

Benchmarking en prestatieverbetering in de publieke sector

Ervaringen met de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer

Jan van Helden en Niels Brouwer

SAMENVATTING Benchmarking wordt geacht bij te dragen aan verbeteringen in de bedrijfsvoering, maar ook andere factoren zijn daarop van invloed. Zo kan, naast druk vanuit de omgeving (zoals wetgeving en verwachtingen van belanghebbenden), de interactie tussen de organisaties binnen de sector en daarbuiten van belang zijn. Ook interne factoren, zoals de ambitie, structuur en cultuur van de organisatie, kunnen een rol spelen. Of en in welke mate genoemde factoren van invloed zijn op verbeteringsprocessen binnen de Nederlandse waterschappen, is onderzocht aan de hand van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer (BVZ). Hierbij is inzicht verkregen in de verbeteringsgezindheid en verbeteringsmogelijkheden van waterschappen en in de rol die de BVZ daarbij speelt. Uit het onderzoek komt naar voren dat enerzijds een verbetering van het gemiddelde prestatieniveau van enkele belangrijke indicatoren heeft plaatsgevonden en dat de waterschappen de bedrijfsvergelijking hebben aangegrepen om na te denken over initiatieven tot prestatieverbetering, maar dat anderzijds geen overtuigende relatie is aan te geven tussen benchmarking en prestatieverbetering.

1 Inleiding

Waterschappen zijn overheidsorganisaties met specifieke taken. Naast het waterkwantiteitsbeheer (met name waterpeilbeheer en dijkbeheer), houden waterschappen zich bezig met een deel van het waterkwali-

Prof. Dr. G.J. van Helden is verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, waar Drs. N. Brouwer ten tijde van het betrokken onderzoek actief was als student-assistent. Zij danken Dr. Sandra Tillema voor haar commentaar op een eerdere versie van het artikel.

teitsbeheer, en wel meer in het bijzonder de zuivering van afvalwater. De waterschappen hebben op basis van cijfers uit respectievelijk de jaren 1999 en 2002 al tweemaal een bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer (BVZ) uitgevoerd (Arthur Andersen, e.a., 2001; Deloitte en Vertis, 2003). Hieraan hebben alle waterschappen met een zuiveringstechnische taak deelgenomen. Eerder is in het MAB aandacht besteed aan de BVZ (Admiraal en Van Helden, 2003). Daarbij is ingegaan op het ontwerp van het multidimensionale prestatie-metingssysteem en op de wijze waarop dit systeem kan worden gebruikt, zowel om verantwoording af te leggen als om te leren en verbeteren. In het onderhavige artikel staat de vraag centraal of de BVZ na twee ronden een impuls is geweest en kan zijn voor prestatieverbetering en welke factoren in dat verband een rol spelen. Deze vraagstelling is van belang, omdat onderzoek naar aanleiding van de eerste BVZ gereede twijfel opriep over het causale verband tussen benchmarking en prestatieverbetering (Tillema en Van Helden, 2003). Daarom is na afloop van de tweede BVZ veldonderzoek uitgevoerd naar de fragiele relatie tussen benchmarking (in het vervolg gelijk te stellen aan bedrijfsvergelijking) en prestatieverbetering.

De verdere opzet van dit artikel is dat paragraaf 2 een theoretische onderbouwing van de onderzoeksvragen bevat. Daarna volgt in paragraaf 3 een verantwoording van de onderzoekopzet. Paragraaf 4 is gewijd aan de uitkomsten van het onderzoek. In de afsluitende paragraaf 5 worden de conclusies van het onderzoek besproken en wordt ingegaan op de betekenis hiervan voor andere benchmarkingoperaties in de publieke sector.

2 Achtergronden, theorie en onderzoeksvragen

Na de eerste BVZ, waarvan het rapport in 2001 werd gepubliceerd, is een enquêteonderzoek uitgevoerd

naar de vraag of deze benchmarking een impuls is geweest voor prestatieverbetering (Tillema en Van Helden, 2003). Enerzijds heeft dit onderzoek positieve uitkomsten opgeleverd over de uitgevoerde BVZ. Zo bestaat er in het algemeen waardering voor het gebruikte meetinstrument en kunnen de waterschappen zich redelijk goed vinden in de ranglijstposities die hen door de BVZ zijn toegewezen. Maar het onderzoek roept ook twijfels op over de invloed van de BVZ op de bereidheid van waterschappen om hun prestaties te verbeteren. Het is bijvoorbeeld opvallend dat 27% van de waterschappen geen enkele actie heeft ondernomen naar aanleiding van de bedrijfsvergelijking, terwijl nog eens 36% van de waterschappen slechts een bescheiden actiebereidheid laat zien. Verder bleek bij aanvullend case-onderzoek dat veel verbeteringsvoorstellen ook zouden zijn ontwikkeld als er geen bedrijfsvergelijking zou hebben plaatsgevonden. Dit betekent al met al dat de link tussen bedrijfsvergelijking en actiebereidheid (nog) vrij zwak is.

Laatstgenoemde conclusie vormde de inspiratie om na afloop van de tweede BVZ in 2004 een nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre benchmarking heeft bijgedragen aan prestatieverbetering bij de waterschappen¹. Daarbij worden ook andere factoren die van invloed kunnen zijn op prestatieverbetering, in beschouwing genomen. In deze paragraaf worden daarvoor enkele bouwstenen vanuit de theorie aangedragen.

Of en in welke zin benchmarking kan bijdragen aan verbetering van de bedrijfsvoering is een belangrijke onderzoeksvraag. Prestatieverbetering wordt vaak gezien als de primaire doelstelling van benchmarking (Camp, 1989; Bruder en Gray, 1994; Elnathan et al., 1996). In de publieke sector is meestal echter ook het afleggen van verantwoording over verrichte prestaties van belang. Volgens Bowerman e.a. (2001) kan dit leiden tot een spanning met de leer- en verbeterdoelstelling: organisaties zijn dan zodanig sterk gericht op het laten zien aan de buitenwereld dat ze redelijk – althans niet slecht – presteren dat de verbeterdoelstelling van benchmarking onder druk komt te staan. Daarom zal in het onderzoek worden nagegaan in welke zin de waterschappen de BVZ gebruiken om hun bedrijfsvoering te verbeteren.

In tegenstelling tot organisaties uit het bedrijfsleven, functioneren veel overheidsorganisaties in monopolïde omstandigheden. De tucht van de markt om goed te presteren ontbreekt dan. Benchmarking wordt wel gezien als een substituum voor prikkels vanuit de markt. De economische theorie veronderstelt in dit

verband dat relatief slecht presterende organisaties aangezet worden zich te spiegelen aan hun beter presterende collega-organisaties. Dit betekent dat het bij benchmarking blijvende relatieve prestatieniveau van een organisatie mede bepalend is voor de intensiteit waarmee verbeteracties worden ondernomen (Van Helden en Tillema, 2005). Daarnaast kan benchmarking organisaties in de publieke sector echter ook aanzetten om 'gemiddeld' te presteren (Llewellyn en Northcott, 2005). In het onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre deze verwachtingen uitkomen.

Het prestatieniveau van een organisatie wordt echter niet alleen bepaald door de vraag hoe collega-organisaties presteren, ook eigen ambities zijn hiervoor bepalend. Ofwel, prestatieambities zijn strategiebepaald (vergelijk Kaplan en Norton, 1996). Zo kan de ene organisatie zich proberen te onderscheiden door lage kosten na te streven, terwijl een andere organisatie een excellente prestatie tegenover zijn klanten of tegenover de maatschappij wil neerzetten en daarbij relatief hoge kosten op de koop toeneemt. Met andere woorden, zien we de aard van de ambities van organisaties terug in hun prestaties op de terreinen waarin ze willen uitblinken?

Prestatieverantwoording en prestatieverbetering worden ook beïnvloed door institutionele factoren. Zo geeft de institutionele theorie verklaringen voor zowel het gedrag binnen organisaties als de gedragsinteractie tussen deze organisaties binnen hun maatschappelijke context. Daarbij worden groepsvorming, onderlinge beïnvloeding, competitie, formele machtsverhoudingen en informele structuren onderzocht. Ook wetten, normen en waarden beïnvloeden het gedrag binnen organisaties. In de jaren negentig is de zogenoemde neo-institutionele stroming als een vervolg hierop ontstaan, waarbij legitimiteit en positie binnen het interorganisatorische veld meer aandacht hebben gekregen (Greenwood en Hinings, 1996, p. 1023). In het onderzoek zal daarom ook aandacht worden besteed aan de invloed van institutionele factoren zoals regelgeving, externe druk op prestaties, interne communicatiestructuren binnen de organisaties en het bestaan van netwerken waarin de organisaties functioneren.

De zwakke link tussen prestatievergelijking en prestatieverbetering, die werd geconstateerd na de eerste BVZ, heeft ertoe geleid dat de waterschappen in overweging hebben genomen om bepaalde methoden van prestatieverbetering gezamenlijk te gaan toepassen. Daarbij is met name het oog gevallen op operational auditing en visitatie. In het onderzoek komt daarom ook de vraag aan de orde hoe waterschappen deze vormen van collectieve prestatieverbetering appreciëren.

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe waarden de organisaties de benchmarking en hoe gebruiken ze deze voor verbetering van hun bedrijfsvoering?
- 2 Welke invloed heeft het prestatieniveau bij een eerste benchmarking op het prestatieniveau bij de tweede benchmarking?
- 3 In welke mate worden relatief goede prestaties op bepaalde aandachtsgebieden, blijkend bij een benchmarking, bepaald door de ambities op die aandachtsgebieden?
- 4 Welke mechanismen, zoals netwerken met collega-organisaties of een bepaalde organisatiestructuur en -cultuur, zijn bevorderlijk voor prestatieverbetering?
- 5 Welke opvatting huldigen de bij een benchmarking betrokken organisaties over gezamenlijk te ontwikkelen methoden van prestatieverbetering, in de vorm van met name auditing en visitatie?

3 Onderzoekopzet

Het veldonderzoek heeft na afloop van de tweede BVZ plaatsgevonden bij vijf waterschappen. Het bestond uit interviews van gemiddeld een uur met steeds de volgende drie functionarissen:

- de voorzitter van het bestuur, ook wel dijkgraaf genoemd;
- de secretaris-directeur, als hoogste functionaris van de ambtelijke organisatie van een waterschap;
- het sectorhoofd dat leiding geeft aan de sector zuiveringsbeheer van een waterschap.

De interviews zijn gehouden in de periode van maart tot en met juni 2004. Aangezien verbeteringen zich in allerlei vormen kunnen manifesteren en tevens door verschillende functionarissen anders kunnen worden geïnterpreteerd, is voor een semi-gestructureerde wijze van interviewen gekozen. Het onderzoek is in augustus 2004 afgesloten met een discussiebijeenkomst, waaraan geïnterviewden deelnamen, aangevuld met enkele functionarissen van de Unie van Waterschappen.

De keuze voor de vijf waterschappen voor het onderzoek is gebaseerd op zowel onderzoekstechnische als pragmatische overwegingen. De onderzoekstechnische redenen hebben betrekking op de eis dat de waterschappen in voldoende mate onderling verschillen met betrekking tot hun actiebereidheid (blijkend uit de in 2001 gehouden enquête; Tillema en Van Helden, 2003) en hun prestatieniveau (blijkend uit de ranglijsten van de BVZ uit 1999 en 2002). Deze onderzoekstechnische redenen hangen samen met het

doel van het onderzoek, namelijk de wens om inzicht te verkrijgen in de bereidheid van waterschappen om verbeteringsacties te ondernemen naar aanleiding van de BVZ. De pragmatische overwegingen betreffen de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken en een niet al te grote afstand ten opzichte van de thuisbasis van de onderzoekers. Vanwege de getoonde bereidheid mee te willen werken aan het onderzoek, bestaat de kans dat de onderzoeksuitkomsten niet geheel representatief zijn voor alle waterschappen met een waterzuiverende taak. In het vervolg zullen de vijf aan het onderzoek deelnemende waterschappen worden aangeduid met de letters A tot en met E. Naast de uitkomsten van de interviews bij en de discussiebijeenkomst met deze vijf waterschappen, komt overigens ook cijfermateriaal over de relatieve prestaties van alle waterschappen bij zowel de eerste als tweede BVZ aan de orde.

Bij wijze van verantwoording kan over de gehanteerde onderzoeksmethode nog het volgende worden opgemerkt. Veldonderzoek en caseonderzoek lijken op elkaar, in die zin dat beide onderzoeksmethoden gericht zijn op het bestuderen van organisaties in hun praktische context. Hoewel de verschillen tussen beide methoden gradueel zijn, is een caseonderzoek in het algemeen gericht op één afzonderlijke eenheid of enkele eenheden van onderzoek (vaak een organisatie of organisatie-eenheid), terwijl een veldonderzoek de nadruk legt op overeenkomsten en verschillen tussen een beperkt aantal eenheden van onderzoek (vergelijk Ryan, et al., 2002, pp. 142-143). Bij caseonderzoek worden, mede in samenhang hiermee, meer en meer gedetailleerde bronnen van informatie (interviews, documenten) gebruikt dan bij een veldstudie. In het veldonderzoek, waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, worden vijf organisaties onderzocht, waarbij per organisatie steeds drie interviews zijn afgenomen. Hoewel bij een enquêtestudie veel meer organisaties in het onderzoek kunnen worden betrokken, is de aard van de ingewonnen informatie over die organisaties in het algemeen minder diepgaand en minder genuanceerd dan in een veldonderzoek. Daartegenover staat natuurlijk de grotere representativiteit van een enquêtestudie.

4 Uitkomsten

4.1 Waardering voor en gebruik van de BVZ

De volgende citaten illustreren dat de geïnterviewde functionarissen bij de vijf waterschappen positief zijn over de BVZ: 'Het is een stimulans voor de organisatie om haar eigen prestaties tegen het licht te houden' en

'Het model van de BVZ levert inzicht op in het functioneren van het eigen waterschap in vergelijking met de andere waterschappen in de sector.'

Meer in het algemeen komt uit de gehouden interviews naar voren dat de BVZ de volgende vijf functies kan vervullen:

- 1 het vormt een communicatiemiddel, er wordt binnen de ambtelijke organisatie en het bestuur over gesproken;
- 2 het biedt referenties voor prestatieverbetering, leidend tot een plan van aanpak voor verbeteringsacties;
- 3 het biedt een mogelijkheid tot vergelijking van toegepaste technieken, zoals binnen regionaal verband ook heeft plaatsgevonden;
- 4 het is een stimulans tot verbetering (zo is een aantal keren aangegeven dat men geschrokken was van de uitkomsten en tot actie is overgegaan);
- 5 het is een pressiemiddel, waarbij met name vanuit het bestuur druk gezet wordt op realisatie van het plan van aanpak.

De toonzetting van deze conclusies is aanmerkelijk positiever dan die van de conclusies van het eerder door Tillema en Van Helden (2003) uitgevoerde onderzoek, waarin de link tussen de eerste BVZ en prestatieverbetering sterk in twijfel wordt getrokken. Hoewel uit beide onderzoeken blijkt dat er, afgezien van de bedrijfsvergelijking, ook andere factoren zijn die verbeteringsgezindheid van waterschappen beïnvloeden, zijn er twee mogelijke oorzaken voor het gesignaleerde verschil in onderzoeksresultaat. Ten eerste vindt ons onderzoek later in de tijd plaats, naar aanleiding van de tweede BVZ. Mogelijk heeft er een leerproces plaatsgevonden bij waterschappen ten aanzien van de werking van benchmarking. Ten tweede is de onderzoeksopzet met behulp van interviews anders en ook beperkter geweest dan het enquête- en caseonderzoek van Tillema en Van Helden. Hiermee hangt ook samen dat een onderzoek dat louter op interviews is gebaseerd, een groter risico voor geflatteerde uitkomsten met zich meebrengt (sociaal-wenselijke antwoorden) dan onderzoek dat mede op documentstudie berust. Of het positievere beeld dat na de tweede BVZ ontstaat eerder schijn dan werkelijkheid is, zal in paragraaf 4.2 nader worden gezien, wanneer ook 'harde cijfers' onder de loep worden genomen.

4.2 Prestatieverbetering

Voor de BVZ is een aangepaste versie van de *Balanced Scorecard* (BSC) ontwikkeld (zie Arthur Anderson, e.a., 2001; Admiraal en Van Helden, 2003). De BSC is een instrument voor prestatiemeting dat prestatiemaat-

staven omvat die worden verdeeld over verschillende aandachtsgebieden, ook wel aangeduid als perspectieven (Kaplan en Norton, 1996). Voor de BSC van de BVZ is gekozen voor de perspectieven Functioneren Installaties, Financiën, Milieu en Innovatie². Elk van de perspectieven bevat twee of drie prestatie-indicatoren, die zijn gekozen na consultatie van verschillende belanghebbenden bij het zuiveringsbeheer.

Van de elf voor de BVZ geselecteerde indicatoren worden twee door de waterschapssector beschouwd als de kernindicatoren. Dit betreft de indicator zuiveringsprestatie uit het perspectief Functioneren Installaties en de indicator totale kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid uit het Financiële perspectief (Arthur Anderson, e.a., 2001, p. 38; Deloitte en Vertis, 2003, p. 20). Als we de uitkomsten van de eerste bedrijfsvergelijking met die van de tweede vergelijken, constateren we dat de zuiveringsprestatie gemiddeld met circa 6 procentpunten (van 86% naar ruim 91%) verbetert. Een prestatieverbetering treedt zelfs bij 75% van de waterschappen op. Daar staat tegenover dat de voor inflatie gecorrigeerde kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid over de jaren 1999-2002 nagenoeg onveranderd blijven (Deloitte en Vertis, 2003, pp. 7-8). Bij de andere negen (van de elf) indicatoren was in zes gevallen sprake van een verbetering van de gemiddelde prestatie tussen 1999 en 2002, in één geval van een verslechtering en in de overige twee gevallen was een vergelijking tussen 1999 en 2002 onmogelijk (Kappen, 2005, bijlage 4).

Voor alle aan de BVZ deelnemende waterschappen is in tabel 1 aangegeven of deze een betekenisvolle stijging dan wel daling op de ranglijst per perspectief doormaken tussen 1999 en 2002, i.c. bij respectievelijk de eerste en tweede BVZ ('betekenisvol' betekent in dit verband een stijging of daling op de ranglijst met ten minste drie posities). Hierbij luidt de eerste hypothese dat relatief slecht scorende waterschappen een prikkel ondervinden om hun ranglijstpositie te verbeteren. Meer in concreto zou dit betekenen dat waterschappen met een ranglijstpositie lager dan of gelijk aan 13 in 1999 (overeenkomend met een lage positie op een ranglijst van 1 tot 25) vaker een betekenisvolle positieverbetering dan -verslechtering in 2002 laten zien. Uit tabel 1 blijkt dat deze hypothese voor de perspectieven Financiën en Milieu wordt bevestigd, maar niet voor de perspectieven Functioneren installaties en Innovatie (vergelijk per perspectief de eerste en tweede rij van de tabel).

Een concurrerende hypothese luidt dat waterschappen een tendens tot convergentie naar een 'gemiddeld' prestatieniveau laten zien. Dat zou in concreto kunnen impliceren dat laag scorende waterschappen zich

Tabel 1. Aantal waterschappen met een betekenisvolle positieverandering op de ranglijst per BSC-perspectief bij de achtereenvolgende bedrijfsvergelijkingen van 1999 en 2002

Aard van de positieverandering	Functioneren installaties	Financiën	Milieu	Innovatie
1. <i>Laag</i> scorende waterschappen die <i>relatief beter</i> gaan presteren	2	4	5	1
2. <i>Laag</i> scorende waterschappen die relatief <i>slechter</i> gaan presteren	4	2	2	6
3. <i>Hoog</i> scorende waterschappen die relatief <i>beter</i> gaan presteren	1	3	2	2
4. <i>Hoog</i> scorende waterschappen die relatief <i>slechter</i> gaan presteren	5	5	9	5

Laag scorend komt overeen met ranglijstposities die variëren van 13 tot en met 25 en hoog scorend komt overeen met ranglijstposities die variëren van 1 tot en met 12.

Betekenisvol houdt een verandering van tenminste drie ranglijstposities in.

Per perspectief (kolomtotaal) kan het aantal waterschappen verschillen door zowel een verschil in het aantal betekenisvolle positieveranderingen als het ontbreken van waarnemingen.

Bron: Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002, Deloitte en Vertis, 2002, p. 19.

verbeteren en hoog scorende waterschappen een verslechtering laten zien op de ranglijsten voor de perspectieven van de BVZ. Uit tabel 1 blijkt dat dit in zes van de acht gevallen wordt bevestigd (vergelijk per perspectief enerzijds de eerste en tweede rij en anderzijds de derde en vierde rij van de tabel).

Al met al lijkt de tendens tot convergentie van prestaties sterker dan de tendens dat slecht scorende waterschappen zich in de loop van de tijd verbeteren.

4.3 Prestatieaccenten

In tabel 2 is per waterschap uit de veldstudie weergegeven aan welk perspectief, blijkend uit de interviews, grote betekenis wordt toegekend, aangevuld met de positie op de ranglijst van het betrokken perspectief bij de BVZ van respectievelijk 1999 en 2002. Uit deze tabel blijkt dat de waterschappen in het algemeen aandachtsgebieden noemen tijdens de interviews op een perspectief in de BVZ waarin men ook 'hoog' scoort. Dit lijkt alleen voor waterschap E niet in 1999 en in mindere mate in 2002 op te gaan. Als we kijken naar het aandachtsgebied waarop het hoogste wordt

gescoord (zie laatste kolom van tabel 2), dan levert dat bij drie van de vijf waterschappen (A, C en D) een consistent beeld op met het antwoord op de vraag naar het belangrijkste aandachtsgebied (zie tweede kolom van tabel 2). Wel is opmerkelijk dat er geen duidelijk verband bestaat tussen verbeteringsvoorstellen die na de eerste BVZ zijn ontwikkeld (Tillema en Van Helden, 2003) en positieveranderingen in de BVZ

van 1999 ten opzichte van 2002. Dit roept twijfel op ten aanzien van het effect van de verbeteringsacties.

4.4 Contextuele factoren die verbeteringsgezindheid bevorderen

Aangezien de bedrijfsvergelijking niet de enige drijfveer is om prestaties te verbeteren, wordt hierna ingegaan op andere mechanismen die, vaak in samenhang met de BVZ, bevorderlijk zijn voor prestatieverbetering.

Externe en interne institutionele verwachtingen beïnvloeden de besluitvorming binnen organisaties. Een eerste factor van betekenis is het interne ambitieniveau.

Tabel 2. Belangrijkste aandachtsgebied(en) per waterschap en positie op de ranglijst van het betrokken perspectief bij de BVZ van respectievelijk 1999 en 2002

Waterschap	Welk(e) aandachtsgebied(en) worden belangrijkste gevonden	Positie op ranglijst voor belangrijkste aandachtsgebied in 1999 / 2002	Op welk aandachtsgebied scoort waterschap het hoogste?
A	Milieu	(-) / 5	Milieu
B	Financiën/ milieu	1 / 9 en 7 / 8	Innovatie
C	Financiën	4 / 9	Financiën
D	Innovatie	7 / 3	Innovatie
E	Innovatie	18 / 9	Milieu

veau. 'De waterschappen worden gezien als een overheidssector die sterk in ontwikkeling is. Mensen bij waterschappen hebben de gedrevenheid om te verbeteren en bedrijfsmatig te werken,' aldus de secretaris-directeur van waterschap D. Het ambitieniveau ten aanzien van het zuiveringsbeheer is echter verschillend: van het aansturen op de wettelijke zuiveringsnorm door waterschappen B, C en D, tot het op een hoog niveau zuiveren door waterschap A. Dit blijkt ook deels uit tabel 2: bij B en C is financiën een belangrijk aandachtsgebied, terwijl voor A milieu het belangrijkste aandachtsgebied is. De betekenis die E volgens tabel 2 toekent aan innovatie is niet direct in verband te brengen met de ambitie om alleen de wettelijke zuiveringsnorm te halen. Meer in het algemeen blijkt uit tabel 2 dat bij de waterschappen A, C en D een redelijk consistent beeld naar voren komt als het gaat om de relatie tussen de aard van de ambities en de relatieve hoogte van de score. Voor de waterschappen B en E is dit niet of minder het geval.

Het ambitieniveau van een waterschap wordt grotendeels bepaald door het geformuleerde beleid van het (democratisch gekozen) algemeen en dagelijks bestuur. De wisselwerking tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur verloopt als volgt. Voorstellen komen normaliter uit de ambtelijke organisatie en worden aan het bestuur voorgelegd. Binnen de organisaties A, C en D worden pogingen ondernomen om de informatievoorziening aan en keuzemogelijkheden voor het bestuur te verbeteren. De wisselwerking zou gebaseerd moeten zijn op vertrouwen, met soms indringende discussies over bepaalde beleidsterreinen. Anderzijds is er soms ofwel een sterke kostenfocus (zoals bij B en C, zie tabel 2), ofwel te weinig bestuurlijke betrokkenheid bij het zuiveringsbeheer. Er blijkt met name initiatief tot verbetering te zijn ondernomen, wanneer uitkomsten van de BVZ tegenvielen.

Belangrijke interne randvoorwaarden voor verbeteringsgezindheid, die door een of meer waterschappen uit de veldstudie worden genoemd, zijn:

- een platte organisatiestructuur, waarmee verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden vastgelegd;
- kwaliteitssystemen, zoals kwaliteit, arbeid en milieu (KAM)-zorgsystemen en het integrale Nederlandse kwaliteitszorg (INK);
- kennisbundeling, intern door informatie op elkaar af te stemmen en extern met behulp van samenwerking met andere partijen;
- het selecteren van ambitieuze medewerkers die de ruimte krijgen zich te ontwikkelen;
- een verbeteringsgezinde en open organisatiecultuur.

De interne organisatie wordt beïnvloed door verwachtingen van externe partijen. Vrij algemeen wordt geconstateerd dat er van de wettelijke zuiveringsnormen volgens de Europese kaderrichtlijnen een toenemende druk uitgaat. Er is voor het overige weinig prestatiedruk van buitenaf, bijvoorbeeld op het tariefniveau. Bij waterschap E wordt wel wat meer externe druk ervaren dan bij de overige aan het onderzoek deelnemende waterschappen. De aanbevelingen van het Interdepartementaal onderzoek (IBO Bekostiging waterbeheer) om de watersector te hervormen tot waterketenbedrijven, heeft onzekerheid veroorzaakt rond de positie van de waterschappen. Dit schept ook een motief om door middel van de BVZ te laten zien dat waterschappen zelfstandig (eventueel samen met gemeenten) verbetering in de bedrijfsvoering kunnen tonen.

Sommige functionarissen uiten wel de vrees van externe druk op de tarieven, zoals bij de bedrijfsvergelijking van waterleidingbedrijven recent is gebeurd. Deze toenemende druk op de tarieven wordt met name ook door bedrijven uitgeoefend die zelfstandig hun eigen afvalwater kunnen gaan zuiveren. In die zin is er voor waterschappen de dreiging dat bedrijven een soort concurrentie gaan vormen en dat de zuiveringscapaciteit van de ene op de andere dag voor een deel onbenut blijft.

De volgende citaten illustreren dat de BVZ, volgens de geïnterviewde functionarissen bij de vijf waterschappen, onderlinge samenwerking heeft bevorderd. 'De mate van samenwerking tussen waterschappen lijkt gestimuleerd te zijn door de bedrijfsvergelijking.' 'Er is meer communicatie tussen mensen van verschillende waterschappen ontstaan.' 'Waterschappen die in bepaalde opzichten op elkaar lijken zoeken elkaar op om methoden te vergelijken. De benchmark is een prima referentie om operationele processen gedetailleerder te gaan vergelijken.'

Bij waterschappen zijn, als gevolg van zowel schaalvergroting als benchmarking, in een periode van enkele jaren diverse netwerken ontstaan. Door schaalvergroting leren functionarissen met dezelfde specialiteit of verantwoordelijkheid elkaar gemakkelijker kennen, waarbij de Unie van Waterschappen ook een stimulerende rol heeft gespeeld. De BVZ heeft tevens gefungeerd als stimulans tot interactie en mogelijk tot isomorfisme. Een verklaring vanuit de institutionele theorie kan worden gevonden in wat Peng (2003, p. 279) 'relational contracting' noemt. Verschillende partijen bouwen sterke informele netwerken op, waar aanvankelijk veel tijd en middelen in geïnvesteerd worden, maar wat zich door samenwerking, interactie en schaalvoordelen later uitbetaalt in verbetering van de prestaties.

De mogelijkheden tot het verbeteren van prestaties zijn soms padafhankelijk, in die zin dat de huidige situatie is ontstaan vanuit een serie onderlinge samenhangende kleine gebeurtenissen in het verleden. Recent opgebouwde kennis en vaardigheden bepalen voor een groot deel de mogelijkheden tot prestatieverbetering. Dit heeft er ook mee te maken dat kennis en technologie in veel gevallen moeilijk te concretiseren zijn, gevals specifiek en daarmee moeilijk te transfereren zijn (Westphal, 2002, p. 287).

Aan de mogelijkheden en valkuilen van een toekomstige Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer is tijdens de afsluitende discussiebijeenkomst met de geïnterviewden ook aandacht besteed. Zowel het bieden van transparantie door middel van bedrijfsvergelijking als het gebruik ervan als sturingsinstrument voor verbetering zijn van belang. Over het prestatiemetingsysteem dat aan de BVZ ten grondslag ligt zijn de volgende opinies genoteerd. Enerzijds wil men de bestaande indicatoren handhaven bij een BVZ in de toekomst teneinde een duidelijk zicht te bieden op trends in kernindicatoren. Anderzijds moeten nieuwe indicatoren worden ontwikkeld die inspelen op nieuwe beleidsaccenten, zoals samenwerking met gemeenten. Ook kunnen bestaande indicatoren worden aangescherpt, bijvoorbeeld door hogere eisen aan de zuiveringsprestaties te stellen. Succesbepalend voor een toekomstige BVZ is verder dat gezamenlijk prestatieverbeteringen worden getoond, dat gezamenlijke initiatieven tot prestatieverbetering worden ontwikkeld en dat meer inzicht wordt gegeven in de oorzaken van prestatieverschillen tussen waterschappen.

4.5 Opvattingen over auditing en visitatie

Naar aanleiding van de BVZ is bij diverse waterschappen de behoefte ontstaan om met behulp van collega's of externe deskundigen de bedrijfsprocessen te optimaliseren. Auditing, in de zin van operational auditing, is erop gericht door middel van onderzoek vast te stellen of de beheersmaatregelen binnen een organisatie kwalitatief goed en toereikend zijn om zekerheid te verkrijgen over de vraag of de doelstellingen van de organisatie kunnen worden gerealiseerd. Visitatie houdt in dat een organisatie een zelfonderzoek doet naar haar functioneren (met inbegrip van de effecten van het door de organisatie uitgevoerde beleid), op basis waarvan vervolgens een visitatiecommissie een oordeel velt, mede aan de hand van interviews binnen die organisatie, en vaak op basis van een vergelijking met andere organisaties. Met name tijdens de afsluitende bijeenkomst met geïnterviewden

van alle vijf waterschappen zijn opinies gepeild over auditing en visitatie.

Er bestaat bij de functionarissen van waterschappen een lichte voorkeur voor auditing boven visitatie. Voordelen van auditing boven visitatie zijn dat gebruikgemaakt wordt van verschillende onderzoeksmethoden en dat de organisatie hulp kan krijgen van de auditor bij de implementatie van verbeteringsvoorstellen. Het kenmerk van visitatie dat organisaties met elkaar vergeleken kunnen worden, zou volgens de meerderheid aanknopingspunten kunnen opleveren voor verbetering. Een belangrijke minderheid bevestigt echter dat hierdoor de beoordeelde organisatie kwetsbaarder wordt. Er is brede steun voor een audit- of visitatiecommissie met een gemengde samenstelling, waarin functionarissen van de waterschapssector zelf en van buiten de sector zijn opgenomen. Ook bestaat consensus over de samenstelling van een audit- of visitatiecommissie, waarin minimaal drie deskundigheidsgebieden vertegenwoordigd moeten zijn, te weten zuiveringsbeheer, planning en control en bestuurskunde.

De geïnterviewde functionarissen van de waterschappen benadrukken dat hun overheidsorganisaties autonoom zijn. Hoewel zij hun eigen beleidsaccenten kunnen leggen, vormt dat geen belemmering voor gezamenlijk te ondernemen verbeteringsreacties. Het gemeenschappelijke pakket aan taken binnen het zuiveringsbeheer is zodanig omvangrijk dat dit een goede voedingsbodem vormt voor een gezamenlijke auditing of visitatie.

5 Conclusies en discussie

In dit artikel staat de vraag centraal of de BVZ een impuls is geweest en kan zijn voor prestatieverbetering en welke factoren in dat verband een rol spelen. De onderzoeksuitkomsten zijn gebaseerd op interviews met topfunctionarissen van een vijftal waterschappen en op de resultaten van een plenaire bijeenkomst waaraan de geïnterviewden en enkele functionarissen van de Unie van Waterschappen hebben deelgenomen. Daarnaast is ook informatie gebruikt over de posities op de ranglijsten per perspectief van alle waterschappen bij de eerste en tweede BVZ.

Aangezien de deelnemende waterschappen een positief-kritische houding aannemen tegenover bedrijfsvergelijkingen en gezamenlijk te ontwikkelen verbeteringsmethoden, kan niet worden uitgesloten dat de onderzoeksuitkomsten niet geheel representatief zijn voor alle waterschappen met een waterzuiverende taak. De BVZ wordt door functionarissen van waterschappen geapprecieerd: deze heeft in het algemeen geleid

tot het nadenken over en ontwikkelen van verbeteringsvoorstellen. Via de bedrijfsvergelijking kan het bestuur druk uitoefenen op de realisatie van verbeteringsvoorstellen. Een vergelijking van de uitkomsten van de eerste met die van de tweede BVZ laat een verbetering zien van de zuiveringsprestatie (van 86% naar ruim 91%), maar de voor inflatie gecorrigeerde kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid over de jaren 1999-2002 zijn nagenoeg onveranderd gebleven.

Bij een analyse van de positiewijzigingen tussen de eerste en tweede BVZ voor alle waterschappen, ontstaat de indruk dat de tendens tot convergentie van prestaties sterker is dan de tendens dat slecht scorende waterschappen zich in de loop van de tijd verbeteren. Een opmerkelijke uitkomst uit de veldstudie is dat een duidelijk verband ontbreekt tussen ontwikkelde verbeteringsvoorstellen en verandering van posities in de BVZ van 1999 ten opzichte van 2002. Uit de veldstudie blijkt verder dat de belangrijkste aandachtgebieden zoals genoemd tijdens de interviews, vaak betrekking hebben op een perspectief waarin men relatief hoog scoort.

Al met al komt uit het onderzoek naar voren dat enerzijds een verbetering van het gemiddelde prestatieniveau van enkele belangrijke indicatoren heeft plaatsgevonden en dat de waterschappen de bedrijfsvergelijking hebben aangegrepen om na te denken over initiatieven tot prestatieverbetering, maar dat anderzijds geen overtuigende relatie is aan te geven tussen benchmarking en prestatieverbetering.

De BVZ is voor waterschappen niet de enige drijfveer om prestaties te verbeteren. In dit kader is van invloed hoe de organisaties in de ogen van de interne functionarissen en de externe belanghebbenden presteren. Het interne ambitieniveau evenals de samenwerking met collega-waterschappen of met gemeenten kunnen prestatieverbetering bevorderen. Waterschappen dienen tevens te voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van verhoogde zuiveringsprestaties. De wisselwerking tussen organisatie en bestuur is precair ten aanzien van prestatieverbetering, vanwege een soms te geringe mate van bestuurlijke betrokkenheid bij het zuiveringsbeheer. In hoeverre een organisatie in staat is te verbeteren is afhankelijk met betrekking tot opgebouwde kennis, vaardigheden en omgevingsfactoren.

Verskillende factoren worden gezien als een stimulant voor de ontwikkeling van gezamenlijk te ondernemen verbeteringsacties, zoals auditing of visitatie, waaronder pressie van de Europese en Rijksoverheid en de positieve ervaring met de BVZ. Waterschappen zijn weliswaar autonoom en kunnen daarom hun eigen beleidsaccenten leggen, maar dat vormt geen

belemmering voor gezamenlijk te ondernemen verbeteringsreacties; het gemeenschappelijke pakket aan taken binnen het zuiveringsbeheer is daarvoor namelijk een goede voedingsbodem.

Wat kunnen we leren van de ervaringen met de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer voor andere benchmarkingoperaties in de publieke sector? Om deze vraag te beantwoorden, maken we gebruik van de in dit artikel genoteerde ervaringen, maar we grijpen bij deze verbreding van ons perspectief ook terug op een eerder MAB-artikel over de opzet en inhoud van het meetsysteem voor de BVZ (Admiraal en Van Helden, 2003). Bij onderstaande rubricering is daarnaast gebruikgemaakt van een boek over benchmarking in de publieke sector (De Groot, e.a., 2003).

Doelstellingen

In het algemeen geldt dat hantering van een enkelvoudige doelstelling aan het succes van een benchmarkingoperatie zal bijdragen (zie ook De Bruijn, 2002, p. 67). Naarmate meer doelen tegelijkertijd moeten worden gerealiseerd, is het moeilijker een succesvolle benchmarkingoperatie uit te voeren. Bij de BVZ zijn twee doelen gehanteerd: verantwoording afleggen en leren van elkaar om te verbeteren. Te veel nadruk op eerstgenoemde doelstelling kan de tweede doelstelling in gevaar brengen. Een deel van de deelnemende organisaties zal namelijk sterk gericht zijn op de vraag hoe zij zich het beste kunnen presenteren tegenover de buitenwereld, waarmee de aandacht voor prestatieverbetering naar de achtergrond verdwijnt.

Ontwerp van prestatiemetingssysteem

Essentieel is dat gebruikers van een benchmarkingoperatie sterk worden betrokken bij de inhoud van het daarbij te gebruiken meetsysteem, dus zowel bij te kiezen prestatie-indicatoren als bij de spelregels voor het registreren en presenteren van prestatie-informatie. Aan deze eisen is bij de BVZ in ruime mate voldaan, omdat veel medewerkers van de waterschappen bij het ontwerp en herontwerp van het te gebruiken meetsysteem zijn betrokken. Dit blijkt een belangrijke impuls te zijn voor het bereiken van draagvlak voor de BVZ.

Inhoud van prestatiemetingssysteem

Hier treedt een dilemma op. Aan de ene kant valt te verdedigen om bij een benchmarkingoperatie te werken met een rijk geschakeerd palet aan prestatieaantavens. Dit zorgt ervoor dat de potentiële gebruikers de resultaten van hun activiteiten herkennen in het prestatiemetingssysteem. Daarmee verwerft een benchmarkingoperatie draagvlak onder zijn gebruikers. Het

leggen van een accent op bijvoorbeeld financiële indicatoren miskent de bestaansredenen van organisaties in de publieke sector. Bij de BVZ is een op het zuiveringsbeheer toegespitste versie van de Balanced Scorecard ontwikkeld, die recht doet aan alle relevant geachte aandachtsgebieden voor dit takenpakket. Aan de andere kant kan een sterk gefocused prestatietestingssysteem juist aanleiding geven tot gerichte prikkels tot prestatieverbetering. Om aan dit dilemma het hoofd te bieden, wordt wel gepleit voor een losse koppeling tussen de voor de top van een organisatie van belang zijnde prestatie-indicatoren en die van de diverse organisatieonderdelen (zie ook Brignall en Modell, 2000).

Daarnaast is het van belang dat het prestatietestingssysteem voldoende stabiel is om prestatievergelijkingen in de tijd mogelijk te maken, maar ook wordt vernieuwd, opdat nieuwe beleidsaccenten een plaats verwerven, ofwel omdat diffuus gedefinieerde prestatie-indicatoren worden verwijderd dan wel scherper worden gedefinieerd. Bij de BVZ zijn deze dynamische elementen in het prestatietestingssysteem terug te vinden. Verder is, zo blijkt ook uit ervaringen met de BVZ, het aan te bevelen om de registratie van prestatie-informatie aan duidelijke voorschriften te onderwerpen. Hiermee wordt voorkomen dat de ene organisatie die deelneemt aan een benchmarkingoperatie, zich tekort gedaan voelt ten opzichte van de andere, die zich 'beter weet te presenteren'.

De gebruikswaarde van een prestatietestingssysteem wordt groter als grondige analyses beschikbaar zijn waarmee prestatieverschillen tussen aan de benchmarking deelnemende organisaties kunnen worden verklaard. Bij de BVZ wordt slechts in beperkte mate aan deze voorwaarde voldaan, hetgeen een zwaarwegend kritiekpunt oplevert.

Overige factoren die succesbepalend zijn voor een benchmarkingoperatie

Ons onderzoek naar de BVZ signaleert verschillende factoren die een positieve invloed hebben op het gebruik van prestatie-informatie voor prestatieverbetering, zoals een sterk ontwikkelde ambitie om goed te presteren op alle of op enkele belangrijke aandachtsgebieden en een goed netwerk van organisaties, waarbinnen bereidheid bestaat informatie over onderliggende processen met elkaar te delen. ■

Literatuur

Admiraal, R.J. en G.J. van Helden, (2003), De Balanced Scorecard binnen een benchmarking-context, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, Jrg. 77, nr. 6, juni, pp. 279-286.
Arthur Andersen Business Consulting/Vertis en Unie van Waterschappen,

(2001), *Zuiver afvalwater, Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 1999*, Unie van waterschappen, Den Haag.

Bowerman, M., A. Ball en G. Francis, (2001), Benchmarking as a tool for modernization of local government, in: *Financial Accountability and Management*, Jrg. 17, nr. 4, pp. 321-329.

Brignall, S. en S. Modell, (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the New Public Sector, in: *Management Accounting Research*, Jrg. 11, nr. 3, pp. 281-306.

Brouwer, N. en G.J. van Helden, (2004), *Methoden van prestatieverbetering naar aanleiding van de bedrijfsvergelijking zuiveringbeheer*, onderzoek-rapport Faculteit der Economische Wetenschappen RUG, Groningen.

Bruijn, H. de, (2002), *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London.

Bruder, K.A. en E.M. Gray, (1994), Public Sector Benchmarking: a Practical Approach, in: *Public Management*, Jrg. 76, nr. 9, pp. 9-14.

Camp, R.C., (1989), *Benchmarking: the Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Milwaukee, Quality Press.

Deloitte en Vertis, (2003), *Zuiver afvalwater 02, Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002*, Unie van Waterschappen, Den Haag.

Elnathan, D., T.W. Lin, en M. Young, (1996), Benchmarking and management accounting framework for research, in: *Journal of Management Accounting Research*, Jrg. 8, pp. 37-55.

Greenwood, R. en C.R. Hinings, (1996), Understanding radical organizational change: bringing together the old and new institutionalism, in: *Academy of Management Review*, vol. 21, pp. 1022-1054.

Groot, H. de, R. Goudriaan, M. Hoogwout, A. de Jong en R.-J. Poerstamper, (2004), *Benchmarking in de publieke sector*, Sdu, Den Haag.

Helden, G.J. van en S. Tillema, (2005), In search of a benchmarking theory for the public sector, in: *Financial Accountability and Management*, Jrg. 21, nr. 3, pp. 337-361.

Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.

Kappen, R., (2005), *Verbetering in perspectief*, scriptie FEW RUG, Groningen.

Llewellyn, S. en D. Northcott, (2005), 'The Average Hospital', in: *Accounting, Organizations and Society*, Jrg. 30, nr. 6, pp. 555-583.

Peng, M.W., (2003), Institutional transitions and strategic choices, in: *Academy of Management Review*, Jrg. 28 (2), pp. 275-296.

Ryan, B., R.W. Scapens en M. Theobald, (2002), *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*, 2nd ed., Thomson, London.

Tillema, S. en G.J. van Helden, (2003), *Van vergelijking naar verbetering? Onderzoek naar de actiebereidheid van waterschappen naar aanleiding van de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 1999*, Groningen.

Westphal, L.E., (2002), Technology strategies for economic development in a fast changing global economy, in: *Economics of Innovation and New Technologies*, Jrg. 11, nr. 4-5, pp. 275-332.

Noten

- 1 Dit artikel is deels gebaseerd op het rapport dat over dit onderzoek is uitgebracht (Brouwer en Van Helden, 2004).
- 2 Bij de tweede BVZ is nog een belanghebbendenperspectief toegevoegd. Hieraan wordt verder geen aandacht besteed, omdat dit artikel is gericht op een verklaring van prestatieverbetering naar aanleiding van twee achtereenvolgende bedrijfsvergelijkingen.