteren in de productie en daarmee in de productiviteitsanalyse. Dat is echter zelden goed mogelijk. De kwaliteit van producten en diensten kent vele dimensies. Daardoor is het vaak heel lastig om ontwikkelingen in de kwaliteit te vertalen naar ontwikkelingen in de 'waarde' van een product of dienst. De waardering van de kwaliteit krijgt dan al snel een arbitrair karakter, waardoor het zicht op de productiviteitsontwikkeling eerder wordt vertroebeld dan verhelderd. Daarom brengen we de kwaliteitsontwikkeling van de producten en diensten van het Kadaster zoveel mogelijk separaat in kaart op basis van hierover beschikbare gegevens, zoals cijfers over de klanttevredenheid.

Gehanteerde definities van productiviteit en doelmatigheid

Dit rapport spreekt bewust van productiviteit in plaats van doelmatigheid. Van deze begrippen is een groot aantal definities in omloop, waardoor vaak begripsverwarring ontstaat. IPSE Studies ontleent zijn definities aan de wetenschappelijke economische literatuur op het terrein van productiviteit en doelmatigheid:

- **productiviteit:** de verhouding tussen de totale productie (output) en de daarvoor ingezette middelen (input);
- **doelmatigheid:** de mate waarin een gegeven productie (output) tegen de laagst mogelijke inzet van middelen (input) wordt gerealiseerd.

Productiviteit is dus een simpel kengetal dat de verhouding tussen output en input weergeeft. Vaak wordt dit in beleidsstukken vereenzelvigd met het begrip doelmatigheid. Doelmatigheid (volgens voorgaande definitie) gaat echter een stap verder: het geeft aan in welke mate een organisatie de maximaal haalbare productiviteit realiseert en dus optimaal functioneert. Voor de inschatting van doelmatigheid is dus kennis vereist over de grens van het optimale functioneren. Omdat het inschatten van deze norm bij slecht vergelijkbare organisaties lastig is – de mogelijkheden voor benchmarking zijn bijvoorbeeld beperkt – kiest IPSE Studies in deze gevallen in eerste instantie voor een analyse van de productiviteitsontwikkeling.

Het is verder goed om op te merken dat de in dit onderzoek aangehouden definitie van productiviteit min of meer overeenkomt met de definitie van doelmatigheid die in de wettelijke evaluatie (ABD TOPConsult, 2020) wordt gehanteerd: 'de verhouding tussen de inzet van middelen (personeel, budget, ICT etc.), de activiteiten (primaire en secundaire proces) die zij hiermee uitvoert en de output (bereikte resultaten en de daaraan gerelateerde kosten)'.

Achtergronden

De productiviteitsontwikkeling is voor een belangrijk deel afhankelijk van omgevingsfactoren: omstandigheden (en ontwikkelingen daarin) waarop de organisaties zelf geen of weinig invloed kunnen uitoefenen. Het gaat daarbij vooral om demografische, economische en politiek-juridische factoren. De ontwikkelingen die hierin plaatsvinden kunnen de werklast of kostprijs per klant en daarmee de productiviteit van het Kadaster beïnvloeden. Bij het Kadaster spelen vooral economische ontwikkelingen een belangrijke rol: het werkaanbod wordt namelijk in sterke mate bepaald door de economische conjunctuur. Krijgt het Kadaster meer werk aangeboden, dan kan het de vaste kosten over meer eenheden verspreiden en kan het bezettingsgraden maximaliseren. Het omgekeerde geldt wanneer het werkaanbod daalt. Bij de duiding van de productiviteitsontwikkeling zullen we daarom ook de nodige aandacht geven aan de invloed van deze omgevingsfactor.

Gegevensverzameling

Aan de productiviteitsanalyse ligt een gegevensverzameling ten grondslag over de geleverde productie, ingezette middelen en kwaliteit van de dienstverlening van het Kadaster. Behalve van informatie vermeld in de openbare jaarverslagen van het Kadaster, is hiervoor gebruikgemaakt van door het Kadaster verstrekte gegevens.

1.3

Opbouw rapport

In het volgende hoofdstuk is een beknopte karakterisering van de taken en positie van het Kadaster opgenomen en van de verschillende producten en diensten die de organisatie levert. In hoofdstuk 3 brengen we de ontwikkelingen op het gebied van productie, de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening tussen 2015 en 2019 in beeld. Dit hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de resultaten van de analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster in deze periode. In hoofdstuk 4 presenteren we de conclusies van ons onderzoek.

2 Kenschets Kadaster

2.1 Taken

Sinds de oprichting in 1832 speelt het Kadaster een belangrijke rol in het stimuleren van stabiliteit en rechtszekerheid in het maatschappelijk en economisch verkeer. Die rol vervult het Kadaster door zekerheid te bieden over de status van geografische objecten en gebieden. Daarbij gaat het vooral om het registreren en verstrekken van allerlei gegevens over vastgoed en de inrichting van de openbare ruimte in Nederland, zoals ligging, eigendom en hypotheek. Daartoe houdt het Kadaster openbare registers aan, werkt het de Basisregistratie Kadaster (BRK) en Basisregistratie Topografie (BRT) bij en beheert het landelijke voorzieningen van andere organisaties, zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) voor gemeenten.

Sinds 1994 voert het Kadaster deze activiteiten uit als zbo onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), later het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Sinds 2017 is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de (wettelijke) taken van het Kadaster. Deze taken zijn sinds de verzelfstandiging in 1994 flink uitgebreid. Tegenwoordig zijn er twaalf wettelijke taken (Kadaster, 2020). Daarnaast biedt het Kadaster adviserende diensten aan, bijvoorbeeld bij het inrichten van landregistraties in andere landen.

2.2 Kadaster en omgeving

Met de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 vervalt de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister en ontstaat er een grote mate van autonomie in de bedrijfsvoering. Als hoofdzakelijk tariefgefinancierde zbo is er bovendien een relatief grote financiële onafhankelijkheid van het moederdepartement. Het Kadaster is momenteel (2019) voor ongeveer 84 procent tariefgefinancierd. Voor de overige 16 procent vindt een vorm van budgetfinanciering plaats. Tarief-financiering vindt plaats voor registratietaken, zoals het inschrijven van akten en hypotheekstukken, het inwinnen en verwerken van gegevens en het verstrekken van informatie. Budgetfinanciering wordt onder andere verstrekt voor het beheer van diverse basisregistraties en landelijke voorzieningen, zoals de Basisregistratie Topografie (BRT), de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK), waarmee het Kadaster ook kosteloos informatie beschikbaar stelt.

Hoewel verzelfstandigd, opereert het Kadaster niet geheel onafhankelijk van het ministerie. Zo beschikt het moederdepartement over verschillende bevoegdheden om de kwaliteit en continuïteit van de Kadastertaken te bewaken. Ook stelt het, in overleg met het Kadaster, de tarieven vast en heeft het goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van Kadasterbesluiten over onder andere de beloning van bestuurders, de jaarrekening en het meerjarenbeleidsplan. In de praktijk is de eigenaarsrol gemandateerd aan de secretaris-generaal. Het vinden van een goede balans tussen de zelfstandigheid van het Kadaster en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt in de loop der jaren niet altijd eenvoudig en leidt soms tot discussies (PwC, 2010; AEF, 2015). Af en toe doen zich daarbij ook kwesties voor die raken aan de productiviteit van het Kadaster (reservevorming).

Daarnaast wordt het opereren van het Kadaster beïnvloed door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving. Zo moest de organisatie, in verband met de Kadasteractiviteiten rond de KLIC-meldingen (Kabels en Leidingen Informatie Centrum) (zie paragraaf 2.3), de nodige inspanningen leveren in het kader van de invoering van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON). Ter voorbereiding van deze wet, die vanaf 1 januari 2019 de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) vervangt, heeft het Kadaster onder andere een centrale voorziening ontwikkeld die in 2018 in productie is genomen (Kadaster, 2019).

Verder wordt het functioneren van het Kadaster in belangrijke mate bepaald door de economische conjunctuur. Het Kadaster is voor zijn (tariefgebonden) omzet sterk afhankelijk van het aantal transacties op de vastgoedmarkt. Deze markt is conjunctuurgevoelig en dat betekent dat de vraag naar Kadasterdiensten op en neer beweegt met de conjunctuurgolven. Bekend is dat deze conjunctuurschommelingen vaak een belangrijke invloed uitoefenen op de productiviteitsontwikkeling van organisaties (Niaounakis & Van Heezik, 2019).

2.3 Producten en kosten

Het grootste deel van de producten en diensten, kortweg 'productie', van het Kadaster vloeit voort uit de twaalf wettelijke taken van de organisatie. Het gaat hier voornamelijk om activiteiten die tot een van de twee kerntaken van het Kadaster behoren, namelijk registreren en informeren. In dit onderzoek meten we de productie van het Kadaster op basis van tien indicatoren:

1. het aantal akten (exclusief hypotheek);
2. het aantal hypotheekstukken;
3. het aantal meetposten;
4. het aantal automatisch afgedane (informatie)producten (via Kadaster-on-line);
5. het aantal handmatig afgedane (informatie)producten;
6. het aantal KLIC-meldingen;
7. het aantal grensreconstructies;
8. het aantal abonneerders (medeoverheden) voor informatieverstrekking uit de Basisregistratie Kadaster (BRK);
9. het aantal bijgehouden kaartbladen in de Basisregistratie Topografie (BRT);
10. overige productie (gemeten op basis van de hiermee gemoeide kosten).

Tabel 2-1 licht de verschillende indicatoren toe en vermeldt de hoeveelheden, kostprijzen en kosten voor het jaar 2019.

Tabel 2-1 Beschrijving Kadasterproductie, 2019

Product	Financiering	Kerntaak	Beschrijving	Aantal × 1.000	Kostprijs (in euro's)	Kosten (in mln. euro's)
Akten	Tarief	Registreren	Ingeschreven notariële akten over zakelijke rechten (geen hypotheekakten)	482	91	44
Hypotheekstukken	Tarief	Registreren	Ingeschreven hypotheekstukken	430	40	17
Meetposten	Tarief	Registreren	Totaal van het aantal akteposten/verificatieposten (om voorlopige grenzen vast te stellen) en splitsingen (van percelen)	90	850	76
Informatieproducten automatisch	Tarief	Informereren	Het totaal aantal automatisch afgedane (informatie)producten via Kadaster-on-line (KOL) en de webwinkel, zoals prijsinformatie of eigendomsinformatie	23.683	0,4	10
Informatieproducten handmatig	Tarief	Informereren	Het aantal standaardproducten, die ook beschikbaar zijn via KOL maar via de balie, per post of e-mail zijn geleverd of waarvoor onderzoek moet worden gedaan in openbare registers (erfdienstbaarheden- en titelonderzoeken)	51	257	13
KLIC-meldingen	Tarief	Informereren	Afgedane meldingen naar aanleiding van graafwerkzaamheden	822	14	12
Grensreconstructies	Tarief	Informereren	Aantal uitgevoerde reconstructies waarbij het Kadaster op verzoek van rechthebbenden bestaande kadastrale grenzen zichtbaar maakt	6.931	1.987	14
Abonnementen BRK	Budget	Informereren	Het aantal medeoverheden dat een abonnement afneemt voor levering van BRK-gegevens	520	18.358	10
Kaartbladen BRT	Budget	Informereren	Aantal bijgehouden kaartbladen, totaal van alle kaartschalen per blad	3	4.478	13
Overige productie	Gemengd	Gemengd	Moeilijk meetbare of kwantificeerbare productie, zoals het beheer van de Omgevingswet, diverse budgetgefinancierde basisregistraties, herverkaveling, gebiedsontwikkeling en internationale consultancy (zie bijlage A)	-		82
Totaal						290

Bron: Kadaster; bewerking IPSE Studies

Zoals blijkt uit de tabel hebben de meeste indicatoren betrekking op tariefgefinancierde diensten en de aantallen hiervan komen een-op-een overeen met het aantal bij het Kadaster afgenomen, betaalde producten.

De categorie 'overige productie' bestaat uit zowel registratie- als informatieactiviteiten waarvan het productievolume niet of slecht uitgedrukt kan worden in cijfers over geleverde aantallen of gebruik, of waarover onvoldoende cijfers beschikbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beheren van de landelijke voorzieningen van de Basisregistraties Grootchalige Topografie (BGT) en Adressen en Gebouwen (BAG), maar bijvoorbeeld ook het beschikbaar stellen van allerlei geo-informatie via Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK). Het kostenaandeel van deze overige productie bedraagt in de periode 2015-2019 ongeveer 30 procent. De overige productie laten we bij de productiviteitsanalyse buiten beschouwing. Wel stellen we in het volgende hoofdstuk de kosten(ontwikkeling) aan de orde. Bijlage A, waarin de indicatoren en gebruikte gegevens nader worden toegelicht, biedt aanvullende informatie hierover.

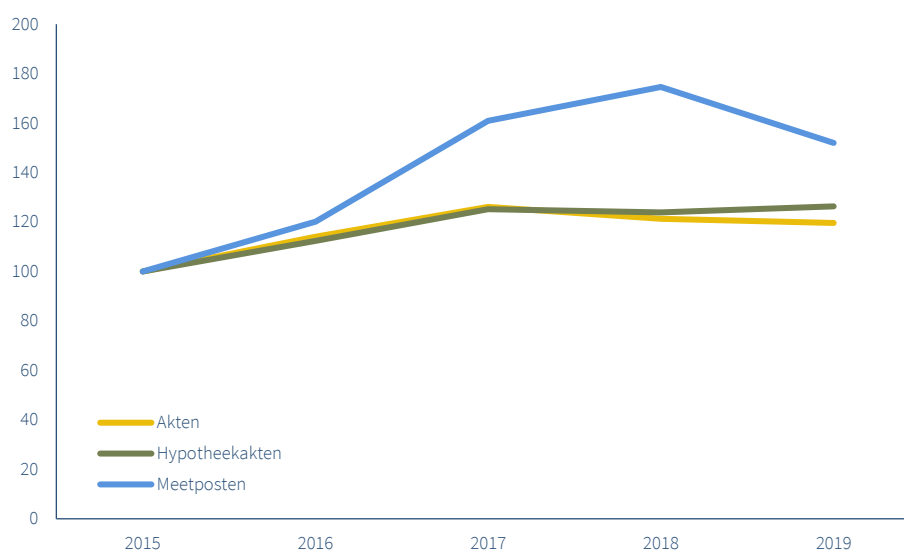
3 Productie, middelen en productiviteit, 2015-2019

3.1 Ontwikkeling productie

Meetbare productie

De meetbare productie heeft betrekking op de eerste negen productie-indicatoren die in hoofdstuk 2 werden genoemd. Figuur 3-1 toont de ontwikkeling van het aantal akten, hypotheekakten en meetposten tussen 2015 en 2019.

Figuur 3-1 Ontwikkeling van het aantal akten, hypotheekakten en meetposten, 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)

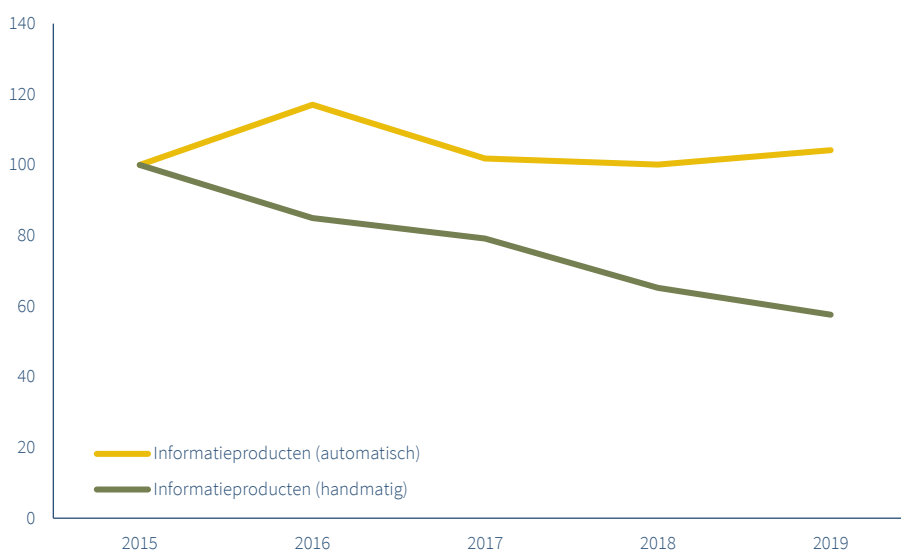


Aantallen (2015): 403.200 (akten), 340.300 (hypotheekakten), 59.100 (meetposten).
Bron: Kadaster; bewerking IPSE Studies

Bij alle drie de indicatoren is een duidelijke toename van de productie te zien. Dat is grotendeels toe te schrijven aan de economische hoogconjunctuur van de afgelopen jaren. Het aantal transacties op de vastgoedmarkt is daardoor gestegen en dit is sterk bepalend voor de ontwikkeling van het werkaanbod uit ingeschreven (hypotheek)akten. Het aantal akten groeit tussen 2015 en 2019 met 20 procent en het aantal hypotheekakten met ruim 25 procent. In dezelfde periode stijgt het aantal meetposten zelfs met 50 procent, ondanks de daling die in 2019 plaatsvindt. De stijging van de productie van meetposten is groter dan de stijging van het werkaanbod, een gevolg van een bewuste keuze van het Kadaster om de werkvoorraad af te bouwen. Het gaat hier dus om incidentele productiegroei.

Figuur 3-2 laat zien hoe het aantal informatieproducten van het Kadaster zich ontwikkelt.

Figuur 3-2 Ontwikkeling van het aantal informatieproducten (automatisch en handmatig), 2015-2019 (indexcijfers, 2015-2019)

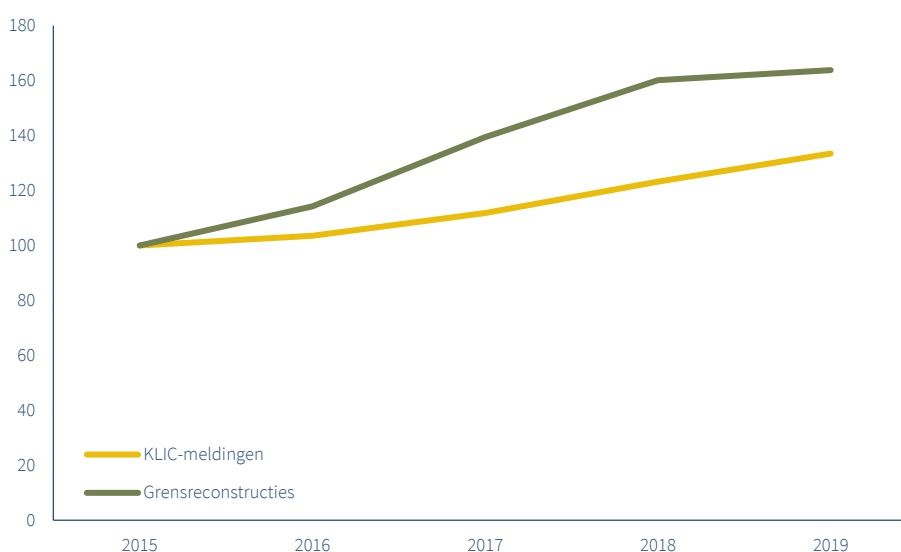


Aantallen (2015): 22.732.000 (automatisch), 87.729 (handmatig)
Bron: Kadaster; bewerking IPSE Studies

Het aantal automatisch verstrekte standaard informatieproducten via Kadaster-on-line (KOL) en de webwinkel schommelt rond de 23 miljoen jaarlijks en er is tussen 2015 en 2019 geen duidelijke trend zichtbaar. Het betreft hier relatief simpele informatieproducten, die het Kadaster geautomatiseerd kan leveren, zoals informatie over koopsommen of kopieën van akten. De daling vanaf 2017 is vooral toe te schrijven aan een verandering in de wijze van tarifieren. Het aantal informatieproducten waarvoor handmatige tussenkomst noodzakelijk is, daalt tussen 2015 en 2019 wel aanzienlijk en halveert bijna. Het gaat hier om informatieproducten die op verzoek via balie, post of e-mail worden geleverd of waarvoor het Kadaster onderzoek moet doen (erfdienstbaarheden- en titelonderzoeken).

Figuur 3-3 toont de ontwikkeling van het aantal KLIC-meldingen en grensreconstructies.

Figuur 3-3 Ontwikkeling van het aantal KLIC-meldingen en grensreconstructies, 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)

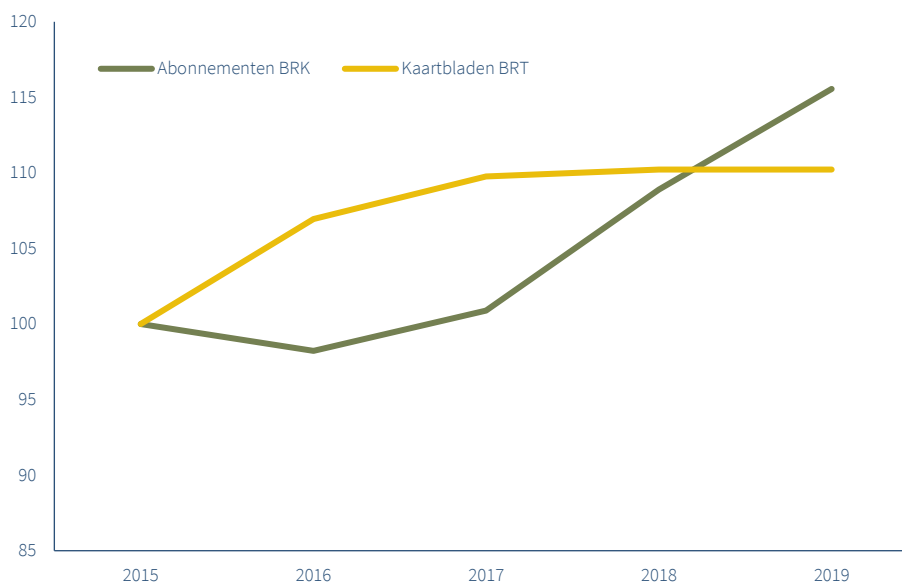


Aantallen (2015): 616.000 (KLIC), 4.231 (grensreconstructies)
Bron: Kadaster, bewerking IPSE Studies

Het aantal KLIC-meldingen, verplichte meldingen van het uitvoeren van graafwerkzaamheden, stijgt tussen 2015 en 2019 met een derde. Het gaat hier volgens het Kadaster om een structurele groei. Het aantal grensreconstructies, waarmee duidelijkheid wordt verschaft over de bestaande kadastrale grens, neemt toe met ruim 60 procent.

Figuur 3-4 toont de ontwikkeling van het aantal medeoverheden, voornamelijk gemeenten, dat gebruikmaakt van gestandaardiseerde levering van gegevens vanuit de Basisregistratie Kadaster (BRK) en het aantal bijgehouden kaartbladen in de Basisregistratie Topografie (BRT).

Figuur 3-4 Ontwikkeling van het aantal abonneerders (medeoverheden) voor gegevenslevering uit de Basisregistratie Kadaster en aantal kaartbladen BRT, 2015-2019



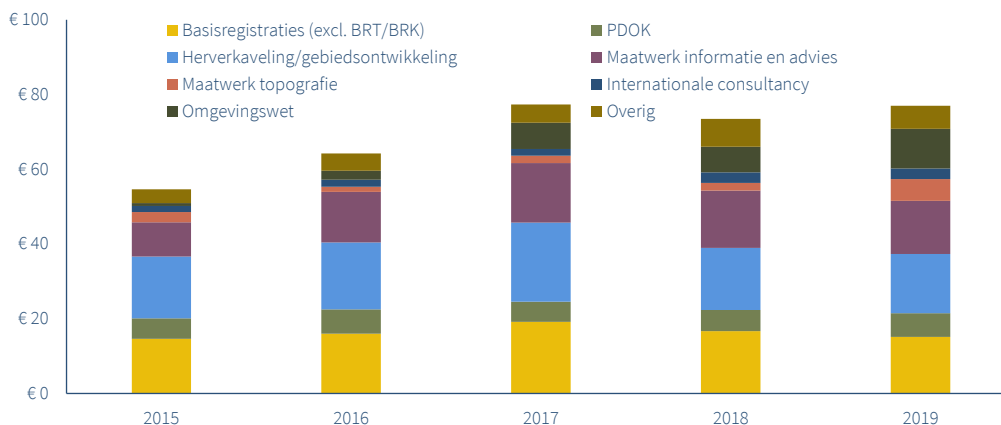
Aantallen (2015): 450 (BRK), 2.573 (BRT)
Bron: Kadaster, bewerking IPSE Studies

Uit de figuur blijkt dat ook het gebruik van de BRK-gegevens van de medeoverheden toeneemt, vooral vanaf 2017. Het aantal abonnementen stijgt van 450 in 2015 naar 520 in 2019. Ook het aantal kaartbladen neemt toe, van 2.573 in 2015 naar 2.836 in 2019.

Ontwikkeling moeilijk meetbare productie

Zoals gezegd zijn niet alle activiteiten van het Kadaster (goed) in cijfers uit te drukken. Om toch een beeld te vormen van de ontwikkeling van de omvang van deze moeilijk meetbare 'overige productie' laten we de ontwikkeling zien van de daarmee gemoeide kosten. Figuur 3-5 geeft deze ontwikkeling weer.

Figuur 3-5 Ontwikkeling van de overige productie in kosten naar productgroep (× 1 mln, prijsniveau 2015), 2015-2019



Bron: Kadaster, bewerking IPSE Studies.

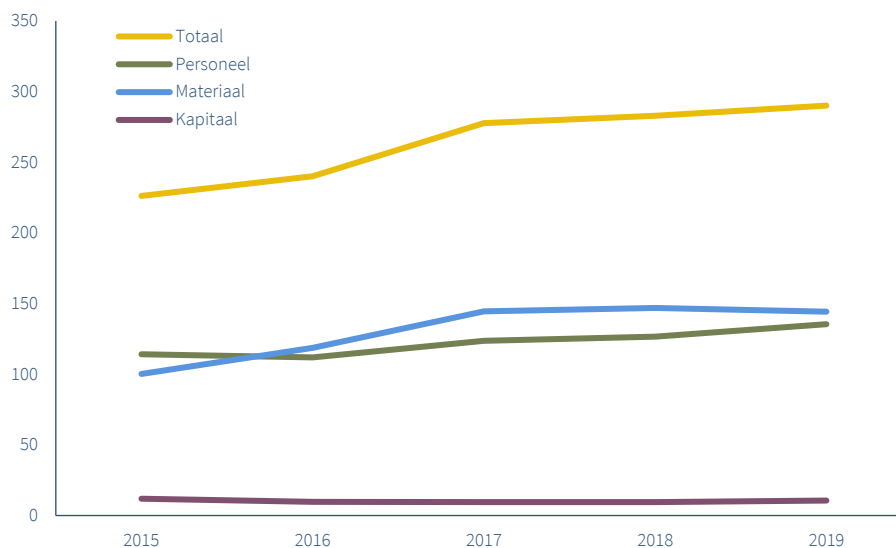
Uit de figuur blijkt dat de overige productie, in termen van (reële) kosten, vooral tussen 2015 en 2017 fors toeneemt. Een grote stijging in deze periode vindt onder meer plaats als gevolg van de nieuwe taken op het terrein van het beheren van de Omgevingswet. Ook de productgroep ‘maatwerk informatie en advies’ groeit aanzienlijk. In 2018 nemen de (reële) kosten van de totale overige productie weer af en in 2019 blijven deze op ongeveer hetzelfde niveau. In dat jaar zijn de totale kosten nog wel hoger dan in 2015. Dit komt dus vooral door de toename van de kosten van de productgroep Omgevingswet en, in mindere mate, door de groei van de groepen ‘maatwerk topografie’, ‘maatwerk informatie en advies’ en ‘overig’.

Voor een aantal van deze productgroepen zijn wel cijfers over het gebruik of de geleverde productie beschikbaar, maar om verschillende redenen zijn dit geen geschikte indicatoren voor de productiviteitsanalyse. Zo is bijvoorbeeld wel bekend hoeveel wettelijke herverkavelingsprojecten het Kadaster heeft afgerond en weten we ook iets over het gebruik van PDOK, namelijk het totaal aantal hits op PDOK-services. Herverkavelingsprojecten verschillen echter sterk in omvang en aard, waardoor dit aantal geen goede indicator is voor de ontwikkeling van het productievolume. Het aantal hits op PDOK-services groeit tussen 2015 en 2019 exponentieel, van 1,7 mld tot 16 mld, terwijl de marginale kosten van een ‘hit’ bijna nul zijn: het gaat hier vooral om de vaste koste van de ICT-infrastructuur. Bij een gelijkblijvende inzet van middelen zou dit een productiviteitsstijging van bijna 1000 procent impliceren. Het gebruik van deze indicatoren zou het beeld van de productiviteitsontwikkeling dus sterk vertekenen. Bijlage A bevat een toelichting op deze en de andere niet-gebruikte indicatoren.

3.2 Ontwikkeling ingezette middelen

De ontwikkeling van de ingezette middelen van het Kadaster brengen we in kaart aan de hand van de kostenontwikkeling van de organisatie. Figuur 3-6 toont de ontwikkeling van de nominale kosten van de ingezette middelen tussen 2015 en 2019.

Figuur 3-6 Ontwikkeling nominale kosten Kadaster (in mln euro's), 2015-2019

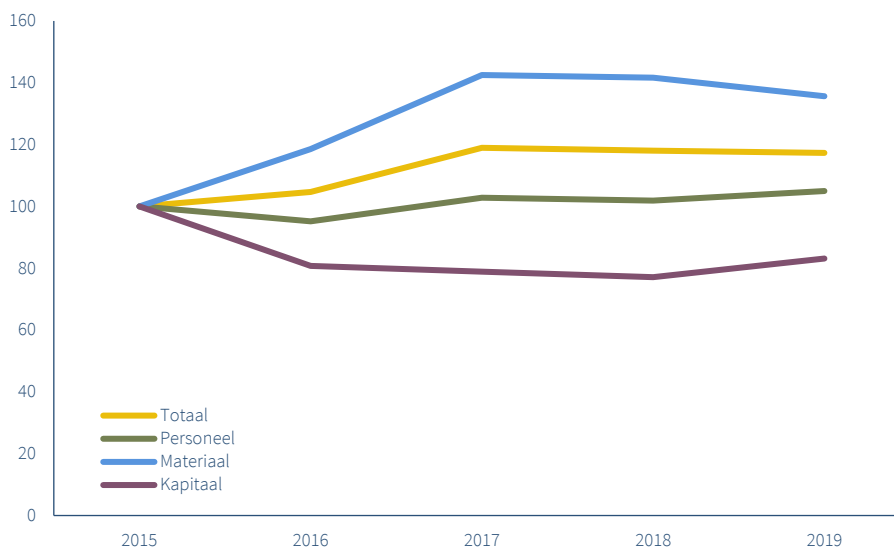


Bron: Kadaster, bewerking IPSE Studies

Naast de ontwikkeling van de totale kosten toont de figuur de ontwikkeling van de kosten van personeel, materiaal en kapitaal. Personele kosten omvatten lonen, salarissen en sociale lasten. Onder de materiële kosten scharen we zowel de overige bedrijfskosten, de kosten van uitbesteed werk als andere externe kosten. Kapitaalkosten zijn afgeleid uit de afschrijvingen op immateriële en materiële vaste activa. De aandelen van de personele en materiële kosten schommelen ieder rond de 45 procent, het aandeel kapitaalkosten rond de 5 procent. De figuur laat zien dat de totale kosten gestaag toenemen. Van 226 mln euro in 2015 naar 290 mln in 2019, een stijging van 28 procent. Vooral de materiële kosten dragen daaraan bij, maar ook de personele kosten groeien, al is in 2016 eerst nog sprake van een daling. De kapitaalkosten ontwikkelen zich vrij stabiel, maar zijn in 2019 wel lager dan in 2015.

Figuur 3-7 geeft de ontwikkeling van de volumes van de verschillende ingezette middelen weer. Hiervoor zijn de nominale kosten gedeeld met bijbehorende prijsindices. Uit de figuur blijkt dat de inzet van middelen is toegenomen, voornamelijk als gevolg van de groei van de inzet van materiaal (36%). Dit is deels te verklaren uit de verhoogde inzet van tijdelijke krachten en meer uitbesteding van werk om het hogere werkaanbod van onder andere meetposten en (hypotheek)akten op te vangen. Ook besteedt het Kadaster, vanwege de krapte op de ICT-arbeidsmarkt, steeds meer ICT-werkzaamheden uit. De personeelsinzet is, mede om die reden, slechts weinig toegenomen, zoals Figuur 3-7 laat zien. Ook is te zien dat de inzet van kapitaal zich negatief ontwikkelt. Het volume kapitaal daalt tussen 2015 en 2019 met bijna 17 procent.

Figuur 3-7 Ontwikkeling volumes ingezette middelen Kadaster, 2015-2019



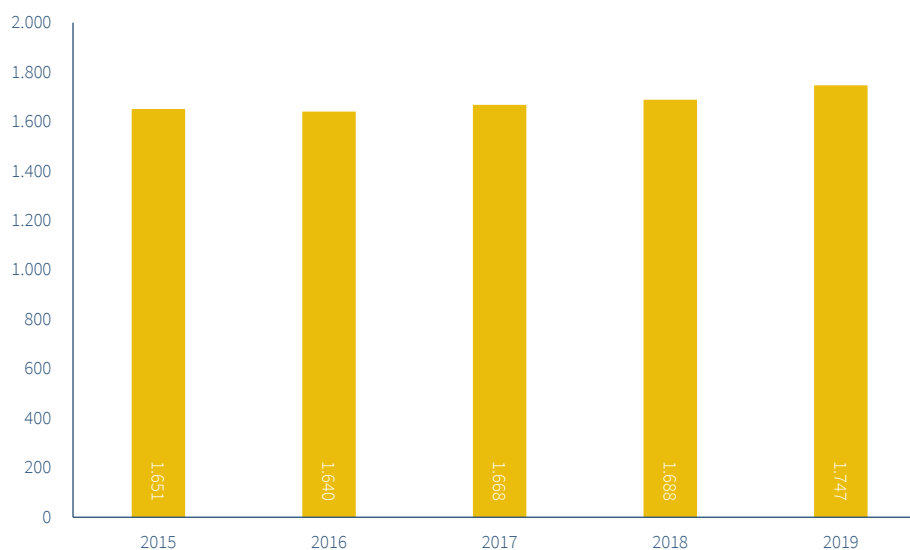
Gehanteerde deflatoren: contractuele loonkosten per uur sector overheid (personeel), prijs materiële overheidsconsumptie (IMOC, materiaal en kapitaal).

Bron: Kadaster, CBS (deflatoren), bewerking IPSE Studies

De (geringe) groei van de personeelsinzet is ook zichtbaar in de ontwikkeling van het aantal fte's.

Figuur 3-8 geeft deze ontwikkeling weer. Na een aanvankelijk lichte daling neemt het aantal fte's bij het Kadaster geleidelijk toe tot 1.747 in 2019.

Figuur 3-8 Ontwikkeling van het aantal fte's, 2015-2019



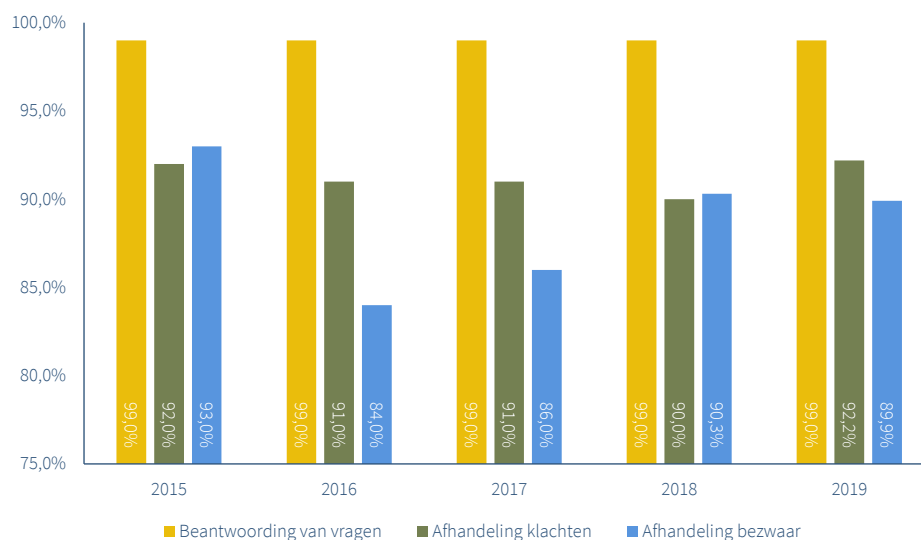
3.3

Ontwikkeling kwaliteit diensten en producten

Bij de bedrijfsvoering van het Kadaster is er veel aandacht voor de kwaliteit van de producten en diensten. Om die te bewaken en te verbeteren maakt het Kadaster gebruik van een kwaliteitsmanagementsysteem. Dat systeem maakt deel uit van de Kadasterbrede risicomangementfunctie, die op haar beurt een belangrijk onderdeel vormt van het managementcontrolestelsel van de organisatie. Binnen het kwaliteitsmanagementsysteem speelt het kwaliteitshandvest een belangrijke rol. In dit document is een aantal normen (beloften) vastgelegd ten

aanzien van de kwaliteit van de diensten en producten van het Kadaster. Daarbij worden drie groepen onderscheiden: servicenormen, normen met betrekking tot de actualiteit van de registratie en normen op het gebied van de kwaliteit van de registratie. In de jaarverslagen doet het Kadaster verslag van de scores op deze normen. Onderstaande figuren geven weer hoe deze scores zich tussen 2015 en 2019 hebben ontwikkeld.

Figuur 3-9 Ontwikkeling scores ten aanzien van servicenormen Kadaster, 2015-2019

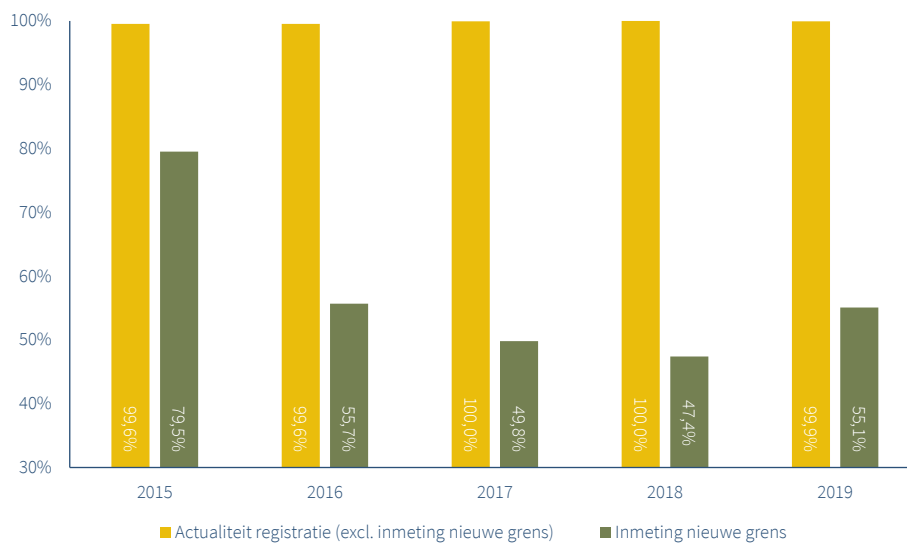


Bron: jaarverslagen Kadaster

Figuur 3-9 laat zien dat de scores ten aanzien van de servicenorm 'beantwoording van vragen van klanten' tussen 2015 en 2019 onveranderd hoog blijven. Het Kadaster slaagt er elk jaar in om 99 procent van de vragen binnen de gestelde norm van drie werkdagen te beantwoorden. Het percentage tijdig afgehandelde klachten (norm: binnen 5 werkdagen, binnen 6 weken in overleg) ontwikkelt zich iets minder stabiel, maar de fluctuaties zijn zo gering dat er geen trend zichtbaar is. De scores met betrekking tot de tijdige afhandeling van bezwaren (norm: binnen 5 werkdagen) laten na 2015 een vrij grote daling zien, al treedt vanaf 2018 weer herstel op.

Figuur 3-10 presenteert de ontwikkeling van de scores op het gebied van de actualiteit van de Kadasterregistraties. Het kwaliteitshandvest onderscheidt hierin vijf indicatoren: beslissing opnemen stukken in Openbare Registers, bekendmaking stukken in BRK, volledige verwerking stukken in BRK, actualiteit topografische kaart en inmeting nieuwe grens.

Figuur 3-10 Ontwikkeling scores ten aanzien van actualiteit registratie Kadaster, 2015-2019

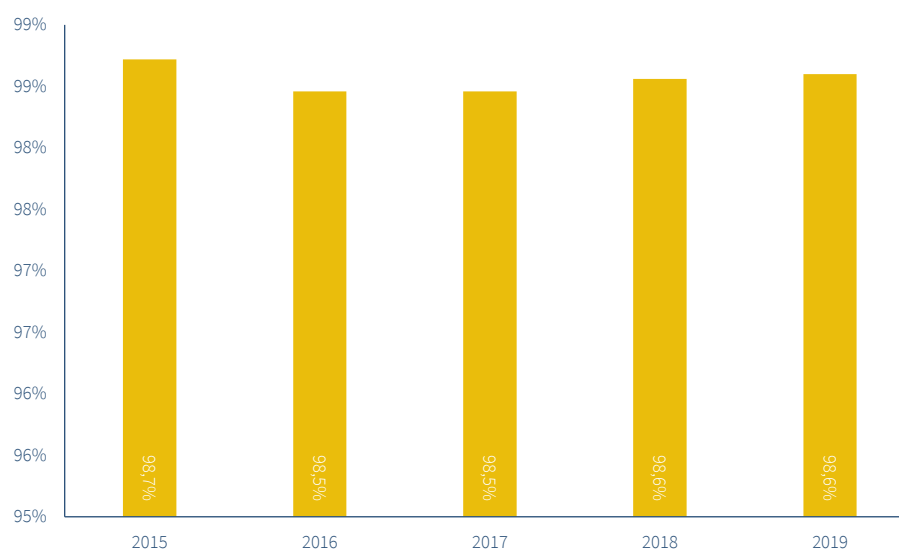


Bron: jaarverslagen Kadaster, bewerking IPSE Studies

De scores ten aanzien van de normen gesteld bij de eerste vier indicatoren zijn elk jaar zeer hoog: gemiddeld steeds (bijna) 100 procent. Veel lager zijn de percentages met betrekking tot de norm voor het inmeten nieuwe grens (binnen 3 maanden na aanwijs). Ook is hier na 2015 een duidelijk neerwaartse trend te zien, al is in 2019 wel herstel zichtbaar. Volgens het Kadaster zijn de lage percentages toe te schrijven aan een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten, zowel binnen het Kadaster als op de markt.

Figuur 3-11 brengt de ontwikkeling van de prestaties ten aanzien van de kwaliteit van registraties van het Kadaster in beeld. Het betreft hier de gemiddelde scores op normen van vijf indicatoren: ontsluiting BRK, BRK, kadastrale kaart, oppervlakte en Top10NL. Zoals blijkt uit de figuur is er sprake van een stabiele ontwikkeling en liggen de percentages steeds op een hoog niveau.

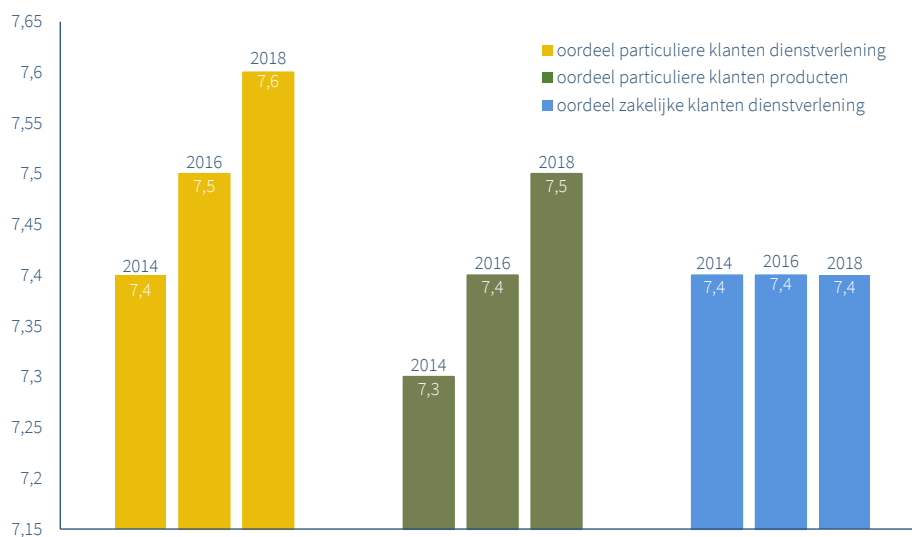
Figuur 3-11 Ontwikkeling scores ten aanzien van kwaliteit registratie Kadaster, 2015-2019



Bron: jaarverslagen Kadaster, bewerking IPSE Studies

Een andere belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van het Kadaster is het oordeel van de klanten over de geleverde diensten en producten. Het Kadaster laat daarvoor tweejaarlijks een onderzoek uitvoeren naar de klanttevredenheid. Daarbij wordt zowel de tevredenheid van de particuliere klanten als die van de zakelijke klanten gemeten. Figuur 3-12 geeft de ontwikkeling hiervan weer vanaf 2014.

Figuur 3-12 Ontwikkeling klanttevredenheid Kadaster, rapportcijfers 2014-2018

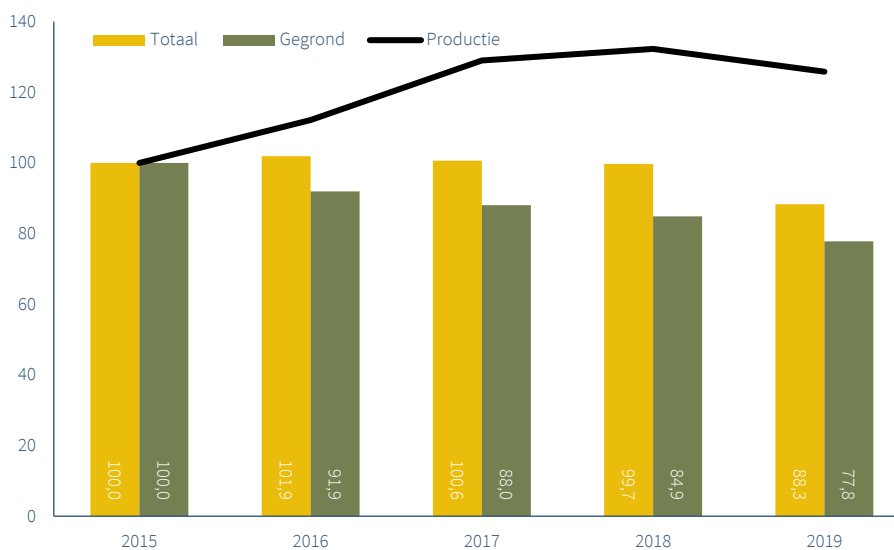


Bron: jaarverslagen Kadaster, Klanttevredenheidsmonitors The Choice

Uit de figuur blijkt dat de tevredenheid van de particuliere klanten tussen 2014 en 2018 gestaag toeneemt. Dat geldt zowel voor de dienstverlening van het Kadaster als voor de producten van de organisatie. In de rapportcijfers die de zakelijke klanten geven voor de kwaliteit van de dienstverlening treedt in deze periode geen verandering op. Rapportcijfers van zakelijke klanten voor de Kadasterproducten worden in de klanttevredenheidsmonitors alleen op detailniveau vermeld en blijven hier buiten beschouwing.

Naast de tijdigheid van de afhandeling van klachten vermelden de jaarverslagen van het Kadaster (grafieken van) het aantal afgehandelde klachten. Ook is er informatie over het aantal afgehandelde bezwaarschriften, verzoeken tot herstel, terugmeldingen, claims en beroepsprocedures met betrekking tot de Basisregistratie Kadaster en Openbare registers. Figuur 3-13 toont de ontwikkeling van het totaal aantal afgehandelde zaken per jaar. Deze aantallen verschillen weinig met die van de instroom, aangezien het Kadaster de ontvangen klachten et cetera doorgaans binnen enkele dagen afhandelt. Ook laat de figuur zien hoe de gegrondheid van het aantal klachten, bezwaren en dergelijke (gegronde zaken) zich ontwikkelt. Hoewel de zaken niet een-op-een verband houden met de Kadasterproductie, kan de ontwikkeling ervan ook niet los worden gezien van de productieontwikkeling. Zo is bij een hoog productievolume sprake van meer interactie met de registratie, waardoor meer fouten komen bovendien die aanleiding kunnen zijn voor klachten en dergelijke. Daarom geeft de figuur ook de ontwikkeling van de productie weer.

Figuur 3-13 Ontwikkeling aantal klachten, bezwaren, verzoeken tot herstel, terugmeldingen, claims en beroepsprocedures en productie, 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)



Aantallen (2015): 34.494 (totaal), 23.283 (gegrond).
Bron: Kadaster, bewerking IPSE Studies

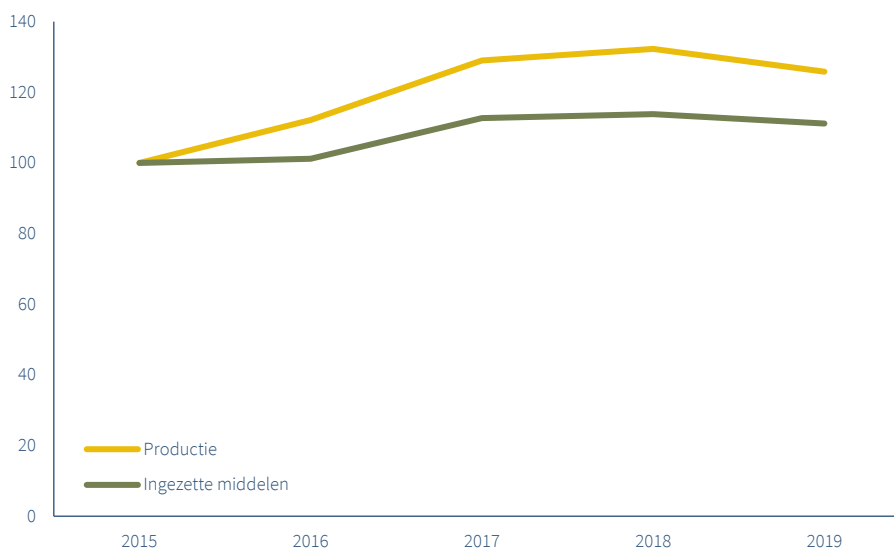
De figuur laat zien dat het aantal zaken zich tot en met 2018 stabiel ontwikkelt. Gezien de productiegroei in deze jaren is er dus in feite sprake van een relatieve afname. Het aantal gegronde zaken vertoont ook in absolute zin een dalende trend. Het aandeel gegronde zaken neemt dan ook af: van 67,5 procent in 2015 naar 59,4 procent in 2019. De daling van het aantal afgehandelde zaken in 2019 is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan de productiedaling.

3.4

De productiviteitsontwikkeling van het Kadaster, 2015-2019

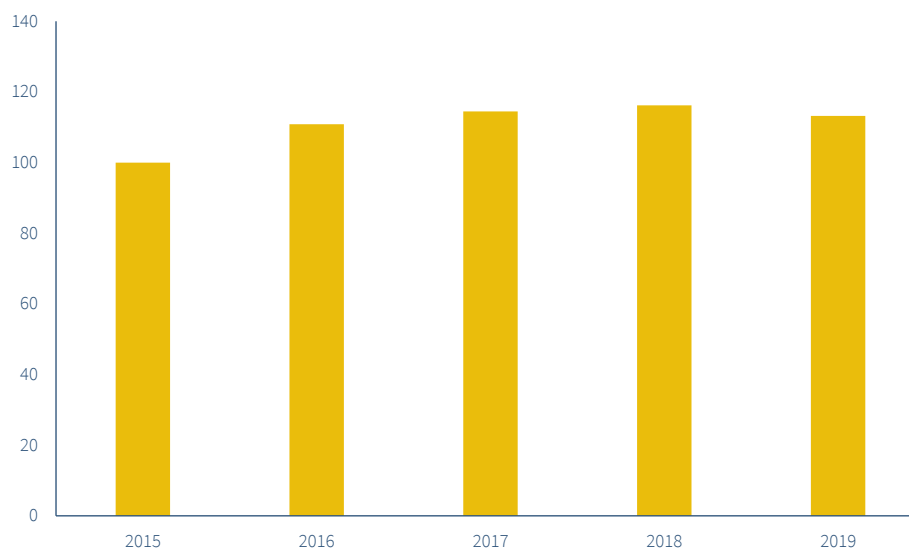
Figuur 3-14 toont de ontwikkeling van het totale, gemeten productievolumen van het Kadaster en de hiervoor ingezette middelen. De gele lijn geeft de productieontwikkeling weer. Het betreft hier de gewogen som van de negen verschillende productie-indicatoren. Als gewichten zijn de bijbehorende kostprijzen gehanteerd. De gedachte hierachter is dat de kostprijs een maat is voor de relatieve werklast van ieder product en daarmee voor de verschillen in de maatschappelijke 'waarde' (zie bijlage B voor een verdere toelichting). De groene lijn geeft de ontwikkeling van de met deze productie samenhangende (reële) kosten weer oftewel de kosten van de ingezette middelen.

Figuur 3-14 Ontwikkeling productie en bijbehorende reële kosten (ingezette middelen), 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)



De productiviteit van het Kadaster volgt dan uit deling van de productie door de ingezette middelen, weergegeven in Figuur 3-15. In de jaren dat het productievolume harder stijgt dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa.

Figuur 3-15 Ontwikkeling productiviteit Kadaster, 2015-2019 (indexcijfers, 2015 = 100)



De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 met ongeveer 13 procent toegenomen. Met andere woorden: de gemiddelde kostprijs van de Kadasterproducten ligt in 2019 ongeveer 13 procent lager dan in 2015. De productiviteitsgroei is vooral aangejaagd door de forse productiegroei tijdens de evaluatieperiode. Al met al neemt het gemeten productievolume met ruim een kwart toe. Om deze productie te kunnen leveren zet het Kadaster wel meer middelen in, maar de kosten daarvan blijven achter bij de groei van de productie. Dit komt doordat het Kadaster bij de toename van de productieomvang de vaste kosten over steeds meer eenheden kan verspreiden en de bezettingsgraden kan maximaliseren.

De groei van de productie is weer het resultaat van een combinatie van conjuncturele, structurele en incidentele effecten. Zo is een deel van de productiegroei toe te schrijven aan de toename van het

aantal transacties op de vastgoedmarkt als gevolg van de hoogconjunctuur. Voor een deel is ook sprake van een structurele productiegroei (KLIC-meldingen). Daarnaast heeft het Kadaster tussen 2015 en 2019 actief ingezet op het afbouwen van de werkvoorraad aan meetposten.

Het achterblijven van de inzet van middelen bij de groei van de productie is een bekend economisch fenomeen (Wet van Verdoorn), dat niet alleen in de marktsector maar ook in de publieke sector vaak een belangrijke aanjager is van productiviteitsgroei (Blank & Van Heezik, 2019, 2020). Doordat de (extra) inzet van middelen na-ijlt bij de productiegroei, worden organisaties gestimuleerd tot innovatie en efficiëntie. In het geval van het Kadaster is het groeiend werkaanbod deels opgevangen door verdergaande digitalisering van de dienstverlening. Zo kunnen er in kortere tijd aanzienlijk meer akten worden verwerkt door de verdere uitbreiding van het aantal zogenoemde KIK-modellen (KIK: Ketenintegratie Inschrijving Kadaster). Deze modellen zijn door het Kadaster ontwikkeld voor geautomatiseerde verwerking van verschillende soorten akten in de registratie (Kadaster, 2018).

Behalve door de schaafeffecten is de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster dus mogelijk gunstig beïnvloed door een meer autonome ontwikkeling als gevolg van innovaties. Een decompositie van de productiviteitsontwikkeling naar de verschillende onderliggende factoren (zoals conjuncturele en structurele groei, schaal en innovaties) is op basis van een vijfjarige analyse echter niet goed mogelijk. Daarvoor moet de productiviteitsanalyse zich over een langere periode uitstrekken, waarbij ook de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen.

Afgaande op de ontwikkeling van de beschikbare indicatoren, is de productiviteitsgroei gepaard gegaan met een gelijkblijvende of iets toenemende kwaliteit van de diensten en producten van het Kadaster. De tevredenheid van de zakelijke klanten is gedurende de onderzoeksperiode onveranderd gebleven en de tevredenheid van de particuliere klanten over de kwaliteit van diensten en producten van het Kadaster is toegenomen. De ontwikkeling van het totaal aantal klachten, bezwaren, verzoeken tot herstel, terugmeldingen, claims en beroepsprocedures vertoont eveneens een gunstig beeld. De kwaliteit op het gebied van service en actualiteit ontwikkelt zich op sommige onderdelen minder positief, al treden daarin vanaf 2018 wel weer verbeteringen op. De andere actualiteitsscores laten daarentegen een zeer stabiele ontwikkeling op hoog niveau zien. Hetzelfde geldt voor de scores ten aanzien van de kwaliteit van de Kadasterregistratie. Al met al lijken de prestaties van het Kadaster te zijn verbeterd.

4 Conclusies

Dit onderzoek heeft de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster tussen 2015 en 2019 in kaart gebracht. Als maatstaf voor productiviteit is gekeken naar de verhouding tussen de gewogen productie en de hiervoor ingezette middelen (kosten). Gehanteerde productindicatoren zijn onder andere het aantal door het Kadaster ingeschreven (hypotheek)akten en verstrekte informatieproducten.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

1. De productiviteit van het Kadaster is tussen 2015 en 2019 toegenomen met ongeveer 13 procent. Dat betekent dat de gemiddelde kostprijs van de Kadasterproducten met eenzelfde percentage is gedaald.
2. De productiviteitsstijging gaat gepaard met een gelijkblijvende of iets toegenomen kwaliteit van de dienstverlening. De tevredenheid van de zakelijke klanten is gedurende de onderzoeksperiode onveranderd gebleven en de tevredenheid van de particuliere klanten over de kwaliteit van diensten en producten van het Kadaster is toegenomen. Ook de ontwikkeling van andere kwaliteitsindicatoren laat een overwegend gunstig beeld zien.
3. De productiviteitsstijging is vooral aangejaagd door een forse productiegroei. Hierdoor kan het Kadaster de vaste kosten over meer eenheden verspreiden en bezettingsgraden maximaliseren. De kosten per product nemen daardoor af en de productiviteit neemt dus toe.
4. De relatief beperkte groei van de inzet van middelen kan deels ook mogelijk zijn gemaakt door het doorvoeren van innovaties. Met name de verdergaande digitalisering van de dienstverlening van het Kadaster kan hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld.
5. Een decompositie van de productiviteitsgroei naar de verschillende onderliggende factoren (zoals conjuncturele en structurele groei, schaal en innovaties) is op basis van een vijfjarige analyse niet mogelijk. Het is dan ook aan te bevelen om bij een volgende evaluatie de analyse van de productiviteitsontwikkeling over een langere periode uit te strekken, waarbij ook de effecten van een krimpend productievolume kunnen worden meegewogen.

Aanbevelingen

Daarnaast worden twee aanbevelingen gedaan met betrekking tot het verder in kaart brengen van de productiviteit en doelmatigheid van het Kadaster. Ten eerste verdient het aanbeveling om de productie van het Kadaster verder meetbaar te maken. Met de in dit onderzoek gehanteerde productie-indicatoren bleek het mogelijk een groot deel van de Kadasterproductie af te dekken. Niettemin blijft er nog een deel niet of moeilijk meetbare producten over, waarvan het aandeel de afgelopen jaren ook is toegenomen. Wij raden aan om in te zetten op het zoveel mogelijk kwantificeerbaar maken hiervan, vooral van budgetgefinancierde producten en diensten. Waar die mogelijkheid bestaat, zouden deze cijfers ook openbaar beschikbaar gesteld moeten worden, mits het dus wel gaat om zinvolle indicatoren. Dit geldt eveneens voor de productiegegevens die in het kader van dit onderzoek door het Kadaster beschikbaar zijn gesteld. Het ligt voor de hand om hierbij de door het Kadaster onderscheiden productgroepen (zie bijlage A) aan te houden.

Voor het nog resterende niet-kwantificeerbare deel van de dienstverlening bevelen we aan dit duidelijk af te bakenen en het toezicht op de productiviteit hiervan afzonderlijk in te vullen. Dit zou kunnen plaatsvinden door in de volgende evaluatie de bijbehorende kosten hiervan (uitgesplitst naar productgroep, zie opnieuw bijlage A) te verantwoorden, aangevuld met specifieke kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) en/of een kwalitatieve verantwoording van de (ontwikkeling van de) geleverde tegenprestaties. Feitelijk gaat het hier om een systematische, openbare verslaglegging en evaluatie van de afspraken tussen BZK en het Kadaster over de budgetten en tegenprestaties die bij aanvang van elk budgetjaar reeds gemaakt worden. Op deze wijze kan ook dit deel van de Kadasterproductie systematisch en openbaar op doelmatigheid gemonitord worden.

Bijlage A Toelichting gegevensuitvraag en operationalisering productie Kadaster

Voor dit onderzoek zijn gegevens uitgevraagd bij het Kadaster over de productie en daarmee samenhangende kosten. Dit heeft geleid tot een gegevensbestand met informatie over 19 door het Kadaster onderscheiden productgroepen. Niet alle indicatoren zijn geschikt om opgenomen te worden in de productiviteitsanalyse.

De tabel hierna geeft een overzicht van de 19 productgroepen en beschikbare indicatoren. Ook staan hierin de bijbehorende kosten en aantallen voor het jaar 2019 vermeld. De laatste twee kolommen bevatten een oordeel over de geschiktheid van een indicator om meegenomen te worden in de productiviteitsanalyse en een toelichting hierop. De indicatoren met een 'groene' score zijn uiteindelijk meegenomen in de analyse.

Tabel A-1 Overzicht productgroepen en beschikbare indicatoren

Productgroep	Kosten	Beschikbare indicatoren	Aantal	Toelichting
<i>Tarieffinancierd</i>				
Akten	44,1	Aantal ingeschreven stukken	482.100	
Hypotheekakten	17,3	Aantal ingeschreven hypotheekakten	429.900	
Meetposten	76,3	Totaalaantal akteposten, verificatieposten en splitsingen	89.900	
Automatisch afgedane informatieproducten	9,9	Aantal betaalde producten via Kadaster-online en webwinkel particulieren	23.683.000	
Handmatig afgedane informatieproducten	13,0	Aantal producten via balie, schriftelijk, scheepsinformatie, erfdienstbaarheden- en titelonderzoeken waarvoor handmatige tussenkomst noodzakelijk is	50.540	
Grensreconstructies	13,8	Aantal grensreconstructies	6.931	
KLIC	11,8	Aantal meldingen	822.000	
Internationale consultancy	3,0	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/gebieds-ontwikkeling	16,8	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	6,2	Aantal geleverde producten	221	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
Maatwerk informatie en advies	15,1	Aantal maatwerkleveringen	3.150	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
		Aantal adviesopdrachten	97	Omvang en aard van projecten lopen sterk uiteen
<i>Budgetfinancierd</i>				
PDOK	6,7	Totaalaantal hits op PDOK-services	16.000 mln.	Het aantal hits op PDOK-services groeit tussen 2015 en 2019 exponentieel, terwijl de kosten hiervoor grotendeels vast zijn. Operationalisatie van de productie o.b.v. het aantal hits leidt tot een vertekend, te gunstig beeld van de productiviteit
BRK-info	9,5	Aantal abonneerders	520	
		Gebruik API kadastrale kaart	3.903.277	Informatieverstrekking aan medeoverheden via API is pas vanaf 2017 beschikbaar
		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	3,3	Hits PDOK	412 mln.	Zie PDOK
BGT	2,4	Hits PDOK	343 mln.	Zie PDOK
Beeldmateriaal	2,9	Hits PDOK	36 mln.	Zie PDOK
BAG	4,3	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	3,2	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	12,7	Kaartbladen	2.836	
		Hits PDOK	4.870 mln.	Zie PDOK
Omgevingswet (incl. tactisch beheer)	9,4			Het gaat hier om slecht kwantificeerbare dienstverlening
Overig	8,5	Geen		Het gaat hier om slecht kwantificeerbare dienstverlening

Bijlage B Berekening productiviteit

Voor het uitrekenen van de productiviteit is van jaar op jaar de zogenoemde Fisher-index uitgerekend. Hiervoor zijn eerst de volgende outputvolumes uitgerekend:

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

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 input volumes uitgerekend:

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

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 x_i in periode 1;

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

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

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

In vergelijking met vorige IPSE-onderzoeken naar uitvoeringsorganisaties betreft het hier een kleine aanpassing, waarbij de gehanteerde, relatieve gewichten voor elke jaarlaag worden aangepast. In vorige onderzoeken werd in verband met een beperkte gegevensbeschikbaarheid uitgegaan van constante gewichten over de hele periode. Uit een gevoeligheidsanalyse blijken de verschillen van deze methoden voor de uitkomsten in dit onderzoek marginaal.

Bijlage C Afkortingen

Afkorting	
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRT	Basisregistratie Topografie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
fte	Fulltime-equivalent
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu (voormalig ministerie van)
IMKAD	Informatiemodel Kadaster
IPSE Studies	Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies
IMOC	Index Materiële Overheidsconsumptie
KIK	Ketenintegratie Inschrijving Kadaster
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
KOL	Kadaster-on-line
PDOK	Publieke Dienstverlening Op de Kaart
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (voormalig ministerie van)
WIBON	Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken
WION	Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
WOZ	Waardering onroerende zaken
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Literatuur

- ABDTOPConsult. (2020). *Plan van Aanpak Wettelijke Evaluatie Kadaster*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Blank, J. L., & Heezik, A. A. S. van. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. Delft: Stichting IPSE Studies. Geraadpleegd via <https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/05/IPSE2003rap.pdf>
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.
- Dunleavy, P., & Carrera, L. (2013). *Growing the productivity of government services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kadaster. (2018). *Kadaster jaarverslag 2017: Voortbouwen op een stabiele basis*. Apeldoorn: Kadaster.
- Kadaster. (2019). *Jaarverslag 2018. Kadaster op de kaart*. Apeldoorn: Kadaster.
- Kadaster. (2020). *Jaarverslag 2019. Data voor de maatschappij*. Apeldoorn: Kadaster.
- Niaounakis, T. K., Heezik, A. A. S. van, & Blank, J. L. T. (2020). *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.

Dit rapport bevat een analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster tussen 2015 en 2019, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit rapport maakt onderdeel uit van de wettelijke evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Kadaster. Uit het onderzoek blijkt dat de productiviteit van het Kadaster tussen 2015 en 2019 met ongeveer dertien procent is toegenomen. De productiviteitsgroei is vooral aangejaagd door de groei van de productie, die weer het gevolg is van een combinatie van conjuncturele, structurele en incidentele ontwikkelingen. Hierdoor heeft het Kadaster de vaste kosten over meer eenheden kunnen verspreiden en is geprikkeld tot innovaties.

Thomas Niaounakis doet onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector. De afgelopen jaren deed hij vooral onderzoek naar uitvoeringsorganisaties van de overheid, zoals het UWV, de SVB en het CJIB.

Dr. Alex van Heezik is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het terrein van de publieke dienstverlening. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staan hierin vaak centraal.
