

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2009

In het spoedoverleg op 3 september jl. over de tariefsverhoging van het Kadaster (32 123 XI, nr. 3) heb ik, naar aanleiding van het verzoek van dhr. Van Heugten, toegezegd een overzicht te sturen van de financiële ontwikkeling van het Kadaster in de afgelopen jaren en de getroffen maatregelen. Met deze brief kom ik die toezegging na.

In onderstaande ga ik kort in op de recente historie en geef ik grafisch weer hoe enkele belangrijke variabelen zich hebben ontwikkeld. Daarna geef ik voor de jaren 2005–2009 een uiteenzetting van de belangrijkste feitelijke ontwikkelingen, hoe ik daarover met het Kadaster heb gesproken en welke ingrepen ik heb gepleegd.

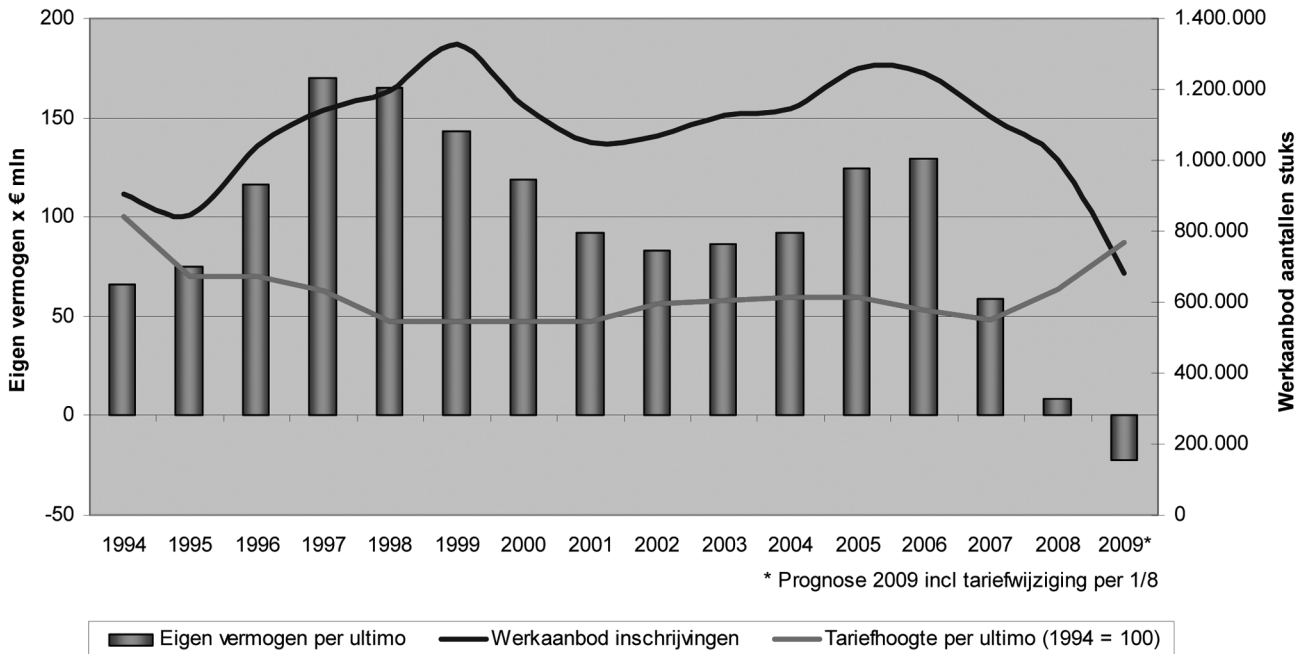
Inleiding, systematiek en historie

De systematiek van tarieffinanciering van het Kadaster is bij de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 vastgelegd in de Organisatiewet Kadaster. Belangrijk onderdeel van de systematiek is dat het eigen vermogen zich kan bewegen binnen een bepaalde bandbreedte, die is bepaald op een zodanige omvang dat het Kadaster een zekere periode kan interen op het eigen vermogen wanneer de bedrijfsopbrengsten tegenvallen. Voor de raming van het productievolume hanteert het Kadaster sinds 2005 een econometrisch ramingsmodel, dat voor wat betreft relevante uitgangspunten gebruik maakt van de CPB-prognoses van economische groei en rente-ontwikkeling.

De ontwikkeling van het eigen vermogen, werkaanbod en tariefhoogte sinds de verzelfstandiging is weergegeven in onderstaande grafiek. In de jaren 1990 ontwikkelde de vastgoedmarkt zich gunstig, zodat het eigen vermogen van het Kadaster gestaag groeide. In jaar 1998 werd besloten tot een tariefverlaging van 25% om het vermogen af te bouwen. Deze verlaging werd ten dele teruggedraaid in 2002, toen het vermogen was gedaald tot net boven de toegestane norm. In de jaren 2002 tot 2006

stegen de resultaten weer fors, wat heeft geleid tot nieuwe tariefsdalingen van 10% in zowel jaar 2006 als 2007. Tegelijkertijd begon het werkaanbod in 2007 te dalen ook ten opzichte van de raming, waardoor de resultaten sterk negatief werden. Dit was aanleiding voor de latere tariefsverhogingen in 2008 en 2009.

Eigen vermogen, werkaanbod en tariefhoogte vanaf 1994



Chronologisch overzicht 2005–2009

In onderstaande worden per jaar telkens 2 tabellen weergegeven. Elke tabel begint met enkele sturingsvariabelen; daaronder geef ik telkens aan wat in de bestuurlijke overleggen aan de orde is geweest. Jaarlijks voer ik tweemaal overleg met de Raad van Bestuur en de voorzitter van de Raad van Toezicht van het Kadaster: in juni/juli (waarbij het jaarverslag van het voorafgaande jaar centraal staat) en in oktober/november (waarbij het Meerjarenbeleidsplan en de tarieven voor het komende jaar centraal staan). In de tussentijdse periode word ik schriftelijk geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen en heb ik, indien daartoe aanleiding is, tussentijds overleg.

2005

Realisatie 2004

| | |
|-------------------------------|--------------------|
| Eigen vermogen per 31/12/2004 | € 92,4 mln |
| Normvermogen | € 78 mln |
| Totaal werkaanbod | 1 147 600 stukken |
| Financieel resultaat | € 5,4 mln positief |

Bestuurlijk overleg 9 juni 2005 (mw. Dekker)

- In najaar besluit nemen over terugbrengen van het eigen vermogen tot de norm.
- Bespreking van gestegen personele kosten.

Raming in Meerjarenbeleidsplan voor 2006

| | |
|-----------------------------------------------|-------------------|
| Werkaanbod | 1 147 000 stukken |
| Bedrijfsopbrengsten | € 231 mln |
| Bedrijfslasten | € 211 mln |
| Voor de verdere toekomst positieve resultaten | |

Bestuurlijk overleg 30 november 2005 (mw. Dekker)

- Overschot op eigen vermogen wegwerken door tariefsverlaging en/of een bijdrage aan de basisregistraties.
 - Herbevestiging van het besluit dat tarieven zo laag mogelijk dienen te zijn en dat de tarieven het overheidsbeleid inzake laagdrempeligheid en breed gebruik van basisregistraties dienen te ondersteunen.
 - Tarievenbesluit: tariefverlaging van gemiddeld 10% om het eigen vermogen niet verder te laten groeien, ingegaan per 1/5/2006.
-

2006

Realisatie 2005

| | |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eigen vermogen per 31/12/2005 | € 125 mln |
| normvermogen | € 80 mln |
| Totaal werkaanbod | 1 249 000 inschrijvingen (raming was 839 700; dwz realisatie is bijna 40% hoger dan gepland) |
| Financieel resultaat | € 32,4 mln positief |

Bestuurlijk overleg 17 augustus (dhr. Winsemius)

- Het hoge eigen vermogen in november 2006 nader bespreken, in relatie tot de verwachtingen voor 2006 en de voor 2006 vast te stellen tarieven.
-

Raming in Meerjarenbeleidsplan voor 2007

| | |
|-----------------------------------------------|-------------------|
| Werkaanbod | 1 260 000 stukken |
| Bedrijfsopbrengsten | € 225 mln |
| Bedrijfslasten | € 227 mln |
| Voor de verdere toekomst positieve resultaten | |

Bestuurlijk overleg 27 november (dhr. Winsemius)

- Tarievenbesluit: tariefverlaging van 10% per 1/1/2007, waarmee bewust verliesgevend zal worden gewerkt om het vermogenoverschot af te bouwen. Daarnaast investeringen in onder meer de BAG ten laste van het eigen vermogen.
-

2007

Realisatie 2006

| | |
|-------------------------------|-------------------------------------------------|
| Eigen vermogen per 31/12/2006 | € 129,3 mln |
| Normvermogen | € 82,1 mln |
| Totaal werkaanbod 2006 | 1 245 000 inschrijvingen (9% hoger dan gepland) |
| Financieel resultaat | € 4,5 mln positief |

Bestuurlijk overleg 2 juli

- Bespreking functie en werking van het eigen vermogen besproken; uitgangspunten van de Organisatiewet Kadaster blijven gehanteerd.
 - Bespreking ontwikkeling van de bedrijfslasten ten gevolge van de voorbereiding op nieuwe taken en de organisatie-ontwikkeling. Lasten nemen toe; werkaanbod daalt. Nadere onderbouwing van de stijging van de kosten en een meerjarige doorkijk.
 - Organisatie-ontwikkeling moet op termijn leiden tot dalende lasten. Raad van Toezicht blijft toezien op voldoende aandacht van de organisatie voor kostenbeheersing en kostenflexibiliteit.
-

Raming in Meerjarenbeleidsplan voor 2008

| | |
|-------------------------------------------------|-------------------|
| Werkaanbod | 1 137 000 stukken |
| Bedrijfsopbrengsten | € 207 mln |
| Bedrijfslasten | € 256 mln |
| Voor de verdere toekomst verdere verslechtering | |

Bestuurlijk overleg 3 december

- Voorafgaand aan het bestuurlijk overleg op ambtelijk niveau intensief contact over de ontwikkeling van de bedrijfslasten. Het Kadaster geeft een uitvoerige toelichting op het beleid en de maatregelen om de kosten naar een lager niveau te brengen.
 - Bespreking ontwikkeling van het eigen vermogen en de toekomstige tariefsontwikkeling, mede in relatie met de beoogde kostenbesparing. Speciale aandacht van de Raad van Bestuur en Raad van Toezicht voor een adequate planning & control en scherp risicomanagement.
 - In verband met een mogelijk langer aanhoudende daling van de vastgoedmarkt extra aandacht voor kostenontwikkeling. In het voorjaar van 2008 deze ontwikkelingen opnieuw bespreken, incl. de noodzaak tot eventuele aanvullende maatregelen.
 - Tarievenbesluit: tariefverhoging van gemiddeld 5% per 1/1/2008 om in elk geval in het jaar 2008 een financieel gezonde positie te kunnen handhaven en om prikkels te houden voor kostenbeheersing.
-

2008

Realisatie 2007

| | |
|-------------------------------|--------------------------------------------------|
| Eigen vermogen per 31/12/2007 | € 58,5 mln |
| normvermogen | € 80,3 mln |
| Totaal werkaanbod 2007 | 1 121 000 inschrijvingen (11% lager dan gepland) |
| Financieel resultaat | € 70,8 mln negatief |

Voorjaar 2008

Over de eerste maanden van 2008 ligt het werkaanbod circa 20% lager dan in de zelfde periode een jaar eerder. Om te voorkomen dat het Kadaster al voor het einde van 2008 een negatief eigen vermogen bereikt besluit ik de tarieven per 1 juli 2008 met gemiddeld 26% te verhogen, naast een stevige inzet op kostenbesparingen. Het doel was om eind 2008 uit te komen op een eigen vermogen van €7 mln..

Bestuurlijk overleg 10 juli 2008

- Ontwikkeling van de financiële situatie als grootste punt van zorg benoemd. In het volgende bestuurlijke overleg uitgebreid spreken over de verwachtingen voor 2009 en verdere jaren, inclusief alle maatregelen die nodig zijn om de koers naar een doelmatige, flexibele organisatie vast te houden.
 - Beheersing van de bedrijfslasten en kostprijzen als belangrijk aandachtspunt benoemd.
-

Raming in Meerjarenbeleidsplan voor 2009

| | |
|-------------------------------------------------------------|-----------------|
| Werkaanbod | 965 000 stukken |
| Bedrijfsopbrengsten | € 247 mln |
| Bedrijfslasten | € 256 mln |
| Voor de verdere toekomst geleidelijk kostendek- kendheid | |

Bestuurlijk overleg 17 november 2008

- Zorg uitgesproken over de actuele situatie. Stilgestaan bij de vraag hoe meer zekerheid kan worden verkregen rond geraamde bedrijfsopbrengsten en ontwikkeling van het eigen vermogen en tarieven. Besluit tot een externe review op de strategie, op te leveren in maart 2009.
 - Kosten voor 2009 bepaald op € 256 mln in MBP 2009–2013 in plaats van de oorspronkelijke hogere raming van € 273 mln.
 - Tarievenbesluit: tariefverhoging van gemiddeld 10% per 1/1/2009, zodat het eigen vermogen per eind 2009 op € 15 mln uitkomt.
-

2009

Realisatie 2008

| | |
|-------------------------------|------------------------------------------------|
| Eigen vermogen per 31/12/2008 | € 8,4 mln |
| Totaal werkaanbod in 2008 | 999 000 inschrijvingen (12% lager dan gepland) |
| Financieel resultaat | € 50,1 mln negatief |

Voorjaar 2009

Het werkaanbod akten en hypotheekstukken ligt in de eerste vier maanden van 2009 30% lager dan in dezelfde periode in 2008. Als deze ontwikkeling doorzet komt het eigen vermogen eind 2009 op € 43 mln negatief. Ik besluit tot een tussentijdse verhoging van de tarieven van gemiddeld 25%, waarmee het eigen vermogen eind 2009 uit komt op circa minus € 22 mln.

De review wordt uitgevoerd. Het rapport gaat in op de strategische aspecten die nader moeten worden onderzocht (o.a. flexibiliteit, eigen vermogen, positionering), zoals ook aangegeven in mijn brief van 1 september jl. Gelijkijdig wordt het ramingsmodel van het Kadaster geëvalueerd door het Kadaster zelf in samenwerking met onderzoeksinstituut OTB. Een evaluatie was wenselijk opdat meer zekerheid zou worden verkregen rond toekomstige ramingen. Het ramingsmodel is naar aanleiding van de evaluatie op sommige punten bijgesteld. Zo is gekeken of het consumentenvertrouwen een plek in het model kon krijgen (hetgeen niet het geval is) en is het aantal verklarende variabelen teruggebracht tot het BBP en de hypotheekrente. De nieuwe modellen voor hypotheekstukken en koopakten leveren goede historische analyses en zijn robuust genoeg om te gebruiken voor voorspellingen; één en ander laat echter onverlet dat de scherpte van de huidige economische crisis met een ramingsmodel niet valt te voorspellen.

Bestuurlijk overleg 29 juni

- Het lastenniveau ligt vrij hoog in vergelijking met 2006 en voorgaande jaren. Belangrijke oorzaak is het groeiende aantal taken. De organisatie-ontwikkeling moet uiteindelijk resulteren in lagere kosten.
- Aandacht gevraagd voor verhoging van de flexibiliteit en aantoonbare efficiencywinsten.
- Besluit om te laten onderzoeken in hoeverre tariefsschommelingen kunnen worden voorkomen met een hogere norm voor het eigen vermogen.
- Bespreking tariefsverhoging per 1 augustus.

Samenvatting 2005–2009

- Tot 2007 heeft het eigen vermogen van het Kadaster steeds boven de afgesproken (wettelijke) norm gelegen, wat een toenemende druk creëerde om te komen tot een vermogensreductie. Deze vermogensreductie is gerealiseerd door het surplus deels «terug te geven» aan gebruikers in de vorm van tariefverlaging en deels te investeren in onder meer de BAG.
- Er is altijd sprake van enige afwijking tussen de prognose van het werkaanbod en de feitelijke realisatie vanwege een zekere onvoorspelbaarheid van het aantal transacties en af te sluiten hypotheekakten op de vastgoedmarkt. Uitschieters vormen jaar 2005 in positieve zin en jaar 2008–2009 in negatieve zin. Vanaf 2007 heeft het werkaanbod van akten en hypotheekstukken significant lager gelegen dan de prognoses waarop de planningen en daarmee de tarieven waren gebaseerd.
- De huidige recessie met een scherpe terugval van het aantal vastgoedtransacties van 30% in de eerste helft van 2009 ten opzichte van de eerste helft van 2008 was niet voorzien in de planning voor jaar (2008 en) 2009.
- De recente tariefverhogingen zijn niet gebaseerd op een herstel van de vermogenspositie conform de afgesproken normering, maar op het boven de nullijn houden van het eigen vermogen. Dit heeft geleid tot te lage buffers, wat gepaard aan de verdere daling van het werkaanbod herhaalde tariefverhogingen noodzakelijk maakte.

Conclusie

Bij mijn aantreden in 2007 trof ik een situatie aan die werd gekenmerkt door:

- een hoog eigen vermogen (boven de wettelijke norm) dat ook werd

- afgebouwd door tarieven beneden kostprijs en een initiële investeringsbijdrage in de BAG;
- een stijging van de bedrijfslasten o.a. als gevolg van het oppakken van nieuwe wettelijke taken (KLIC, WKPB, BAG, en energieprestaties) en
 - een stijging van de bedrijfslasten als gevolg van investeringen in de organisatie-ontwikkeling.

Daarnaast heb ik van meet af aan ingezet op een daling van de bedrijfslasten in combinatie met een verhoging van de doelmatigheid op middellange termijn. In het najaar van 2007 is dan ook stevig overleg gevoerd over de ontwikkeling van de bedrijfslasten en de te nemen maatregelen om die op termijn te reduceren.

In 2008 heb ik in eerste instantie de tussentijdse tariefsverhoging per 1 juli – naar aanleiding van de daling van het werkaanbod – beneden het oorspronkelijk door het Kadaster voorgestelde niveau vastgesteld. Een deel van de daardoor mis te lopen opbrengsten moest worden gecompenseerd door kostenbesparingen.

Dit beleid, gericht op het terugdringen van het overschot op het eigen vermogen, werd in de tweede helft van 2008 onverhoopt versterkt door de economische crisis met scherpe repercussies op de vastgoedmarkt en dalende opbrengsten. In het najaar van 2008 heb ik daarom een Meerjarenbeleidsplan goedgekeurd waarin het lastenniveau voor 2009 was teruggebracht van € 273 mln naar € 256 mln, met perspectief op een verdere daling van de bedrijfslasten in de toekomst. In elk bestuurlijk overleg heb ik derhalve aandacht gevraagd voor kostenbeheersing en het verbeteren van de efficiency, i.c. een doelmatige uitvoering van de Kadastertaken. Tevens ben ik heden in overleg met het Kadaster over mogelijke aanpassingen van het financieringsmodel.

Nabije toekomst

In mijn brief van 1 september heb ik uiteengezet welke koers ik wil varen de komende periode. Daartoe horen in ieder geval een daling van de totale bedrijfslasten, het voorkomen van verdere tariefsverhogingen, en strikte voorwaarden voor nieuwe wettelijke taken, nieuwe activiteiten en verbetering van producten en/of dienstverlening. Ik kan niet voorzien hoe de markt zich verder ontwikkelt; er zijn op dit moment nog geen signalen uit de vastgoedmarkt dat het aantal transacties weer aantrekt. Mochten zich nieuwe tegenvallers voordoen, dan zal ik de Kamer op de hoogte stellen. Eind dit jaar ontvangt de Kamer, zoals toegezegd, het Meerjarenbeleidsplan 2010–2014.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer