

## Benchmarking en visitatie: enkele inleidende opmerkingen

*J. van der Schaar*

*Inleiding op het SOM congres van 8 april 2010, te Utrecht.*

*Dames en heren,*

### Inleiding

Aan het begin van dit congres wil ik graag een paar vooral inleidende opmerkingen maken over de twee instrumenten Benchmarking en Visitatie. Ik doe dat niet omdat ik me groot deskundige acht waar het de vormgeving en toepassing van die instrumenten aangaat. Dat is bijna een vak apart en na mij komen vele mensen die dat beter kunnen dan ik. Wel kan ik putten uit mijn ervaringen bij het uitvoeren van visitaties – in het verleden heb ik er zo'n tien gedaan, eerst bij Reaflex, later bij KWH. Daarnaast ben ik lid van de Aedes commissie Benchmarking –waar Roland Speklé de voorzitter van is– die tot taak had om Benchmarksystemen te beoordelen en van een keurmerk te voorzien. Deze commissie werkt nu ruim een jaar heeft twee benchmarksystemen beoordeeld, Woonbench en Atriensis. Tenslotte help ik nu bij het doorontwikkelen van de visitatiemethodiek van de SEV, die nu in handen is van de recent opgerichte Visitatiestichting. Ik doe dat als voorzitter van de ontwikkelgroep, die recent is gevormd uit de deelnemende bureaus. Later zal die functie door een denktank uitgeoefend worden, die ook statutair als onafhankelijk orgaan van de Stichting zal zijn verankerd. Het gaat nu bij zowel benchmarking als visitatie om een interim situatie en het is nog moeilijk om een gefundeerd oordeel te geven over de kwaliteit en de toepassing van beide instrumenten. Vandaar ook de bescheiden ondertiteling van mijn bijdrage: enkele inleidende opmerkingen.

Indeling verhaal.

### Het waarom van deze instrumenten

Wat is het nut ervan? Iedereen in deze zaal weet wel dat het instrumenten van kwaliteitszorg zijn, naast talloze andere instrumenten. Primaire invalshoek is betere de sturing op gewenste prestaties, op output. Tegelijk zijn het instrumenten die de mogelijkheden bieden tot transparantie en externe verantwoording. Die twee functies gaan hand in hand. Want door scherper te bepalen wat de gewenste prestaties zijn, wordt binnen de organisatie ook iedereen uitgedaagd om na te gaan wat de beste weg is om die prestaties te leveren, terwijl tegelijk aan de relevante partners in de omgeving duidelijker kan worden gemaakt wat men beoogt en wat men doet, en al doende kan een gesprek kan ontstaan over de kwaliteit van de doeleinden.

Als instrumenten tot verbetering en leren *kunnen* zij dus bijdragen aan een scherpere sturing op prestaties. Ik zeg met nadruk *kunnen*: het staat immers helemaal niet vast dat zelfs bij perfecte uitwerking en toepassing ervan, de corporatie er ook werkelijk gebruik maakt van de geboden verbetermogelijkheden. Voorwaarde daartoe is ook en vooral dat binnen de corporaties een cultuur van leren en verbeteren bestaat en dat er ook voldoende leiderschap is om de gewenste

veranderingen door te voeren. Daar lijkt het nog wel eens aan te ontbreken. Als tweede orde doelstelling is er dus een verandering van bedrijfscultuur, als voorwaarde voor een betere prestatiebesturing.

Wat mij steeds weer bij woningcorporaties opvalt is dat de primaire processen goed te benoemen zijn en dat de vergelijkbaarheid van de woningcorporaties onderling nogal groot is. Het zijn kleine organisaties, met een beperkte complexiteit. Waarom maken we ons dan zo druk over dit soort instrumenten, en waarom regelen de corporatiedirecteuren dat niet even snel onderling? Bij het begin van dit congres mag verwondering toch ook wel even een rol spelen. Een begin van een antwoord is dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatiestromen binnen de woningcorporaties nogal te wensen overlaat en dat deze bovendien sterk bepaald zijn door de informatiebehoefte van de externe toezichthouder. Een tweede reden is dat het organisaties zijn die als het ware zweven tussen markt en overheid, waarbij noch de markt perfect werkt noch de overheid sterk stuurt. De gedragsdisciplinerende van de woningcorporaties laat daardoor te wensen over. De ruimte voor presteren naar eigen goeddunnen is groot; in die situatie benadrukt men ook snel het unieke van de eigen organisatie. Deze onvolkomen gedragsregulering was destijds voor Aedes een reden om de zelfregulering binnen de sector te versterken door introductie van beide instrumenten. Ook al is het denken over de wenselijkheid van zelfregulering nu wel veranderd, de wenselijkheid van de instrumenten is daarmee nog niet verdwenen. Dit laatste is overigens een stelling en tegelijk een mogelijk onderwerp voor nadere discussie. De derde reden voor ontwikkeling van deze instrumenten is dat de primaire processen weliswaar zo ingewikkeld niet zijn, maar dat het maatschappelijk resultaat dat met die output wordt beoogd niet eenduidig is gedefinieerd en de effecten van het handelen van de corporaties niet makkelijk meetbaar zijn. Dan wordt het lastig om met zekerheid te zeggen wat de beste middeleninzet van de woningcorporaties is. Daar komt bij dat corporaties niet in een vacuüm werken, maar het publieke domein betreden waar ook andere instellingen en de overheid actief zijn. De onderlinge ketenafhankelijkheden zijn vaak groot en de bijdrage die corporaties leveren raakt ook de verantwoordelijkheden van onze gekozen gezagsdragers. En dat vergt weer een mechanisme van onderlinge gedragsafstemming en bijsturing. Je kunt dus de stelling verdedigen dat kwaliteitsinstrumenten als benchmarking en visitatie nodig zijn vanwege de complexiteit van de institutionele omgeving waar corporaties in werken.

## **Een nadere omschrijving en samenhang**

Benchmarking is een vorm van systematische vergelijking tussen bedrijven van de kosten en de kwaliteit van de geleverde prestaties, wat verder gaat dan het ontwikkelen van kosten kengetallen die in de bedrijfsvoering van nut zijn. De term doelmatigheid dekt de lading beter dan kostenefficiëntie alleen. Er zal dan ook samenhang gezocht moeten worden met de beoogde prestaties, dus de bedrijfsdoeleinden. Uiteindelijk is het de bedoeling aanknopingspunten te vinden voor verbetering van de prestatiebesturing. Dat vergt een analyse die op basis van goed gekozen kengetallen kan worden gemaakt van de relatieve positie die het ene bedrijf ten opzichte van de ander inneemt (de referentiegroep), het opsporen van de oorzaken van de verschillen, en het ontwikkelen van best practices, c.q. mogelijkheden voor verbetering. Het moet leiden tot interne disciplinerende.

Bij visitaties begin je eigenlijk van de andere kant. Daar geldt het uitgangspunt dat vreemde ogen dwingen. De gezaghebbende visitatiecommissie vormt zich over de prestaties een gewogen oordeel,

dat naar men hopen mag tot interne verbeteracties leidt. De nadruk ligt daarbij op de twee welbekende kernvragen: Is ten eerste de corporatie voldoende zorgvuldig te werk gegaan in het identificeren van de lokale en regionale opgaven (externe verankering), die de instelling tot zijn taak rekent (positionering), ook rekening houdend met de financiële slagkracht van de instelling (presteren naar vermogen). En ten tweede: hebben de geleverde prestaties voldoende tot doelrealisatie bijgedragen, of zullen ze dat naar redelijke verwachting doen? Hier gaat het om de vraag hoe die prestaties worden gewaardeerd en of de prestatiesturing voldoende in de beleidscyclus is geïntegreerd. Het is per saldo een vorm van zachte externe disciplinerende.

Het gemeenschappelijke van beide instrumenten ligt dus in de interne prestatiesturing, waarbij benchmarking zich meer richt op de doelmatigheid en de visitatie zich meer op de doeltreffendheid van het handelen. Er is ook een samenhang tussen de twee doordat informatie uit de benchmark input voor visitaties kan zijn, en visitaties kunnen leiden tot een scherpere formulering van de beleidsstrategie. De instrumenten zouden samen kunnen vallen, als een eenduidige definitie van taken van de corporatie en van de gewenste prestaties mogelijk is. Dan kom je in een instructiemodel terecht, waarbij de benchmark een instrument voor het externe toezicht wordt, en visitatie verdwijnt.

Wat is nu de stand van zaken?

## Visitatie nader beschouwd

### **Na een trage start nu stevige bedding**

Nadat Aedes rond de eeuwwisseling besloten had een eigen visitatiestelsel te ontwikkelen, duurde het vrij lang voordat de toepassing ervan een hogere vlucht nam. Dat gebeurde pas toen deelname na het rapport van de commissie Sas in de bedrijfstakcode verplicht gesteld werd. Er zijn nu zo'n 80 tot 100 visitaties uitgevoerd, en ongeveer 80 voorgenomen. Er is dus toch nog een vrij lange weg te gaan voordat alle corporaties aan hun verplichtingen hebben voldaan.

Door een aantal corporaties werd in SEV verband bovendien een meer objectieve methode van visiteren ontwikkeld die vooral op de prestatiesturing is gericht en niet zozeer op de processturing. Deze methode kreeg inmiddels zijn verankering in een onafhankelijke stichting, die waakt voor een goede toepassing door de verschillende bureaus, die door de stichting geaccrediteerd zullen worden. Ik hoop dat in de loop van het congres de directeur ervan, Liesbeth Marchecini, de gelegenheid krijgt de stand van zaken toe te lichten. In de overgang van de SEV ontwikkeling naar die stichting is door het adviserende bureau B&A bovendien een evaluatie gehouden om na te gaan of de toepassing ervan door de bureaus modelconform was. In die evaluatie is ook een aantal verbeterpunten benoemd.

De methode is kort geformuleerd, dat op de onderscheiden BBSH prestatievelden de commissie zich volgens een vast format een oordeel vormt over het presteren naar de opgaven en naar eigen ambities. Daarnaast wordt het oordeel van de stakeholders opgehaald, ook over de prestaties naar die BBSH velden. Daar komen nog een beoordeling van het presteren naar vermogen en een oordeel over de kwaliteit van de governance bij. Dit alles wordt in een aantal kengetallen samengevat en in spinnenwebdiagrammen gepresenteerd, samen met een korte beschrijving van de corporatie zelf en een overkoepelende beoordeling in een recensie.

### **Technische herziening**

Op dit moment ligt het accent in de eerder genoemde ontwikkelingsgroep op de doorontwikkeling van de visitatiemethode, zodat kinderziekten verdwijnen en de toepassing ervan eenduidiger en eenvoudiger wordt. Een min of meer technische herziening dus, een versie 4.0, die naar verwachting in het tweede halfjaar zijn beslag moet krijgen en robuust genoeg moet zijn voor een paar jaar. Op wat langere termijn zou wellicht een meer fundamentele evaluatie van de methodiek en werkwijze kunnen plaatsvinden.

De werkgroep heeft inmiddels een aantal onderwerpen voor de technische herziening benoemd, die ik U niet wil onthouden, maar waar ik ook geen uitsluitel over kan geven. Deze zijn:

- Eenheid in waarden: de wijze waarop prestaties in een cijfer worden gewaardeerd verschilt nog wel tussen bureaus, omdat de meetschaal niet uniform is en het hanteren ervan niet scherp genormeerd. Deels is dit een inherent risico van de gekozen structuur waarin meerdere bureaus een eigen uitwerking van de methodiek geven. Maar tegelijk is het voor de corporaties zelf en voor de betrokken stakeholders van belang dat de waardering bij gelijke prestaties niet teveel uiteenloopt en dat kwaliteitsverschillen scherper in de cijfers tot uiting komen;
- Eenvoudiger methodiek en rapportage, vooral voor de kleinere corporaties: nu wordt er door de vereiste zelfevaluatie en door het hoge eisen over de aan te leveren stukken en tamelijk zwaar beslag gelegd op de corporaties die de visitatie voorbereiden, terwijl bovendien de kosten door het arbeidsintensieve werk van de commissie hoog kunnen zijn. Op verzoek van Aedes wordt nu nagedacht over de mogelijkheden van een eenvoudiger en kostenefficiëntere aanpak bij vooral kleine corporaties.
- Het onderdeel governance is nog niet goed vormgegeven, met name ten aanzien van het functioneren van de Raden van Toezicht. Dat onderwerp krijgt ook in de rijksregelgeving veel aandacht en de afbakening naar het overheidstoezicht is hier een belangrijk aandachtspunt.
- Tenslotte is een aandachtspunt het presteren naar vermogen. De huidige methodiek is hier nog onaf doordat niet systematisch met de kasstroommethodiek wordt gewerkt en ook grote vrijheid bestaat in de vermogenswaardering.

### **Veranderde beleidsomgeving**

Intussen zal nog bekeken moeten worden wat de gewijzigde toezichtverhoudingen die ontstaan door introductie van Volkshuisvestingsautoriteit en door de nieuwe eisen die aan het gedrag van de corporaties worden gesteld, betekenen voor de positionering van het visitatie-instrument. Het is op voorhand duidelijk dat de visitatie niet in de plaats van het publiek toezicht komt, maar dat datzelfde toezicht wel gebruik kan maken van de visitatierapporten. Dit is het thema proportioneel toezicht. Ook is wel duidelijk dat het verticale toezicht zich zal richten op handhaving van rijksregels, die dan ook veelal een objectief karakter zullen hebben. Visitatie richt zich veel meer op de horizontale verankering, op het presteren binnen de lokale en regionale context, en leidt tot een gewogen situationeel oordeel. Er is zo gezien een duidelijk verschil in oriëntatie. Maar de vraag waar overlap bestaat en of deze hinderlijk is, moet nog beantwoord worden.

### **Persoonlijke indrukken**

Tot slot bij dit onderdeel wat meer persoonlijke observaties mede gebaseerd op de ca 10 visitaties die ik inmiddels heb mogen doen.

De eerste observatie is dat visiteren een absorberende bezigheid is, waardoor je in heel korte tijd de organisatie en de omgeving ervan leert kennen. Het waarderen van de prestaties vergt, ondanks alle methodiek, veel passen en meten. En dan, als je het rapport eenmaal af hebt en intern en extern hebt gepresenteerd, valt het stil. Je weet eigenlijk niet wat je aanricht en of je oordeel goed gewogen was. Wat meer terugkoppeling van de ervaringen van de corporaties en de stakeholders zou geen kwaad kunnen. Wordt de visitatie inderdaad gebruikt als instrument voor leren en verbeteren of gaat het rapport snel de kast in als eenmaal gebleken is dat er geen bloed van vloeit? En bovendien: wordt het proces ook ervaren als een goed instrument van beleidsverankering en –verantwoording? Het is mijns inziens erg nuttig om de praktijkervaringen in de toepassing van het instrument te systematiseren.

De tweede observatie is dat corporaties doorgaans goed in staat zijn inzicht te bieden in de jaarcyclus van beleid: de begrotingen, de activiteitenplanning en monitoring, de jaarrekening. Het wordt al minder inzichtelijk waar het de afwijkingen in de prestaties van de begroting betreft. Die worden zelden beargumenteerd. Soms vraag je je af of al de plannen wel kaderstellend zijn. Op de kwaliteit van het strategisch beleid valt het meeste af te dingen. Er zijn bijna altijd wel beleidsnotities met kwalitatief geformuleerde intenties, al moeten die soms uit diepe archieven worden getrokken. Een goed onderbouwd verhaal over de lokale opgave en taakstelling is er lang niet altijd, een expliciete keuze wat de eigen taakstelling is en wat niet ontbreekt heel vaak, en in de praktijk wordt van alles gedaan. Zelden is er een expliciete evaluatie van het doelbereik, gemeten naar de doelstellingen van stel 4 jaar terug. Daar komt bij dat beleid vaak niet constant is, het komt en gaat met golven, en verandert tussentijds vaak ingrijpend. Dan gaat de aandacht meer uit naar aanpassing van de organisatie en de competenties van de medewerkers met een heel globaal beeld van waar men uit wil komen. Soms vraag ik me zelfs af, of woningcorporaties wel een expliciet strategisch beleid hebben. Moeten ze niet veeleer worden gezien als organisaties die zich voortdurend aan nieuwe externe impulsen aanpassen en al doende bezig zijn de interne spanningen die daardoor ontstaan te managen? Zijn het niet veeleer organisaties van gecontroleerde chaos dan doelrationeel geleide instellingen?

## **Benchmarking**

Het laatste onderwerp van mijn inleiding is benchmarking. Op de ratio van dit instrument ben ik in het begin al ingegaan, evenals de pogingen van Aedes om een dergelijk instrument te ontwikkelen. Dat is, zou je kunnen zeggen, ten dele gelukt door de oprichting en later de verzelfstandiging van Aedex, die vooral de vastgoedperformance in beeld brengt. Opvallend is in dit verband ook dat de bedrijfstakinformatie zich niet ontwikkelde van een sectorbrede informatie naar een benchmark systematiek, zoals wel gebeurde in de analyses van het Centraal Fonds. Later zijn er de rapporten van de commissie Van Rijn geweest, waarin een doorontwikkeling van de methodiek tot ook de bedrijfsvoering en de maatschappelijke prestaties werd bepleit. Maar een dergelijke methodiek was niet voorhanden en het was ook onzeker of er draagvlak voor zou wezen. Een aanbeveling was dan ook van een groeimodel uit te gaan, waarbij een onafhankelijke commissie initiatieven beoordeelt op de vraag of aan methodische eisen is voldaan en of de benchmark ook een veelbelovende invulling geeft aan de drie brede velden van bedrijfsvoering, vastgoedperformance en maatschappelijke performance. Die commissie is feitelijk in vorig voorjaar gestart, er is een aparte website van waarin de werkwijze en procedures zijn beschreven, als ook de beoordelingscriteria van de commissie zijn verwoord.

Tot op heden zijn twee methoden voorgelegd en beoordeeld. Het gaat om de brede Woonbench die alle drie de aandachtsvelden omvat en de onderhoudsbenchmarking van Atriensis. Iedereen kan de rapporten downloaden. Ik wil hier volstaan met twee simpele constatering en twee vragen.

De constatering is dat de ontwikkeling van benchmarksystemen bij lange na niet de vlucht heeft genomen als die van de visitaties. Niet alleen zijn er maar twee methoden aan de commissie zijn voorgelegd. Belangrijk is ook dat het aantal deelnemers gering is. Bij de beoordeling van beide methoden viel het ons bovendien op dat de nu gangbare bedrijfsinformatie, die vooral op de jaarrekening en verslaglegging is gericht, lang niet altijd betrouwbare en eenduidig gedefinieerde informatie verschaft over de productie (aantallen en kwaliteit) en over de daar aan toe te rekenen kosten. Zo wordt een benchmark die een meer doelmatige bedrijfsvoering moet faciliteren ook wel erg kostbaar en tijdrovend.

De vraag die ik graag aan u voorleg is, wat daarvan de oorzaken zijn. Hoe komt het dat kennelijk zo weinig draagvlak voor instrumentontwikkeling is. De tweede vraag is: kan met deze situatie genoeg worden genomen, gelet op de verwachting dat de behoefte aan een instrument voor doelmatige bedrijfsvoering en prestatiebesturing alleen maar zal groeien?

## Tot slot

Ik ben kort in algemene zin ingegaan op de visitatie en benchmarking als verbeterinstrument van de prestatiebesturing. Het zijn beide methoden die aangrijpen op het beleidsstrategisch niveau, waarbij de visitatie zich vooral richt op de externe verankering van de doeleinden en de effectiviteit van beleid, en de benchmarking zich vooral richt op de doelmatigheid van het corporatiegedrag. Het visitatiestelsel is intussen wel geland en de opgave is deze door te ontwikkelen, in de toepassing goed te beheren, en waar nodig aan te passen aan de komend rijksbeleid. Bedrijfstakbrede benchmarksystemen zijn er tot nu toe niet, als zijn er aanzetten en hier is vooral de vraag of niet meer stootkracht nodig is bij de verdere ontwikkeling. De vraag tenslotte of die instrumenten ook daadwerkelijk tot verbetering leiden is moeilijk te beantwoorden; daarvoor is het wellicht ook te vroeg. Maar die vraag intrigeert me wel.