

De toegevoegde waarde voor publiek

Voor publieke organisaties zijn het leveren van kwalitatief goede producten en/of diensten tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en het afleggen van verantwoording hierover belangrijke doelstellingen. Door het ontbreken van het marktmechanisme kan echter vaak moeilijk worden aangevoeld of deze doelstellingen worden bereikt en of men daar beter of minder in slaagt dan andere organisaties. Het vergelijken van de eigen organisatie met andere, vergelijkbare organisaties, biedt een basis om tot een oordeel van de eigen kwaliteit te komen. Organisaties leren van elkaar door onderling de behaalde prestaties met elkaar te vergelijken en door de geconstateerde verschillen te analyseren. Het primaire doel van prestatievergelijking of benchmarking is om het werkproces van de eigen organisatie te optimaliseren.

Wij beargumenteren dat benchmarking ook bij het optimaliseren van specifieke werkprocessen binnen de organisatie een belangrijk hulpmiddel kan zijn. Het artikel laat tevens zien dat benchmarking, juist voor publieke organisaties, verder een nuttig instrument is voor het afleggen van verantwoording. Dit past in de maatschappelijke ontwikkeling dat publieke organisaties steeds vaker het initiatief nemen om zich extern te verantwoorden over de geleverde prestaties. Tenslotte zijn wij van mening dat door benchmarking de toezichtdruk van de overheid op publieke organisaties verminderd kan worden.

In dit artikel richten wij ons primair op het gebruik van benchmarking bij een specifiek werkproces van gemeenten, namelijk de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ). De Waarderingskamer houdt toezicht op de uitvoering van deze wet.

Binnen de publieke sector ziet men steeds meer initiatieven van organisaties, die onderling aan benchmarking doen. De auteurs van dit artikel verwachten dat deze trend zich doorzet en dat in de toekomst de rol van benchmarking bij het besturen van publieke organisaties, niet meer valt weg te denken.

mw. drs. G.A.P. (Adriënne) Rietbergen

Projectleider benchmarken bij de Waarderingskamer

ir. M. (Marco) Kuijper EMIA

Strategieontwikkelaar toezicht van de Waarderingskamer

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

gde waarde van benchmarking e organisaties

Daarnaast stimuleert de Waarderingskamer gemeenten om bij de uitvoering de WOZ-benchmark op te nemen in het werkproces. Bij het implementeren van benchmarking onderscheiden wij vijf opeenvolgende stappen. Zeker gemeenten die alle vijf stappen van de WOZ-benchmark hebben geïmplementeerd, zijn naar onze mening bewust bezig met het permanent verbeteren van het WOZ-proces en gebruiken de resultaten bovendien ook voor het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en/of de lokale rekenkamer.

Benchmarking als onderdeel van de interne beheersing

Het onderling vergelijken van prestaties is geen doel op zich. Het vergelijken is gericht op optimaliseren van de geleverde producten en dienstverlening, het optimaliseren van de processen en het beheersen van risico's. Interne beheersingsmaatregelen moeten waarborgen dat doelstellingen worden gerealiseerd en risico's worden afgedekt, of worden teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Dit vergroot de kans dat een organisatie succesvol is, zijn doelstellingen realiseert, doelmatig is en niet voor verrassingen komt te staan. Dit artikel richt zich op het benchmarken in het perspectief van deze brede beheersingsmaatregelen in de organisatie.

Een algemene doelstelling van alle publieke organisaties is om kwalitatief goede producten en/of diensten te leveren tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Het niet realiseren van deze doelstelling is een risico voor deze organisaties waarover ze verantwoording moeten afleggen en waarop ze kunnen worden afgerekend. Benchmarken is één van de instrumenten om dit risico te beperken.

De essentie van benchmarken is dat organisaties systematisch hun eigen prestaties vergelijken met de prestaties van anderen en proberen om er zoveel mogelijk lering uit te trekken. Daarbij onderscheiden wij de volgende drie opeenvolgende fasen:

1. Onderzoeken;
2. Leren;
3. Verbeteren / aanpassen.

Deze fasen zijn vergelijkbaar met de "stappen" van de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act). Door het instrument benchmarking volgens deze stappen te laten verlopen, borgen organisaties een systematische toepassing van dit onderdeel van de interne beheersing.

Benchmarking als instrument voor verantwoording

Publieke organisaties hebben te maken met burgers en bedrijven die optimale producten en dienstverlening wensen tegen zo laag mogelijke kosten (belastingen). Daarnaast hebben zij te maken met toezichthouders. Zo is (bijvoorbeeld) bij gemeenten het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering en heeft de gemeenteraad een controlerende taak. Daarnaast hebben gemeenten ook te maken met andere toezichthoudende instanties zoals de lokale rekenkamer, de externe accountant en externe toezichthouder(s) (interbestuurlijk toezicht).

Het inzicht dat een publieke organisatie door middel van benchmarking heeft gekregen in de eigen prestaties kan ook goed worden gebruikt voor het afleggen van verantwoording. Deze stakeholders zijn immers vaak ook geïnteresseerd in:

- de behaalde prestaties (en het kosten-niveau) ten opzichte van andere organisaties met een vergelijkbare taak;

- de maatregelen die een publieke organisatie heeft genomen en/of nog kan nemen, om zichzelf te verbeteren.

De conclusie, dat een organisatie in vergelijking met andere organisaties met een vergelijkbare taak "goed" presteert, zal de toezichthouders vertrouwen geven. Wanneer een organisatie minder goed presteert ten opzichte van andere organisaties, hier transparant over is, laat zien te leren uit de vergelijking met andere gemeenten en maatregelen neemt ter verbetering, dan ontstaat hierdoor het beeld dat de organisatie de eigen zwakke plekken onderkent en bovendien bewust aandacht besteedt aan de organisatieontwikkeling. Ook dit geeft meer vertrouwen dan wanneer organisaties alleen maar intern gericht zijn.

Het gebruiken van benchmarkresultaten voor toezichtactiviteiten past overigens ook in de visie van het kabinet. Dit blijkt uit de kabinetsreactie¹ op het rapport² van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (beter bekend als: de Commissie Oosting). Het kabinet onderschrijft hierin het uitgangspunt van de commissie om de (interbestuurlijke) toezichtdruk zoveel mogelijk te beperken en te vervangen door horizontale vormen van toezicht. Openbaarheid van benchmarkgegevens is een voorwaarde om horizontaal toezicht mogelijk te maken. Wanneer prestatie-indicatoren openbaar zijn, zijn ze ook bruikbaar voor andere partijen (burgers, bedrijven, andere gemeenten, etc.). Zij kunnen dan als horizontale toezichthouders optreden. Dit kan helpen de verticale toezichtdruk op publieke organisaties te verminderen.

Inmiddels zijn er verschillende ontwikkelingen zichtbaar waaruit blijkt dat horizontalisering van toezicht actueel

Tabel 1: De kengetallen waarmee gemeenten vergelijkbare gemeenten kunnen selecteren in de WOZ-benchmark

Kosten:	Voortgang / kwaliteit:	Algemene informatie:
Contractkosten; Kosten beheer WOZ-administratie; Kosten marktanalyse; Kosten modelmatige waardebeoordeling Kosten per WOZ-object; Kosten per fte; Kosten waardevaststelling; Materiele kosten.	Algemeen oordeel; Percentage geanalyseerde verkoopcijfers; Percentage gehonoreerde WOZ-bezwaarschriften; Percentage WOZ-bezwaarschriften; Tijdigheid gegevenslevering; Tijdigheid verzenden WOZ-beschikkingen.	Aantal fte's (formatie); Aantal inwoners Aantal niet-woningen; Aantal woningen; Marktontwikkeling; Oppervlakte; Provincie; Taxatiemodel; Totale WOZ-waarde; Wijze van uitvoering.

wordt. Hierbij kan worden gedacht aan toezichthouders die toezichtresultaten beschikbaar stellen, maar ook aan internetsites zoals *www.watdoetjemeente.nl*, waar de burger informatie krijgt over de prestaties van een gemeente op verschillende terreinen, zoals verschillende vormen van dienstverlening.

Benchmarking bij de uitvoering van de Wet WOZ

De vraag is hoe benchmarking in de praktijk op zo'n manier ingepast kan worden in bestaande werkprocessen dat het instrument:

1. een bijdrage levert aan het lerend vermogen van een organisatie en;
2. als verantwoordingsinstrument kan worden gebruikt.

Dit hebben wij in de volgende paragraaf concreet uitgewerkt voor het gemeentelijke WOZ-proces. De Waarderingskamer stimuleert al sinds 1999 dat gemeenten deelnemen aan de WOZ-kostenbenchmark. Tevens bevraagt de Waarderingskamer gemeenten tweemaal per jaar over de voortgang van de uitvoering van de Wet WOZ. De combinatie van deze gegevens (kosten en voortgang/kwaliteit) is de basis voor een benchmark. Bovendien vult de Waarderingskamer de gegevens van gemeenten aan met algemene informatie over de gemeente uit andere beschikbare bronnen, zoals gegevens die afkomstig zijn van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze gegevens hebben bijvoorbeeld betrekking op de complexiteit van de taxaties die gemeen-

ten moeten uitvoeren of de wijze waarop gemeenten het WOZ-proces hebben ingericht. In de onderstaande tabel is voor deze drie soorten gegevens een aantal voorbeelden weergegeven.

Inbedding benchmark in het gemeentelijke WOZ-proces

Deze paragraaf beschrijft in vijf opeenvolgende stappen op welke wijze benchmarking kan worden ingebed in het gemeentelijke WOZ-proces. Elke stap wordt in het linker deel van de onderstaande tabellen in het algemeen beschreven. In het rechter deel van de tabellen illustreren wij de stap met een (geanonimiseerd) praktijkvoorbeeld van een bestaande gemeente.

Met de uitkomsten van de WOZ-benchmark kunnen gemeentelijke organisaties de raad inzicht geven in het geleverde prijs/kwaliteitsniveau. De resultaten van de WOZ-benchmark kunnen ook een rol spelen als gemeenten plannen hebben om op het gebied van gemeentelijke belastingen en/of de uitvoering van de Wet WOZ te gaan samenwerken. Inzicht in elkaars prestaties voorafgaand aan de samenwerking kan helpen verschillen tussen werkprocessen tijdig te onderkennen. Het kan tevens helpen om kwaliteitsverschillen zichtbaar te maken.

Concluderende opmerkingen

Wij hopen met dit artikel het belang van benchmarking, juist voor publieke organisaties, te onderstrepen. Door benchmarking standaard op te nemen

in het werkproces zijn publieke organisaties beter in staat om hun werkproces op waarde te schatten, te beheersen en permanent te verbeteren. Wij hopen tevens dat dit artikel, waarin de WOZ-benchmark concreet is uitgewerkt, ook handvatten biedt om benchmarking op een succesvolle manier bij andere publieke sectoren op te nemen.

De Waarderingskamer beschouwt het instrument "benchmarking" als een belangrijk onderdeel van de interne beheersing van de uitvoering van de Wet WOZ door gemeenten (zie Handreiking interne beheersingsmaatregelen Wet WOZ³). Door deel te nemen aan de WOZ-benchmark krijgen gemeenten op een objectieve manier inzicht in de eigen prestaties en de mogelijkheden die er zijn om deze te nog te verbeteren. Bovendien wordt door deelname van zoveel mogelijk gemeenten een bredere basis voor onderlinge vergelijkingen gecreëerd.

Noot:

- 1 Kabinetsreactie op het rapport Van specifiek naar generiek; 23 april 2008; Den Haag
- 2 Commissie Doorlichting interbestuurlijke Toezichtarrangementen.; "Van specifiek naar generiek."; september 2007, Den Haag
- 3 Zie ook: Kuijper, M. en Teunissen, M.C.; "Interne beheersing verbetert kwaliteit WOZ-beschikking"; B&G; januari 2008

STAP 1: Verzamelen van informatie (kengetallen) over de uitvoering van de Wet WOZ

Algemeen:	Praktijk:
<p>Binnen de eigen planning- en controlecyclus stelt de gemeente een planning en begroting op. Ter voorbereiding verzamelt een gemeente permanent informatie over het WOZ-proces. Deze informatie heeft zowel betrekking op de kosten als op de kwaliteit van de uitvoering van de Wet WOZ.</p>	<p>De gemeente A verzamelt over de uitvoering van de Wet WOZ verschillende kengetallen. Dit is onderdeel van de gemeentelijke planning- en controlecyclus. De deelname aan de WOZ-benchmark is opgenomen in de beschrijving van de administratieve organisatie van de gemeente.</p> <p>Daarnaast onderzoekt de gemeente (lees: het college) de doelmatigheid (artikel 213a, Gemeentewet) van de afdeling waar de Wet WOZ wordt uitgevoerd. Hiervoor wil de gemeente zich vergelijken met andere gemeenten.</p> <p>Uit de eigen kengetallen van de gemeente blijkt dat bij de herwaardering 2008 sprake was van 4 procent bezwaarschriften. De gemeente heeft gedurende drie maanden 6 fte besteed aan de afhandeling hiervan.</p>

STAP 2: Beschikbaar stellen van deze kengetallen aan andere gemeenten

Algemeen:	Praktijk:
<p>De gemeente levert deze informatie, via internet, aan de Waarderingskamer. Deels gebruikt de Waarderingskamer deze informatie in het kader van haar reguliere toezichtactiviteiten. Andere gegevens zijn specifiek bedoeld voor benchmarking. De Waarderingskamer voegt hier aanvullende relevante informatie over de gemeente, afkomstig uit andere bronnen (CBS, Belastingdienst, etc.) aan toe. De Waarderingskamer stelt deze gegevens via een internetapplicatie aan alle gemeenten beschikbaar. Een deel van deze gegevens zijn openbaar, zodat ook andere partijen deze gegevens kunnen gebruiken en de gemeente eventueel op prestaties kunnen aanspreken (horizontalisering van toezicht).</p>	<p>De gemeente A vult gedurende het jaar drie vragenlijsten (voortgangsinventarisaties in april en oktober en de WOZ-kostenbenchmark in juni) in via de internetsite van de Waarderingskamer. De Waarderingskamer stelt de ingediende gegevens via de "WOZ-benchmark verkenner" beschikbaar voor alle gemeenten.</p>

STAP 3: Vergelijken van de kengetallen van de eigen gemeente met de kengetallen van andere gemeenten

Algemeen:	Praktijk:
<p>Door middel van de internetapplicatie vergelijkt een gemeente de eigen prestaties met de prestaties van andere vergelijkbare gemeenten. Hierbij betreft de gemeente, naast de prestaties, ook informatie over de algemene kenmerken van de gemeente en de wijze waarop de uitvoering van de Wet WOZ organisatorisch is ingebed. Op basis van deze vergelijking selecteert een gemeente "interessante" vergelijkbare gemeenten.</p>	<p>De gemeente A vergelijkt, met behulp van de WOZ-benchmark verkenner, de eigen kengetallen met de kengetallen van andere gemeenten. Hieruit blijkt dat de gemeente A relatief veel capaciteit en dus veel geld besteedt aan het afhandelen van bezwaarschriften. Daarom selecteert de gemeente drie andere gemeenten die qua grootte vergelijkbaar zijn en die, op het eerste gezicht, "beter" scoren met het afhandelen van de bezwaarschriften.</p>

STAP 4: Leren van andere gemeenten

Algemeen:	Praktijk:
<p>De gemeente treedt in overleg met de in de vorige stap geselecteerde gemeente(n) en doet onderzoek naar de achterliggende oorzaak van de prestatieverschillen / prestatieovereenkomsten. Het gaat om het verhaal achter de kengetallen. De Waarderingskamer stimuleert gemeenten om onderlinge contacten te leggen door het organiseren van benchmarkbijeenkomsten.</p>	<p>Het verdere onderzoek is door de gemeente A in handen gegeven van een onderzoeksbureau. Dit bureau heeft bij alle drie de gemeenten een uitgebreid interview afgenomen. Gevraagd is naar de werkwijze bij de afhandeling van bezwaren. De resultaten van het onderzoek zijn door het bureau beschreven in een rapport. Hierbij is met name aandacht voor de factoren die bepalend zijn voor de doelmatigheid.</p>

STAP 5: Verbeteren van het werkproces en/of het beschikbaar stellen als "best practice"

Theorie:	Praktijk:
<p>De gemeente gebruikt de resultaten van stap 4 om het eigen werkproces verder te optimaliseren, of accepteert bewust dat er prestatieverschillen zijn. Gemeenten die op alle onderdelen uitstekend scoren kunnen zichzelf als "best practice" gemeente aan andere gemeenten beschikbaar stellen (er is immers geen sprake van onderlinge concurrentie).</p>	<p>Op basis van het onderzoek besluit gemeente A om de werkwijze dat bij een bezwaarschrift altijd een taxatieadvies wordt bijgevoegd, los te laten. De gemeente gaat vooraf selecteren voor welke bezwaarschriften advies bij de taxateur moet worden ingewonnen. Dit brengt een kostenreductie met zich mee en bovendien kunnen de bezwaarschriften hierdoor sneller worden afgehandeld. Het onderzoeksrapport met de veranderende werkwijze wordt tenslotte aangeboden aan de gemeenteraad.</p>