



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Het water vanuit meerdere perspectieven bekeken

Een verkenning van de bruikbaarheid van de
Balanced Score Card als evaluatiemiddel van het
Nederlandse waterbeleid

RIZA rapport 2002.007

ISBN 903695424X

Auteur: Piet Klop

RIZA

Lelystad, Januari 2002

Voorwoord

In opdracht van het RIZA heeft Resource Analysis (RA) samen met Hoffman, Krul & Partners (HKP) in 2001 in een eerste verkennend onderzoek getracht de Balanced Score Card (BSC) toe te passen op de evaluatie van het Nederlandse waterbeleid en waterbeheer. De BSC is een interessant en veelbelovend hulpmiddel, dat tegemoet lijkt te komen aan de toenemende maatschappelijke en politieke vraag om beleid en beheer nu en in de toekomst beter te onderbouwen en verantwoorden. Voor dit verkennende onderzoek is ervoor gekozen de bruikbaarheid van de BSC te toetsen aan de hand van één van de hoofdstukken uit de traditionele voortgangsrapportage van het Nederlandse waterbeleid en waterbeheer, namelijk het hoofdstuk "Waterbodems" in Water in Beeld.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het thema "*De waarde van water voor burger en bestuurder*" binnen Anticiperend Onderzoek van Rijkswaterstaat. Het belangrijkste doel van Anticiperend Onderzoek is kennisontwikkeling en kennisvergroting. Belangrijke kenmerken zijn dat het uitgevoerde onderzoek over de beleidshorizon heen kijkt, verkennend en innovatief van aard is. De uitkomsten zoals die hier worden gerapporteerd dienen ook in dit licht te worden gezien. Het rapport beoogt niet meer dan een eerste aanzet te leveren aan de discussie over de voor- en nadelen, mogelijkheden en onmogelijkheden om de BSC eventueel in de toekomst in te zetten als additioneel informatiemiddel ter ondersteuning van waterbeleid en -beheer.

Het onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en medewerking van deskundigen op het gebied van de BSC en de waterbodemproblematiek. HKP is een vooraanstaand adviesbureau in Nederland op het gebied van de BSC. De bijdrage van HKP aan de verschillende fases van dit onderzoek wordt expliciet vermeld in de Inleiding. Ries van der Hout van de afdeling Chemie en Ecotoxicologie (WSC) van het RIZA heeft als waterbodemdeskundige het onderzoek vanuit dat perspectief begeleid. Op zijn aanraden zijn een aantal betrokkenen bij dit waterprobleem geïnterviewd. Ook hun inbreng was onmisbaar in dit onderzoek. Deze personen worden in de Bijlage bij dit rapport genoemd. Een speciaal woord van dank gaat ten slotte uit naar Piet Klop van Resource Analysis, de auteur van dit rapport, die het onderzoek heeft opgezet en uitgevoerd.

Roy Brouwer

Inhoudsopgave

.....

Samenvatting 7

1 Inleiding 9

1.1 Achtergrond 9

1.2 Doel van het onderzoek 9

1.3 Afbakening van het onderzoek en doelgroep 10

1.4 Aanpak van het onderzoek 11

1.5 Opbouw rapport 11

2 De Balanced Score Card 13

2.1 Algemeen 13

2.2 Perspectieven op het waterbodembeleid 15

2.2.1 Klanten: wat levert het beleid op? 15

2.2.2 Financiën: wat kost het? 16

2.2.3 Interne processen: waar kan het eigen functioneren
worden verbeterd? 16

2.2.4 Lerend vermogen: hoe worden beleid en uitvoering (nog) beter? 16

2.2.5 Maatschappij: waarom is dit beleid nodig? 16

3 Resultaten 19

3.1 Stap 1: bepalen van kritische beleidsaspecten 19

3.2 Stap 2: bepalen van kritische processen 21

3.3 Stap 3: bepalen (en beoordelen) van prestatie-indicatoren 23

3.4 Stap 4: groeperen van prestatie-indicatoren 26

4 Beoordeling van het instrument 29

5 Conclusies en aanbevelingen 31

6 Literatuur 35

.....

Bijlage

Lijst van geïnterviewden 39

Samenvatting

Er bestaat in toenemende mate behoefte aan een meer op beleidsverantwoording en -rechtvaardiging geënte evaluatie en voortgangsrapportage naar de effectiviteit van het waterbeleid. Beleidsdoelen moeten worden geconcretiseerd en de voortgang ten aanzien van die doelen moet zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt, ook met het oog op het belang dat de Nederlandse overheid en Rijkswaterstaat hechten aan draagvlak voor beleid en de daarbij behorende kosten.

Binnen Rijkswaterstaat lopen een aantal initiatieven om de beleidsuitvoering directer te koppelen aan de beleidsdoelstellingen. Onder het thema "De Waarde van Water voor Burger en Bestuurder" in Anticiperend Onderzoek is de bruikbaarheid van de Balanced Score Card (BSC) verkend als aanvullend hulpmiddel voor de evaluatie van de effectiviteit van het Nederlandse waterbeleid. De BSC is een informatie- en communicatiemiddel waarbij meerdere perspectieven op een organisatie, beleid, project of onderwerp centraal staan. In deze studie is een BSC ontwikkeld en toegepast op het beleidsthema waterbodems. De toegevoegde waarde van de BSC ten opzichte van de traditionele voortgangsrapportage van de waterbodempromatiek zoals in Water in Beeld is expliciet onder de loep genomen.

Door middel van interviews met deskundigen in de beleidskolom zijn de kritische beleidsaspecten, de kritische processen en de mogelijke indicatoren voor een BSC in beeld gebracht. Uit de interviews komt naar voren dat er behoefte bestaat aan het toetsbaar en afrekenbaar maken van het waterbodembeleid. Met name de effectiviteit van het beleid en de efficiëntie van de uitvoering zou meer centraal moeten staan. Samenwerking tussen de verschillende overheden wordt meerdere malen genoemd als een cruciale factor in het succes van het waterbodembeleid.

In de studie wordt geconcludeerd dat de beleidskolom van waterbodems te omvangrijk en te complex is om sturing van alle operationele niveaus plaats te laten vinden aan de hand van één BSC. De fasen in de beleidscyclus vallen bovendien niet samen met de verdeling van verantwoordelijkheden en taken over de verschillende bestuurslagen en instanties, waardoor de optelsom van de doelstellingen van de verschillende overheden niet één op één vertaald kan worden naar de doelstellingen zoals deze zijn vastgelegd in de vierde Nota Waterhuishouding.

De BSC lijkt geschikt om de resultaten op het gebied van het waterbodembeleid duidelijk en overzichtelijk te presenteren in de voortgangsrapportage Water in Beeld. Door de overzichtelijke structuur en de toegankelijkheid van de informatie op verschillende detailniveaus kan het instrument een grote toegevoegde waarde hebben. Water in Beeld presenteert in haar huidige vorm cijfermateriaal waarmee een groot deel van de BSC ingevuld kan worden. Echter, niet alle gegevens zijn terug te vinden die voor de BSC relevant zijn.

Het hier gepresenteerde onderzoek heeft een aanzet gegeven tot een structuur voor de BSC. Of het resultaat inderdaad gebalanceerd is kan pas worden bepaald wanneer de ontwikkelde BSC ook daadwerkelijk wordt toegepast in de voortgangsrapportage en evaluatie van het Nederlandse waterbodembeleid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Er bestaat in toenemende mate behoefte aan een meer op beleidsverantwoording en -rechtvaardiging geënte evaluatie en voortgangsrapportage naar de effectiviteit van het waterbeleid, ook met het oog op het belang dat de Nederlandse overheid en Rijkswaterstaat hechten aan het draagvlak voor dat beleid en de daarbij behorende kosten. Beleidsdoelen moeten worden geconcretiseerd en de voortgang ten aanzien van die doelen moet zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt.

Eén en ander speelt tegen de achtergrond van de inspanning om te komen van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording (VBTB), met "woensdag gehaktdag" als politieke apotheose. Op deze derde woensdag in mei legt het kabinet aan het parlement specifieke verantwoording af voor het gevoerde beleid en het bestede budget. Deze ontwikkelingen hangen uiteraard samen met de toenemende eisen die burgers en bedrijven stellen aan effectiviteit en efficiëntie van de overheid.

De voortgang van het Nederlandse waterbeleid wordt sinds de laatste Nota Waterhuishouding (NW4) ieder jaar in opdracht van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) gerapporteerd in de publicatie Water in Beeld. Hierin wordt de voortgangsrapportage zoveel mogelijk gekoppeld aan de in NW4 gestelde beleidsdoelen voor thema's zoals veiligheid, verdroging, emissies, waterbodems en water en ruimte.

Tegelijkertijd heeft Rijkswaterstaat een aantal initiatieven lopen om de beleidsuitvoering directer te koppelen aan de beleidsdoelstellingen. Zo wordt in de recentelijk verschenen waterbodempcasus van het Rijkswaterstaat project Beleidsevaluatie gekeken naar (i) de inhoud en helderheid van de beleidsvraag vanuit de bestuurskern, (ii) de aansluiting van de producten op die beleidsvraag en (iii) wijze en inhoud van terugkoppelen van de regionale directie en specialistische diensten van Rijkswaterstaat. In het Rijkswaterstaat project Prestatie Indicatoren (PIN) worden meetbare prestatie-indicatoren ontwikkeld voor het emissiebeleid, als bijdrage aan de Begroting Nieuwe Stijl en aan een nauwkeuriger sturing van de beleidsuitvoering door de regionale directies.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoeksproject is de bruikbaarheid van de Balanced Score Card (BSC) te verkennen als aanvullend hulpmiddel voor de evaluatie van de effectiviteit van het Nederlandse waterbeleid. De BSC is een informatie- en communicatiemiddel waarbij meerdere perspectieven op een organisatie, beleid, project of onderwerp centraal staan. Hiertoe wordt eerst aangegeven wat de BSC precies is en waarvoor het oorspronkelijk is ontwikkeld. Vervolgens wordt het toegepast op een specifiek beleidsthema, namelijk waterbodems. Getracht wordt waar mogelijk de toegevoegde waarde van de BSC aan te geven ten opzichte van de traditionele voortgangsrapportage van de waterbodempromblematiek in Water in Beeld. Het onderzoek moet waar mogelijk

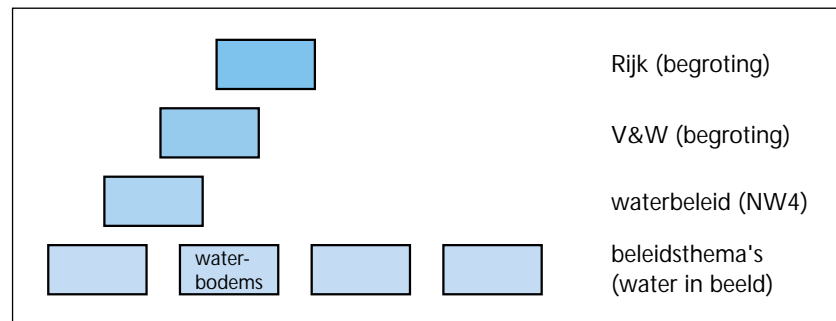
conclusies en aanbevelingen opleveren voor de mogelijke inzet van de BSC in toekomstige beleidsevaluaties.

1.3 Afbakening van het onderzoek en doelgroep

Het gaat in dit onderzoek niet om een daadwerkelijke (inhoudelijke) evaluatie van het beleidsthema waterbodems. Onderwerp van onderzoek is de toepasbaarheid van de BSC. Het waterbodembeleid is slechts lijdend voorwerp en dient ter illustratie. Daarbij wordt de hele "beleidskolom" betrokken, dat wil zeggen van beleidsvoorbereidende tot uitvoerende partijen. Met de nadruk op het bepalen van de structuur en de meerwaarde van de BSC levert het onderzoek nog geen direct toepasbare en volledig ingevulde op in deze eerste verkennende studie.

Verder is het van belang duidelijk te maken dat bruikbaarheid van de BSC op het niveau van beleidsthema's nog niets zegt over de inzetbaarheid op de hogere niveaus (Figuur 1).

Figuur 1
Insteek onderzoeksproject in de beleids-
hierarchy



In dit onderzoek gaat het om de BSC als additioneel evaluatie- en communicatiemiddel. De doelgroep van deze studie en dit rapport bestaat daarom allereerst uit diegenen die zich bezighouden met het opstellen van de jaarlijkse voortgangsrapportage Water in Beeld, d.w.z. de CIW en de medewerkers binnen ministeries, Specialistische Diensten van Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten. De doelgroep van Water in Beeld is echter breder en bestaat ook uit niet-ingewijden zoals politici, bestuurders en burgers, die geïnteresseerd zijn in of belang hebben bij de voortgangsrapportage, bijvoorbeeld ten behoeve van begrotingsonderhandelingen of verkiezingen.

De BSC kent meer mogelijkheden dan het overzichtelijk presenteren en communiceren van informatie en prestatie-indicatoren. De BSC wordt traditioneel meestal ingezet om de strategie en visie van organisaties te vormen, te verhelderen en concreet meetbaar te maken. Alle activiteiten rondom het opstellen van de BSC zijn daarom meestal gericht op die strategie. De BSC is dan een sturingsinstrument waarbij het (top)management de belangrijkste doelgroep is. Omdat dit verkennende onderzoek zich richt op een lager ambitieniveau, namelijk het bepalen van de eventuele meerwaarde van de BSC ten opzichte van de traditionele voortgangsrapportage zoals in Water in Beeld, wordt hier niet ingegaan op de potenties van het instrument voor strategieontwikkeling en sturing.

1.4 Aanpak van het onderzoek

De opzet van het onderzoek is weergegeven in tabel 1. De tabel laat de verschillende stappen zien die zijn gevolgd om de doelstelling van het onderzoek te bereiken en uiteindelijk te komen tot eerste voorlopige conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de bruikbaarheid en inzetbaarheid van de BSC in beleidsevaluaties.

Tabel 1

Structuur onderzoeksopzet

Taak	Door
• Afbakening onderzoek	PG/RA
• Literatuuronderzoek naar BSC	RA/HKP
• Stap 1: bepalen kritische beleidsaspecten (d.m.v. literatuuronderzoek en interviews)	RA/HKP
• Stap 2: bepalen kritische processen (d.m.v. literatuuronderzoek en interviews)	HKP
• Stap 3: vaststellen perspectieven (d.m.v. literatuuronderzoek en interviews)	RA/HKP
• Stap 4: bepalen prestatie-indicatoren (d.m.v. literatuuronderzoek en interviews)	RA/HKP
• Stap 4(a): bepalen prestatie-indicatoren klanten, maatschappij, financiën	RA
• Stap 4(b): bepalen prestatie-indicatoren interne processen, lerend vermogen	HKP
• Groeperen prestatie-indicatoren	RA
• Beoordelen prestatie-indicatoren	HKP
• Conclusies en aanbevelingen	RA/HKP

De laatste kolom in tabel 1 laat zien wie iedere specifieke stap in het onderzoek heeft uitgevoerd, Resource Analysis (RA) of Hoffman, Krul & Partners (HKP). Aangezien er binnen Rijkswaterstaat (RWS) vrijwel geen kennis en ervaring bestaat met het gebruik van de BSC, is het onderzoek grotendeels uitbesteed aan bovengenoemde partijen. De projectgroep Balanced Score Card (PG) heeft gedurende de uitvoering van het onderzoek steeds gefunctioneerd als klankbord. Het onderzoek is uitgevoerd tussen september en december 2001. De resultaten zijn in december bij het RIZA gepresenteerd aan de PG en andere geïnteresseerden binnen de Specialistische Diensten van RWS, het Hoofdkantoor RWS en adviesbureaus.

1.5 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst de BSC in het algemeen behandeld en daarna de toepassing ervan op het waterbodembeleid. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten. De verschillende perspectieven worden in dit hoofdstuk nader ingevuld voor het waterbodembeleid. In hoofdstuk 4 wordt de bruikbaarheid van het instrument beoordeeld aan de hand van een aantal van te voren vastgestelde criteria. In hoofdstuk 5 worden tenslotte conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2 De Balanced Score Card

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de BSC besproken en de manier waarop de BSC is toegepast op het waterbodembeleid. Daarbij komt eerst de definitie van de perspectieven aan de orde en vervolgens de wijze waarop aan die perspectieven invulling wordt gegeven.

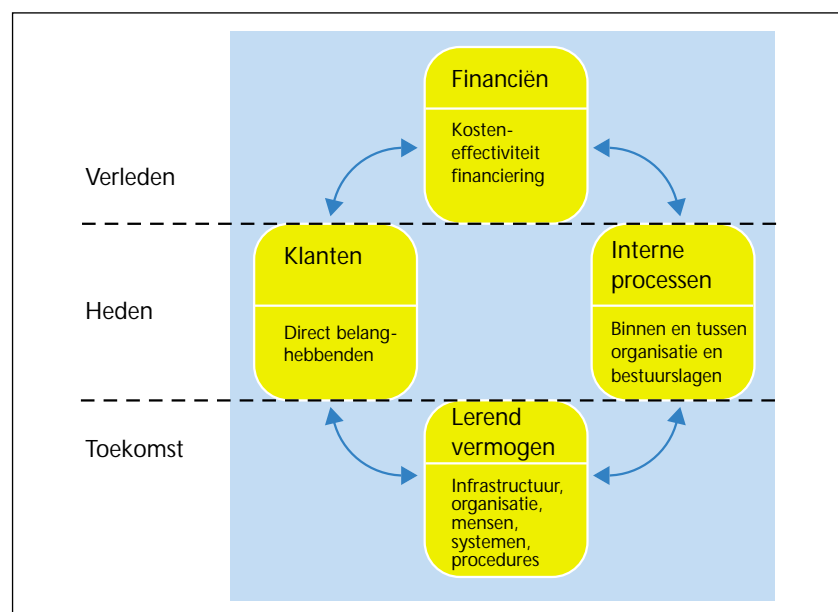
2.1 Algemeen

De BSC is een concept van prestatiemeting dat rond 1990 door Robert S. Kaplan en David P. Norton (Harvard University) is ontwikkeld. De meerwaarde schuilt vooral in een benadering die niet méér informatie van organisaties en mensen vraagt dan voor de beleidsvoering en -bijsturing noodzakelijk is. Hierin is de BSC niet uniek maar heeft met name in het bedrijfsleven bewezen een waardevol instrument te zijn voor het evalueren en communiceren van prestaties. Daarbij gaat het in essentie om de volgende vragen:

- Wat doen we?
- Hoe goed doen we het?
- Hoe weten we hoe goed we het doen?
- Hoe kunnen we laten zien hoe goed we het doen?

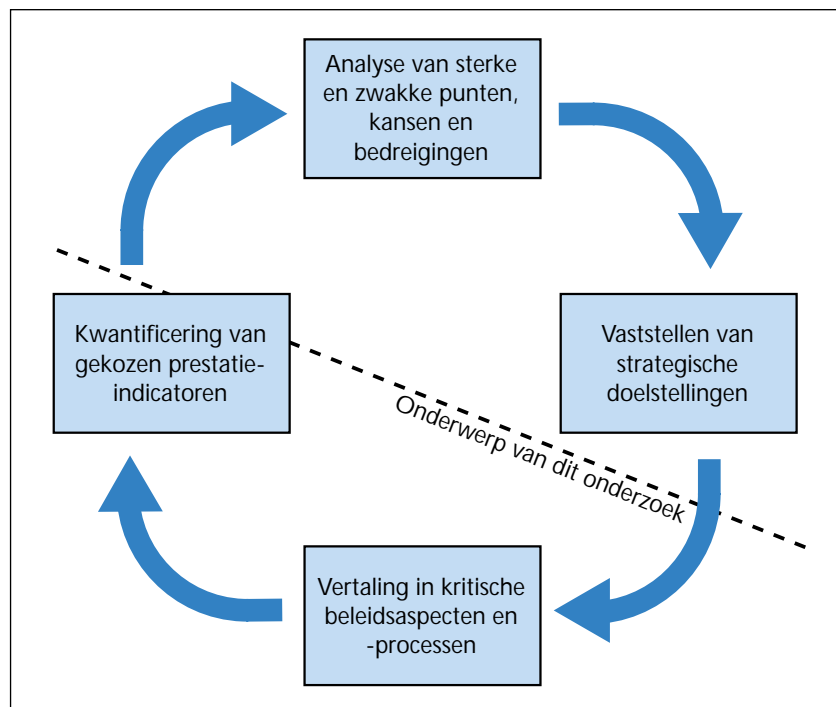
De BSC is wel uniek omdat de traditionele financiële invalshoek of *perspectief* verbreed wordt met andere perspectieven op de prestaties van een onderneming, namelijk die van klanten, interne processen en lerend vermogen (innovatie). Daarmee biedt het instrument een verhelderend inzicht in het succes op langere termijn, waar de gebruikelijke financiële kengetallen vooral op de korte termijnresultaten zijn gericht. In de literatuur wordt wel gezegd dat de BSC prestatie-indicatoren (d.w.z. behaalde resultaten) koppelt aan "prestatie-motoren" (d.w.z. toekomstige resultaten). Onderstaande figuur geeft een doorsnee van de BSC.

Figuur 2
Doorsnee van de BSC



Behalve vanwege het aantal verschillende perspectieven is de score card ook "balanced" omdat deze perspectieven in hun samenhang worden beoordeeld en die samenhang ook inzichtelijk wordt gemaakt. Daarmee wordt voorkomen dat prestaties ge(sub)optimaliseerd worden op slechts één aspect. Verder biedt de BSC interne en externe prestatie maatstaven. De BSC lijkt hierin overeenkomsten te vertonen met bijvoorbeeld de SWOT-analyse (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats). Een groot verschil tussen de BSC en de SWOT-analyse is echter dat in de SWOT-analyse interne en externe ontwikkelingen slechts worden benoemd, terwijl de BSC deze ook daadwerkelijk tracht mee te nemen in meetbare indicatoren en de verschillende perspectieven expliciet in hun onderlinge samenhang bekijkt. Gesteld kan worden dat een SWOT-analyse het startpunt is voor het opzetten van een BSC (Figuur 3).

Figuur 3
Plaats van dit onderzoek in de traditionele BSC-cyclus



De BSC biedt de mogelijkheid om resultaten van indicatoren gemeten op operationeel niveau te aggregeren tot informatie die van belang is voor de evaluatie en bijsturing van het beleid. Het meten van indicatoren zal altijd gericht zijn op de daadwerkelijke uitvoering of het operationele niveau van het beleid. De BSC is in dit onderzoek ook gericht op mogelijke verbeteringen van de evaluatie en bijsturing van het beleid, omdat immers de gehele beleidskolom wordt bekeken. Het uitwerken van een strategie is ook een operationele activiteit. Daardoor bestaat het gevaar dat deze niveaus door elkaar heen gaan lopen. Hiervoor dient gewaakt te worden om te voorkomen dat de structuur van de BSC onnodig complex wordt. Normaal gesproken wordt de BSC ingezet als onderdeel van de cyclus zoals hierboven geschematiseerd (Figuur 3).

Daarmee is het ontwikkelen van een balanced score card veel méér dan het definiëren van een aantal prestatie-indicatoren. Echter, de voorafgaande fases van analyse van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen en het vaststellen van strategische doelstellingen, is niet waar dit onderzoek over gaat. Datzelfde geldt voor de volgende fase van aanpassing en bijsturing

van beleid en organisatie. Dit verkennende onderzoek beperkt zich in eerste instantie tot de benoeming van kritische beleidsaspecten en -processen en bijbehorende prestatie-indicatoren.

Het werken met een model waarbinnen prestatie-indicatoren een belangrijke rol hebben impliceert dat de nadruk in de BSC op kwantitatieve informatie en niet op kwalitatieve. De BSC is een aanpak waarbij aspecten zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt, zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten. Dit betekent dat ook een item als 'klanttevredenheid' wordt vertaald in kwantitatief meetbare gegevens.

In de praktijk zijn een groot aantal managementmodellen te onderscheiden. Een model moet passend zijn voor een bepaald type problematiek in een organisatie. De BSC is als model geschikt voor organisaties waar innoveren en beheersen van toepassing zijn. Beheersen geeft in deze context aan dat de top vooral sturend, leidend of controlerend bezig is (topdown), innoveren staat voor ontwikkeling van nieuwe producten, nieuw diensten, nieuwe organisatievormen.

De BSC uit het bedrijfsleven is niet zondermeer toe te passen op non-profit organisaties en de overheid. In tegenstelling tot het bedrijfsleven gaat het de overheid niet om het behalen van winst, maar om het zo goed mogelijk uitvoeren van een aan haar opgelegde missie. Het belangrijkste criterium dat aan het functioneren van een overheidsorganisatie gesteld wordt is dan ook niet het financiële resultaat, maar bijvoorbeeld de effectiviteit en de efficiëntie van het gevoerde beleid. Dit impliceert een andere structuur van de BSC. Verder is de toepassing van de BSC op een beleidsthema wat anders dan op een overheidsorganisatie. Hierop zal nader worden ingegaan in de volgende paragraaf.

2.2 Perspectieven op het waterbodembeleid

2.2.1 Klanten: wat levert het beleid op?

Klanten zijn de beoogde begunstigden van het waterbodembeleid. Van belang is dus de vraag wat zij vinden van dat beleid (inclusief de uitvoering). In de BSC wordt deze klanttevredenheid vertaald in indicatoren die voor die klanten herkenbaar en van belang zijn. Maar eerst moet uiteraard duidelijk worden wie die klanten zijn. Klanten van het waterbodembeleid zijn in onderstaande tabel gegroepeerd per sector en belang of "waterbodembeleidsbehoefte".

Tabel 2

Sectoren, klanten en hun belangen of behoeften

Sectoren en klanten	Waterbodembeleidsbehoefte
<i>Ecosysteem:</i> natuur- en milieuorganisaties, overheid (milieuhygiëne), burgers	Kwaliteit van sediment, oppervlakte- en grondwater; waterdiepte
<i>Waterafvoer:</i> overheid, landbouw, burgers	Dimensies van watergangen
<i>Beroepsscheepvaart en toervaart:</i> havenbedrijven en havengebonden industrie, schippers, jachthavens, pleziervaarders	Dimensies van watergangen
<i>Recreatie:</i> ondernemers, zwemmers	Kwaliteit van oppervlaktewater
<i>Beroeps- en sportvisserij:</i> vissers en recreanten	Kwaliteit van oppervlaktewater
<i>Landbouw:</i> boeren	Kwaliteit van het vee-drankwater, kwaliteit baggerspecie (in verband met ziekte-risico bij verspreiding)
<i>Bouw:</i> baggerverwerkende industrie en bouwstoffenhandel	Baggerspecie als grondstof

2.2.2 Financiën: wat kost het?

Een belangrijk criterium dat aan het functioneren van de overheidsorganisatie gesteld wordt is niet het financiële resultaat (zoals in het bedrijfsleven) maar de gemaakte kosten in verhouding tot de geleverde prestatie. Naast deze kosteneffectiviteit is ook de financiering van die kosten een belangrijk aspect, waarbij in de context van het waterbodembeleid de vervuiler verondersteld wordt te betalen. Kosteneffectiviteit is direct te koppelen aan de "fysieke" resultaten van het beleid zoals die onder het klantenperspectief worden bepaald. De financiële indicatoren zijn dan ook afgeleid van de klant.

2.2.3 Interne processen: waar kan het eigen functioneren worden verbeterd?

In dit perspectief worden de interne processen bepaald die de grootste bijdrage leveren aan het uiteindelijke resultaat c.q. klanttevredenheid. Deze processen snijden door de verschillende organisaties en bestuurslagen die zich met het waterbodembeleid bezighouden heen. Het gaat dus ook om de afstemming tussen die organisaties en bestuurslagen (Rijk, provincie, waterschap, gemeente).

2.2.4 Lerend vermogen: hoe worden beleid en uitvoering (nog) beter?

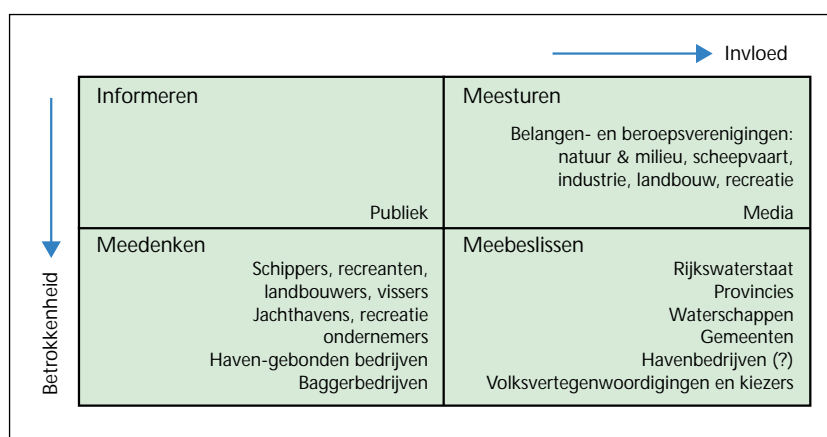
In dit perspectief wordt gekeken naar de factoren die het succes van het waterbodembeleid in de toekomst zullen bepalen. Het gaat dan om indicatoren voor zaken als de frequentie en consequentie van beleidsevaluaties, het beheer en gebruik van kennis, ervaring en inzicht, het vermogen om in te spelen op voortdurende veranderingen, etc.

2.2.5 Maatschappij: waarom is dit beleid nodig?

Hiermee wordt bedoeld op aspecten die (los van de waardering van klanten voor een organisatie) samenhangen met de maatschappelijke betekenis van de organisatie. In tegenstelling tot de private onderneming gaat het de overheidsorganisatie niet om het behalen van winst (het financiële resultaat), maar om het zo goed mogelijk uitvoeren van een aan haar opgelegde missie. Daarbij is de hamvraag: waarom is dit beleid nodig? En hoeveel algemene middelen moeten er voor worden vrijgemaakt? In tegenstelling tot het bedrijfsleven worden voor een beleidsthema zoals waterbodems middelen vrijgemaakt die niet allemaal direct door de beleidskolom worden gegenereerd.

Deze vraag wordt beantwoord door "de maatschappij". Het relatieve belang van het waterbodembeleid vis-à-vis andere publieke taken en de allocatie in de begroting worden bepaald door het politiek-maatschappelijke krachtenveld. Dat wil zeggen dat er behalve de direct betrokkenen ook indirect en zelfs niet-betrokkenen meedenken, meesturen en meebeslissen over de "waterbodemmissie" en het bijbehorend budget. Zie onderstaand diagram (Figuur 4).

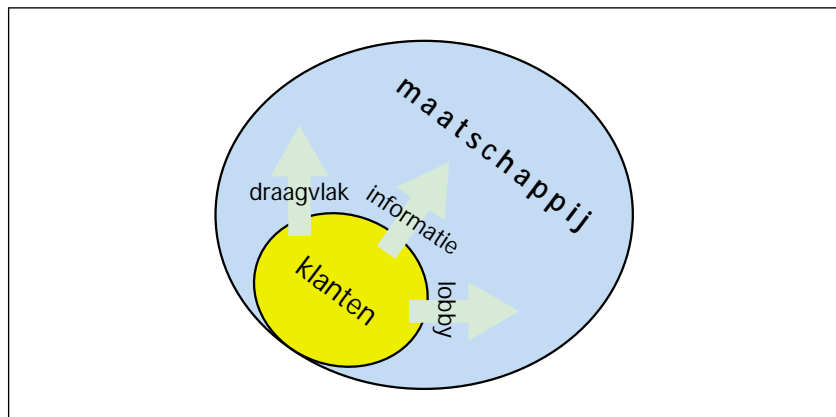
Figuur 4
Een schets van het politiek-
maatschappelijke krachtenveld



Omdat de wijze waarop de waterbodempromblematiek en het waterbodembelid door de maatschappij wordt gepercipieerd zo belangrijk wordt geacht, is zij als vijfde perspectief toegevoegd. Indicatoren die daarvoor gebruikt worden betreffen het relatieve belang, d.w.z. de prioriteit die door de maatschappij aan het waterbodembelid wordt gegeven.

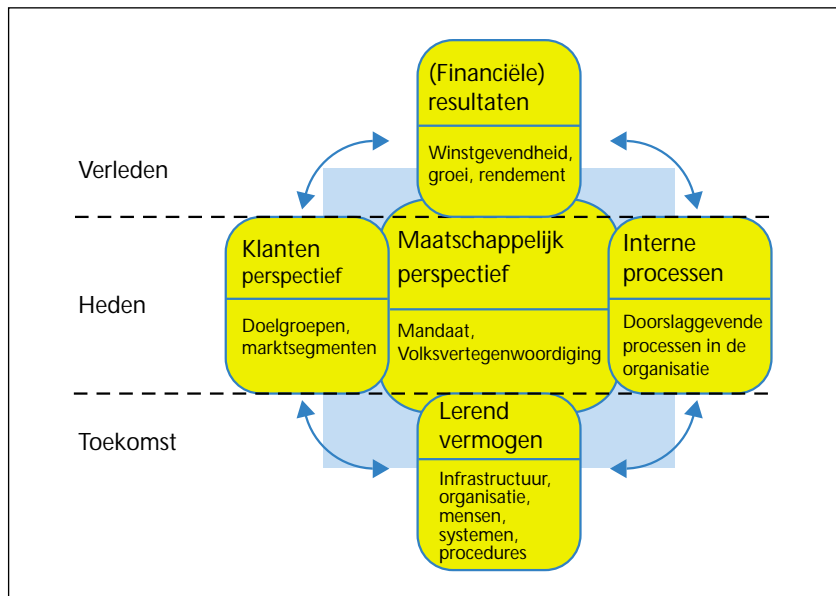
Essentieel voor de zinvolle toepassing van de BSC op beleidsontwikkeling en -uitvoering in het publieke domein is het onderscheid tussen het klanten- en maatschappij perspectief. Klanten van het waterbodembelid zijn als direct betrokkenen een deelverzameling van de maatschappij. Zij zullen hun belangen en invloed zeker doen gelden maar zijn niet persé degenen die de besluitvorming over missie en budget domineren (zie Figuur 5).

Figuur 5
Het klanten- en maatschappij-perspectief



De algemene structuur van de BSC voor het waterbodembelid is samengevat weergegeven in onderstaand diagram (Figuur 6).

Figuur 6
De BSC voor het waterbodembelid



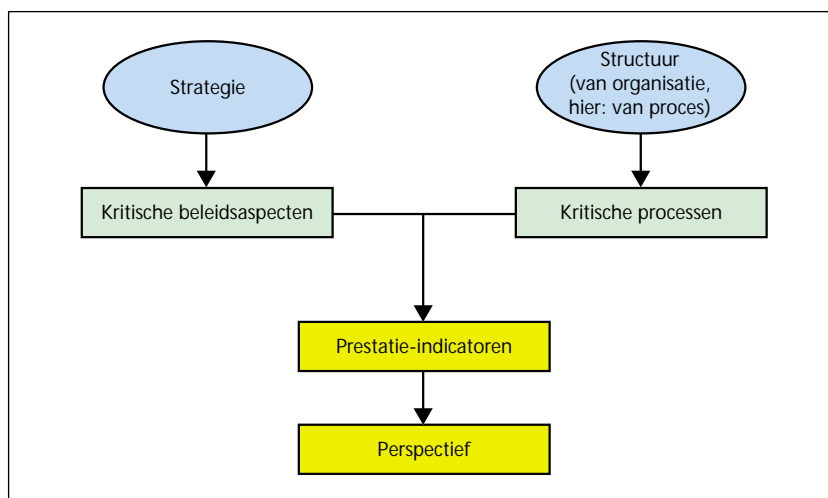
3 Resultaten

De BSC is voor het waterbodembeleid uitgewerkt aan de hand van de volgende vier stappen:

1. Bepalen van kritische beleidsaspecten.
2. Bepalen van kritische processen.
3. Bepalen (en beoordelen) van prestatie-indicatoren.
4. Groeperen van prestatie-indicatoren tot perspectieven.

Kritische beleidsaspecten zijn aspecten die bepalend zijn voor het succes van het waterbodembeleid, d.w.z. het behalen van de doelstellingen. Kritische processen zijn activiteiten die ondernomen moeten worden om de doelstellingen te behalen. Kritische beleidsaspecten en processen worden met elkaar geconfronteerd. Waar processen een rol spelen binnen kritische beleidsaspecten moeten meetbare prestatie-indicatoren benoemd worden. Perspectieven zijn tenslotte een logische presentatie van die indicatoren (zie Figuur 7).

.....
Figuur 7
Methodiek



3.1 Stap 1: bepalen van kritische beleidsaspecten

De doelgroep (zie § 1.3) wil alleen informatie die relevant is voor de evaluatie van het gevoerde beleid. Het is dan ook van groot belang een beperkt aantal kritische beleidsaspecten binnen het waterbodembeleid te identificeren. Deze zijn een afgeleide van de strategie en doelstellingen van het waterbodembeleid. Volgens de theorie achter de BSC is een aantal van drie tot acht kritische beleidsaspecten (of succesfactoren) gewenst.

In de eerste stap is aan de hand van de interviews bepaald welke beleidsaspecten kritisch zijn voor het succes van het waterbodembeleid. Het waterbodembeleid maakt onderdeel uit van het nationaal beleid voor waterbeheer. De doelstelling van het laatste is geformuleerd in NW4 als:
"Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd."

Uitgangspunt voor waterbodems in het nationale beleid is de visie zoals verwoord in NW4:

"Baggerspecie die vrijkomt bij het onderhoud van vaarwegen, havens, grachten, sloten, etc. moet weer bruikbaar zijn als een waardevolle grondstof en vrij benut kunnen worden voor diverse toepassingen. Verwerken kan dan worden beperkt en storten zal tot de uitzonderingen behoren."

Voor het realiseren van die visie zijn aan de hand van interviews de volgende kritische beleidsaspecten geïdentificeerd:

(i) Preventie

- Aanpak vervuilingbronnen

Aanpak van de bronnen die leiden tot vervuiling van waterbodems, bijvoorbeeld industriële activiteiten, gebruik van bestrijdingsmiddelen. Dit aspect zegt iets over preventie van het voorkomen van vervuiling en daarmee over een beperking van de te saneren hoeveelheid baggerspecie. Daar is al veel te veel van, en dus is het aanpakken bij de bron een kritisch aspect voor een succesvol waterbodembeleid.

(ii) Onderhoud

- Waterbodemonderhoud

Dit beleidsaspect gaat in op het onderhouden van waterbodems om een gegeven afvoer van water te kunnen garanderen en geen belemmering te vormen voor de scheepvaart. Hiervoor zijn wettelijk richtlijnen opgesteld. Dit aspect is kritisch: het is één van de belangrijkste redenen om te baggeren.

- Waterbodemsanering

Sanering van waterbodems vindt plaats bij een hoge mate van vervuiling van de waterbodem. Hiervoor gelden landelijke normen. Dit aspect is kritisch om twee redenen: vervuilde bodems hebben een nadelige invloed op volksgezondheid en natuurontwikkeling, en de verwerking van vervuilde waterbodems kost veel geld.

(iii) Verwerking

- Verspreiding bagger

Baggerspecie moet ergens neergelegd worden. Voor niet of minder vervuilde bodems (klasse 1 en 2) kan baggerspecie worden verspreid langs de sloot waar het vandaan komt. Dit is een kritisch aspect aangezien in de praktijk blijkt dat dit o.a. vanwege bebouwing en veranderde maatschappelijke normen steeds moeilijker wordt en er veel extra onkosten gemaakt worden.

- Actief bodembeheer

Het stimuleren van hergebruik van baggerspecie. Dit is een kritisch aspect aangezien het efficiënt inzetten van actief bodembeheer zoals omputten een groot effect kan hebben op met name de hoeveelheid sterk vervuilde baggerspecie.

- Bouwstoffenbesluit

Vanaf 1 juli 1999 vormt het bouwstoffenbesluit het wettelijk kader voor hergebruik van schone en licht verontreinigde gerijpte bagger/grond. Dit aspect wordt als kritisch beschouwd omdat er een aantal knelpunten liggen tussen de kwaliteit van baggerspecie en de mogelijkheden die het bouwstoffenbesluit biedt voor hergebruik. Hierdoor is hergebruik in veel gevallen lastig te realiseren.

- Storten

Dit aspect betreft het storten van de baggerspecie, bijvoorbeeld in depots. Dit aspect wordt als kritisch ervaren omdat het om verschillende redenen moeilijk blijkt te zijn om voldoende capaciteit te realiseren.

(iv) Samenwerken

Hier gaat het om het samenwerken tussen diverse bestuurslagen en partijen binnen de beleidskolom en met andere beleidsvelden. Dit is een kritisch aspect aangezien het probleem vaak administratieve grenzen of de grenzen van het beleidsveld overschrijdt. Dan is samenwerking van belang voor een efficiënte en effectieve aanpak van het probleem. Daarnaast zal via samenwerking ook een breder draagvlak ontstaan voor de oplossingen van de problemen.

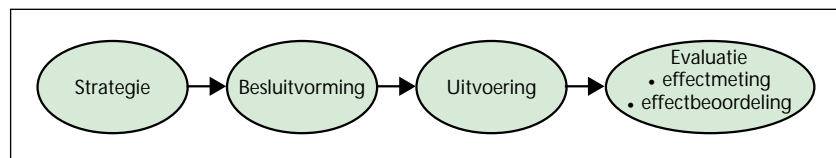
(v) Inzet van middelen

Het betreft de manier waarop de beschikbare middelen (geld, mensen, etc.) worden ingezet, inclusief hun onderlinge verhouding, om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Dit is een kritisch aspect dat bepalend is voor de mogelijkheden om oplossingen te vinden en maatregelen te treffen.

3.2 Stap 2: bepalen van kritische processen

Het geheel van processen in de waterbodembeleidscyclus wordt in kaart gebracht, maar niet elk proces is even kritiek. Ook hier gaat het erom tot een beperkt aantal kritische, gelijksoortige processen te komen. Normaal gesproken is de structuur van de organisatie (in dit geval de beleidskolom) de basis voor het bepalen van de kritische processen. In navolging van de hoofdindeling van primaire processen in bedrijven (inkoop, productie, verkoop), zijn kritische beleidsprocessen in dit onderzoek onderverdeeld in voorbereidende, besluitvormende, uitvoerende en evaluerende fasen die weer kunnen bestaan uit meerdere activiteiten (Figuur 8). Deze indeling is uiteraard niet de enige indeling, maar één die vaak gehanteerd wordt in non-profitorganisaties. De indeling is hier mede geïntroduceerd om structuur aan te brengen in de verschillende processen die in het onderzoek uit literatuuronderzoek en interviews naar voren zijn gekomen.

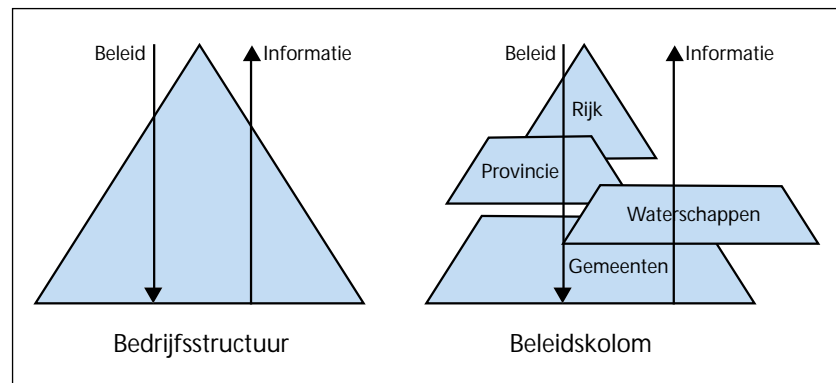
Figuur 8
Hoofdindeling primaire processen



Echter, deze fasering is niet zondermeer door te vertalen naar de zeer complexe organisatorische en bestuurlijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden en taken, bijvoorbeeld tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (Figuur 9). Het organisatieschema binnen de waterbodembeleidskolom is een complex geheel van uiteenlopende (en overlappende) verantwoordelijkheden, van algemene beleidsvoorbereiding tot specifieke uitvoerende taken, verspreid over verschillende instanties en bestuurslagen. Ook de manier waarop budgetten worden vastgesteld en verantwoording wordt afgelegd aan de achterban loopt sterk uiteen. Dit is geschematiseerd in figuur 9. Om die reden is ervoor gekozen om de logische procesgang (structuur) als uitgangspunt te nemen voor het benoemen van kritische

processen en niet de gang van zaken binnen een organisatie, of de samenwerking tussen organisaties in het waterbodembeleid. De processen leveren producten op, zoals bijvoorbeeld stortcapaciteit, nieuwe mogelijkheden voor hergebruik of een nieuw monitoringsysteem.

Figuur 9
Beleidskolom voor het waterbodembeleid



De BSC geeft in dit onderzoek dus informatie over de beleidskolom, waarbij de beleidskolom bestaat uit alle bestuurslagen en overheidsorganisaties die zich bezig houden met waterbodems. De hier ontwikkelde BSC heeft dus geen betrekking op een individuele overheidsorganisatie. Wel is het de moeite waard om te kijken of de onderscheiden processen (met de bijbehorende indicatoren) toe te schrijven zijn aan één overheidsorganisatie of bestuurslaag in de beleidskolom. In dat geval kan het meten van zo'n indicator iets zeggen over het functioneren van deze specifieke overheidsorganisatie of bestuurslaag.

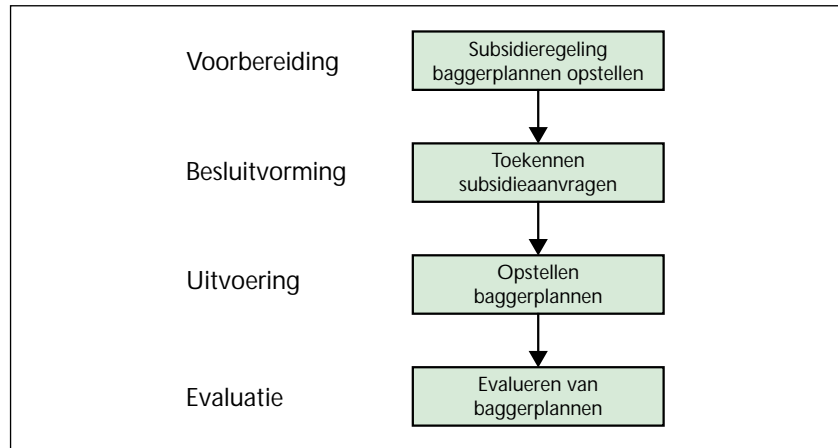
Voor het bepalen van de kritische processen voor de beleidskolom is in eerste instantie een inventarisatie gemaakt aan de hand van bestaande literatuur. Deze is vervolgens ter aanvulling en wijziging voorgelegd aan de geïnterviewden. Dit heeft geleid tot een lijst met 30 processen. Een eerste analyse van de resultaten leerde dat de geïdentificeerde kritische processen niet allemaal gelijksoortig zijn. Er zijn een aantal "hoofdprocessen" te onderscheiden die kunnen worden ontleed in "deelprocessen" volgens de verschillende stadia van de procescyclus (Figuur 8). In totaal zijn 11 hoofdprocessen onderscheiden. Deze zijn geformuleerd als activiteiten (aangeduid met werkwoorden):

- Bepalen van baggerlocaties.
- Verstrekken van subsidies ten behoeve van baggerplannen.
- Onderzoeken van mogelijkheden voor hergebruik van baggerspecie.
- Vervuiler laten betalen voor kosten van sanering.
- Inzetten van juridisch instrumentarium.
- "Op de kaart zetten" van de waterbodempromblematiek.
- Onderhoudsbaggeren.
- Saneringsbaggeren.
- Realiseren baggerdepots.
- Nemen van brongerichte maatregelen.
- Realiseren van monitoringsysteem.

Niet alle deelprocessen zijn op dit moment in het onderzoek van belang. Wel kunnen zij gedetailleerde informatie geven over het verloop van de hoofdprocessen en van belang zijn bij het bepalen van "tekenende" indicatoren. Zie hiervoor stap 3.

Ter verduidelijking wordt het hoofdproces "verstrekken van subsidies ten behoeve van baggerplannen" hieronder weergegeven in Figuur 10 met de verdeling in deelprocessen.

Figuur 10
Illustratie van de indeling van een hoofdproces in deelprocessen

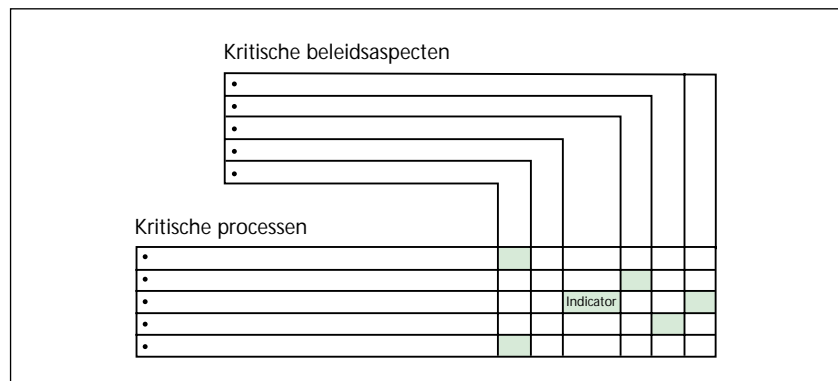


3.3 Stap 3: bepalen (en beoordelen) van prestatie-indicatoren

De vaststelling van de prestatie-indicatoren vindt plaats door confrontatie van de kritieke beleidsaspecten met de kritische processen. Een dergelijke aanpak levert per proces de aspecten die van belang zijn in relatie tot één of meerdere kritieke beleidsaspecten. Van deze aspecten wordt vervolgens bepaald hoe de effectiviteit en efficiëntie ervan zijn te meten. Feitelijk worden aldus per proces prestatie-indicatoren vastgesteld (Figuur 11).

Het grote voordeel van deze aanpak is gelegen in het zeer gestructureerde raamwerk dat hiervoor wordt gehanteerd. Dit zal naar verwachting tijd besparen. Een nadeel is dat er weinig ruimte gelaten wordt voor een alternatieve invulling. Een andere werkwijze om te komen tot prestatie-indicatoren is aan de hand van een aantal workshops/brainstormsessies onder actoren. Ten opzichte van de in dit onderzoek gehanteerde aanpak lijkt dit minder gestructureerd. Als voordeel van deze andere werkwijze kan genoemd worden dat het de beleidskolom niet beperkt in het vaststellen van betekenisvolle indicatoren. Anderzijds zal er veel meer dan in de aanpak zoals deze is gevolgd in dit onderzoek sprake kunnen zijn van wildgroei: een zeer groot aantal indicatoren waarvan het belang voor de beleidskolom door het ontbreken van een directe koppeling met het proces veel moeilijker is vast te stellen. Gezien de complexiteit van het onderzoeksgebied en de beperkte hoeveelheid tijd is gekozen voor de eerste aanpak.

Figuur 11
Confrontatie van kritische beleidsaspecten en processen ter bepaling van prestatie-indicatoren



In het hieronder weergegeven schema (Tabel 3) zijn de 11 kritische hoofdprocessen binnen het waterbodembeleid, met hun ontleding in deelprocessen of activiteiten, weergegeven en afgezet tegen de negen kritische beleidsaspecten. In de tabel zijn de kritische processen binnen het waterbodembeleid opgesplitst in a) voorbereiding, b) besluitvorming, c) uitvoering en d) evaluatie. Uit de interviews kwamen een aantal essentiële indicatoren die niet direct te plaatsen waren in de matrix. Deze zijn opgenomen onder "overkoepelend". Met behulp van de matrix wordt bepaald welke proces-indicatoren voor één of meer van de onderscheiden kritische beleidsaspecten relevant zijn. Vervolgens is gekeken welke indicatoren die relatie het best karakteriseren.

Door het leggen van logische verbanden tussen de processen en de kritische beleidsaspecten en op basis van de uit de interviews verkregen informatie is een groot aantal indicatoren geïdentificeerd. In een aantal gevallen zijn er meerdere indicatoren per koppeling aangegeven. Binnen onderstaande matrix is nog geen gewicht toegekend aan de indicatoren. De nummers in Tabel 3 verwijzen naar de volgende lijst met indicatoren (Tabel 4).

Deze indicatoren kunnen ook gepresenteerd worden per fase van een procescyclus of zelfs per kritisch beleidsaspect. Op die manier kan inzicht verkregen worden in de balans tussen de verschillende fases en de mate waarin de verschillende kritische beleidsaspecten worden gerealiseerd. Hier wordt nu niet verder op in gegaan.

De geschiktheid van de prestatie-indicatoren wordt beoordeeld op basis van een aantal criteria:

- Aansluiting bij de organisatiedoelstelling.
- Duidelijkheid.
- Databeschikbaarheid.
- Meetbaarheid.
- Zichtbaarheid van trend.

Tabel 3

Confrontatie van kritische beleidsaspecten en processen in het waterbodembeleid

Kritische beleidsaspecten waterbodembeleid		Aanpak vervuilingbronnen	Waterbodem-onderhoud	Waterbodem-sanering	Verspreiding bagger	Actief bodem beheer	Bouwstoffen besluit	Storten	Samen werken	Inzet van middelen
Kritische processen waterbodembeleid										
1 Bepalen baggerlocaties										
A)	In kaart brengen locaties en criteria bepalen		1	2		3	4			
b)	Prioriteren/volgorde bepalen		5	5						
c)	Communiceren van prioriteiten									
D)	Geaccepteerd en compleet overzicht		6							
2 Verstrekken subsidies t.b.v. baggerplannen										
A)	Subsidie regeling opstellen		7						7	
b)	Toekennen subsidieaanvragen		8/9							
c)	Opstellen baggerplan (in samenwerking)		10						10	
d)	Evalueren van baggerplannen		11						11	12
3 Onderzoeken hergebruik										
A)	Subsidie regeling opstellen						13			13
b)	Toekennen subsidieaanvragen						14/15			14/15
c)	Onderzoek uitvoeren									
D)	Beoordelen resultaten						16/17			
4 Vervuiler laten betalen										
A)	Kosten en vervuilers in kaart brengen	18		19						
b)	Prioriteiten toekennen									
C)	Overeenkomst bereiken met vervuiler									
D)	Beoordelen effectiviteit						20			21/22
5 Inzetten juridisch instrumentarium										
a)	Inzicht verwerven in problemen en oplossingen						23			
B)	Kiezen voor nieuwe wet									
C)	Toepassen van wet		24							25
d)	Effectiviteit van de wet									
6 "Op de kaart zetten" waterbodems										
A)	Koppeling met andere thema's								26	
b)	Informereren/aandacht vestigen op belang									
C)	Lobbyen en onderhandelen									
D)	Evalueren van verdeling van het geld									
7 Onderhoudsbaggeren										
A)	Bepalen baggeracties		27							
b)	Bepalen partij die gaat baggeren									
C)	Baggeren en wegzetten van bagger				28		29/30 31/32			
d)	Evalueren hoeveelheid		33/34							
8 Saneringsbaggeren										
a)	Exacte vervuiling bepalen			35						
B)	Bepalen partij die gaat baggeren									
C)	Baggeren en wegzetten van bagger			X				36		
d)	Evalueren hoeveelheid			33						
9 Realiseren baggerdepots										
A)	Criteria bepalen, inventariseren locaties						37/38	37/38		
b)	Onderzoeken locaties, voorlichting									
C)	Kiezen en inrichten locatie									
D)	Metten capaciteit					4	39/40	41		
10 Nemen van brongerichte maatregelen										
a)	Inventariseren van de maatregelen	42								
b)	Kiezen voor maatregelen	43								
c)	Implementatie	44								
d)	Metten effecten van maatregelen									
11 Realiseren monitoringsysteem										
a)	Inventariseren van methode en informatie								45	
b)	Kiezen indicatoren									
C)	Vullen van systeem									
D)	Effectmeting									47
Overkoepelend										49/50

Tabel 4

Lijst met indicatoren

1	hoeveel kuub onderhoudsbagger is er aanwezig
2	hoeveel kuub saneringsbagger is er aanwezig
3	aantal gemeenten dat de droge bodem in kaart heeft gebracht
4	% hergebruik ten opzichte van het totaal
5	aantal kuub waarvoor een prioritering heeft plaatsgevonden
6	van hoeveel % v.d. watergangen is niet bekend of zij voldoet aan de keur/legger
7	aantal baggerplannen dat door gemeenten in voorbereiding is
8	aantal toegekende aanvragen baggerplannen
9	aantal gemeenten dat subsidie heeft aangevraagd voor baggerplannen
10	aantal baggerplannen dat door gemeenten is gemaakt
11	in welke mate vindt evaluatie van de baggerplannen plaats?
12	% van de subsidiepot baggerplannen dat is gebruikt
13	Is er een subsidieregeling voor hergebruik of niet?
14	aantal subsidieaanvragen stimuleringsregeling hergebruik
15	aantal toegekende aanvragen hergebruik
16	aantal kuub dat is hergebruikt in projecten
17	totaal aantal kuub baggervraag in projecten
18	aantal baggerplannen waar een relatie is gelegd tussen vervuiling en oorzaak
19	van hoeveel kuub is bekend wie het vervuild heeft?
20	aantal locaties waarvan achterhaald is wie het heeft vervuild
21	welk % van bekende vervuillingslocaties is in rekening gebracht?
22	rendement van de verhaalde kosten (wat kost het, wat levert het op)
23	is het bouwstoffenbesluit aangepast of niet?
24	aantal uren besteed aan handhaving van het baggeren
25	aantal bezwaarprocedures
26	aantal thema's waarmee het waterbodembeleid is gekoppeld (bijv. veiligheid/scheepvaart)
27	kosten gemoeid met onderhoudsbagger
28	aantal kuub dat op de kant is gezet (of in % van totaal)
29	aantal kuub dat in een tussendepot is gestort
30	aantal kuub dat in een gronddepot is gestort
31	totaal aantal kuub in tussendepots
32	totaal aantal kuub in gronddepots
33	% van de baggerdoelstellingen uit de baggerplannen dat is uitgevoerd
34	hoeveel % van de watergangen voldoet aan de keur/legger
35	kosten gemoeid met saneringsbagger
36	aantal kuub dat gestort is in 'stortdepots'
37	is er een inventarisatie gedaan van mogelijke depotlocaties?
38	is er een afwegingskader gemaakt om de mogelijke depotlocaties af te wegen?
39	gerealiseerde tussenstort als % van totaal benodigde capaciteit
40	gerealiseerde gronddepots als % van totaal benodigde capaciteit
41	gerealiseerde stortcapaciteit als % van totaal benodigde capaciteit
42	aantal mogelijke brongerichte maatregelen
43	aantal convenanten dat is gesloten voor brongerichte maatregelen
44	aantal brongerichte maatregelen dat is genomen
45	aantal verschillende methoden voor opzetten monitoringsysteem
46	hoeveelheid PAK's, zware metalen en pesticiden (bepaald klasse indeling)
47	aantal gemeenten/waterschappen dat is aangesloten bij het monitoringsysteem
48	hoeveelheid middelen toebedeeld aan waterbodems (% van totale budget)
49	binnen hoeveel beleidsdomeinen wordt verwezen naar waterbodembeleid?
50	aantal toegankelijke publicaties betreffende waterbodems

In de interviews zijn bovenstaande indicatoren getoetst aan deze criteria. Steeds is bekeken of en hoe de indicatoren bijdragen aan een goed beeld van de prestaties op de kritische beleidsaspecten. Ook is tijdens de interviews een kwalitatieve selectie gemaakt (uit een veel langere lijst met mogelijke indicatoren) op basis van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens en de compleetheid van de resterende set van indicatoren. Aanvullend onderzoek is nodig voor een meer precieze en expliciete toetsing van de geschiktheid van de indicatoren. Hetzelfde geldt voor de meeteenheden waarin de indicatoren zouden moeten worden weergegeven.

3.4 Stap 4: groeperen van prestatie-indicatoren

Het aantal indicatoren is te groot om de BSC op een overzichtelijke manier te kunnen presenteren. Voor het overzicht is het aantal indicatoren in deze studie daarom beperkt tot 5 á 6 per perspectief. Dit betekent dus maximaal

25 á 30 voor de hele BSC voor het thema waterbodems. Verder zijn als tussenstap de indicatoren gegroepeerd naar onderwerp of "indicatorgroep". Een indicatorgroep bestaat uit één of meer indicatoren en behandelt een maatschappelijk, bestuurlijk, technisch of anderszins essentieel thema binnen een bepaald perspectief.

In de onderstaande tabel (Tabel 5) zijn de indicatorgroepen weergegeven per perspectief. Daarbij is bekeken of een indicatorgroep ingaat op de eerder per perspectief gestelde vragen:

- Klanten: wat levert het beleid op?
- Financiën: wat kost het?
- Interne processen: waar kan het eigen functioneren worden verbeterd?
- Lerend vermogen: hoe worden beleid en uitvoering (nog) beter?
- Maatschappij: waarom is dit beleid nodig?

Aan deze indicatorgroepen kan ook een streefwaarde gegeven worden. Daartoe moeten de indicatoren behalve gescoord ook geaggregeerd en voorzien worden van relatieve gewichten. Op deze wijze zou dan in principe de BSC ook gebruikt kunnen worden voor sturing, omdat zichtbaar wordt gemaakt in welke mate de doelstellingen bereikt zijn. Ook wordt op deze manier duidelijk gemaakt of de score card "balanced" is, en/of niet het ene perspectief ten koste gaat van het andere.

Perspectief	Indicatorgroep	Indicatoren	Streef- waarde	Resultaat	
<i>Klanten</i>	Hoe goed wordt hergebruik geregeld	13, 14, 15			
	Hoe goed zijn de baggerplannen	7, 10, 18			
	Worden watergangen op profiel gehouden	6, 34			
	Hoe wordt omgegaan met subsidieverlening voor baggerplannen	8, 9, 12			
	Hoe worden brongerichte maatregelen gemonitord	45			
	Op welke manier wordt gebruik gemaakt van bezwaarprocedures	25			
	Tegen onderhoudsbaggeren				
	<i>Financiën</i>	Wat zijn de kosten per eenheid bagger	27, 35		
		Betaalt de vervuiler	19, 20, 21, 22		
	<i>Interne processen</i>	Hoe goed wordt hergebruik gerealiseerd	3,4, 16		
Weten we goed waar gebaggerd moet worden		1, 2, 33, 47			
Worden baggerlocaties goed geprioriteerd		5			
Hoeveel bagger wordt verspreid		28			
Hoeveel depotcapaciteit wordt vrijgemaakt		40, 41, 42, 38, 39			
Hoeveel projecten zijn gericht op hergebruik		17			
Welk deel van de capaciteit van de depots wordt daadwerkelijk gebruikt		29, 30, 31, 32, 36			
Hoe wordt het baggerbeleid gehandhaafd		24			
<i>Lerend vermogen</i>	Hoeveel convenanten gericht op maatregelen zijn afgesloten	43, 44			
	In welke mate worden baggerplannen geëvalueerd	11			
	Wordt het bouwstoffenbesluit aangepast	23			
<i>Maatschappij</i>	Hoe goed en compleet is het monitoringsysteem	46, 47			
	Hoe belangrijk is het waterbodem-beleid	26, 48, 49, 50			

4 Beoordeling van het instrument

Het doel van het onderzoeksproject is te verkennen wat de bruikbaarheid is van de BSC als aanvullend hulpmiddel voor de voortgangsrapportage van het Nederlandse waterbeleid, d.w.z. ter beoordeling van de effectiviteit van het beleid en de beleidsuitvoering. Bekeken wordt in hoeverre het instrument de evaluatie en voortgangsrapportage overzichtelijker en begrijpelijker kan maken, met name voor niet-ingewijden in de details van het waterbeleid (politiek, bestuur en publiek). Voor een beoordeling van de toegevoegde waarde van de BSC zijn criteria gedistilleerd uit de interviews en bestaande literatuur over de BSC en het waterbodembeleid. Deze (deels overlappende) criteria worden hieronder besproken.

- **Essentie** Is het instrument onderscheidend: kunnen hoofdzaken en bijzaken gescheiden worden?

De gelaagdheid van het instrument (perspectieven, indicatorgroepen, indicatoren) biedt in principe een goede structuur voor het scheiden van hoofd- en bijzaken. Met name de indicatorgroepen zoals aangegeven in §3.4 kunnen zo samengesteld worden dat deze een antwoord geven op relevante vragen. In dit onderzoek is slechts een aanzet gegeven tot de structuur van de BSC. Verder is het instrument dynamisch en aan te passen aan een veranderende informatievraag.

- **Transparantie** Biedt het instrument gemakkelijk toegang tot de verschillende informatielagen die de basis vormen van de gepresenteerde resultaten?

Ook transparantie is gediend met de gelaagdheid van de informatie. De verschillende BSC softwarepakketten combineren verder gebruiksvriendelijke interfaces aan een goede structuur voor informatiebeheer. Hiermee kan er in principe voor worden gezorgd dat de gebruiker van de BSC gemakkelijk zijn of haar weg kan vinden van het klantperspectief naar de hoeveelheid baggerplannen die uitgevoerd worden en de resultaten die daarmee behaald worden op het onderhouden van het profiel van de watergangen.

- **Begrijpelijkheid** Zijn de gepresenteerde resultaten duidelijk voor personen die niet ingewijd zijn in de details van het Nederlandse waterbodembeleid?

Technische en complexe informatie is "verborgen" achter de perspectieven en indicatorgroepen die daardoor toegankelijk zijn voor niet ingewijden. Hierin ligt de kracht van het instrument. Waar de perspectieven wellicht te grof zijn, kunnen de indicatorgroepen zo samengesteld worden dat specifieke informatievragen worden beantwoord. Kortom, door het aggregeren van detailinformatie over resultaten van het waterbodembeleid kunnen resultaten op een begrijpelijke wijze gepresenteerd worden zonder hierdoor hun wetenschappelijke basis te verliezen. De gevolgde aanpak waarbij de confrontatie van kritische beleidsaspecten en processen de prestatie-indicatoren opleveren vergroot de begrijpelijkheid, waardoor het instrument geen black box wordt.

- **Consistentie** Is het instrument betrouwbaar en zijn resultaten van jaar tot jaar vergelijkbaar?

Omdat de BSC een dynamisch ("levend") instrument is en de structuur aangepast kan worden, is vergelijkbaarheid van informatie van jaar tot jaar een punt van aandacht. Daar staat tegenover dat de methode zelf consistent is en met een goede documentatie van gemaakte keuzes reproduceerbaar. Juist omdat de evaluatie gestructureerd is kan bijvoorbeeld ook zonder verlies aan informatie omgegaan worden met verschuivingen in de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het waterbodembeleid. Voorwaarde is dat deze veranderingen meegenomen worden in de interpretatie van de uitkomsten.

- Overzichtelijkheid Biedt het instrument in een oogopslag een relevant overzicht van de effectiviteit van het Nederlandse waterbodembeleid?

De BSC beantwoordt aan dit criterium, zeker op het niveau van de vijf perspectieven en met inachtneming van een beperking tot 25 à 30 indicatorgroepen. Het instrument is met de beschreven gelaagdheid ook geschikt voor elektronische rapportage.

5 Conclusies en aanbevelingen

De BSC biedt een systematiek voor prestatiemeting en strategische sturing. Echter, ook op tactisch en operationeel niveau biedt de BSC mogelijkheden om te meten en te sturen. Meten en sturen kan in principe op alle niveaus plaatsvinden. De crux is om precies zoveel informatie te verzamelen die voor een bepaald niveau binnen de bedrijfs- of beleidsvoering van belang is om een goede evaluatie en sturing mogelijk te maken. Dit betekent dat voor de uiteenlopende niveaus afzonderlijke BSC's nodig zullen zijn die mogelijk anderszins informatie over andere indicatoren aggregeren. In de profitsector wordt de BSC op organisatieniveau gespecificeerd door een BSC samen te stellen per afdeling. Hiermee is operationele sturing mogelijk. Deze "afdeling-BSC" is een afgeleide van de "organisatie-BSC". De optelsom van de doelstellingen van de afdelingen moet hierbij gelijk zijn aan de doelstellingen in de organisatie-BSC.

In deze studie is onderzocht wat de toegevoegde waarde is van de BSC voor de evaluatie en voortgangsrapportage van het waterbodembeleid over de gehele beleidskolom. Echter, deze beleidskolom blijkt te omvangrijk en te complex om sturing van alle operationele niveaus plaats te laten vinden aan de hand van één BSC. Het instrument geeft slechts op grote lijnen de essentiële informatie over de prestaties. De fasen in de beleidscyclus vallen niet samen met de verdeling van verantwoordelijkheden en taken over de verschillende bestuurslagen en instanties waardoor de optelsom van de doelstellingen van de verschillende overheden niet één op één vertaald kan worden naar de doelstellingen zoals deze vastgelegd in de vierde Nota Waterhuishouding. Daardoor is het ook moeilijk op de verschillende niveaus BSC's te maken die een afgeleide zijn van het nationale niveau en toch voldoende de niveauspecifieke karakteristieken aan bod laten komen. De BSC zoals deze in dit onderzoek is opgesteld zal dan ook, indien ingezet als sturingsinstrument, wel geschikt zijn voor sturing van de strategische besluitvorming op de verschillende niveaus in de beleidskolom, maar in de huidige vorm niet voor de sturing van het operationele niveau binnen de verschillende overheidsorganisaties. Daarvoor zou per uitvoerende overheidsorganisatie een eigen BSC opgesteld moeten worden.

Door middel van interviews van deskundigen in de beleidskolom is gevraagd naar de kritische beleidsaspecten, de kritische processen en de mogelijke indicatoren waarmee een beeld verkregen kan worden of de processen inderdaad leiden tot goede resultaten op de geïdentificeerde kritische beleidsaspecten. Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat er behoefte bestaat aan het toetsbaar en afrekenbaar maken van het waterbodembeleid. Dit onderzoek naar de bruikbaarheid van de BSC als aanvullend hulpmiddel werd gezien als een goede mogelijkheid om daaraan invulling te geven. Met name de effectiviteit van het beleid en de efficiëntie van de uitvoering zou meer centraal moeten staan. Samenwerking tussen de verschillende overheden is menigmaal genoemd als een cruciale factor in het succes van het waterbodembeleid.

Een belangrijk knelpunt dat aan de orde kwam bij de toepasbaarheid van de BSC is dat een beleidsthema geen gesloten systeem is en sterke raakvlakken heeft met andere beleidsthema's binnen het waterbeheer en daarbuiten.

Daarnaast zijn er verschillende bestuurslagen binnen de beleidskolom betrokken bij zowel het ontwikkelen van het waterbodembeleid als het uitvoeren ervan. De activiteiten op die verschillende niveaus beïnvloeden elkaar. Zo kan de ene overheid een beslissing nemen waardoor de andere overheid meer kosten moet maken.

Aangegeven werd ook dat de interpretaties van het waterbodembeleid uiteenlopen. Het stellen van prioriteiten is op waterschapniveau en gemeentelijk niveau vaak gerelateerd aan projecten die op dat moment uitgevoerd worden. Daardoor kan het ook gebeuren dat activiteiten worden geïnitieerd die lokaal wel een positieve uitwerking hebben op de actuele problemen maar die niet vallen binnen de beleidsprioriteiten op nationaal niveau waarvoor de BSC wordt ingezet.

Gedurende het onderzoek werd tevens duidelijk dat een duidelijk afgebakende doelgroep één van de belangrijkste peilers is waarop een goede BSC moet worden gebaseerd. Van de keuze van de doelgroep hangt af op welke manier de structuur van het instrument wordt ingevuld. In het onderzoek is in eerste instantie uitgegaan van de doelgroep van de voortgangsrapportage "Water in Beeld", maar gaandeweg bleek dat door de diffuse samenstelling van die doelgroep het structureren van de BSC op meerdere gedachten ging hinken. Hier moet bij verder onderzoek aandacht aan besteed worden.

Het instrument lijkt geschikt om de resultaten op het gebied van het waterbodembeleid duidelijk en overzichtelijk te presenteren in de voortgangsrapportage "Water in Beeld". Door de overzichtelijke structuur en de toegankelijkheid van de informatie op verschillende detailniveaus kan het instrument een grote toegevoegde waarde hebben. Het werken met een model (schematisch voorbeeld van een werkwijze) in het algemeen heeft als voordeel dat het ordening biedt hetgeen de overzichtelijkheid ten goede komt. Een sterke kant van de BSC is dat het de strategie helder, communiceerbaar en controleerbaar maakt en dat het model, in tegenstelling tot vele traditionele modellen, meer dan 'het verleden' inzichtelijk maakt. Bovendien wordt door samenhang tussen de perspectieven duidelijk hoe de resultaten worden bereikt.

Een ander voordeel van de toepassing van de BSC in Water in Beeld is gelegen in de consistentie en de vergelijkbaarheid over de jaren heen. In de huidige rapportage komen soms onderwerpen aan bod die op dat moment relevant worden geacht. Deze keuze kan enigszins arbitrair zijn. Voor het identificeren van de prestatie-indicatoren is in deze studie, gezien de complexiteit van de beleidskolom, gekozen voor het confronteren van de kritieke processen met de kritieke beleidsaspecten. Ook in een organisatie c.q. beleidskolom die onderhevig is aan vele veranderingen is deze methodiek hanteerbaar. Immers, de processen en de doelstellingen veranderen relatief slechts in beperkte mate. De veranderingen hebben vaak betrekking op wijzigingen in verantwoordelijkheden. Bij het hanteren van de BSC brengt dit mee dat de indicator hetzelfde blijft, maar dat er een wijziging optreedt in diegene (persoon of organisatorische eenheid) die de informatie moet aanleveren en die verantwoordelijk is, en dus eventueel gestuurd moet worden.

Water in Beeld presenteert in haar huidige vorm cijfermateriaal waarmee een groot deel van de BSC ingevuld kan worden. Echter, niet alle gegevens zijn terug te vinden die voor de BSC relevant zijn. Gedurende het onderzoek is een kwalitatieve selectie gemaakt van 50 indicatoren die goed aansluiten bij de doelstellingen van het waterbodembeleid en éénduidig zijn. Deze

indicatoren blijken bovendien in grote lijnen overeen te komen met de voortgangsrapportage over het waterbodembeleid in Water in Beeld.

Voor de BSC is de keuze van goede indicatoren cruciaal. Tijdens het onderzoek zijn de indicatoren kwalitatief beoordeeld op hun geschiktheid. Een meer expliciete toetsing aan de hand van de in dit rapport vermelde criteria zou een belangrijke volgende stap zijn, die bijvoorbeeld genomen kan worden d.m.v. een aantal expert meetings. Dezelfde expert meetings zouden zich ook kunnen buigen over de manier waarop de indicatoren geaggregeerd kunnen worden tot indicatorgroepen en perspectieven. Tijdens de interviews werd in ieder geval aangegeven dat over het algemeen informatie voor de geselecteerde indicatoren beschikbaar is. Over de meetbaarheid van overige indicatoren kan weinig gezegd worden: metingen zullen op verschillende niveaus in de beleidskolom gedaan moeten worden. Een volgende stap zou ook kunnen zijn het selecteren van ongeveer 15 indicatoren waarmee in het jaar 2002 een eerste praktijktoets van de BSC uitgevoerd wordt. Met dit aantal kan een goede praktijktest uitgevoerd worden zonder dat een grote hoeveelheid gegevens verzameld moet worden. Om de beleidssturende potenties van het instrument te benutten zullen aanvullende indicatoren geïdentificeerd moeten worden die aan aanvullende criteria voldoen.

Het onderzoek heeft een aanzet gegeven tot een structuur voor de BSC. Of het resultaat inderdaad "balanced" is kan pas worden bepaald aan de hand van een eerste toepassing. De noodzakelijke informatie voor het volledig invullen van een BSC zal niet voor alle indicatoren direct voorhanden zijn. Desondanks is invoering van een nog onvolledige BSC wellicht te prefereren boven uitstel. De BSC is een dynamisch instrument en is sowieso nooit af. Een beperkte "papieren" versie kan al een grote toegevoegde waarde hebben in het denken over structuur en het verkrijgen van draagvlak.

6 Literatuur

Helden G.J. van en Kamminga P.E., De balanced scorecard in non-profit-organisaties, Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie, november 1996

Nijhuis C.J. van, Snellenberg J.A.N.M. van en Woerkom R.J. van, Interne berichtgeving, 1^e druk, Kluwer bedrijfswetenschappen, 1994

Kerklaan L.A.F.M., Kingma J. en Kleef F.P.J. van, De cockpit van de organisatie, 1^e druk, Kluwer bedrijfswetenschappen, 1995

Hillenga P.K. en Krul J., Balanced scorecard: Een directe koppeling tussen beleid en resultaat, Aedes, 2000

Groot R.L.C.M., Manan J.T. van, Menkhorst C.J., Roozen R.A., Til G.E.A. van, De balanced scorecard, 1^e druk, Kluwer, 2000

Kerklaan L.A.F.M., Verbetermeters voor dienstverleners, 1^e druk, Kluwer bedrijfswetenschappen, 1995

Vierde Nota Waterhuishouding, Regeringsbeslissing, 1998, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Water in Beeld 2001, voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland, 2001, Commissie Integraal Waterbeheer

Internet pagina's:

<http://www.balancedscorecard.org/metrics>

<http://www.bsc4gov.com>

Bijlage

Bijlage: Lijst van geïnterviewden

.....

	Organisatie	Naam
1	Gemeente Delft	De heer Van der Werff
2	Gemeente Dordrecht	De heer Van der Vecht
3	Hoogheemraadschap Alblasserwaard	De heer Kanters
4	Project IWBP-2 Zuid Holland Zuid	De heer Waals
5	RIKZ	De heer Jorissen
6	Rijkswaterstaat Hoofdkantoor	De heer Cerutti
7	Rijkswaterstaat DZH	De heer Van Zundert
8	Rijkswaterstaat - DWW	De heer De Graan
9	Unie Van Waterschappen / CIW Werkgroep V Water(bodem)kwaliteit	De heer van Bladeren

Colofon

Uitgave

Anticiperend Onderzoek Rijkswaterstaat

Opdrachtgever

Hoofdkantoor Rijkswaterstaat
Beleidsdirectie Kennis

Auteur

Piet Klop (Resource Analysis)

Redactie

Roy Brouwer (RIZA)

Informatie

Roy Brouwer
RIZA
Postbus 17
8200 AA
Lelystad
Tel: 0320 298877
E-mail: r.brouwer@riza.rws.minvenw.nl

Projectteam Balanced Score Card

Roy Brouwer (RIZA, projectleider)
Ries van der Hout (RIZA)
Pieter Janssen (DWW)
Paul Latour (RIZA)
Nico Pellenbarg (RIZA)
Gert Stijf (RIZA)
Sofie Stolwijk (RIKZ)
Henk Warmer (RIZA)

Met medewerking van

Joep Geenen (Hoofdkantoor Rijkswaterstaat)
Klaas de Groot (Resource Analysis)
Kees Hansma (Resource Analysis)
Jan van Kuijk (Hoffman, Krul & Partners)
Fera Oldenziel (Hoffman, Krul & Partners)
Ria Rohling (Resource Analysis)
Karin Teunissen (RIZA)