

De Balanced Scorecard binnen een benchmarking-context

Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse waterschappen

Remco Admiraal en Jan van Helden

SAMENVATTING De Nederlandse waterschappen hebben recentelijk een omvangrijk benchmarkingproject afgerond. Daarbij is gebruikgemaakt van de Balanced Scorecard. De resultaten van de benchmarking gebruiken de waterschappen om verantwoording af te leggen over hun prestaties en om hun bedrijfsvoering te verbeteren. De – in het bedrijfsleven vaak toegepaste – Balanced Scorecard is ook in de publieke sector een goed bruikbaar instrument gebleken om organisaties breder dan alleen op financiële aspecten te beoordelen. De resultaten van de benchmarking laten zien dat de waterschappen op financieel en technisch gebied redelijk goed scoren, maar op het vlak van milieu en innovatie nog het nodige werk te verzetten hebben. Vergeleken met het Best Value project in het Verenigd Koninkrijk, waarin gemeenten op al hun taken worden vergeleken, heeft het waterschapsproject een beperkte scope, omdat het slechts één van de taken van de waterschappen belicht. Het draagvlak bij de gebruikers voor het waterschapsproject lijkt echter groter dan dat van het Best Value-project. Daarom zijn de perspectieven voor daadwerkelijke prestatieverbetering gunstig.

Drs. R.J. Admiraal was voorzitter van de projectgroep en secretaris van de stuurgroep bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer; tijdens de uitvoering van dit project was hij verbonden aan de Unie van Waterschappen. Thans is hij coördinator Beleid, planning en control van de gemeente Dantumadeel. Prof. Dr. G.J. van Helden was voorzitter van de stuurgroep bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer; hij is hoogleraar management accounting aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1 Inleiding

Benchmarking of bedrijfsvergelijking is het op systematische wijze vergelijken van prestaties tussen organisaties, met als doel verbeteringsmogelijkheden te vinden. De Balanced Scorecard is een instrument om de prestaties van organisaties op een overzichtelijke wijze te presenteren. Gecombineerde toepassing van deze beide instrumenten biedt goede aanknopingspunten voor het optimaliseren van bedrijfsprocessen. In dit artikel wordt ingegaan op een omvangrijk bedrijfsvergelijkingsproject van de waterschappen, waarbij gebruikgemaakt is van de Balanced Scorecard (BSC).

Dit artikel heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt een illustratie gegeven van het ontwerp van een meerdimensionaal prestatietestingssysteem voor een onderdeel van de collectieve sector. Daarbij zal blijken dat met diverse overheidsspecifieke overwegingen rekening moet worden gehouden. Anderzijds wordt verduidelijkt op welke wijze dit systeem kan worden gebruikt om de prestaties van de organisaties binnen de betrokken sector te gebruiken, zowel om verantwoording af te leggen als om van elkaar te leren en te verbeteren. Zo zal uit een vergelijking van het betrokken project met een meer omvattend benchmarkingproject in de Engelse collectieve sector blijken dat de weg van prestatievergelijking naar prestatieverbetering moeizaam kan verlopen.

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 wordt ingegaan op institutionele ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot de uitvoering van een benchmarkingproject bij de waterschappen. In para-

graaf 3 volgt een verantwoording van de bij deze bedrijfsvergelijking ontwikkelde BSC. In paragraaf 4 worden enkele belangrijke uitkomsten besproken. Het benchmarkingproject van de Nederlandse waterschappen wordt in paragraaf 5 vergeleken met het Engelse Best Value-project, dat betrekking heeft op prestatievergelijking van lagere overheden. Het artikel wordt in paragraaf 6 afgesloten met enkele conclusies.

Benchmarking is ontstaan in het Amerikaanse bedrijfsleven in de jaren vijftig, waarbij Rank Xerox vaak als grondlegend bedrijf wordt genoemd (Camp, 1989). Het vergelijken van de eigen prestaties (financieel, maar ook op kwaliteit en klanttevredenheid) met die van concurrenten of met toonaangevende branchevreemde bedrijven heeft zich daarna sterk ontwikkeld. Diverse grote bedrijven, zoals Shell en Corus, gebruiken benchmarking om hun productie-installaties en business units onderling te vergelijken, te leren en zodoende de bedrijfsvoering te optimaliseren.

De publieke sector in Nederland heeft het instrument benchmarking, in tegenstelling tot de publieke sector in bijvoorbeeld Engeland, nog niet op grote schaal opgepakt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een speciale website (www.benchmarkenindepubliekesector.nl) in het leven geroepen om de Nederlandse initiatieven inzichtelijk te maken. De Nederlandse projecten beperken zich veelal tot algemene studies of haalbaarheidsonderzoeken voor het opzetten van bedrijfsvergelijkingsprojecten. Zo zijn er methodieken of plannen van aanpak ontwikkeld voor het vergelijken van de prestaties bij afvalscheiding, bibliotheken en gemeentelijke sociale diensten. De resultaten zijn zeer beperkt. Er zijn echter ook noemenswaardige uitzonderingen. De recent aangekondigde vergelijking van de prestaties in de gezondheidszorg lijkt aan te sluiten bij vergelijkbare Amerikaanse initiatieven. Bij de Wet WOZ en met name in de rioleringssector hebben de eerste beperkte stappen geleid tot meer concrete en bredere vervolgstappen. Daarnaast heeft de drinkwatersector al tweemaal een omvangrijk benchmarkingproject uitgevoerd. Tot deze uitzonderingen van meer omvattende benchmarkingprojecten behoort ook de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de Nederlandse waterschappen, waaraan dit artikel is gewijd.

2 Institutionele ontwikkelingen

In 1997/1998 werd de watersector geconfronteerd met ideeën over privatisering. Het rijksbeleid zette met name in op verzelfstandiging en privatisering om effi-

ciëntie- en kwaliteitsverbeteringen te behalen. Na de privatisering van KPN kwamen de elektriciteits-, gas- en railsector in beeld, in het kader van (Europese) liberaliseringoperaties. Ook werden plannen gemaakt voor het opzetten van bijbehorende toezichtorganen. Deze ontwikkelingen leken ook opgeld te gaan doen voor de drink- en afvalwatersector. In de hoofdlijnen van de nieuwe Waterleidingwet en de vierde Nota Waterhuishouding werden destijds begrippen als privatisering en benchmarking ook expliciet genoemd. Daarop zijn de drinkwaterbedrijven in 1997 met hun eerste bedrijfsvergelijking begonnen, die inmiddels door een tweede is gevolgd (Andersen Consulting, 1997).

Mede als reactie op genoemde ontwikkelingen begonnen de waterschappen in 1999 met een breed bedrijfsvergelijkingsproject. In de jaren daarvoor werden ook bedrijfsvergelijkingen uitgevoerd in die sector, maar deze beperkten zich vaak tot enkele, voornamelijk financiële aspecten (met name tarieven en kosten) en bovendien was het aantal deelnemers beperkt.

De waterschappen namen het initiatief tot een bedrijfsvergelijking van hun in financieel opzicht belangrijkste taak: het zuiveringsbeheer. Het zuiveringsbeheer omvat het zuiveren van afvalwater van huishoudens en bedrijven en is goed voor een jaarlijkse belastingopbrengst van circa 1 miljard euro. De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer had twee doelen: het afleggen van verantwoording over de zuiverings-taak (transparantie) en het ontwikkelen van een managementinstrument om de eigen bedrijfsvoering te verbeteren. De verantwoordingsdoelstelling wordt bereikt door de presentatie van ranglijsten van waterschappen voor verschillende prestatiegebieden. De verbeteringsdoelstelling krijgt vorm door signalering van prestatieverschillen tussen waterschappen, met inbegrip van de aanduiding van verklarende variabelen voor deze prestatieverschillen.

De waterschappen wilden zich op diverse gebieden met elkaar vergelijken en zich niet alleen beperken tot een financiële vergelijking. Daarom is de BSC als uitgangspunt genomen voor de bedrijfsvergelijking.

3 Ontwerp van Balanced Scorecard

De Balanced Scorecard is ontwikkeld door Kaplan en Norton (1992, p. 71). Zij betogen dat de traditionele financiële maatstaven moeten worden aangevuld met kengetallen die een compleet beeld geven van het

presteren van een organisatie. Kaplan en Norton geven aan dat de volgende vier perspectieven in de BSC zouden moeten worden gebruikt:

- het klantperspectief: hoe zien de klanten onze organisatie?
- het interne perspectief: waar moeten we goed op scoren?
- het innovatie- en leerperspectief: hoe kunnen we ons blijven verbeteren?
- het financieel perspectief: hoe goed bedienen we onze aandeelhouders?

De BSC is primair ontwikkeld voor bedrijven. Als overheidsorganisaties de BSC willen toepassen, is het de vraag of de vier genoemde perspectieven voldoende zijn of moeten worden aangevuld, en of de inhoud van de perspectieven moet worden aangepast. Hieronder worden deze vragen beantwoord (zie ook: Arthur Andersen Business Consulting/Vertis en Unie van Waterschappen, 2001; Admiraal, et al., 2001).

Keuze van perspectieven en indicatoren

Het klantperspectief is een belangrijk perspectief voor ondernemingen in een omgeving van (internationale) concurrentie. Zo kunnen aspecten als klanttevredenheid en marktaandeel worden vertaald in indicatoren. Voor publieke organisaties als waterschappen zijn niet alleen hun klanten (de belastingbetalers) van belang, maar ook strategische partners als de provincies en het Rijk. Daarom is bij dit perspectief van belang hoe de waterschappen presteren in de ogen van de belangrijkste belanghebbenden.

De bedrijfsvoering (het interne perspectief) is belangrijk voor zowel ondernemingen als publieke organisaties. Daarbij gaat het om indicatoren als het op tijd leveren van de gewenste prestaties. Bij de waterschappen is dit perspectief vertaald als het Functioneren van de Installaties, in de zin van zuiveringsinstallaties (binnen die installaties vinden de kernprocessen van het zuiveringsbeheer plaats).

Het innovatieperspectief geeft aan in hoeverre een organisatie in staat is om te vernieuwen, te leren en te verbeteren. Zowel voor een onderneming als een overheidsorganisatie is het belangrijk om tegemoet te kunnen blijven komen aan de soms snel veranderende wensen van klanten. Voor het beoordelen van de innovatiekracht van de waterschappen is gekeken naar de technologische innovativiteit en naar de mate waarin organisatorische vernieuwingen (zoals moderne managementsystemen) worden ingevoerd.

Bij het financieel perspectief verschillen overheidsorganisaties van ondernemingen. Ondernemingen moeten toegevoegde waarde creëren, hetgeen kan worden gemeten in termen van winsten of kasstromen. Overheidsorganisaties zijn vaak gebonden aan budgetbeperkingen, waardoor de financiële indicatoren een andere inhoud kunnen krijgen (Van Helden en Kamminga, 1996, p. 410). De waterschappen dekken evenwel de kosten van het zuiveringsbeheer door hun eigen belastingopbrengsten (de verontreinigingsheffing). Dit belastingtarief en de totale kosten van het zuiveringsbeheer zijn gekozen als indicatoren voor het financiële perspectief.

Een invalshoek die wordt gemist in de hierboven beschreven perspectieven, is het milieuaspect. Het zuiveringsbeheer wordt door de waterschapssector gezien als milieubedrijf. Daarom is besloten om een afzonderlijk milieuperspectief toe te voegen. Hoe milieubewust de waterschappen zijn, is onder andere gemeten door middel van milieubewust werken (gebruik van energie, bestrijdingsmiddelen et cetera) en het verder zuiveren van afvalwater dan wettelijk vereist is.

Reflecties bij keuze meetinstrument

Naast de BSC zijn ook andere instrumenten voor meerdimensionale prestatie meting beschikbaar. Het instrument van de informatiepiramide (Lynch en Cross, 1995) is met zijn focus op processen en financiën minder geschikt voor de overheidssector. Dat geldt niet voor een ander alternatief, het EFQM-model. EFQM staat voor European Foundation for Quality Management (Seghezzi, 2000). Hierin zijn deels vergelijkbare resultaatdomeinen opgenomen als in de BSC: een klant-, intern en maatschappelijk aandachtsgebied. Daarnaast onderscheidt EFQM echter ook zogenaamde faciliterende gebieden ('enablers'), zoals strategie, beleid, leiderschap en partnerrelaties, die een integrale toepassing van dit instrument voor prestatievergelijking minder geschikt maken. Bovendien blijkt uit literatuuronderzoek dat de BSC een flexibel 'menu' voor prestatie meting en -management aandraagt, waaraan eenvoudig een contextafhankelijke invulling kan worden gegeven (Ittner en Larcker, 1998).

De indicatoren van de BSC zijn gekozen in overleg met betrokkenen binnen de waterschappen. Zo leverden zogenaamde actieteams voor ieder van de BSC-perspectieven hiervoor ideeën aan. Ook externe belanghebbenden, zoals parlementsleden, vertegenwoordigers van bedrijven en gemeenten, hebben invloed uitgeoefend op de keuze van de indicatoren. Het hele proces

werd gestuurd en begeleid door een project- en stuurgroep, waarin naast vertegenwoordigers van de waterschappen ook externe deelnemers waren betrokken.

Er zijn op twee niveaus BSC's ontwikkeld: op een hoog niveau met een beperkt aantal (11) belangrijke indicatoren, primair voor het afleggen van verantwoording, en op een lager niveau met een betrekkelijk groot aantal (77) indicatoren voor het vinden van concrete aanknopingspunten voor verbeteringen. Vanzelfsprekend zijn aan de BSC op het hoge niveau ook signalen te ontleen voor gebieden waarop verbeteringen mogelijk en/of gewenst zijn. Ook de belanghebbenden bij prestatie-informatie op deze twee niveaus verschillen: de doelgroepen bij de BSC op het hoge niveau zijn met name de belastingbetalers, de pers en het algemeen bestuur van het waterschap, terwijl het dagelijks bestuur en het management van het waterschap de primaire gebruikers zijn van de BSC op het lage niveau. De indicatoren op het lage niveau zijn deels verbijzonderingen van indicatoren op het hoge niveau, bijvoorbeeld door de totale kosten uit te splitsen in diverse categorale of functionele groepen, deels zijn deze aanvullend op die op het hoge niveau (door bijvoorbeeld meer specifieke informatie over het zuiveringproces). Dit artikel gaat uitsluitend over de BSC op het hoge niveau.

4 Uitkomsten van de bedrijfsvergelijking

Deze paragraaf bevat enkele belangrijke uitkomsten van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Aangezien twee van de 25 waterschappen verwikkeld waren in fusieprocessen, konden zij geen volledige informatie verschaffen over de indicatoren van de BSC. De hierna weergegeven uitkomsten hebben daarom betrekking op de resterende 23 waterschappen, die in totaal verantwoordelijk zijn voor ongeveer 94% van het zuiveringsbeheer door waterschappen in Nederland. Bij de bedrijfsvergelijking 1999 is nog geen belanghebbendenperspectief opgenomen. Op het niveau van het externe rapport konden geen adequate indicatoren worden gespecificeerd. In de tweede bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, die op het jaar 2002 betrekking heeft, wordt dit perspectief wel opgenomen, onder meer met klanttevredenheidsindicatoren.

Ranglijsten

Eerst worden in tabel 1 de ranglijsten voor de vier BSC-perspectieven van de 23 waterschappen gepresenteerd. Deze ranglijsten zijn als volgt tot stand gekomen. Binnen een perspectief van de BSC komen twee

tot drie indicatoren voor (in het vervolg wordt dit nader verantwoord). Voor elke indicator wordt een ranglijst opgesteld, van 1 (het best scorende waterschap) tot 23 (het slechtst scorende waterschap). De ranglijst voor een perspectief wordt vervolgens bepaald door een ongewogen gemiddelde van de ranglijsten van de tot dat perspectief behorende indicatoren. Voor waterschappen die uitkomen op een gelijke plaats in de rangorde, wordt een gemiddelde rangordeplaats berekend. Zo scoren de waterschappen De Aa en Delfland bijvoorbeeld gelijk op het perspectief Functioneren Installaties en delen daarmee de plaatsen 16 en 17 op de ranglijst; genoteerd wordt dan een gemiddelde van beide rangordeplaatsen, dus 16,5.

Bij de bedrijfsvergelijking zuiveringbeheer is bewust gekozen voor maximale transparantie. Vandaar dat de waterschappen met naam en toenaam figureren op de ranglijsten van de vier perspectieven ('naming and shaming'). Dit betekent niet dat een relatief lage plaats op zo'n ranglijst altijd verwijtbaar is. Immers, de omstandigheden waaronder de waterschappen hun prestaties moeten leveren, kunnen verschillen. De presentatie van ranglijsten wordt echter wel gezien als een prikkel voor relatief slecht presterende waterschappen om bij beter presterende collega's te rade te gaan teneinde ideeën op te doen voor prestatieverbetering. Deze impuls wordt geacht vooral aanwezig te zijn wanneer een waterschap een bepaald perspectief van groot belang acht, terwijl de relatieve score (relatief ten opzichte van collega-waterschappen) betrekkelijk laag is. Een ranglijst voor het totale zuiveringsbeheer is niet opgesteld, aangezien geen eenduidige opvattingen voorhanden waren over de relatieve belangrijkheid van elk van de vier perspectieven.

Prestatiebeoordeling

In figuur 1 worden de uitkomsten van de externe BSC gepresenteerd door middel van de gemiddelde, beste en slechtste waarden van de 11 indicatoren, gegroepeerd over de vier perspectieven. In het algemeen scoren de waterschappen relatief goed op de indicatoren uit de perspectieven Functioneren Installaties en Financiën, maar zijn hun prestaties op de beide andere perspectieven – Milieu en Innovatie – matig tot slecht. Dit blijkt enerzijds uit de resultaten van een enquête naar aanleiding van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Zo geeft ongeveer 60% van de waterschappen aan tevreden te zijn over de gezamenlijke prestaties op de beide eerste perspectieven, terwijl de beide laatste perspectieven slechts een tevredenheidsscore van circa 20% ontvangen (Tillema en Van Helden, 2003).

Tabel 1. Rangorde waterschappen op vier perspectieven voor prestatiemeting

Waterschappen	Afkorting	Functioneren van installaties	Financiën	Milieu	Innovatie
Waterschap de Aa	AA	16,5	2	13,5	17
Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht/DWR	AGV	21,5	12	23	6
Hoogheemraadschap van Delfland	DLF	16,5	13	12	11
Waterschap De Maaskant	DMK	11	7,5	21	15
Waterschap De Dommel	DOM	18	4,5	10	21
Wetterskip Fryslân	FRL	12,5	9	7,5	18
Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch	HAB	4	18	4	22,5
Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	HDSR	19	20,5	20	12
Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden	HEW	10	6	13,5	3
Hoogheemraadschap van Rijnland	HHR	8,5	14,5	18	13,5
Hoogheemraadschap van Schieland	HHS	8,5	18	5	22,5
Hoogheemraadschap van West-Brabant	HWB	21,5	10,5	22	8
Waterschap Regge en Dinkel	R&D	2,5	4,5	1,5	9,5
Waterschap Groot Salland	SAL	23	10,5	6	7
Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen	US	6	16	15	1,5
Waterschap Vallei en Eem	V&E	1	14,5	3	19,5
Waterschap Veluwe	VEL	15	3	9	16
Waterschap Rijn en IJssel	WRIJ	7	1	7,5	1,5
Waterschap Zeeuwse Eilanden	WZE	20	18	16	9,5
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	WZV	5	23	19	19,5
Zuiveringschap Limburg	ZSL	14	7,5	17	5
Zuiveringschap Rivierenland	ZSR	2,5	20,5	11	4
Waterschap Zuiderzeeland	ZZL	12,5	22	1,5	13,5

Legenda:  = rangwaarde 1 – 8  = rangwaarde 8,5 – 15  = rangwaarde 15,5 – 23

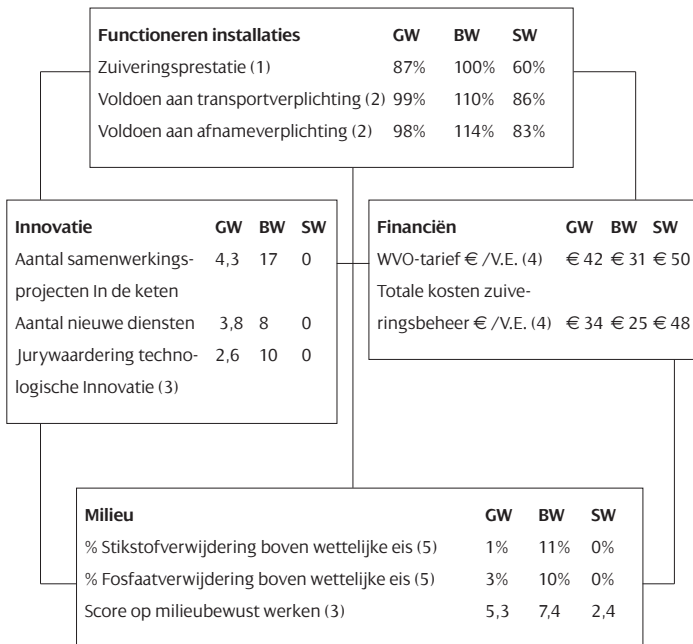
Anderzijds kunnen ook aan figuur 1 zelf in dit verband enige indicaties worden ontleend. Bij het perspectief Functioneren Installaties ligt de gemiddelde score op de zuiveringsprestatie dichtbij het taakstellende niveau (87% ten opzichte van 100%), terwijl bij de zuiverings- en transportcapaciteit gemiddeld de taakstellende score van 100% wordt benaderd. Over het perspectief Financiën kan worden opgemerkt dat de gemiddelde tariefstijgingen bij de waterschappen gedurende de laatste jaren uiterst gematigd zijn geweest (Arthur Andersen / Vertis / Unie van Waterschappen, 2001, p. 22). Hierbij steken de prestaties op de perspectieven Milieu en Innovatie ongunstig af, gezien onder meer de lage gemiddelde scores op de indicato-

ren milieubewust werken en innovatieve capaciteit uit figuur 1.

De Unie van Waterschappen heeft uit laatstgenoemde uitkomsten de conclusie getrokken dat de invoering van milieuzorgsystemen bij waterschappen moet worden gestimuleerd en dat hun innovatieve vermogen kan worden aangewakkerd door een specifiek voor dit doel in het leven geroepen Innovatiefonds.

Het valt buiten het bestek van dit artikel om voor alle afzonderlijke indicatoren uit de BSC een overzicht te geven van de scores van de 23 waterschappen. Bij wijze van illustratie wordt volstaan met de presentatie

Figuur 1. De Balanced Scorecard voor het zuiveringsbeheer



Legenda:

GW = Gemiddelde waarde; BW = Beste waarde; SW = Slechtste waarde;

- 1 een 100%-score betekent dat aan alle wettelijke eisen voor verwijdering van vervuilende stoffen (fosfaat, stikstof, en dergelijke) wordt voldaan;
- 2 een 100%-score betekent dat de capaciteit van het systeem voldoende groot is om aan alle transport- of afnameverplichtingen te voldoen,
- 3 waardering op een schaal van 1 tot 10;
- 4 het WVO-tarief en de totale kosten zuiveringbeheer worden uitgedrukt per vervuilingseenheid (V.E.) en zijn herberekend in euro's;
- 5 het percentage stikstof- of fosfaatverwijdering boven de wettelijke norm (voor zover deze norm niet wordt gehaald, wordt een score van 0% weergegeven).

van de scores op een van de belangrijkste indicatoren, namelijk de zuiveringprestatie. Hierin wordt de score van een waterschap gemeten ten opzichte van drie benchmarks:

- 75% stikstofverwijdering (een huidige wettelijke verplichting);
- 75% nitraatverwijdering (een toekomstige wettelijke verplichting);
- 90% verwijdering van oxiderende stoffen (een huidige wettelijke verplichting).

Als aan deze normen wordt voldaan, wordt een score op de zuiveringprestatie van 100% berekend. Dit geldt voor vier van de 23 waterschappen. De lagere score

van de overige 19 waterschappen betekent dat er nog de nodige investeringen moeten worden gedaan om aan de betrokken verplichtingen te voldoen. Daarbij wordt wel aangetekend dat de meeste waterschappen ook officieel nog enkele jaren de tijd hebben om aan verwijderingsverplichting van nitraat te voldoen.

Strategie en causaliteiten tussen indicatoren

Elk waterschap heeft discretionaire bevoegdheden een eigen strategie te formuleren, rekening houdend met de wettelijke verplichtingen aangaande te verwijderen stoffen, zoals fosfaat en nitraat, uit het afvalwater. Zo bestaat de mogelijkheid om meer te zuiveren dan volgens de wettelijke normen, waarbij een hoger tariefniveau op de koop toe wordt genomen. Het is ook denkbaar te kiezen voor een 'low-cost'-strategie, waarbij het voldoen aan de wettelijke zuiveringsnormen wordt nagestreefd tegen zo laag mogelijke kosten (Tillema en van Helden, 2003). Ondanks deze accentverschillen is in het benchmarkingproject verondersteld dat alle zuiveringsschappen een zeker belang hechten aan meting van bepaalde typen prestaties op diverse gebieden, hier eerder aangeduid als perspectieven binnen de BSC.

Om, gegeven een bepaalde strategie, verbeteringsacties te kunnen ondernemen, kan inzicht in de relaties tussen diverse prestatie-indicatoren van groot belang zijn. Kaplan en Norton (1996, p. 84) beweren dat er causale relaties moeten voorkomen tussen indicatoren binnen de BSC. Toegespit op het zuiveringsbeheer, zou bij een positieve relatie een verbetering in de waarde van de ene indicator (bijvoorbeeld de efficiëntie van het zuiveringsproces) kunnen leiden tot een verbetering in de waarde van een andere indicator (in dit geval lagere kosten van het zuiveringsbeheer). En bij een negatieve relatie kan een verbetering in de waarde van de ene indicator (de effectiviteit van de zuivering) worden afgewogen tegenover een verslechtering in de waarde van een andere indicator (een verhoging van de verontreinigingsheffing).

Wij hebben in een andere publicatie het bestaan van mogelijke causaliteiten en interdependenties tussen zowel rangordewaarden van de vier perspectieven als indicatorwaarden nader onderzocht (Van Helden en Admiraal, 2002). Daarbij bleek uitsluitend tussen het perspectief Functioneren Installaties en het Milieuperspectief een significante rangordecorrelatie te bestaan. Echter, deze wordt deels veroorzaakt door de omstandigheid dat een goede score op het eerste perspectief logisch samenhangt met een goede score op

het tweede perspectief. Een goede zuiveringsprestatie betekent namelijk automatisch dat ook hoog wordt gescoord op het zuiveren van fosfaat en nitraat boven de wettelijke norm; zie figuur 1 (voor een uitleg over causale versus logische samenhangen binnen de BSC zij verwezen naar: Nørreklit, 2000). Opvallend was dat een zogenaamde 'value-for-money-relatie' niet kon worden aangetoond. Hiervan zou sprake zijn geweest als een lage score op het Financiële perspectief (hoge kosten en tarieven) zou samengaan met een hoge score op het perspectief Functioneren Installaties (hoge zuiveringsprestaties), en omgekeerd. Een onderzoek naar de relaties tussen indicatorwaarden binnen elk van de perspectieven leverde vergelijkbare bevindingen op.

5 Vergelijking met Best Value in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is enkele jaren geleden begonnen met het zogenaamde Best Value project (Martin, 1999, 2002). Hierbij worden lagere overheden, waaronder gemeenten, aangezet tot prestatieverbetering doordat zij verplicht zijn hun prestaties op een breed scala aan beleidsterreinen te spiegelen aan die van collega-overheden. Net als bij de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer wordt daarbij van een meerdimensionale vorm van prestatiemeting uitgegaan, waarin, naast financiële aspecten, ook proceselementen en relaties met klanten worden meegenomen.

Tussen het Engelse Best Value-project en de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de waterschappen bestaan enkele interessante verschillen. In de eerste plaats heeft de centrale overheid in Engeland de bevoegdheid om de prestaties van lagere overheden te monitoren en, bij een slechte performance, ook in te grijpen (Martin, 1999, p. 57; Martin, 2002, p. 131). Vergelijkbare bevoegdheden tegenover de waterschappen heeft de Nederlandse centrale overheid niet. Wel hebben de waterschappen toegezegd aan de centrale overheid om over de uitkomsten van hun benchmarkingproject verslag uit te brengen. Daarbij is gebleken dat 86% van de waterschappen tevreden was over de uitgevoerde bedrijfsvergelijking en dat 77% inmiddels was begonnen om verbeteringsacties voor te bereiden (Tillema en Van Helden, 2003).

In de tweede plaats hebben bepaalde onderzoekers van het Best Value-project twijfels over de ambities van dit project om aan te zetten tot prestatieverbeteringen. Zo vrezden Bowerman et al. (2001) dat Best Value zal leiden tot zogenaamde 'defensieve bench-

marking'. Daarbij staat niet zo zeer prestatieverbetering voorop, als wel de wens om niet slecht te presteren, teneinde kritiek van de centrale overheid te vermijden. Deze auteurs (zie ook Bowerman en Stephens, 2000, p. 4; Sheffield en Bowerman, 2000) wijten het gevaar van defensieve benchmarking aan het dubbelzinnige karakter van Best Value. Enerzijds worden lagere overheden gemotiveerd om hun prestaties te verbeteren, maar anderzijds worden zij onderworpen aan een systeem van externe beoordeling door de centrale overheid. De afwezigheid of beperkte aanwezigheid van externe monitoring (zie hiervoor) bij de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zou het gevaar van defensieve benchmarking bij dit project wel eens kleiner kunnen maken. Maar vooral de omstandigheid dat deze bedrijfsvergelijking op eigen initiatief van de waterschappen is gestart en ook mede door hen zelf is vormgegeven, is in dit verband van belang.

Of en in welke mate vrijwilligheid bij het ontwerp en het gebruik van een prestatiemetingssysteem bijdraagt aan de effectiviteit, blijft overigens een punt van discussie. Hier zou wel eens sprake kunnen zijn van een prestatiemetingsparadox: voor het afleggen van verantwoording aan externe belanghebbenden is enige dwang waarschijnlijk nodig, terwijl prestatiemeting ten behoeve van verbeteringen gebaat is bij vrijwilligheid. Deze paradox is deels oplosbaar, omdat voor externe verantwoording van andere, meer globale, indicatoren gebruik wordt gemaakt dan voor interne oogmerken, waar gedetailleerde prestatie-informatie de overhand zal hebben. In termen van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zijn de BSC op het hoge en lage niveau deels ontkoppeld (vergelijk ook: Johnsen, 1999).

6 Conclusies

Benchmarking wordt in de Nederlandse publieke sector nog maar beperkt toegepast als instrument om verantwoording af te leggen over prestaties en om de bedrijfsvoering te verbeteren. De Nederlandse watersector loopt bij de uitvoering van benchmarkingprojecten voor op andere non-profitsectoren. Dit geldt voor zowel de drinkwatersector als de sector van de afvalwaterzuivering, in casu het zuiveringsbeheer. Aan laatstgenoemde sector is dit artikel gewijd.

Uit de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de waterschappen is gebleken dat de Balanced Scorecard een waardevol instrument is voor benchmarking. Wel dient de Balanced Scorecard sectorspecifiek te worden geoperationaliseerd, bijvoorbeeld in het onderhavige

geval door gebruikmaking van een afzonderlijk milieuperspectief en door een overheidsspecifieke invulling van het financiële perspectief.

Uit de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer blijkt dat de prestaties van de waterschappen voor verbetering vatbaar zijn. Weliswaar scoren de waterschappen op financieel gebied redelijk goed, maar – om te voldoen aan toekomstige Europese eisen – zijn nog veel investeringen in nieuwe installaties en technieken nodig. Daarnaast zijn er verbeterpunten op het gebied van milieu en innovatie. De resultaten van de bedrijfsvergelijking kunnen door de waterschappen goed worden gebruikt voor het optimaliseren van hun bedrijfsvoering.

Enige pressie is noodzakelijk om organisaties aan te zetten zich te verantwoorden tegenover externe belanghebbenden. Al te veel externe druk kan evenwel een averechts effect hebben op de bereidheid van organisaties om zich daadwerkelijk te verbeteren. Zo leren Engelse ervaringen met het Best Value-project dat het van belang is om waarborgen in te bouwen tegen 'defensieve benchmarking'. Bij defensieve benchmarking zijn deelnemers meer gericht op het voorkomen van een slechte score op de gekozen indicatoren dan op het vinden van aanknopingspunten om zichzelf te verbeteren. Omdat de Nederlandse waterschappen het bedrijfsvergelijkingsproject zelf zijn begonnen en de methodiek ook mede zelf hebben vormgegeven, zijn er goede perspectieven op verbeteringen van de bedrijfsvoering. Of deze verbeteringen ook daadwerkelijk zullen optreden, moet blijken uit de resultaten van de komende bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, die over ongeveer een jaar wordt afgerond. ■

Literatuur

- Admiraal, R.J., J.W. van Dijk en P.J. Linker, (2001), De Balanced Scorecard voor bedrijfsvergelijking, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 7 september, pp. 668-671.
- Arthur Andersen Business Consulting/Vertis en Unie van Waterschappen, (2001), *Zuiver afvalwater; bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 1999; summary: Pure waste water, benchmark waste water treatment 1999*, UVW, Den Haag.
- Andersen Consulting en VEWIN, (1997), *Water in zicht; benchmarking in de drinkwatersector*, VEWIN, Rijswijk.
- Bowerman, M. en A. Stephens, (2000), Great Expectations: Benchmarking for Best Value, in: *Public Money & Management*, 20, 2, pp. 21-25.
- Bowerman, M., A. Ball en G. Francis, (2001), Benchmarking as a tool for modernization of local government, in: *Financial Accountability and Management*, 17, 4, pp. 321-329.
- Camp, R.C., (1989), *Benchmarking: the Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Quality Press, Milwaukee.
- Helden, G.J. van en P.E. Kamminga, (1996), De Balanced Scorecard in non-profitorganisaties, in: *Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie*, Jrg. 100, nr. 1196, pp. 406-413.
- Helden, G.J. van en R.J. Admiraal, (2002), Exploring the Balancing Concept in the Design of a Performance Measurement System for Waste Water Treatment in the Netherlands, in: V. Montesinos en M. de Vela (eds.), *Innovations in Public Sector Accounting*, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Iltner, C.D. en D.F. Larcker, (1998), Innovations in Performance Measurement; Trends and Research Implications, in: *Journal of Management Accounting Research*, 10, pp. 205-238.
- Johnsen, Å., (1999), Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience, in: *Financial Accountability and Management*, 15, pp. 41-66.
- Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1992), The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, in: *Harvard Business Review*, 70, 1, pp. 71-79.
- Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1996), *The Balanced Scorecard; Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
- Lynch, R.L. en K.F. Cross, (1995), *Measure up: How to Measure Corporate Performance*, Blackwell, Cambridge.
- Martin, S., (1999), Visions of Best value; Modernizing or Just Muddling Through, in: *Public Money & Management*, 19, 4, pp. 57-61.
- Martin, S., (2002), Best Value: New Public Management or new direction?, in: McLaughlin, K., S.T. Osborne en E. Ferlie, eds., (2002), *New Public Management; Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London, hoofdstuk 8.
- Nørreklit, H., (2000), The Balance on the Balanced Scorecard – a Critical Analysis of Some of its Assumptions, in: *Management Accounting Research*, 11, 1, pp. 65-88.
- Seghezzi, H.D., (2000), Quality Trends in the New Millennium; the Impact of the New ISO Standards and the Revised EFQM Excellence Model, in: *European Quality*, 7, 2, pp. 4-9.
- Sheffield, J. en M. Bowerman, (2000), An Emergent Audit Agenda: Comparative Lessons Drawn from Best Value Development in Local Government in Scotland Compared with England, in: *Public Policy and Administration*, 14, 3, pp. 67-89.
- Stephens, A. en M. Bowerman, (1997), Benchmarking for Best Value in Local Government, in: *Management Accounting*, 75, 10, pp. 76-77.
- 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*, FEW-RUG, Groningen.