

VISIE OP DE BEDRIJFSVERGELIJKINGEN 2017 - 2019

1. MISSIE BEDRIJFSVERGELIJKEN: DE BEDOELING

Bedrijfsvergelijkingen willen waterschappen in staat stellen zich op alle belangrijke aspecten van hun werk continu te verbeteren. Zij zijn primair een leerinstrument doordat ze input geven voor kennisuitwisseling en leerkringen. Bedrijfsvergelijkingen maken duidelijk dat er verschillen zijn tussen waterschappen; en waar verschillen zichtbaar worden ontstaat een aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan en van elkaar te leren.

De bedrijfsvergelijkingen zijn als open data beschikbaar en dragen daarmee bij aan de transparantie van de waterschappen.

2. DOELGROEPEN

De waterschappen zelf zijn eigenaar van 'het huis van bedrijfsvergelijkingen' en primaire doelgroep. Zij zijn degenen die zich met elkaar willen vergelijken en daarvan willen leren.

Binnen de waterschappen onderscheiden we drie doelgroepen:

- Allereerst de bestuurders. Zij kunnen via de bedrijfsvergelijkingen zien hoe de resultaten zich ontwikkelen, en welke factoren daarop van invloed zijn. Ook kunnen ze zien hoe de waterschappen zich tot elkaar verhouden en waar (vergelijkbare) waterschappen van elkaar kunnen leren.
- Directie en managers van de waterschappen kunnen de uitkomsten van de bedrijfsvergelijkingen gebruiken als input voor beleid in de PDCA cyclus. Naast de bedrijfsvergelijkingen zelf, leveren ook de verschillende leerkringen input voor beleid op.
- Bedrijfskundigen en specialisten zijn inhoudelijk betrokken. Zowel bij de totstandkoming van de bedrijfsvergelijkingen als bij het 'verzilveren' van de uitkomsten. Zij worden gevraagd met de resultaten aan de slag te gaan in verschillende uitwisselingsessies en gebruiken de resultaten als inhoudelijke input voor verander- en verbetervoorstellen.

Daarnaast zijn bedrijfsvergelijkingen een middel om stakeholders inzicht te geven in de resultaten die de waterschappen behalen en de kosten die daarmee samenhangen.

3. LEREN EN VERBETEREN

Leren en verbeteren is zoals gezegd nadrukkelijk onderdeel van de bedrijfsvergelijkingscyclus. Na de publicatie van de resultaten van een bedrijfsvergelijking wordt met de waterschappen de leer- en verbeterbehoefte vastgesteld. Dit resulteert uiteindelijk in een leerkring, waar waterschappen met elkaar in gesprek gaan om van elkaar te leren.

Leerkringen zijn bedoeld om een onderwerp waarbij een leerbehoefte is geconstateerd een 'kick-start' geven. Zij worden inhoudelijk gevoed door de deelnemende waterschappen.

De beoogde opbrengst van een leerkring is bijvoorbeeld:

- Nader inzicht in kwaliteits- of kostendrijvers,
- Uitwisselen van best-practices,
- Met elkaar ontwikkelen van een methodiek,
- Met elkaar vaststellen/aanscherpen van prestatie-indicatoren en bijbehorende vragen voor een verdiepende bedrijfsvergelijking.

Een leerkring komt 3 of 4 maal bijeen, waarna een verbetertraject in gang kan worden gezet, of een onderwerp verder kan worden uitgediept in een bestaand of op te richten platform vanuit de waterschappen.

4. CONTEXT

Binnen de waterschappen is er behoefte aan inzicht in de eigen prestaties en de mogelijkheid om deze te vergelijken met andere waterschappen. Met de resultaten wordt verschillend omgegaan. Het is de bedoeling dat verschillen aanleiding zijn voor nadere duiding en dialoog om vast te stellen waardoor ze worden veroorzaakt en waar de organisatie van wie kan leren. Daarnaast komt het voor dat resultaten van bedrijfsvergelijkingen worden gebruikt voor het definiëren van nieuwe doelstellingen of als input voor het eigen beleid. Voor het goed functioneren van het systeem van bedrijfsvergelijkingen is het van belang dat er open en inhoudelijk gemotiveerd wordt omgegaan met de resultaten. Niet ranken om te bepalen welk waterschap 'het beste jongetje van de klas is'. Kennis van de achtergrond van de resultaten is hierbij een kritische succesfactor.

Ook maatschappelijk is er veel aandacht voor transparantie en inzicht. Men noemt het monitoring, bedrijfsvergelijkingen, benchmarking, openstelling en wat niet meer. Wat er vooral mee wordt bedoeld, is dat men wil kunnen zien in welke mate een organisatie, of onderdeel daarvan, doet wat ze heeft beloofd en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

Dit geldt met name voor niet-commerciële organisaties, die geen directe terugkoppeling ervaren van hun klanten of financiers. Dit type organisaties wordt niet automatisch vertrouwd en georganiseerd toezicht is in de ogen van de burger geen garantie voor doelmatigheid. Bovendien hebben veel partijen een professionele interesse in de data en prestaties van maatschappelijke organisaties. Transparantie en hergebruik van data zijn wettelijk geregeld, onder andere met de in werking getreden wet Hergebruik Overheidsinformatie (juli 2015).

De intensieve en open manier waarop de waterschappen bezig zijn met de bedrijfsvergelijkingen, spelen in op de hierboven geschetste maatschappelijke percepties en behoeftes.

5. TRANSPARANTIE

De OESO heeft onderzoek gedaan naar de Nederlandse inrichting van het waterbeheer (OECD, *Water-governance in the Netherlands, fit for the future?*; 2014). Daarin geeft de OESO aan dat de onbekendheid van de Nederlandse burger met het werk van de waterschappen een bedreiging is. De bereidheid om mee te betalen kan door deze onbekendheid negatief worden beïnvloed. Ook stelt de OESO dat, ondanks de formele toezichtstructuur en de democratische bestuursvorming, de maatschappelijke toetsing te wensen overlaat. De waterschappen kennen weliswaar verschillende benchmarks, maar deze worden in eigen beheer opgezet en uitgevoerd. In hoeverre deze voldoen aan de informatiebehoefte van stakeholders is niet

objectief vast te stellen. De OESO beveelt aan om de benchmarks te objectiveren, en stakeholders bij dit proces te betrekken. De Unie van Waterschappen heeft naar aanleiding van het OESO rapport een aantal gebieden benoemd om verder te ontwikkelen, waaronder het betrekken van stakeholders bij de benchmarks van de waterschappen.

Van buiten naar binnen redenerend is iedereen die inzicht wil in de cijfers en prestaties van de waterschappen, belanghouder (stakeholder) van de bedrijfsvergelijkingen. Van binnen naar buiten redenerend kunnen we een aantal daarvan aanmerken als 'primaire stakeholder' vanuit hun belang voor de waterschappen of hun mogelijkheid om invloed op de waterschappen uit te oefenen in de breedste zin:

- De bestuurders van de waterschappen
- Politiek Den Haag
- Zusterkoepels
- Belangenorganisaties (landbouw, natuur, milieu, bedrijfsleven, recreatie etc.)
- Pers
- De markt
- Denktanks, adviesorganen, cijferbureaus etc.
- Individuele belanghebbenden (het publiek)
- 'Unheard voices'

Uit de maatschappelijke opgave die de waterschappen hebben, vloeit de noodzaak om stakeholders te betrekken automatisch voort. Als eerste vindt dit plaats via de besturen van de waterschappen. Daarnaast onderkennen de waterschappen het belang om ook daarbuiten de stakeholders te betrekken omwille van de wederzijdse behoefte aan participatie. Dit geldt voor meer dan het betrekken van stakeholders bij de taakuitoefening. Stakeholders moeten ook vertrouwen hebben in de resultaten van bedrijfsvergelijkingen als zijnde kloppend en volledig, en voor zover de resultaten aan de stakeholders worden gepresenteerd, moet deze in lijn zijn met hun informatiebehoefte. Om te toetsen in hoeverre de bedrijfsvergelijking hun functie vervullen in de ogen van onze stakeholders hebben we een zogenaamde 'stakeholderjourney' georganiseerd. De uitkomsten hiervan hebben hun beslag gekregen in deze visie, en staan samengevat in hoofdstuk 10.

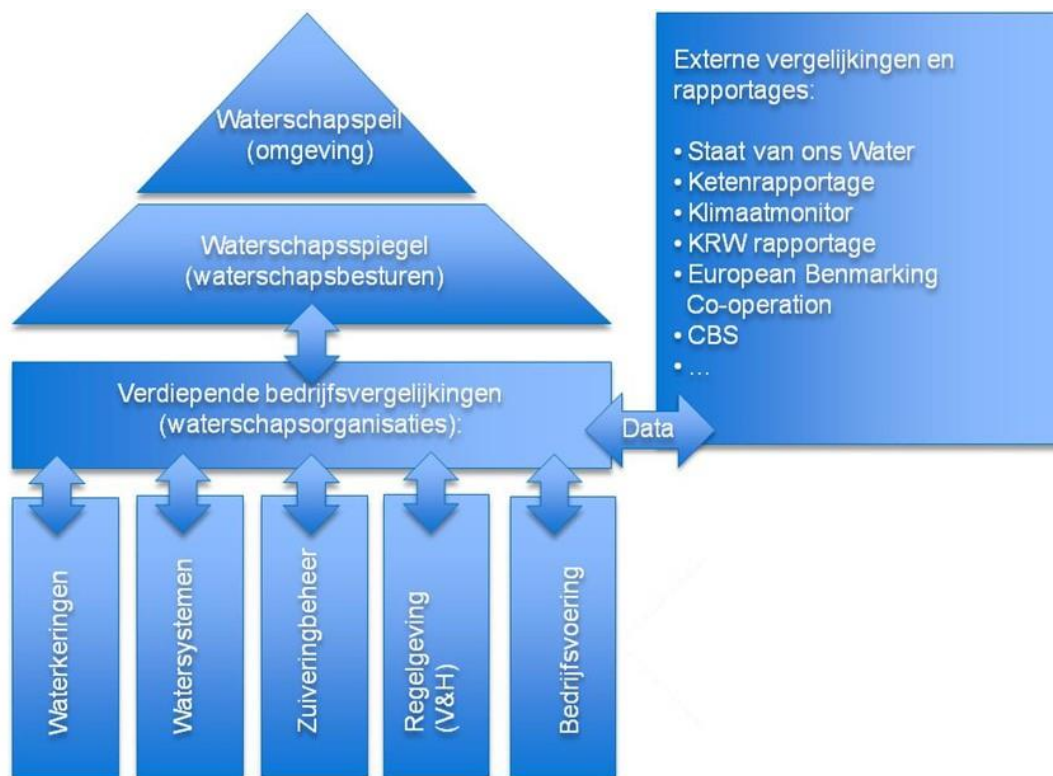
6. HET SOORT INFORMATIE

Zoals eerder in deze visie staat, zijn de bedrijfsvergelijkingen bedoeld om op alle belangrijke aspecten van het werk van de waterschappen continu te verbeteren. Deze hebben betrekking op zowel de taken van de waterschappen, als de manier waarop deze worden uitgevoerd en de kosten die ermee gemoeid zijn. Bedrijfsvergelijkingen kunnen dus naast de 'maatschappelijke outcome', ook de bedrijfsvoering en de financiën als onderwerp hebben.

Het detailniveau van de informatie verschilt per bedrijfsvergelijking en hangt af van de behoefte van de doelgroep van de specifieke benchmark. Het Huis van Bedrijfsvergelijkingen bestaat uit een aantal zuilen van verdiepende vergelijkingen, met een dak van een monitor en bijbehorende rapportage waarin de belangrijkste indicatoren uit de verschillende vergelijkingen in hun context als onderdeel van de volle breedte van de sector worden getoond. Het leren en verbeteren vindt vooral plaats aan de hand van de 'zuilen'; het 'dak' (Waterschapsspiegel en Waterschapspeil) is vooral bedoeld als informatie en duiding richting respectievelijk de waterschapsbesturen en de (Haagse) omgeving van de waterschappen.

Bedrijfsvergelijkingen zijn cyclisch; van het in kaart brengen van de behoefte aan inzicht, via de uitvraag en de analyse van de resultaten naar een leer- en verbetertraject dat weer input geeft voor een volgende uitvraag.

Schematisch ziet het huis van bedrijfsvergelijkingen er als volgt uit:



7. VOORWAARDEN VOOR INZICHT

Voor een goed inzicht in de prestaties van de waterschappen, moeten de bedrijfsvergelijkingen aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Toegankelijk: de doelgroep moet toegang hebben tot de vragen en de resultaten
- Relevant: het onderwerp van de bedrijfsvergelijking moet aansluiten bij de informatiebehoefte van de doelgroep
- Begrijpelijk: de context waarin een resultaat tot stand komt moet in de rapportage worden meegenomen
- Betrouwbaar: de resultaten moeten kloppen

7.1 TOEGANKELIJK

De resultaten worden verwerkt in het online informatiesysteem WAVES, en de rapportages en ruwe data worden online beschikbaar gesteld via de publiekssite waterschapsspiegel.nl¹. De data die met de bedrijfsvergelijking worden verzameld zijn 'open, tenzij'. Het kan zijn dat een bedrijfsvergelijking nog niet voldoende gevalideerd kan worden en daarom (nog) niet openbaar kan worden gemaakt. Informatie die privacygevoelig is of anderszins onder geheimhouding valt, wordt sowieso niet via de bedrijfsvergelijkingen openbaar.

¹ Dit is in lijn met het besluit van de CBCF van 13 september 2013 om alle bedrijfsvergelijkingen via internet te ontsluiten voor het publiek.

7.2 RELEVANT

Elke bedrijfsvergelijking beoogt een specifieke groep gebruikers inzicht te verschaffen. Dit inzicht kan dienen als input voor een leer- en verbetertraject, om iets te weten te komen over de toestand van het watersysteem of de assets, om een oordeel te vormen over het presteren van de waterschappen of omdat een gebruiker de data nodig heeft voor een eigen toepassing. Om de bedrijfsvergelijking maximaal te laten aansluiten bij de behoefte van de eindgebruiker, is het belangrijk deze zo vroeg mogelijk in de bedrijfsvergelijkingscyclus te betrekken. Dit geldt niet alleen voor stakeholders binnen de waterschappen, maar ook daarbuiten.

De objectiverende rol die stakeholders hebben in de bedrijfsvergelijkingscyclus zal verschillen per type stakeholder en per bedrijfsvergelijking. In elk geval moet bij de start van elke bedrijfsvergelijking worden nagegaan welke stakeholders moeten worden betrokken en moet bij de publicatie worden ingegaan op dit proces. Deze motivering moet duidelijk maken welke criteria zijn gehanteerd bij de stakeholderselectie en transparant zijn over uitkomsten en resultaten van de stakeholderbetrokkenheid.

De bestuurders van de waterschappen zijn de primaire stakeholders. Zij hebben ook tijdens de stakeholderconsultatie aangegeven graag mee te willen werken aan het vaststellen van de leer- en inzichtbehoefte in de startfase van een bedrijfsvergelijking.

7.3 BEGRIJPELIJK EN VOORZIEN VAN CONTEXT

Volledige transparantie, waarbij alle beschikbare details worden verstrekt als antwoord op de behoefte aan inzicht, wordt ervaren als een rookgordijn in de vorm van een databom. Bestuurders, beleidsmedewerkers en andere geïnteresseerden willen relevante informatie die ze kunnen begrijpen. Wat relevant is verschilt uiteraard per gebruiker en per doel dat de gebruiker er mee heeft. Het is dus ook van belang dat de informatie wordt ontsloten op een manier die makkelijk doorzoekt en filtert.

Cijfers geven geen inzicht als de context achterwege blijft. Het motto van het publiceren van elke bedrijfsvergelijking is 'tellen en vertellen'. Om de data te duiden zal in elke bedrijfsvergelijkingscyclus een 'Dag van de data' worden gepland met inhoudelijk deskundigen van de waterschappen. Deze sessie gaat vooraf aan het definitief maken van de resultaten van de uitvraag en is bedoeld om:

- Fouten in de invoer op te sporen
- Inzicht te geven in de wereld achter de cijfers
- Input te geven voor de analyses

Elke bedrijfsvergelijking wordt gepubliceerd binnen de geldende context. Hoe verschilt uiteraard per middel: de rapportage Waterschapspeil is vooral context geïllustreerd met cijfers, terwijl WAVES de cijfers uit de database toont met daarbij een definitie van de indicator en een tekstveld waarin eventuele afwijkingen worden verklaard. Alleen de ruwe data zijn contextloos beschikbaar.

7.4 BETROUWBAAR

De waarde van de bedrijfsvergelijkingen staat of valt met de kwaliteit van de data. Zolang deze niet is gegarandeerd, kan een bedrijfsvergelijking niet worden gebruikt voor geldende vergelijkingen en kan hij zeker niet extern worden opengesteld. Hij kan wel als basis dienen voor een leerkring, waarbij een van de doelen zou moeten zijn om bij een volgende ronde te komen tot een beter te valideren resultaat.

Van belang hierbij is om bij het vaststellen van de indicatoren en bijbehorende vragen, alvast rekening te houden met de mate waarin de waterschappen deze eenduidig zullen beantwoorden. Heldere definities

en gestructureerde uitvraag, indeling kosten op basis van de BBP-afspraken, zijn hierbij kritische succesfactoren.

Stakeholders moeten vanuit de behoefte aan maatschappelijke toetsing een rol spelen bij het borgen van de relevantie en betrouwbaarheid van de bedrijfsvergelijkingen. Zij worden in de gelegenheid gesteld om op het proces van indicatoren vaststellen – data duiden – data valideren – input te geven, en de stappen die hierin worden gezet te monitoren. Waterschappen moeten hierbij open staan voor de dialoog, en op transparante wijze inzicht geven in de manier waarop de afwegingen zijn gemaakt en de conclusies tot stand zijn gekomen. De regie op de bedrijfsvergelijkingen ligt bij de waterschappen, maar door transparantie en dialoog in te bouwen worden stakeholders in staat gesteld de objectiviteit van de bedrijfsvergelijkingen te toetsen.

In de bedrijfsvergelijkingscyclus is een aantal stappen ingebouwd om te komen tot vergelijkbare en gevalideerde resultaten:

- Hantering van de BBP-afspraken
- Definiëring van elke vraag, conform het onderliggende codeboek
- Duiding van de cijfers tijdens een bijeenkomst met de deskundigen (de dag van de data)
- Interne validatie en validatie door een derde partij
- Opstellen van een exception report per waterschap, waarmee het waterschap wordt gewezen op ogenschijnlijk inconsistente invoer.
- Monitoring processtappen door stakeholderpanel.

Met het oog op de toenemende transparantie krijgt de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de data de komende periode de meeste prioriteit.

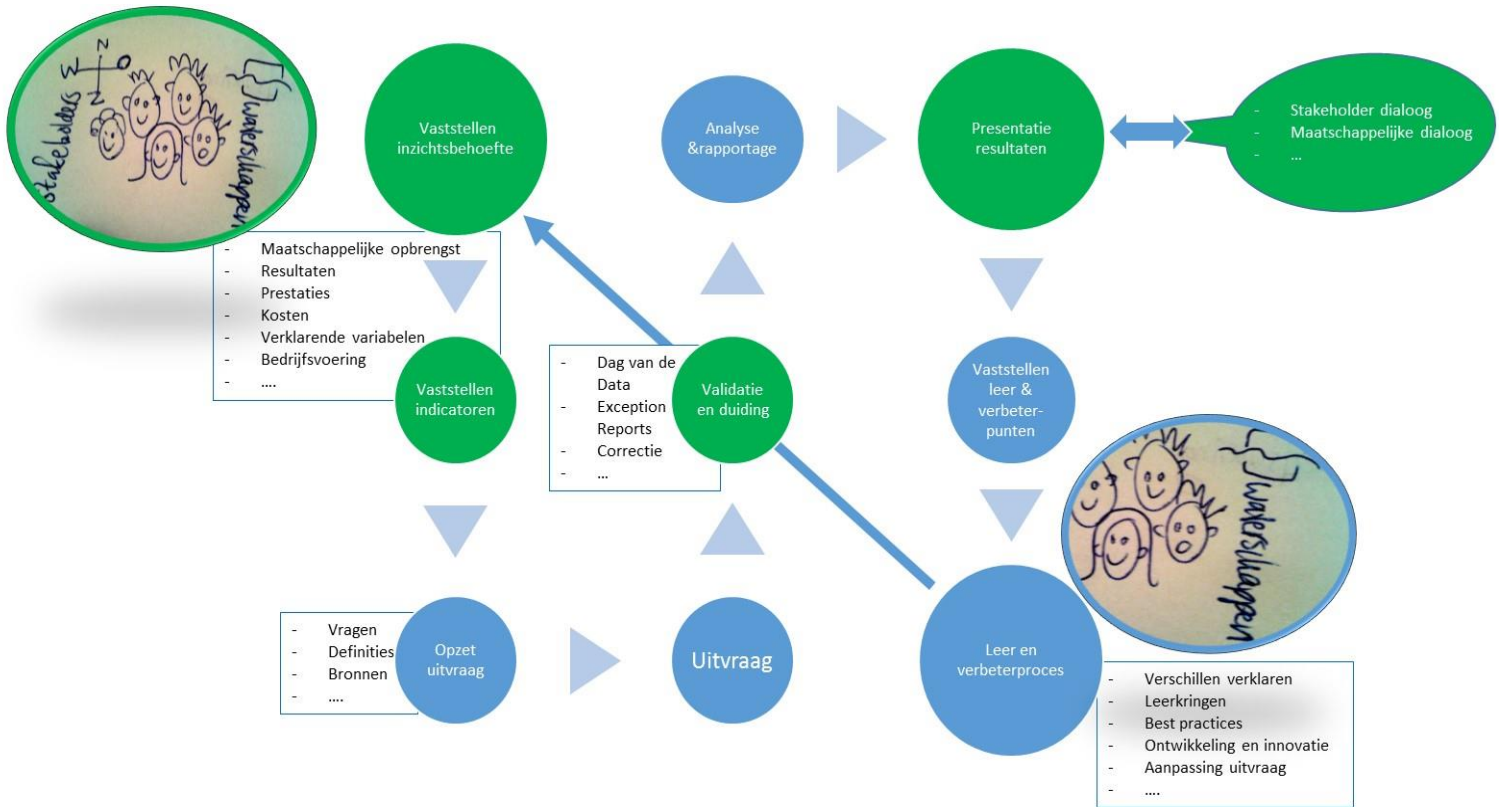
8. ORGANISATIE

- Op bestuursniveau heeft een lid van het bestuur van de Unie van Waterschappen de bedrijfsvergelijkingen in portefeuille.
- De Commissie Bestuurszaken Communicatie en Financiën monitort het stelsel van bedrijfsvergelijkingen.
- De stuurgroep Bedrijfsvergelijkingen is aangesteld door de CBCF als ‘hoeder van het huis van bedrijfsvergelijkingen’. Zij geven opdracht tot het uitvoeren van een bedrijfsvergelijking, bespreken samenhangende ontwikkelingen en geven richting. De stuurgroep wordt bemenst door een aantal bestuurders en directeurs van de waterschappen. De portefeuillehouder uit het Uniebestuur heeft zitting in de stuurgroep.
- De regiegroep bedrijfsvergelijkingen voert de opdrachten van de stuurgroep uit en monitort de voortgang van de lopende bedrijfsvergelijkingen. Uit een deel van de regiegroep is de projectgroep Waterschapspeil gevormd, die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van Waterschapspeilen en spiegel.
- De projectgroepen per bedrijfsvergelijking bestaan uit tenminste één lid van de regiegroep, en worden verder bemenst door deelnemers vanuit de verschillende waterschappen.

Bij de uitvoering van een bedrijfsvergelijking wordt altijd het platform betrokken dat met het onderwerp is verbonden. Dit platform functioneert als gedelegeerd opdrachtgever vanuit de stuurgroep bedrijfsvergelijkingen zoals de VvZB, het PWSO of het platform Keringen.

9. PROCES VAN BEDRIJFSVERGELIJKEN

Bedrijfsvergelijkingen doorlopen een cyclus van vaststellen inzichtbehoefte, indicatoren vaststellen, vragen en definities vastleggen, uitvragen, duiden en valideren, rapporteren en vaststellen leer- en verbeterpunten, leren & verbeteren. Deze plan-do-check-act cyclus ziet er schematisch als volgt uit:²



10. DE BEDRIJFSVERGELIJKINGEN GETOETST: DE STAKEHOLDER-JOURNEY

Om de relevantie van de bedrijfsvergelijkingen voor onze stakeholders te toetsen en input te krijgen op de opzet en het proces, hebben we een zogenaamde 'stakeholderjourney' georganiseerd. De eerste fase bestond uit diepte interviews met 5 stakeholders (een 2^e Kamerlid, twee journalisten, een lid van Provinciale Staten en een wetenschapper). Vervolgens hebben we in drie parallelle sessie gesproken met in totaal ruim 20 stakeholders. De deelnemers zijn geworven via een oproep onder AB-leden van de waterschappen en oproepen via sociale media. Onder de aanwezigen waren naast bestuurders, ook agrariërs, provinciale toezichthouders, open-data specialisten, wetenschappers en commerciële partijen.

De uitkomsten:

² De groene processtappen zijn de momenten waarop stakeholders input kunnen geven.

- Stakeholders erkennen dat de bedrijfsvergelijkingen primair een leer- en verbeterinstrument zijn voor de waterschappen.
- Het belang en de betekenis van het instrument bedrijfsvergelijkingen wordt breed erkend, intern en extern. Bovendien is er waardering voor het initiatief van de waterschappen tot versterking van de stakeholderbetrokkenheid bij bedrijfsvergelijkingen.
- Het meest relevant is informatie die betrekking heeft op maatschappelijk presteren (kerntaken en daarbuiten), financiën en huishoudboekje en participatie;
- Zorg voor een gemengde presentatie en mediagebruik, zorg waar mogelijk voor maatwerk richting gebruikers, maar zorg er te allen tijde voor dat objectieve data beschikbaar/benaderbaar blijven;
- Stakeholders willen betrokken zijn bij het proces van bedrijfsvergelijkingen en vooral betrokken worden c.q. invloed uitoefenen op de inhoud/indicatoren van de informatie (voorkant van het proces), de duiding en presentatie ervan (achterkant van het proces);
- Er is een stevige vertrouwensbasis bij stakeholders in het proces van bedrijfsvergelijkingen en in de voortgebrachte informatie. Certificering van het proces heeft geen toegevoegde waarde.

Met de stakeholderjourney waren ook nog effecten beoogd op het gebied van verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvergelijkingen, versterking van de betrokkenheid van stakeholders en versterking van de legitimiteit van waterschappen. Deze komen met een open, uitnodigende opstelling binnen handbereik. Daarvoor is meer nodig dan transparante bedrijfsvergelijkingen, goede informatie en een open proces. Het realiseren van deze effecten vraagt aandacht voor relevante condities en factoren, zoals een lerende en participatieve cultuur. Bovenal vraagt het dat de uitkomsten van de bedrijfsvergelijkingen worden gezien als een vertrekpunt voor dialoog.