

Benchmarken in de Nederlandse drinkwatersector: hoe kan dat leiden tot verbeteringen?

Marieke de Goede, Bert Enserink (TU Delft), Ignaz Worm (Isle Utilities), Jan Peter van der Hoek (TU Delft en Waternet)

De Nederlandse drinkwaterbenchmark wordt uitgevoerd sinds 1997 en heeft geleid tot veel verbeteringen in de sector. Benchmarks worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in prestaties van (drinkwater)bedrijven en vormen een stimulans voor verbetering. Verbeteringen als gevolg van een benchmark komen voort uit vijf verbetermechanismen. Verschillende ontwikkelingen hebben echter gezorgd voor stagnatie van verdere verbeteringen. Er zijn vier nieuwe strategieën zijn onderzocht en de invloed van deze strategieën op de verbetermechanismen is geanalyseerd. De twee meest belovende alternatieven zijn het maken van een adaptieve benchmark en het betrekken van consumenten bij het proces van benchmarken.

Drinkwatermarkten zijn in Nederland natuurlijke monopolies: er is één aanbieder in een bepaald gebied. In zo'n monopolie markt kunnen de gemiddelde kosten van productie geminimaliseerd worden. Het risico van een monopolie is dat de aanbieder zijn exclusieve aanbiederrechten misbruikt, door de prijzen te verhogen of de kwaliteit te verlagen. Dit heeft negatieve gevolgen voor consumenten. Om dit te voorkomen en om economische efficiëntie te garanderen, is overheidstoezicht nodig.

De Nederlandse drinkwaterbenchmark vormt in de Nederlandse drinkwatermarkt een belangrijk instrument bij dit overheidstoezicht.

In de drinkwatersector worden benchmarks uitgevoerd om inzicht te krijgen in de prestaties van drinkwaterbedrijven. Daarnaast vormen benchmarks een stimulans voor verbetering voor de gebenchmarkte bedrijven. Dit artikel geeft inzicht in hoe het komt dat bedrijven gaan verbeteren als gevolg van een benchmark en geeft antwoord op drie vragen:

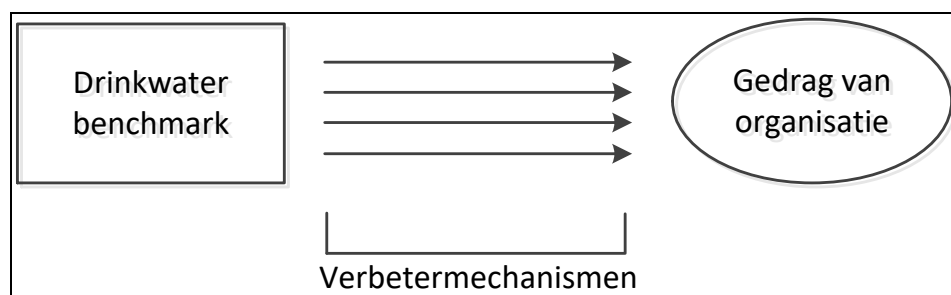
1. Door welke mechanismen – voortkomend uit een benchmark, worden gebenchmarkte drinkwaterbedrijven gestimuleerd te verbeteren?
2. Werken deze mechanismen nog voldoende in de Nederlandse drinkwaterbenchmark?
3. Hoe kunnen verdere verbeteringen gestimuleerd worden?

Het onderzoek is gebaseerd op onderzoeksgegevens uit de Nederlandse drinkwaterbenchmark en interviews met directeuren en benchmarkcoördinatoren van zeven Nederlandse drinkwaterbedrijven. De bevindingen van dit onderzoek kunnen ook gebruikt worden voor benchmarks in andere landen en sectoren.

Het raamwerk

Benchmarks worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de prestaties van drinkwaterbedrijven. Het doel van een benchmark is bedrijven te stimuleren beter te presteren door de prestaties expliciet te meten. Daarmee worden bedrijven gestimuleerd de tot het verder verbeteren van bedrijfsprocessen. De mechanismen, voortkomend uit een benchmark, die de gebenchmarkte bedrijven stimuleren om te verbeteren, worden hier verbetermechanismen genoemd. De werking van deze verbetermechanismen is schematisch weergegeven in afbeelding 1.

Wanneer de verbetermechanismen van een benchmark bekend zijn, is het mogelijk om de oorsprong van gedragsverandering, de verbeteringen en de eventuele stagnatie van verdere verbeteringen te verklaren, en om systematisch te zoeken naar nieuwe impulsen om verdere verbeteringen te stimuleren.

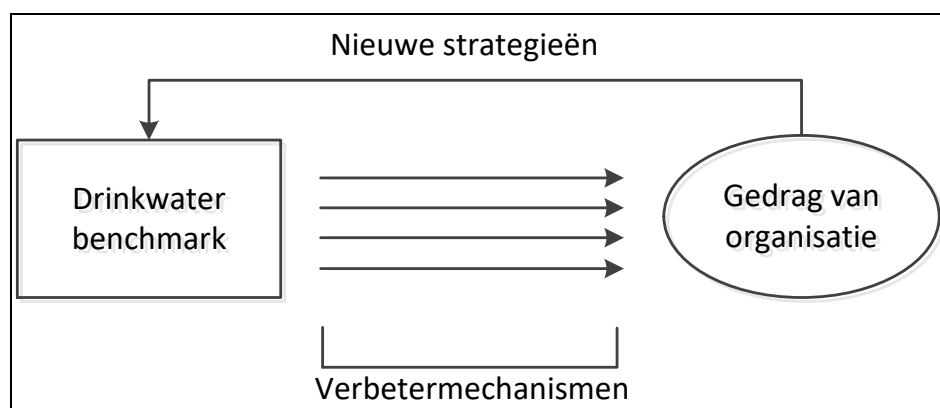


Afbeelding 1. Verbetermechanismen als gevolg van de Nederlandse drinkwaterbenchmark

In dit onderzoek zijn vijf verbetermechanismen voor drinkwaterbenchmarks geïdentificeerd. Het eerste verbetermechanisme is het 'leereffect' van een benchmark. Bedrijven die laag scoren op de benchmark, kunnen leren van hoog scorende bedrijven. Daarnaast neemt door benchmarken de transparantie van de bedrijven toe. Overheid en consumenten krijgen inzicht in prestaties van de deelnemende bedrijven. Bedrijven willen graag laten zien dat ze het goed doen; dit vormt een stimulans voor verbetering. Benchmarks creëert daarnaast een omgeving van virtuele concurrentie: bedrijven concurreren met elkaar om de hoogste plek in de benchmark. Ook dit is een verbetermechanisme van de benchmark. Ten vierde bestaat bij drinkwaterbedrijven de angst voor verdergaande overheidsbemoeienis. Om dit te voorkomen willen ze laten zien dat ze goed presteren en dat meer overheidsbemoeienis niet nodig is. Daarnaast willen directeuren van drinkwaterbedrijven vanuit een persoonlijk eergevoel graag een hoge plek in de benchmark. Dit is het vijfde en laatste verbetermechanisme, het prestige van het bedrijf en zijn directeur.

De resultaten van een benchmark leiden tot gedragsverandering van de deelnemende organisaties door middel van de geïdentificeerde verbetermechanismen. Stagnatie van verbetering is een teken dat de impact van de verbetermechanismen is afgenomen en kan een reden vormen voor het aanpassen van de benchmark.

De verbetermechanismen kunnen ook gebruikt worden als een raamwerk om de impact van nieuwe ontwerpkeuzes voor een benchmark te analyseren, zoals weergegeven in afbeelding 2. De invloed van de nieuwe ontwerpkeuzes kan op een gestructureerde manier geanalyseerd worden, door het inschatten van het effect van deze ontwerpkeuzes op de verbetermechanismen.



Afbeelding 2. Verbetermechanismen met feedbackloop

Toepassing op de Nederlandse drinkwaterbenchmark

De Nederlandse drinkwaterbenchmark is voor het eerst uitgevoerd in 1997. Sinds deze eerste editie zijn de prestaties van de Nederlandse drinkwatersector verbeterd. De efficiëntie van de bedrijven is sinds 1997 in de sector gemiddeld met 35 procent toegenomen. Het lijkt er op dat verbeteringen als gevolg van de benchmark nu aan het stagneren zijn. Daarvoor zijn enkele verklaringen.

Ten eerste is er in de uitkomsten van de benchmark minder variatie tussen de drinkwaterbedrijven. Variatie is nodig bij een benchmark om onderscheid te maken tussen goede en slechte prestaties. Als de variatie afneemt, dan neemt ook het onderscheidende vermogen tussen goed en slecht af. De variatie is afgenomen als gevolg van twee redenen. Ten eerste zijn er minder Nederlandse drinkwaterbedrijven dan in 1997 (toen 23, nu nog maar 10). Ten tweede is de variatie afgenomen als gevolg van de drinkwaterbenchmark. Organisaties nemen met name initiatief tot verbetering als de resultaten van de benchmark tegenvallen. Daarom leidt benchmarken vaak tot een convergentie naar een gemiddeld prestatieniveau. Daarnaast geloven drinkwaterbedrijven dat de overgebleven variatie voor een groot deel verklaard wordt door externe factoren waarop zij zelf geen invloed hebben.

De overgebleven variatie wordt dus niet gezien als een *incentive* voor verdere verbetering.

Een tweede verklaring is dat in 2012 is dat deelname aan de Nederlandse drinkwaterbenchmark voor alle Nederlandse drinkwaterbedrijven verplicht is geworden. Dit wordt door de bedrijven zelf als een negatieve ontwikkeling gezien. De benchmark heeft nu namelijk twee doelen; naast een verbeteringsdoelstelling ook een verantwoordingsdoelstelling. Als in een benchmark deze twee doelen naast elkaar bestaan, kunnen organisaties te veel gaan focussen op het laten zien dat hun prestaties voldoen aan de norm, waardoor de verbeteringsdoelstelling onder druk komt te staan. Als benchmarken verplicht wordt, neemt de kans op ongewilde consequenties toe: dit betekent dat de metingen doelstellingen worden en zoals Goodhart's wet zegt: *When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure.*

Een derde verklaring is dat de Nederlandse drinkwaterbenchmark geen focus heeft op de toekomst. Dit komt niet overeen met het karakter van drinkwaterproductie, waar investeringen vaak een afschrijvingstermijn van 30 tot 50 jaar hebben. Toekomstfocus van bedrijven zou in de benchmark kunnen komen door prestatie-indicatoren toe te voegen voor bijvoorbeeld risicoanalyse, assetmanagement, duurzaamheid en innovatie.

De vierde ontwikkeling waardoor verdere verbetering als gevolg van de benchmark aan het stagneren is, is de financiële druk die ervaren wordt. Innovatie kan leiden tot verbeteringen van de

bedrijfsprocessen, maar betekent ook dat je onbekend terrein gaat verkennen. Daarmee wordt het risico groter dat de resultaten minder zijn dan verwacht, wat weer kan leiden tot een slechtere score op de benchmark. Benchmarks beloont daarmee reproductie van het bekende en straft innovatie en investeringen af.

Door deze vier ontwikkelingen (minder variatie, verplicht karakter van de benchmark, geen focus op de toekomst en hoge financiële druk) is de impact van de verbetermechanismen afgenomen en gaat er tegenwoordig minder stimulans voor verbetering uit van de Nederlandse drinkwaterbenchmark dan vroeger. In Tabel 1 is de invloed van deze vier ontwikkelingen op de individuele verbetermechanismen weergegeven.

Tabel 1. Overzicht van de consequenties van de ontwikkelingen 'afgenomen variatie', 'verplichte karakter benchmark', 'geen toekomstfocus' en 'financiële druk' op de vijf verbetermechanismen: ++ erg positief; + positief; 0 neutraal; - negatief; -- erg negatief

| Ontwikkelingen \ Verbetermechanisme | Minder variatie | Verplichte karakter benchmark | Geen toekomst focus | Financiële druk |
|---|-----------------|-------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1. Leereffect | -- | -- | - | -- |
| 2. Toegenomen transparantie | 0 | -- | - | - |
| 3. Virtuele concurrentie | - | ++ | 0 | + |
| 4. Vermijding van verdere overheidsbemoeienis | - | + | 0 | 0 |
| 5. Prestige van bedrijf en directeur | - | + | 0 | + |

Nieuwe strategieën

Door bovengenoemde ontwikkelingen is de stimulans voor verbetering als gevolg van de benchmark afgenomen. De verbetermechanismen kunnen echter ook worden gebuikt om de invloed van nieuwe strategieën gestructureerd te analyseren, door het inschatten van het effect van de strategieën op de verbetermechanismen.

In dit onderzoek zijn vier nieuwe strategieën onderzocht. Het eerste alternatief is het toevoegen van nieuwe thema's aan de benchmark, om weer variatie toe te voegen. Dit heeft een positieve invloed op de verbetermechanismen. Ook wordt hierdoor de focus op financiën minder, omdat dit gecompenseerd wordt door meer andere belangrijke thema's.

Een variatie op deze eerste strategie is het adaptief maken van de benchmark. Een adaptieve benchmark is een benchmark die de mogelijkheid heeft om de te benchmarken thema's aan te passen, gebaseerd op veranderingen en verwachte veranderingen in de context van de Nederlandse drinkwatersector. Dit heeft dezelfde voordelen als het eerste alternatief, maar deze voordelen worden telkens opnieuw gestimuleerd omdat de thema's blijven veranderen.

Een derde alternatief is het vergroten van het aantal deelnemers, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de Europese benchmark. Door meer deelnemers neemt de variatie toe, met de bijkomende positieve invloed op de verbetermechanismen. Het vierde en laatste alternatief is het betrekken van consumenten bij het bepalen van de te benchmarken thema's of het bepalen van gewichten voor de thema's.

In tabel 2 is een inschatting gemaakt van de invloed van deze vier nieuwe strategieën op de verbetermechanismen. Deze inschatting is gemaakt op basis van een extrapolatie van de bevindingen uit de interviews.

Tabel 2. Overzicht van de invloed van vier strategieën op de vijf verbetermechanismen: ++ erg positief; + positief; 0 neutraal; - negatief; -- erg negatief

| Nieuwe ontwerp-alternatieven Verbetermechanismen | Toevoegen van nieuwe thema's | Benchmark adaptief maken | Aantal deelnemers vergroten | Consumenten betrekken |
|---|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 1. Leereffect | ++ | +++ | + | + |
| 2. Toegenomen transparantie | ++ | +++ | + | +++ |
| 3. Virtuele concurrentie | + | + | -- | + |
| 4. Vermijden van verdere overheidsbemoeienis | 0 | 0 | 0 | + |
| 5. Prestige van bedrijf en directeur | + | + | 0 | + |

Uit de tabel wordt duidelijk dat alle vier de nieuwe strategieën verdere verbeteringen stimuleren. Dit betekent dat met de invoering van deze strategieën de impuls voor verbetering naar aanleiding van de drinkwaterbenchmark verhoogd zal worden

Dit onderzoek gaat zich verder richten op twee van de vier strategieën: de benchmark adaptief maken en het betrekken van consumenten bij het bepalen van de te benchmarken thema's of het hangen van gewichten aan de gebenchmarkte thema's. Deze twee alternatieven hebben de meeste positieve invloed op de verbetermechanismen.

Conclusie

In dit artikel zijn de verbetermechanismen die voortkomen uit drinkwaterbenchmarks geïdentificeerd. Met behulp van deze verbetermechanismen is het mogelijk om verbeteringen als gevolg van benchmarks te verklaren. Het verklaart waarom verbeteringen momenteel stagneren, en het creëert de mogelijkheid om de invloed van nieuwe strategieën voor de benchmark op een gestructureerde manier te analyseren.

De meest belovende nieuwe strategieën voor de Nederlandse drinkwaterbenchmark zijn het creëren van een adaptieve benchmark en het betrekken van consumenten bij het benchmarkproces. Verder onderzoek is nodig om de twee voorgestelde strategieën uit te werken. De verwachting is dat deze twee strategieën een nieuwe stimulans voor de benchmark vormen en dat de verbeteringen als gevolg van de benchmark er door zullen toenemen.

Literatuur

1. Goede, M. de; Enserink, B.; Worm, I.; van der Hoek, J.P. (2015), Drivers for performance improvement originating from the Dutch drinking water benchmark, *Water Policy, Uncorrected Proof* (2016)
2. VEWIN, Water in zicht 1997 - 2012 - <http://www.vewin.nl/publicaties>

Dit artikel is op 15 december 2016 gepubliceerd in Water Matters (het kennismagazine van maandblad H2O).