

De benchmark BWT: monitor van een sector

M. Hoogwout¹

Het is nu alweer acht jaar geleden dat de benchmark BWT het daglicht zag. In 1999 werd de eerste ronde gehouden onder een groep van dertien grote bouw- en woningtoezichten. Deze gemeenten besloten elkaars prestaties te vergelijken op drie invalshoeken: die van de klant aan de hand van allerlei dienstverleningskengetallen, die van het bestuur, met kengetallen over de effectiviteit van het BWT-beleid en die van de organisatie met kengetallen over de efficiency en inrichting van de uitvoering (zie ook plaatje van radardiagram). Sindsdien is er veel gebeurd. De benchmark leidde in 1999 al tot de oprichting van het platform Bouw- en Woningtoezicht Grote Gemeenten, waaruit in 2003 uiteindelijk de Vereniging BWT Nederland is ontstaan. Ook vormde de benchmark de basis voor veel andere samenwerkingsprojecten in de sector. Vraagstukken rond de vergelijkbaarheid van de kwaliteit van bouwvergunningen leidde de afgelopen jaren tot de ontwikkeling van het toetsingsprotocol CKB® en het toezichtprotocol®. Ook sloegen de gemeenten de handen ineen om de klanttevredenheid onderling vergelijkbaar te maken door het opzetten van een collectief klanttevredenheidsonderzoek. De benchmark is daarmee één van de meest tastbare verwezenlijkingen van het ideaal van de Vereniging geworden om te dienen als een platform voor het halen en brengen van kennis en het gezamenlijk oppakken van breed gedeelde management vraagstukken.

De kern van de in 1999 ontwikkelde opzet is al die jaren min of meer gelijk gebleven. Dit maakte het mogelijk om ook door de tijd heen te volgen hoe het bouw- en woningtoezicht zich bij de deelnemers ontwikkelde. In 2007 wordt de benchmark voor de zesde keer gehouden. Een mooi moment om terug te kijken én om stil te staan bij de toekomst van de benchmark. Dit artikel probeert enkele trends samen te vatten die in de loop der jaren uit de benchmarkcijfers naar voren zijn gekomen. Daarnaast worden de uitdagingen voor de toekomst geschetst. Dit alles met de bedoeling om de rol van de benchmark voor de sector opnieuw onderwerp van gesprek te maken. Op de algemene ledenvergadering van de Vereniging BWT Nederland op 23 juni 2007 zal mede in dit verband een workshop worden gehouden met als thema ‘de toekomst van de benchmark’.

Lessen, trends en beleidsevaluatie

Vanaf het begin van de benchmark is niet alleen gekeken naar gemiddelde prestatieniveaus en de mate waarin de eigen organisatie afwijkt van de gemiddelden. In het aanwezige materiaal is gezocht naar correlaties tussen verschillende prestatie-indicatoren. Hieruit is in de loop der tijd een aantal vuistregels afgeleid die behulpzaam kunnen zijn bij het inrichten van de eigen BWT-organisatie. De belangrijkste hiervan zijn:-

- *het nut van vooroverleg*: gemeenten die veel tijd en energie steken in het geven van gelegenheid tot het indienen van schetsontwerpen en principeaanvragen, plukken hier nauwelijks de vruchten van in het vervolg traject. Er kan telkens weer geen statistisch verband worden aangetoond tussen het volume van vooroverlegprocedures en bijvoorbeeld uitvalpercentages of doorlooptijden van het formele proces. Ook kan niet aangetoond worden dat gemeenten die veel vooroverleg toepassen ook meer tevreden klanten hebben.

¹ Marcel Hoogwout is partner bij het adviesbureau Zenc, dat jaarlijks de benchmark BWT uitvoert.

- *Opleidingsniveau:* gemeenten met een gemiddeld hoger opleidingsniveau van de medewerkers kennen vaak ook gemiddeld langere doorlooptijden. Door de deelnemers aan de benchmark wordt dit vaak toegeschreven aan het idee dat met meer inhoudelijke bagage men ook geneigd is naar meer aspecten van de aanvraag te kijken en daar een oordeel over te vormen. Men vermoedt met andere woorden een hoger kwaliteitsniveau, alhoewel het nog steeds moeilijk is dit verband ook daadwerkelijk aan te tonen.
- *Gemeentekomvang:* Kleine gemeenten doen het over het algemeen beter dan grote gemeenten op het vlak van doorlooptijden, klantgerichtheid en efficiency. Deels kan dit verklaard worden door het opleidingsniveau en de salarisschalen die in de kleinere gemeenten gemiddeld lager liggen.

Ook kunnen uit het beschikbare materiaal enkele trends worden afgeleid over de kant die het met de bouw- en woningtoezichten over het algemeen opgaat. De afgelopen jaren is een afname zichtbaar geweest van de prestaties op meerdere vlakken. De dekkingsgraad van de leges nam over het algemeen af, ondanks een toename van de legesopbrengsten, doorlooptijden namen toe, evenals het gebruik van bijzondere procedures. Die trend lijkt sinds 2005 wat af te vlakken en zelfs om te buigen in de goede richting. Ook valt op dat het de kleinere en middelgrote gemeenten zijn die

Een laatste categorie van uitkomsten uit de benchmark BTW heeft betrekking op de effecten van rijksbeleid. Zo heeft de wetgever in 2005(?) het stelsel van gefaseerde indiening ingevoerd en zijn de reguliere afhandelingstermijnen verkort. Bij de invoering waren er twijfels of er behoefte was aan een twee fasen mogelijkheid. Daarnaast vreesde men een verharding van het intakebeleid, doordat door de kortere afhandelingstermijnen er voor de behandelende ambtenaren minder tijd en ruimte zou zijn om extra informatie op te vragen bij de aanvragers. De benchmarkgegevens laten een toenemend gebruik van de twee fasen indieningsmogelijkheid zien. Bij de grote gemeenten werd ca. 16% van de aanvragen als een fase 1 aanvraag ingediend. Bij de middelgrote gemeenten was dit ca 12%. Het percentage aanvragen dat direct ontvankelijk wordt verklaard is sinds 2001 aanzienlijk gedaald, terwijl ook het percentage aanvragen dat uiteindelijk niet afhankelijk is verklaard bijna is verdubbeld. Ook dient sinds 1 juli 2005 iedere gemeente over een welstandsnota te beschikken, met daarin zogenaamde loketcriteria, die een tocht langs de welstandscommissie overbodig dienen te maken. De benchmarkgegevens laten zien dat inmiddels 8% (?) van alle bouwvergunningaanvragen en zelfs .. % van alle lichte vergunningaanvragen afgehandeld kunnen worden zonder een oordeel van de welstandscommissie. De loketcriteria kunnen daarmee een relatief succes worden genoemd.

Uitdagingen voor de toekomst

De benchmark BWT heeft in de afgelopen acht jaren zijn nut bewezen voor zowel de afzonderlijke deelnemende gemeenten als voor de sector als geheel.

Openbaarheid

Er is een algemeen streven om overheden meer transparant te maken. Benchmarking past daar goed in. Het onderwerp is daarom ook door de Rijksoverheid en de VNG uitgeroepen tot een speerpunt van beleid. Er bestaat bij deze en andere partijen daarom een behoefte om ook onderdelen van de benchmark BWT voor een breder publiek openbaar te maken. De benchmark BWT heeft echter al vanaf de eerste ronde het karakter gehad van een besloten benchmark. In principe worden de vergelijkingen alleen gedeeld onder de deelnemers. Deze keuze was ingegeven door een aantal overwegingen. Ten eerste was het idee dat als de uitkomsten openbaar zouden zijn, afdelingen BWT er op afgerekend zouden worden. Dit zou

niet goed zijn voor de animo om deel te nemen en er ook van te willen leren. Voor het effectief kunnen leren is het wenselijk dat de afdelingen BWT zich kwetsbaar durven op te stellen en ook hun zwakke punten durven te tonen. De energie moet niet gaan zitten in het zo goed mogelijk voorstellen van de eigen prestaties en het indekken tegen kritiek van buitenstaanders. Alleen dan ontstaat een klimaat waarin de benchmarkgegevens effectief kunnen bijdragen aan het verbeteren van de eigen prestaties. De tweede belangrijke reden van de beslotenheid is gelegen in wat ook wel het ‘free riders’ effect wordt genoemd. Als niet-deelnemers ook (gratis) over de uitkomsten kunnen beschikken is er in een volgende ronde geen animo meer om deel te nemen, voor de ogen van collega’s je kwetsbaar op te stellen, en daar ook nog voor te betalen. Waarom zou je dat doen als je zonder je bloot te stellen aan kritiek en zonder te betalen ook over dezelfde informatie kan beschikken? Het wordt daarom een uitdaging om beide doelen achter benchmarking (leren én verantwoorden) in de toekomst te gaan combineren.

Verbreding van het onderwerp

Mede door de komst van de Wabo staat het bouw- en woningtoezicht steeds minder op zichzelf. Medewerkers krijgen een steeds breder takenpakket dat ook andere vergunningstelsel, zoals rondom milieu en gebruiksvergunningen gaat omvatten. Daarnaast kent ook het toezicht en de handhaving een verbreding en integratie van BWT-activiteiten. Iedere gemeente geeft hieraan op eigen wijze invulling. Voor de benchmark zitten hier meerdere uitdagingen in. Er bestaat al langere tijd een behoefte de benchmark uit te breiden met kengetallen over andere vergunningstelsels en over handhaving en toezicht. De omvang en complexiteit dreigen daardoor toe te nemen. Tegelijkertijd neemt het gevaar toe dat appels met peren worden vergeleken.

Deelname

De benchmark BWT kende de afgelopen ronden nooit meer dan 30 deelnemende gemeenten per ronde. Op zich is dit voldoende voor zinvolle vergelijkingen. Een uitbreiding van het aantal deelnemers is voor de kwaliteit van het vergelijkingsmateriaal en de economische levensvatbaarheid van de benchmark wenselijk. De benchmark is in tegenstelling tot meerdere andere op gemeenten gerichte benchmarks altijd door de deelnemers zelf gefinancierd. De kosten zijn sinds de oprichting voor de deelnemers voornamelijk gedaald. Sinds 2006 werkt de benchmark met een gedifferentieerd tarief naar gemeentegrootte. De deelname van vooral de grote groep kleine gemeenten is nog steeds beperkt. Het is dan ook een uitdaging om juist onder deze groep animo te kweken om met behulp van de benchmark kennis te delen en te leren.

Samenwerking

De voorgaande uitdagingen voegen ook een andere nieuwe dimensie toe aan het benchmarken. De verbredings- en openbaarheidsdiscussies zijn niet alleen van toepassing op de benchmark BWT, maar ook op een groot aantal vergelijkbare benchmarks die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld voor en met gemeenten. De benchmark BWT is sinds 2006 gecertificeerd door de VNG en maakt daarmee deel uit van, wat de VNG noemt, een benchmarkfamilie. Andere benchmarks uit de VNG-benchmarkfamilie raken onderwerpen die ook door de benchmark BWT worden bestreken. Zo is er bijvoorbeeld een benchmark publiekszaken, een benchmark juridische control en een benchmark formatie-omvang. Om inefficiëncies bij het benchmarken te voorkomen is het minimaal wenselijk dat er een bepaalde mate van afstemming gaat plaatsvinden tussen de verschillende benchmarks op het niveau van de definities van prestatie-indicatoren. Er kan echter ook gedacht worden aan een verdergaande samenwerking in de vorm van het gezamenlijk marketen van de verschillende

benchmarks in de benchmarkfamilie of zelfs integratie van benchmarks. Wat hierin wijs is gegeven zowel de eigen doelstellingen van de bouw- en woningtoezichten als de doelstellingen van anderen bij het monitoren en vergelijken van prestaties, dient te worden uitgezocht.

Wilt u met uw gemeente deelnemen aan de benchmark BWT ronde 2007, dan kunt u contact opnemen met Zenc (070-3626944). Als u wilt meepraten en meedenken over de toekomst van de benchmark BWT, dan nodigen wij u van harte uit op de speciaal hiervoor georganiseerde workshop op de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging BWT Nederland in juni.