

Evaluatie Waarderingskamer

Definitief rapport

Den Haag, 21 december 2016

Auteur: Annelies Dijkzeul, Rogier van Schelven, Paul van Dijk

Status: Definitief

Versie: 3

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding, onderzoeksvraag en scope	4
1.2. Aanpak	4
1.3. Leeswijzer	6
2. Over de Waarderingskamer	7
2.1. Opdracht Waarderingskamer	7
2.2. Organisatievorm	8
2.3. Structuur	9
2.4. Governance	11
3. Analyse doeltreffendheid	16
3.1. Beschrijving werkwijze	16
3.2. Resultaten	18
3.3. Doeltreffendheid van de werkwijze	21
3.3.1. Selectiviteit en slagvaardigheid	21
3.3.2. Transparantie	23
3.3.3. Samenwerking	24
3.3.4. Professionaliteit	25
3.3.5. Onafhankelijkheid	26
3.4. Toekomst van het toezicht	28
4. Analyse doelmatigheid	29
4.1. Ontwikkeling belangrijkste kosten	29
4.2. Indicaties voor doelmatigheid	31
4.3. Administratieve lasten voor gemeenten	33
5. Analyse zbo-status	35
5.1. Toetsing aan instellingsgronden	35
5.2. Andere keuzes	38
5.3. Toekomstbestendigheid	38
6. Conclusies en aanbevelingen	40
6.1. Inleiding	40
6.2. Conclusies en aanbevelingen doeltreffendheid	40

6.3. Conclusies en aanbevelingen doelmatigheid	42
6.4. Conclusies en aanbevelingen zbo-status en governance	43
6.5. Aanbeveling verantwoordingskader	44
Bijlage A – gesprekspartners	46
Bijlage B – bestudeerde documenten	48
Bijlage C: Overzicht functies secretariaat Waarderingskamer	49

1. Inleiding

1.1. Aanleiding, onderzoeksvraag en scope

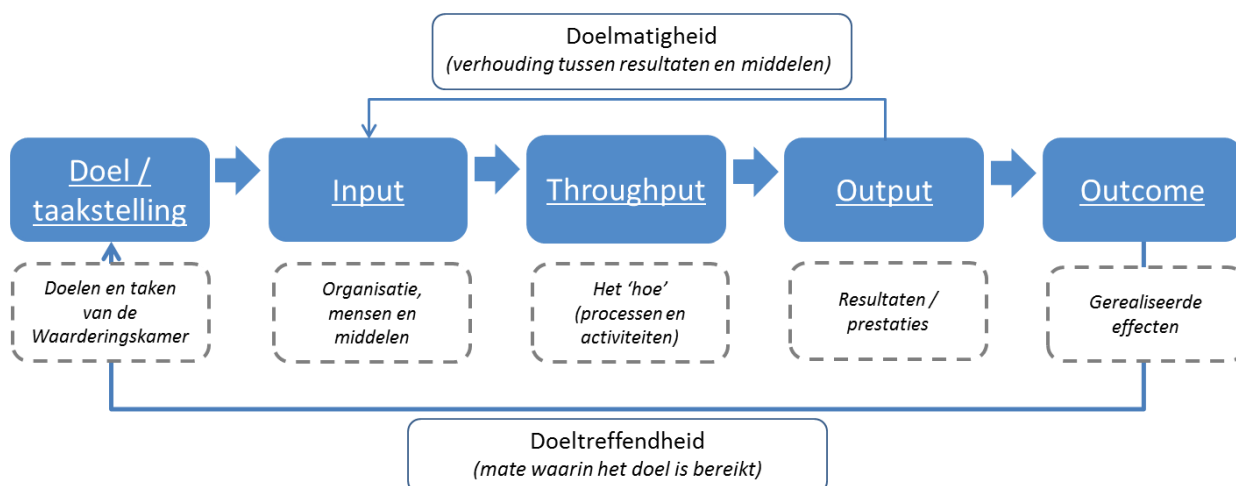
De Waarderingskamer valt sinds 1 januari 2011 onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna Kaderwet zbo's). In artikel 39 van de Kaderwet zbo's is bepaald dat de voor een zbo verantwoordelijk minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo.¹ Dit rapport geeft invulling aan de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Waarderingskamer.

De centrale onderzoeksvraag is: **In hoeverre zijn de uitvoering van de werkzaamheden door de Waarderingskamer, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?**

De evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Waarderingskamer heeft betrekking op de periode van 1 januari 2011 tot 1 december 2016. Opdrachtgever voor het evaluatieonderzoek is het ministerie van Financiën, directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het secretariaat van de Waarderingskamer (zie bijlage A)

1.2. Aanpak

We hebben voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid gebruik gemaakt van onderstaand analysekader.



Figuur 1 - Schematisch overzicht analysekader.

¹ Zie: Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2015-01-01#Hoofdstuk5>.

Bij de beoordeling van doeltreffendheid staat de vraag centraal: in welke mate heeft de Waarderingskamer het beoogde doel bereikt? We betrekken hierbij enerzijds de resultaten (output) en effecten (outcome) van de Waarderingskamer, en anderzijds beoordelen we de kwaliteit van de werkwijze (de 'throughput'). We beoordelen daarbij welke voorzieningen en waarborgen de Waarderingskamer heeft getroffen om zo doeltreffend als mogelijk te zijn, en we stellen vast waar er verbeteringen mogelijk zijn.

Bij doelmatigheid gaat het, zoals aangegeven in het analysekader, om de verhouding tussen de resultaten (output) en de daarvoor ingezette middelen (input). Daarbij beoordelen we niet bij elke uitgave door de Waarderingskamer of het ook goedkoper had gekund. We beoordelen doelmatigheid door op zoek te gaan naar de waarborgen en voorzieningen die de organisatie heeft getroffen voor een doelmatige werkwijze en inzet van fte's en budget. We kijken daarbij onder meer naar het Normenkader financieel beheer overheidsorganisaties, naar de mate waarin de organisatie reflecteert op de kosten en de mate waarin geleerd wordt van best practices van anderen (bijvoorbeeld collega-toezichhouders).

Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer, hebben we ook de governance en de structuur (de zbo-status) van de Waarderingskamer beoordeeld.

De volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- Zelfevaluatie binnen de Waarderingskamer: het managementteam van het secretariaat van de Waarderingskamer heeft een vragenlijst ten behoeve van de zelfevaluatie ingevuld. Aan de hand van de antwoorden uit de zelfevaluatie is een aantal verdiepende gesprekken gevoerd met leden van het managementteam en medewerkers van de Waarderingskamer.
- Diepte-interviews: we hebben 18 verdiepende gesprekken gevoerd met leden van de Waarderingskamer en andere belanghebbenden. In bijlage A is een lijst met gesprekspartners opgenomen.
- Online-vragenlijst: vanwege de korte doorlooptijd hebben een aantal belanghebbenden gebruik gemaakt van een korte online-vragenlijst om hun percepties over het functioneren van de Waarderingskamer te delen².
- Documentenanalyse: aan de hand van een documentenanalyse hebben we feiten en cijfers over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Waarderingskamer verzameld. Daarnaast is vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek waar mogelijk gebruik gemaakt van inzichten over de percepties van belanghebbenden die uit eerdere onderzoeken naar voren zijn gekomen. Bijvoorbeeld de stakeholderonderzoeken die in opdracht van de Waarderingskamer zijn uitgevoerd.³ Voor een compleet overzicht van de bestudeerde documenten verwijzen we naar bijlage B.

Op basis van de gevonden feiten en opvattingen van belanghebbenden en de Waarderingskamer hebben we onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen 7 november en 16 december 2016.

² De online vragenlijst omvatte de volgende vragen: Wat gaat goed in het functioneren van de Waarderingskamer? Waar blijkt dat uit? Wat kan beter in het functioneren van de Waarderingskamer? Waar blijkt dat uit? Waar zou de Waarderingskamer in de toekomst meer en waar minder aandacht aan moeten besteden? Wat vindt u verder nog van belang om op te merken over het functioneren van de Waarderingskamer?

³ Bijvoorbeeld een onderzoek naar de perceptie, waardering en verwachting van stakeholders ten aanzien van de Waarderingskamer (i&o research, 2016, in opdracht van de Waarderingskamer). Zie:

https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Rapportage_stakeholderonderzoek_2015.pdf

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de opdracht van de Waarderingskamer, de zbo-status, de organisatiestructuur en de governance. In hoofdstuk 3 gaan we in op de doeltreffendheid van de werkwijze van de Waarderingskamer. Daarbij geven we eerst een feitelijke beschrijving van de werkwijze van de Waarderingskamer. Ook beschrijven we de belangrijkste resultaten, en zoomen we in op het functioneren van de Waarderingskamer aan de hand van de zes principes van goed toezicht. In hoofdstuk 4 beoordelen we de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer. In hoofdstuk 5 houden we de zbo-status van de Waarderingskamer tegen het licht. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.

We gebruiken in deze rapportage het begrip ‘Waarderingskamer’ voor de gehele organisatie waar het secretariaat, de commissies en de Waarderingskamer als bestuursorgaan onderdeel vanuit maken. Hiermee sluiten we aan bij de formulering die de Waarderingskamer in haar publicaties hanteert. Waar noodzakelijk specificeren we nader of een bevinding betrekken heeft op het secretariaat, de commissies of de leden van de Waarderingskamer.

2. Over de Waarderingskamer

In dit hoofdstuk gaan we in op de opdracht van de Waarderingskamer, de zbo-status, de organisatiestructuur en de governance, zowel in relatie tot de staatssecretaris van Financiën⁴ als binnen de Waarderingskamer. Op basis van documenten en gesprekken hebben we een zo feitelijk mogelijke beschrijving gemaakt.

2.1. Opdracht Waarderingskamer

Op 1 januari 1995 is de Wet waardering onroerende zaken (wet WOZ) in werking getreden. De wet bevat regels voor een uniforme bepaling van de waarde van onroerende zaken en de wijze van vaststelling daarvan ten behoeve van de heffing van belastingen. De wet WOZ is ondertekend door de toenmalige staatssecretarissen van Financiën en van Binnenlandse Zaken.

In de wet WOZ wordt het toezicht op de waardebepaling en waardevaststelling opgedragen aan de Waarderingskamer, die met de wet WOZ is opgericht (artikel 4 wet WOZ):

1. Er is een Waarderingskamer. De Waarderingskamer bezit rechtspersoonlijkheid.
2. De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardebepaling en de waarde vaststelling van onroerende zaken, op de uitvoering van de basisregistratie waarde onroerende zaken (basisregistratie WOZ) en op de overige in de wet geregelde onderwerpen. De colleges verschaffen de Waarderingskamer desgevraagd tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens.
3. De Waarderingskamer dient desgevraagd of eigener beweging Onze Minister van advies over zaken die verband houden met de inhoud en de toepassing van hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald.
4. De Waarderingskamer geeft voorts uitvoering aan hetgeen haar overigens bij of krachtens de wet is opgedragen.
5. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, met uitzondering van artikel 9 van die wet, is van toepassing op de Waarderingskamer.

Op grond van artikel 11 kunnen geschillen met betrekking tot de uitvoering van de wet tussen afnemers en colleges door de betrokken partijen worden voorgelegd aan de Waarderingskamer.

De Waarderingskamer is belast met “interbestuurlijk” toezicht op gemeenten. Het regime van de wet WOZ wijkt hiermee af van het algemene “nabijheidsprincipe” in het interbestuurlijk toezicht, op grond waarvan in het algemeen de provincie toezicht houdt op gemeenten. Van dit principe wordt afgeweken op terreinen waarop de provincies geen taak hebben en daarom inhoudelijke expertise missen.⁵ In deze situaties houdt het Rijk toezicht op gemeenten.

⁴ De staatssecretaris van Financiën heeft de WOZ en de Waarderingskamer in zijn portefeuille; daarom wordt hierna vooral gesproken over de staatssecretaris. In wetgeving worden taken en bevoegdheden aan de minister opgedragen, ook al fungeert een staatssecretaris op het desbetreffende terrein als verantwoordelijk bewindspersoon (Aw 77 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁵ Deze uitzonderingen zijn opgenomen in de bijlage bij artikel 124b Gemeentewet.

In het geval van de wet WOZ is het interbestuurlijk toezicht uiteindelijk belegd bij de staatssecretaris van Financiën, die kan besluiten tot “indeplaatsstelling” (artikel 124 e.v. Gemeentewet). Het voortraject is niet belegd bij een onderdeel van het Rijk (zoals een rijksinspectie), maar bij de Waarderingskamer, een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Voor de interventies is er tussen het ministerie en de Waarderingskamer een interventieladder afgesproken. De eerste stappen worden gezet door de Waarderingskamer. De meest vergaande interventiebevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend door de staatssecretaris.

De Waarderingskamer sluit aan bij de Wet revitalisering generiek toezicht. Sinds 1 oktober 2012 wordt uitgegaan van het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent en dat de verantwoording van het bestuur aan de desbetreffende volksvertegenwoordiging (gemeentebestuur aan gemeenteraad) primair horizontaal plaatsvindt.

2.2. Organisatievorm

Bevinding 1. Bij de oprichting van de Waarderingskamer, begin jaren negentig, is de vraag vooral of de organisatie op afstand kan worden gezet, later is de vraag veeleer of verzelfstandiging mag en moet. Bij de meest recente toets, in het rapport-De Leeuw, wordt de zbo-status gerechtvaardigd met een beroep op het onafhankelijkheids- en participatiemotief. Er is gekozen voor een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, gefinancierd door de zogenaamde “afnemers”. In hoofdstuk 5 komt de wenselijkheid van de voortzetting van de zbo-status aan de orde.

De Waarderingskamer is een zelfstandig bestuursorgaan, met eigen rechtspersoonlijkheid. De Waarderingskamer wordt gefinancierd door gemeenten (50%), Rijk (25%) en waterschappen (25%).

Zbo-status

Begin jaren negentig is er in de wet voor gekozen de uitvoering van de waardebepaling over te laten aan gemeenten, waarbij “het bewaken van de uniformiteit” werd opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Deze territoriale en functionele decentralisatie werd in overeenstemming geacht met “het algemene beleid de doelmatigheid van de overheidsorganisatie te vergroten door de centrale overheid meer op afstand te zetten”. Argument voor de zbo-status was destijds dat het “niet noodzakelijk” was om deze uitvoerende taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te laten uitoefenen. De keuze voor samenwerking in een publiekrechtelijke (en niet privaatrechtelijke) vorm vloeide voort uit de belangen van drie overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en uit de omstandigheid dat zij de burgers bindende beschikkingen zouden geven.⁶

Sinds 1 januari 2011 valt de Waarderingskamer onder de Kaderwet zbo’s.⁷ Deze wet kent de volgende gronden voor de instelling van een zbo:

- er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;

⁶ Mededeling van de minister van Financiën ingevolge art. 42 kaderwet zbo’s, Kamerstukken II 1992-1993, 22 885, nr. 3, blz. 8.

⁷ Er zijn twee van de Kaderwet afwijkende regels. In het bestuur worden – in afwijking van artikel 9 – ambtenaren als lid toegestaan. De memorie van toelichting zegt daarover: “Gezien het belang bij een goede uitvoering van de Wet WOZ en het toezicht daarop, zijn alle belanghebbenden, te weten Rijk, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd in het bestuur van de Waarderingskamer.” Daarnaast is het mogelijk dat de Waarderingskamer – in afwijking van artikel 15 van de Kaderwet zbo – bij reglement de regeling van de rechtstoestand van het personeel vaststelt. Het personeel van de Waarderingskamer volgt de rechtspositieregels van de ambtenaren bij de Provincies.

- participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Het voorstel om de Waarderingskamer onder de Kaderwet zbo's te brengen werd door de minister van Financiën in 2008 als volgt gemotiveerd: "Deelname door (de vereniging van) gemeenten en (Unie van) waterschappen in de uitvoering van publieke verantwoordelijkheden billijken de bestaansgrond van de Waarderingskamer. Immers vormgeving van de taak van de Waarderingskamer binnen een dienstonderdeel van het ministerie zou de bestuurlijke participatie van anderen dan de minister (i.c. de gemeenten en de waterschappen) uitsluiten."⁸

In 2013 is de positionering van de Waarderingskamer aan de orde gekomen in het *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's* (hierna: rapport-De Leeuw). Volgens dit rapport is de zbo-status voor de Waarderingskamer gerechtvaardigd:

"De WK heeft een publieke taak, evenals openbaar gezag, is interbestuurlijk (participatiemotief) en kan bindende uitspraken doen bij geschillen waarbij de Staat belanghebbende is (onafhankelijkheidsmotief)."

In hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag of voortzetting van de zbo-status wenselijk is.

Rechtspersoonlijkheid

De Waarderingskamer heeft een eigen rechtspersoonlijkheid "sui generis" en maakt daarmee geen onderdeel uit van de rechtspersoon Staat. Hiermee is een van de rijksbegroting onafhankelijke vermogenspositie gecreëerd en kan de Waarderingskamer op eigen titel deelnemen aan het economische en rechtsverkeer.⁹ Volgens de "beslisboom" van het rapport-De Leeuw zou de rechtspersoonlijkheid van de Waarderingskamer moeten vervallen maar alles afwegende is dit niet nodig "zolang zij bindende uitspraken doet waarbij de Staat (Financiën) zelf belangen heeft". De eigen rechtspersoonlijkheid draagt ertoe bij dat bij geschillen tussen het Rijk en andere overheden, het Rijk niet tegelijkertijd partij in het geschil en besluitvormende instantie is.

Op grond van artikel 21a van de Kaderwet zbo's kan de Waarderingskamer verzoeken om gebruik te mogen maken van de bedrijfsvoeringinfrastructuur van de centrale overheid.

Financiering

De kosten van de Waarderingskamer en van de uitvoering van de waardebepaling en –vaststelling worden omgeslagen over de verschillende overheden die voor hun belastingheffing gebruik maken van het waardegegeven.

2.3. Structuur

Bevinding 2. De "Waarderingskamer" in formele zin is het bestuursorgaan. In de praktijk wordt ook gesproken over de "Waarderingskamer" als eigenlijk het secretariaat wordt bedoeld. Zowel het bestuursorgaan als haar commissies worden ondersteund door het secretariaat.

⁸ Mededeling van de minister van Financiën ingevolge art. 42 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁹ Memorie van toelichting bij voorstel voor de Wet WOZ.

Waar de wet spreekt over de Waarderingskamer wordt bedoeld op het bestuursorgaan, bestaande uit personen die als (adviserend of gewoon) lid zijn benoemd. Dit bestuursorgaan wordt ondersteund door een “secretariaat” onder leiding van een secretaris. De Waarderingskamer heeft “ter uitvoering van haar taak” commissies ingesteld waarin (ook) niet-leden zitting hebben.

Bestuursorgaan

De leden vormen samen het bestuursorgaan Waarderingskamer, maar in de praktijk wordt veelal het secretariaat als de Waarderingskamer beschouwd. De leden komen enkele keren per jaar bijeen. Het Bestuursreglement van de Waarderingskamer is deels een herhaling van bepalingen die al in de wet staan. Daarnaast zijn er regels over de werkwijze van commissies en de wijze waarop overleg wordt gevoerd met gemeenten, Belastingdienst en waterschappen.

Secretariaat

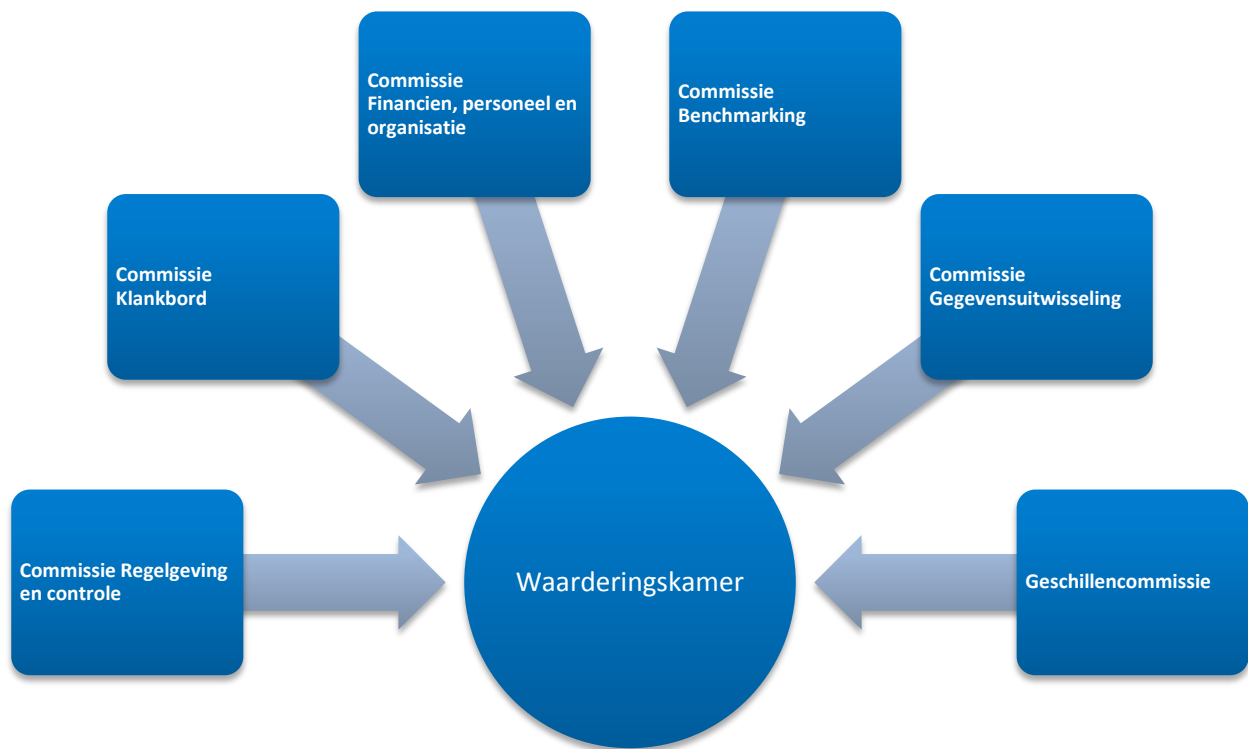
De Waarderingskamer heeft een secretariaat onder leiding van een secretaris, dat de Waarderingskamer in haar werkzaamheden bijstaat (artikel 8 WOZ). De secretaris en het personeel van het secretariaat zijn niet tevens lid of adviserend lid van de Waarderingskamer. De secretaris is voor de uitoefening van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Waarderingskamer.

Commissies

Op grond van artikel 7 van de Wet WOZ kan de Waarderingskamer commissies instellen, waarin ook personen van buiten de Waarderingskamer zitting kunnen hebben. De Waarderingskamer heeft voor de uitvoering van haar taken de volgende commissies ingesteld:

- Commissie benchmarking;
- Commissie financiën, personeel en organisatie;
- Commissie gegevensuitwisseling;
- Commissie klankbord;
- Commissie regelgeving en controle;
- Geschillencommissie.

In de praktijk richten de commissies zich op de uitvoerende activiteiten van het secretariaat op het aandachtsgebied van de commissie. Zij fungeren ook als voorportaal voor de besluitvorming op de desbetreffende gebieden in de Waarderingskamer. Sommige commissies hebben zelfstandige beslissende bevoegdheden.



2.4. Governance

Bevinding 3. Uit het onderzoek blijkt tevredenheid over de werking van de governance van de Waarderingskamer. De circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’ heeft de aandacht maar is nog niet uitgewerkt in werkafspraken die een complete beschrijving bieden van de governance relatie tussen ministerie en Waarderingskamer. We stellen vast dat de governance een hybride vorm kent. Ondanks dat zich geen knelpunten hebben voorgedaan, achten wij het van belang om het risico te minimaliseren dat, als zich een incident voordoet, de rollen en verantwoordelijkheden toch niet helemaal duidelijk zijn.

Bij de governance, dat wil zeggen de besturing van de Waarderingskamer, onderscheiden we twee pijlers. Enerzijds is er de interne governance, die voortvloeit uit de structuur en samenstelling van het bestuursorgaan, (zie paragraaf 2.3). Anderzijds is er de relatie met de staatssecretaris van Financiën, waarop de Kaderwet zbo’s van toepassing is. In deze paragraaf gaan we in op beide pijlers, die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Vervolgens besteden we aandacht aan de toepassing van de circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’, op de relaties met andere ministeries en op enkele andere bestuurlijke relaties.

Interne governance

De interne governance hangt samen met de in paragraaf 2.3 beschreven structuur. Kenmerkend is het al dan niet adviserende lidmaatschap van het bestuursorgaan.

- Volgens de wet doen de leden van VNG en Unie van Waterschappen een “voordracht”, terwijl de staatssecretaris twee leden “uit de rijksbelastingdienst” benoemt. Daarnaast zijn er voordrachten van adviserende leden vanuit het ministerie van FIN, BZK en het IPO.

- Gemeenten staan onder toezicht, maar leveren (via de voordracht door de VNG) ook vier leden voor het bestuur.
- De voordragende organisaties hebben, naast de voordracht, verder geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering door de Waarderingskamer. Deze voorgedragen leden dienen zonder last of ruggespraak te handelen.¹⁰ In de praktijk worden zij wel gezien als vertegenwoordigers, is de indruk uit de gesprekken.
- Dit schema gaat uit van de relaties van de Waarderingskamer met verschillende stakeholders bij de Waarderingskamer. Er zijn ook pijlen van betrokkenheid en beïnvloeding mogelijk in de andere richting: de Waarderingskamer levert aan afnemers, rapporteert aan het ministerie van Financiën.
- De Waarderingskamer beschouwt burgers als primaire groep van belanghebbenden, maar zij zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur zelf. Wel wordt aan de commissie Klankbord deelgenomen door de Vereniging Eigen Huis, de Woonbond, VNO/NCW en andere maatschappelijke organisaties.

Het (adviserend) lidmaatschap van verschillende stakeholders wordt gezien als een waarborg dat verschillende belangen voldoende tot hun recht komen in de Waarderingskamer. Hierbij dient te worden bedacht dat gemeenten, waterschappen en Belastingdienst verder geen formele bevoegdheden hebben. De door hen voorgedragen leden dienen zonder last of ruggespraak te functioneren; het is niet de bedoeling dat zij opdrachten meekrijgen van degenen die hen als lid hebben voorgedragen.

Verschiedende stakeholders onderhouden verschillende (gecombineerde) relaties met de Waarderingskamer:



¹⁰ Rapport-De Leeuw, blz. 202.

Relatie met de staatssecretaris

De staatssecretaris van Financiën is politiek verantwoordelijk voor de wet WOZ en de Waarderingskamer¹¹. De wet kent de bevoegdheden aan de minister van Financiën toe, maar in de praktijk worden deze uitgeoefend door de staatssecretaris. Dit vloeit voort uit zijn taak op het gebied de fiscale aangelegenheden en alle aangelegenheden de Belastingdienst betreffende.

De staatssecretaris combineert verschillende rollen. Hij is niet alleen belast met de benoeming van alle leden, maar ook met de voordracht van een lid vanuit het ministerie. Hij combineert de verantwoordelijkheid voor het ministerie (voor zover het fiscale zaken betreft) met die voor de Belastingdienst. Hij heeft zowel bevoegdheden vanuit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, als opdrachtgever en eigenaar¹², en via de benoeming van leden en via de Wet revitalisering generiek toezicht. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de Belastingdienst, die afnemer en medefinancier is.

De staatssecretaris heeft bevoegdheden op grond van de wet WOZ en de Kaderwet zbo's. Zo kan hij algemene aanwijzingen geven.

Naast de ook bij andere zbo's gangbare bevoegdheden kent de staatssecretaris ten aanzien van de Waarderingskamer een aantal bijzondere vormen van betrokkenheid, die voortvloeien uit de gekozen opzet:

- De staatssecretaris benoemt leden uit "zijn" Belastingdienst en draagt ook zelf een adviserend lid voor.
- In de interventieladder is de staatssecretaris verantwoordelijk voor de zwaarste van de maatregelen. In het Beleidskader voor een aanbeveling is aansluiting gezocht bij het generieke "Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing".¹³ Daarin worden zes fasen onderscheiden. In de gemaakte afspraken tussen de Waarderingskamer en het Ministerie van Financiën liggen de eerste drie fasen bij de Waarderingskamer en de laatste drie bij de Staatssecretaris. Hoewel de uitvoering van het toezicht op afstand van de staatssecretaris is gezet, is de inzet van de zwaarste interventies dus juist aan hem voorbehouden (de vooraankondiging, het besluit (met een laatste termijn) en de daadwerkelijke sanctie van indeplaatsstelling).
- De Belastingdienst, die onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris opereert, betaalt 25% van de kosten van de Waarderingskamer.

De minister van Financiën heeft in 2010 in het Toezichtarrangement Waarderingskamer uitgewerkt hoe het toezicht op de Waarderingskamer gestalte krijgt. Dit Toezichtarrangement kwam tot stand voordat de Kaderwet zbo's (op 1 januari 2011) van toepassing werd op de Waarderingskamer en voordat de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (zie hierna) het licht zag. Het toezichtarrangement is daaraan nog niet aangepast.

Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'

Voor de rolverdeling binnen het ministerie en met het zbo Waarderingskamer is de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' van belang. Deze 'handreiking' schetst de rolverdeling tussen een ministerie en een zbo. Binnen een ministerie moeten de functies van eigenaar en opdrachtgever worden onderscheiden, op hoog-ambtelijk niveau. Het zbo geldt als de opdrachtnemer.

De circulaire vraagt om een functiescheiding tussen aansturing en toezicht:

¹¹ het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarnaast medeondertekenaar van de Wet WOZ

¹² Zie circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>

¹³ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing>

‘De minister moet in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht de aansturing en het toezicht onafhankelijk van elkaar beleggen in de organisatie. Deze functiescheiding vraagt enerzijds een duidelijke afbakening en anderzijds een goede samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het departement en in de relatie tussen departement en uitvoeringsorganisaties.’

Over de drie rollen zegt de circulaire:

- De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. Het uitgangspunt is dat de bevoegdheden die voortvloeien uit de rol van eigenaar worden gemandateerd aan de SG van het ministerie waaronder het zbo ressorteert. Deze kan zich laten ondersteunen door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR).
- De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd. Het uitgangspunt is dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de rol van opdrachtgever worden gemandateerd aan de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG). Bij een divers takenpakket kan het uiteraard voorkomen dat er voor verschillende taken verschillende DG's opdrachtgever zijn (en bij werken voor meerdere ministers, kan het gaan om DG's van verschillende departementen).
- De uitvoering van de taken wordt belegd in de lijn van de opdrachtnemer, het zbo.

De circulaire maakt ook duidelijk wat van een zbo wordt verwacht, naast de verplichtingen op grond van de Kaderwet zbo's. Een zbo is verantwoordelijk voor het opstellen van een lange-termijn-visie en voor het toetsen van voorgenomen beleid (op basis van het Integraal Afwegingskader IAK). Het is de bedoeling dat de circulaire wordt uitgewerkt in werkafspraken tussen ministerie en zbo, resulterend in een "complete beschrijving van de governance relatie tussen ministerie en zbo". De circulaire noemt de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo een "logisch moment" om de werkafspraken te actualiseren.

Uit het onderzoek blijkt dat de circulaire nog niet is vertaald in werkafspraken. Wel bestaat hiervoor nu aandacht binnen het ministerie. Daarbij is de perceptie dat de Waarderingskamer in feite drie 'eigenaren' heeft (Belastingdienst, gemeenten en waterschappen) en dat dit gevolgen heeft voor de invulling van de door de circulaire gevraagde rol door het ministerie.

Aandachtspunten bij governance

De twee pijlers in de governance (kortweg: de samenstelling en de politieke sturing) zorgen voor een zekere hybriditeit die werkzame effecten heeft. Wij zien ook enkele spanningen in het governancestelsel die tot onduidelijkheid kunnen leiden. Zo hebben gemeenten een positie (via betaling en lidmaatschap), terwijl de politiek verantwoordelijke staatssecretaris uiteindelijk over de formele bevoegdheden beschikt. Bij de instanties die (adviserende) leden voordragen, kan de verwachting bestaan dat hun belangen worden behartigd, terwijl de leden worden geacht zonder last of ruggespraak te opereren.

Bij gesprekspartners bestaat de verwachting dat de behoefte voor de staatssecretaris om gebruik te maken van zijn formele bevoegdheden op grond van de Kaderwet zbo's minder groot is nu voor hem relevante belangen al worden behartigd via de interne governance, d.w.z. de voorgedragen (adviserende) leden. Uiteindelijk is het de staatssecretaris die óók beschikt over formele bevoegdheden (bijvoorbeeld ingrijpen bij taakverwaarlozing).

Er hebben zich in dit opzicht tot nu geen problemen voorgedaan, maar dit biedt geen garantie voor de toekomst. Het risico is dat, als zich een incident voordoet, de rollen en verantwoordelijkheden toch niet helemaal duidelijk zijn. Er is dus een kwetsbaarheid, die ertoe noopt de vraag te stellen of het governancestelsel schokbestendig is en hoe dit kan worden bevorderd.

Andere ministeries

Er is geen (formele) relatie met andere ministeries, anders dan het adviserend lidmaatschap op voordracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur zijn er relaties met gemeenten en waterschappen¹⁴. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het systeem van basisregistraties, waartoe ook het WOZ-register behoort. Ook wordt de WOZ-waarde gebruikt in het kader van het huurbeleid, op het terrein van de minister van Wonen & Rijksdienst.. Met het ministerie van Infrastructuur en Milieu bestaat geen formele relatie, al is die wel verantwoordelijk voor – het toezicht op – het BAG en voor het Kadaster (zie hierna).

Andere bestuurlijke relaties

Gebleken is dat de Waarderingskamer een rol speelt in de volgende bestuurlijke relaties in het kader van de WOZ:

- **Bestuurlijk overleg WOZ.** Er is een bestuurlijk overleg WOZ, waarin naast de staatssecretaris van Financiën ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de Waarderingskamer en de Belastingdienst zijn vertegenwoordigd. De besluiten worden gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.
- **Werkgroep WOZ.** Er is een ambtelijke werkgroep voor WOZ-aangelegenheden. **LV WOZ.** Het ministerie van Financiën is opdrachtgever voor de LV WOZ en het loket ter ondersteuning van het openbaar maken van de WOZ gegevens. De Waarderingskamer geldt als functioneel beheerder, terwijl de uitvoerende exploitatie- en beheertaak van de LV WOZ is ondergebracht bij het Kadaster. Er is een externe tijdelijke bestuurlijke “aanjager” aangesteld voor de Landelijke Voorziening WOZ. De aanjager bekijkt samen met de betrokken partijen (waaronder softwareleveranciers, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Waarderingskamer en Kadaster) hoe problemen kunnen worden opgelost.

¹⁴ De bijdrage van de waterschappen aan de Waarderingskamer loopt via het ministerie van BZK.

3. Analyse doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de werkwijze van de Waarderingskamer. Voor onze analyse van de doeltreffendheid gaan we in de eerste plaats op zoek naar de bereikte resultaten en effecten. In de tweede plaats gaan we na in welke mate de werkwijze van de Waarderingskamer bijdraagt aan de doeltreffendheid. Daarbij geven we eerst een feitelijke beschrijving van de werkwijze van de Waarderingskamer. Daarna beschrijven we de belangrijkste resultaten, en zoomen we in op het functioneren van de Waarderingskamer aan de hand van de zes principes van goed toezicht zoals geformuleerd in de Kaderstellende visie op goed toezicht.¹⁵

3.1. Beschrijving werkwijze

Werkwijze toezicht

De Waarderingskamer wil proportioneel toezicht uitvoeren, en werkt aan een WOZ-proces waarin sprake is van: vakbekwame medewerkers, deugdelijke taxatiemodellen en gevalideerde objectkenmerken¹⁶. De Waarderingskamer ziet dit als de belangrijkste voorwaarden voor betrouwbare WOZ-taxaties. De Waarderingskamer maakt in haar toezichtstrategie onderscheid tussen verschillende categorieën van instrumenten: anticiperen, informatie verzamelen, oordelen en interveniëren¹⁷:

- Anticiperen:
 - Beoordelingsprotocollen
 - Inhoudelijk bijdragen aan nieuwe ontwikkelingen
- Informatie verzamelen:
 - Periodieke voortgangsinventarisatie
 - Thematisch onderzoek
- Oordeel vormen:
 - Inspectie ter plaatse
 - Juistheidsonderzoek
 - Onderzoek interne beheersing
 - Onderzoek kwaliteit taxaties
 - Periodieke voortgangsinventarisatie en terugkoppeling
 - Volledigheidsonderzoek
- Intervenieren:
 - Publicatie algemeen oordeel individuele gemeenten (online)
 - Instemming verzenden WOZ-beschikking
 - Bestuurlijk overleg (toelichting hierna)
 - Brief aan gemeentebestuur
 - Brief aan gemeentesecretaris
 - Aanbeveling (toelichting hierna)

¹⁵ Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005).

¹⁶ Strategiedocument Waarderingskamer 2015-2020

¹⁷ Strategiedocument Waarderingskamer 2015-2020

Wet Revitalisering Generiek Toezicht

Van de hiervoor genoemde interventies zijn de publicatie van het algemeen oordeel en de jaarlijkse instemming met de verzending van de WOZ-beschikkingen op alle gemeenten van toepassing; van elke gemeente wordt het algemeen oordeel (online) openbaar gemaakt, en voor elke gemeente geldt dat de WOZ-beschikkingen pas verstuurd mogen worden na akkoord van de Waarderingskamer. In geval van tekortkomingen geldt een wettelijk vastgelegde interventieladder.¹⁸ Deze interventieladder kent zes stappen, van ‘signaleren’ tot en met het toepassen van het uiterste instrument: een indeplaatsstelling.

- De Waarderingskamer voert de eerste drie stappen van de interventieladder uit:
 - Signaleren van tekortkomingen; dit bestaat uit het reguliere toezicht
 - Bestuurlijk gesprek; hierbij voert de Waarderingskamer een normoverdragend gesprek met het gemeentebestuur, en worden afspraken gemaakt voor verbetering
 - Aanbeveling; hierbij worden met het gemeentebestuur (wethouder) afspraken gemaakt met concreet benoemde resultaten plus een termijn (half jaar tot anderhalf jaar)
- De Staatssecretaris voert de laatste drie stappen uit:
 - Vooraankondiging van besluit tot indeplaatsstelling (brief staatssecretaris). Dit is een brief van de minister (staatssecretaris) aan gemeente met aankondiging juridische interventie. Er gaat een afschrift naar gemeenteraad.
 - Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om zelf te voorzien. Hierbij kan gemeente beroep instellen tegen het besluit bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
 - Sanctie indeplaatsstelling. Dit betreft de feitelijke indeplaatsstelling: minister zet zijn bevoegdheden in om de taak ten laste van de gemeente uit te voeren.

Betrokkenheid Landelijke voorziening WOZ

- De landelijke voorziening WOZ is bij wet geregeld en fungeert als gegevensknooppunt tussen gemeenten als houder van de Basisregistratie WOZ en de afnemers van de WOZ-gegevens. Gemeenten hoeven hun gegevens alleen nog aan de LV WOZ aan te leveren in plaats van aan verschillende afnemers. Afnemers kunnen de WOZ-gegevens die zijn nodig hebben vanuit één centraal punt betrekken in plaats van deze van verschillende (of alle) gemeenten afzonderlijk te moeten ontvangen. Met de LV WOZ is een centraal “magazijn” voor WOZ gegevens ontstaan, zoals dat ook voor andere basisregistraties beschikbaar is of komt. De WOZ is daarmee inpasbaar in het stelsel van Basisregistraties. De Waarderingskamer organiseert het overleg met de betrokken partijen rond de LV WOZ.
- De WOZ-waarde van woningen is per 1 oktober 2016 openbaar¹⁹. De wet bepaalt dat hiervoor een openbaar loket voor de WOZ-waarden van woningen beschikbaar is. Dit loket wordt gevoed met de desbetreffende gegevens zoals die in de LV WOZ beschikbaar zijn. De Waarderingskamer heeft diverse adviezen met betrekking tot deze openbaarheid en het invoeringsmoment ervan uitgebracht en is betrokken bij de realisatie van het loket door het Kadaster en de introductie van de openbaarheid bij gemeenten. Ook monitort de Waarderingskamer hoe maatschappelijk op de openbaarheid wordt gereageerd.
- Gemeenten zijn bronhouder van de gegevens in de Basisregistratie WOZ. Zij zijn verantwoordelijk voor het opnemen van de gegevens in de LV WOZ en voor de kwaliteit van de gegevens. Het Kadaster is

¹⁸ Staatsblad 2012_233, Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)

¹⁹ Op 14 maart 2013 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel “Wijziging van de Wet waardering onroerende zaken in verband met een verruiming van de openbaarheid van de WOZ-waarde en enkele technische aanpassingen” aangenomen. De wetswijziging is per 1 oktober in werking getreden (Stb 2015/605)

technisch verantwoordelijk voor de LV WOZ, stelt WOZ-gegevens beschikbaar voor afnemers en biedt ondersteuning aan bronhouders, afnemers en leveranciers²⁰.

- De Waarderingskamer is verantwoordelijk voor het functioneel beheer van de LV WOZ. Afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Kadaster en de Waarderingskamer zijn vastgelegd in een Dienstovereenkomst.²¹ De financiering van het beheer loopt via de begroting van de Waarderingskamer²². De Waarderingskamer zorgt ervoor dat alle gemeenten met succes een aansluittoets doorlopen en feitelijk aangesloten worden. Ten behoeve van het functioneel beheer organiseert de Waarderingskamer het benodigde overleg met de diverse partijen²³.

MijnOverheid

- In 2012 heeft de Waarderingskamer in samenwerking met Logius de voorziening opgeleverd waarmee burgers via MijnOverheid hun taxatieverslagen kunnen opvragen. De Waarderingskamer is opdrachtgever voor WOZ in MijnOverheid en stemt met Logius de gewenste functionaliteit af. Verder organiseert de Waarderingskamer onder meer afstemming met gemeentelijke dienstverleners voor het benodigde berichtenverkeer en het instemmen van gemeenten met het tonen van hun gegevens.
- De Waarderingskamer ziet het daarbij als taak van VNG en BZK om gemeenten te stimuleren gebruik te maken van MijnOverheid.

3.2. Resultaten

Bevinding 4. Volgens gesprekspartners zijn er uiteenlopende resultaten te noemen van de werkzaamheden van de Waarderingskamer. In het jaarverslag rapporteert de Waarderingskamer over een groot aantal kengetallen. Het is echter niet goed vast te stellen wat deze kengetallen en resultaten zeggen over de doeltreffendheid van de Waarderingskamer.

De missie van de Waarderingskamer luidt: “De Waarderingskamer bevordert het vertrouwen in een adequate uitvoering van de Wet WOZ.” In antwoord op de vraag: ‘waar blijkt de doeltreffendheid van de Waarderingskamer uit?’, noemen gesprekspartners uiteenlopende resultaten. Daarbij worden tijdigheid, de kwaliteit van de WOZ-uitvoering, het aantal bezwaren, vertrouwen van de burger en tevredenheid van gemeenten als resultaten genoemd. Het is voor ons als onderzoekers niet goed mogelijk om een inhoudelijk oordeel te vellen over wat deze resultaten zeggen over het functioneren van de Waarderingskamer. Dat heeft verschillende redenen:

- In de eerste plaats ontbreekt een concreet geformuleerd doel (of doelen). De Waarderingskamer monitort verschillende kengetallen en rapporteert over de ontwikkeling hiervan. Het is echter niet duidelijk welke van deze kengetallen door de Waarderingskamer als resultaten van haar werkzaamheden worden beschouwd. Verder bestaan voor sommige kengetallen normen of streefwaarden, voor andere niet.
- Daar waar normen worden gebruikt, wordt in veel gevallen niet expliciet verklaard waarom normen wel of niet zijn behaald, en wat dit zegt over het functioneren van de Waarderingskamer.

²⁰ Website Kadaster; www.kadaster.nl/woz

²¹ Dienstniveau overeenkomst beheerfase LV WOZ, september 2016

²² Vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening gegevensuitwisseling. Dit besluit wordt genomen door de minister van Financiën.

²³ Werkplan Waarderingskamer 2015, pagina 20

- Gesprekspartners (waaronder de Waarderingskamer) zijn van mening dat geen enkele indicator over de uitvoering van de wet WOZ in Nederland volledig toerekenbaar is aan de Waarderingskamer, en dus hooguit als indicatief zou kunnen worden beschouwd voor de doeltreffendheid van de Waarderingskamer.

We gaan hierna nader in op de resultaten waarover door de Waarderingskamer wordt gerapporteerd in haar jaarverslagen.

- Aantal bezwaren;
 - Het percentage bezwaarschriften is sinds 2011 gedaald van 2,4% naar 1,8% in 2015. Bij niet-woningen ligt dit percentage iets hoger: 6,1%. Het percentage bezwaren dat is gehonoreerd: 42,6% bij woningen, 48% bij niet-woningen (bezwaren uit 2014).
 - Er bestaat geen norm of streefwaarde voor het aantal bezwaren. Wel geeft de Waarderingskamer aan het percentage gehonoreerde bezwaren te monitoren, te bespreken in de commissies en expliciet te maken in de terugkoppeling aan gemeenten. Bij hoge percentages vraagt de Waarderingskamer bij gemeenten om een verklaring.
- Tijdigheid;
 - WOZ-beschikkingen moeten voor 1 maart van het jaar zijn genomen. In 2015 was dit bij 95,6% van de WOZ-beschikking het geval (in 2014 was dat 95,4%). De norm die de Waarderingskamer hanteert is 95%. In 2015 is door 16 gemeenten de beschikking na 1 maart verstuurd, maar nog wel in maart. Eén gemeente heeft in april beschikt.
 - Op basis van de wet moet een bezwaarschrift zijn afgehandeld in het jaar waarin de beschikking is genomen. De Waarderingskamer hanteert als norm dat een gemeente op 1 januari niet meer dan 0,1 procent van de bezwaarschriften nog open mag hebben staan. Dat lukte 44 van de WOZ-uitvoerders in 2015 niet (en 45 in 2014).²⁴ Het percentage bezwaren dat te laat werd afgehandeld is tussen 2014 en 2015 flink gestegen; van 4,7% in 2014 naar 21,6% in 2015. De Waarderingskamer heeft hierover haar zorgen geuit in de voortgangsrapportage aan de Staatssecretaris van Financiën (juni 2015) .
- Kwaliteit van de WOZ-uitvoering;
 - Gemeenten worden beoordeeld op een schaal van vijf sterren. De scores zijn: 1. Moet dringend worden verbeterd, 2. Moet op onderdelen worden verbeterd, 3. Voldoende, 4. Goed, 5. Stabiel goed. Het percentage gemeenten dat volgens de WK voldoende of goed presteert, is in 2015 gestegen van 89% naar 91%.²⁵ Binnen deze groep is het percentage met score 'goed' echter wel gedaald. In 2011 scoorde 90% een voldoende of goed. Gedurende de evaluatieperiode laat de ontwikkeling van het percentage voldoende of goed een schommeling zien. Per saldo is het percentage zeer bescheiden gestegen. De streefwaarde van de Waarderingskamer van 95% wordt nog niet gehaald. Dezelfde streefwaarde gold overigens ook al aan het begin van deze evaluatieperiode (in 2011). Het jaarverslag maakt niet duidelijk waarom de streefwaarde de afgelopen jaren niet is gehaald, en ook niet waarom deze streefwaarde is gekozen.
 - Eind 2015 vallen 36 van de 393 gemeenten onder het regime van verscherpt toezicht (eind 2014 was dat 61 van de 403). Het verscherpte toezicht geldt voor de gemeenten in de laagste twee categorieën (moet op onderdelen worden verbeterd en moet dringend worden verbeterd). De Waarderingskamer stelt vast dat het verscherpte toezicht bij een belangrijk deel van deze gemeenten vruchten afwerpt; bij 28 van de 53 gemeenten die begin 2015 onder het verscherpt toezicht vielen, werd eind 2015 een score voldoende of goed afgegeven. Het jaarverslag maakt in onze ogen echter niet voldoende duidelijk hoe verklaard kan worden dat bijna de helft van de

²⁴ Jaarverslag 2015, pagina 19

²⁵ Jaarverslag Waarderingskamer 2015. Een samenwerkingsverband is meegeteld als één WOZ-uitvoerder. De 44 WOZ-uitvoerders besloegen 87 gemeenten.

gemeenten onder verscherpt toezicht nog niet binnen een jaar weer een oordeel 'voldoende' of 'goed' weet te krijgen.

- Vertrouwen van burgers in de WOZ-uitvoering;
 - De Waarderingskamer werkt aan bewustwording bij gemeenten voor het belang van een transparante WOZ-uitvoering, en een meer informeel contact met burgers. Dit draagt volgens de Waarderingskamer bij aan het vertrouwen van burgers in de WOZ-waarden.
 - Eind 2015 maakten ongeveer 250 gemeenten gebruik van de mogelijkheid om hun taxatieverslagen via MijnOverheid te ontsluiten. De ambitie van de Waarderingskamer was dat begin 2016 ongeveer 300 gemeenten op basis van vrijwilligheid zouden zijn aangesloten (het ontsluiten van taxatieverslagen via MijnOverheid is geen verplichting). Inmiddels zijn er 277 gemeenten op deze voorziening aangesloten.
 - De Waarderingskamer heeft daarnaast pilots uitgevoerd, als onderdeel van een overkoepelend traject gericht op gemeenten: 'Doorbraak in dienstverlening'. Resultaat hiervan is volgens de Waarderingskamer dat meer gemeenten sindsdien gebruik zijn gaan maken van voormeldingen, waarbij burgers op de WOZ-gegevens en de nog niet vastgestelde waarde kunnen reageren voordat deze formeel wordt vastgesteld.
 - Uit de onderzoeksresultaten van het vertrouwensonderzoek²⁶ blijkt dat woningeigenaren de uitvoering van de WOZ iets hoger beoordelen dan in de voorgaande jaren (van 5,6 naar 5,9 op een tienpuntsschaal). Ook is het vertrouwen in de WOZ-uitvoering door gemeenten licht gestegen ten opzichte van 2011. Dit vertrouwen, uitgedrukt in de vertrouwensindex, is toegenomen van 15 naar 21. Dit vindt de Waarderingskamer zelf nog wel een lage score, omdat ook de onderzoekers aangeven dat dit vertrouwen lager is dan bij de uitvoering van andere overheidstaken of het vertrouwen in overheden in algemene zin.
- Tevredenheid stakeholders;
 - Gemeenten zijn tevreden over de Waarderingskamer. Uit stakeholderonderzoek²⁷ blijkt dat uitvoerders de Waarderingskamer een 7,3 als gemiddeld rapportcijfer geven. Slechts 2% geeft een onvoldoende. De Waarderingskamer wordt gezien als WOZ-expert, gezaghebbend, integer, onafhankelijk en zij maakt duidelijk wat haar taken en bevoegdheden zijn. Volgens 77 procent van de uitvoerders heeft de Waarderingskamer een positieve invloed op de uitvoering van de Wet WOZ. De mening over de invloed van de Waarderingskamer op het vertrouwen in de WOZ van burgers en bedrijven is overigens verdeeld: een deel ziet een (redelijk) positieve invloed, een ongeveer net zo groot deel ziet niet of nauwelijks een positieve invloed.
 - De Waarderingskamer heeft op grond van beide onderzoeken verbeterpunten geformuleerd en deze in een reactie op de website gepubliceerd.
- Er zijn weinig interventies nodig op de escalatieladder; In 2015 waren er 13 bestuurlijke gesprekken nodig. Er zijn in 2015 nul aanbevelingen geweest. Gedurende de evaluatieperiode is er één keer een aanbeveling geweest, in 2013.
- WOZ-waarden worden steeds vaker gebruikt door andere, nieuwe gebruikers en voor andere toepassingen dan belasting heffen (bijvoorbeeld de beoordeling van financieringsaanvragen en bij de

²⁶ De Waarderingskamer heeft TNS NIPO opdracht gegeven om in 2014, in vervolg op de onderzoeken in 2009 en 2011, een marktonderzoek uit te voeren naar het vertrouwen van woningeigenaren in de WOZ-uitvoering door gemeenten. De Waarderingskamer vindt het gezien haar missie belangrijk dat dit vertrouwen regelmatig wordt gemeten: "De Waarderingskamer bevordert het vertrouwen in een adequate uitvoering van de Wet WOZ."

²⁷ Zowel in 2011 als in 2015 heeft de Waarderingskamer een stakeholderonderzoek laten uitvoeren (Research voor Beleid, maart 2011 en I&O Research, januari 2016). Met dit onderzoek wilde de Waarderingskamer 'een beeld laten schetsen van de positionering van de Waarderingskamer als organisatie en de rol die de Waarderingskamer dient te spelen in actuele ontwikkelingen rondom de WOZ-uitvoering. Het onderzoek in 2015 is uitgevoerd door middel van focusgroepen en een online enquête die is ingevuld door 244 uitvoerders bij gemeenten en 38 bestuurders.

bestrijding van vastgoedfraude). Dit zegt volgens gesprekspartners iets over (het vertrouwen in) de kwaliteit van de WOZ-gegevens.

3.3. Doeltreffendheid van de werkwijze

Hierna gaan we in op de doeltreffendheid van de werkwijze van de Waarderingskamer. Daarbij hebben we onze bevindingen geclusterd aan de hand van de zes criteria voor goed toezicht zoals beschreven in de Kaderstellende visie op toezicht.²⁸

3.3.1. Selectiviteit en slagvaardigheid

Bevinding 5. We constateren dat de Waarderingskamer over een breed palet aan instrumenten beschikt en deze gericht inzet op basis van een inschatting van risico's. We zien daarbij verschillende indicaties die erop duiden dat er sprake is van slagvaardig toezicht. De gemaakte keuzes voor methoden en instrumenten wordt echter niet expliciet onderbouwd aan de hand van kosten en opbrengsten. De rol van de Waarderingskamer in de totstandkoming van de LV WOZ wordt beschouwd als een logische. Een heldere afbakening van die rol en expliciete reflectie op risico's ervan verdienen meer aandacht.

Bij selectiviteit gaat het om de vraag: wat doe je als toezichthouder wel, in welke intensiteit, en wat doe je niet? En minstens zo belangrijk is of hier een expliciete en onderbouwde argumentatie aan ten grondslag ligt. De Kaderstellende visie op toezicht stelt dat toezichthouders hun middelen effectief en efficiënt dienen in te zetten. Ze maken daartoe keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten. Het gaat daarbij om keuzes in toezichtobjecten, doelen, methoden en de inzet van capaciteit. Slagvaardigheid vereist dat de verantwoordelijke toezichthouder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, en ook dat daar passend gebruik van wordt gemaakt. Daarbij hoort een zakelijke houding.

De Waarderingskamer wil vertrouwen in WOZ-uitvoering bevorderen door toezicht te houden op de volgende randvoorwaarden bij gemeenten: vakbekwame medewerkers, deugdelijke taxatiemodellen en gevalideerde objectkenmerken. De Waarderingskamer kiest ervoor om op een anticiperende, proactieve en stimulerende manier toezicht te houden op deze randvoorwaarden. De werkwijze van de Waarderingskamer is erop gericht om te voorkomen dat de inzet van de aanbeveling of een verdergaande escalatie noodzakelijk is. De Waarderingskamer hanteert hierbij de visie dat je als toezichthouder meer compliance bereikt wanneer je gemeenten aan de hand neemt (laat zien hoe het beter kan) dan wanneer je ze bestraft. Bestrafen is in deze visie nodig als de eerdere pogingen tot bijsturing niet worden opgevolgd.

Wij constateren dat de Waarderingskamer blijkt geeft van selectief en slagvaardig toezicht:

- De Waarderingskamer maakt gebruik van 'toezicht op maat'. Ze maakt gebruik van verschillende type onderzoeken; sommige worden ingezet bij grote gemeenten, sommige bij kleine gemeenten. Een deel van de onderzoeken wordt ingezet voor alle gemeenten (voortgangsinventarisaties) en andere alleen bij gemeenten die onvoldoende scores. De keuze voor de inzet van instrumenten wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld, op basis van een risicoanalyse. Het uitgangspunt is een evenwichtige spreiding van toezicht waarbij het financiële belang van de WOZ-waardering bij gemeenten meeweegt. Op basis van het algemeen oordeel over een gemeente geldt een bepaalde frequentie waarmee de Waarderingskamer de gemeente bezoekt (toezicht ter plaatse). Dit varieert van (minimaal) twee maal per jaar bij

²⁸ Kaderstellende visie op toezicht, 'Minder last, meer effect', Ministerie van BZK, oktober 2005, Kamerstuk 27831 nr. 15.

gemeenten waar de WOZ-uitvoering dringend moet worden verbeterd, tot eenmaal in de twee jaar bij gemeenten die al meerdere jaren achtereen als goed zijn beoordeeld.²⁹

- We stellen vast dat de instemming met het bekendmaken van nieuwe WOZ-waarden een belangrijke voorziening voor slagvaardigheid is; zonder instemming mag een gemeente de WOZ-beschikkingen niet versturen. Het bestuurlijke gesprek draagt volgens betrokkenen ook bij aan slagvaardigheid. Gemeenten vinden het volgen gesprekspartners niet prettig wanneer de Waarderingskamer langs komt voor een ‘norm-overdragend’ gesprek.
- Verder draagt de samenstelling van de Waarderingskamer bij aan de slagvaardigheid. Gesprekspartners ervaren hierbij de volgende mechanismen: het samenwerkingsmodel zorgt voor consensus over de toezichtstrategie. Consensus zorgt voor draagvlak bij de onder toezicht gestelden. Draagvlak zorgt voor meer compliance. Bovendien zorgt het samenwerkingsmodel ervoor dat in geval van knelpunten snel oplossingen gevonden kunnen worden; alle belanghebbenden zitten immers al bij elkaar aan tafel.
- De Waarderingskamer speelt volgens alle gesprekspartners een belangrijke rol in de functionele ontwikkeling van de LV WOZ. Dat de Waarderingskamer hierbij betrokken zou moeten zijn staat volgens geen van de gesprekspartners ter discussie. Er is veel kennis en expertise bij de Waarderingskamer. Het inzetten van deze kennis en expertise draagt volgens alle gesprekspartners bij aan kwalitatief hoogwaardige LV WOZ, en aan een voorziening (en gegevens) waar de Waarderingskamer voor haar toezicht straks gebruik van kan maken.

We zien ook verbeterpunten ten aanzien van de selectiviteit en slagvaardigheid:

- Het samenwerkingsmodel van de Waarderingskamer vergroot weliswaar het draagvlak onder belanghebbenden, maar creëert ook prikkels die ertoe (kunnen) leiden dat niet altijd de meest slagvaardige instrumenten worden ingezet. We gaan hier bij het onderdeel ‘onafhankelijkheid’ nader op in. We stellen vast dat een aantal gesprekspartners van mening is dat de Waarderingskamer scherpere tanden zou mogen hebben. Zij vragen zich af of het niet effectiever zou zijn om naast het stimulerende toezicht ook wat vaker hard op te treden. Ook uit het stakeholderonderzoek (2015) blijkt dat een deel van de gemeenten vindt dat de Waarderingskamer weinig slagvaardig is.³⁰
- Uit de gesprekken maken we op dat de werkzaamheden rond de LV WOZ als logisch en van belangrijke meerwaarde worden beschouwd, maar dat de expliciet afbakening van de rol en het budget aan (blijvend) aandachtspunt is.
 - In de eerste plaats drukt de medewerking van de Waarderingskamer op de toezichtcapaciteit; 3 medewerkers van de Waarderingskamer werken wekelijks één dag bij het Kadaster mee aan de LV WOZ.
 - Een aantal gesprekspartners ziet als risico dat (mogelijke) knelpunten rondom de LV WOZ op de Waarderingskamer afstralen. Uit gesprekken en uit het stakeholderonderzoek valt op te maken dat de Waarderingskamer nog duidelijker zou moeten zijn over de bemoeienis met de LV WOZ; Wat is onze precieze rol, waarom hebben we die rol en wanneer houdt die rol op?
 - Ook wordt een tegenstrijdig signaal benoemd, waarbij enerzijds deadlines rondom de LV WOZ worden opgeschoven, terwijl er anderzijds voor gemeenten strikte eisen gelden met betrekking tot levertijden en kwaliteitseisen.

²⁹ Jaarverslag Waarderingskamer 2015, pagina 32.

³⁰ Zie: https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksporaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Rapportage_stakeholderonderzoek_2015.pdf.

3.3.2. Transparantie

Bevinding 6. We constateren dat de Waarderingskamer in grote mate transparant is over wat ze doet, wat daarvan de resultaten zijn en wat de belangrijkste marktontwikkelingen zijn. Betrokkenen zijn tevreden over de transparantie en openheid van de Waarderingskamer. Wij constateren dat er nog verbetering mogelijk is als het gaat om transparantie over het toezichtproces en de afwegingen daarin.

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes en de bevindingen en het resultaat van toezicht. De keuzes die worden gemaakt in doelen, methoden en de inzet van capaciteit dienen te worden vastgelegd in een zoveel mogelijk openbaar toezicht- en handavingsplan. Hoe meer keuzevrijheid een toezichthouder heeft, hoe meer noodzaak van transparantie. Toezichthouders dienen toezichtbevindingen zoveel mogelijk actief openbaar te maken. Ook dient de toezichthouder zich achteraf in een openbaar jaarverslag te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van gemaakte keuzes, en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd.

De Waarderingskamer verschaft uitgebreide en openbare informatie over onder meer:

- Resultaten van de WOZ-uitvoering; beschikkingen, tijdigheid, bezwaren, kwaliteit van de WOZ-uitvoering en vertrouwen onder burgers. De uitgevoerde activiteiten en resultaten zijn transparant gemaakt in bijvoorbeeld het jaarverslag.
- Individuele beoordelingen van gemeenten (online).³¹
- Openbaarheid van WOZ-gegevens. Eind 2015 heeft de staatssecretaris op advies van de Waarderingskamer besloten dat de aangepaste Wet WOZ³² op 1 oktober 2016 in werking zou treden. Sinds die datum zijn de WOZ-waarden van alle woningen openbaar.³³
- Marktontwikkelingen; prijsindex, aantal WOZ-objecten.
- Inhoud toezichtinstrumenten, bevoegdheden en interventieladder.
- Kosten van de WOZ-uitvoering en kosten van de eigen organisatie.

Op een aantal onderdelen zien we mogelijkheden voor het vergroten van de transparantie:

- In de eerste plaats zien we dat niet voor iedereen duidelijk is wat precies het beoogde kwaliteitsniveau is dat met het toezicht wordt nagestreefd. Waar ligt de lat? Is een 'voldoende' eigenlijk al goed, of worden gemeenten geacht om vijf sterren te bereiken?
- Verder stellen we vast dat de Waarderingskamer gemaakte keuzes in de werkwijze en het instrumentarium desgevraagd kan onderbouwen, maar dat deze onderbouwing niet actief wordt gecommuniceerd. De Waarderingskamer ontvangt hier vanuit haar omgeving ook niet veel vraag naar. Wij zijn desalniettemin van mening dat transparantie over de onderliggende afwegingen en de reflectie op gemaakte keuzes zullen bijdragen aan het vertrouwen (van minder direct betrokkenen) in het toezicht.
 - Toezichtproces. Op basis van openbare informatie wordt niet goed duidelijk wanneer precies voor welk instrument of onderzoek wordt gekozen, hoe de onderzoeken zich tot elkaar verhouden, welke volgtijdelijkheid er tussen de verschillende onderzoeken bestaat en hoe de timing in het jaar eruit ziet. Uit gesprekken met het secretariaat blijkt overigens dat hier een zorgvuldige afweging en planning aan ten grondslag liggen, maar dat er vanwege capaciteitsgebrek nog geen invulling is

³¹ Zie: <https://www.waarderingskamer.nl/alle-beoordelingen/>

³² 'Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van Wet waardering onroerende zaken in verband met de verruiming van de openbaarheid van de WOZ-waarde en enkele technische aanpassingen' Stb. 2013, 129.

³³ Zie: <http://www.waarderingskamer.nl/basisregistratie-woz-lv-woz/aansluiten-gemeenten-lvwoz/>.

gegeven aan het actualiseren van de vastlegging daarvan in de beschrijving van de administratieve organisatie. Dit staat voor 2017 op de planning.

- We constateren dat de keuze voor een proactieve, coachende rol als toezichthouder onderbouwd is, maar deze onderbouwing is niet transparant gemaakt. Waarom is coaching effectiever dan sanctioneren? Waar blijkt dat uit? Waarom zijn 13 bestuurlijke gesprekken in 2015 effectief geweest? Waar blijkt dat uit?
- Beoordelingsprocedure; hoe komt de Waarderingskamer tot het algemene oordeel over een gemeente? Op de website wordt toegelicht dat het algemeen oordeel wordt gebaseerd op de voortgangsinformatie die gemeenten aanleveren, verderop in diezelfde toelichting staat dat het oordeel wordt gebaseerd op bevindingen naar aanleiding van 'diverse soorten onderzoeken'. De Waarderingskamer maakt expliciet dat de beoordeling plaatsvindt op basis van vier criteria (onder andere kwaliteit objectkenmerken, zorgvuldige marktanalyse, vakbekwaamheid en zorgvuldige communicatie). Dit zijn kwalitatieve criteria. Het is op basis uit de openbare informatie niet goed op te maken hoe de precieze score op deze criteria wordt bepaald, hoe de criteria onderling worden gewogen en wie deze beoordeling uitvoert.
- We constateren tot slot dat er beperkt inzicht wordt verschaft in de precieze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gremia binnen de Waarderingskamer (secretariaat, commissies en Waarderingskamer). Op de website, in het jaarverslag en in het bestuursreglement is weliswaar terug te vinden wat de globale taken van de commissies zijn, en hoe stemming binnen de Waarderingskamer plaatsvindt, maar een overzicht van welk gremium in welke volgorde over welke onderwerpen beslist (of adviseert) ontbreekt. Juist vanwege de samenstelling van de Waarderingskamer (waarbij de onder toezicht gestelden vertegenwoordigd zijn in de besluitvorming) is het in onze ogen van belang om zo transparant als mogelijk te zijn over de checks and balances die de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid borgen.

3.3.3. Samenwerking

Bevinding 7. We constateren dat samenwerking met de afnemers en bronhouders van de WOZ-gegevens is verankerd in de organisatiestructuur van de Waarderingskamer. Daarmee worden evident voordelen gerealiseerd voor toezichthouder, afnemers en onder toezicht gestelden. Ook zoekt de Waarderingskamer aansluiting bij andere basisregistraties en betreft inhoudelijke expertise van de Belastingdienst. Er vindt geen concrete samenwerking met andere toezichthouders buiten het veld van de basisregistraties plaats.

Samenwerking is belangrijk om overlast van toezicht voor burgers en organisaties te beperken, zo stelt de Kaderstellende visie op toezicht. Door samenwerking kunnen voordelen behaald worden voor toezichthouders en onder toezicht gestelden. Denk aan het verminderen van de administratieve lasten voor onder toezicht gestelden, het met of namens elkaar toezicht houden en het signaleren van strijdige regels. Toezichthouders zorgen voor kennisoverdracht en personeelsuitwisseling tussen toezichthouders. Ook het collegiaal vergelijken en van elkaar leren biedt mogelijkheden tot ontwikkeling.

We constateren dat samenwerking het leidende principe is achter de structuur van de Waarderingskamer. Afnemers van WOZ-waarden en onder toezicht gestelden zijn als leden van de Waarderingskamer gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht. Alle gesprekspartners benoemen deze samenwerkingsvorm als voorwaarde om tot consensus, draagvlak en snelle oplossing van problemen te komen. De vertegenwoordiging van gemeenten in de Waarderingskamer vormt een waarborg voor het minimaliseren van administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden.

Daarnaast zoekt de Waarderingskamer samenwerking op met andere partijen, waar dat bijdraagt aan het toezicht op de WOZ-uitvoering of de basisregistratie WOZ. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerking rondom

de LV WOZ, maar ook de afstemming die wordt gezocht met andere basisregistraties. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu waar het gaat om de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en het toezicht daarop. Ook zoekt de Waarderingskamer afstemming met Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de toezichthouder op de BRP (Basisregistratie Personen) . Daarnaast maakt de Waarderingskamer gebruik van specifieke expertise van de Belastingdienst (op basis van externe inhuur).

Voorbeelden van concrete samenwerking met andere toezichthouders hebben wij niet aangetroffen. De Waarderingskamer sluit aan bij bijeenkomsten van Vide (beroepsvereniging van professionals op het gebied van toezicht, inspectie en handhaving). Voor gezamenlijke inhoudelijke projecten, inkoop van kennis of opleidingen of het delen van faciliteiten ziet de Waarderingskamer geen mogelijkheden noch aanleiding. We kunnen niet beoordelen of en hoe samenwerking met andere toezichthouders zou kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid van de Waarderingskamer. We denken echter dat het organiseren van een kennismaking met één of meer andere toezichthouders een beperkte investering vergt, en in staat stelt om vast te stellen of er sprake is van overlappende thema's, kennisvragen of uitdagingen waarbij samen optrekken van meerwaarde zou kunnen zijn.

3.3.4. Professionaliteit

Bevinding 8. De Waarderingskamer geeft op verschillende manieren blijk van een professionele werkwijze. Gesprekspartners zijn zeer positief over de deskundige en zorgvuldige werkwijze van het secretariaat. De Waarderingskamer toont zich reflectief als het gaat om inventarisatie van meningen over haar werkwijze. We zien verbetermogelijkheden in het reflecteren op de structuur van de organisatie en visie op toezicht.

Bij professionaliteit beoordelen we verschillende aspecten. In de eerste plaats gaat het om de deskundigheid van de toezichthouder. Daarnaast gaan we in op de wijze waarop de toezichthouder de zorgvuldigheid van haar taakuitvoering heeft geborgd. Bijvoorbeeld als het gaat om de wijze waarop besluitvorming zorgvuldig tot stand komt, de vraag of er ruimte is voor hoor en wederhoor en of de toezichthouder zich reflectief toont op het eigen functioneren.

De professionaliteit van de Waarderingskamer blijkt uit de volgende indicaties:

- Het secretariaat wordt door gesprekspartners beoordeeld als zeer proactief, accuraat en zeer deskundig. Gesprekspartners benadrukken dat het secretariaat altijd op de hoogte is van ontwikkelingen in de markt en hier proactief op inspeelt. De voortgangsrapportages die de Waarderingskamer publiceert worden als zeer informatief beschouwd. Eenzelfde beeld ontstaat uit het stakeholdersonderzoek onder gemeenten. De Waarderingskamer wordt onder meer gezien als WOZ-expert, gezaghebbend, integer, en een adviseur waarmee het goed samenwerken is.
- Een indicatie van deskundigheid is ook dat de beoordelingsrapporten voor individuele gemeenten in bijna alle gevallen door gemeenten zonder commentaar worden aangenomen. Waar in een enkel geval feedback wordt geleverd door de gemeente, beslist de Waarderingskamer over wat er met die feedback gebeurt; een beoordelingsrapport wordt eenzijdig vastgesteld.
- We stellen vast dat de werkwijze van het secretariaat zorgvuldig is. Inspecteurs bespreken hun bevindingen wekelijks in een teamoverleg. Dit stelt in staat om ingewikkelde situaties aan collega's voor te leggen en van elkaar te leren. Bij lastige of risicovolle gemeenten voeren inspecteurs regelmatig samen een onderzoek uit. Conceptbeoordelingen worden daarnaast altijd door een MT-lid bekeken.
- We constateren verder dat de Waarderingskamer zich reflectief toont op het eigen functioneren. Met de terugkerende stakeholderonderzoeken legt de Waarderingskamer haar oor te luisteren bij gemeenten, bestuurders en andere betrokkenen. Daarnaast bestaat er voor gemeenten in elke voortgangsinventarisatie de mogelijkheid om opmerkingen te maken of feedback te geven. De

Waarderingskamer zet de feedback van stakeholders aantoonbaar om in aanpassingen van de werkwijze. Een voorbeeld daarvan is de voortgangsinventarisatie; deze wordt door gemeenten als te uitgebreid en tijdrovend ervaren. Als reactie daarop heeft de Waarderingskamer zich als doel gesteld om deze vragenlijst aan te passen in een digitale zelfevaluatie.

We zien daarnaast een aantal aandachtspunten:

- Gesprekspartners benadrukken dat reflectie op het eigen functioneren is verankerd in de structuur van de Waarderingskamer. Afnemers nemen plaats in het bestuur. Daarnaast hebben andere stakeholders (bijvoorbeeld beleggers, ondernemers, huiseigenaren en banken) de mogelijkheid om hun opvattingen kenbaar te maken in de commissie Klankbord. Op basis van de gesprekken en op basis van verslagen en besluitenlijsten constateren we echter dat het reflecterend vermogen binnen de gremia van de Waarderingskamer versterkt (en explicieter gemaakt) zou kunnen worden. Zo maken we uit verslaglegging en gesprekken op dat in de commissie Klankbord vooral inhoudelijke zaken worden besproken, en niet of in mindere mate wordt gereflecteerd op meer strategische keuzes in het toezicht. Ook zien we geen concrete besluiten of acties terug in het verslag van de commissie Klankbord. Leden van de Waarderingskamer geven op hun beurt aan dat voor hen onvoldoende duidelijk is op welke manier de stem van de commissie(s) doorklinkt in de stukken die zij van het secretariaat ontvangen.
- Ook stellen we vast dat de Waarderingskamer in haar voortgangsrapportages aan het ministerie van Financiën met name reflecteert op inhoudelijke (markt)ontwikkelingen, en niet op de effectiviteit van haar instrumenten, haar rol en positionering als toezichthouder, en de mate waarin de (wettelijke) kaders nog passend dan wel knellend zijn.

3.3.5. Onafhankelijkheid

Bevinding 9. Betrokkenen en onder toezicht gestelden oordelen positief over de onafhankelijkheid van de Waarderingskamer. De belangrijkste waarborg voor onafhankelijkheid is de samenstelling van de Waarderingskamer, die borgt dat de verschillende belangen elkaar in evenwicht houden. We constateren desalniettemin dat de aanwezigheid van het perspectief van de onder toezicht gestelden in de Waarderingskamer reden vormt om voldoende kritische en transparante reflectie te organiseren op de effectiviteit van het toezicht.

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk wordt uitgevoerd. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt volgens de Kaderstellende visie op toezicht in dat de toezichthouder de drie kernactiviteiten, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren uitvoert zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partijen, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de toezichthouder een eigen rol speelt bij het bepalen van het moment en de zwaarte van een eventuele interventie, waarbij de minister eindverantwoordelijk blijft. De toezichthouder draagt bij aan voorlichting, advisering en begeleiding ('compliance assistance'). Daarbij draagt de toezichthouder er zorg voor dat hij in een later stadium onafhankelijk kan blijven oordelen; de toezichthouder richt zich bij deze activiteiten vooral op de voorkant van processen, waarbij deze het karakter dragen van oplossingsrichting, niet van one-best-way-oplossing.

We zien de volgende indicaties van onafhankelijk functioneren:

- We constateren op basis van gesprekken en het strategiedocument dat de selectie, onderzoeken, oordeelsvorming en interventie door de Waarderingskamer tot stand komt zonder beïnvloeding van door de onder toezicht staande partij of anderen.
- Verder geeft de Waarderingskamer in haar strategiedocument aan dat door de samenstelling van de Waarderingskamer, bestaande uit partijen die de WOZ-waarden gebruiken, aangevuld met

onafhankelijke leden, een goed evenwicht bestaat tussen de betrokken belangen en de onafhankelijke visie. Bijna alle gesprekspartners onderschrijven dit:

- Er is niet één partij die een andere partij iets voorschrijft.
- Door aanwezigheid van het perspectief van de afnemers (en tevens betalers) in de Waarderingskamer, ontstaat een natuurlijke tegenkracht richting de onder toezicht staande gemeenten.
- Daarnaast is het perspectief van andere belanghebbenden vertegenwoordigd in de commissie Klankbord.

We zien echter ook aandachtspunten met betrekking tot de onafhankelijkheid:

- Het gekozen 'samenwerkingsmodel' kan leiden tot 'middle-of-the-road-keuzes'. De aanwezigheid van het perspectief van de onder toezicht gestelden in de Waarderingskamer betekent voor het toezicht dat niet altijd voor de meest scherpe toezichthouder en de grootste effectiviteit zal worden gekozen. In dit kader is door gesprekspartners een aantal voorbeelden genoemd:
 - De keuze om geen totaaloverzicht of 'ranking' te maken van de prestaties van individuele gemeenten (een top 10 best en slechtst scorende gemeenten) is volgens gesprekspartners vooral te verklaren vanuit het belang van de onder toezicht gestelden, meer dan vanuit het perspectief van effectief toezicht.
 - De Waarderingskamer geeft in haar strategiedocument aan te willen *'stimuleren dat belanghebbenden op laagdrempelige wijze signalen aan gemeenten kunnen afgeven. Dat betekent dat het toezicht van de Waarderingskamer zich ook moet richten op aspecten die niet direct betrekking hebben op de kwaliteit en continuïteit van de WOZ-taxaties en onderliggende gegevens.'* Uit gesprekken blijkt dat er terughoudendheid bestaat onder gemeenten bij het voornemen van de Waarderingskamer om te sturen op het verbeteren van proactieve en interactieve communicatie door gemeenten richting burgers rondom de WOZ-taxatie, en dat de indruk bestaat dat gemeenten hierop een remmend effect hebben
 - Ook benoemen gesprekspartners het risico dat in de afweging rond de in te zetten toezichtinstrumenten (bijvoorbeeld de duur van een onderzoek) het beperken van administratieve lasten –onder invloed van het gemeentebelang- zwaarder weegt dat de effectiviteit van het instrument .
- We constateren dat zich op het punt van onafhankelijkheid geen problemen hebben voorgedaan. We zien echter wel een kwetsbaarheid: als zich een incident voordoet rondom de WOZ-uitvoering, waarop de vraag gesteld wordt of er wel zorgvuldig toezicht is uitgeoefend, kan de Waarderingskamer de onafhankelijkheid van het toezicht dan voldoende aantonen? Om deze kwetsbaarheid te minimaliseren, kan kritische reflectie op keuzes in de toezichtstrategie vanuit het perspectief van de afnemers van de WOZ-gegevens, maar ook van de burger, meer door de Waarderingskamer gestimuleerd (en transparant gemaakt) worden. Dit zou in onze ogen bijdragen aan het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het toezicht.
- Gesprekspartners zien nog onbenutte kansen in het uitnodigen van de commissies om kritisch te reflecteren op de doelen, methoden en instrumenten van de Waarderingskamer. Daar waar het secretariaat keuzes heeft bijgesteld op basis van kritische reflectie door een commissie, is dit niet expliciet gemaakt (bijvoorbeeld in de vergaderstukken die het secretariaat aan de Waarderingskamer stuurt).
- We constateren ook dat het goed zou zijn om de onafhankelijkheid van de samenstelling van de Waarderingskamer te herijken met het oog op de veranderende context. Ook gesprekspartners achten dit van belang. Daarbij kan onder meer overwogen worden of nieuwe afnemers van WOZ-waarden ook een plaats in de Waarderingskamer zouden moeten krijgen. Hetzelfde geldt voor (het perspectief van) de burger.

3.4. Toekomst van het toezicht

Bevinding 10. Voor een efficiënte en effectieve invulling van toezicht in de toekomst, is in onze ogen een proactieve heroriëntatie nodig op de rol en positionering van de Waarderingskamer. De Waarderingskamer herijkt haar toezichtstrategie periodiek. Het verdient de aanbeveling om daarnaast ook een expliciete visie te ontwikkelen op de rol en positionering van de Waarderingskamer in het stelsel van basisregistraties, en met het oog op de medetoezichthouders die ontstaan door de openbaarheid.

We hebben gesprekspartners van het secretariaat, de Waarderingskamer, commissies en betrokkenen daarbuiten gevraagd naar hun opvattingen over de toekomst van de Waarderingskamer. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

- Enerzijds uiten veel gesprekspartners de ambitie om toezicht op de uitvoering van de Wet WOZ overbodig te maken. De rationale daarachter is de ambitie dat de kwaliteit bij gemeenten steeds meer op orde is, en dat er steeds meer extra checks and balances ontstaan in het systeem. Door de openbaarheid en vergelijkbaarheid van de WOZ-gegevens worden gebruikers langzamerhand ook toezichthouders. Door de mogelijkheden voor terugmelding tussen leveranciers en gebruikers van de gegevens ontstaan er feedback loops die op termijn zullen zorgen voor een zelfreinigend systeem. In zo'n systeem kan de Waarderingskamer zich meer toeleggen op een rol als kennis- en expertisecentrum.
- Er zijn ook gesprekspartners die benadrukken dat er altijd toezicht nodig zal zijn. Het gaat om grote belangen en grote bedragen (belastinginning). Burgers hebben volgens deze gesprekspartners recht op toezicht op de kwaliteit van de WOZ-gegevens. Daarnaast zullen volgens hen verschillende ontwikkelingen ook in de toekomst om toezicht vragen:
 - Er zullen altijd economische of technologische ontwikkelingen blijven, waarop ingespeeld moet worden door gemeenten, en die van invloed zullen zijn op de taxaties of het vertrouwen daarin.
 - Er zullen gemeenten (blijven) fuseren. Zulke fusies zijn potentieel van invloed op de aandacht voor en kwaliteit van de WOZ-uitvoering.
 - Bestuurders bij gemeenten komen en gaan; dat is van invloed op de aandacht voor en continuïteit van de WOZ-uitvoering. De Waarderingskamer vormt een constante factor.
 - Er worden nieuwe tools, standaarden en processen ontwikkeld en geïmplementeerd. Dat is potentieel van invloed op de kwaliteit van de WOZ-uitvoering.
- Volgens alle gesprekspartners zal het toezicht in de toekomst wel (moeten) veranderen;
 - In de eerste plaats vanwege de hiervoor geschetste ontwikkeling rond openbaarheid van gegevens en mogelijkheden voor terugmelding, waardoor er de facto meer toezichthouders zullen ontstaan.
 - De ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, die zich gedurende deze evaluatieperiode op grote schaal heeft voorgedaan, vormt volgens gesprekspartners ook aanleiding om te kritisch te monitoren of de huidige toezichtinstrumenten hier optimaal bij aansluiten.
 - In de tweede plaats vanwege de komst van de Landelijke voorziening WOZ als centraal WOZ-gegevensknooppunt en samenhang tussen de basisregistraties (waarvan de BAG, BGT en de BRP ook door de gemeenten worden uitgevoerd). Volgens verschillende gesprekspartners vraagt deze samenhang om integraal toezicht.

De Waarderingskamer signaleert ontwikkelingen en past haar vijfjaarlijkse toezichtstrategie aan op basis van deze ontwikkelingen. Verder vindt na twee jaar een midterm review plaats, Heroriëntatie op de toezichtstrategie vindt dus al plaatsvindt. Tegelijkertijd constateren we dat de Waarderingskamer nog geen expliciete visie heeft geformuleerd op haar toekomstige rol en positionering in het stelsel van basisregistraties, en waar het gaat om de toename van het aantal (mede)toezichthouders vanwege de openbaarheid; is er in de toekomst nog wel toezicht nodig? En welke rol zien wij voor onszelf in het stelsel van basisregistraties?

4. Analyse doelmatigheid

In dit hoofdstuk gaan we in op doelmatigheid van de werkwijze van de Waarderingskamer. We beoordelen de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer aan de hand van de ontwikkeling van de belangrijkste kosten. Daarnaast beschrijven we de voorzieningen die de Waarderingskamer al dan niet heeft getroffen om een doelmatige taakuitvoering te waarborgen en de mate waarin de administratieve lasten voor gemeenten (de onder toezicht gestelden) zo beperkt mogelijk blijven.

4.1. Ontwikkeling belangrijkste kosten

Bevinding 11. De kosten van de Waarderingskamer (exclusief LV WOZ) zijn gedurende de evaluatieperiode toegenomen.

- Gedurende de evaluatieperiode zijn de kosten van de Waarderingskamer toegenomen (tabel 1). In 2015 is ten opzichte van het voorgaande jaar de sterkste stijging in de kosten waarneembaar. Volgens de Waarderingskamer is de kostenstijging in belangrijke mate te verklaren door een algemene loonronde, extra kosten voor de aanpak van de waardering van energiecentrales, toenemende kosten voor ICT en websites en extra kosten voor systeembeheer (vervanging wegens langdurige uitval).

Jaar	2015	2014	2013	2012	2011
Kosten Waarderingskamer exclusief LV WOZ	€ 2.733.365	€ 2.441.946	€ 2.368.985	€ 2.373.226	€ 2.228.607

Tabel 1. Ontwikkeling van de totale kosten van de Waarderingskamer (exclusief LV WOZ).

- Wanneer we de kosten uitsplitsen naar de belangrijkste posten zien we een aantal ontwikkelingen (tabel 2). De kosten voor personeel, ICT en beheer en adviezen en contracten derden zijn gedurende de evaluatieperiode toegenomen. Met name tussen 2014 en 2015 is er sprake van een sterke kostenstijging voor personeel (met name door een algemene loonronde), van adviezen en contracten derden (vervanging systeembeheerder wegens langdurige uitval door een ongeluk) en de kosten voor ICT en beheer (extra kosten aansluiting intern toezichtstelsel op nieuwe publieksportal en externe ondersteuning bij het opnieuw inrichten van de centrale ICT). De twee laatst genoemde rubrieken overschrijden de begrote kosten. De overschrijdingen zijn gemeld in de Waarderingskamer.

Jaar	2015	2014	2013	2012	2011
Waarderingskamer en commissies	€ 27.597	€ 26.004	€ 26.333	€ 28.708	€ 25.308
Personeelskosten (omvang in fte, inclusief medewerkers op detachingsbasis)	€ 1.836.876 (20 fte)	€ 1.669.190 (19 fte)	€ 1.598.897 (18 fte)	€ 1.519.919 (17 fte)	€ 1.533.656 (17 fte)
Huisvestingskosten Waarderingskamer	€ 281.535	€ 296.252	€ 315.916	€ 274.764	€ 271.658

Kosten ICT en beheer	€ 225.559	€ 185.210	€ 148.089	-	-
Kantoorkosten	€ 103.038	€ 103.893	€ 86.872	-	-
Adviezen en contracten derden	€ 224.606	€ 146.670	€168.817	€296.665	€ 102.224
Afschrijvingen	€ 34.425	€ 14.727	€ 24.061	€ 29.973	€ 27.725

Tabel 2. Uitsplitsing van de ontwikkeling van de belangrijkste kosten van de Waarderingskamer.

Bevinding 12. De landelijke WOZ-kosten (per object) zijn gedurende de evaluatieperiode afgenomen. De toezichtkosten zijn in de evaluatieperiode toegenomen.

- Een aantal gesprekspartners geeft aan dat de toezichtkosten per object laag zijn en dit als een indicatie van de doelmatige taakuitvoering te zien.
- De kosten van het toezicht (en andere activiteiten) van de waarderingskamer bedroegen ongeveer € 2.7 miljoen in 2015 (exclusief kosten voor beheer LV WOZ). Dit komt volgens berekeningen van de Waarderingskamer overeen met € 0,32 per WOZ-object aan toezichtkosten (zie tabel 3). Dit is een toename ten opzichte van 2014 (€ 0,28 per WOZ-object). We merken op dat het niet goed mogelijk is om conclusies te verbinden aan deze ontwikkeling, noch aan de hoogte van de toezichtkosten per object.

De totale WOZ-kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ door gemeenten (per object) zijn gedurende de evaluatieperiode (en de periode daarvoor) gestaag afgenomen. Tegelijkertijd blijkt uit het stakeholderonderzoek (2015) dat het verhogen van de efficiency van de WOZ-uitvoering een ontwikkeling is waar de Waarderingskamer volgens stakeholders een (nog) grotere rol kan spelen.³⁵ Er is overigens geen aanleiding te veronderstellen dat er een causaal verband is tussen de kosten van het toezicht en de WOZ-uitvoeringskosten van gemeenten.

Jaar	2015	2014	2013	2012	2011
WOZ-kosten totaal	Circa 145 a 150 miljoen	Circa 150 a 155 miljoen	Circa 155 miljoen	Circa 145 a 150 miljoen	Circa 155 a 160 miljoen
WOZ-kosten (per object)	€ 16,50	€ 17,00	€ 17,50	€ 16,90	€ 17,90
Toezichtkosten (per object)	€ 0,32	€ 0,28	€ 0,27	€ 0,28	€ 0,26

Tabel 3. Ontwikkeling van de WOZ-kosten en toezichtskosten per object (exclusief inflatiecorrectie).

Bevinding 13. De toezichtkosten vormen een fractie van de totale op basis van de WOZ-waarde geheven belastingen.

- Tot slot kunnen de kosten van het toezicht worden afgezet tegen de opbrengsten van de belastinginning die plaatsvindt op basis van de WOZ-waardering. We constateren dat deze opbrengsten een veelvoud

³⁴ Van de periode voor 2013 is voor de posten ICT en beheer en kantoorkosten geen uitsplitsing mogelijk wegens verandering in de structuur van de begroting/jaarrekening.

³⁵ Zie: https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksporaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Rapportage_stakeholderonderzoek_2015.pdf. Over de manier waarop de Waarderingskamer kan bijdragen aan het verhogen van de efficiency van de WOZ-uitvoering wordt in het rapport geen uitspraak gedaan.

zijn van de kosten van het toezicht op de WOZ-uitvoering. Op grond van eigen berekeningen heeft de Waarderingskamer geconcludeerd dat de totale op basis van de WOZ-waarde geheven belastingen ongeveer € 10 miljard bedragen. Daarnaast wordt de WOZ-waarde ook voor andere doeleinden gebruikt. Zo gebruiken notarissen, banken en verzekeraars de WOZ-waarde bij de beoordeling van financieringsaanvragen en bij de bestrijding van vastgoedfraude. De kosten van toezicht bedroegen in 2015 zo'n € 2.7 miljoen euro. Wanneer de grote (financiële) belangen bij een adequate WOZ-uitvoering worden afgezet tegen de kosten van het toezicht kan geconstateerd worden dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat er sprake is van disproportionele toezichtkosten.

4.2. Indicaties voor doelmatigheid

De hierboven gekozen (kwantitatieve) invalshoek alleen geeft een onvoldoende compleet beeld van de doelmatigheid omdat daarin onderbelicht blijft of bijvoorbeeld dezelfde resultaten bereikt hadden kunnen worden met (iets) minder middelen. Daarom is ook gekeken naar de getroffen voorzieningen voor kostenbeheersing en overige waarborgen voor doelmatigheid.

Bevinding 14. Op grond van de gesprekken binnen- en buiten de Waarderingskamer en een documentenanalyse stellen we vast dat er, in lijn met het Normenkader financieel beheer overheidsorganisaties, voorzieningen zijn getroffen die bijdragen aan een doelmatige taakuitvoering door de Waarderingskamer:

- De Waarderingskamer functioneert in belangrijke mate volgens het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht voor instellingen met een publiek belang.³⁶ Zo houdt het ministerie van Financiën toezicht op de taakuitoefening van de Waarderingskamer en is in 2010 een toezichtsarrangement met betrekking tot de Waarderingskamer vastgesteld. Hierin zijn onder meer afspraken vastgelegd over de jaarlijkse begrotingscyclus (hierin zijn geen SMART geformuleerde KPI's en streefwaarden over de inzet van financiële middelen opgenomen). Ook is er sprake een transparante verantwoording bestaande uit een jaarverslag en een jaarrekening (goedgekeurd door de Staatsecretaris van Financiën). We constateren verder dat er in de structuur van de Waarderingskamer voldoende 'countervailing powers' aanwezig zijn zoals de samenstelling van de Waarderingskamer, de verschillende commissies en specifiek de commissie klankbord. In deze gremia zijn vertegenwoordigers vanuit de verschillende belanghebbenden van de Waarderingskamer vertegenwoordigd alsmede onafhankelijke leden.
- De Waarderingskamer is met 20 fte in 2015 een kleine organisatie. Volgens een aantal gesprekspartners is er hiermee de facto sprake van efficiëntie. Het is lastig om vast te stellen of dezelfde werkzaamheden ook met minder medewerkers zijn te realiseren. Leden van de Waarderingskamer merken daarover op dat er nu ongeveer een dag per week drie medewerkers van het secretariaat bij het Kadaster werkzaam zijn. Deze werkzaamheden knellen volgens de leden met de toezichtactiviteiten. Er lijkt dus geen sprake van onnodige capaciteit op de toezichtwerkzaamheden. Daarnaast wordt door de Waarderingskamer aangegeven dat medewerkers multi-inzetbaar zijn. In totaal zijn 8 medewerkers direct betrokken bij het uitvoeren van de toezichtsinstrumenten. Hetzij bij de gemeente ter plaatste hetzij op kantoor. Aangegeven wordt dat ondanks dat er sprake is van specialismen er een redelijke mate van

³⁶ Zie Handreiking Sturing Semipublieke Sector bij Normenkader Financieel beheer voor instellingen met een publiek belang. Ministerie van Financiën (2016). <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/08%20Handreiking%20Sturing%20Semipublieke%20Sector%20bij%20normenkader%20financieel%20beheer%20voor%20instellingen%20met%20een%20publiek%20belang.pdf>

uitwisselbaarheid is. Een overzicht van de functies binnen het secretariaat van de Waarderingskamer is weergegeven in Bijlage C.

- Via de overlegstructuren van de Waarderingskamer is de inbreng van gemeenten (onder toezicht gestelden), afnemers van WOZ-gegevens (Belastingdienst, Waterschappen en –wederom- gemeenten), WOZ-dienstverleners (bijvoorbeeld gemeentelijke samenwerkingsverbanden) en maatschappelijke organisaties georganiseerd. De partijen die bij uitstek belang hebben bij de doelmatigheid van de Waarderingskamer (de betalers en onder toezicht gestelden) hebben zitting in de Commissie financiën, personeel en organisatie alsmede in de Waarderingskamer zelf. Via deze gremia kunnen deze partijen invloed uitoefenen op de (waarborgen voor) doelmatigheid van de Waarderingskamer. Zo worden het werkplan en de daarop gebaseerde begroting³⁷ door de Waarderingskamer vastgesteld. De begroting wordt goedgekeurd door de Staatssecretaris van Financiën.
- In de toezichtstrategie zijn keuzen gemaakt die bijdragen aan doelmatigheid.³⁸ De Waarderingskamer maakt gebruik van ‘toezicht op maat’. Ze maakt gebruik van verschillende type onderzoeken; sommige worden ingezet bij grote gemeenten, sommige bij kleine gemeenten. Een deel van de onderzoeken wordt ingezet voor alle gemeenten (voortgangsinventarisaties) en andere alleen bij gemeenten die onvoldoende scores. Daarbij werkt de Waarderingskamer risicogericht. Op basis van een risicoanalyse wordt jaarlijks per gemeente een toezichtsregime vastgesteld. Gemeenten die ‘slecht’ scores krijgen meer aandacht dan gemeenten die ‘goed’ scores.

Bevinding 15. We stellen tegelijkertijd ook vast dat ten aanzien van een aantal van deze voorzieningen ruimte is voor verbetering. Met name de kritische reflectie op de doelmatigheid van het functioneren vanuit de Waarderingskamer en andere betrokkenen vormt een belangrijk aandachtspunt.

- De Waarderingskamer is een kleine organisatie. Volgens een aantal gesprekspartners is er hiermee de facto al sprake van efficiëntie, omdat daarmee de kosten van het toezicht op de WOZ-uitvoering door de gemeenten laag zijn. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de Waarderingskamer juist als kleine organisatie mogelijk kwetsbaar is voor een relatief hoge ratio van overheadkosten per fte. We constateren dat de Waarderingskamer er gedurende de evaluatieperiode in beperkte mate blij van geeft de (ontwikkeling van) de overheadkosten (per fte) afzonderlijk heeft gemonitord, verklaard en vergeleken met andere organisaties. Zo zijn er bijvoorbeeld geen benchmarks uitgevoerd om overheadkosten te vergelijken met andere organisaties om ook langs die weg te zoeken naar (eventuele) verbetermogelijkheden. Overigens is in de jaarverslagen wel inzichtelijk gemaakt hoe de kostenposten zich ontwikkelen ten opzichte van het voorgaande jaar en worden verklaringen genoemd. Echter, het jaarverslag geeft geen blijk van een expliciete reflectie op en verantwoording van de ontwikkeling van de overheadkosten en de daaromtrent gemaakte afwegingen. Zijn er bijvoorbeeld andere opties verkend, waarom is het huidige alternatief gekozen?
- Er heeft gedurende de evaluatieperiode in beperkte mate een kritische dialoog plaatsgevonden over de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer met de SG van het ministerie van Financiën als eigenaar van het zbo, of met FEZ als ondersteuner van de eigenaar van het zbo. Ook volgt uit gesprekken het beeld dat vanuit de leden van de Waarderingskamer niet sterk op doelmatigheid wordt gestuurd. Dit roept de vraag op of bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën, de andere betalende- en overige leden voldoende kritisch zijn op de vraag ‘is dit wel nodig?’ en ‘kan het ook met minder?’.

³⁷ Zie: <https://www.waarderingskamer.nl/tabblad-waarderingskamer/beleid-strategie-waarderingskamer/#c442>

³⁸ Zie: https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksporaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/strategiedocument_waarderingskamer_2015_-_2020.pdf

- Vanuit Financiën wordt aangegeven dat de afgelopen jaren niet of nauwelijks een kritische dialoog over de doelmatigheid van de taakuitoefening van de Waarderingskamer heeft plaatsgevonden. Recent heeft het ministerie van Financiën deze dialoog overigens geïntensiveerd.
- Uit gesprekken blijkt ook dat de doelmatigheid van de taakuitoefening geen belangrijk gespreksonderwerp is in de vergaderingen van de Waarderingskamer. Leden van de Waarderingskamer krijgen de jaarrekening te zien, maar een kritische dialoog vindt volgens betrokkenen niet of nauwelijks plaats. Men vertrouwt erop dat het geld goed wordt besteed.
- Gesprekspartners vinden dat de Waarderingskamer bij ondersteunende taken explicieter kan afwegen in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om deze uit te besteden of in te besteden (vanuit andere overheidsorganisaties). Zo wordt geopperd dat de Waarderingskamer de mogelijkheden om ondersteuning van het primaire proces onder te brengen (of te delen) met andere overheidsorganisaties kan verkennen (vooral nog maakt de Waarderingskamer bijvoorbeeld geen gebruik van shared services). Gesprekspartners zijn van mening dat specifieke ondersteunende functies lastig opgevangen kunnen worden binnen de eigen organisatie en daarmee bij eventuele uitval snel tot hoge (externe) kosten kunnen leiden.
- De Waarderingskamer geeft in het Jaarverslag een inschatting van de verdeling van de inzet van de formatie. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat deze verdeling is gebaseerd op inschattingen omdat het secretariaat geen tijdschrijfsysteem gebruikt. Een tijdschrijfsysteem kan meer inzicht bieden in de inzet van personele capaciteit en daarmee bijdragen aan inzicht in een optimale doelmatigheid van de inrichting van het toezicht (bijvoorbeeld: welke taken kosten het meeste tijd? Hoe oordelen we over de effectiviteit van deze taken?).

4.3. Administratieve lasten voor gemeenten

Bevinding 16. Het ontstaan van administratieve lasten is inherent aan het toezichtproces. De Waarderingskamer heeft een aantal voorzieningen getroffen om de administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden te beperken. Desalniettemin komt uit een stakeholderonderzoek onder gemeenten (2015) naar voren dat de efficiëntie van het toezichtproces een aandachtspunt is.

- Het ontstaan van administratieve lasten is inherent aan het toezichtproces. Er is een aantal voorzieningen in het functioneren van de Waarderingskamer en het toezichtproces die borgen dat de administratieve lasten voor gemeenten zo beperkt mogelijk blijven:
 - Allereerst werkt de Waarderingskamer volgens de filosofie van risicogebaseerd toezicht. Gemeenten die "slecht" scoren krijgen meer aandacht dan gemeenten die "goed" scoren. Dit betekent een minimalisatie van lasten voor gemeenten die goed presteren.
 - Daarnaast hebben de onder toezicht gestelden zitting in de Waarderingskamer. VNG en vertegenwoordigers vanuit een aantal gemeenten kijken en praten mee over (de administratieve lasten van) het toezicht in de commissie regelgeving en controle en in de Waarderingskamer. Door vertegenwoordigers van de onder toezicht gestelden aan de voorkant te betrekken bij de inrichting van het toezichtproces borgt de Waarderingskamer dat deze partijen kritisch kunnen reflecteren op onderwerpen zoals de administratieve lasten.
 - Verder stelt de Waarderingskamer middels een stakeholderonderzoek alle onder toezicht gestelden in staat om te reflecteren op (de efficiëntie van) het toezichtproces.³⁹

³⁹ Zie: https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksporaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Rapportage_stakeholderonderzoek_2015.pdf.

- Desondanks blijkt uit het hiervoor genoemde stakeholderonderzoek dat gemeenten van mening zijn dat de Waarderingskamer te weinig efficiënt is.⁴⁰ In het onderzoek wordt de aanbeveling gedaan om de efficiëntie en slagvaardigheid van het toezicht (verder) te vergroten. We merken op dat in vervolg hierop diverse initiatieven door de Waarderingkamer in gang zijn gezet. Uit het stakeholderonderzoek komen de volgende aandachtspunten naar voren:
 - Respondenten zijn kritisch op te veel bemoeienis (op detailniveau) van de Waarderingskamer met de uitvoeringspraktijk.
 - Respondenten geven aan dat de opzet van de vragenlijsten/voortgangsinventarisaties veranderd dient te worden, zodat het instrument minder tijd en inspanning van gemeenten vergt. De Waarderingskamer werkt inmiddels aan een hernieuwde online vragenlijst.

⁴⁰ Gemeenten waren de doelgroep van dit stakeholderonderzoek. Ten behoeve van het onderzoek zijn er drie focusgroepen met stakeholders gehouden en is er een online enquête onder uitvoerders van de WOZ en gemeentelijkebestuurders uitgezet. Aan de focusgroepen hebben 13 mensen deelgenomen. De online enquête is door 244 uitvoerders en 38 bestuurders ingevuld.

5. Analyse zbo-status

In dit hoofdstuk houden we de zbo-status van de Waarderingskamer tegen het licht. Artikel 39 van de Kaderwet zbo's verplicht tot een periodieke evaluatie van zbo's, dat wil zeggen "een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan". Aan de hand van het verslag moet het ook mogelijk zijn te komen tot een beoordeling van "de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zbo".⁴¹

Bevinding 17. De Waarderingskamer is een bijzonder zbo. Het onafhankelijkheids- en participatiemotief worden gebruikt om de zbo-status te rechtvaardigen, maar daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen. Het gekozen model kent inherente sterke punten en wordt door de betrokkenen als het meest passend beschouwd. Heroverweging van de zbo-status is in onze ogen niet acuut aan de orde, maar er is wel aanleiding om aandacht te besteden aan de toekomstbestendigheid van het gekozen model.

5.1. Toetsing aan instellingsgronden

De Kaderwet zbo's geeft aan wanneer een zbo kan worden opgericht. Als een van deze gronden aanwezig is, is het mogelijk om een zbo-vorm te kiezen, maar het bestaan van een grond is daartoe niet voldoende. Telkens dient te worden afgewogen of de voordelen van de vermindering van de ministeriële bevoegdheden (bijvoorbeeld onafhankelijkheid) opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van parlementaire controle door de Staten-Generaal.

Bij de oprichting van de Waarderingskamer was er, zoals we hebben toegelicht in hoofdstuk 2, nog geen systematische toets aan de instellingsgronden zoals die nu zijn opgenomen in artikel 3 van de Kaderwet zbo's. Om de wenselijkheid van voortzetting van de zbo-status te kunnen beoordelen, dient alsnog aan deze regels te worden getoetst. Wij gebruiken hierbij het rapport-De Leeuw als vertrekpunt en verbinden daaraan onze eigen analyse.

De instellingsgronden staan vermeld in artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zbo's. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Het rapport-De Leeuw past de eigen beslisboom toe op de Waarderingskamer en concludeert:

"Een zbo-status voor de Waarderingskamer (WK) is gerechtvaardigd. De WK heeft een publieke taak, evenals openbaar gezag, is interbestuurlijk (participatiemotief) en kan bindende uitspraken doen bij geschillen waarbij de Staat belanghebbende is (onafhankelijkheidsmotief)."

⁴¹ Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Ministerie van BZK 2007, blz. 29.

Hierna gaan we uitgebreider in op het participatie- en onafhankelijksmotief.⁴²

Participatie

Is in het geval van de Waarderingskamer participatie van maatschappelijke organisaties bijzonder aangewezen in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak?

Bij deze vraag is het volgens het rapport-De Leeuw van belang of participatie van organisaties door voordracht van bestuursleden meerwaarde heeft voor de uitvoering van de taken van het zbo doordat het aansluit bij het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van deze organisaties.

Daarbij gelden enkele randvoorwaarden, ontleend aan het kabinetsstandpunt “Een herkenbare staat: investeren in de overheid”:

- “De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf verder geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. Deze bestuursleden handelen dus zonder last of ruggespraak.
- Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.”⁴³

Het rapport-De Leeuw acht het a-criterium van participatie van toepassing op de Waarderingskamer. Daarbij wordt gewezen op het interbestuurlijke karakter van de Waarderingskamer.

De zbo-status maakt het mogelijk de betrokkenheid van verschillende overheden te organiseren op een blijkbaar voor hen bevredigende wijze. Uit de gesprekken blijkt dat voordelen worden gezien in de participatie van met name gemeenten, juist als afnemers maar zeker ook als degenen die onder toezicht staan. Hun betrokkenheid wordt gezien als een bron van draagvlak.

Wij constateren dat de zbo-status een manier biedt om verschillende belangen aan bod te laten komen in de Waarderingskamer. Tegelijkertijd achten wij het beroep op het participatiemotief om twee redenen niet zeer sterk. Ten eerste gaat het volgens de Kaderwet zbo's om de participatie van “maatschappelijke organisaties”. Daaronder kunnen ook (verenigde) overheden worden verstaan, maar het criterium lijkt hiermee toch enigszins te worden opgerekt, van private naar – verenigde – publieke organisaties. Ten tweede is de zbo-status niet per se nodig om de betrokkenheid van derden te organiseren.⁴⁴

Onafhankelijkheid

Gaat het bij de Waarderingskamer om een rijksstaak die onafhankelijk van politieke organen uitgevoerd dient te worden, waarbij de mogelijkheid van politieke beïnvloeding moet worden uitgesloten?

Volgens het rapport-Kohnstamm⁴⁵ moet het onafhankelijkheidsmotief restrictief worden geïnterpreteerd. “Dat taken onafhankelijk van de politiek uitgevoerd moeten worden is dus een motief – zij het niet per se een voldoende motief – om de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor te beperken.” Het rapport-De Leeuw

⁴² Het b-criterium is niet van toepassing, aangezien geen sprake is van strikt regelgebonden uitvoering, noch van een groot aantal individuele gevallen.

⁴³ Kamerstukken II 2004–2005, 25 268, nr. 20

⁴⁴ Zie ook het rapport-De Leeuw: “Aangezien de participatie van maatschappelijke organisaties ook op andere manieren vorm gegeven kan worden, valt te overwegen het participatiemotief voor in de toekomst op te richten zbo's niet langer te hanteren. Het motief kan worden geschrapt uit de Kaderwet zbo's.

⁴⁵ Kamerstukken II 2004–2005, 25 268, nr. 20.

acht het onafhankelijkheidsmotief – in navolging van het rapport-Gerritse⁴⁶ – geldig ‘in situaties waarin de overheid zowel speler als spelbepaler is, situaties waarin iedere schijn van politieke inmenging pertinent vermeden moet worden of in situaties waarin politieke inmenging in internationaal (EU) verband niet te verdedigen is.’

Volgens De Leeuw is het motief bij de Waarderingskamer van toepassing omdat de Waarderingskamer bindende uitspraken kan doen bij geschillen waarbij de Staat belanghebbende is.

In de gesprekken in deze evaluatie is de onafhankelijkheid ten opzichte van de staatssecretaris aangevoerd als motief voor de zbo-vorm. Gewezen is op de noodzakelijke afstand tot de staatssecretaris van Financiën of “zijn” Belastingdienst. Het onafhankelijkheids- en participatiemotief hangen met elkaar samen: de participatie van verschillende partijen wordt gezien als een waarborg voor onafhankelijkheid (want een beperking van de afhankelijkheid van één partij)

Wij constateren dat de onafhankelijkheid inderdaad kan worden gebruikt als motief voor de zbo-status, al zien wij ook enkele tegenstrijdigheden in het model, in het bijzonder op het punt van de onafhankelijkheid. De zbo-status is bedoeld om de mogelijkheid van politieke beïnvloeding uit te sluiten, maar het interbestuurlijke toezicht van de WOZ staat niet los van de politiek. Het is de staatssecretaris die uiteindelijk de zwaarste instrumenten kan inzetten, niet de Waarderingskamer. Juist ambtenaren van de staatssecretaris zijn (adviserend) lid van de Waarderingskamer. De staatssecretaris heeft ten aanzien van de Waarderingskamer meer mogelijkheden voor beïnvloeding dan op grond van de Kaderwet zbo’s.

Afweging

Het bestaan van een instellingsgrond is niet voldoende voor de keuze voor een zbo-vorm. De voordelen van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid moeten opwegen tegen de nadelen van een beperkte parlementaire controle. Volgens het huidige kabinet is er altijd een aanvullende motivering nodig, “bijvoorbeeld dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid, of dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken”.

De voordelen worden vooral gezien in de zelfstandigheid ten opzichte van de staatssecretaris en de Belastingdienst. Een ander gepercipieerd voordeel van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid is de ruimte voor betrokkenheid van vooral gemeenten zelf, niet zozeer als afnemer als wel als onder toezicht gestelde.

Van nadelen van een beperkte controle door de Staten-Generaal is in dit onderzoek niet gebleken. De staatssecretaris heeft zijn eigen bevoegdheden en is en blijft daarop aanspreekbaar door de Tweede en Eerste Kamer. Uit de gesprekken blijkt dat daarnaast vertrouwen wordt ontleend aan het feit dat gemeenten en waterschappen lid zijn van de Waarderingskamer en zo ook een controlerende werking hebben.

Alles afwegende kan de huidige zbo-status – in de woorden van het rapport-De Leeuw – worden “gerechtvaardigd” met een verwijzing naar de instellingsgronden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, al zijn daarbij ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Hierbij nemen we in ogenschouw dat het hier niet een nieuwe zbo betreft, maar een zbo die al bestond voordat de Kaderwet zbo’s en de huidige instellingsgronden bestonden.

⁴⁶ Zbo’s binnen kaders, Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo’s, 2007.

5.2. Andere keuzes

Rechtspersoonlijkheid

In het rapport-De Leeuw is ook nagegaan of de Waarderingskamer de eigen rechtspersoonlijkheid kan behouden. Volgens De Leeuw zijn er in juridisch opzicht geen dwingende redenen (meer) om eigen rechtspersoonlijkheid aan een zbo toe te kennen.

Toepassing van de beslisboom op de Waarderingskamer leidt naar een publiekrechtelijke zbo zónder rechtspersoonlijkheid, maar de conclusie is een andere:

“Alles afwegende kan de Waarderingskamer eigen rechtspersoonlijkheid houden zolang zij bindende uitspraken doet waarbij de Staat (Financiën) zelf belangen heeft.”

Deze conclusie is ingegeven door praktische, niet door juridische overwegingen. Wij leiden uit het rapport-De Leeuw af dat er geen dwingende (juridische) reden is om de rechtspersoonlijkheid te handhaven. Tegelijkertijd is er nu geen dwingende reden om deze rechtspersoonlijkheid op zichzelf ter discussie te stellen.

Clustering

In het rapport-De Leeuw is ook de vraag aan de orde gekomen of bundeling met andere zbo's aangewezen is. Gesteld wordt dat de Waarderingskamer 'niet alleen van de minister is maar ook van gemeenten en waterschappen'.

“De kans lijkt reëel dat als de WK dichterbij de Rijksoverheid wordt geplaatst de kosten voor de Rijksoverheid navenant zullen stijgen. Omdat de Wet WOZ niet behoort tot het domein waarop de provincies actief zijn, is de minister van Financiën belast met het interbestuurlijk toezicht op de Wet WOZ. Taken decentraliseren naar de provincies is dan ook geen optie.”

De Leeuw concludeert dat clustering nog niet aan de orde is: *“Als er meer organisaties ontstaan die voor meerdere overheidslagen (gaan) werken dan zou gezien moeten worden of er mogelijkheden tot bundeling zijn teneinde de robuustheid (in termen van kwaliteit en continuïteit) te vergroten. Dat zou dan in ieder geval voor het ondersteunend apparaat moeten gelden.”*

Wij constateren dat er vanuit de doelstelling om zo doelmatig mogelijk te zijn (zie hoofdstuk 4) telkens weer redenen kunnen zijn om na te gaan of clustering of een andere vorm van samenwerking aan de orde is. Hierbij kan niet alleen gekeken worden naar organisaties die “voor” meerdere overheidslagen (gaan) werken, maar ook naar de organisaties die zich bezighouden met andere wettelijke basisregistraties.

5.3. Toekomstbestendigheid

In dit hoofdstuk draait het om de “de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan”. De analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid laat zien dat het in elk geval wenselijk is dat de taakuitoefening wordt voortgezet.

We hebben vastgesteld dat de huidige zbo-status kan worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar de instellingsgronden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, al zijn daarbij ook enkele kanttekeningen te plaatsen. De gesprekken met verschillende betrokkenen maken duidelijk dat tevredenheid bestaat over het gekozen organisatievorm. De huidige vorm werkt en wordt door betrokkenen als het meest passend

beschouwd. Wij zien geen acute reden om afscheid te nemen van de gekozen constructie. Wel achten wij het belangrijk dat aandacht wordt besteed aan de toekomstbestendigheid daarvan.

De belangrijkste reden voor een herijking is dat de omgeving verandert. Er zijn andere wettelijke basisregistraties, er komt wetgeving voor de digitale infrastructuur. De veranderende omgeving biedt aanleiding om de keuzes opnieuw tegen het licht te houden. Daarbij gaat het niet alleen om de vorm van de toezichthouder, maar om de gehele inrichting van het stelsel, inclusief de vraag of (interbestuurlijk) toezicht het instrument is om de beoogde beleidsdoelen te bereiken.

Bij deze herijking kunnen ook enkele kwetsbaarheden worden meegenomen. Het gaat dan om de schokbestendigheid in de governance (zie hoofdstuk 2) en de invulling van het toezicht (zie hoofdstuk 3). Ook kan worden nagegaan of clustering of een andere vorm van samenwerking de doeltreffendheid maar ook de doelmatigheid (zie hoofdstuk 4) kan versterken.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre is de uitvoering van de werkzaamheden, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?

Dit conclusiehoofdstuk bestaat uit vier delen. We beschrijven de hoofdconclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de doeltreffendheid (paragraaf 6.2) en doelmatigheid (paragraaf 6.3) van het functioneren van de Waarderingskamer. In paragraaf 6.4 gaan we in op de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot organisatie (zbo-status en governance) van de Waarderingskamer. Tot slot formuleren we een aantal aanbevelingen voor het vormgeven van een verantwoordingskader (paragraaf 6.5).

6.2. Conclusies en aanbevelingen doeltreffendheid

De Waarderingskamer controleert en beoordeelt gemeenten op de uitvoering van de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Daarbij luidt de missie: “De Waarderingskamer bevordert het vertrouwen in een adequate uitvoering van de Wet WOZ.” Wij concluderen dat de Waarderingskamer met haar werkzaamheden een belangrijke bijdrage levert aan (het vertrouwen in) de kwaliteit van de WOZ-gegevens.

Verskillende waarborgen in de werkwijze dragen bij aan doeltreffendheid:

- De Waarderingskamer maakt gebruik van ‘toezicht op maat’. Ze beschikt over een breed palet aan instrumenten en zet deze gericht in op basis van een inschatting van risico’s.
- De samenwerking met de afnemers en bronhouders van de WOZ-gegevens is verankerd in de organisatiestructuur van de Waarderingskamer. Daarmee worden evident voordelen gerealiseerd voor toezichthouder, gebruikers en onder toezicht gestelden. Ook zoekt de Waarderingskamer aansluiting bij andere basisregistraties en betreft inhoudelijke expertise van de Belastingdienst.
- Gesprekspartners zijn zeer positief over de deskundige en zorgvuldige werkwijze van het secretariaat. Het secretariaat wordt door gesprekspartners beoordeeld als zeer proactief, accuraat en zeer deskundig. Gesprekspartners benadrukken dat het secretariaat altijd op de hoogte is van ontwikkelingen in de markt en hier proactief op inspeelt. De voortgangsrapportages die de Waarderingskamer publiceert worden als zeer informatief beschouwd. Eenzelfde beeld ontstaat uit het stakeholderonderzoek onder gemeenten. De Waarderingskamer wordt onder meer gezien als WOZ-expert, gezaghebbend, integer, en een adviseur waarmee het goed samenwerken is.
- De samenstelling van de Waarderingskamer draagt bij aan slagvaardigheid; het samenwerkingsmodel zorgt voor consensus over de toezichtstrategie, consensus zorgt voor draagvlak bij de onder toezicht gestelden, en draagvlak zorgt voor meer compliance. Bovendien zorgt het samenwerkingsmodel ervoor dat in geval van knelpunten snel oplossingen gevonden kunnen worden; alle belanghebbenden zitten immers al bij elkaar aan tafel.

Tegelijkertijd kan op een aantal onderdelen de doeltreffendheid van werkwijze van de Waarderingskamer nog worden vergroot:

- De transparantie van de werkwijze kan op een aantal onderdelen worden vergroot:
 - Transparantie over de beoordelingsprocedure vergroten, door inzichtelijk te maken welke precieze criteria worden beoordeeld, hoe de scores op deze criteria wordt bepaald, hoe de criteria onderling worden gewogen en wie deze beoordeling uitvoert.
 - Transparantie over het toezichtproces. We bevelen aan om inzichtelijk te maken hoe de verschillende onderzoeken zich precies tot elkaar verhouden, welke volgtijdelijkheid er tussen de verschillende onderzoeken bestaat en hoe de timing in het jaar eruit ziet. Het actualiseren van de administratieve organisatie staat volgens de Waarderingskamer voor 2017 op de planning.
 - Voorts bevelen we aan om de precieze betrokkenheid van de Waarderingskamer bij de LV WOZ nog duidelijker te maken. Wat is de precieze rol van de Waarderingskamer, en waarom? Wat behoort tot de verantwoordelijkheden en wat niet, en wanneer houdt de rol van de Waarderingskamer op?
 - Tot slot bevelen we aan om meer inzicht te verschaffen in de precieze verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gremia binnen de Waarderingskamer (secretariaat, commissies en Waarderingskamer). Hiermee kan aan belanghebbenden buiten de Waarderingskamer duidelijk worden gemaakt welke checks and balances de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid van de Waarderingskamer borgen.
- We constateren dat de Waarderingskamer zich reflectief toont als het gaat om inventarisatie van meningen over haar werkwijze. Echter, we zien mogelijkheden voor verbetering:
 - Bijvoorbeeld door in verslagen en besluitenlijsten van commissies explicieter te maken welke keuzes worden gemaakt en door naast inhoudelijke zaken ruimte te houden om te reflecteren op meer strategische keuzes in het toezicht.
 - In de voortgangsrapportages aan het ministerie van Financiën kan de Waarderingskamer meer reflecteren op de effectiviteit van haar instrumenten, haar rol en positionering als toezichthouder, en de mate waarin de (wettelijke) kaders nog passend dan wel knellend zijn.

We concluderen dat er verschillende resultaten en effecten van het toezicht op de WOZ-uitvoering zijn te noemen, maar dat het niet goed mogelijk is om te beoordelen wat die resultaten en effecten zeggen over het functioneren van de Waarderingskamer.

- Er zijn volgens gesprekspartners verschillende belangrijke resultaten geboekt. Allereerst zijn alle belanghebbenden (waaronder de betalers en gebruikers van WOZ-gegevens) in algemene zin tevreden over het functioneren van de Waarderingskamer. Daarnaast is het percentage bezwaarschriften (zowel van woningen als van niet-woningen) sinds 2011 gedaald en worden WOZ-beschikkingen in 95,6% van de gevallen tijdig verzonden. Ook kan worden geconstateerd dat WOZ-waarden steeds vaker gebruikt voor toepassingen anders dan belasting heffen.
- Het is voor ons als onderzoekers niet goed mogelijk om een inhoudelijk oordeel te vellen over wat deze resultaten zeggen over het functioneren van de Waarderingskamer. In de eerste plaats ontbreekt een concreet geformuleerd doel (of doelen); het is niet duidelijk welke van de beschikbare kengetallen door de Waarderingskamer als resultaten van haar werkzaamheden worden beschouwd. Verder bestaan voor sommige kengetallen normen of streefwaarden, voor andere niet. Daar waar normen worden gebruikt, wordt in veel gevallen niet expliciet verklaard waarom normen wel of niet zijn behaald, en wat dit zegt over het functioneren van de Waarderingskamer. Gesprekspartners (waaronder de Waarderingskamer) zijn van mening dat geen enkele indicator over de WOZ-uitvoering in Nederland volledig toerekenbaar is aan de Waarderingskamer, en dus hooguit als indicatief zou kunnen worden beschouwd voor de doeltreffendheid van de Waarderingskamer. We bevelen het ministerie van Financiën en de Waarderingskamer daarom aan om in samenspraak een verantwoordingskader vast te stellen. In paragraaf 6.5 gaan we hier verder op in.

6.3. Conclusies en aanbevelingen doelmatigheid

De Waarderingskamer biedt *'value for taxpayer money'*. Alle gesprekspartners benadrukken het belang van toezicht op de adequate uitvoering van de Wet WOZ. De kosten van het toezicht (het totaalbudget van de Waarderingskamer in 2015 bedroeg zo'n € 2.7 miljoen euro) vormen een fractie van de WOZ-waarde geheven belastingen (ongeveer € 10 miljard). Ook zijn er binnen de Waarderingskamer verschillende voorzieningen aanwezig die bijdragen aan een doelmatige taakuitvoering en het beperken van de administratieve lasten voor gemeenten.

Ongeacht de (relatief beperkte) kosten dient een organisatie met een publieke taak zich in onze ogen de vraag stellen of er meer bereikt kan worden met hetzelfde budget of hetzelfde met minder budget. We concluderen dat er – veel meer dan nu het geval is – door de Waarderingskamer en andere betrokkenen kritisch gereflecteerd kan worden op de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer. Het secretariaat, de waarderingskamer en het ministerie van Financiën hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het reflecteren op en het verbeteren van de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer. We formuleren daartoe de volgende verbeteringsuggesties:

- Breng een kritische dialoog over de doelmatigheid van het functioneren van de Waarderingskamer met zowel het ministerie van Financiën (in haar rol als eigenaar) als binnen de Waarderingskamer tot stand. We merken op dat hiertoe recent de eerste stappen zijn gezet. In de Circulaire Governance staan onderwerpen genoemd die ten minste aan bod dienen te komen bij de afstemming tussen ministerie en zbo.⁴⁷
- Maak de (toename van) de toezichtkosten proactief inzichtelijk en verantwoord (verklaar) deze in bijvoorbeeld het jaarverslag / publieksverslag.
- Onderzoek in hoeverre de overheadkosten passend zijn bij de taakuitoefening door de Waarderingskamer en of/waar het mogelijk is om deze naar beneden bij te stellen:
 - We bevelen aan om de overheadkosten te monitoren, te verklaren en te vergelijken met andere organisaties om te zoeken naar (eventuele) verbetermogelijkheden. Benchmarking ontbreekt terwijl dat sterke en zwakke kanten van de Waarderingskamer-organisatie juist zou kunnen blootleggen en daarmee zicht geeft op onderwerpen waarop doelmatigheidswinst kan worden bereikt.
 - We bevelen aan om bij het vaststellen van nieuw (service)contracten zoals voor de huisvesting te (laten) onderzoeken in hoeverre voordeligere alternatieven mogelijk zijn. Uiteraard dienen deze alternatieven te passen bij de behoeften aan bijvoorbeeld bereikbaarheid. Bij het maken van keuzes in de bedrijfsvoering die grote kosten met zich mee brengen bevelen we aan om transparant te zijn over de verkende opties en de keuze voor het huidige alternatief te onderbouwen.
 - Wanneer opportuun (bijvoorbeeld bij aflopende contracten) bevelen we aan om af te wegen in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om specifieke ondersteunende functies (zoals systeembeheer) uit te besteden of in te besteden (vanuit andere overheidsorganisaties). Ook kan worden afgewogen in hoeverre het mogelijk is om ondersteuning van het primaire proces onder te brengen (of te delen) met andere overheidsorganisaties (vooralsnog maakt de Waarderingskamer bijvoorbeeld nog geen gebruik van shared services). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan toezichthouder ACM, die in hetzelfde kantoorgebouw werkzaam is als de Waarderingskamer. Voorts kan op basis van de huidige kaderwet zbo's om aansluiting bij de bedrijfsvoering van het Rijk worden gevraagd.

⁴⁷ Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>.

- Het toezichtproces brengt onvermijdelijk administratieve lasten met zich mee. Er is voor een toezichthouder altijd een ondergrens aan de hoeveelheid informatie die hij nodig heeft om een beoordeling te kunnen maken. In het stakeholderonderzoek worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de administratieve lasten van het toezichtproces voor gemeenten. In vervolg hierop zijn al diverse initiatieven door de Waarderingskamer in gang gezet. Wij kunnen niet beoordelen in hoeverre de Waarderingskamer toezichtlasten nog verder kan reduceren. Wel kan de Waarderingskamer haar afweging op dit vlak (nog) transparant(er) maken richting onder toezicht gestelden, en op zoek blijven gaan naar mogelijkheden om informatie op een andere manier te verkrijgen (zoals via de LV WOZ).
- Tot slot willen we met betrekking tot de opvolging van deze verbetersuggesties het belang benadrukken van een proportionele verantwoording van de doelmatigheid van de taakuitvoering. De Waarderingskamer is een kleine organisatie. Dat betekent wat ons betreft de diepgang en daarmee de lasten van verantwoording in proportionele verhouding moeten staan met de omvang van de organisatie.

6.4. Conclusies en aanbevelingen zbo-status en governance

De gesprekken met verschillende betrokkenen maken duidelijk dat tevredenheid bestaat over de gekozen organisatievorm, inclusief de zbo-status. De huidige vorm werkt en wordt door betrokkenen als het meest passend wordt beschouwd.

We concluderen dat de huidige zbo-status – in de woorden van het rapport-De Leeuw – kan worden “gerechtvaardigd” met een verwijzing naar de instellingsgronden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, al zijn daarbij ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Hierbij nemen we in ogenschouw dat het hier niet een nieuwe zbo betreft, maar een zbo die al bestond voordat Kaderwet zbo’s en de huidige instellingsgronden bestonden.

We plaatsen een aantal opmerkingen bij de werking van de governance van de Waarderingskamer. De circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s heeft de aandacht maar is nog niet uitgewerkt in werkafspraken die een complete beschrijving bieden van de governance-relatie tussen ministerie en Waarderingskamer. Daarnaast constateren we dat de governance een enigszins hybride karakter heeft; naast de bij zbo’s gebruikelijke sturing door de politiek verantwoordelijke bewindspersoon, zijn er leden – op voordracht – van de Belastingdienst, gemeenten en waterschappen. Hoewel zich gedurende de evaluatieperiode geen knelpunten hebben voorgedaan, achten wij het van belang om het risico te minimaliseren dat, als zich een incident voordoet, de rollen en verantwoordelijkheden toch niet helemaal duidelijk zijn, ook voor de buitenwereld.

Wij zien geen acute reden om afscheid te nemen van de gekozen organisatievorm. Wel achten wij het belangrijk dat aandacht wordt besteed aan de toekomstbestendigheid ervan. De belangrijkste reden hiervoor is dat de omgeving verandert. Er zijn andere wettelijke basisregistraties, er komt wetgeving voor de digitale infrastructuur. De veranderende omgeving biedt aanleiding om de keuzes opnieuw tegen het licht te houden. Daarbij gaat het niet alleen om de vorm van de toezichthouder, maar om de gehele inrichting van het stelsel van de WOZ, inclusief de vraag of (interbestuurlijk) toezicht het instrument is om de beoogde beleidsdoelen te bereiken.

Bij deze herijking kunnen ook enkele kwetsbaarheden worden meegenomen. Het gaat dan om de schokbestendigheid in de governance, met name om het risico tegen te gaan dat rollen en verantwoordelijkheden bij incidenten onduidelijk blijken (zie hoofdstuk 2) en de invulling van het toezicht en

de betrokkenheid van gemeenten die ook onder toezicht staan (zie hoofdstuk 3). Ook kan worden nagegaan of en hoe clustering of een andere vorm van samenwerking de doeltreffendheid maar ook de doelmatigheid (zie hoofdstuk 4) kan versterken.

We bevelen zowel het ministerie van Financiën als de Waarderingskamer aan om hierover in gesprek te gaan en daarbij een aantal – ook existentiële – vragen te stellen, mede gelet op veranderende omstandigheden en inzichten:

- Is een eigen rechtspersoonlijkheid de optimale keuze?
- Is interbestuurlijk toezicht de (enige) manier om een betrouwbare toepassing van de WOZ te waarborgen?
- Hoe robuust is het toezicht echt, hoe zal het zich gedragen bij incidenten?
- Hoe dient de samenhang tussen WOZ en andere basisregistraties te worden georganiseerd, inclusief toezicht, kwaliteitsbewaking en governance?
- Hoe kunnen verschillende (ook nu niet of minder vertegenwoordigde) belangen worden georganiseerd?
- Hoe kan op een doeltreffende en doelmatige manier het externe en interne kritisch vermogen worden versterkt?
- Wat betekenen veranderingen in financiële verhoudingen (Gemeentefonds) voor de Waarderingskamer?

Bij de beantwoording van deze – en andere – vragen kan en moet ook de zbo-status aan de orde te komen, vooral als een resultante van de gekozen richting.

6.5. Aanbeveling verantwoordingskader

In onze analyse van de doeltreffendheid stelden we al vast dat de Waarderingskamer op dit moment geen SMART geformuleerde doelen heeft. Vanuit zowel het ministerie van Financiën als de Waarderingskamer is gevraagd om advies over een te hanteren verantwoordingskader waarmee de Waarderingskamer de doelmatigheid en doeltreffendheid jaarlijks kan monitoren en kan rapporteren aan het ministerie van Financiën.

Wanneer de missie van de Waarderingskamer is om 'bij te dragen aan het vertrouwen in een adequate uitvoering van de Wet WOZ' zijn wij van mening dat verschillende indicatoren iets zouden kunnen zeggen over de bijdrage die de Waarderingskamer heeft geleverd. We constateren ook dat de Waarderingskamer in haar jaarverslagen al ingaat op deze indicatoren. Deze informatie is echter niet op één plek onder de noemer 'resultaten van het toezicht' terug te vinden. Ook zijn er niet altijd concrete streefwaarden geformuleerd. Voorts blijkt ook in antwoord op onze vraag 'wanneer doet de Waarderingskamer het goed' dat gesprekspartners hier geen concreet, en vooral een zeer uiteenlopend beeld van hebben. Sommigen noemen het vertrouwen in de WOZ-uitvoering, anderen benadrukken juist dat zo'n indicator van te veel andere factoren afhankelijk is. Sommigen noemen de tevredenheid van onder toezicht gestelden als belangrijkste doel, anderen juist de tevredenheid van de afnemers/ gebruikers van de WOZ-waarden. Ook wordt door een aantal gesprekspartners het aantal bezwaarschriften als belangrijke indicator voor effectief toezicht gezien, terwijl anderen juist van mening zijn dat daaruit geen conclusies over de bijdrage van de Waarderingskamer getrokken mogen worden. De kwaliteit van de WOZ-uitvoering door gemeenten wordt door een groot aantal gesprekspartners als veelzeggende indicator beschouwd. Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat het beoogde doel van de Waarderingskamer een samenstelling van de hiervoor genoemde doelen zou moeten zijn.

Gegeven de wens om te komen tot een kader waarmee de Waarderingskamer verantwoording kan afleggen over haar functioneren en de vele uiteenlopende beelden op de vraag 'wanneer doet de Waarderingskamer het goed' bevelen we het ministerie van Financiën en de Waarderingskamer aan om in samenspraak een verantwoordingskader vast te stellen waarin verschillende doelen worden gecombineerd en geëxpliciteerd. Dit kader kan ook gebruikt worden om richting andere belanghebbenden te communiceren over de toegevoegde waarde van het toezicht door de Waarderingskamer.

Dit kader zou wat ons betreft uit twee delen kunnen bestaan.

Deel 1. Reflectie op het functioneren van de Waarderingskamer

- We bevelen aan om hierbij (SMART) doelen te formuleren die binnen de invloedssfeer van de Waarderingskamer liggen:
 - Kwaliteit van de processen bij gemeenten is op orde
 - De onder toezicht gestelden (gemeenten) zijn tevreden.
 - De gebruikers van de WOZ-gegevens zijn tevreden (kunnen vertrouwen op kwaliteit).
- Formuleer voor elk van deze doelen streefwaarden of kwalitatieve ambities.
- In de verantwoording over de behaalde resultaten zouden vervolgens de volgende vier vragen beantwoord kunnen worden:
 - Wat heeft de Waarderingskamer gedaan om het doel te bereiken?
 - In hoeverre is het doel bereikt? Waar blijkt dat uit?
 - Wat is (nog) niet bereikt? Waarom niet?
 - Wat leert de Waarderingskamer hiervan? Op welke manier kan de aanpak volgend jaar het beste worden bijgesteld om het doel binnen bereik te brengen of nog verder te verbeteren?

Deel 2. Reflectie op de effecten in de maatschappij.

- Vanuit haar positie als onafhankelijke toezichthouder dient de Waarderingskamer te reflecteren op de maatschappelijke effecten. Het secretariaat kan hierbij bijvoorbeeld gebruik maken van gremia als de Waarderingskamer en de commissie klankbord. Aan de hand van de volgende output/outcome indicatoren kan gereflecteerd worden op de maatschappelijke effecten:
 - Monitoring van maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van de WOZ-gegevens.
 - Monitoring outputgetallen zoals aantal bezwaarschriften, de kosten van WOZ-uitvoering en de kosten van WOZ-toezicht (per object).
- Verantwoording over de effecten in de maatschappij heeft wat ons betreft een ander karakter dan de verantwoording op de indicatoren die binnen de directe invloedssfeer van de Waarderingskamer liggen. Wat ons betreft kunnen in dit geval het beste de volgende vragen beantwoord worden:
 - Welke ontwikkelingen zien we?
 - Wat zijn kansen en bedreigingen van die ontwikkelingen?
 - Hoe kunnen wij hier vanaf nu (nog beter) op inspelen? Wat / wie is daarvoor nodig?
 - Kan dat binnen de huidige opdracht en Wet? Zo niet, welke aanpassing is nodig?

Tot slot benadrukken we dat een verantwoordingskader in onze ogen niet op zichzelf hoort te staan. Minstens zo belangrijk is het gesprek dat de Waarderingskamer en het ministerie van Financiën hierover voeren. Dit gesprek zou niet alleen rondom de vaststelling van het jaarverslag en goedkeuring van de begroting moeten plaatsvinden, maar juist ook op momenten in het jaar dat er geen besluitvorming aan het gesprek gekoppeld is. We adviseren het ministerie van Financiën en de Waarderingskamer om afspraken over een dergelijke gesprekscyclus vast te leggen.

Bijlage A – gesprekspartners

	Gesprekspartner
1	Geert Jansen – Bestuurlijk aanjager LV WOZ
2	Jeanette Groenman (vervanger Jos de Blieck) - Belastingdienst
3	Eric van Gerven – Belastingdienst
4	Albert Vermuë – UvW
5	Robbert Verkuijlen – VNG
6	Gerbrand van den Ban – VNG
7	Jaap Besemer – Onafhankelijk lid Waarderingskamer
8	Han Polman – Voorzitter Waarderingskamer
9	Robin Heij – directeur SVHW
10	M. Ligtlee – Vereniging Eigen Huis
11	Frank van Blokland – IVBN
12	Erik Jonker - Bureau Digicommissaris
13	Stephan Wolff - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
14	Tom van der Lelij – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
15	Jan IJzerman – Ministerie van Financiën
16	Jan Gieskes – Secretaris Waarderingskamer
17	Marco Kuijper – Secretariaat Waarderingskamer
18	Caspar Remmers – Secretariaat Waarderingskamer

Daarnaast hebben we vanuit de volgende partijen een schriftelijke reactie ontvangen op een korte online-vragenlijst.

E-mail
Wouter Welling – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Paul Zeef - Logius
Paulien Geerdink – LVLB

Marieke van Putten – Ministerie van Economische Zaken
Martijn Odijk - Ministerie van Infrastructuur en Milieu
WOZ Consultants (no cure no pay bureau)
Martijn Rijdsijk -Kadaster

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende leden:

Begeleidingscommissie
Faustine van de Grijn – Ministerie van Financiën
Jaap Sleifer – Ministerie van Financiën
Sanne Riezebos – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Gieskes – Secretariaat Waarderingskamer
Caspar Remmers – Secretariaat Waarderingskamer
Susanne van der Linden – Ministerie van Financiën

Bijlage B – bestudeerde documenten

- Wet WOZ
- Kaderwet zbo's
- Kaderstellende visie op toezicht, 'Minder last, meer effect', Ministerie van BZK, oktober 2005, Kamerstuk 27831 nr. 15.
- Toezichtsarrangement
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
- Circulaire governance ten aanzien van zbo's
- Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer
- Rijksbrede visie op toezicht: 6 principes
- Onderzoek Herpositionering zbo's, Rapport de Leeuw
- Jaarverslagen Waarderingskamer
- Toezichtstrategie Waarderingskamer
- Werkplannen Waarderingskamer
- Communicatieplan Waarderingskamer
- Vertrouwensonderzoeken (TNS NIPO)
- Stakeholderonderzoeken (2011 en 2015)
- Verslagen bijeenkomsten Waarderingskamer en Commissies
- Wet en Handboek wet revitalisering generiek toezicht
- Voortgangsrapportages Wet WOZ
- Voortgangsinventarisatie (vragenlijst) gemeenten
- Overzicht administratieve organisatie Waarderingskamer
- Dienst niveau overeenkomst tussen Kadaster en MinFin
- Dossier Afspraken en Procedures met Kadaster (LV WOZ)
- Convenanten sectormodel WOZ
- Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken
- Handleiding Overheidstarieven 2015, ministerie van Financiën

Bijlage C: Overzicht functies secretariaat Waarderingskamer

Samenstelling secretariaat Waarderingskamer
1 Secretaris
2 MT leden (Technisch manager / Procesmanager)
1 managementassistent
2 administratief medewerkers
1 systeembeheerder
1 projectmedewerker
1 juridisch medewerker / voorbereiding onderzoeken
1 medewerker communicatie / voorbereiding onderzoeken
2 algemeen inspecteurs/onderzoekers, waarvan één coördinator
2 onderzoekers interne beheersing gemeenten, waarvan één strategieontwikkelaar
2 edp auditmedewekers/onderzoekers
1 specialist niet-woningen / onderzoeker
1 onderzoeker/beoordelaar digitale informatie-inwinning
1 analist benchmarking
2 medewerkers digitale gegevensuitwisseling gemeenten

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP