

VERGELIJKING OVER VOLLE BREEDTE QUA TAKEN

Eerste ervaringen met prestatievergelijking bij waterschappen

Prestatievergelijking vormt een goede basis om overheidsorganisaties te besturen en publieke verantwoording af te leggen. Waterschappen zijn door hun relatief beperkte taakpakket goed te vergelijken. Daarom heeft een aantal waterschappen samen met een consultant de prestatievergelijking 'IP-water' opgebouwd. De kern hiervan vormt een kosten/prestatiematrix, die het verband tussen resultaten en kosten in een logisch verband plaatst. Na twee jaar ervaring kan worden gesteld dat IP-water een waardevol instrument is, maar dat het ontwikkelen van een beperkt aantal representatieve prestatie-indicatoren nog niet is afgerond. Zowel door het databestand als door de manier waarop waterschappen de resultaten gebruiken voor prestatieverbetering, levert IP-water een belangrijke bijdrage aan prestatieverantwoording.

Overheidsorganisaties voeren hun taak uit met geld dat de burger heeft opgebracht. Maar de burger heeft geen vrije keuze waar het gaat om uitvoering van overheidstaken. Daarom bestaat democratische controle. Kostenbeheersing komt bij de overheid dan ook anders tot stand dan bij bedrijven die moeten concurreren op de markt. Prestatievergelijking wordt algemeen gezien als het instrument dat bij de overheid - bij het ontbreken van 'de tucht van de markt' - voor kostenbeheersing kan zorgen. Waterschappen hebben het als functionele overheid, belast met een beperkt aantal taken, relatief gemakkelijk. Daarom is een prestatievergelijkinginstrument daar kansrijk. Na een aantal jaren van voorbereidingen en initiatieven is in 2003 door Deloitte in samenspraak met de Unie van Waterschappen het project voor prestatievergelijking van Waterschappen gestart: IP-water.

IP-water is niet het eerste vergelijking-instrument van de waterschappen. Sinds 2000 bestaat al een benchmark zuiveringsbeheer, die zich richt op de deeltaak zuiveren van afvalwater. Daarnaast kennen de waterschappen ook de begrotingsvergelijking die zich richt op vergelijking van de voornemens (begrotingsambitie). IP-water is echter een instrument dat prestaties over de volle breedte van de waterschapstaken vergelijkt.

IP-water

De vergelijking is gebaseerd op de jaarrekening. Gebruik is gemaakt van ervaringen uit het verleden en de al bestaande benchmark zuiveringsbeheer. De behoeftes van

het management staan centraal, maar in de ontwikkeling van het instrument wordt nu ook de uitdaging opgepakt om de bestuurlijke informatiebehoefte explicieter in beeld te brengen door bestuurders actief mee te laten denken. Het blijkt dat deze behoefte zich moeilijk laat combineren.

In de aanpak van IP-water is dit vertaald in een ontwikkelingsstrategie, waarbij prestaties en financiën worden gecombineerd en resulteren in een Balanced Score Card (BSC): een systematiek waarin naar verschillende aspecten van de taakuitvoering wordt gekeken, ook naar de waardering door de maatschappij. Gekozen is voor een groeimodel. Financieel betekende dit dat weliswaar in de volle breedte van de jaarrekening de inkomsten- en uitgavenspecificaties in beeld gebracht gingen worden, maar dan wel op het globale niveau van de tien beleidsvelden.

De verfijning is verder gezocht in een onderscheid in investeringen en exploitatie per beleidsproduct (en het gelijkschakelen daarvan) en in kostensoorten: personele kosten, diensten door derden, materieel en overige én de toevoegingen aan voorzieningen. Begonnen is met de prestatiekant, gericht op de bedrijfsvoering.

In dit kader is ervoor gekozen om IP-water eerst vanuit het perspectief 'processen' te ontwikkelen en de andere perspectieven nog even buiten beschouwing te laten. Om tot de belangrijkste prestaties te komen, zijn de generieke doelstellingen per beleidsveld bepaald en vertaald naar kritische succesfactoren en de daarbij behorende prestatie-indi-

catoren. IP-water richt zich in eerste instantie op vijf van de tien beleidsvelden. Gekozen is voor die beleidsvelden die het meest substantiële deel van het waterschapswerk vertegenwoordigen en die voldoende homogeen zijn om indicatoren voor te ontwikkelen.

Op zoek naar een nieuwe inhoud

Aan de bedrijfsvergelijking over de jaarrekening 2004 hebben 15 deelnemers meegedaan. Het jaar daarvoor waren dit er negen. De rapportages van IP-water zijn sterk visueel ingericht om juist het accent te leggen op de reikwijdte waarin de overeenkomsten en verschillen tussen de deelnemers liggen. De ervaring leert namelijk dat het accent bij de deelnemers (en met name de besturen) sterk ligt op het beoordelen van de eigen plaats in de rangordes. Gericht op het vergelijken van de bedrijfsvoering is gezocht naar beelden die vooral het meten en vergelijken vergemakkelijken.

In IP-water is nadrukkelijk geprobeerd een combinatie te vinden van de kosten per eenheid en de prestaties. De redenering is daarom dat bij een hoge prestatie ook hoge kosten per eenheid passen en dat ook geldt voor lage prestaties en lage kosten. Uitgezet in een matrix ontstaat een grid van mogelijke combinaties, waarbij er een ideale lijn van combinaties is en er posities zijn die in afnemende mate aan dat ideaal voldoen.

In de eerste instantie is gewerkt met een grid bestaande uit negen velden, waarbij prestaties en kosten per eenheid verdeeld werden in boven, op of onder de mediaan.

Uiteraard bestaan ook andere vergelijkingen die op zijn minst een uitnodiging zijn voor een nadere analyse. Zo zijn de kostenverschillen in de exploitatie zichtbaar gemaakt naar de verdeling over de kostensoorten. Hierdoor moeten in principe de verschillen in de bedrijfsvoering worden blootgelegd (zie afbeelding 1).

Vooraf op het punt van de 'diensten door derden' in samenhang met de 'personele kosten' zien we, op één waterschap na, een bijna gelijke verdeling. Ook de financiële omvang van de beleidsproducten binnen een beleidsveld kan een zekere maatstaf zijn in de vergelijking. Voor het beleidsveld Watersystemen is dit uitgewerkt in afbeelding 2.

Hier zien we dat het verschil in bijvoorbeeld het aandeel baggeren de totale exploitatie nogal beïnvloedt. Deze loopt van enkele procenten op tot bijna 40 procent van de integrale baten en lasten in dit beleidsveld.

IP-water wordt ontwikkeld in opdracht van de deelnemende waterschappen in nauwe samenwerking met de Unie van Waterschappen en aangestuurd door een projectteam. Per beleidsveld zijn teams met materiedeskundigen gevormd. In workshops werd vervolgens met deskundigen en managers van alle deelnemende waterschappen teruggekoppeld. Hierdoor sluiten de prestatie-indicatoren goed aan op de directe behoefte van het bestuur. Het is echter nog niet voor elk beleidsveld gelukt goede overall prestatie-indicatoren te vinden. Verder is overleg gevoerd met de Visiegroep Planning en Control van de Vereniging van Directeuren van Waterschappen, de werkgroep Bedrijfseconomische Bedrijfsvergelijkingen van de Unie van Waterschappen en met prof.dr. T. Groot en drs. G. Budding van de faculteit Economie en Bedrijfskunde en de vakgroep Public Accounting van de Vrije Universiteit van Amsterdam.

Op basis van dit soort vergelijkingen kan nagegaan worden of de beleidsintensiteit binnen het beleidsveld in vergelijking met andere waterschappen overeenstemt met het vastgestelde beleid.

Meerwaarde

De meerwaarde van deze vergelijkingen zit natuurlijk ook in het creëren van tijdsreeksen waardoor enerzijds per deelnemer fluctuaties in de bestedingen per jaar kunnen worden herkend en anderzijds het vergelijkingsmateriaal statistisch aan waarde toeneemt. Dit laatste alleen al speelt een belangrijke rol, omdat de verzameling groter wordt. Hoe meer jaren de prestaties vergeleken worden, des te waardevoller wordt het instrument.

Het is natuurlijk gewenst dat het deel-

nemende waterschap de resultaten van IP-water gebruikt voor verbetering. Dat is nog lang niet altijd vanzelfsprekend. In het project hebben we daarom naast de primaire rapportage per beleidsveld en de grote rapportage van alle beleidsvelden bij elkaar de prestaties per deelnemer geïntroduceerd. Hierin worden de resultaten van het ene waterschap kritisch tegen de resultaten van de hele groep gehouden. Het kritische commentaar van Deloitte kan beschouwd worden als een soort managementletter naar analogie van datgene dat de accountant jaarlijks doet.

Lessen voor de toekomst

Uit de eerste twee jaar van opbouw van IP-water valt het nodige te leren:

- Waterschappen vormen een relatief goed

vergelijkbare groep van overheidslichamen, maar de verschillende wijzen waarop kosten worden toegerekend aan begrotingsposten beïnvloeden nog te veel de vergelijking;

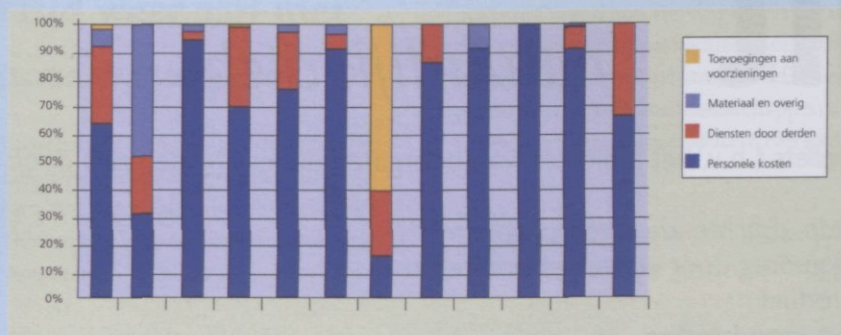
- De resultaten die waterschappen bereiken, zijn in een aantal gevallen zo afhankelijk van externe factoren, zoals beleid van andere overheden, dat geen één op één-relatie bestaat tussen inspanningen (en dus inzet van middelen) van een waterschap en resultaat, wat de verantwoording bemoeilijkt;
- Niet alle productie kan met een kwantitatieve indicator worden uitgedrukt (bijvoorbeeld 'planvorming' leent zich daar niet goed voor);
- Er zal nog een stap gezet moeten worden naar een echte managements- annex bestuursrapportage. IP-water wint aan waarde voor een behandeling in het dagelijks bestuur door het toevoegen van beleidsmatige informatie. Daarom zullen bestuurders worden betrokken bij de verdere ontwikkeling.

Inmiddels heeft de Unie van Waterschappen besloten de bestaande instrumenten, waaronder IP-water, om te vormen naar een nieuwe vorm van prestatievergelijking. De ervaringen en gegevens uit IP-water zullen daarbij een waardevolle rol kunnen spelen. Het belangrijkste is daarbij misschien wel dat veel onzekerheden bestaan bij het vergelijken van middelen en resultaten, maar dat te ver doordetaileren in elk geval géén oplossing biedt om dit te ondervangen.

Een goed prestatievergelijkingsinstrument opbouwen is, zelfs voor relatief eenvoudige overheidsorganen als de waterschappen, een proces dat grote inzet vraagt. Misschien is dit proces zelf, waarin de waterschappen gezamenlijk zoeken naar verantwoording van hun prestaties, wel het meest waardevolle resultaat van IP-water.

Piet Smit (Deloitte)
Eilard Jacobs (Waternet)
Hans Verdellen (Waterschap De Dommel)

Afb. 1. Verschillen in de kostenverdeling van de bedrijfsvoering



Afb. 2. Verschillen in kostenverdeling met betrekking tot het watersysteem.

