

## Nadruk op leren in pilot

# Landelijke bedrijfsvergelijking watersysteembeheer in 2006

Een nieuwe bedrijfsvergelijking staat op stapel. Het onderwerp is het watersysteembeheer.

Doelmatigheid en transparantie via leren en verbeteren, dat is de essentie van de bedrijfsvergelijking en dus ook van de pilot die tien waterschappen dit jaar door lopen.

— Jasper Dik

Nogal trots toonden de waterschappen zich in het najaar van 2003 op de Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, want over geen enkele andere overheidstaak, heette het, was nog zo volledig en transparant verantwoording afgelegd. Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Melanie Schultz van Haegen schreef in haar voorwoord: 'Waar ik veel van verwacht, zijn de plannen van waterschappen om ook voor hun andere taken met periodiek vergelijkend onderzoek te starten.'

— Inmiddels, nu net de nieuwe update van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer is afgerond, is het bijna zo ver. Tien waterschappen in vooral het zuiden en oosten des lands (voor de volledigheid: Regge en Dinkel, Velt en Vecht, Rijn en IJssel, Aa en Maas, De Dommel, Brabantse Delta, De Stichtse Rijnlanden, Groot Salland, Vallei en Eem, en Reest en Wieden) begonnen dit jaar een experiment om over het watersysteembeheer een bedrijfsvergelijking op te stellen. Het is de bedoeling, dat deze pilot aan een door de Unie van Waterschappen te begeleiden, landelijke bedrijfsvergelijking voorafgaat, waar dan alle waterschappen aan zullen deelnemen.

— De pilot moet uitmonden in mogelijkheden om de bedrijfsprocessen te verbeteren. In het proces van het opstellen van de bedrijfsvergelijking is het de opzet dat waterschappen van elkaars verschillende methoden leren en komen tot verbetermogelijkheden op basis van de kwalitatieve verschillen tussen en overeenkomsten van de werkwijzen in het waterbeheer.



— De pilot begon vroeg in 2004, bij Regge en Dinkel. 'De ervaringen die de waterschappen hebben opgedaan bij de bedrijfsvergelijking van het zuiveringsbeheer zijn zodanig positief, en de behoefte om ook in het waterbeheer tot goede kengetallen te komen is zo toegenomen, dat we bij Regge en Dinkel hebben besloten menskracht

dat er daarvan nog wel een paar zouden afvallen. Maar dat gebeurde niet.

— Je hoort intern wel eens: zijn we voor een pilot niet te groot? Maar het heeft zijn voordelen. Het feit dat we met tien waterschappen zijn vergroot het draagvlak en verzacht de inspanning. Alle deelnemers

die in het zuiveringsbeheer werd toegepast. Maar gaandeweg kwamen we tot de overtuiging dat dit proces veel complexer is. Want het watersysteembeheer kent oneindig veel aspecten. Je zou kunnen zeggen: in de eindfase pas van het zoeken naar een adviseur heeft het project een transformatie ondergaan. We hebben besloten op zoek te

## Pilot moet uitmonden in mogelijkheden om bedrijfsprocessen te verbeteren

vrij te maken om een pilot te ontwikkelen', verklaart Jan Lenderink, tot voor twee jaar hoofd van de sector middelen bij dit waterschap en nu projectleider van de pilot. 'Er is een grote bestuurlijke en ambtelijke belangstelling voor de inzichten die een bedrijfsvergelijking kan bieden in de doelmatigheid waarmee een waterschap werkt, en in de leerprocessen die met het ontwikkelen van een bedrijfsvergelijking tot stand kunnen komen.'

— Dat tien van de zesentwintig waterschappen die er in Nederland zijn aan de pilot zouden deelnemen, had ook Lenderink toen hij het project begon op te zetten niet voorzien. 'We wilden de pilot met vijf of zes waterschappen doorlopen. In het begin hadden we zes deelnemers, waarvan er een paar zijn afgehaakt. Toen heb ik andere contacten aangeboord, in de verwachting

betalen mee, waardoor het voor ieder waterschap afzonderlijk goedkoper is deel te nemen.

— Het wordt onderschat welke inspanning een bedrijfsvergelijking vraagt, en juist vanwege die inspanning is het goed dat er veel deelnemers zijn. De deelnemers in de ontwikkelteams hebben hard en enthousiast gewerkt aan de methodiek. De kruisbestuiving en het leereffect waren in deze fase soms verbluffend.'

— Voor de bedrijfsvergelijking van het watersysteembeheer is een drastisch andere aanpak gekozen dan voor de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Dat is volgens Lenderink de cruciale keuze die de deelnemende waterschappen hebben gemaakt. 'Je relateert altijd aan wat bekend is, en wij waren vertrouwd met de methodiek zoals

gaan naar een andere methodiek. Deze pilot wordt verricht van onderop.'

— De adviseur werd Deloitte Consultancy B.V., dat ook betrokken is bij het opstellen van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Jan-Paul Linker en George Postma zijn namens dat bedrijf bij de pilot betrokken.

— Postma verklaart: 'het zuiveringsbeheer is veel eenvoudiger in cijfers uit te drukken. Bij de bedrijfsvergelijking over het zuiveringsbeheer kun je een breakdown maken van de belangrijkste indicatoren, en dan ontwikkel je bij die indicatoren nog verklarende variabelen. Dat is heel anders dan dit proces, waarbij verschillende werkmethoden worden onderzocht om te bepalen wat het beste werkt. Daar zijn we in deze bedrijfsvergelijking mee begonnen, en vervolgens gaan we naar de kengetallen, want



aan het einde is er wel een verantwoordingsevaluatie.'

— Omdat de pilot van onderop plaatsvindt zijn er eerst vijf zogenaamde waterbeheerproducten aangewezen: Thema- en gebiedsgerichte plannen, legger waterlopen en kunstwerken, onderhoud waterlopen, monitoring waterkwantiteit, vergunningen en keurontheffingen. Van deze producten wordt onderzocht wat eraan te verbeteren is, en welke verschillen de werkwijzen van de deelnemende waterschappen kenmerken. Vervolgens wordt aan de hand van een zogenaamde Balanced Scorecard - een methode waaraan is af te lezen hoe de prestaties, kwaliteit, kosten, doelmatigheid, klanttevredenheid en milieubewustzijn van een bepaalde werkwijze zich tot elkaar verhouden - de kengetallen opgesteld, die te zien geven hoe de verschillende waterschappen presteren en waar en hoe er verbeteringen mogelijk zijn.

— 'Uit elk van de beleidsproducten hebben we geprobeerd één beheerproduct te halen, om daarmee aan te geven: als het voor dit product lukt, dan mag je van de producten die daarmee nauw verwant zijn aannemen dat het ook zou moeten lukken',

verklaart Lenderink verder de werkwijze in de pilot. 'Dat is natuurlijk de bedoeling van een pilot: kijken of iets werkt, zodat je het ook op andere gebieden kunt toepassen.'

— Als het bijvoorbeeld gaat om het onderhoud van waterlopen, een belangrijk deel van het werk van de waterschappen, dan is dat onder te verdelen in een heleboel verschillende beheerproducten. Binnen het product 'Onderhouden waterlopen' hebben we ons gericht op het maai-beheer. Als we daarvoor een methodiek kunnen ontwikkelen en kengetallen, dan mag je ervan uitgaan dat dat voor bijvoorbeeld het baggeren van waterlopen ook zal lukken.' Postma: 'het belang en de omvang van (een activiteit binnen) het beheerproduct geeft de doorslag bij de keuze van een product. Maaien is natuurlijk een belangrijke en omvangrijke activiteit. Zoals vergunningverlening belangrijk is omdat het heel sterk het beeld bepaalt dat ingezetenen van een waterschap hebben.'

— Voor het welslagen van de pilot is het essentieel dat de deelnemende waterschappen niet de verschillen in hun werkwijzen te belangrijk maken. Postma houdt het maaien als voorbeeld aan: 'Je start met een

ontwikkelteam, waarin uit zes verschillende mensen zitten die verstand hebben van het maaien van waterlopen. Neem nu alleen al het fenomeen waterloop. Het ene waterschap definieert drie verschillende waterlopen, een ander zeven. Het ene waterschap praat over waterlopen met maaipaden, een ander over zonder. Daarover hebben we lang tegen elkaar aan zitten praten. Maar belangrijk is, dat we uiteindelijk tot twee profielen zijn gekomen, met daarbij verschillende verklarende variabelen. En die geven dan de informatie, waarvan waterschappen kunnen leren: bijvoorbeeld is het wel of niet slim om een werkpad te hebben.'

— De methodiek om de vijf beheerproducten te kunnen vergelijken is inmiddels afgerond. De komende maanden ontvangen de deelnemende waterschappen vragenlijsten, waaraan betrokken medewerkers, bij wijze van test, al even hebben mogen proeven. In de komende zomer is het de bedoeling, dat Deloitte een rapportage opstelt, die vervolgens medio september zal verschijnen. Meetbare resultaten zijn er dus nog niet. Of toch? Postma: 'ik heb meegedraaid in drie ontwikkelteams waar de methodieken werden ontwikkeld. Dat er goeie en interessante verschillen zijn in de werkwijzen, waar

heel veel op te meten valt, dat weten we. Welke de doelmatigste en goedkoopste is, moet nog blijken. Maar ze leren in de bijeenkomsten ontzettend veel van elkaar over de verschillende werkwijzen.'

— Leren en op basis daarvan sturen en verbeteren is, wat Lenderink en Postma betreft, het belangrijkste resultaat dat de bedrijfsvergelijking kan hebben. Lenderink: 'de vergelijking van verschillende werkwijzen op zich al kan heel veel waardevolle informatie aan het licht brengen.' De kunst is die elementen te vinden die ons binden en niet steeds te benadrukken dat het bij ons anders is en dus niet te vergelijken.'

— Het element van competitie dat de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer enigszins aankleefde, krijgt in deze benchmark geen nadruk. 'Je benchmarkt opdat waterschappen zich kunnen spiegelen aan de beste praktijk. Veel belangrijker dan te laten zien welk waterschap het best of het slechtst presteert is te tonen wat ze leren en verbeteren. Dat is veel interessanter en ook eerlijker.'



— Op 11 februari besluit het bestuur van de Unie van Waterschappen over het projectvoorstel om te komen tot een landelijke bedrijfsvergelijking van het watersysteembeheer, die in 2006 met een rapportage zou moeten worden afgerond. Wat nu in de door Regge en Dinkel geïnitieerde pilot plaatsvindt onder tien waterschappen, kan als het bestuur instemt landelijk van start gaan.

— Edwin van Bokhoven zal namens de Unie van Waterschappen het proces van deze bedrijfsvergelijking begeleiden. Hij onderhoudt regelmatig contact met de medewerkers van de waterschappen die nauw betrokken zullen zijn bij de bedrijfsvergelijking. Ook volgt hij, mee-vergaderend met de projectgroep en de ontwikkelteams, de vorderingen in de pilot. 'Wij zijn vanzelfsprekend blij met iedere ervaring die nu al wordt opgedaan', verklaart Van Bokhoven. Hij verwacht dat de landelijke bedrijfsvergelijking een grote gelijkenis zal vertonen met de pilot van Regge en Dinkel. 'De methode van onderop, waarbij mensen van de werkvloer die diepgaand bekend zijn met de beheerproducten aangeven wat ze willen vergelijken, willen we landelijk uitbreiden.' 'De afronding van de pilot, in de vorm van verzamelde gegevens en analyses daarop kan ons later dit jaar nog leren welke elementen uit de methodiek die de tien pionierende waterschappen gebruiken direct bruikbaar zijn, en welke wat aanpassing behoeven.'

— Verschillen, weet Van Bokhoven, zullen er ook zijn. 'De doelstelling van het landelijk project is iets anders. In de pilot ligt de nadruk op de vraag: hoe kunnen de waterschappen leren effectiever en efficiënter het watersysteem te beheren. Vanwege die wil om te leren heeft de bottom up-methode zijn nut. Dat element willen we er inhouden. Maar tegelijk proberen we er iets aan toe te voegen: trans-

parantie voor de buitenwereld. Die moet uit de uiteindelijke rapportage kunnen afleiden hoe de waterschappen dit deel van hun taak verrichten. Daarom willen we ook komen tot kengetallen die iets minder diep graven, maar voor de buitenwereld daardoor begrijpelijker zullen zijn.'

— Ook anderszins zal de landelijke bedrijfsvergelijking mogelijk een uitbreiding betekenen van de pilot. In de pilot zijn vijf beheerproducten geselecteerd. De landelijke bedrijfsvergelijking kan er wellicht nog vijf aan toevoegen. Daardoor daarmee kunnen we de vergelijking in 2006 uitvoeren met tien beheerproducten. 'Bij die uitbreiding denken we aan beheerproducten die te maken hebben met kerntaken van waterschappen als: beheer, onderhoud en baggeren. Het watersysteem kent veel aspecten en een vergelijkingsbasis vinden, is niet eenvoudig. Het is dan ook nodig onszelf nu beperkingen op te leggen. Voortborduren op de basis van de pilot en kleine uitbreidingen maken.'

De waterschappen produceren veel bedrijfsvergelijkingen. Die over het watersysteembeheer verschijnt, zoals gezegd, in 2006. Het ziet er naar uit, dat de derde bedrijfsvergelijking over afvalwaterzuivering in 2007, een jaar later dan gepland, zal verschijnen. Ondertussen komen er ieder jaar bedrijfsvergelijkingen uit in het kader van IPW en de begrotingsvergelijking. Een belangrijke uitdaging blijft dan ook volgens Lenderink en Postma de verschillende benchmarkinitiatieven (Begrotingsvergelijking, Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer, IPWater en de pilot bedrijfsvergelijking waterbeheer) op elkaar af te stemmen (inhoud, vragenlijsten, definities, timing, databases etc.). Een goede aansluiting op - en een borging van - de pilot in een landelijke benchmark is essentieel. Een uitdaging die de Unie van Waterschappen van harte aanneemt.