

# Gebruik van benchmarkinginformatie in de publieke sector

## Case-onderzoek onder waterschappen naar het gebruik van benchmarkinginformatie voor prestatieverbetering

Sandra Tillema

**SAMENVATTING** De populariteit van benchmarking als instrument om de prestaties te verbeteren vindt haar oorsprong in de private sector. Inmiddels wordt dit instrument echter ook veelvuldig toegepast in de publieke sector. Gegeven de verschillen die er bestaan tussen publieke en private organisaties, kan de vraag worden gesteld of benchmarkinginformatie ook in de publieke sector een rol kan vervullen bij het realiseren van prestatieverbeteringen. In dit artikel wordt geconcludeerd dat dit inderdaad het geval is, maar dat daartoe wel enkele hindernissen moeten worden genomen. Het artikel, dat deels gebaseerd is op case-onderzoek onder waterschappen, bespreekt verschillende hindernissen en mogelijkheden om deze te nemen en daarmee het gebruik van benchmarkinginformatie te stimuleren.

### 1 Inleiding

De afgelopen decennia zijn er steeds hogere eisen gesteld aan de efficiëntie en effectiviteit van publieke organisaties. Om aan deze eisen te kunnen voldoen

Mevr. Dr. S. Tillema is als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

De auteur dankt Prof. dr. H.J. ter Bogt, Prof. dr. G.J. van Helden, Prof. dr. R.W. Scapens en de MAB-redactie voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

hebben publieke organisaties verschillende managementstijlen en -technieken geïntroduceerd die hun oorsprong vinden in de private sector (Hood, 1991, 1995). Tussen de publieke en de private sector bestaan echter belangrijke verschillen. Het is daarom de vraag of de in de private sector ontwikkelde stijlen en technieken ook succesvol kunnen worden gebruikt in de publieke sector. In dit artikel wordt deze vraag beantwoord voor een specifieke – grotendeels in de private sector ontwikkelde – techniek, namelijk benchmarking als instrument om de prestaties te verbeteren.

Gebruikmakend van een overzicht dat werd ontwikkeld door Spendolini (1992, pp. 9-10), wordt de hierboven bedoelde vorm van benchmarking in dit artikel gedefinieerd als: *een continu, systematisch proces bestaande uit het meten, vergelijken, evalueren en begrijpen van de producten, diensten, functies en bedrijfsprocessen van organisaties met als doel het verbeteren van de organisatie*. Veel publieke organisaties maken inmiddels gebruik van deze vorm van benchmarking (zie bijvoorbeeld: De Groot e.a., 2004; Ministerie van BZK en VNG, 2004). In dit artikel wordt aan de hand van literatuur- en case-onderzoek bekeken of het – gegeven de kenmerken van de publieke sector – aannemelijk is dat publieke organisaties de resulterende benchmarkinginformatie daadwerkelijk gebruiken om te verbeteren. Daarnaast wordt bekeken welke mechanismen eventueel een hindernis kunnen vormen bij het gebruik van deze informatie en hoe deze hindernissen kunnen worden genomen. Bij de beantwoording van deze vragen zal

worden stilgestaan bij een aantal voorbeelden van organisaties binnen verschillende deelsectoren van de publieke sector.

De verdere opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst wordt in paragraaf 2 aan de hand van de literatuur een theoretisch raamwerk ontwikkeld voor het gebruik van benchmarkinginformatie in de publieke sector. De empirische relevantie van dit raamwerk is onderzocht door middel van case-onderzoek bij een viertal waterschappen. In paragraaf 3 wordt de opzet van dit case-onderzoek beschreven. De resultaten van het case-onderzoek komen aan de orde in paragraaf 4. Vervolgens is in paragraaf 5 een discussie naar aanleiding van de resultaten opgenomen, waarbij ook voorbeelden worden gegeven van publieke organisaties waarin vergelijkbare dan wel afwijkende resultaten kunnen worden verwacht. Daarbij aansluitend worden ook enkele aanbevelingen gedaan. In de slotparagraaf, paragraaf 6, volgen de conclusies.

## 2 Theoretisch raamwerk

Publieke organisaties hebben deels andere kenmerken dan private organisaties. Zo onderscheiden Rainey e.a. (1976) 25 verschillen tussen publieke en private organisaties. Voor zes (combinaties) van de door Rainey e.a. onderscheiden verschillen kan worden beargumenteerd dat ze van invloed zijn op de mate waarin publieke organisaties benchmarkinginformatie gebruiken om te verbeteren. In deze paragraaf worden deze verschillen, en hun invloed op het gebruik van benchmarkinginformatie, toegelicht.

### 1. Geringe mate van marktwerking

Publieke organisaties kunnen veelal in mindere mate gebruikmaken van de markt als bron van informatie en van inkomsten. Als bron van informatie geeft de markt relatief heldere, kwantitatieve informatie over de vraag naar de producten en diensten, de doelstellingen en de prestaties van een organisatie. Zonder deze informatie heeft een organisatie een minder goed beeld van haar succes of falen (Nutt en Backoff, 1993). Benchmarkinginformatie kan dan worden gezien als substituuat voor de bedoelde marktinformatie. Dat wil zeggen dat benchmarkinginformatie een organisatie een beeld kan geven van haar relatieve prestaties en haar daarmee – als deze onvoldoende zijn – kan aanzetten tot verbeteren.

Als bron van inkomsten geeft de markt relatief automatische 'straffen en beloningen'. Deze kunnen organisaties prikkelen tot kostenreductie, efficiencyverbetering en effectiviteitsverhoging. Vanwege hun geringe blootstelling aan de markt kunnen publieke

organisaties minder geneigd zijn om benchmarking-informatie te gebruiken om dergelijke prestatieverbeteringen te bereiken. Het al dan niet benutten van deze informatie zal immers niet direct worden beloond of bestraft, bijvoorbeeld in de vorm van een (beperking van de) directe bedreiging van het voortbestaan van de organisatie (Van Helden en Tillema, 2005). Het is overigens wel zo dat de hier bedoelde rol van de markt kan worden overgenomen door toezichhoudende instanties. Zij kunnen immers het belang van kostenreductie, efficiencyverbetering en effectiviteitsverhoging benadrukken (Nutt en Backoff, 1993).

De geringe mate van marktwerking heeft echter ook een voordeel als het gaat om het gebruik van benchmarkinginformatie. Een belangrijke hindernis bij benchmarking in de private sector is namelijk dat het uitwisselen van informatie wordt belemmerd door bijvoorbeeld de mededingingsregelgeving of de angst dat concurrentievoordelen verloren gaan (Camp, 1995, p. 81; Drew, 1997, p. 431). In de publieke sector spelen dergelijke overwegingen een minder grote rol. Dit kan het eenvoudiger maken om informatie uit te wisselen over de bedrijfsprocessen die ten grondslag liggen aan goede benchmarkingscores. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt om minder goed functionerende bedrijfsprocessen te verbeteren.

### 2. Institutionele beperkingen

Publieke organisaties worden, meestal in sterkere mate dan private organisaties, geconfronteerd met (wettelijke) bepalingen en tradities die beperkingen met zich meebrengen voor hun doelstellingen en activiteiten. Dat wil zeggen dat van een publieke organisatie vaak wordt verwacht dat ze een bepaald type diensten aanbiedt aan een bepaalde groep afnemers die zich in een bepaald geografisch gebied bevindt. In het kader van een benchmarking kunnen dergelijke beperkingen tot gevolg hebben dat een organisatie uit een minder groot aantal alternatieve oplossingen kan kiezen wanneer zij haar prestaties wil verbeteren. Met andere woorden, vergeleken met private organisaties hebben publieke organisaties vaak minder vrijheid bij het ontwikkelen en uitvoeren van verbeteracties.

### 3. Politieke invloeden

Beslissingsprocessen binnen publieke organisaties zijn vaak ingewikkelder doordat allerlei belanghebbenden – waaronder toezichhoudende en controlerende organen, individuele politici, belangengroepen en burgers – hierop invloed proberen uit te oefenen. Vergeleken met de situatie in de private sector is de invloed van belanghebbenden in de publieke sector vaak niet alleen sterker, maar ook meer divers. Onder

dergelijke omstandigheden moeten vaak compromissen worden gesloten om tot een voor alle betrokkenen acceptabele beslissing te komen. Datzelfde kan ook gelden voor aan benchmarking gerelateerde beslissingen. Het resultaat zal vervolgens zijn dat beslissingen over verbeteracties worden vertraagd of uitgesteld en dat de verbeteracties waarover uiteindelijk overeenstemming wordt bereikt minder ingrijpend zijn.

#### 4. Publieke bemoeienis

In het algemeen is de bemoeienis van externe belanghebbenden in publieke organisaties sterker dan in private organisaties. Zaken als openbaarheid, verantwoording en toezicht zijn van essentieel belang in de publieke sector. In de praktijk betekent dit vaak ook dat benchmarkingscores aan een breder publiek worden bekendgemaakt. Dit kan er vervolgens toe leiden dat belanghebbenden druk uitoefenen op de organisatie om te verbeteren (Van Helden en Tillema, 2005). In dat geval kan publieke bemoeienis dus een positieve invloed hebben op het gebruik van benchmarking-informatie. Het is echter ook denkbaar dat door de openbaarmaking van benchmarkingscores bij organisaties de behoefte ontstaat om de eigen prestaties te verdedigen (Bowerman e.a., 2002). Dit betekent dat een organisatie op zoek gaat naar factoren waaruit blijkt dat de (tegenvallende) benchmarkingscores de organisatie niet kunnen worden aangerekend. Wanneer dergelijke factoren eenmaal zijn gevonden, kan een organisatie minder geneigd zijn om te verbeteren. Het is immers 'gebleken' dat de benchmarkingscores vooral verband houden met de omstandigheden waarin de organisatie verkeert en niet zozeer met het slecht functioneren van de organisatie zelf.

#### 5. Meervoudige doelstellingen

Hierboven is reeds aangegeven dat publieke organisaties te maken hebben met zeer diverse (groepen van) belanghebbenden die ieder invloed proberen uit te oefenen op de gang van zaken. Dezelfde invloed van belanghebbenden komt ook tot uitdrukking in de doelstellingen van publieke organisaties. Deze zijn namelijk vaak meervoudig en onderling strijdig van aard. Als gevolg hiervan zijn de uitkomsten van controlprocessen afhankelijk van machtsstructuren, onderhandelingsprocessen en de noodzaak tot het verdelen van schaarse middelen (Hofstede, 1981). Iets vergelijkbaars zal ook gelden voor benchmarkingprocessen, die immers belangrijke overeenkomsten vertonen met controlprocessen in het algemeen. Dat wil zeggen dat niet alleen het antwoord op de vraag

of verbeteracties worden geïnitieerd en geïmplementeerd, maar ook de inhoud van die verbeteracties in sterke mate afhangt van met name de belanghebbenden die hun invloed op dit punt doen gelden, hun specifieke belangen, de onderlinge machtsverhoudingen en de problemen en oplossingen die zij zien.

#### 6. Beperkt vermogen tot veranderingen

De voor de publieke sector kenmerkende cyclus van verkiezingen en benoemingen van politieke bestuurders kan ertoe leiden dat het beleid van publieke organisaties regelmatig verandert en dat de implementatie van plannen en projecten voortijdig wordt stopgezet. Het is aannemelijk dat dit laatste ook geldt voor de verbeteracties die in het kader van een benchmarking worden uitgevoerd. Bovendien brengen bovengenoemde kenmerken mogelijk met zich mee dat publieke organisaties voorzichtiger zijn en meer gericht zijn op de korte termijn (namelijk de termijn tot de eerstvolgende verkiezingen) bij het ontwikkelen van verbeteracties. De politieke cyclus vormt daarmee een aanvullend argument voor het minder ingrijpend zijn van verbeteracties in de publieke sector (zie: 'politieke invloeden'). Daarnaast geldt echter dat benchmarking ook kan worden gezien als een oplossing voor bepaalde problemen die publieke organisaties ervaren bij het verbeteren van de prestaties (verg. Davies, 1998; Nutt, 2000). Deze problemen houden verband met gebrekkige informatie over nieuwe ontwikkelingen, beperkte financiële middelen om de bedrijfsprocessen te verbeteren en een angst voor beschuldigingen dat publieke middelen worden verspild. Onder dergelijke omstandigheden kan benchmarking worden gezien als een tijd- en kostenbesparende manier om te leren en te innoveren. Oftewel, publieke organisaties kunnen benchmarking gebruiken als alternatief voor kostbare en tijdrovende research- en developmentactiviteiten. Uiteraard zijn de resulterende 'innovaties' meestal slechts replicerend of incrementeel, en dus minder vernieuwend, van aard (verg. Drew, 1997, p. 429).

Hierboven werd beargumenteerd hoe bepaalde kenmerken van publieke organisaties van invloed kunnen zijn op de mate waarin deze organisaties benchmarking-informatie gebruiken om te verbeteren. De belangrijkste uitkomsten worden samengevat in tabel 1 (zie pag. 303). Dat wil zeggen dat per sectorkenmerk (linkerkolom) wordt uitgewerkt via welke argumentatie (middenkolom) werd geconcludeerd dat er sprake was van een positieve (+), negatieve (-) of onbepaalde (+/-) invloed op het gebruik van benchmarking-informatie (rechterkolom). In het vervolg van

**Tabel 1 Invloed van sectorkenmerken op het gebruik van benchmarkinginformatie**

Sectorkenmerken	Argumentatie	Invloed
1. Geringe mate van marktwerking	a. Ontbreken van marktinformatie: benchmarkinginformatie geeft beeld van relatieve prestaties: prikkel tot verbeteren	+
	b. Ontbreken van marktprikkels: al dan niet gebruiken van benchmarkinginformatie wordt niet direct beloond of bestraft: geen prikkel tot verbeteren	-
	c. Minder barrières voor informatie-uitwisseling: informatie over aan goede benchmarkingscores ten grondslag liggende bedrijfsprocessen is beter verkrijgbaar	+
2. Institutionele beperkingen	Meer beperkingen ten aanzien van doelstellingen en activiteiten: minder vrijheid bij ontwikkelen en uitvoeren van verbeteracties	-
3. Politieke invloeden	a. Sterkere en meer diverse invloed van belanghebbenden: beslissingsprocessen zijn complexer: beslissingen over verbeteracties worden vertraagd of uitgesteld	-
	b. Sterkere en meer diverse invloed van belanghebbenden: compromissen zijn nodig: verbeteracties zijn minder ingrijpend	-
4. Publieke bemoeienis	a. Benchmarkingscores zijn openbaar: belanghebbenden oefenen druk uit om te verbeteren: prikkel tot verbeteren	+
	b. Benchmarkingscores zijn openbaar: neiging benchmarkingscores te verdedigen: geen prikkel tot verbeteren	-
5. Meervoudige doelstellingen	Meervoudige en onderling strijdige doelstellingen: initiatie, inhoud en implementatie van verbeteracties hangt af van betrokken belanghebbenden en hun belangen, relatieve macht en visies	+/-
6. Beperkt vermogen tot veranderingen	a. Cyclus van verkiezingen en benoemingen van politieke bestuurders: verbeteracties worden voortijdig stopgezet	-
	b. Cyclus van verkiezingen en benoemingen van politieke bestuurders: verbeteracties zijn minder ingrijpend	-
	c. Problemen bij verbeteren: benchmarking is passende manier om te leren en te innoveren	+

dit artikel zullen de combinaties van argumentatie en invloed op het gebruik van benchmarkinginformatie worden aangeduid met de term 'mechanismen'.

### 3 Onderzoeksmethode

Om de empirische relevantie van de verschillende onderdelen van het theoretisch raamwerk te beoordelen, is bij een viertal Nederlandse waterschappen case-onderzoek uitgevoerd. Deze waterschappen hebben deelgenomen aan de eerste sectorbrede benchmarking op het gebied van waterzuivering (genaamd: 'Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 1999'). Een belangrijke doelstelling van deze benchmarking was het bieden van aanknopingspunten voor het verbeteren van de prestaties. Daartoe werden de prestaties op vier gebieden gemeten, vergeleken en beoordeeld: het functioneren van de zuiveringsinstallaties, financiën, milieu en innovatie. De uitkomsten van de benchmarking zijn in maart 2001 bekend gemaakt. Meer informatie over de door de waterschappen uitgevoerde benchmarking kan worden gevonden in

Admiraal en Van Helden (2003) en Van Helden en Brouwer (2005).

De voor het case-onderzoek geselecteerde waterschappen vertonen belangrijke verschillen. Zo hebben twee waterschappen de benchmarkinginformatie uitdrukkelijk gebruikt voor verbeteracties, terwijl dit niet geldt voor de andere twee waterschappen. Van de twee actieve waterschappen had één goede en de andere slechte benchmarkingscores. Het waterschap met de goede scores was van mening dat ook goede prestaties altijd nog verbeterd kunnen worden; het waterschap met de slechte scores was erg teleurgesteld in de eigen scores en vond verbetering daarom noodzakelijk. De twee passieve waterschappen hadden beide gemiddelde benchmarkingscores, maar hadden om verschillende redenen de benchmarkinginformatie nauwelijks gebruikt om te verbeteren. Het ene waterschap was – gegeven de strategie – tevreden met zijn benchmarkingscores; het andere waterschap had veel kritiek op de benchmarking en achtte verbeteracties mede daarom niet echt noodzakelijk. Door bovengenoemde verschillen was het mogelijk een

breed beeld te krijgen van de overwegingen die een rol kunnen spelen bij het al dan niet gebruiken van benchmarkinginformatie.

De dataverzameling voor het case-onderzoek heeft circa anderhalf jaar na het bekend worden van de benchmarkingscores plaatsgevonden. De belangrijkste informatiebron was een reeks interviews (in duur ruwweg variërend van 45 tot 90 minuten) met de voorzitter (ook wel dijkgraaf genoemd), een ander lid van het Dagelijks Bestuur, de secretaris-directeur, het hoofd zuiveringsbeheer, de controller en de interne benchmarkingcoördinator van ieder waterschap. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie die is verkregen uit documenten, tijdens groepsdiscussies en via meer informele contacten met personen in de waterschapssector.

## 4 Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van het case-onderzoek besproken. Daarbij wordt steeds bekeken in hoeverre de bevindingen voor de waterschappen in overeenstemming zijn met de in het theoretisch raamwerk beschreven mechanismen.

### 1. Geringe mate van marktwerking

Bij twee van de onderzochte waterschappen heeft de benchmarking geleid tot nieuwe inzichten in de eigen prestaties ten opzichte van die van andere waterschappen. Bij beide waterschappen waren deze relatieve prestaties veel slechter dan verwacht. Een van deze waterschappen heeft in reactie op de tegenvallende scores geïnventariseerd welke verbeteracties inmiddels waren gepland of uitgevoerd. Vervolgens heeft dit waterschap de uitvoering van de nog gepland staande verbeteracties versneld. Benchmarkinginformatie heeft bij dit waterschap dus inderdaad gediend als substituuft voor marktinformatie (conform mechanisme 1a). Het andere waterschap heeft echter nauwelijks acties ondernomen naar aanleiding van de tegenvallende benchmarkingscores. Binnen dit waterschap overheerste de mening dat de relatieve prestaties van het waterschap van ondergeschikt belang waren; het werd veel belangrijker gevonden dat de eigen, absolute, prestatiedoelstellingen werden gerealiseerd. Hieruit blijkt dat waterschappen informatie over hun relatieve prestaties naast zich neer kunnen leggen, omdat zij niet automatisch worden 'bestraft' voor het niet uitvoeren van verbeteracties (conform mechanisme 1b). Overigens heeft geen van de onderzochte waterschappen beter presterende waterschappen bezocht om te leren van de onderliggende bedrijfsprocessen (strijdig met mechanisme 1c).

### 2. Institutionele beperkingen

Binnen een van de waterschappen vond ten tijde van het case-onderzoek een discussie plaats over het nog langer toelaatbaar zijn van een bepaalde, meer commerciële, activiteit. Deze activiteit bestond eruit dat de overcapaciteit van zuiveringsinstallaties werd aangewend voor het opwekken van elektriciteit. Deze elektriciteit werd vervolgens door het waterschap zelf gebruikt, maar zou – bij een verdere uitbreiding van de activiteit – ook extern kunnen worden verkocht. Hoewel deze activiteit enkele benchmarkingscores van het waterschap positief had beïnvloed, plaatsten sommige betrokkenen vraagtekens bij de wenselijkheid van het nog langer voortzetten (en misschien zelfs uitbreiden) ervan. Zij wezen erop dat het opwekken van energie niet alleen betekent dat de concurrentie met profitorganisaties wordt aangegaan, maar ook dat ongewenste risico's worden gelopen. Dit voorbeeld geeft aan dat waterschappen inderdaad in hun vrijheid kunnen worden beperkt bij het ontwikkelen en uitvoeren van verbeteracties (conform mechanisme 2).

### 3. Politieke invloeden

Bij de waterschappen bleek de betrokkenheid van belanghebbenden bij de inhoud van verbeteracties slechts beperkt. Dit gold niet alleen voor de betrokkenheid van externe belanghebbenden, maar ook voor die van de bestuursorganen. Laatstgenoemde organen hebben bij enkele van de onderzochte waterschappen weliswaar uitdrukkelijk aangedrongen op de ontwikkeling en implementatie van verbeteracties, maar hun bemoeienis met de inhoud van deze acties was gering. Het is dan ook niet gebleken dat de invloed van belanghebbenden bij de waterschappen heeft geleid tot vertraging of uitstel van beslissingen over verbeteracties (strijdig met mechanisme 3a). De waterschappen leken zich overigens wel bewust van de implicaties van hun beslissingen voor verschillende groepen belanghebbenden. Dit is mogelijk een van de verklaringen voor de bevinding dat de waterschappen weinig ingrijpende verbeteracties hebben ondernomen. Dit zou betekenen dat meer uitgebalanceerde (en daardoor minder ingrijpende) verbeteracties niet alleen ontstaan indien er sprake is van directe inmenging van belanghebbenden in het beslissingsproces (zoals verondersteld werd in mechanisme 3b).

### 4. Publieke bemoeienis

De vier onderzochte waterschappen zijn na afloop van de benchmarking niet of nauwelijks door externe belanghebbenden aangezet tot verbeteren (strijdig met mechanisme 4a). Meerdere betrokkenen spraken

hun verbazing uit over het uitblijven van reacties van bijvoorbeeld de toezichthoudende provincie en de media. Ondanks de geringe belangstelling bij belanghebbenden voor de benchmarking heeft een van de onderzochte waterschappen toch op de publicatie van de resultaten gereageerd door de eigen scores, onder meer in een persconferentie, te verdedigen. Zo zouden de tegenvallende scores onder andere te wijten zijn aan een foutieve selectie van prestatie-indicatoren voor het meetinstrument en aan binnen het waterschap gemaakte fouten bij het verstrekken van gegevens voor de benchmarking. Bovendien werd gewezen op de beperkte vergelijkbaarheid van de prestaties van de verschillende waterschappen. Vervolgens heeft dit waterschap de benchmarking-informatie grotendeels naast zich neergelegd (conform mechanisme 4b).

### **5. Meervoudige doelstellingen**

Bij twee waterschappen bleek het bestaan van meervoudige en onderling strijdige doelstellingen het gebruik van benchmarking-informatie te hebben gecompliceerd. Het ene waterschap had een overzicht opgesteld met alle verbeteracties die aan de benchmarking konden worden gerelateerd, maar de implementatie van sommige van deze acties werd bemoeilijkt door meningsverschillen binnen het bestuur over het gewicht dat moest worden toegekend aan, respectievelijk, de positieve (vaak operationele) en negatieve (vaak financiële) effecten van de voorgestelde acties. In het andere waterschap had het bestuur naar aanleiding van de benchmarking besloten dat een milieuzorgsysteem moest worden ingevoerd, mede omdat de buitenwereld dit van het waterschap verwachtte of zelfs eiste. De implementatie van zo'n systeem liet echter op zich wachten, omdat de verantwoordelijke managers intern het nut van een dergelijk systeem gering achtten. Bij beide waterschappen bepaalden onderhandelingsprocessen en onderlinge machtsverhoudingen dus in belangrijke mate de prioriteit die aan de implementatie van specifieke verbeteracties werd toegekend (conform mechanisme 5).

### **6. Beperkt vermogen tot veranderingen<sup>1</sup>**

In het bovenstaande (zie: 'politieke invloeden') werd reeds opgemerkt dat de verbeteracties die de onderzochte waterschappen naar aanleiding van de benchmarking hebben ondernomen, weinig ingrijpend waren. Een verklaring die hierbij een rol zou kunnen hebben gespeeld, is dat de vrees bestond dat meer ingrijpende veranderingen na de eerstvolgende verkiezingen en bijbehorende politieke verschuivingen, zouden worden stopgezet of teruggedraaid.

Hiervoor is echter geen empirische ondersteuning gevonden (strijdig met mechanisme 6b). Een andere bevinding was dat de benchmarking door geen van de waterschappen expliciet werd beschouwd als een tijd- en kostenbesparende manier van leren en innoveren. In plaats daarvan werden de hoge kosten van de benchmarking regelmatig als belangrijk minpunt genoemd (strijdig met mechanisme 6c).

In deze paragraaf heeft de nadruk gelegen op empirische bevindingen die onderdelen van het theoretisch raamwerk bevestigen. Vaak bleek echter dat een bevestiging betrekking had op slechts een of twee waterschappen. De bevindingen in de andere waterschappen waren soms zelfs strijdig met het theoretisch raamwerk. Bovendien werden, zoals hierboven ook is aangegeven, bepaalde onderdelen van het raamwerk door geen van de waterschappen bevestigd. In paragraaf 5 vindt naar aanleiding hiervan een discussie plaats.

## **5 Discussie**

De uitkomsten van het empirisch onderzoek zijn in sterke mate beïnvloed door specifieke kenmerken van de waterschapssector en van de onderzochte waterschappen. In deze paragraaf worden enkele van deze kenmerken – en hun invloed op het gebruik van benchmarking-informatie – besproken. Daarnaast worden voorbeelden gegeven van publieke organisaties waar vergelijkbare dan wel afwijkende resultaten kunnen worden verwacht. Bovendien zullen enkele aanbevelingen worden gedaan om het gebruik van benchmarking-informatie in de betreffende publieke organisaties te stimuleren. Informatie over verschillende benchmarking-initiatieven in de Nederlandse publieke sector is verkregen uit De Groot e.a. (2004) en uit Ministerie van BZK en VNG (2004).

### **5.1 Inkomstenbronnen**

Waterschappen hebben relatief veel vrijheid bij het genereren van inkomsten waarmee de zuiveringsactiviteiten kunnen worden gefinancierd. Aan de ene kant beslissen zij zelf over de hoogte van de heffingen die ze in rekening brengen. Aan de andere kant geldt dat het zuiveringsbeheer weliswaar enige concurrentie ondervindt van de zuiveringsinstallaties die bedrijven in eigen beheer hebben, maar dat de meeste 'klanten' gedwongen zijn om de diensten van een bepaald waterschap af te nemen. De relatief grote vrijheid bij het genereren van inkomsten is een van de verklaringen voor de bevinding in paragraaf 4 dat waterschappen informatie over tegenvallende rela-

tieve prestaties naast zich neer kunnen leggen. Bij de waterschappen leek het gebruik van benchmarking-informatie dan ook vooral te worden bepaald door de intrinsieke motivatie van een organisatie om te verbeteren. Deze intrinsieke motivatie werd echter wel beïnvloed door een factor op sectorniveau. Het belang van het gebruik van benchmarking-informatie werd namelijk vooral benadrukt door de twee waterschappen die zich het meest verantwoordelijk voelden voor het realiseren van sectorbrede doelstellingen op het gebied van prestatieverbetering. Deze waterschappen onderscheidden zich onder meer van de andere twee waterschappen door hun actieve betrokkenheid bij de ontwikkeling van sectorbrede initiatieven, waaronder ook de benchmarking. Zo namen leden van beide waterschappen deel aan de projectorganisatie van de benchmarking en vond de *pilot* voor de benchmarking bij een van deze waterschappen plaats.

De relatie tussen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van sectorbrede doelstellingen en de intrinsieke motivatie tot het gebruik van benchmarking-informatie, suggereert dat in zijn algemeenheid het gebruik van benchmarking-informatie kan worden gestimuleerd door de betrokkenheid van publieke organisaties bij de totstandkoming en realisatie van sectorbrede verbeterdoelstellingen te vergroten. Als alternatief voor de hier bedoelde intrinsieke motivatie zouden externe toezichthouders en bestuursorganen het belang van kostenreductie, efficiencyverbetering en effectiviteitsverhoging – en het voor deze doeleinden gebruiken van benchmarking-informatie – kunnen benadrukken. Zij zouden dergelijke prestatieverbeteringen zelfs kunnen afdwingen, bijvoorbeeld door de intensiteit van het toezicht te laten afhangen van de gerealiseerde verbeteringen.

Het zuiveringsbeheer heeft dus relatief veel vrijheid bij het genereren van inkomsten. Iets vergelijkbaars geldt bijvoorbeeld ook voor gemeenten waar het gaat om gemeentelijke heffingen voor riolering en afvalinzameling. Bij veel publieke organisaties wordt de hoogte van de inkomsten daarentegen grotendeels extern bepaald, bijvoorbeeld door de rijksoverheid. Vaak zijn deze inkomsten recentelijk onder druk komen te staan (b.v. bij gemeenten en provincies waar het de algemene uitkering en de doeluitkeringen betreft). Dit kan het gebruik van benchmarking-informatie stimuleren. Deze informatie biedt immers inzicht in het prestatieniveau en/of de middeleninzet van vergelijkbare organisaties. Zo kan met behulp van benchmarking-informatie bijvoorbeeld worden onderzocht voor welke activiteiten een organisatie – gegeven het prestatieniveau – verhoudingsgewijs

(te)veel middelen inzet en op welke terreinen ze een ‘onnodig’ hoog prestatieniveau behaalt. Het gebruik van benchmarking-informatie vloeit in dergelijke gevallen dus niet voort uit een intrinsieke motivatie, maar uit een externe beperking van de inkomsten.

Sommige publieke organisaties (b.v. onderwijsinstellingen en organisaties in de gezondheidszorg) hebben in toenemende mate te maken met marktwerking, doordat hun klanten (meer) keuzevrijheid krijgen. Daarmee vormt de markt voor deze organisaties niet alleen een belangrijke bron van inkomsten, maar ook van informatie. Toch is er ook voor deze organisaties een belangrijke reden voor het gebruik van benchmarking-informatie. Hun klanten worden namelijk steeds meer aangemoedigd om benchmarking-informatie te gebruiken bij het kiezen van een aanbieder. Daarmee kan het verbeteren van de benchmarkingscores voor de betreffende organisaties van cruciaal belang worden voor het handhaven of verbeteren van de bestaande positie. Er geldt voor dit type publieke organisaties dus dat zij benchmarking-informatie niet zozeer nodig hebben als substituuut voor markt-informatie, maar dat het gebruik van benchmarking-informatie belangrijk kan zijn bij het genereren van inkomsten via de markt.

### 5.2 Betrokkenheid van belanghebbenden

De betrokkenheid van diverse externe belanghebbenden bij de waterschappen in het algemeen en bij het zuiveringsbeheer in het bijzonder, is gering. Deze constatering wordt door alle onderzochte waterschappen onderschreven. Daarnaast geven enkele waterschappen aan dat ook de pressie die hun bestuurders uitoefenen op het zuiveringsbeheer, slechts beperkt is. Het bij de waterschappen ontbreken van een grote betrokkenheid van belanghebbenden is een belangrijke verklaring voor verschillende bevindingen in paragraaf 4. In die paragraaf zagen we dat de waterschappen nauwelijks door externe belanghebbenden zijn aangespoord tot het gebruik van de benchmarking-informatie en dat een eventuele invloed van belanghebbenden niet heeft geleid tot vertraging of uitstel van beslissingen over de te nemen verbeteracties.

We mogen aannemen dat er een verandering optreedt in de betrokkenheid van belanghebbenden bij de waterschappen indien ook deze organisaties meer zouden worden betrokken in het ‘lokale lasten’-debat. Wanneer er bijvoorbeeld een publieke discussie ontstaat over de tariefsverschillen tussen waterschappen, dan zouden bestuurders – onder druk van de media en de burgers – dit kunnen aangrijpen om prestatieverbeteringen af te dwingen. In publieke organisaties waarin de betrokkenheid van belang-

hebbenden groter is, is de druk om benchmarking-informatie te gebruiken naar verwachting ook groter. Hierbij kan worden gedacht aan gemeenten (die – veel meer dan waterschappen – te maken hebben met een levendige politieke arena) en organisaties in de gezondheidszorg (waar de druk van bijvoorbeeld patiëntenorganisaties groot kan zijn).

### 5.3 Complexiteit van de doelstellingen

Het zuiveringsbeheer heeft in beperkte mate te maken met meervoudige en onderling strijdige doelstellingen. De belangrijkste afweging die moet worden gemaakt, is die tussen enerzijds de kwaliteit van de zuiveringsactiviteiten (tot uitdrukking komend in het percentage afvalstoffen dat uit het afvalwater wordt verwijderd) en anderzijds de financiële prestaties (tot uitdrukking komend in de zuiveringskosten en de verontreinigingsheffing). In paragraaf 4 bleek dat de strijdigheid van deze doelstellingen in een van de waterschappen leidde tot de complicaties bij de implementatie van verbeteracties. Uit het case-onderzoek is echter ook gebleken dat wanneer er – zowel in het bestuur als in de rest van de organisatie – veel vertrouwen is in het management van het zuiveringbeheer, er een heldere strategie ontwikkeld kan worden, waarin een afweging tussen beide doelstellingen wordt gemaakt. Deze strategie kan vervolgens als leidraad dienen voor beslissingen over al dan niet te ondernemen acties. Onder die omstandigheden kan een waterschap ook doelbewust te werk gaan bij het gebruik van benchmarking-informatie. Dit was in twee van de onderzochte waterschappen duidelijk het geval. Op basis van het bovenstaande kan dus worden geconcludeerd dat het gebruik van benchmarking-informatie door publieke organisaties een krachtig management vereist dat ook het vertrouwen van de rest van de organisatie geniet. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat de afweging die waterschappen in het kader van hun zuiveringsbeheer moeten maken, relatief eenvoudig is. In veel publieke organisaties is het aantal doelstellingen waartussen een afweging moet worden gemaakt, groter. Dat wil zeggen dat bij beslissingen niet alleen een afweging moet worden gemaakt tussen de kwaliteit en de kosten van een bepaald type dienstverlening, maar dat ook de consequenties voor de kwaliteit van andere typen dienstverlening een rol spelen. Wanneer bijvoorbeeld een sociale dienst op basis van een benchmarking overweegt meer middelen in te zetten om bijstandsaanvragen sneller te kunnen afhandelen, dan zou dit ten koste kunnen gaan van de tijdigheid van heronderzoeken. Op vergelijkbare wijze kunnen bij bijvoorbeeld gemeenten zelfs wijzigingen optreden

in de verdeling van middelen over verschillende beleidsterreinen. Het is de vraag of onder dergelijke omstandigheden een eenduidige strategie ontwikkeld kan worden.

## 6 Conclusies

Gegeven de kenmerken van publieke organisaties, kan benchmarking een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van prestatieverbeteringen in de publieke sector. Het inzicht dat benchmarking geeft in de relatieve prestaties kan immers door publieke organisaties worden aangewend om het proces van leren en innoveren te stimuleren. De kenmerken van publieke organisaties impliceren echter wel een aantal hindernissen voor het gebruik van benchmarking-informatie. Het nemen van deze hindernissen vraagt een inspanning van diverse betrokken partijen. Zo kan de sector als geheel een bijdrage leveren door individuele organisaties meer te betrekken bij de totstandkoming en realisatie van sectorbrede doelstellingen. Externe belanghebbenden (inclusief externe toezichthouders) en bestuurders kunnen een rol vervullen door organisaties aan te sporen tot het gebruik van benchmarking-informatie en – meer algemeen – tot prestatieverbetering. Managers, tenslotte, kunnen een bijdrage leveren door een heldere strategie te ontwikkelen en hiervoor de steun van de rest van de organisatie te winnen.

Voor alle maatregelen geldt echter dat het nut en de noodzaak ervan naar verwachting afhangen van de specifieke kenmerken van het deel van de publieke sector waarnaar gekeken wordt. Zo zagen we dat de waterschapssector zich van andere delen van de publieke sector onderscheidt door relatief veel vrijheid bij het genereren van inkomsten, een relatief geringe betrokkenheid van belanghebbenden en relatief eenvoudige doelstellingen. Vanwege deze specifieke kenmerken is de waterschapssector extra kwetsbaar voor hindernissen die kunnen ontstaan door het ontbreken van marktprikkels (mechanisme 1b). Dit wordt nog versterkt doordat de geringe invloed van marktprikkels slechts in beperkte mate wordt onderhouden door belanghebbenden die druk tot prestatieverbetering uitoefenen (mechanisme 4a). Tegelijkertijd zijn de hindernissen die kunnen ontstaan door politieke invloeden (mechanisme 3a) en door meervoudige doelstellingen (mechanisme 5) in de waterschapssector minder waarschijnlijk of kunnen deze hindernissen relatief eenvoudig worden genomen.

Gegeven de verschillen die er binnen de publieke sector bestaan, is het dus noodzakelijk dat inzicht wordt verkregen in de specifieke kenmerken van



bepaalde deelsectoren, de hindernissen die daardoor ontstaan bij het gebruik van benchmarking-informatie en de maatregelen die vervolgens kunnen worden genomen om deze hindernissen te nemen. Dit artikel heeft hiertoe een eerste aanzet gegeven. ■

### Literatuur

- Admiraal, R.J. en G.J. van Helden, (2003), De balanced scorecard binnen een benchmarkingcontext: bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse waterschappen, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 77, no. 6, pp. 279-286.
- Bowerman, M., G. Francis, A. Ball en J. Fry, (2002), The evolution of benchmarking in UK local authorities, in: *Benchmarking: An International Journal*, vol. 9, no. 5, pp. 429-449.
- Camp, R.C., (1995), *Business process benchmarking: finding and implementing best practices*, ASQC Quality Press, Milwaukee.
- Davies, P., (1998), The burgeoning of benchmarking in British local government: the value of "learning by looking" in the public services, in: *Benchmarking for Quality Management and Technology*, vol. 5, no. 4, pp. 260-270.
- Drew, S.A.W., (1997), From knowledge to action: the impact of benchmarking on organizational performance, in: *Long Range Planning*, vol. 30, no. 3, pp. 427-441.
- Groot, H. de, R. Goudriaan, M. Hoogwout, A. de Jong en R. Poerstamper, (2004), *Benchmarking in de publieke sector: vergelijken van prestaties als managementinstrument*, Public Controlling Reeks, deel 6, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Helden, G.J. van, en N. Brouwer, (2005), Benchmarking en prestatieverbetering in de publieke sector: ervaringen met de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 79, no. 11, November, pp. 574-583.
- Helden, G.J. van, en S. Tillema, (2005), In search of a benchmarking theory for the public sector, in: *Financial Accountability & Management*, vol. 21, no. 3, pp. 337-361.
- Hofstede, G., (1981), Management control of public and not-for-profit activities, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, no. 3, pp. 193-211.
- Hood, C., (1991), A public management for all seasons?, in: *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19.
- Hood, C., (1995), The "new public management" in the 1980s: variations on a theme, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109.
- Ministerie van BZK en VNG, (2004), De Gids Prestatievergelijkingen en Benchmarks binnen de Openbare Sector, Ministerie van BZK en VNG, Den Haag (zie: [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)).
- Nutt, P.C., (2000), Decision-making success in public, private and third sector organizations: finding sector dependent best practice, in: *Journal of Management Studies*, vol. 37, no. 1, pp. 77-108.
- Nutt, P.C. en R.W. Backoff, (1993), Organizational publicness and its implications for strategic management, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, no. 2, pp. 209-231.
- Rainey, H.G., R.W. Backoff en C.H. Levine, (1976), Comparing public and

private organizations, in: *Public Administration Review*, vol. 36, no. 2, pp. 233-244.

Spendolini, M.J., (1992), *The benchmarking book*, AMACOM, New York.

### Noot

1 Mechanisme 6a kon voor de waterschappen niet worden onderzocht vanwege het ontbreken van verkiezingen tussen de publicatie van de benchmarkingscores en het verzamelen van de onderzoeksgegevens.