



Benchmarken in de Openbare Sector

De bijdrage van benchmarken aan organisatieleren

Jos van Gangelen

Colofon

Titel: Benchmarken in de openbare sector
De bijdrage van benchmarken aan organisatieleren.

Auteur: J. P. van Gangelen (165882)

Adres: Erasmus Universiteit Rotterdam
Burgemeester Oudlaan 50
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Opleiding: Bestuurskunde

1^{ste} Begeleider: Dr. V. M. F. Homburg

2^{de} Begeleider: Dr. J .L. M. Hakvoort

Datum: 13 mei 2005

Voorwoord

Dit onderzoek is een afstudeerscriptie voor de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met als afstudeerrichting Publiek- Private Bedrijfsvoering. Benchmarken is een actueel thema binnen deze afstudeerrichting. Mede hierdoor is benchmarken een interessant onderzoeksonderwerp. Het onderwerp valt binnen een groter doel van organisatieleren. Leren en verbeteren is essentieel om als organisatie te overleven en te ontwikkelen. Het leerproces is daarom van groot belang voor organisaties. Alleen door te leren en te veranderen kan een organisatie zich handhaven in een dynamische omgeving.

Het onderzoek wordt verricht met medewerking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Graag wil ik hierbij allen die bij dit onderzoek betrokken waren bedanken voor de medewerking en informatie. Tevens wil ik Dr. Homburg en Drs. Ing. Van der Zwan bedanken voor de begeleiding.

Jos

Samenvatting

Een eigenschap van bureaucratieën is functionele differentiatie, die volgens velen vaak doorslaat in verkokering en gebrek aan interne samenhang. Dit leidde ertoe dat de Franse politicoloog Crozier stelde dat “a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behaviour by learning from its mistakes” (1973, p. 187). Als gevolg hiervan worden bureaucratieën organisatievormen waarbinnen niet wordt geleerd. Toch blijkt er binnen bureaucratieën geleerd te kunnen worden. Een instrument waar gebruik van wordt gemaakt om organisaties te laten leren is benchmarking: een bedrijfsvoeringstechniek waarmee met behulp van kengetallen verschillen in processen inzichtelijk worden gemaakt. Doordat organisaties bij elkaar ‘in de keuken mogen kijken’, worden ze in staat werden gesteld om van elkaar te leren. Het kabinet ziet een belang van benchmarken in de publieke sector en heeft na advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een standpunt geformuleerd ten aanzien van benchmarken. Het Kabinet ziet benchmarking als één van de instrumenten die kunnen worden ingezet om prestaties te vergelijken en daarvan te leren.

Belangrijk is te achterhalen op welke wijze benchmarken bijdraagt aan het lerend vermogen van organisaties. In dit onderzoek wordt onder benchmarken verstaan: Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot actiegericht leren. Er kunnen mogelijke ongewenste effecten onderscheiden worden bij benchmarking, daarnaast zijn er natuurlijk ook positieve effecten.

In het voorgaande is duidelijk geworden dat benchmarken onderdeel is van leren. Onder organisatieleren wordt in dit onderzoek verstaan: Verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Leren uit zich in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een situatie waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was. Belangrijk hierbij is dat de rol van benchmarken bepaald wordt door de definitie ervan in relatie tot de definitie van organisatieleren. Benchmarken draagt bij aan organisatieleren door inzichten te bieden in werkwijze en productie indicatoren. Hierdoor kan het leerproces zich goed ontwikkelen en kunnen verbeteringen en leermomenten optreden.

Benchmarken draagt dan bij aan het verkrijgen van inzicht en kennis in een leerproces. In de praktijk blijkt dat benchmarken wordt toegepast om een organisatie te verbeteren en te laten leren. Uit empirische gegevens blijkt dat benchmarken een essentiële bijdrage levert aan het focussen op het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden

van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Bij onderzochte benchmarks van zelfstandig bestuursorganen, wetenschappelijke bibliotheken en gemeenten kan niet worden geconcludeerd dat benchmarken ook leidt tot implementatie van nieuwe kennis in de organisatie. Benchmarken draagt bij aan het leerproces door reflectie en inzicht op de eigen organisatie te vergroten, maar heeft niet daadwerkelijk organisatieleren tot gevolg. Er doen zich in de praktijk enkele drempels voor bij benchmarken die daadwerkelijk leren van een organisatie in de weg staan. Zo hebben organisaties te maken met beperkte capaciteit, andere strategische prioriteiten en een niet aangepaste organisatiecultuur. Er doen zich zodanige cultuurverschillen voor tussen organisaties die participeren in een benchmark, dat leren ernstig wordt belemmerd. Ook spelen gebrek aan transparantie door de angst afgerekend te worden of verantwoording over gegevens te moeten afgeven een rol. In dit onderzoek blijkt dat benchmarken bijdraagt aan reflectie en het verkrijgen van inzicht in organisaties, maar dat actiegericht leren niet altijd tot uiting komt.

Inhoudsopgave	<i>Paginanummer</i>
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
§1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
§1.2 Beleidsmatige context en verankering van benchmarking	10
§1.2.1 <i>De website van BZK</i>	10
§1.2.2 <i>Werkgroep Benchmerken in het openbaar bestuur</i>	11
§1.2.3 <i>Kabinetsstandpunt</i>	11
§1.3 Variëteit in benchmarking	12
§1.3.1 <i>Variëteit naar functies</i>	12
§1.3.2 <i>Variëteit naar strategieën</i>	13
§1.3.3 <i>Variëteit in vormen</i>	14
§1.3.4 <i>Consequenties</i>	15
§1.4 Probleemstelling	16
§1.4.1 <i>Doelstelling</i>	16
§1.4.2 <i>Vraagstelling</i>	16
§1.4.3 <i>Deelvragen</i>	16
§1.5 Methodologie	17
§1.6 Leeswijzer	18
Hoofdstuk 2: Benchmerken	20
§2.1 Inleiding	20
§2.2 Definitie van benchmerken	20
§2.3 De achtergrond van benchmerken	21
§2.4 Benchmerken naast andere alternatieven	22
§2.5 Samenwerken	23
§2.6 Drempels en succes factoren	24
§2.6.1 <i>Inleiding</i>	24
§2.6.2 <i>Ongewenste effecten</i>	25
§2.6.3 <i>Positieve effecten</i>	27
§2.7 Invloeden van benchmerken	28
§2.7.1 <i>Benchmark model</i>	29
§2.7.2 <i>Verwachtingen</i>	30

§2.8 Conclusie	31
§2.8.1 <i>Deelvraag1: Wat kan worden verstaan onder benchmarken?</i>	31
§2.8.2 <i>Deelvraag 1.a: Welke concepten zijn te inventariseren?</i>	32
§2.8.3 <i>Deelvraag 1.b: Welke motieven liggen ten grondslag aan benchmarken?</i>	32

Hoofdstuk 3: Organisatieleren **33**

§3.1 Inleiding	33
§3.2 Wanneer is er sprake van organisatieleren?	33
§3.3 Methoden voor leren	34
§3.4 Invloed op organisatie leren	34
§3.4.1 <i>Vereisten voor organisatieleren</i>	34
§3.4.2 <i>Organisatiecultuur</i>	35
§3.5 Mogelijke drempels	36
§3.5.1 <i>Barrières voor organisatieleren</i>	36
§3.5.2 <i>Transparantie</i>	37
§3.6 Invloeden van organisatieleren	38
§3.6.1 <i>Leren model</i>	38
§3.6.2 <i>Verwachtingen</i>	39
§3.7 Conclusie	39
§3.7.1 <i>Deelvraag 2:</i>	
<i>Wat kan worden verstaan onder organisatieleren?</i>	39
§3.7.2 <i>Deelvraag 2.a:</i>	
<i>Wanneer kan er worden gesproken van organisatieleren?</i>	40
§3.7.3 <i>Deelvraag 2.b:</i>	
<i>Welke drempels zijn te onderscheiden voor organisatieleren?</i>	40

Hoofdstuk 4: Synthese **41**

§4.1 Inleiding	41
§4.2 Factoren voor benchmarken en leren	41
§4.3 Modelvorming	47
§4.3.1 <i>Hypotheses</i>	48

Hoofdstuk 5: Analyse	49
§5.1 Inleiding	49
§5.2 Verwachtingen	49
§5.3 Wetenschappelijke Bibliotheken	50
§5.3.1 Inleiding	50
§5.3.2 Hypothesen	51
§5.4 De Bussum-Groep	56
§5.4.1 Inleiding	56
§5.4.2 Hypothesen	57
§5.5 De RBB-Groep	62
§5.5.1 Inleiding	62
§5.5.2 Hypothesen	63
§5.6 Cross-case vergelijking	67
§5.7 Deelvragen	74
§5.7.1 Deelvraag 3:	74
<i>Op welke manier draagt benchmarken bij aan organisatieleren?</i>	
§5.7.2 Deelvraag 3.a:	74
<i>In welke mate kan op basis van de literatuur worden verwacht dat benchmarken bijdraagt aan organisatieleren?</i>	
§5.7.2 Deelvraag 3.b:	75
<i>In welke mate draagt benchmarken in de praktijk bij aan organisatieleren?</i>	
Hoofdstuk 6: Conclusie & Aanbevelingen	76
§6.1 Inleiding	76
§6.2 Deelvragen	76
§6.3 Vraagstelling	81
§6.4 Verder onderzoek	82
Literatuurlijst	84
Bijlagen	89

Hoofdstuk 1: Inleiding

§1.1 Aanleiding van het onderzoek

Binnen het openbaar bestuur bestaat de bureaucratie als dominant organisatiemodel, waarmee veel ambtenaren, politici en wetenschappers een haat-liefde verhouding hebben. Een belangrijke eigenschap van bureaucratieën is functionele differentiatie, volgens sommige leidt dit tot verkokering en gebrek aan interne samenhang. Dit leidde ertoe dat de Franse politicoloog Crozier stelde dat “a bureaucratic organization is an organization that can not correct its behaviour by learning from its mistakes” (Crozier, 1973). Volgens Crozier zijn bureaucratieën per definitie interne machtsspelen die individuen aanzetten om informatie niet altijd te delen. Als gevolg hiervan worden bureaucratieën organisatievormen waarbinnen niet wordt geleerd (Jolly, 2003).

Toch lijkt er binnen bureaucratieën geleerd te kunnen worden. Binnen het openbaar bestuur wordt lang niet altijd informatie achtergehouden en soms lijkt zelfs te worden geleerd. Een voorbeeld hiervan is een samenwerkingsverband van 39 gemeenten en het ministerie van VROM, die op initiatief van de Stichting Rioned (kenniscentrum voor riolering en water in de stad) onderling informatie uitwisselden om knelpunten in primaire zuiveringsprocessen inzichtelijk te maken, kennis over riolering te delen en te leren van de wijzen waarop gemeenten hun gegevensbeheer hadden ingericht. In dit project werd gebruik gemaakt van benchmarking: een bedrijfsvoeringstechniek waarmee met behulp van kengetallen verschillen in processen inzichtelijk worden gemaakt en organisaties, doordat ze bij elkaar ‘in de keuken mogen kijken’, in staat werden gesteld om van elkaar te leren. De benchmarkoperatie leidde er uiteindelijk ook toe dat gemeenten processen en organisaties anders gingen inrichten: er werd ook geleerd.

Bij de provincies bestaat ook een initiatief voor een benchmark. De Commissarissen van de Koningin hebben de opdracht gegeven een werkgroep in het leven te roepen die onderzoekt over welke onderwerpen uit het burgerjaarverslag een benchmark mogelijk is. De provincies verstaan onder benchmarken een prestatievergelijking in de tijd, binnen de provincie, tussen verschillende afdelingen of diensten. Het doel van de benchmark is een eerste vingeroefening te doen en beeld te krijgen hoe een uiteindelijke benchmark er uit zou kunnen zien. Tevens is het doel om inzichtelijk te maken waar eventuele gaten zitten in de beschikbare gegevens bij de verschillende provincies zodat deze in de toekomst wel kunnen worden verzameld. Het is bij deze benchmark uitdrukkelijk niet de bedoeling om te komen tot een top 12 van beste c.q. slechtste provincies. Uitgangspunt is dat de benchmark erop gericht is om als provincies

onderling van elkaar te leren en het lerend vermogen van elke individuele provincie te vergroten (De Boer, Engels, Hegeman, Meijer, Mul, 2004).

De voorbeelden van de rioleringsbenchmark en de provinciale benchmark staan niet op zich. In de publieke sector wordt van benchmarken steeds meer gebruik gemaakt om leren in en tussen overheidsorganisaties te stimuleren. Zo is er een Benchmark Publiekszaken in ontwikkeling waarbij 40 gemeenten onderling hun prestaties op het gebied van publieke dienstverlening inzichtelijk maken en zich spiegelen aan elkaars prestaties. Een ander voorbeeld is de Rijks Brede Benchmark, waarbij verschillende zelfstandige bestuursorganen worden vergeleken. Daarnaast maakt de gemeente Dordrecht gebruik van benchmarken om afdelingen te vergelijken en te verbeteren. Benchmarking leeft in het openbaar bestuur en wordt toegepast om leren in en tussen organisaties die deel uitmaken van het openbaar bestuur, te bevorderen. Dit betekent overigens niet dat altijd wordt geleerd. Het instrument benchmarken brengt ook enkele complicaties met zich mee waardoor succes niet zondemeer is gegarandeerd. In dit afstudeerverslag staat de bedrijfsvoeringstechniek benchmarking centraal, en in het bijzonder de vraag onder welke omstandigheden en condities benchmarking kan worden toegepast en daadwerkelijk leidt tot organisatieleeren.

§1.2 Beleidsmatige context en verankering van benchmarking

In de voorgaande paragraaf is al een schets gegeven van benchmarkinitiatieven binnen het openbaar bestuur. Benchmarking wordt echter ook beleidsmatig gestimuleerd door een verscheidenheid aan actoren op lokaal en nationaal niveau. Het Kabinet heeft zich ook in een standpunt uitgelaten over de wenselijkheid van toepassing van de bedrijfsvoeringstechniek benchmarking in het openbaar bestuur. Deze initiatieven worden hieronder kort toegelicht.

§1.2.1 De website van BZK

Het belang van samenwerken binnen de publieke sector op het gebied van benchmarken blijkt uit de genoemde voorbeelden. Het ligt voor de hand dat één of meer organisaties hier het initiatief nemen tot samenwerking. Dit soort initiatieven van samenwerking wordt gestimuleerd door verschillende organisaties. Deze stimulans kan verschillende vormen aannemen. Onder het motto 'Publieke organisaties kunnen leren van elkaars ervaringen' heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december 2001 de website www.benchmarkenindepubliekesector.nl ten doop gehouden tijdens een door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)

georganiseerde workshop getiteld 'Benchmarken van organisaties in de publieke sector'. Het doel van de opgerichte kennisbank is het uitwisselen van ervaringskennis die opgedaan is met de uitvoering van benchmarkexercities in de publieke sector. De website bevat cases die inzichten kunnen bieden aan andere organisaties bij het opzetten van een benchmark. Ook verwijst de site naar relevante literatuur en recente ontwikkelingen op benchmark gebied. De site is daarmee een houvast voor organisaties binnen het openbaar bestuur die benchmarken willen inzetten als verbeter instrument en de organisatie willen laten leren. Binnen het openbaar bestuur blijkt de site veel positieve reacties op te roepen en daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan benchmarken binnen het openbaar bestuur.

§1.2.2 Werkgroep Benchmarken in het openbaar bestuur

Het Ministerie van BZK heeft in 2003 de werkgroep benchmarken binnen de openbare sector opgezet. Doel van deze werkgroep is het stimuleren en faciliteren van benchmarken binnen de openbare sector. De werkgroep heeft een interdepartementaal karakter maar tevens hebben andere partijen als VNG, IPO, De Consumentenbond en VNO-NCW zitting in deze werkgroep. De activiteiten van de werkgroep passen binnen het Programma Andere Overheid. De werkgroep heeft een adviserende rol bij het bepalen van het kabinetsstandpunt. In dit kader zal er onderzoek gedaan worden naar benchmarken en in het bijzonder het effect van benchmarken op het van en met elkaar leren.

§1.2.3 Kabinetsstandpunt

Het kabinet ziet een belang van benchmarken in de publieke sector en heeft na advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een standpunt geformuleerd ten aanzien van benchmarken. In dit standpunt komen diverse aspecten van benchmarken aan de orde zoals transparantie, verantwoording, toezicht en afrekenen. Het blijkt echter dat leren ook voor het kabinet een zeer belangrijk aspect is van benchmarken. Het Kabinet stelt dat benchmarken één van de instrumenten is die kunnen worden ingezet om prestaties te vergelijken en daarvan te leren. Het kabinet wil de prestaties van het openbaar bestuur verbeteren en de mogelijkheden die prestatievergelijking hiervoor biedt, verder benutten. Prestatievergelijking biedt, wanneer het instrument op een juiste manier wordt ingezet, de organisaties van het openbaar bestuur de mogelijkheid om:

1. van elkaar te leren (benchmarking)
2. zich transparant(er) op te stellen
3. verantwoording af te leggen aan specifieke organen

4. het toezicht te vergemakkelijken
5. zich af te laten rekenen op hun prestaties.

Het standpunt van het Kabinet omvat enkele functies van benchmarken. Deze functies kunnen afhankelijk zijn van de gekozen strategieën. Het Kabinet benadrukt dat zij leren als belangrijkste kenmerk ziet van benchmarken. Met dit als achtergrond kan gekeken worden naar de verschillende functies en strategieën die in de literatuur te onderscheiden zijn.

§1.3 Variëteit in benchmarking

De krachtige pleidooien van verschillende actoren in het openbaar bestuur voor het gebruik van benchmarking leidt wellicht tot de gedachte dat het als bedrijfsvoeringstechniek de weg naar verlichting is. Benchmarken is echter niet als 'one best way' te definiëren. In de literatuur, en ook in de beleidspraktijk, komen problemen aan de orde die het instrument met zich meebrengt.

§1.3.1 Variëteit naar functies

In een opklimmende mate van dwang, die gerelateerd kan worden aan de gekozen strategie, kunnen volgens De Bruijn de volgende functies worden onderscheiden (De Bruijn, 2001):

- Transparantie, het inzichtelijk maken van het functioneren van een organisatie op basis van een aantal indicatoren.
- Leren, op basis van de verkregen transparantie over het functioneren kan de organisatie beoordelen wat goed gaat en welke elementen verbeterd kunnen worden.
- Oordelen, op grond van de prestatiegegevens zou een oordeel gegeven kunnen worden over het functioneren van de organisatie.
- Afrekenen, op basis van het oordeel over het functioneren van de organisatie kunnen sancties worden opgelegd.

De transparantiefunctie en de leerfunctie zijn van belang voor benchmarking, waarbij uit het bovenstaande blijkt dat bij dezen twee functies vrijwilligheid belangrijk zijn. Het kabinet hanteert een andere invulling en ziet leren als een zachtere vorm van dwang dan transparantie. Kenmerkend is wel de vrijwilligheid die aan beide functies ten grondslag ligt. Vrijwilligheid wordt verondersteld van invloed te zijn op de openheid van organisaties. De andere functies zijn vormen van prestatievergelijking die een open houding van organisaties in de weg kunnen staan. Organisaties kunnen door oordelen of afrekenen worden beïnvloed in het benchmarken.

Dit zou het leerproces kunnen beïnvloeden. Binnen organisaties kan door de angst afgerekend te worden op vergelijking met een best practice een beperking optreden in de wil alle informatie prijs te geven. Volledige informatie zou immers kunnen leiden tot het afrekenen door bijvoorbeeld een College van Bestuur of de Gemeenteraad. Hierdoor kunnen organisaties terughoudend zijn inzicht te geven in hun processen en uitkomsten. Afrekenen en oordeelsvorming zou financiële gevolgen kunnen hebben voor de organisatie. Ook zou er een beeldvorming kunnen plaatsvinden waar een organisatie niet bij gebaat is. Dit zijn enkele voorbeelden waardoor volledige transparantie niet altijd zal optreden. Oordeelsvorming en afrekenen kunnen in verband worden gebracht met transparantie in een benchmarkproces.

§1.3.2 *Variëteit naar strategieën*

Er zijn drie denkbare strategieën te onderscheiden ten aanzien van benchmarken: de Top-down strategie, de Bottom-up strategie en de Externe strategie (Raad van het Openbaar Bestuur, 2002). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties faciliteert en ondersteunt de benchmark projecten. De voorkeur van Raad van Openbaar Bestuur gaat uit naar bottom-up initiatieven, omdat benchmarking door de organisatie zelf het draagvlak voor de exercitie vergroot. Bendell wijst erop dat 'benchmarking should be done by your organization, for your organization and to improve your organization' (Bendell, Boulter en Goodstadt, 1998) De top-down strategie impliceert een sterke mate van dwang, en daarmee tevens een toenemende kans op het optreden van ongewenste effecten. Over het algemeen zijn de volgende strategieën te onderscheiden.

- Top-down strategie: hierbij wordt benchmarking van bovenaf opgelegd, veelal door een ministerie. De functie van een dergelijke strategie betreft meestal het beoordelen of zelfs het afrekenen van een organisatie op basis van de gemeten prestaties. Tevens kan benchmarking dan als sturingsinstrument gebruikt worden in plaats van meer directe controle. Hierbij bestaat echter het gevaar van ongewenste effecten.
- Bottom-up strategie: hierbij ontwikkelen organisaties hun eigen benchmarkprojecten. In deze bottom-up benadering staat de vrijwilligheid om deel te nemen van organisaties voorop. Centrale organisaties – bijvoorbeeld een relevant ministerie – kunnen dergelijke initiatieven stimuleren en ondersteunen. (Helgason, 1997)
- Externe strategie: hierbij ligt het initiatief van een benchmark-exercitie bij een externe organisatie, maar ontbreekt het onderdeel van het opleggen, zoals dat in de top-down

strategie wel bestaat. Meestal zijn deze externe organisaties experts op het gebied van benchmarking.

De keuze voor een bepaalde strategie kan van invloed zijn op de relatie van benchmarken tot leren. Zo kan een top-down strategie door haar gedwongen karakter een gebrek aan transparantie met zich meebrengen uit angst van een organisatie om afgerekend te worden. Initiatieven van onderuit, een bottom-up strategie, kunnen juist een heel open houding van organisaties tot gevolg hebben omdat er vrijwillig tot verbetering en leren gekomen wil worden. Dit kan een positieve bijdrage geven aan het benchmarkproces. Een externe strategie betekent dat een vreemde organisatie inzicht krijgt in de processen van een organisatie. Uit angst of onwetendheid wat er met de betreffende informatie gebeurt kan hierbij een terughoudende houding bestaan bij het delen van de informatie. De strategie kan duidelijke gevolgen hebben voor de samenwerking, de benchmark, de transparantie en uiteindelijk het leren van en organisatie. Het is daarom belangrijk dat de juiste keuze gemaakt wordt bij het inrichten van een benchmark.

§1.3.3 Variëteit in vormen

Er bestaan diverse vormen van benchmarken die volgens Klaassen en Hakvoort (2004) als volgt worden omschreven:

-Standaard benchmarking. Hierbij is het vergelijkingspunt vooraf op theoretische gronden bepaald of op ervaring verkregen streefcijfer of maatstaf voor de organisatie.

Standaarden kunnen worden vastgelegd in strategienota's, jaarprogramma's enz. De standaarden dienen ter motivatie van het management en het overige personeel.

-Resultaat benchmarking. Hierbij worden de prestaties van een aantal min of meer vergelijkbare organisaties met elkaar vergeleken. In veel organisaties in de publieke sector is het lastig of zelfs onmogelijk om standaarden te ontwikkelen. In deze gevallen is onderlinge vergelijking een adequaat alternatief. Het meetpunt is hierbij altijd relatief en situatiegebonden.

-Procesbenchmarking. Bij deze variant van benchmarking worden gedurende een zekere tijdsperiode de processen binnen een groep van organisaties gedetailleerd gescreend en

geanalyseerd, teneinde inzicht te krijgen in de factoren die de variatie in de bedrijfsvoering (performance) veroorzaken. Binnen de categorie van procesbenchmarking is het tevens mogelijk om factoren in de slechts nominale meting toelaten in de beschouwing te betrekken. Bijvoorbeeld de factor 'aandacht voor human resource management in een organisatie'

De benchmarks in de publieke sector hebben vaak de vorm van resultaat benchmarking of procesbenchmarking. Omdat standaarden in de publieke sector moeilijk vast te stellen zijn en onder invloed van vele factoren, komt standaard benchmarking zelden voor. Resultaat- en procesbenchmarking lenen zich meer voor het leren van een organisatie omdat er ook aandacht wordt gegeven aan de werkwijzen, processen en omgevingsfactoren. Standaard benchmarking richt zich voornamelijk op harde indicatoren waardoor een meer resultaat- en productiegericht denken kan ontstaan binnen een organisatie. Deze situatie is minder geschikt voor een leerproces. Deze vormen van benchmarken hebben invloed op de mate van leren van een organisatie en de resultaten van de benchmark.

§1.3.4 Consequenties

In de bovenstaande paragrafen is betoogd dat benchmarking geen eenduidig begrip is, en dat bij toepassing van deze bedrijfsvoeringstechniek in de beleidspraktijk van het openbaar bestuur, verschillende implementaties kunnen worden onderscheiden. Hierbij kan de vraag worden gesteld of sommige vormen of strategieën meer bijdragen aan organisatieleren dan andere vormen, evenals de vraag welke strategieën onder welke omstandigheden het meest leiden tot organisatieleren. Benchmarken blijkt niet altijd als instrument vanzelfsprekend te leiden tot leren. Hierbij wordt organisatieleren gekenmerkt door het implementeren van kennis uit een benchmark. Benchmarken zou actiegericht leren tot gevolg moeten hebben wat zich uit in implementatie van kennis. Er zijn verschillende drempels en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op benchmarken en organisatieleren. Als benchmarken als instrument voor leren wordt ingezet moet er rekening gehouden worden met verschillende valkuilen die kunnen optreden. Verschillende functies en strategieën kunnen een andere uitwerking hebben, er zou dan een keuze gemaakt moeten worden voor strategie en functie bij het inzetten van benchmarken als instrument voor organisatieleren. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de strategieën en functies die aan een benchmark ten grondslag liggen om bewust te zijn van de gevaren en mogelijkheden die zich voor kunnen doen op de weg naar leren.

§1.4 Probleemstelling

§1.4.1 Doelstelling

De doelstelling die in dit onderzoek centraal staat is in welke mate benchmarken bijdraagt aan organisatieleren, de analyse van drempels en bijdragen die kunnen worden geconstateerd bij het leren door benchmarken bij publieke organisaties. Hierbij gaat het om de plaats van benchmarken in het leerproces van organisaties en welke factoren in theorie en praktijk kunnen worden benoemd die van invloed kunnen zijn op drempels en bijdragen aan organisatieleren. Op basis van de analyse kunnen aanbevelingen worden gedaan voor het inzetten van benchmarken bij organisatieleren.

§1.4.2 Vraagstelling

Natuurlijk wordt er in de literatuur gesproken over de mogelijke drempels en succesfactoren. Deze zullen worden belicht, maar de essentie van de problemen zit in de praktijk. Waar lopen publieke organisaties in de praktijk tegenaan als zij willen leren door middel van benchmarken? Zodoende kan een vraagstelling worden afgeleid voor dit onderzoek. Hierbij gaat het om het identificeren en analyseren van faal- en succesfactoren van benchmarken ten aanzien van organisatieleren bij publieke organisaties en op basis hiervan aanbevelingen doen.

Op basis hiervan kan een onderzoeksvraag worden geformuleerd. Deze vraag zal zich toespitsen op de relatie van benchmarken tot organisatieleren. Belangrijk hierbij is om de bijdrage en drempels van benchmarken ten aanzien van leren helder te hebben. De vraagstelling zal zich opdelen in enkele deelvragen omdat de vraagstelling enkele elementen omvat die verhelderd moeten worden.

Op welke wijze en onder welke omstandigheden draagt benchmarken bij aan organisatieleren in de openbare sector en hoe is dat te verklaren?

§1.4.3 Deelvragen

Om te komen tot beantwoording van de vraagstelling is het noodzakelijk om deze te verdelen in enkele deelvragen. Om een helder beeld te krijgen zal moeten worden beantwoord wat benchmarken is en wat organisatieleren is. Wat zijn hiervan de motieven, effecten voor- en nadelen? Daarna is een koppeling nodig om te komen tot een relatie tussen benchmarken en leren. Op welke manier draagt benchmarken bij aan leren en welke drempels kunnen in de praktijk worden benoemd. Op basis hiervan kan de vraagstelling beantwoord worden en worden

overgegaan tot het doen van aanbevelingen. Hieronder zal ik de deelvragen direct weergeven. Deze deelvragen zullen in de volgende hoofdstukken worden beantwoord en op basis hiervan kan een antwoord op de vraagstelling worden geformuleerd.

De deelvragen zijn:

1 Wat kan worden verstaan onder benchmarken?

1.a Welke concepten zijn te inventariseren?

1.b Welke motieven liggen ten grondslag aan benchmarken?

2 Wat kan worden verstaan onder organisatieleren?

2.a Wanneer kan er worden gesproken van organisatieleren?

2.b. Welke drempels zijn te onderscheiden voor organisatieleren?

3 Op welke manier draagt benchmarken bij aan organisatieleren

3.a In welke mate kan op basis van de literatuur worden verwacht dat benchmarken bijdraagt aan organisatieleren?

3.b In welke mate draagt benchmarken in de praktijk bij aan organisatieleren?

4. Welke aanbevelingen kunnen op grond van empirische gegevens worden gedaan ten aanzien van benchmarken en organisatieleren?

§1.5 Methodologie

Benchmarken is een breed begrip. Het onderzoeksveld is mede daardoor erg breed. Dit onderzoek hanteert enkele criteria van benchmarken zoals die wordt toegepast door publieke organisaties. Het veld van onderzoek is de publieke sector in haar geheel. Alles wat binnen de publieke sector aan benchmarken heeft plaatsgevonden of plaatsvindt is onderzoeksobject. Vanuit de wetenschap is dit onderzoek in te delen als onderdeel van empirische wetenschap. Nog specifiek gaat het hier om kwalitatief empirisch onderzoek dat is gericht op verklaren, voorspellen en voorschrijven (Schön, 1983). Als onderdeel van kwalitatief empirisch onderzoek zal dit onderzoek zich richten op case study research, het destilleren van best practices uit geïnventariseerde serie-gevalstudies (Schön, 1983). Als methode van onderzoek is gekozen om op basis van verschillende studies gegevens te verzamelen. Hierbij zijn casestudies, interviews en groepsgesprekken met betrokkenen van benchmarks binnen het openbaar bestuur aan de orde. Het betreft hier het toepassen van een combinatie van uiteenlopende onderzoeksmethoden, bijvoorbeeld de gevalstudie in het eerste deel van het onderzoek en een

hypothese toetsend onderzoek in het tweede deel, dit staat bekend als methodische triangulatie (Hutjes en van Buuren, 1992).

Om inzicht te kunnen bieden in benchmarken in de publieke sector, is het belangrijk dat dit onderzoek betrekking heeft op verschillende lagen van het openbaar bestuur. Om deze reden vindt in deze scriptie onderzoek plaats naar gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en wetenschappelijke bibliotheken. Op basis van deze criteria en het voorhanden zijn van relevant case materiaal worden de cases geselecteerd.

Uit deze methoden van onderzoek kan valide informatie worden verkregen over benchmarken in relatie tot leren. Bij casestudies kan worden geanalyseerd welke factoren van invloed zijn bij leren en bij interviews en groepsgesprekken kunnen betrokkenen hun inzichten en ervaringen kenbaar maken. Zo kunnen ervaringen uit casestudies en ervaringen van betrokkenen vergeleken worden op factoren die van invloed kunnen zijn op leren en benchmarken. Relevantie en inzicht in mogelijke bijdrage en drempels bij leren zijn het criterium voor onderzoek. In dit onderzoek zal informatie worden verkregen door documentatie en bestaande onderzoeken over de benchmarks te raadplegen. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met de Project Coördinator van de wetenschappelijke bibliotheken, het Bibliotheekhoofd van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bij de Rijksbrede Benchmark (RBB) zal informatie worden verzameld uit bestaande rapporten opgesteld door de deelnemende partijen en een onafhankelijk onderzoek verricht door KPMG. Tevens wordt informatie verkregen uit gesprekken met de gegevens beheerder van de RBB, de Informatie Beheer-Groep (IB-Groep). Bij de benchmark van de Bussum-Groep zal informatie worden verzameld aan gedocumenteerde afspraken die aan de benchmark ten grondslag liggen. Ook zullen gesprekken plaatsvinden met de projectdragers vanuit de deelnemende gemeenten. Dit moet heldere weergave opleveren voor het bepalen van de bijdrage en drempels van benchmarken in relatie tot organisatieleren.

§1.6 Leeswijzer

Het onderzoek zal zich richten op benchmarken en organisatieleren. In hoofdstuk twee wordt benchmarken behandeld. Zo wordt benchmarken gedefinieerd evenals de geschiedenis van benchmarken. In dit hoofdstuk komen ook verschillende vormen van benchmarken aan de orde komen en motieven die ten grondslag liggen aan benchmarken. Die in de literatuur te onderscheiden effecten van benchmarken worden weergegeven. En ten slotte zal hoofdstuk twee afsluiten met antwoord op deelvragen 1, 1.1, en 1.2. In hoofdstuk drie zal organisatieleren worden behandeld. Hierin komt een definitie van leren aan de orde en de uiting ervan in een organisatie. De afsluiting van dit hoofdstuk gebeurt door een antwoord op deelvragen 2, 2a en

2b. Hoofdstuk vier beschrijft de succes- en faalfactoren organisatieleren, de blokkades, moeilijkheden en voorwaarden voor leren en afsluitend een antwoord op deelvragen 3, 3a en 3b. Hoofdstuk vijf zal een analyse geven van de empirische gegevens aan de hand van de literatuur. Hierin komen aan de orde in welke mate wordt geleerd, aanvullende omstandigheden en succes- en faalfactoren analyse. Na een hypothese toetsend onderzoek volgt een cross-case vergelijking. Hoofdstuk zes is de conclusie van dit onderzoek. Hierin komt een herhaling probleem aan de orde, het beantwoorden van deelvragen wordt herhaald en de vraagstelling beantwoord. Tevens worden aanbevelingen gedaan, waardoor een antwoord gegeven wordt op deelvraag 4.

Hoofdstuk 2: Benchmarken

§2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat benchmarken centraal. Om te bepalen in welke mate benchmarken een bijdrage levert aan leren, zal eerst moeten worden bepaald wat benchmarken inhoudt en welke bijdrage het kan leveren aan organisatieleren. In dit hoofdstuk wordt belicht welke aspecten van benchmarken een bijdrage dan wel een drempel kunnen vormen bij organisatieleren. Afsluitend worden de deelvragen 1, 1 a en 1 b beantwoord in de conclusie.

§2.2 Definitie van benchmarken

Spendolini onderscheidt negen belangrijke elementen van benchmarking die de omvangrijkheid van benchmarken goed weergeeft. Spendolini noemt in zijn definitie vele factoren als onderdeel van benchmarken. Hij zegt hierover: Benchmarking betreft continu meten om trends en ontwikkelingen te signaleren gebaseerd op een gestructureerde aanpak, die bestaat uit een reeks van opeenvolgende activiteiten (een proces) waarbij niet alleen wordt geleerd door te meten (kwantitatief) maar ook door te onderzoeken (kwalitatief). Benchmarken beperkt zich niet tot een bepaald soort activiteiten of organisaties maar in een vooronderzoek worden de geschikte benchmarkpartners bepaald en wel zij die excelleren op het betreffende onderzoeksgebied. Het negende en laatste kenmerk benadrukt dat leren actiegericht moet zijn, ofwel leren moet ergens toe leiden (Spendolini, 1992). Met dit negende aspect heeft Spendolini een belangrijk punt te pakken. Leren moet ergens toe leiden. Dat is de motivatie voor veel benchmarks, verbeteren en leren. De actiegerichte component brengt een te constateren verandering in een organisatie of werkwijze met zich mee. Actiegericht houdt dan in dat er binnen de organisatie wat wordt gedaan met de opgedane kennis. Daar zit de meerwaarde voor organisaties om te benchmarken, het toepassen van nieuwe kennis in de praktijk, de implementatie van kennis.

De literatuur beroept zich dikwijls op de gezaghebbende definitie van Camp. Camp stelt dat benchmarken kort gezegd op het volgende neerkomt: Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot een plaatsbepaling, verbetering van het eigen presteren (Camp, 1992). Hier benoemt Camp het verbeteren van het eigen presteren. Daarmee omvat hij ook het leeraspect van benchmarken. Geen van de definities geeft echter met zoveel woorden weer wat de inhoud van benchmarken is in relatie tot leren. Daarom zou ik enkele elementen van Camp en Spendolini samen willen voegen. Beter is

misschien te zeggen dat de definitie van Camp wordt aangevuld met het negende kenmerk van Spendolini. Dan kom ik tot een volgende definitie:

Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot actiegericht leren.

In de definitie komt actiegericht leren naar voren. Hieronder wordt verstaan het implementeren van opgedane kennis in de organisatie. Er moeten binnen een organisatie aanpassingen worden gedaan op basis van inzichten die door benchmarken zijn ontstaan. Actiegericht leren gaat verder dan het vormen van inzichten en reflectie op de organisatie, maar heeft daadwerkelijk implementatie van kennis tot gevolg.

§2.3 De achtergrond van benchmarken.

Benchmarken komt oorspronkelijk uit de landmeetkunde waar een punt in het landschap werd gebruikt voor meting en vergelijking van andere punten in het landschap. Benchmarken kan vanuit een meer recente geschiedenis worden gezien binnen het geheel van New Public Management en Corporate Governance. Uit deze bewegingen is benchmarken ontstaan als vorm van prestatiemeting en wordt het gebruikt als leerproces voor organisaties.

Het centrale denken in het openbaar bestuur is sterk beïnvloed door het New Public Management (NPM). Dit governance-beeld binnen de overheid gaat uit van een staat die wat betreft organisatievorm en ideologie sterk gebruik maakt van opvattingen uit de private sector. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarmee de belangrijkste waarden binnen het openbaar bestuur. De politieke discussie gaat vooral over resultaten, efficiency en effectiviteit. De belangrijkste effecten van dit denken binnen het openbaar bestuur zijn decentralisatie, het sluiten van contracten (met het bedrijfsleven), het invoeren van marktwerking, de klantvriendelijke benadering, ondernemerschap en het streven naar verbetering van het openbaar bestuur. Benchmarken kan worden ingezet als instrument om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verhogen. De kwaliteit kan zich uiten in een betere dienstverlening, klantgerichtheid, toegankelijkheid maar ook economische motieven als effectiviteit en efficiency spelen een rol. Benchmarken past hier als instrument in 'grote operaties' zoals de VBTB operatie (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). Benchmarken kan inzicht bieden in processen en resultaten van organisaties en daarmee mogelijke verbeteringen inzichtelijk

maken. Benchmarken brengt transparantie en verantwoording van achterliggende processen met zich mee.

§2.4 Benchmarken naast andere alternatieven

Benchmarken is een afgeleide van prestatievergelijking. Prestatievergelijking is het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers (Handreiking Benchmarking Openbare Sector, 2004).

Daarnaast bestaat prestatiemeting als een belangrijk aspect van contractmanagement.

Contractmanagement is een verzameling van afspraken tussen het politieke bestuur en de leiding van een organisatie-éénheid. Deze afspraken kunnen ieder voor zich worden opgevat als prestaties die de betrokken organisatie-éénheid dient te leveren. Zo kan, althans in theorie, worden vastgesteld of de in het contract gemaakte afspraken over aantallen en kwaliteit van de producten en de ermee te bereiken effecten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Daarnaast kunnen prestatiemeting en kengetallen worden gebruikt bij de verbetering van de doelgerichtheid, efficiëntie en productiviteit, voor het vergroten van de cliëntgerichtheid en voor de verantwoording (Mol, 1991; Platform Beleidsanalyse, 1990).

Een ander voorbeeld van prestatiemeting is monitoring. Bij monitoring gaat het om een vorm van prestatiemeting waarbij verantwoording, toezicht en afrekenen centraal staan. Doel van monitoring is om door middel van indicatoren organisatieprestaties te meten en onder toezicht te stellen.

Het leren van de organisatie moet leiden tot verbeteren van de kwaliteit van de organisatie. Prestatiemeting wordt toegepast om binnen het openbaar bestuur inzicht te krijgen in het functioneren van publieke organisaties. Dit sluit aan bij de kwaliteitszorg die binnen het openbaar bestuur wordt toegepast. De kwaliteitszorg heeft als doel de kwaliteit van overheidsorganisaties op een hoog niveau te brengen. Benchmarken past door haar kenmerken van leren en verbeteren bij de kwaliteitszorg die door het openbaar bestuur wordt nagestreefd.

Kenmerken van Benchmarken zijn (Handreiking Benchmarking Openbare Sector, 2004):

- De organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen ten behoeve van zichzelf.
- Het gaat niet zozeer om de prestaties, maar wel om de eruit te trekken lessen ('best practices').
- Een organisatie kan zich spiegelen aan organisaties door het gezamenlijk

ontwikkelen en of uitvoeren van een prestatievergelijking gericht op leren.

- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken maar spelen een minder belangrijke rol daar het gaat vooral om 'het verhaal achter de prestaties'.
- Bij het instrument past dat de informatie niet openbaar wordt in de vorm van een ranking. Nadere afspraken over openbaarheid worden in gezamenlijkheid van de deelnemers gemaakt.

Benchmarken geeft een andere invulling van prestatievergelijking. Niet zozeer het meten staat centraal maar daarna ook het verbeteren en leren op basis van de gegevens. Hier komt de actiegerichte component en daarmee de implementatie van kennis naar voren. Hakvoort en Klaassen (2004) zien benchmarken als meten, analyseren en verbeteren. Het gaat hen niet alleen om het verzamelen van kennis maar ook om de toepassing van kennis. Benchmarking volgt, stellen zij, in principe dezelfde stappen die in sociaal wetenschappelijk onderzoek genomen worden. Deze aanpak sluit aan bij het systematisch onderzoeken van de prestaties, werkwijzen en processen zoals in de definitie is genoemd. Ook het spiegelen komt aan bod in de analysefase, het actiegericht leren is een vorm van prescriptie en implementatie.

§2.5 Samenwerken

Dat benchmarken een veel gebruikt middel is en zelfs als modeverschijnsel kan worden bestempeld is geen nieuws. Maar, wat is de aanleiding voor organisaties om te benchmarken? Wat wil een organisatie door benchmarken bereiken? Gezien het vrijwillige karakter van de benchmarks in de publieke sector moet er vanuit de organisaties aanleiding zijn om tot benchmarken over te gaan. Benchmarken moet een bijdrage leveren voor organisaties. Benchmarken biedt mogelijkheden voor organisaties om te leren, zich te verbeteren en kennis te vergaren of zelfs anderen te helpen. Het leren door middel van benchmarken is een belangrijk aspect. Leren kan worden bereikt door simpelweg gegevens te vergelijken en daaruit conclusies te trekken. Echter, het leerproces is intensiever als er een vorm van samenwerking is. Een echt kijkje in de keuken verheldert niet alleen het eindproduct maar ook de werkwijze. Als bijvoorbeeld bij de benchmark riolering, zoals die in het eerste hoofdstuk staat, men alleen zou letten op harde indicatoren, zouden werkwijze en inrichting van het proces geen aandacht krijgen en hier was het de deelnemers in deze case uiteindelijk om te doen. Benchmarken moet zich niet alleen beperken tot het vergelijken van indicatoren. In het aangaan van een samenwerkingsverband ligt de echte waarde om tot leren te komen. Door

samenwerkingsverbanden kan men inzicht krijgen in de achterliggende processen en werkwijze van een organisatie. Ook een voordeel van een samenwerkingsverband is dat kennis over langere periode beschikbaar is. Een samenwerkingsverband evolueert als het ware. Partners leren van elkaar en leggen met elkaar een weg af, waarbij de al afgelegde weg inzicht biedt in wat er nog kan komen. Als de geschiedenis zich herhaalt is het handig dat men kennis heeft van deze geschiedenis. Een voorbeeld hierbij is de Rijks Brede Benchmark. Door cyclisch deel te nemen aan de benchmark, en door het commitment dat deelnemers hebben, ontstaat een langdurige samenwerking die veel kennis kan opleveren en organisaties goed in staat stelt te leren. In dit voorbeeld komt een verplichting aan de orde die aan de samenwerking ten grondslag ligt. Een verplicht karakter van een samenwerking kan partijen een duidelijk commitment geven waardoor de samenwerking en de benchmark minder vrijblijvend worden en partijen meer belang hebben zich aan gemaakte afspraken te doelen te houden.

§2.6 Drempels en succes factoren

§2.6.1 Inleiding

Aan benchmarken kunnen verschillende functies en strategieën ten grondslag liggen. Er zijn factoren die bijdragen aan actiegericht leren en factoren die als drempel kunnen worden benoemd in het leerproces. Deze paragraaf maakt inzichtelijk wat de succesfactoren en drempels van benchmarken ten aanzien van leren zijn. De drempels die in dit hoofdstuk worden beschreven, kunnen oorzaak zijn waardoor actiegericht leren niet kan optreden. Dit is belangrijk om in de praktijk enkele situaties te kunnen herkennen en analyseren.

Benchmarken als onderdeel van leren brengt echter enkele belemmeringen met zich mee. Leren gaat blijkbaar niet zonder slag of stoot. Bloed, zweet en tranen zijn nodig om te komen tot verbetering of verandering. In de literatuur komen de positieve en negatieve aspecten van benchmarken in deze context aan de orde. De Bruijn noemt de paradox van de toenemende perverse effecten: naarmate de bestuurder door prestatiemeting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces dus meer top-down wil sturen, neemt de kans op het optreden van ongewenste effecten toe (De Bruijn, 2001). Dit zou pleiten voor het vrijwillige karakter van benchmarken. Wel moet hier worden aangetekend dat het een vrijwilligheid op organisatieniveau betreft. Vanuit bestuurlijk niveau van organisaties bestaat de vrijwilligheid deel te nemen aan benchmarks in de publieke sector. Desondanks bestaan er een aantal ongewenste effecten die zouden kunnen optreden bij benchmarks. Ook in de publieke sector en ook met een vrijwillig karakter.

§2.6.2 Ongewenste effecten

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft de onbedoelde effecten van prestatiemeting en benchmarking in de publieke sector in kaart gebracht (ROB, 2002). De Raad is van mening dat deze ongewenste effecten ook kunnen optreden als benchmarking met dwang wordt ingezet in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Er kunnen ruwweg zes mogelijke ongewenste effecten onderscheiden worden bij benchmarking en prestatievergelijking:

In de eerste plaats kan prestatiemeting leiden tot strategisch gedrag. De organisatie verhoogt volgens de criteria van benchmarking de productie, maar deze productieverhoging heeft geen of een negatieve betekenis. De productie is in werkelijkheid niet gestegen, maar datgene dat benoemd is als prestatie wordt door de organisatie zichtbaar gemaakt. Strategisch gedrag blijkt tevens uit het feit dat organisaties in hun beleid zich speciaal richten op de opgestelde indicatoren uit de benchmark. Het achterliggende idee van leren uit benchmarking komt daardoor in gevaar omdat men slecht leert te voldoen aan de gestelde norm. In een afreken cultuur en bij het afleggen van verantwoording bestaat dit gevaar. Men is dan gefocust op de consequenties van de indicatoren en niet op het leereffect.

In de tweede plaats kan prestatiemeting de interne bureaucratie versterken. Het gevaar bestaat dat organisaties veel investeren in procedure-organisatorische voorzieningen om zo aan de eisen van het systeem van prestatiemeting te kunnen voldoen. In werkelijkheid blijkt echter dat deze organisaties niet beter presteren dan organisaties die over minder van dergelijke voorzieningen beschikken. De organisatie wordt als het ware aangepast om beter te meten. Hier ligt weer het accent op de indicatoren en niet op het uiteindelijke leereffect. Door een focus op de indicatoren blijft het leren achter. Bij benchmarken bestaat hier het gevaar dat men de best practice wil beïnvloeden. Metingen richten zich dan op een hoge score op een best practice lijst.

Ten derde kan prestatiemeting innovaties blokkeren. De confrontatie met de uitkomsten van prestatiemeting leidt tot inspanningen om het productieproces zo veel mogelijk te optimaliseren. Innovatie betekent de exploratie van het onbekende, en daarmee het risico dat de resultaten minder zijn dan verwacht. Prestatiemeting beloont op deze wijze het reproduceren van het bestaande. Bij benchmarken bestaat hier het gevaar dat op basis van best practice vergelijking men bang is te innoveren omdat dat het huidige proces negatief kan beïnvloeden en gevolgen kan hebben voor een best-practice lijst.

In de vierde plaats kan het zo zijn dat prestatie-indicatoren vooral zullen aangrijpen bij meetbare en goed definieerbare aspecten van de prestatie. De nadruk op kwantitatieve grootheden kan ten koste gaan van kwalitatieve, niet goed meetbare grootheden (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO 2000). Een niet goed meetbare grootheid kan hier zijn het leereffect. Wederom hangt het hierbij sterk af van de strategie en de intentie van benchmarken. Als een organisatie wordt afgerekend op basis van kwantitatieve grootheden zal zij zich wellicht ook concentreren op die grootheden. Leren is lastig om te zetten naar indicatoren en daarom moeilijker meetbaar als prestatie-indicator. Tevens maken kwantitatieve grootheden onderlinge vergelijking vaak makkelijker dan kwalitatieve grootheden doordat ze eenvoudiger te definiëren zijn en zich goed lenen voor een snelle vergelijking.

Ten vijfde kan, als organisaties op basis van prestaties met elkaar concurreren, de bereidheid tot het delen van hun inzichten afnemen. Waarom zou men immers de concurrent helpen als dat nadelig is voor de eigen organisatie. Kennis wordt macht en als er geen basis van vertrouwen is wil men de kennis niet delen. Bij benchmarken bestaat bij vergelijking op best practice het gevaar dat organisaties met elkaar gaan concurreren voor de best practice positie. Dit is een nadelig effect van vergelijking op basis van prestaties. Als het leren centraal staat in de samenwerking wordt concurrentie minder waarschijnlijk omdat leren niet leidt tot een absoluut beter en men kan profiteren van de leermomenten van anderen.

En ten zesde kan prestatiemeting goed presteren bestraffen. Uit de meting kan immers blijken dat een organisatie met hetzelfde budget meer kan produceren. Een bestuurder zou dat kunnen vertalen in een lager budget voor een komend jaar bij gelijkblijvende prestaties. Weer is dit te relateren aan de prestatie indicatoren. Door een sterke focus op de indicatoren en een afreken- en verantwoordingscultuur ontstaat een situatie waarbij men te veel waarde hecht aan indicatoren. De relatie met leren is dan weg en er ontstaat een afrekencultuur waarbij leren naar de achtergrond wordt verschoven. Bij benchmarken bestaat het gevaar dat de transparantie die benchmarken met zich meebrengt, van invloed is op de mate waarin andere organen bv. het bestuur, de raad of een ministerie de transparante gegevens gebruiken voor afrekenen en verantwoording.

Deze negatieve effecten zijn allen te identificeren als drempels die optreden voor leren door benchmarken. Voornamelijk komen deze effecten voort uit de aandacht voor prestatie-indicatoren wat een afreken- en verantwoordingscultuur in de hand kan werken. De negatieve

effecten zijn van invloed op het leerproces en de zoektocht. De zoektocht wordt als het ware gefragmenteerd. Organisaties worden goed in het afleggen van een bepaald stuk van de tocht en verliezen daarbij de tocht zelf uit het oog. Het ene stukje wordt belangrijk, daar wil men de beste in zijn, concurreren met anderen, dat stuk wil men opnieuw afleggen met minder hulpmiddelen. De organisatie gaat haar structuur aanpassen aan het afleggen van dat ene stuk. De tocht wordt vergeten en daar was het in eerste instantie om te doen geweest. Het leren is naar de achtergrond verschoven en de vergelijkingen zijn een doel op zich geworden.

§2.6.3 Positieve effecten

Naast de mogelijk negatieve effecten van benchmarken zijn er natuurlijk ook positieve effecten. Het zou immers raar zijn om tot benchmarken over te gaan zonder dat het positieve gevolgen heeft. De voordelen van benchmarking in de publieke sector zijn, naast het feit dat benchmarking kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van de overheid, dat de uitkomsten van benchmarking kunnen leiden tot transparantie in het functioneren van organisaties. De organisatie kan, wanneer een achterstand in het functioneren geconstateerd wordt, trachten deze achterstand te verhelpen door op zoek te gaan naar andere werkmethoden. Tevens kan de verkregen transparantie leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. De verkregen transparantie is echter niet alleen wenselijk voor de organisatie zelf, maar tevens voor andere organisaties en burgers.

Deze transparantie in het functioneren van de overheid is een democratische waarde en daarom van groot belang. Naast het facet van de verkregen transparantie in het functioneren van overheidsorganisaties kan benchmarking in beginsel leiden tot de verbetering van prestaties en uiteindelijk tot het beter realiseren van de beoogde (maatschappelijke) effecten. In een samenleving waar functioneren wordt afgerekend op prestaties of output is het bestaan van instrumenten die kunnen leiden tot een verbetering van het functioneren van een organisatie van groot belang. In de praktijk bestaat een onderscheid tussen een harde en een zachte variant van benchmarking. In de harde variant van benchmarking worden drie kenmerken onderscheiden. Op de eerste plaats worden organisaties met elkaar vergeleken op basis van vooraf vastgestelde indicatoren. Vervolgens ontstaat door deze vergelijking een beeld van de best practice. Ten slotte worden uit deze best practice operationele doelen gesteld om te komen tot continue verbetering van de eigen organisatie.

In de zachte variant van benchmarking wordt vanwege het problematische karakter van de best practice minder nadruk gelegd op het vaststellen van de best practice. In deze opvatting wordt uitgegaan van good practices of zelfs gewoon practices. De nadruk in de zachte variant van

benchmarking ligt op de vergelijking van processen en producten van organisaties op basis waarvan een organisatie zich kan verbeteren. De zachte variant leent zich door deze niet afrekencultuur beter voor leren.

§2.7 Invloeden van benchmarken

Bovenstaande indelingen noemen enkele voorwaarden voor benchmarken en identificeren de bijdrage of gevaren bij het instrument. Benchmarken is afhankelijk van deze aspecten. Om een goed beeld te hebben van de factoren die van invloed zijn op benchmarken volgt in deze paragraaf een overzicht van factoren die benchmarken kunnen beïnvloeden. Samengevat kunnen ten aanzien van benchmarken de volgende aspecten worden onderscheiden:

Strategie

Op basis van de strategie kan worden gezegd dat een benchmark beter tot uiting komt als er een grote mate van vrijwilligheid voor deelname bestaat. Een grote mate van druk die ten grondslag ligt aan benchmarken kan een negatieve invloed op benchmarken hebben omdat men bang is afgerekend te worden op de uitkomsten. De strategie is van invloed op de benchmark door haar kenmerken van vrijwilligheid of druk. Hierbij zijn verschillende vormen te onderscheiden. In hoofdstuk 1 worden daarbij genoemd: een top-down strategie, een bottom-up strategie en een externe strategie.

Samenwerken

Samenwerken moet een bijdrage leveren voor organisaties. Samenwerken biedt mogelijkheden voor organisaties om te leren, zich te verbeteren en kennis te vergaren of zelfs anderen te helpen. De keus voor een samenwerking kan berusten op verschillende functies en strategieën. De aanleiding om te gaan samenwerken kan van invloed zijn op de gekozen strategie, wellicht kan hier een verband worden gelegd met de resultaten van de samenwerking. De manier waarop een samenwerking gebruikt wordt kan inzicht bieden in de bijdrage en drempels die optreden bij benchmarken. De vorm van samenwerken kan een grote invloed hebben op de benchmark. Voor benchmarken is samenwerken noodzakelijk om van en met elkaar te leren.

Transparantie

Een ander aspect dat van invloed is op benchmarken is de mate van transparantie. De verkregen transparantie kan leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. Transparantie heeft betrekking op de mate van

openheid van een organisatie in haar werkwijze en indicatoren. De open houding maakt dat benchmarken nauwkeuriger wordt door de bereidheid informatie te delen. Een gesloten houding maakt het lastiger inzicht te krijgen in de processen van organisaties en daardoor in hun foute of goede kanten. Vergelijken wordt hierdoor moeilijker en kan tot onjuist inzicht leiden. Een open houding betekent tevens dat organisaties inzicht geven in hun presteren en zich daarmee kwetsbaar opstellen. Zo kunnen de gegevens gebruikt worden voor verantwoording en kunnen prestaties worden bestraft op basis van best practice, waardoor de eigen prestatie tekort wordt gedaan. Goed presteren van een organisatie wordt dan in vergelijking beoordeeld als niet goed genoeg.

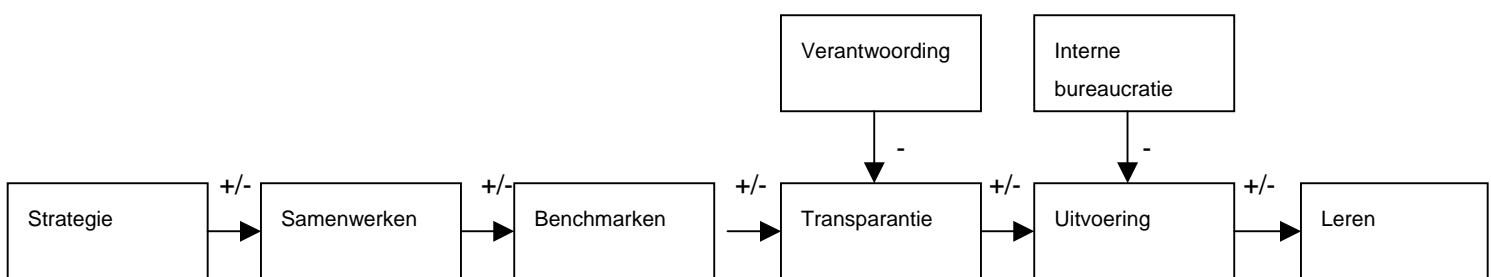
Uitvoering

Ook de uitvoering is een factor die voor benchmarken belangrijk is. Zo kan prestatiemeting de interne bureaucratie versterken door het invoeren van procesorganisatorische handelingen. Het meten van indicatoren en de wijze waarop deze worden verzameld en verwerkt kunnen van invloed zijn op de bureaucratie van een organisatie. Het gevaar hierbij is dat de handelingen en indicatoren op zich een doel worden en het uiteindelijke doel van leren uit het oog wordt verloren. De uitvoering kan worden beperkt door een tekortkoming in de uitvoering door met name de interne bureaucratie.

§2.7.1 Benchmark model

Nu er duidelijk is welke factoren van invloed zijn op benchmarken, kan worden nagegaan wat het proces inhoudt. Op basis hiervan kan het proces in modelvorm worden gezet. Allereerst zal de organisatie een strategie hebben die leren als doel heeft. Zoals hierboven wordt gesteld is samenwerken of een vergelijking met een partner hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. Als de partners in samenwerking hebben besloten dat ze zich op basis van vergelijking willen verbeteren, zal dit bij een instrumentkeuze uitmonden, benchmarken. Als gekozen is voor benchmarken kunnen de voorwaarde worden onderscheiden voor leren. Zo wordt in de literatuur gesproken over een transparante en open houding. Transparantie betekent echter ook kwetsbaarheid door inzicht in de prestaties. Als is voldaan aan een transparante houding, ligt de volgende stap bij de uitvoering van de benchmark. Hierbij bestaat het gevaar dat benchmarken binnen de organisatie een eigen bureaucratie ontwikkelt door het opstellen, verkrijgen en verwerken van de gegevens. Het proces van benchmarken kan schematisch worden weergegeven in de vorm van een model. Hierbij staat centraal de lijn van de strategie naar het uiteindelijke doel van leren. Onderweg hebben verschillende aspecten invloed op het proces. De

verschillende aspecten die in dit hoofdstuk worden genoemd, zijn van invloed op benchmarken en op actiegericht leren door benchmarken. De valkuilen die zich voor kunnen doen, zijn van invloed op de mogelijke bijdrage of drempels die kunnen optreden bij leren door benchmarken. Het proces van benchmarken is afhankelijk van de gekozen strategie en het samenwerkingsverband tussen organisaties. Als samenwerken leidt tot benchmarken is het belangrijk dat de partijen een open houding hebben en hun processen en resultaten inzichtelijk maken. Verantwoording kan dit belemmeren en heeft daarmee een negatieve invloed op het proces. Vervolgens gaat men over tot het uitvoeren van de benchmark, hierbij bestaat het gevaar dat de interne bureaucratie wordt versterkt en de uitvoering wordt tegengewerkt door regels en procedures binnen de organisatie. Als tot uitvoering wordt overgegaan wordt de organisatie in staat gesteld om te leren en te verbeteren. Om een helder beeld te geven van het proces van benchmarken naar leren kunnen de verschillende aspecten in modelvorm worden weergegeven. Hierbij geven plus tekens een positieve invloed weer en min tekens een negatieve invloed. De verschillende benoemde aspecten brengen verschillende valkuilen en bijdrage met zich mee die in de vorige paragraaf benoemd zijn. Dit betekent dat de strategie keuze een positieve dan wel negatieve invloed kan hebben op samenwerken en de samenwerking op haar beurt een positieve of negatieve invloed op benchmarken. Het zelfde geldt voor transparantie en uitvoering. Dit betekent niet dat als er een negatief verband bestaat in het model, leren niet kan optreden. De positieve en negatieve invloeden worden in de literatuur gesteld als invloeden op benchmarken en organisatieleren. Het model geef ik als volgt weer:



Figuur 1

§2.7.2 Verwachtingen

Het model brengt enkele verwachtingen met zich mee. Zo kan worden verwacht dat de strategie en de samenwerkingsvorm van invloed zijn op de benchmark en de mate waarin de deelnemers bang zijn dat gegevens worden gebruikt om te bestraffen of te verantwoorden invloed heeft op de transparantie van de gegevens. Daarnaast kan door versterking van de interne bureaucratie

de uitvoering worden beperkt door interne regels en procedures. En benchmark is bij haar succes dan afhankelijk van deze aspecten. Hiermee is logischerwijs leren ook afhankelijk van de genoemde aspecten. Bewaking van deze valkuilen kan een benchmark in staat stellen goed tot haar recht te komen. Als de valkuilen zich toch voordoen, zal dit een negatieve invloed hebben op de benchmark en organisatieleren. De verwachting kan worden uitgesproken dat bestraffen, en verantwoording een negatieve invloed hebben op de benchmark en een interne bureaucratie ook de benchmark kan beperken. Er kan gesteld worden dat de gekozen strategie van invloed is op het leren. Zo kunnen een afrekencultuur en top-down strategie het leereffect belemmeren. Hierdoor kunnen perverse effecten optreden waardoor men het leren uit het oog verliest. Ervan uitgaande dat leren plaatsvindt in een transparante en open omgeving, zal je als je tot leren wilt komen zaken als afrekenen en verantwoorden naar de achtergrond moeten schuiven omdat anders het leereffect belemmerd wordt. De diverse vormen van benchmarken kunnen invloed hebben op het leereffect van organisaties.

§2.8 Conclusie

We weten nu wat benchmarken inhoudt, welke vormen het aan kan nemen, welke functies enzovoort. Uit het bovenstaande kan een antwoord worden geformuleerd op de deelvragen 1, 1.a en 1.b.

§2.8.1 Deelvraag1: Wat kan worden verstaan onder benchmarken?

Doel van de vergelijking met de benchmark is inzicht in de (relatieve) prestaties van de instellingen binnen de groep. Benchmarken is een instrument dat moet bijdragen aan verbetering van het functioneren van organisaties (De Groot, 2004, pag. 10). Benchmarken is vergelijken binnen een samenwerkingsverband en op basis daarvan verbeteringen doorvoeren ten gunste van de eigen organisatie. Benchmarken stelt organisaties in staat te vergelijken op indicatoren en werkwijzen om tot nieuwe inzichten te leiden. Benchmarken is het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot actiegericht leren. In een opklimmende mate van dwang kunnen globaal gezien de volgende functies worden onderscheiden (De Bruijn, 2000, pag. 17): Transparantie, Leren, Oordelen en Afrekenen. De transparantiefunctie en de leerfunctie zijn van belang voor benchmarking om te komen tot organisatie leren, waarbij lijkt dat bij deze twee functies vrijwilligheid van belang is. De vraag is echter hoe deze functies zich verhouden tot de wijze waarop benchmarking wordt ingezet in de

publieke sector. Het Kabinet hanteert hierin een andere invulling dan De Groot. Zij ziet leren als de zachtste vorm van dwang en daarna transparantie. Kenmerkend blijft de vrijwilligheid die aan beiden functies kan worden toegekend.

§2.8.2 Deelvraag 1.a: Welke concepten zijn te inventariseren?

In de literatuur zijn ten aanzien van benchmarking enkele concepten te inventariseren. Om volledig te kunnen onderscheiden wat de aard van de benchmark is, benoem ik in dit onderzoek de volgende vormen en toepassingswijzen. Hierbij kunnen als toepassingswijze worden benoemd: Systematiek: Het steeds vergelijken van organisaties of organisatiedelen. Externe oriëntatie: de vergelijking met andere organisaties, binnen of buiten de sector, in onderlinge samenwerking. Professionalisering: benchmarking als een continue proces dat overal in de organisatie en op ieder niveau wordt toegepast. Er bestaan daarnaast diverse vormen van benchmarken zoals standaard benchmarken, resultaat benchmarken en proces benchmarken. Met behulp van deze concepten kunnen benchmarks worden benoemd en geanalyseerd in relatie tot de effecten op leren binnen een organisatie. De toepassingswijze, strategie en samenwerkingsvorm die ten grondslag ligt aan de benchmark kan van invloed zijn op de mate waarin een bijdrage of drempels geconstateerd kunnen worden. Belangrijk aspect is de intentie waarmee benchmarks plaatsvinden. De achtergrond bepaalt vaak het concept. De concepten zijn dan te koppelen aan de functies en strategieën van benchmarken. Met als achtergrond leren zullen de concepten in de publieke sector in dit onderzoek bekeken worden.

§2.8.3 Deelvraag 1.b: Welke motieven liggen ten grondslag aan benchmarken?

Er zijn verschillende motieven te noemen waarom organisaties gaan benchmarken. Een belangrijk motief is samenwerken. Samenwerken kan enkele voordelen bieden zoals, het creëren van de laagste transactie kosten, verbeteren van de strategische positie (door synergie), en het geeft de organisatie een kans om te leren. Door de veranderingen in de omgeving of door externe stimulus bestaat binnen een organisatie het besef dat zij zich moet aanpassen en verbeteren. Een goede manier om een organisatie te verbeteren is om te leren binnen een samenwerkingsverband en door prestatievergelijking. Prestatievergelijking met als doel leren kent benchmarken als instrument. Het belangrijkste motief voor organisaties om tot benchmarken over te gaan is het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie om zo als geheel beter te functioneren en te komen tot actiegericht leren binnen de organisatie.

Hoofdstuk 3: Organisatieleren

§3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat benchmarken onderdeel is van leren. In dit hoofdstuk zal leren centraal staan. Gelet op het belang van leren van organisaties is het nodig een helder beeld te hebben van wat leren is en wat de drempels zijn om te leren.

Paragraaf 3.2 bespreekt wanneer er sprake is van organisatieleren. In paragraaf 3.3 behandelt enkele methoden waardoor men tot leren komt. In paragraaf 3.4 komen factoren aan bod die van invloed zijn op leren en in paragraaf 3.5 worden enkele drempels voor leren besproken.

Afsluitend volgt in paragraaf 3.6 de conclusie met antwoord op deelvragen 2, 2.a en 2.b.

§3.2 Wanneer is er sprake van organisatieleren?

Opgetreden veranderingen kunnen door tal van zaken worden veroorzaakt (Sabatier, 1998). Hoe bepaal je bijvoorbeeld of iemand echt met een bepaalde problematiek kan omgaan of slechts geleerd heeft de testmethode van de leraar te doorgronden? In 't Veld en Van der Knaap (1995) wijzen erop dat in de eerste plaats leren samengaat met ergens beter in worden. Ook In 't Veld en Van der Knaaps' omschrijving is dat leerprocessen zowel in het denken als in het doen kunnen voorkomen, zowel cognitief als operatief zijn. De "veelzinnigheid" van leren die In 't Veld en Van der Knaap opmerken, komt ook tot uiting in de vele dingen die als leren worden aangeduid. Zo kan in de eerste plaats leren zo iets simpels zijn als ergens van op de hoogte raken: kennis nemen van een gebeurtenis of bepaalde informatie. Doorgaans is dit de versie die als eerste met het concept leren in verband wordt gebracht en waar het begrip zijn centrale positie in de huidige literatuur aan ontleent: wie eenmaal achterhaald heeft hoe de vork in de steel steekt, zal beter in zijn omgeving kunnen ingrijpen. Dit vraagt om een definitie van leren en vooral organisatieleren. Aangezien leren lastig te definiëren is en het organisatie aspect vaak vaag blijft, moet de definitie meer omvatten dan slechts het verkrijgen van informatie en daarnaar handelen. Onder organisatieleren verstaat Jolly (2003): *Het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie.*

Dit benadrukt het belang van leden van een organisatie. Deze definitie omvat vele aspecten van leren en kan worden gebruikt om organisatieleren helder invulling te geven. Jolly spreekt tevens van een aanvulling op leren. Hierbij staat centraal dat opgedane kennis wordt geïmplementeerd in de organisatie. Volgens Jolly gaat het dan om het inbrengen van een kennisstelsel in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was (Jolly, 2003). Hij noemt dit het enten van kennis en definieert het als: *het overzetten van een kennisbron naar de kennis*

niet aanwezig was (Jolly, 2003). Huber beperkt enten tot kennissystemen die van buiten de organisatie komen (Huber, 1991). Door de definitie van Jolly aan te vullen met Huber kan dan worden gezegd dat: *Leren zich uit in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een organisatie waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was.*

§3.3 Methoden voor leren

Er zijn twee manieren waarop organisaties het vermogen om te leren kunnen verhogen. Één manier behelst het leren van een partner en één met een partner. Voor beide gevallen is een soort samenwerkingsverband nodig. Hier ligt een duidelijke koppeling met benchmarken. Ook het instrument benchmarken heeft als kenmerk samenwerking. Leren van en met een partner kan alleen als er partijen samenwerken om dit te realiseren. In het eerste geval verschaft de samenwerking toegang tot de partners' kennis en vaardigheden. Terwijl de laatste manier de verhoging van organisatieleren kan verschaffen door middel van accumulatie van ervaring en kennis betreffende het managen van een samenwerkingsverband.

Een samenwerking kan verschuiven van eerste contacten, naar onderhandelingen en vervolgens tot een tijd van gemanagede samenwerking. Dit kan vervolgens weer leiden tot een uitbreiding van de samenwerking, een langzame verandering richting splitsing, of een directe beslissing of scheiding. Organisaties zullen het meeste leren wanneer ze samenwerken en wanneer ze allemaal lerende strategieën van samenwerking kiezen welke hoge niveaus van openheid en ontvankelijkheid bevatten aangaande nieuwe kennis. Wanneer gedurende de samenwerking vertrouwen groeit tussen de partners en de alliantie succes laat zien voor beide partijen, kan dit een vangnet zijn voor het behouden van samenwerking als men bloot staat aan de verleiding van korte termijn succes voor één van de partners.

§3.4 Invloeden op organisatieleren

§3.4.1 Vereisten voor organisatieleren

Een samenwerkingsverband en alliantie om tot leren te komen zoals hierboven is gesteld is een vorm die in de publieke sector veel aanwezig is, maar is op zichzelf niet alleen een garantie voor leren. Er bestaan enkele vereisten om tot leren te komen. Zelfs wanneer partners een samenwerking aangaan met het doel dat men beiden profiteert, zijn er bepaalde benodigdheden nodig (Child & Faulkner, 1998).

De eerste is dat leren één van de intenties is en dat men waarde toekent aan de leerkansen welke zich gedurende de samenwerking voordoen. Er bestaat een relatie tussen de manier waarop bedrijven een alliantie zien als leermogelijkheid en de resultaten welke daadwerkelijk

behaald worden betreffende leren. Verder kan worden gesteld dat wanneer het leren van de partner het doel is, de beëindiging van de samenwerking niet gezien kan worden als falen en de stabiliteit en duurzaamheid niet gezien worden als een bewijs van succes. Als het doel behaald is, is het immers niet noodzakelijk de samenwerking voort te zetten.

Ten tweede, moet de partner voldoende capaciteit hebben om te leren. Een partners' capaciteit om te leren wordt bepaald door een combinatie van factoren:

De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen. Zonder deze elementen kan leren niet plaatsvinden. Het is een basis voor leren en verbeteren.

Ten derde moet de partner de mogelijkheid hebben de kennis om te zetten naar collectief gemeengoed zodat het verspreid kan worden naar de geschikte personen binnen de organisatie. Dit is als het ware de implementatie van de kennis en de beschikking over voldoende geld, tijd en mankracht om kennis toe te passen in een organisatie. De vertaling van het geleerde binnen de organisatie.

§3.4.2 Organisatiecultuur

De organisatie is een sociale omgeving waarin het personeel zich bevindt, relaties aangaat en probeert te functioneren. Een organisatie kan de aandacht van haar leden focussen op bepaalde situaties, uitdagingen en problemen waarvan en waarover zij kunnen leren. Daarnaast is zij een formele structuur, waarbinnen het personeel geacht wordt te werken en te leren. De cultuur van de organisatie kan actoren bijvoorbeeld aan- of juist ontmoedigen naar bepaalde informatie over problemen te zoeken. Organisatiecultuur kan daarmee een beperking of juist een bijdrage vormen bij organisatieleren. Volgens Schein (2001) is een organisatiecultuur te omschrijven als de som van alle gemeenschappelijke en als vanzelfsprekend ervaren veronderstellingen die een groep in de loop van haar bestaan heeft geleerd. Het betreft hier enkele aspecten van organisatiecultuur als toegankelijkheid van informatie, het delen van fouten en problemen, en het accepteren van verschillende meningen. Schein (2001) onderscheidt ook de openheid van de organisatie of ontvankelijkheid voor nieuwe kennis als een onderdeel van organisatiecultuur. Tevens kan worden gezegd dat verschillende sociale identiteit een belangrijke reden kan zijn dat het leren niet plaats kan vinden (Jolly 2003).

§3.5 Mogelijke drempels

§3.5.1 Barrières voor organisatieleren

Pucik (Pucik, 1997) identificeert een aantal barrières die organisatieleren in strategische allianties belemmeren. Ten eerste slecht geplaatste strategische prioriteiten, bv. korte termijn doelen. Tevens wijkt binnen organisaties het gerealiseerde strategisch beleid dikwijls aanzienlijk af van de bedoelde strategie. Bij deze drempel kan worden nagegaan of de oorzaak ligt in technische en politieke factoren en in de bijsturing van het strategisch beleid door uitvoerenden (Mintzberg, 1975, pag. 49-61). Ook kan het te wijten zijn aan conflicterende strategische prioriteiten, niet effectief top management, slechte verticale communicatie en onvoldoende interdisciplinaire samenwerking (M. Beer, R. Eisenstat, and B. Spector, 1990, pag. 158-166). Ten tweede stelt Pucik dat niet-gefocusste organisatorische beheersingsystemen te benoemen zijn als drempel voor leren. Het betreft hier beheersingsystemen die niet geconcentreerd zijn op leren. De organisatie is slecht ingericht om leren te kunnen laten optreden. Door een slecht gefocusste beheersing kunnen perverse effecten van leren optreden, die al dan niet samenvallen met de perverse effecten van benchmarken, en niet tijdig worden gesignaleerd en verholpen. Het beheersing systeem dient gefocust te zijn op leren, zodat het uiteindelijke doel niet uit het oog verloren wordt. Het beheersingsysteem moet als een soort bewaker kunnen fungeren voor organisatieleren. Ten derde een niet consistente toepassing van leren. Het is belangrijk het leerproces consequent toe te passen. Alleen als mensen duidelijk weten wat de richting is zal het doel worden bereikt. Het is belangrijk de tocht voort te zetten ook al zit het soms tegen en lijkt het doel onhaalbaar. Volharding in leren is dan een houvast en geeft zekerheid. Dit vertrouwen is belangrijk om tot collectief en organisatieleren te komen.

Verschillende sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden (Jolly 2003). Hier kan een koppeling worden gelegd met de perverse of negatieve effecten van benchmarken. Deze effecten zijn in het vorige hoofdstuk behandeld. Vooral slecht geplaatste strategische prioriteiten en niet gefocusste organisatorische beheersingsystemen sluiten hier bij aan. De genoemde effecten van benchmarken kunnen worden ondergebracht in deze barrières voor leren. Dit is essentieel voor onderzoek. De vraag is echter of empirische gegevens aansluiten bij deze barrières.

§3.5.2 Transparantie

Een andere drempel waardoor leren bemoeilijkt wordt, kan een gebrek aan leerintenties zijn ten opzichte van het realiseren van de potentie van de samenwerking (Child & Faulkner, 1998). Dit kan komen door andere intenties van de partner. Zo kunnen organisaties zich ingraven en niet

open hun zwaktes en drempels tonen. Dit maakt dat er geen transparantie en openheid is bij organisaties. Een klimaat van openheid kan het organisatieleren faciliteren. Het omvat de toegankelijkheid van informatie, het delen van fouten en problemen, en het accepteren van verschillende meningen. Transparantie is hier een hulpmiddel voor leren. Beiden zijn te identificeren als onderdeel of doel van benchmarken.

§3.6 Invloeden van organisatieleren

Hierboven staan enkele drempels en bijdragen geformuleerd die kunnen worden onderverdeeld in enkele aspecten van organisatieleren. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

Implementatie

De partner moet de mogelijkheid hebben de kennis om te zetten naar collectief gemeengoed zodat het verspreid kan worden naar de geschikte personen binnen de organisatie. Dit is als het ware de implementatie van de kennis. De vertaling van het geleerde binnen de organisatie. Het gevaar bestaat hier dat personen zich gaan richten op indicatoren en hun structuur gaan aanpassen om goed uit de verf te komen. Het uiteindelijke doel van leren wordt dan belemmerd. Pucik onderscheidt enkele barrières die genoemd worden in paragraaf 3.5.1. Bij de implementatie van kennis is het belangrijk om met deze barrières rekening te houden.

Strategische prioriteiten

Strategische prioriteiten binnen organisaties zijn van invloed op organisatieleren. Strategische prioriteiten die hierop van invloed zijn worden genoemd in paragraaf 3.5.1. De strategie met betrekking tot leren kan worden ondergebracht in slecht geplaatste prioriteiten en goed geplaatste prioriteiten. De slecht geplaatste prioriteiten omvatten de hierboven genoemde valkuilen. Goed geplaatste prioriteiten omvatten een juiste termijn, niet conflicterende strategische prioriteiten, goed management, goede communicatie en voldoende samenwerking.

Organisatiecultuur

Belangrijk voor organisatieleren is de ontvankelijkheid van een organisatie om te leren. Dit heeft betrekking op de open houding van een organisatie ten aanzien van leren. De open houding van de organisatie is onderdeel van de heersende organisatiecultuur. Schein stelt een relatie tussen de gemeenschappelijke leerervaringen (intern) en de omgeving van de organisatie (extern) die wederzijds beïnvloed wordt. Dat legt de nadruk op het beeld van een organisatie als een open systeem met wederzijdse beïnvloeding van buitenaf, anderzijds op het interne aspect van

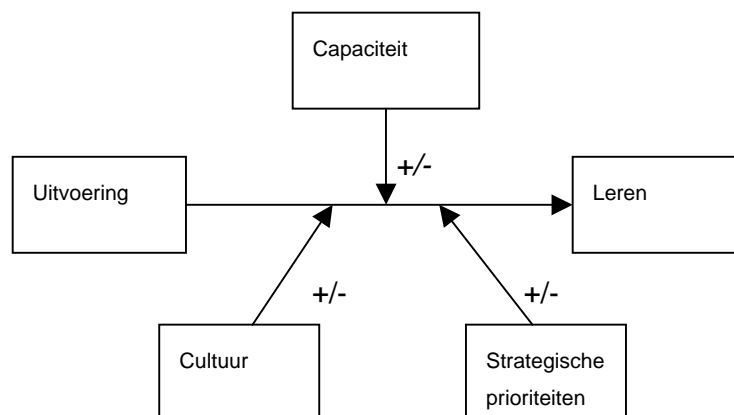
cultuur. Het open systeem is voor een organisatie belangrijk voor de ontvankelijkheid voor nieuwe kennis en het delen van bestaande kennis. Verschillende sociale identiteit tussen organisaties kan ook als drempel worden benoemd bij organisatieleren. Organisatiecultuur kan een positieve dan wel negatieve invloed hebben op organisatieleren. Een open houding en ontvankelijkheid voor nieuwe kennis zijn positieve invloeden. Een gesloten houding en het niet open staan voor nieuwe kennis kan organisatieleren juist bemoeilijken.

Capaciteit

De partner moet voldoende capaciteit hebben om te leren. Capaciteit krijgt vorm door de in de vorige paragraaf genoemde aspecten. Zo worden genoemd: De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen. Capaciteit heeft verder betrekking op beschikbare middelen. Hierbij zijn mankracht, geld en tijd aan de orde. Benchmarken vraagt een investering in beschikbare middelen.

§3.6.1 Leren model

De factoren die van invloed zijn op leren hebben hun invloed tussen de fase van uitvoering en het daadwerkelijke leren. In de stap van uitvoering naar organisatieleren hebben cultuur, capaciteit en strategische prioriteiten invloed op het proces. Hierbij geven plus tekens een positieve invloed weer en min tekens een negatieve invloed. De combinatie van plus en min tekens laat zien dat er zowel een positieve als negatieve invloed bestaat. Zo kan cultuur dan wel een positieve invloed hebben op het proces, dan wel een negatieve. Hetzelfde geldt voor strategische prioriteiten en capaciteit. In een model stel ik dit als volgt:



Figuur 2

§3.6.2 Verwachtingen

Uit het model kunnen enkele verwachtingen worden afgeleid. De uitvoering van de benchmark is afhankelijk van de organisatiecultuur, de capaciteit en de strategische prioriteiten binnen de organisatie om te komen tot actiegericht leren. Beperkingen in cultuur, capaciteit of andere strategische prioriteiten van een organisatie kunnen een negatieve invloed hebben op de benchmark en daarmee op organisatieleren. Des te meer er een positieve invulling bestaat van cultuur, capaciteit en strategische prioriteit, des te beter zal een organisatie in staat zijn te leren.

§3.7 Conclusie

§3.7.1 Deelvraag 2: Wat kan worden verstaan onder organisatieleren?

Onder organisatieleren wordt in dit onderzoek verstaan: het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Dit benadrukt het belang van leden van een organisatie. Leren staat hier in dienst van de organisatie, het moet een bijdrage vormen voor de organisatie. Dit is het kenmerk van organisatieleren. Tevens is er sprake van een aanvulling op leren. Hierbij staat de implementatie van kennis centraal. Het gaat dan om het inbrengen van een kennissysteem in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was. Dit kan worden omschreven als het overzetten van een kennisbron waar de kennis niet aanwezig was. Jolly (2003) noemt dit het enten van kennis. Huber (1991) ziet enten als implementatie van kennissystemen die van buiten de organisatie komen. Het enten van kennis zorgt ervoor dat organisaties niet elke keer het wiel opnieuw moeten uitvinden. Er kan dan worden gezegd dat leren zich uit in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was.

§3.7.2 Deelvraag 2.a: Wanneer kan er worden gesproken van organisatieleren?

Als is vastgesteld wat organisatieleren is kan men vaststellen wanneer dat optreedt. Tenminste, dat geldt voor veel gevallen maar niet alle. Moeilijkheid hierbij is de vaagheid die in leren opgesloten ligt. Eerder in dit hoofdstuk staat beschreven dat leren niet per se bewust of beredeneerd hoeft te gebeuren. Het leren door ervaring gebeurt voor een groot deel onbewust en zelfs onbedoeld. Tevens kan worden gezegd dat er geen sprake is van een of ander absoluut "beter" waartoe leren zou kunnen leiden (Ford en Ogilvie, 1996; Van der Meer, 1998).

Het is dan in sommige gevallen niet goed vast te stellen of leren optreedt. In 't Veld en Van der Knaap (1995) wijzen erop dat in de eerste plaats velen leren samengaat met ergens beter in worden. Zo kan in de eerste plaats leren zo iets simpels zijn als ergens van op de hoogte raken: kennis nemen van een gebeurtenis of bepaalde informatie. Kort gezegd kan worden gesteld dat als leren voldoet aan de definitie van dit onderzoek en zich dit uit in de implementatie van kennis kan worden gesproken van organisatieleren.

§3.7.3 Deelvraag 2.b: Welke drempels zijn te onderscheiden voor organisatieleren?

Als is vastgesteld wat organisatieleren is en wanneer organisatieleren optreedt, zou men moeten kunnen overgaan tot de uitvoering ervan. Echter dienen zich enkele drempels aan die het leren kunnen bemoeilijken. Ten eerste slecht geplaatste strategische prioriteiten, bijvoorbeeld korte termijn doelen. Tevens ligt de oorzaak voor drempels in de capaciteit en strategische prioriteiten van een organisatie. Zo kunnen slecht gefocuste beheersingsystemen en niet consistente toepassing het gevolg zijn van gebrek aan leerintenties belangrijke cognitieve barrière ten opzichte van het realiseren van de potentie van de samenwerking. Tevens bestaan er problemen die betrekking hebben op geld en mankracht. Verschillende sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kunnen ook een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden. Hier gaat het met name om de culturele factor die van invloed is op leren. Verder kan de interne organisatiecultuur er niet op gericht zijn haar werknemers te stimuleren tot leren en verbeteren. Organisatieleren is afhankelijk van verschil in organisatiecultuur en de open houding van de organisatie. Deze gevaren kunnen voorkomen als men in het leerproces actief is.

Hoofdstuk 4: Synthese

§4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de rol is van benchmarken ten opzichte van organisatieleren. Er wordt een koppeling gemaakt tussen de factoren die van invloed zijn op benchmarken en de factoren die van invloed zijn op organisatieleren. Benchmarken met als doel leren bestaat uit verschillende factoren die in het proces een rol spelen en van invloed zijn op de mate van succes van de benchmark. De verschillende factoren worden geoperationaliseerd en in een model weergegeven worden. Uit de verbanden die het model verondersteld kunnen hypothesen worden afgeleid.

§4.2 Factoren voor benchmarken en leren

De factoren zijn in de vorige hoofdstukken aan de orde gekomen. Organisatieleren door benchmarken wordt beïnvloed door de volgende factoren:

Strategie

Ten aanzien van strategie kan worden gezegd dat een benchmark beter tot uiting komt als er een grote mate van vrijwilligheid voor deelname bestaat. Een grote mate van dwang die ten grondslag ligt aan benchmarken is een negatieve invloed op benchmarken. De strategie is van invloed op de benchmark door haar kenmerken van vrijwilligheid of dwang. Hierbij zijn verschillende vormen te onderscheiden. De top-down strategie, de bottom-up strategie en de externe strategie. In hoofdstuk 1 staat een beschrijving van de betreffende strategieën.

Operationalisering strategie

Strategie is afhankelijk van de wijze waarop het initiatief voor benchmarken is ontstaan. Door te achterhalen wie het initiatief heeft gestart, kan worden bepaald welke strategie ten grondslag ligt aan de benchmark. Ligt het initiatief bij de organisatie zelf dan zal er sprake zijn van een bottom-up initiatief, is er echter van bovenaf bepaald dat er een benchmark moet komen dan kan gesproken worden van een top-down strategie. Een externe strategie heeft tenslotte als kenmerk dat het initiatief ligt bij een externe organisatie. Door te achterhalen welke partij het initiatief heeft genomen tot de benchmark kan worden bepaald wat de achterliggende strategie is. De partijen die betrokken zijn, zijn belangrijk bij het bepalen van de strategie. Dit is te achterhalen door betrokkenen te vragen welke partijen het initiatief tot de benchmark hebben genomen en ook zal in documentatie rond de benchmark aanwijzingen kunnen worden gevonden over de strategie die aan de benchmark ten grondslag ligt.

Samenwerken

De samenwerkingsvorm en de intenties die daar aan ten grondslag liggen is een aspect wat van invloed is op benchmarken. Voor prestatievergelijking is samenwerken belangrijk. Samenwerken maakt mogelijk dat er in een groep met regelmaat vergeleken kan worden en daardoor organisatieleren kan optreden. Door samenwerkingsverbanden kan men inzicht krijgen in de achterliggende processen en werkwijze van een organisatie. Ook een voordeel van een samenwerkingsverband is dat kennis over langere periode beschikbaar is.

Operationalisering samenwerken

Aan een samenwerking liggen diverse motieven ten grondslag. Zo zijn concurrentie, versterking van de strategische positie, verlaging van transactiekosten en leerintenties een basis voor benchmarken. Organisaties kunnen de genoemde motieven uitspreken in interviews en hun belang daarbij toelichten. Partijen zal worden gevraagd naar hun visie op de motivatie voor de samenwerking door de andere deelnemers. De intensiteit van de samenwerking is een ander belangrijk aspect van samenwerken. Een intensieve samenwerking kan leiden tot een intensieve deling van informatie. Dit kan tot uiting komen in de frequentie van bijeenkomsten. Hiernaar zal in dit onderzoek worden gevraagd bij betrokkenen. Tevens wordt gevraagd naar convenanten of de binding die ten grondslag liggen aan de samenwerking. Dit biedt inzicht in de verplichtingen die de samenwerking met zich meebrengt. Samenwerken kan dan worden beschreven aan de hand van motieven, intensiteit en binding.

Benchmarken

Onder benchmarken wordt in dit onderzoek verstaan: Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot actiegericht leren. Kenmerken van benchmarken zijn (Handreiking Benchmarking Openbare Sector, 2004): De organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen ten behoeve van zichzelf. Het gaat niet zozeer om de prestaties, maar wel om de eruit te trekken lessen ('best practices'). Een organisatie kan zich spiegelen aan organisaties door het gezamenlijk ontwikkelen en of uitvoeren van een prestatievergelijking gericht op leren. De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken maar spelen een minder belangrijke rol, daar het vooral gaat om 'het verhaal achter de prestaties'. Bij het instrument past

dat de informatie niet openbaar wordt (bijvoorbeeld in de vorm van een ranking). Nadere afspraken over openbaarheid worden in gezamenlijkheid door de deelnemers gemaakt.

Operationalisatie benchmarken

Centraal bij benchmarken staat het verbeteren en leren op basis van de gegevens. Het gaat niet alleen om het verzamelen van kennis maar ook om de toepassing van kennis. Benchmarken is het systematisch onderzoeken van de prestaties, werkwijzen en processen zoals in de definitie is genoemd. Ook het spiegelen komt aan bod in de analysefase, het actiegericht leren is een vorm van implementatie van kennis in een organisatie. Organisaties moeten bij de benchmark willen voldoen aan deze criteria om te bepalen of er sprake is van benchmarken. Uit interviews en documentatie van de vergelijkingen kan blijken of er systematisch onderzoek plaatsvindt naar prestaties, werkwijze en processen. Ook zal worden gevraagd of men het doel heeft om de kennis te implementeren in de organisatie en te komen tot actiegericht leren.

Transparantie

Een ander aspect dat van invloed is op benchmarken en leren is de mate van transparantie. De verkregen transparantie kan leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. Transparantie heeft betrekking op de mate van openheid van een organisatie in haar werkwijze en indicatoren. Een open houding betekent tevens dat organisaties inzicht geven in hun presteren en zich daarmee kwetsbaar opstellen. Zo kunnen de gegevens gebruikt worden voor verantwoording en kunnen prestaties worden bestraft op basis van best practice, waardoor de eigen prestatie tekort wordt gedaan.

Operationalisatie transparantie

De gegevens voor de benchmark kunnen inzicht bieden in de processen van een organisatie, maar zij kunnen ook worden gebruikt als prestatiecriteria. Een organisatie kan dan afgerekend worden op de door haar verstrekte gegevens. Om te bepalen of organisaties volledig open zijn in hun gegevens, dient te worden gevraagd of de betreffende gegevens tevens gebruikt worden als prestatiecriteria. Ook het idee dat de gegevens gebruikt kunnen worden als criteria kan van invloed zijn op de transparantie. De aard van het gebruik van gegevens is te relateren aan de mate van transparantie van de partijen. Tevens kan aan deelnemende partijen worden gevraagd of er discussie is geweest over de mate van transparantie van de deelnemers en of de informatie ook voor externe partijen beschikbaar kan worden gemaakt. Deelnemers kunnen aangeven of zij van de openheid van de andere partijen overtuigd zijn.

Uitvoering

De uitvoering van de benchmark is een factor die belangrijk is. Zo kan prestatiemeting de interne bureaucratie versterken door het invoeren van procesorganisatorische handelingen. Het meten van indicatoren en de wijze waarop deze worden verzameld en verwerkt, kunnen van invloed zijn op de bureaucratie van een organisatie. Het gevaar hierbij is dat de handelingen en indicatoren op zich een doel worden en het uiteindelijke doel van leren uit het oog wordt verloren. Hierbij bestaat het gevaar dat benchmarken binnen de organisatie een eigen bureaucratie ontwikkelt door het opstellen, verkrijgen en verwerken van de gegevens. Vervolgens komt in het proces de stap van uitvoering naar leren. Pucik stelt dat er niet gefocuste organisatorische beheersingsystemen te benoemen zijn als drempel voor leren. Het beheersingsstelsel moet als een soort bewaker kunnen fungeren voor organisatieleden. Ook kan implementatie worden beperkt door niet consistente toepassingen van leren.

Operationalisatie uitvoering

Om na te gaan wat de beperkingen kunnen zijn van de uitvoering van de benchmark, moet worden bepaald of er sprake is van een opgetreden interne bureaucratie door benchmarken. Dit uit zich in ontstane procedures en indicatoren binnen een organisatie door benchmarken. Veranderingen in procedures kunnen worden teruggevonden in veranderingen in een organisatie of in jaarverslagen, plannen van aanpak etc. Ook werknemers kunnen aangeven nu meer naar een procedure of indicatoren te handelen. Dit kan worden bepaald door gesprekken met betrokkenen, maar ook uit documentatie kan blijken dat procedures binnen de organisatie zijn veranderd. Tevens kan de uitvoering betrekking hebben op de beschikbaarheid van mensen bij de benchmark en de afhankelijkheid van de benchmark van die mensen. Onderzoek kan aangeven of de interne bureaucratie is versterkt door benchmarken. Dit kan blijken uit documentatie of uit gesprekken met betrokkenen. Tevens kan uit onderzoek blijken of een organisatie zich richt op kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren.

Strategische prioriteiten

Benchmarken kan ten koste gaan van andere verbeterinstrumenten waaraan binnen de organisatie een grotere prioriteit wordt toegekend. Goed geplaatste en slecht geplaatste prioriteiten worden genoemd in paragraaf 3.5. De strategie met betrekking tot leren kan worden ondergebracht in slecht geplaatste prioriteiten en goed geplaatste prioriteiten. De slecht geplaatste prioriteiten omvatten valkuilen voor benchmarken en organisatieleden. Goed geplaatste prioriteiten zijn juist als bijdrage voor benchmarken en organisatieleden te noemen.

Operationalisatie strategische prioriteiten

Binnen een organisatie bestaan er verschillende belangen. Door te bepalen welk strategisch belang wordt gegeven aan benchmarken, kan worden bepaald of er sprake is van goede of slechte prioriteiten. Hier kan worden nagegaan in interviews of de oorzaak ligt in technische en politieke factoren en in de bijsturing van het strategisch beleid door uitvoerenden (H. Mintzberg, 1975, pag. 49-61). Ook wordt gevraagd naar conflicterende strategische prioriteiten, niet effectief top management, slechte verticale communicatie en onvoldoende interdisciplinaire samenwerking of verkeerde aansturing (M. Beer, R. Eisenstat, B. Spector, 1990, pag. 158-166). Goede strategische prioriteiten uiten zich in een juiste termijn, niet conflicterende strategische prioriteiten, goed management, goede communicatie en voldoende samenwerking.

Organisatiecultuur

De organisatie is verschillende dingen voor haar leden. Zij is een sociale omgeving waarin het personeel zich bevindt, relaties aangaat en probeert te functioneren. Een katalysator die de aandacht van haar leden focust op bepaalde situaties, uitdagingen en problemen waarvan en waarover zij kunnen leren. Daarnaast is zij een formele structuur, waarbinnen het personeel geacht wordt te werken en te leren. Tot slot is zij ook een facilitator die het personeel in staat stelt zaken te verwezenlijken waartoe zij individueel niet in staat zouden zijn, door hen organisationele middelen ter beschikking te stellen. De cultuur van de organisatie kan actoren bijvoorbeeld aan- of juist ontmoedigen naar bepaalde informatie over problemen te zoeken. Verschillende sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden (Jolly 2003).

Operationalisatie organisatiecultuur.

Organisatiecultuur kan zich in vele dingen uiten binnen een organisatie. Van belang is hier duidelijk de cultuur in relatie tot benchmarken en leren te zien. Bepaald moet worden of de organisatiecultuur benchmarken en leren stimuleert. Vragen die betrekking hebben op het gebruik van andere verbeterinstrumenten naast benchmarken kan erop duiden dat een organisatie zich wil verbeteren en wil leren. Schein (1999) legt de nadruk op het beeld van een organisatie als een open systeem met wederzijdse beïnvloeding van buitenaf, anderzijds op het interne aspect van cultuur. Een klimaat van openheid kan het organisatieleren faciliteren. In interviews zal daarom worden gevraagd naar de toegankelijkheid van informatie, het delen van fouten en problemen, en het accepteren van verschillende meningen. Hierbij wordt gevraagd in welke mate men open staat voor het delen van fouten en problemen en in welke mate men

bereid is verschillende meningen te accepteren, nu en in het verleden. Tevens wordt gevraagd of dit volgens betrokkenen een bijdrage aan de organisatie geeft.

Capaciteit

De partner moet voldoende capaciteit hebben om te leren. Een partners' capaciteit om te leren wordt bepaald door een combinatie van factoren: De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen. Zonder deze elementen kan leren niet plaatsvinden. Daarnaast heeft capaciteit te maken met beschikbaar budget en beschikbare tijd. Investerings zullen moeten worden gedaan in de benchmark om het te doen slagen.

Operationalisatie capaciteit

Capaciteit heeft te maken met de mate waarin een organisatie in staat is kennis over te dragen en te absorberen. Het absorberen en overdragen van kennis is een zaak van mensen. Capaciteit kan hier gerelateerd worden aan de competentie van de leden van een organisatie om te leren en opgedane kennis te implementeren. Daarnaast heeft capaciteit binnen een organisatie te maken met het beschikbare geld, de mankracht en tijd die wordt vrijgemaakt voor verbetering en leren. De mate waarin een organisatie investeert in geld, mankracht en tijd zal van invloed zijn op de resultaten van een benchmark en het optreden van leren. Benchmarks staat dan onder invloed van capaciteit door het beschikbare budget en tijd. Uit documentatie en gesprekken met betrokkenen kan blijken of, en in welke mate zich capaciteitsproblemen hebben voorgedaan.

Leren

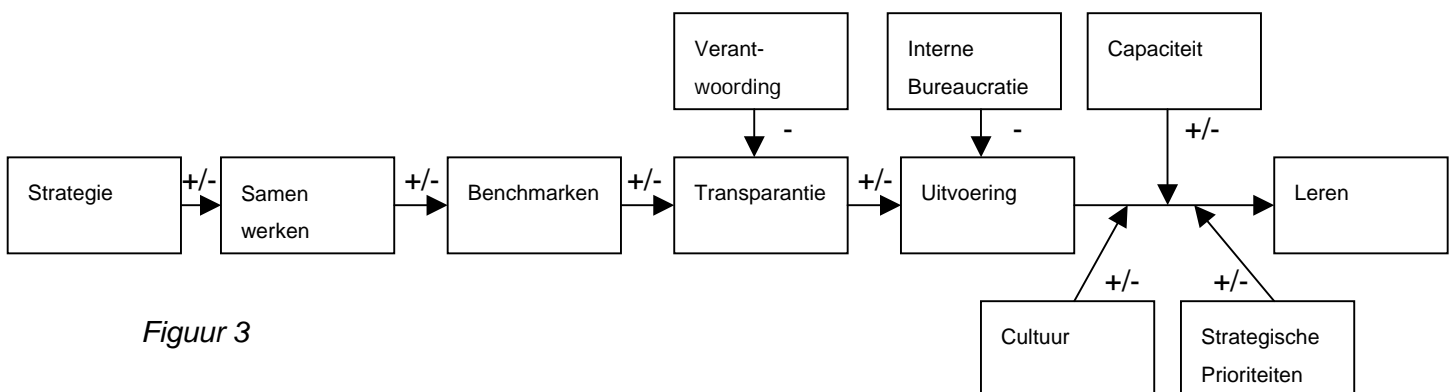
Vanuit de literatuur rijst een beeld op van leren als een proces waarin betere informatie, inzichten dan wel vaardigheden worden verkregen. Leren hoeft niet per se bewust of beredeneerd te gebeuren. Het leren door ervaring gebeurt voor een groot deel onbewust en zelfs onbedoeld. Er is geen sprake van een of ander absoluut "beter" waartoe leren zou kunnen leiden. "Beter" is een subjectief oordeel. Leren resulteert in betekenisgeving en veranderingen van manieren van denken en doen (Van Der Meer en Ringeling, 1998, 209-211). De definitie van leren die dit onderzoek stelt moet dan ook in een breder perspectief worden gezien. De bijdrage aan het functioneren van de organisatie hoeft niet bewust te zijn of beter. Er moet echter wel duidelijk aantoonbaar zijn dat organisaties de opgedane kennis implementeren in de organisatie. Er moet sprake zijn aanpassing in het gedrag van organisaties.

Operationalisatie leren

Om leren duidelijk te omschrijven wil ik uitgaan van de definitie die in hoofdstuk 3 wordt gesteld. Tevens wordt in hoofdstuk 3 gesproken over een aanvulling op leren. Hierbij staat centraal dat opgedane kennis wordt geïmplementeerd in de organisatie. Het gaat dan om het inbrengen van een kennissysteem in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was, het enten van kennis. Als er dan sprake is van implementatie van kennis van buitenaf die nog niet aanwezig was, waarvan leden van een organisatie menen dat die bijdraagt aan het functioneren van de organisatie, kan worden gesproken van leren binnen een organisatie. Uit gesprekken met betrokkenen en documentatie kan blijken of daadwerkelijk implementatie van kennis plaatsvindt die voorheen nog niet aanwezig was en bijdraagt aan het functioneren van de organisatie.

§4.3 Modelvorming

De verschillende modellen uit de vorige hoofdstukken kunnen op elkaar aangesloten worden. De overgang zit in de uitvoeringsfase. De uitvoering van de benchmark is van invloed op het leren van de organisatie en wordt beïnvloed door strategische prioriteiten, capaciteit en cultuur van een organisatie. Bovenstaande modellen heb ik samengevoegd tot een model wat het proces van benchmarken in verband brengt met organisatielernen. Hierbij wordt horizontaal de hoofdketen weergegeven en verticaal de invloeden op de verschillende factoren van de hoofdketen. Het model kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 3

§4.3.1 Hypotheses

De veronderstellingen die dit model met zich meebrengt liggen in de verbanden tussen de verschillende factoren. Uit de hoofdketen zijn de belangrijkste hypothesen te vormen. Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen samenwerken, benchmarken en leren. Als hypothese kan worden gesteld dat, *Hypothese 1: Samenwerken door benchmarken leidt tot leren*

Een tweede belangrijke hypothese ligt in de relatie tussen de uitvoering en leren. Een goed uitgevoerde benchmark zal leiden tot leren als de factoren die van invloed zijn op de lijn tussen uitvoering en leren een positief karakter hebben. Als hypothese kan dan worden gesteld dat, *Hypothese 2: De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren.*

Hierbij kunnen enkele subhypothesen worden gesteld,

Hypothese 2a: De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren

Hypothese 2b: Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

Hypothese 2c: Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

Er kan worden verondersteld dat er een verband bestaat tussen de mate van transparantie en de uitvoering. Hieruit kan een volgende hypothese worden afgeleid,

Hypothese 3: De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark

Hieruit kunnen enkele subhypothesen worden gevormd.

Hypothese 3a: Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

Hypothese 3b: De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Hoofdstuk 5: Analyse

§5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen drie praktijk casussen aan de orde, die van de wetenschappelijke bibliotheken, de Bussum-Groep en de RBB-Groep. De paragrafen bestaan uit een inleiding, de theoretische aspecten van leren en benchmarken. Hierbij komen achterliggende motivatie, de te identificeren drempels en de verklaring voor deze drempels aan de orde. Tevens zal worden bekeken hoe de drempels zich verhouden tot het in hoofdstuk 4 genoemde model. Afsluitend zullen de deelvragen 3, 3a en 3b worden beantwoord.

§5.2 Verwachtingen

Het model uit hoofdstuk vier brengt verwachtingen met zich mee. Zo kan worden verwacht dat de strategie en de samenwerking van invloed zijn op de benchmark. Tevens heeft de mate waarin deelnemers bang zijn dat gegevens worden gebruikt voor bestraffen of verantwoorden, invloed op de transparantie van de gegevens. Daarnaast kan door versterking van de interne bureaucratie de uitvoering worden beperkt door interne regels en procedures. Bewaking van deze valkuilen kan een benchmark in staat stellen goed tot haar recht te komen. Als de valkuilen zich toch voordoen, zal dit een negatieve invloed hebben op de benchmark en organisatieleren. De verwachting is dat bestraffen en verantwoording een negatieve invloed hebben op de benchmark en een interne bureaucratie ook de benchmark kan beperken. De gekozen strategie is van invloed op het leren. Zo kunnen een afrekencultuur en top-down strategie het leereffect belemmeren. Hierdoor kunnen perverse effecten optreden waardoor men het leren uit het oog verliest. Als je ervan uitgaat dat leren plaatsvindt in een transparante en open omgeving, zal je zaken als afrekenen en verantwoorden naar de achtergrond moeten schuiven omdat anders het leereffect belemmerd wordt. De uitvoering van de benchmark is afhankelijk van de heersende organisatiecultuur, de capaciteit en de strategische prioriteiten binnen de organisatie om te komen tot actiegericht leren. Beperkingen in cultuur, capaciteit of andere strategische prioriteiten van een organisatie kunnen een negatieve invloed hebben op de benchmark en daarmee op organisatieleren. De mate waarin een organisatie leert is afhankelijk van de aspecten. Des te meer er een positieve invulling bestaat van cultuur, capaciteit en strategische prioriteit, des te beter zal een organisatie in staat zijn te leren.

§ 5.3 Wetenschappelijke Bibliotheken

§ 5.3.1 Inleiding

Halverwege de jaren '90 hebben zes wetenschappelijke bibliotheken het initiatief genomen tot een benchmark. Het betreft hier de Katholieke Universiteit Nijmegen, de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Universiteit Twente, de Vrije Universiteit Amsterdam, de Universiteit Leiden en de Rijks Universiteit Groningen. De Koninklijke Bibliotheek (KB) heeft een coördinerende rol bij deze benchmark. Zij verzamelt en beheert door de deelnemers aangeleverde gegevens en stelt deze beschikbaar aan de overige leden zonder een waardeoordeel uit te spreken over deze gegevens. De kerntaken van de wetenschappelijk bibliotheken zijn het uitleenen van wetenschappelijke boeken en tijdschriften en het ondersteunen van de universiteiten met literatuur. De benchmark richt zich op indicatoren die betrekking hebben op de uitleentermijn, de termijn waarbinnen een boek gevonden kan worden, de huisvestingskosten en onderhoudskosten. De benchmark heeft als doel om de processen en werkwijze van de bibliotheken inzichtelijk te maken en op basis daarvan van elkaar te leren. Er vindt systematische vergelijking plaats en de bibliotheken willen de opgedane kennis implementeren in de eigen organisatie om zich te verbeteren en actiegericht te leren. Er is ook volgens de definitie in dit onderzoek sprake van een benchmark.

Doelstelling van de benchmark van wetenschappelijke bibliotheken bestaat uit enkele aspecten namelijk (J.C. Frowein, A.H. Laeven, H.J. Voorbij, 2000):

- Het ontwerpen en realiseren van een instrumentarium op basis van performance indicatoren. Hierdoor kunnen de bibliotheken gericht de effectiviteit van hun dienstverlening meten en een beter inzicht krijgen in de efficiëntie van de bedrijfsvoering.
- Het aan het management van de bibliotheken in handen geven van een beleidsinstrumentarium waarmee gefundeerde beslissingen kunnen worden genomen.
- Het scheppen van de mogelijkheid om op basis van performance indicatoren periodiek een vergelijking in feitelijke en relatieve zin tot stand te brengen.

De benchmark wetenschappelijke bibliotheken is ontstaan uit een eigen initiatief van de eerder genoemde zes bibliotheken (H.,Laeven, A. Smit, 2003, pag. 291-304). Aan het begin van het proces is uitgesproken dat de bibliotheken de intentie hebben om van elkaar te leren. De benchmark is bottom-up ontstaan en de deelnemers zijn vrij om wel of niet deel te nemen aan de benchmark. Deze voorwaarden en strategiekeuze zouden een positieve invloed hebben op organisatieleren. Tevens kan de benchmark de vorm worden toegekend van resultaat

benchmarken. Hierbij worden de boven genoemde indicatoren van een aantal min of meer vergelijkbare organisaties met elkaar vergeleken. Echter, volgens de Koninklijke Bibliotheek kunnen ook andere motieven worden benoemd. Zo zouden de bibliotheken het initiatief hebben genomen om oplegging van een benchmark van bovenaf of extern voor te zijn en zou er sprake zijn van het volgen van de trend die eind jaren '90 rond benchmarken heerste. Tevens speelt een rol dat de wetenschappelijke bibliotheken een historie hebben op het gebied van het verzamelen van gegevens. Sinds het ontstaan van de wetenschappelijke bibliotheken honderden jaren geleden hebben zij altijd gegevens verzameld voor zichzelf uit historisch motief. De bibliotheken waren voordat zij aan de benchmark begonnen al gewend gegevens te verzamelen voor statistieken. De werkwijze was daar al die jaren op een bepaalde manier op ingericht. De wijze van gegevens verzamelen voor eigen statistieken is niet voor elke wetenschappelijke bibliotheek en Universiteit hetzelfde. Elke bibliotheek heeft een eigen manier van aanpak en meetmethoden voor de statistieken.

§ 5.3.2 Hypothesen

Ten aanzien van de in hoofdstuk vier gestelde hypothesen kunnen nu aan de hand van empirische gegevens uitspraken worden gedaan. Afsluitend wordt een conclusie gegeven.

Hypothese 1: Samenwerken door benchmarken leidt tot leren.

De samenwerkingsvorm en de intenties die aan deze benchmark ten grondslag liggen, is het verbeteren van de strategische positie (door synergie) en de organisatie een kans te geven om te leren. De deelnemers hebben duidelijk de intentie uitgesproken om samen te werken bij deze benchmark, dit blijkt uit een gesprek met de coördinator van de KB. Men wil van elkaar leren door vergelijking om zo de efficiëntie en effectiviteit van de eigen organisatie te verbeteren. De samenwerking uit zich door de wil om van en met elkaar te leren. De bibliotheken hebben een samenwerkingsverband waaraan vrijwilligheid ten grondslag ligt. Er bestaat geen mandaat om de samenwerking kracht bij te zetten. De intensiteit van de benchmark uit zich in een bijeenkomst eens in de drie maanden om gegevens te vergelijken. Er bestaat geen opkomstplicht bij deze bijeenkomsten. Legitimiteit van de samenwerking ligt in de vrijwillig uitgesproken intentie van de bibliotheken om met en van elkaar te leren. Door het benoemen van de drempels die opgetreden zijn en het proces van zoeken naar remedies voor de problemen door de bibliotheken, zullen uiteindelijk deze verkregen informatie en inzichten wellicht bijdragen aan het functioneren van de bibliotheken. Het probleem is alleen dat nog niet objectief kan worden vastgesteld dat de bibliotheken zich hebben verbeterd. Uit gesprekken met

betrokkenen blijkt dat zij het belang van de inzichten en informatie relateren aan het verbeteren van het functioneren van de organisatie, maar tot concrete aanpassingen heeft dat tot op heden niet geleid. Er is dan wel sprake van reflectie op de organisatie maar tot actiegericht leren is het niet gekomen. Benchmarken heeft voor de organisaties een uitgesproken meerwaarde in het leerproces maar het bewijs is nog niet geleverd. De benchmark blijft hangen in een “we geloven dat het werkt fase”. Echter blijven tastbare bewijzen uit en blijft het een houvast waarlangs men verbetering zoekt, een kenmerk van alle geloven. Gaan we ervan uit dat leren zich uit in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was, dan kan worden gezegd dat er niet wordt geleerd. De actiegerichte component van leren, die de definitie van benchmarken zoals die wordt gesteld in hoofdstuk twee met zich meebrengt, treedt niet op.

Hypothese 2: De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren.

Bij de uitvoering richt de benchmark zich op kwantitatieve indicatoren en wordt het gebruikt om de efficiëntie van de uitleen, onderhoudskosten, en snelheid van zoeken te verbeteren. Er is geen sprake van een aanpassing in de bureaucratie waardoor de uitvoering belemmerd kan worden. Noch uit documentatie, noch uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er sprake is van een versterkte interne bureaucratie. Allen geven aan dat er slechts enkele praktische aanpassingen noodzakelijk zijn ten aanzien van de verzameling van gegevens voor het jaarverslag. Een versterking van de interne bureaucratie is daarmee niet aan de orde. Er kan juist worden gezegd dat aanpassingen uitblijven en er vastgehouden wordt aan de eigen werkwijze. Het gevaar dat personen zich gaan richten op indicatoren en hun structuur gaan aanpassen om goed uit de verf te komen is bij de bibliotheken niet vast te stellen. De toepassing van leren is consistent binnen de bibliotheken. Men heeft als doel zo breed mogelijk binnen de organisatie te leren. Wel heeft de uitvoering te lijden onder de verschillen in cultuur die de uitvoering belemmeren. Een oorzaak voor het niet volledig van de grond komen van de benchmark kan worden gevonden in de verschillende organisatiesystemen (uitleen- en registratiesystemen, ordeningsystemen en zoeksystemen) die door bibliotheken worden gebruikt. Dit bemoeilijkt de isolatie en meetbaarheid van indicatoren omdat niet alle meetmethoden op dezelfde wijze zijn ingericht (H., Laeven, A. Smit, 2003, pag. 291-304). Er bestaat vanuit de deelnemers wel de intentie tot het delen van informatie en de betrokkenheid van de deelnemers heeft door het opstellen van de indicatoren het initiatief tot samenwerken duidelijk gemaakt. Obstakel hierbij is de vergelijkbaarheid van gegevens en de interpretatie van de getallen (H.J. Voorbij, 1994, pag. 350). Oorzaak hiervoor ligt in de werkwijze van de

verschillende bibliotheken. Zo kunnen bibliotheken een andere manier van informatie voorziening hebben door een meer open instelling waardoor bezoekers niet per se een boek hoeven uit te lenen. Dit is van invloed op de betrouwbaarheid van de indicatoren. En dat maakt onderlinge vergelijking lastig. Bestaande procedures en werkwijze zijn hier een obstakel voor vergelijking en de daarmee gepaarde inzichten. Door beperkte inzichten in verbetermogelijkheden blijft leren achter.

Hypothese 2a: De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren.

De organisatiecultuur binnen de wetenschappelijke bibliotheken is voor elke bibliotheek verschillend. De cultuur van de bibliotheken is erop gericht de werknemers aan te moedigen bepaalde informatie over problemen te zoeken en te leren door vergelijking. De manier waarop is echter van oudsher bij elke bibliotheek verschillend. Verschillende sociale identiteiten en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden. Bij de benchmark wetenschappelijke bibliotheken kan worden gesteld dat er een duidelijk verschillende identiteit bestaat van de bibliotheken. De identiteit van de universiteiten waar de bibliotheken deel van uitmaken speelt hier een grote rol. Elke bibliotheek heeft vanuit haar identiteit een eigen werkwijze en cultuur. Dit komt ook tot uiting in het handelen van de bibliotheken. De bibliotheken houden sterk vast aan deze identiteit. Zij staan open voor informatie maar deze heeft geen invloed op de identiteit van de bibliotheek. De open houding van de bibliotheken leidt niet tot aanpassingen in werkwijze en cultuur. De wijze waarop gegevens worden samengesteld is voor elke bibliotheek anders, daarmee is ook de interpretatie van de gegevens verschillend. Vergelijking is dan niet goed mogelijk omdat de gegevens voor elke partij iets anders betekenen. Verschil in cultuur kan de samenwerking beïnvloeden en leren belemmeren. Zo ontstaat een situatie waarin men appels met peren probeert te vergelijken. Gesprekken met betrokkenen bevestigen dat er sprake is van een eigen cultuur van de afzonderlijk bibliotheken. Zo heeft de Erasmus Universiteit een medische en sociale identiteit en de TU Delft een technische. Deze bepaalt de identiteit van de bibliotheken aangezien zij worden gefinancierd en ingericht door de Colleges van Bestuur van de universiteiten. De coördinerende rol van de Koninklijke Bibliotheek heeft zijn beperkingen door het ontbreken van een machtsmiddel of een mandaat de deelnemers te dwingen zich te houden aan uniforme indicatoren. De KB doet haar best zo uniform mogelijk te werk te gaan en geeft de wetenschappelijke bibliotheken de ruimte mee te denken en aanvullingen te doen bij het verbeteren en opstellen van indicatoren. Het proces tot verbetering is in volle gang en leidt tot

continu aanpassen van indicatoren om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Vertrouwen in de validiteit van de indicatoren is nodig voor er over gegaan kan worden tot een juiste vergelijking en verbetering van de bibliotheken. Het ontbreekt aan het toepassen van een overkoepelende manier van werken die in alle bibliotheken gelijk zou moeten zijn (Laeven, Smit, 2003). Pas dan kan men overgaan tot een betrouwbare vergelijking en verbetering van de organisatie. De vraag is of de wetenschappelijke bibliotheken zich lenen voor een uniforme manier van werken gezien het verschil in wetenschappelijke, historische en culturele achtergrond van de universiteit waar zij deel van uitmaken.

Hypothese 2b: Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

De benchmark wetenschappelijk bibliotheken heeft in principe beschikking over voldoende capaciteit. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat capaciteit geen probleem vormt. Te meer omdat er vaak maar kleine aanpassingen worden gedaan t.a.v. het verzamelen van gegevens voor jaarverslagen. De indicatoren voor de benchmark komen vaak overeen met gegevens die toch al voor jaarverslagen of rapporten worden gebruikt. Ook bestaat er binnen de bibliotheken de intentie om te leren en de organisatie te verbeteren. Capaciteit is niet het probleem bij het opstellen van indicatoren en het verwerven van gegevens. Er bestaat binnen de bibliotheken voldoende ontvankelijkheid voor kennis en beschikbaar budget en mankracht. Uit een gesprek met een bibliotheekhoofd blijkt dat investeringen in capaciteit indien noodzakelijk tot de mogelijkheden behoort. De capaciteit is hier dan ook niet aan te merken als barrière voor benchmarken en organisatieleren.

Hypothese 2c: Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

Van slecht geplaatste strategische prioriteiten is geen sprake. Er worden geen andere verbeterinstrumenten toegepast en er is sprake van een langere termijn. Informatie uit documenten en gesprekken geeft niet aan dat er binnen de bibliotheken gebruik wordt gemaakt van andere verbeterinstrumenten. Er is bij de bibliotheken niet vast te stellen dat er sprake is van conflicterende strategische prioriteiten. Er bestaat goede communicatie tussen de bibliotheken en ook is er de intentie tot samenwerking. De strategische prioriteiten zijn hier niet te benoemen als drempel. Benchmarken is het enige instrument en wordt binnen de bibliotheken gezien als een goede kans voor verbetering van de organisatie. Aan benchmarken wordt strategische prioriteit gegeven.

Hypothese 3: De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark.

De verkregen transparantie kan leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. Bij de wetenschappelijke bibliotheken is er sprake van een zeer hoge mate van transparantie. Dit heeft een positief effect op de benchmark. Er bestaat openheid over de werkwijze en indicatoren. Er is volgens betrokkenen vanuit de bibliotheken geen twijfel over de open houding van de andere deelnemers. Ook is er geen discussie geweest die de openheid van de deelnemers aan de kaak stelde. Er blijkt uit gesprekken met de coördinator van de KB en bibliotheekhoofden dat er geen reden is om aan te nemen dat er beperkte transparantie bestaat bij deze benchmark. Er is sprake van een harde variant van benchmarken waarbij indicatoren worden opgesteld om te komen tot best practices. Dit kan van invloed zijn op de resultaten van de benchmark omdat men bang is afgerekend te worden op de best practices. Hierdoor kan een situatie ontstaan dat men zich gaat richten op indicatoren en haar handelen afstemt op indicatoren. Er is echter geen indicatie dat het laatste het geval is. Er kan hier worden gesproken over een hoge mate van transparantie. Binnen de bibliotheken worden best practices gezien als goede leermogelijkheid en niet als afreken criterium. De open houding van de deelnemers vormt geen barrière voor een goede uitvoering van de benchmark. Het is echter geen garantie voor een succesvolle benchmark. Een transparante houding is een voorwaarde voor een goede uitvoering maar biedt geen garantie.

Hypothese 3a: Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

In de casus van de wetenschappelijk bibliotheken wordt benchmarken en de transparantie van de partijen niet officieel gebruikt als verantwoordingsinstrument. Echter worden wel door goed scorende partijen informeel naar het college van bestuur gegevens van de benchmark gebruikt, om te laten zien dat de organisatie goed scoort ten opzichte van de andere deelnemers. Benchmarken wordt zo ingezet om meer middelen ter beschikking te krijgen en zich op een niet-officiële manier prestaties te verantwoorden. De transparantie naar de deelnemende partijen is volledig, de transparantie naar colleges van bestuur is selectief. Negatieve resultaten worden niet opgenomen in verantwoording naar andere partijen. Benchmarken als verantwoordingsinstrument heeft daarmee een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie transparant wil zijn met informatie tegenover buitenstaanders.

Hypothese 3b: De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Uit hypothese 3a volgt dat angst voor afrekening door bijvoorbeeld een College van Bestuur invloed heeft op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken tegenover die partij. De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op vergelijking met best practices heeft duidelijk invloed op de mate van transparantie van de organisatie.

Conclusie

Er bestaat geen aanwijzing dat de bibliotheken kennis, waarvan zij menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie, hebben toegepast binnen de eigen organisatie. De implementatie van opgedane kennis blijft uit. Uit gesprekken met betrokkenen en documentatie blijkt dat er op geen enkele wijze kennis door vergelijking wordt toegepast binnen de bibliotheken. Oorzaak hiervoor is het verschil in cultuur van de bibliotheken waardoor kennis niet één op één kan worden geïmplementeerd in een andere bibliotheek. Bij de benchmark wetenschappelijke bibliotheken kan dan worden gesteld dat organisatieleren door benchmarken niet plaatsvindt.

§5.4 De Bussum-Groep

§5.4.1 Inleiding

Begin jaren '90 is uit een samenwerkingsconstructie van de gemeente Bussum met negen gemeenten de Bussum-Groep ontstaan. Opvallend aan deze benchmark is dat het vóór de benchmark trend uit is ontstaan. De betrokken gemeenten zijn een samenwerkingsverband aangegaan toen benchmarken binnen het openbaar bestuur nog niet werd ondersteund. De Bussum-Groep heeft zelfstandig de benchmark ontwikkeld. De deelnemende gemeenten in deze groep zijn: Bussum, Woerden, Zutphen, Gorinchem, Zwijndrecht, Harderwijk, Papendrecht, Rheden, Beverwijk en Maassluis. De gemeenten zijn tot elkaar gekomen door hun gemeenschappelijke kenmerken in omvang, rond de 30.000 inwoners.

De benchmark van de Bussum-Groep is vanuit de deelnemende gemeenten ontstaan uit de wil om de eigen gemeente efficiënter, doelmatiger en effectiever te laten verlopen. De processen van vergelijking betreffen hier zaken als afvalinzameling, openbaar groen, dienstverlening aan de burger, ondernemersklimaat etc. De motivatie om deel te nemen is om op basis van best practice te komen tot verbetering in de organisatie (Bussum-Groep, 1989). Uit gesprekken blijkt dat hier sprake is van concurrentie tussen de deelnemers bij best practices. Dit wordt als

belangrijke motivatie door partijen onderkend. Competitief leren binnen een samenwerking beschrijft de situatie waar het één partners' intentie is om zoveel mogelijk te leren in plaats van het gezamenlijke leereffect te hebben als eerste prioriteit. Het initiatief is bottom-up ontstaan om de kwaliteit van de gemeenten te vergroten. Deze voorwaarden en strategiekeuze zouden een positieve invloed hebben op organisatieleren. De benchmark omvat een continu proces dat overal in de organisatie en op ieder niveau wordt toegepast. Centraal bij deze benchmark staat het verbeteren en leren op basis van de gegevens. Het gaat hier niet alleen om het verzamelen van kennis maar ook om de toepassing van kennis. Er vindt systematisch onderzoek van de prestaties, werkwijzen en processen plaats met als doel om de opgedane kennis in de eigen organisatie te implementeren. Dit blijkt uit gesprekken en documenten die aan de benchmark ten grondslag liggen. Bij de Bussum-Groep worden de prestaties van een aantal min of meer vergelijkbare organisaties met elkaar vergeleken op basis van de bovengenoemde criteria. In dit onderzoek kan de Bussum-Groep vergelijking worden ingedeeld als benchmark.

§5.4.2 Hypothesen

Ten aanzien van de in hoofdstuk vier gestelde hypothesen kunnen nu aan de hand van empirische gegevens uitspraken worden gedaan. Afsluitend kan een conclusie worden geformuleerd.

Hypothese 1: Samenwerken door benchmarken leidt tot leren.

De deelnemers hebben duidelijk de intentie uitgesproken om samen te werken bij deze benchmark. Men wil van elkaar leren door vergelijking om zo de efficiëntie en effectiviteit van de eigen organisatie te verbeteren (VNG, 2004). De samenwerking is ontstaan door de wil om van en met elkaar te leren. Aan de samenwerking ligt geen convenant ten grondslag, wel blijkt uit vergaderverslagen dat de deelnemers zich voor de samenwerking hebben uitgesproken. Er bestaat echter geen verplichting tot deelname. De intensiteit van de Bussum-Groep benchmark komt tot uiting in een bijeenkomst die eens per half jaar plaatsvindt. Er bestaan duidelijke scores over verbeteringen; jaarverslagen van gemeenten geven hier inzicht in. Hier wordt echter niet ingegaan op de achtergrond van het vastgestelde cijfer. Benchmarken heeft voor de gemeenten een uitgesproken meerwaarde in het leerproces, maar concrete gegevens die de geconstateerde verbetering door benchmarken kunnen onderbouwen zijn niet gedocumenteerd mede door gebrek aan capaciteit. De benchmark draagt volgens betrokkenen zeker bij aan het verbeteren van de gemeenten. Echter is van implementatie van kennis geen sprake.

Actiegericht leren treedt dan ook niet op. De benchmark van de Bussum-Groep draagt bij aan het verkrijgen van inzichten en reflectie, maar organisatieleren blijft uit.

Hypothese 2: De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren.

Bij de uitvoering richt de benchmark zich op kwantitatieve indicatoren en wordt het gebruikt om de efficiëntie te verbeteren in dienstverlening, afvalinzameling openbaar groen, etc. Er is sprake van een variant van benchmarken waarbij indicatoren worden opgesteld om te komen tot practices. Groot voordeel hierbij is dat men niet de angst heeft afgerekend te worden op basis van de indicatoren. Hierdoor wordt de situatie voorkomen dat de gemeenten haar organisatie en prestatie afstemt op de indicatoren. De gemeenten hebben de mogelijkheid om kennis om te zetten naar collectief gemeengoed, zodat het verspreid kan worden naar de geschikte personen binnen de organisatie. In termen van Pucik moet de benchmark worden ingedeeld in de slecht geplaatste strategische prioriteiten, bv. korte termijn doelen. Hierbij gaat het voornamelijk om de korte termijn doelen van het bestuur. Het bestuur blijkt meer oog te hebben voor andere vormen van prestatiemeting en gegevens voor jaarverslagen. Het relatief lange proces van benchmarken krijgt minder aandacht omdat de strategische focus ligt op de korte termijn. Bij deze drempel kan worden gezegd dat de oorzaak ligt in technische en politieke factoren (H. Mintzberg, 1975, pag. 49-61). De beperkte capaciteit heeft vaak te maken met geld en direct resultaat. Tevens onderscheidt Pucik niet consistente toepassingen van leren als drempel. Hier kan worden opgemerkt dat de benchmark vaak blijft hangen in goede bedoelingen en te weinig een vervolg krijgt. Benchmarken wordt niet consequent toegepast. Het is ten aanzien van het leerproces noodzakelijk dat benchmarken consequent wordt toegepast.

Hypothese 2a: De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren.

De organisatiecultuur van gemeenten is voor elke gemeente verschillend. De cultuur van de gemeenten is erop gericht de werknemers aan te moedigen bepaalde informatie over problemen te zoeken en te leren door vergelijking op basis van indicatoren. Verschillende sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden. Bij de benchmark Bussum-Groep kan worden gesteld dat er een duidelijk verschillende identiteit bestaat van de gemeenten, echter hebben gemeenten wel te maken met bepaalde aspecten die voor elke gemeente hetzelfde zijn. Ook de samenstelling van de Bussum-Groep speelt hier een rol. De gemeenten hebben elkaar gevonden op basis van omvang en onderlinge vergelijkbaarheid. De gemeentelijke cultuur is in elke gemeente anders,

echter zijn de gemeenten wel vergelijkbaar op vele gebieden. De omvang en mate waarin zich zaken voordoen is vergelijkbaar en maakt het verschil in cultuur makkelijker te overbruggen. Cultuur is dan ook hier niet aan te merken als een negatieve factor bij leren, temeer omdat er bij de deelnemers een open houding bestaat en ontvankelijkheid tot informatie en het accepteren van verschillende meningen.

Hypothese 2b: Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

Investerings in mankracht om de benchmark een succes te maken blijven vaak uit als gevolg van strategische prioriteiten. Capaciteit heeft hier duidelijk een invloed op de benchmark en het leereffect. In het geval van de Bussum-Groep kan gesteld worden dat de aanwezige capaciteit achterblijft bij de vraag naar capaciteit voor de benchmark. De benchmark is afhankelijk van het beschikbare budget en mankracht. Dit wordt door betrokkenen aangegeven als barrière bij de Bussum-Groep benchmark. Betrokkenen vanuit de gemeenten geven aan vaak geld en tijd tekort te komen om tot een goede vergelijking over te gaan. Het implementeren van de opgedane kennis blijft daardoor ook achterwege. Uit studie blijkt dat juist het vrijwillige karakter invloed heeft op de beperkte capaciteit van de gemeenten bij de benchmark. Andere instrumenten, van een minder vrijwillig karakter, krijgen voorrang op benchmarken. Het gaat hierbij om strategische prioriteiten die worden gesteld binnen de organisatie. Hierdoor laat een kwalitatieve invulling van de benchmark Bussum-Groep te wensen over. De benchmark geeft geen harde cijfers en is niet noodzakelijk als verantwoordingsinstrument, waardoor het geen prioriteit krijgt binnen de gemeenten. Er valt op de korte termijn geen zichtbare winst te halen uit de benchmark door het bijvoorbeeld in te zetten als monitor of statistiek in het jaarverslag. Juist het vrijwillige karakter vormt een belemmering. Het gebrek aan capaciteit waar de gemeenten mee te maken hebben in de benchmark heeft als belangrijke oorzaak de vrijwilligheid. Betrokkenen zijn ervan overtuigd dat met meer capaciteit het leervermogen verhoogd kan worden. Die situatie zal zich pas voordoen als men het instrument een andere prioriteit gaat toekennen.

Hypothese 2c: Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

Het vrijwillige karakter van de Bussum-Groep kan een nadelige invloed hebben op de implementatie. Door het vrijwillige karakter blijft de implementatie soms achterwege. Opedane kennis gaat op die manier verloren. Er is dan sprake van een niet-consistente toepassing van

leren binnen de organisatie en binnen de Bussum-Groep. Ook ligt de beheersfocus niet volledig op leren. Leren is één van de onderdelen van kwaliteitszorg en kan ten koste gaan aan andere prioriteiten. Binnen de gemeenten spelen andere instrumenten en onderwerpen een belangrijke rol. Benchmarken vraagt enige tijd voor het resultaat laat zien. Gemeenten geven aan niet altijd over die tijd te beschikken. Dit blijkt ook uit het gebruik van andere instrumenten die meer resultaat- en verantwoordingsgericht zijn naar de burger toe. Benchmarken gaat dan ten koste van andere prioriteiten. Bij de Bussum-Groep kan worden gezegd dat er sprake is van slecht geplaatste strategische prioriteiten. Bij deze drempel kan worden nagegaan of de oorzaak ligt in technische en politieke factoren en in de bijsturing van het strategisch beleid door uitvoerenden (H. Mintzberg, 1975, pag. 49-61). Het is belangrijk het leerproces consequent toe te passen. Bij deze benchmark is er sprake van het niet consequent toepassen van leren. Er wordt binnen de gemeenten wel aandacht aan besteed, maar directe investeringen in capaciteit blijven uit. Er wordt wel uitgesproken dat benchmarken een goede ontwikkeling is, alleen blijven daden die dat ondersteunen uit. Andere strategische prioriteiten hebben hier een duidelijk invloed op de mate waarin de gemeenten instaat worden gesteld te leren.

Hypothese 3: De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark.

Een ander aspect dat van invloed is op benchmarken is de mate van transparantie.

De verkregen transparantie kan leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. In het geval van de Bussum-Groep is er sprake van een hoge mate van transparantie. Dit heeft een positief effect op de benchmark. Gemeenten zijn transparant tegenover elkaar. Er bestaat openheid over de werkwijze en indicatoren. De open houding tegenover de partners kan de benchmark stimuleren. Betrokkenen geven aan wel te twijfelen over de openheid van de andere deelnemers bij het inzichtelijk maken van gegevens, maar tot een discussie hierover is het binnen de groep niet gekomen. Mocht er sprake zijn van een beperkte transparantie, dan is deze volgens betrokkenen niet hinderlijk voor de vergelijking. Over het algemeen geven betrokkenen aan dat hier sprake is van een redelijke mate van transparantie. Vergelijking, verbetering en leren hoeven niet te lijden onder een soms terughoudende mate van transparantie van een deelnemer.

Hypothese 3a: Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

Binnen de Bussum-Groep wordt benchmarken niet als verantwoordingsinstrument ingezet. Tussen de deelnemende gemeenten wordt het instrument gebruikt om processen en resultaten inzichtelijk te maken en op basis daarvan verbeteringen door te voeren. Benchmarken als verantwoordingsinstrument en als instrument voor transparantie is in deze casus niet aan de orde. De deelnemers gebruiken de gegevens uitsluitend om zich te verbeteren met minder middelen (Severijnen, 2000). Er is dan ook niet vast te stellen dat het gebruik van benchmarken voor meer transparantie een negatieve invloed heeft op de open houding van de deelnemers.

Hypothese 3b: De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Uit gesprekken blijkt niet dat er sprake is van een defensieve houding ten opzichte van andere gemeenten. Het competitieve karakter van de benchmark heeft volgens betrokkenen geen invloed op de transparantie van gemeenten, zoals al is vastgesteld bij hypothese 3. Er bestaat binnen de Bussum-Groep vergelijking op best practice, dit wordt volgens de deelnemers gebruikt als leermogelijkheid en heeft geen invloed op de transparantie omdat de gemeenten de benchmark zijn aangegaan om van en met elkaar te leren.

Conclusie

Er bestaat geen indicatie dat de gemeenten kennis, waarvan zij menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie, hebben toegepast binnen de eigen organisatie. Van implementatie van opgedane kennis is geen sprake. Uit gesprekken met betrokkenen en documentatie blijkt dat er op geen enkele wijze kennis door vergelijking wordt toegepast binnen de Bussum-Groep. Als oorzaak hiervoor geven gemeenten aan onvoldoende capaciteit te hebben en het bestaan van ander verbeterinstrumenten binnen de gemeenten waardoor er sprake is van andere strategische prioriteiten. Met de definitie van dit onderzoek kan hier niet worden gesproken van actiegericht leren. Wel draagt benchmarken bij aan het verkrijgen van inzichten in processen en werkwijze, echter tot een goede vergelijkingen implementatie van de kennis is het niet gekomen door capaciteitsproblemen en andere strategische prioriteiten binnen de gemeenten.

§5.5 De RBB-Groep

§ 5.5.1 Inleiding

In 2002 is het initiatief genomen tot het uitvoeren van een Rijksbrede Benchmark (RBB). Aan dit benchmarkonderzoek is door elf uitvoeringsorganisaties deelgenomen. De deelnemers besloten zich te verenigen in het samenwerkingsverband Rijksbrede Benchmark. Het initiatief is in eerste instantie opgelegd door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OC&W) en had als doel een meerjarig project te worden waarbij verschillende organisaties uit het openbaar bestuur zich konden aansluiten om zich te verbeteren en van elkaar te leren. (KPMG, 2003). Het beheer van de data van de RBB-Groep is ondergebracht bij de Informatie Beheer-Groep (IB-Groep). De resultaten van de eerste twee ronden van de RBB-Groep zijn inmiddels bekend. Hier zal worden ingegaan op de resultaten van de eerste ronde van de Rijksbrede Benchmark omdat aan deze een andere strategie ten grondslag lag, namelijk een top-down strategie. De benchmark is van bovenaf opgelegd door het Ministerie van OC&W aan de verschillende deelnemers. Deze deelnemers waren:

De stichting Algemeen Burgerlijk Pensioensfonds (ABP), Centrale Financiën Instellingen (Cfi), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), Kadaster, Bureau Heffingen, Laser, Politie Amsterdam - Amstelland, RDW, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Directie Informatie, Beheer en Subsidiëring van het Ministerie van VROM (IBS).

Het primaire doel van de benchmark was (Benchmark Uitvoeringsorganisaties 2004, Samenvattend rapport, 2004):

- Het genereren van een set van best practices.
- Het samenstellen van een groep van deelnemende organisaties die van elkaar leren.
- Het ontdekken van mogelijkheden om de aansturing en beheersing binnen de eigen organisatie te verbeteren.
- Het bieden van informatie en input voor procesoptimalisatie bij de deelnemers

De tweede doelstelling was het onderling vergelijken van prestaties en resultaten van de deelnemende uitvoeringsorganisaties die betrekking hebben op: Kwaliteit van de dienstverlening of de geleverde producten en kosten en tevredenheid van klanten en personeel

Binnen de benchmark zijn indicatoren gebruikt voor dienstverlening, tevredenheid, kosten en geleverde producten. Vergelijking vindt plaats op deze onderdelen om verschillen te ontdekken, deze te interpreteren, mogelijk tot aanpassing over te gaan en deze aanpassingen uit te voeren. Centraal bij deze benchmark staat het verbeteren en leren op basis van de gegevens. Het gaat

niet alleen om het verzamelen van kennis maar ook om de toepassing van kennis. Uit gesprekken en documenten blijkt dat er systematisch onderzoek plaatsvindt naar prestaties, werkwijze en processen met het doel om de kennis te implementeren in de organisatie en te komen tot actiegericht leren. De RBB-Groep voert volgens de criteria in dit onderzoek een benchmark uit. Er wordt door de deelnemers aangegeven dat de benchmark heeft geleid tot nieuwe inzichten en verbeterpunten. Van een implementatie van verbeteringen is echter nog geen indicatie.

§5.5.2 Hypothesen

Ten aanzien van de in hoofdstuk vier gestelde hypothesen kunnen nu aan de hand van empirische gegevens uitspraken worden gedaan.

Hypothese 1: Samenwerken door benchmarken leidt tot leren.

De deelnemers hebben de intentie opgelegd gekregen om samen te werken bij deze benchmark. Men wil van elkaar leren door vergelijking om zo de efficiëntie en effectiviteit van de eigen organisatie te verbeteren. De samenwerking is ontstaan met als doel van en met elkaar te leren. Aan de samenwerking ligt een besluit ten grondslag van het Ministerie van OC&W, de samenwerking is top-down tot stand gekomen en heeft een verplicht karakter. De deelnemers zijn verplicht elke maand deel te nemen aan de bijeenkomsten. Het gedwongen karakter van de benchmark houdt automatisch in dat de samenwerking niet vrijwillig tot stand is gekomen. De terughoudende houding van de deelnemers bij het inzichtelijk maken van gegevens en processen kan hier wellicht een gevolg van zijn. Hier ontstaat een probleem gerelateerd aan transparantie. Door het niet vrijwillige karakter van de benchmark kan leren bemoeilijkt worden en kan er sprake zijn van een gebrek aan leerintenties ten opzichte van het realiseren van de potentie van de samenwerking. Met als gevolg dat de organisaties niet open hun zwaktes en drempels tonen. Dit beperkt de leermogelijkheden van de deelnemers en is aan te merken als een oorzaak waardoor de benchmark niet heeft geleid tot actiegericht leren.

Hypothese 2: De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren.

Betrokkenen geven aan dat er bij de uitvoering sprake is van een afhankelijkheid van individuen binnen de organisatie om de benchmark tot een succes te maken. Bij de uitvoering ligt de implementatie in handen van individuen. Dit is te relateren aan de strategische prioriteiten binnen een organisatie, hoe meer prioriteit hoe meer mensen gehoor zullen geven aan benchmarken. Tevens zijn er, ondanks de top-down strategie, wel degelijk leerintenties

aanwezig bij de deelnemers. Het gevaar dat organisaties zich gaan richten op indicatoren en hun structuur gaan aanpassen om goed uit de verf te komen, is bij de RBB-Groep wellicht aan de orde omdat men de angst heeft afgerekend te worden in vergelijking met best practices of dat de benchmark als verantwoordingsinstrument te worden ingezet. Best practices kunnen zo worst cases worden. Betrokkenen geven achter aan nog geen duidelijke aanpassingen in de procedures en wekwijze te hebben gemaakt door het benchmark project.

De RBB-Groep heeft te maken met de onbekendheid van het instrument benchmarken. Binnen de deelnemende organisaties moet benchmarken nog in de cultuur worden opgenomen. Het bekend raken met het instrument kost tijd en is afhankelijk van enkele trekkers van benchmarken binnen de organisatie. Het is daarom niet vreemd dat benchmarken binnen de organisaties niet meteen leidt tot verbeteren en leren. Eerst zal bewustwording van de mogelijkheden van benchmarken moeten optreden alvorens organisaties volledig kunnen profiteren van het instrument. Leren binnen de organisatie is duidelijk afhankelijk van deze aspecten van de uitvoering. De uitvoering van de benchmark beïnvloedt de mate waarin een organisatie leert door benchmarken. Hypothese 2 kan dan, in het geval van de RBB-Groep worden aangenomen.

Hypothese 2a: De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren.

Bij de RBB-Groep kan worden gesteld dat er een duidelijk verschillende identiteit bestaat van de deelnemers (Benchmark Uitvoeringsorganisaties 2004, Samenvattend rapport, 2004). De samenstelling van de RBB-Groep is organisatie-cultureel zeer divers. Betrokkenen ervaren het verschil in organisatiecultuur tussen de deelnemers echter niet als een drempel voor benchmarken. Het gaat hier veel meer om de cultuur binnen de eigen organisatie. Ondanks dat de benchmark is opgelegd van bovenaf, bestaat wel degelijk de intentie binnen de organisaties om te verbeteren en te leren. Er is echter wel sprake van een geringe openhouding, acceptatie van verschillende meningen en toegankelijkheid van informatie. De achterban is echter vaak nog niet zo ver dat er binnen de deelnemende organisaties afzonderlijk een cultuur van leren bestaat. Benchmarken moet nog groeien binnen de organisaties om volledig tot haar recht te komen. Een organisatie cultuur die leren en verbeteren door benchmarken in zich heeft opgesloten, is iets wat uiteindelijk tot stand zou moeten komen. Ten aanzien van cultuur kan worden gezegd dat de interne cultuur van de deelnemers een barrière kan vormen voor leren.

Hypothese 2b: Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

De beperkte capaciteit uit zich in een gebrek aan bekendheid met het instrument en gebrek aan het vermogen de opgedane kennis direct te implementeren in de organisatie. Hierdoor vraagt de implementatie van kennis veel tijd en is zij afhankelijk van de juiste personen binnen en organisatie om daadwerkelijk te verbeteren en te leren. Leerintenties zijn zeker aanwezig. Ook bestaat er voldoende mankracht om de benchmark een succes te maken. Budget en mankracht spelen hier geen beprekende rol. De RBB-Groep heeft wel geleid tot leren, echter zou de capaciteit beter kunnen worden afgestemd op benchmarken. Organisatieleren wordt hierdoor beperkt. Er is dan te stellen dat een beperkte capaciteit een negatieve invloed heeft op organisatieleren. De oorzaak ligt meer in de betrokkenheid en bewustwording van een gehele organisatie kost echter veel tijd. Resultaten zijn dan ook niet meteen zichtbaar.

Hypothese 2c: Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

Het onvrijwillige karakter van de benchmark kan een positieve invloed hebben op de strategische prioriteit en het gebruiken van de aanwezige capaciteit. Door enige dwang die aan de benchmark ten grondslag ligt, zijn organisaties verplicht er een hoge prioriteit aan te geven. Ander instrumenten en onderwerpen verschuiven zo naar de achtergrond. Ook kan de mate waarin men het idee heeft afgerekend te worden op de resultaten van de benchmark van invloed zijn op de strategische prioriteit die wordt toegekend binnen de organisatie. Bij de RBB-Groep is benchmarken duidelijk een prioriteit van de deelnemers. Tevens is er sprake van een juiste termijn ten aanzien van de resultaten van de benchmark. Het wordt door de deelnemers gezien als een continu proces. Bij de deelnemers intern wordt wel gewerkt met andere vormen van prestatievergelijking, benchmarken wordt echter volledig ingezet voor organisatieleren. Door benchmarken een hoge prioriteit te geven, kunnen organisaties beter in staat worden gesteld om te leren. Als aan benchmarken geen strategische prioriteit wordt toegekend, kan dit de strategische positie van andere vormen van prestatievergelijking beïnvloeden. De strategische prioriteit van benchmarken staat hier niet ter discussie. Alle organisaties kennen een hoge prioriteit toe aan benchmarken als verbeterinstrument.

Hypothese 3: De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark.

Een ander aspect dat van invloed is op benchmarken is de mate van transparantie.

De verkregen transparantie kan leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. In het geval van de RBB-Groep kan niet worden vastgesteld dat er sprake is van volledige transparantie (KPMG, 2003). Dit kan een negatief effect op de benchmark hebben. Er bestaat een gebrek aan transparantie omdat de deelnemers terughoudend zijn inzicht te geven in hun prestaties ten opzichte van de ander deelnemers. Het gebrek aan transparantie komt voort uit de angst vergeleken te worden met best practices en daarop te worden afgerekend. Ook speelt hier mee dat de gegevens kunnen worden gebruikt als verantwoordingsinstrument. Er kan door betrokkenen geen mededeling worden gedaan over de inhoud van de bijeenkomsten, wel wordt aangegeven dat er twijfel bestaat over de openheid van sommige partijen. Dit is echter nooit daadwerkelijk uitgesproken. Gezien het verplichte karakter van de benchmark, dat wellicht in de beleving van de deelnemers een afreken- en verantwoordingsgebruik van gegevens impliceert en het aangeven van betrokkenen dat er twijfel bestaat ten aanzien van de openheid van de deelnemers, kan hier de conclusie worden getrokken dat er een beperkte mate van transparantie bestaat bij deze benchmark. De mate van transparantie hangt dan nauw samen met de uitvoering van de benchmark.

Hypothese 3a: Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

Doordat de benchmark van de RBB-Groep van bovenaf is opgelegd, kan de angst bestaan dat gegevens worden gebruikt voor verantwoording. Hoewel er geen duidelijke indicatie is dat de deelnemers niet volledig transparant zijn, bestaat er toch twijfel bij verschillende partijen of de deelnemers volledige informatie geven. Er is echter geen duidelijk verband te leggen in deze case dat verantwoording door benchmarken een negatieve invloed heeft op de mate van openheid van een organisatie. Hypothese 3a kan niet zondermeer worden overgenomen.

Hypothese 3b: De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Binnen de RBB-Groep wordt de benchmark niet gebruikt om de deelnemers af te rekenen op best practices. Het is daarom niet mogelijk om in deze case een relatie te leggen tussen de mate van afrekenen en de mate van transparantie van de deelnemers. Wel bestaat er binnen de RBB-Groep bij partijen het gevoel dat er niet door alle deelnemers volledige transparantie wordt gegeven. Dit kan te relateren zijn aan de top-down strategie die aan de benchmark ten

grondslag ligt en daarmee een angst om van bovenaf afgerekend te worden. Dit blijkt echter niet uit beschikbare gegevens. Een duidelijke relatie zoals in hypothese 3b wordt verondersteld is dan ook niet te leggen.

Conclusie

Leren uit zich in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was. Er bestaat geen indicatie dat de deelnemers aan de RBB-Groep kennis, waarvan zij menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie, hebben toegepast binnen de eigen organisatie. De implementatie van opgedane kennis blijft ook hier uit. Uit gesprekken met betrokkenen en uit documentatie blijkt dat er geen kennis door vergelijking wordt toegepast binnen de organisatie. Oorzaak hiervoor is een niet op leren ingerichte organisatie cultuur, een beperkte mate van samenwerking en transparantie door de angst dat gegevens gebruikt kunnen worden voor afrekenen en verantwoording.

§5.6 Cross-Case vergelijking

In deze paragraaf wordt tussen de cases verkregen informatie getoetst aan de gestelde hypothesen. Op deze manier kan op basis van verschillende empirisch materiaal worden bepaald of de hypothesen juiste veronderstellingen zijn.

Hypothese 1: Samenwerken door benchmarken leidt tot leren

Er kan worden gezegd dat in veel gevallen benchmarken een bijdrage levert aan organisatieleren. Door het benoemen van de drempels die opgetreden zijn en het proces van zoeken naar remedies voor de problemen, zullen uiteindelijk deze verkregen informatie en inzichten wellicht bijdragen aan het functioneren van de organisaties. Het probleem is alleen dat niet objectief kan worden vastgesteld dat de organisaties zich hebben verbeterd. Uit gesprekken met betrokkenen van de wetenschappelijke bibliotheken, de Bussum-Groep en de RBB-Groep blijkt dat zij het belang van de inzichten en informatie relateren aan het verbeteren van het functioneren van de organisatie, maar tot concrete verbeteringen heeft dat nog niet geleid. Er is dan wel sprake van reflectie op de organisatie maar tot actiegericht leren is het niet gekomen. Benchmarken draagt bij aan de reflectie op de organisatie en bewustwording van werkwijze en processen. Ervan uitgaande dat leren zich uit in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was, dan kan worden gezegd dat er niet wordt geleerd. Harde gegevens die bevestigen dat er

aanpassingen worden gedaan in de organisatie door inzichten uit de benchmark, zijn niet aanwezig. Het geloof in de bijdrage tot verbetering is niet genoeg. Volgens de definitie in dit onderzoek dient worden gesteld dat hier geen sprake is van organisatieleren. De actiegerichte component van leren die de definitie van benchmarken zoals die wordt gesteld in hoofdstuk twee met zich meebrengt treedt niet op. Er kan niet worden gesteld dat samenwerken leidt tot organisatieleren.

Hypothese 2: De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren

Enkele aanwijzingen dat de uitvoering van de benchmark het leren beïnvloedt, zijn in de cases waar te nemen. Zo bestaat bij de benchmark wetenschappelijke bibliotheken een verschil in organisatiesystemen die door bibliotheken worden gebruikt. Dit bemoeilijkt de isolatie en meetbaarheid van indicatoren omdat niet alle meetmethoden op dezelfde wijze zijn ingericht (H., Laeven, A. Smit, 2003, pag. 291-304) Oorzaak hiervoor ligt in de werkwijze van de verschillende bibliotheken. In termen van Pucik moet de benchmark van de Bussum-Groep worden ingedeeld in de slecht geplaatste strategische prioriteiten, bijvoorbeeld korte termijn doelen. Hierbij gaat het voornamelijk om de korte termijn doelen van het bestuur. Het bestuur blijkt meer oog te hebben voor andere vormen van prestatiemeting en gegevens voor jaarverslagen. Binnen de Bussum-Groep hebben de gemeenten te maken met het relatief lange proces van benchmarken dat minder aandacht krijgt omdat de strategische focus ligt op de korte termijn. Bij deze drempel kan worden gezegd dat de oorzaak ligt in technische en politieke factoren (H. Mintzberg, 1975, pag. 49-61). De beperkte capaciteit die de gemeenten parten speelt bij de uitvoering heeft vaak te maken met geld en direct resultaat. Tevens onderscheidt Pucik niet consistente toepassingen van leren als drempel. Hier kan worden opgemerkt dat de benchmark vaak blijft hangen in goede bedoelingen en te weinig een vervolg krijgt. Benchmarken wordt niet consequent toegepast. Het is ten aanzien van het leerproces noodzakelijk dat benchmarken consequent wordt toegepast. De RBB-Groep heeft te maken met de onbekendheid van het instrument benchmarken bij de deelnemers. Het bekend raken met het instrument kost tijd en is afhankelijk van enkele trekkers van benchmarken binnen de organisatie. Leren van een organisatie is duidelijk afhankelijk van uitvoeringsaspecten.

Hypothese 2a: De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren.

Uit onderzoek naar wetenschappelijke bibliotheken blijken historische en culturele achtergronden van de wetenschappelijke bibliotheken, die te relateren zijn aan de achtergrond

van de universiteiten, de deelnemers te beperken bij een uniform en betrouwbare lijst van indicatoren. Elke universiteit heeft een eigen vakgebied en werkwijze (H., Laeven, A. Smit, 2003). Tot een betrouwbare en uniforme meetmethode is het daardoor nog niet gekomen. Vertrouwen in de validiteit van de indicatoren is nodig, voor er over gegaan kan worden tot een juiste vergelijking en verbetering van de bibliotheken. Het ontbreekt aan het toepassen van een overkoepelende manier van werken met een registratie- en uitleensystemen die in alle bibliotheken gelijk zou moeten zijn (Laeven, Smit, 2003). Hier kan worden vastgesteld dat verschil in organisatiecultuur een bron is waardoor organisatieleren niet optreedt. Dit heeft vaak niet zozeer te maken met het niet accepteren van andere meningen of het niet delen van fouten en inzichten, maar organisaties staan niet altijd open voor aanpassingen in hun manier van werken. Niet openstaan voor structuur- en cultuuraanpassingen is een reden dat organisatieleren niet optreedt. Een ander aspect waardoor leren bemoeilijkt wordt, is de cultuur binnen de deelnemende organisaties. Vaak is benchmarken als instrument voor leren en verbeteren nieuw voor de organisatie. Dit vraagt een aanpassing en bewustwording van de mogelijkheden die het instrument brengt. Personen die betrokken zijn bij de RBB vanuit de deelnemende organisaties proberen binnen hun organisatie een olievlekwerking te creëren voor benchmarken. Hiermee is het instrument afhankelijk van enkele gemotiveerde personen binnen de organisatie om een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren en leren van een organisatie. De huidige cultuur binnen een organisatie heeft vaak een aanpassing nodig om benchmarken toe te laten als instrument. Hier heeft de organisatiecultuur binnen de organisatie een duidelijke invloed op de mate waarin een organisatie in staat is te leren.

Hypothese 2b: Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

Uit studie blijkt dat het vrijwillige karakter invloed heeft op de beperkte capaciteit van de gemeenten bij de benchmark van de Bussum-Groep. Andere instrumenten, van een minder vrijwillig karakter, krijgen voorrang op benchmarken. Het gaat hierbij om strategische prioriteiten die worden gesteld binnen de organisatie. Hierdoor laat een kwalitatieve invulling van de benchmark Bussum-Groep te wensen over, omdat er niet voldoende capaciteit aanwezig is om alle verbeterinstrumenten te benutten. Het gebrek aan capaciteit waar de gemeenten mee te maken hebben in de benchmark, heeft als belangrijke oorzaak de vrijwilligheid. Het ontbreekt aan een commitment van bovenaf die capaciteit garandeert. Betrokkenen geven aan dat met meer capaciteit het leervermogen verhoogd kan worden. De beperkte capaciteit binnen de RBB-Groep uit zich in een gebrek aan bekendheid met het instrument en gebrek aan het vermogen

de opgedane kennis direct te implementeren in de organisatie. Hierdoor vraagt de implementatie van kennis veel tijd en is zij afhankelijk van de juiste personen binnen en organisatie om daadwerkelijk te verbeteren en te leren. De capaciteit zou beter kunnen worden afgestemd op benchmarken. Dit zou volgens betrokkenen organisatieleren ten goede komen. Een gebrek aan capaciteit is daarmee aan te merken als drempel voor organisatieleren. Capaciteit staat in relatie met het belang en de strategische prioriteit die wordt toegekend aan benchmarken.

Hypothese 2c: Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

Er zijn in het geval van de wetenschappelijk bibliotheken geen duidelijk andere strategische prioriteiten aan te wijzen waardoor benchmarken te weinig aandacht krijgt. Er worden geen andere verbeterinstrumenten gebruikt in de bedrijfsvoering. Benchmarken is het enige instrument en wordt binnen de bibliotheken gezien als een goede kans voor verbetering van de organisatie. Aan benchmarken wordt strategische prioriteit gegeven. Echter is niet vast te stellen dat de prioriteit te relateren is aan de mate van leren binnen de organisatie.

Bij de Bussum–Groep kan in termen van Pucik worden gezegd dat er sprake is van slecht geplaatste strategische prioriteiten, bijvoorbeeld korte termijn doelen. Tevens onderscheidt Pucik niet consistente toepassingen van leren als drempel. Het is belangrijk het leerproces consequent toe te passen. Bij de benchmark van de Bussum-Groep is er sprake van het niet consequent toepassen van leren. Er wordt binnen de gemeenten wel aandacht aan besteedt maar directe investeringen in capaciteit blijven uit. Hierdoor blijft het leereffect achter bij de ambities van de deelnemers. Benchmarken heeft binnen de RBB-Groep een hoge prioriteit. Bij de deelnemers intern wordt wel gewerkt met andere vormen van prestatievergelijking, benchmarken wordt echter volledig ingezet voor organisatieleren. Alle organisaties kennen een hoge prioriteit toe aan benchmarken als verbeterinstrument. Uit het bovenstaande blijkt dat strategische prioriteiten binnen een organisatie te relateren zijn aan leren van een organisatie. Te meer omdat de strategische prioriteit te relateren is aan inzet van capaciteit bij benchmarken. Betrokkenen menen dat een hogere strategische prioriteit organisatieleren kan bevorderen.

Hypothese 3: De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark

De open houding van de deelnemers van de benchmark wetenschappelijke bibliotheken vormt geen barrière voor een goede uitvoering van de benchmark. Het is echter geen garantie voor een succesvolle benchmark. Een transparante houding is een voorwaarde voor een goede

uitvoering. Partijen uit de Bussum-Groep geven aan dat er niet de deelnemers niet altijd volledig transparant zijn t.o.v. gegevens. Wel hebben zij het idee dat er over het algemeen een redelijke mate van transparantie bestaat. Zij zien de soms beperkte transparantie echter niet als een barrière bij de uitvoering van de benchmark. De RBB-Groep heeft te maken met een niet-volledig open houding uit angst voor verantwoording of bestraffen en ook uit onwil om alle informatie bloot te geven. Hierdoor kan de uitvoering van de RBB-Groep niet volledig tot haar recht komen omdat er bepaalde informatie mist. Volledige informatie stellen betrokkenen als een voorwaarde voor een geslaagde benchmark. Transparantie is duidelijk van invloed op organisatielieren. Uit alle cases blijkt dat er tenminste een redelijke openheid moet bestaan om over te gaan tot vergelijking. Hoe meer organisaties open zijn, hoe meer zij in staat zijn tot goede vergelijking en leerpunten te komen. Transparantie is daarmee een voorwaarde voor organisatielieren.

Hypothese 3a: Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

In de casus van de wetenschappelijk bibliotheken wordt benchmarken en de transparantie van de partijen niet officieel gebruikt als verantwoordingsinstrument. Echter worden wel door goed scorende partijen informeel het college van bestuur gegevens van de benchmark gestuurd om te laten zien dat de organisatie goed scoort ten opzichte van de andere deelnemers. De transparantie naar de deelnemende partijen is volledig, de transparantie naar colleges van bestuur is selectief. Negatieve resultaten blijven worden niet opgenomen in verantwoording naar andere partijen dan de deelnemers aan de benchmark. Benchmarken als verantwoordingsinstrument heeft daarmee een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie transparant wil zijn tegenover buitenstaanders.

Binnen de Bussum-Groep wordt benchmarken niet als verantwoordingsinstrument ingezet. Tussen de deelnemende gemeenten wordt het instrument gebruikt om processen en resultaten inzichtelijk te maken en op basis daarvan verbeteringen door te voeren. Benchmarken als verantwoordingsinstrument en als instrument voor transparantie is in deze casus niet aan de orde. De deelnemers gebruiken de gegevens uitsluitend om zich te verbeteren met minder middelen (Severijnen, 2000). Er is dan ook niet vast te stellen dat het gebruik van transparantie als verantwoordingsinstrument een negatieve invloed heeft op de open houding van de deelnemers. Wel zouden betrokkenen zich voor kunnen stellen dat als er duidelijk verantwoording moet worden afgelegd, er een beperking in transparantie optreedt.

Doordat de benchmark van de RBB-Groep van bovenaf is opgelegd bestaat de angst dat gegevens worden gebruikt voor verantwoording. Hoewel er geen heldere indicatie is dat de deelnemers niet volledig transparant zijn, bestaat er toch twijfel bij verschillende partijen of de deelnemers volledige informatie geven. Ook in deze case geven betrokkenen aan het zich voor te kunnen stellen dat gebruik van gegevens voor verantwoording van invloed kan zijn op de mate van transparantie. Uit onderzoek blijkt dat alle betrokkenen van mening zijn dat het gebruik van gegevens uit een benchmark voor verantwoording van invloed kunnen zijn op de mate van transparantie. Gebruik van gegevens voor verantwoording heeft dan een negatieve invloed op de mate van transparantie.

Hypothese 3b: De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Uit onderzoek naar de benchmark wetenschappelijke bibliotheken volgt dat angst voor afrekening door een externe partij invloed heeft op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken tegenover die partij. De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op vergelijking met best practices heeft duidelijk invloed op de mate van transparantie van de organisatie. Dit heeft geen direct effect op de mate van transparantie ten opzichte van de andere deelnemers. De gegevens blijven binnen de deelnemende partijen. Hier heeft de mate van afrekenen invloed op de transparantie naar externe partijen.

Een andere drempel waardoor dit kan komen is door andere intenties van de partner. Door het competitieve karakter van de benchmark van de Bussum-Groep wordt leren bemoeilijkt en is er sprake van een gebrek aan leerintenties ten opzichte van het realiseren van de potentie van de samenwerking. Met als gevolg dat de gemeenten zich ingraven en niet open hun zwaktes en drempels tonen. Uit gesprekken blijkt echter niet dat er sprake is van een defensieve houding ten opzichte van andere gemeenten. Het competitieve karakter van de benchmark heeft volgens betrokkenen een geringe invloed op de transparantie van gemeenten.

Binnen de RBB-Groep wordt de benchmark niet gebruikt om de deelnemers af te rekenen op best practices. Het is daarom niet mogelijk om in deze case een relatie te leggen tussen de mate van afrekenen en de mate van transparantie van de deelnemers. Wel bestaat er binnen de RBB-Groep bij partijen het gevoel dat er niet door alle deelnemers volledige transparantie wordt gegeven. Dit is te relateren aan de top-down strategie die aan de benchmark ten grondslag ligt en daarmee een angst om van bovenaf afgerekend te worden. Wederom geven betrokkenen uit alle cases aan het zich voor te kunnen stellen dat er een verband bestaat tussen de mate waarin

een organisatie wordt afgerekend op basis van best practice en de mate waarin organisatie bereid zijn volledige transparantie te geven over hun gegevens. Een verband zoals verondersteld wordt in hypothese 3b is blijkt aantoonbaar in de case van wetenschappelijk bibliotheken en is waarschijnlijk in de andere cases.

Reflectie

Er bestaat geen indicatie dat organisaties kennis, waarvan zij menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie, hebben toegepast binnen de eigen organisatie. De implementatie van opgedane kennis blijft uit. Uit gesprekken met betrokkenen en documentatie blijkt dat er op geen enkele wijze kennis door vergelijking wordt toegepast binnen de organisaties. Oorzaak hiervoor is het verschil in cultuur te noemen bij de wetenschappelijke bibliotheken, waardoor kennis niet één op één kan worden geïmplementeerd in een andere bibliotheek. Als oorzaak van het niet optreden van actiegericht leren bij de Bussum-Groep geven gemeenten aan onvoldoende capaciteit te hebben en het bestaan van ander verbeterinstrumenten binnen de gemeenten waardoor er sprake is van andere strategische prioriteiten. Wel draagt benchmarken bij aan het verkrijgen van inzichten in processen en werkwijze. Er bestaat geen indicatie dat de deelnemers aan de RBB-Groep nieuwe kennis hebben toegepast binnen de eigen organisatie. De implementatie van opgedane kennis blijft ook hier uit. Uit gesprekken met betrokkenen en uit documentatie blijkt dat er geen kennis door vergelijking wordt toegepast binnen de organisatie. Oorzaak hiervoor is een niet op leren ingerichte organisatie cultuur, een beperkte mate van samenwerking en transparantie door de angst dat gegevens gebruikt kunnen worden voor afrekenen en verantwoording. Als drempels voor organisatieleren kunnen, op basis van de in dit onderzoek verrichte case-studies, worden genoemd: Verschillende organisatiecultuur, een niet goed afgestemde interne organisatiecultuur, andere strategische prioriteiten, gebrek aan capaciteit, een beperkte mate van samenwerking en beperkte transparantie.

§5.7 Deelvragen

§5.7.1 Deelvraag 3

Op welke manier draagt benchmarken bij aan organisatieleren?

Nu de drempels en bijdragen van benchmarken zijn beschreven kan worden overgegaan tot beantwoording van deelvraag 3. Hier gaat het om de rol die benchmarken speelt bij organisatieleren. Belangrijk hierbij is dat de rol van benchmarken bepaald wordt door de definitie ervan in relatie tot de definitie van organisatieleren. Benchmarken draagt bij aan

organisatieleren door inzichten te bieden in werkwijze en productie indicatoren. De achterliggende gedachte voor benchmarken is essentieel om te leren. Als een organisatie wil leren van benchmarken zal zij met haar partners de intentie moeten uitspreken om tot leren te komen in een open, niet-afrekencultuur. Als er voldoende rekening gehouden wordt met de leerfactoren heeft dat invloed op de manier waarop de benchmark wordt ingericht. Het inzicht dat wordt verkregen door de benchmark in indicatoren of werkwijze wordt dan in een transparante en niet afrekencultuur in relatie tot leren geplaatst. Hierdoor kan het leerproces zich goed ontwikkelen en kunnen verbeteringen en leermomenten optreden. Benchmarken draagt dan bij aan het verkrijgen van inzicht, kennis en implementatie van kennis in een leerproces.

§5.7.2 Deelvraag 3.a In welke mate kan op basis van de literatuur worden verwacht dat benchmarken bijdraagt aan organisatieleren?

In het licht van de in hoofdstuk twee genoemde definitie van benchmarken, het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices met als doel te komen tot actiegericht leren, is de bijdrage van benchmarken het inzicht krijgen in de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen in een leerproces en implementatie van nieuwe kennis. Het leerproces houdt hier in het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie (Jolly 2003). Daarbij moet benchmarken leiden tot implementatie van kennis die voorheen niet in de organisatie aanwezig was. Benchmarken moet leiden tot actiegericht leren.

§5.7.3 Deelvraag 3.b

In welke mate draagt benchmarken in de praktijk bij aan organisatieleren?

In de praktijk blijkt dat benchmarken wordt toegepast om een organisatie te verbeteren en te laten leren. Uit empirische gegevens blijkt dat benchmarken een essentiële bijdrage levert aan het verkrijgen van inzicht in verbeteren en leren van een organisatie. Benchmarken levert een bijdrage bij het focussen op het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Als instrument voor leren lijkt benchmarken uitermate geschikt. Er bestaat echter geen indicatie dat benchmarken ook leidt tot implementatie van nieuwe kennis in de organisatie. Benchmarken draagt bij aan het leerproces maar heeft niet

daadwerkelijk organisatieleren tot gevolg. Er doen zich in de praktijk enkele drempels voor bij benchmarken die een volledig leren van een organisatie in de weg staan. Zo hebben organisaties te maken met beperkte capaciteit, andere strategische prioriteiten (Bussum-Groep) en een niet aangepaste organisatie cultuur of een verschil in organisatie cultuur onderling bij de uitvoering van de benchmark (RBB-Groep en wetenschappelijk bibliotheken). Ook spelen gebrek aan transparantie door de angst afgerekend te worden of verantwoording over gegevens te moeten afgeven een rol bij benchmarken. Dit hangt samen met de gekozen strategie van de benchmark, waarbij men vooral bij een top-down strategie bang is dat er verantwoording moet worden afgelegd of dat vergelijking met een “best practice” resulteert in afrekenen op prestaties. In de praktijk blijkt vooral in de uitvoeringsfase en in de mate van transparantie belemmeringen op te treden bij benchmarken met als doel leren. Een afreken- of verantwoordingscultuur zijn duidelijk aan te wijzen als drempel bij benchmarken. Betrokken partijen geven van zichzelf niet aan dat er een beperkte openheid bestaat, maar spreken wel hun twijfel uit over de transparantie van andere partijen. De top-down strategie die bij een dergelijke cultuur vaak wordt toegepast, kan hiervoor oorzaak zijn. Het gaat echter te ver om direct een verband te leggen tussen een top-down strategie en het optreden van drempels bij een benchmark. De organisatiecultuur en capaciteit van een organisatie evenals strategische prioriteiten hebben ook duidelijk invloed op de benchmark.

Hoofdstuk 6: Conclusie & Aanbevelingen

§6.1 Inleiding

Uit de literatuur en de empirie kunnen op basis van gevalstudies en hypothese toetsend onderzoek conclusies getrokken worden ten aanzien van benchmarken in relatie tot organisatieleren. Op basis van literatuur en empirie kunnen aanbevelingen worden gedaan om mogelijke drempels en valkuilen te beperken. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de mate waarin drempels optreden bij benchmarken in relatie tot organisatieleren. Afsluitend van dit hoofdstuk zal er een antwoord worden geformuleerd op deelvraag 4 en daarmee worden enkele aanbevelingen gedaan voor organisatieleren door benchmarken. Als benchmarken als instrument tot leren wordt ingezet, moet er rekening gehouden worden met verschillende valkuilen die kunnen optreden. De doelstelling van dit onderzoek is de analyse van de bijdrage en drempels die optreden bij organisatie leren door benchmarken bij publieke organisaties. Hierbij gaat het om de plaats van benchmarken in het leerproces van organisaties en welke factoren hier in de praktijk drempels kunnen vormen of in welke vorm benchmarken kan bijdragen aan het organisatieleren. Op basis hiervan is in hoofdstuk 1 een onderzoeksvraag geformuleerd. Deze vraag spitst zich toe op de relatie van benchmarken tot organisatieleren. *Op welke wijze en in welke omstandigheden draagt benchmarken bij aan organisatieleren in de openbare sector en hoe is dat te verklaren?*

§6.2 Deelvragen

De vraagstelling deelt zich op in enkele deelvragen omdat de vraagstelling enkele elementen omvat die verhelderd moeten worden. Op basis hiervan kan de vraagstelling beantwoord worden en kan worden overgegaan tot het doen van aanbevelingen. Hieronder volgt een beantwoording van de deelvragen.

Wat kan worden verstaan onder benchmarken?

Doel van de vergelijking met de benchmark is inzicht in de (relatieve) prestaties van de instellingen binnen de groep. Benchmarken is een instrument dat moet bijdragen aan verbetering van het functioneren van instellingen of bedrijven. Benchmarken is vergelijken binnen een samenwerkingsverband en op basis daarvan verbeteringen doorvoeren ten gunste van de eigen organisatie. Benchmarken stelt in staat te vergelijken op indicatoren en werkwijze om tot nieuwe inzichten te leiden. Benchmarken wordt in dit onderzoek in relatie tot leren gesteld. Benchmarken is daarbij afhankelijk van de aspecten: strategie, samenwerken,

transparantie en uitvoering van de benchmark. Hierbij kan worden opgemerkt dat gebruik van gegevens voor verantwoording een negatieve invloed heeft op transparantie en een versterkte interne bureaucratie een negatieve invloed heeft op de uitvoering. Dit komt tot uiting in het in hoofdstuk 2 genoemde model.

Welke concepten zijn te inventariseren?

In de literatuur zijn ten aanzien van benchmarking enkele concepten te inventariseren. Om te kunnen onderscheiden wat de aard van de benchmark is, benoem ik in dit onderzoek de volgende vormen en toepassingswijzen:

- Systematiek: Het steeds vergelijken van organisaties of organisatiedelen.
- Externe oriëntatie: de vergelijking met andere organisaties, binnen of buiten de sector, in onderlinge samenwerking.
- Professionalisering: benchmarking is een continu proces dat overal in de organisatie en op ieder niveau wordt toegepast.

Er bestaan daarnaast diverse vormen van benchmarken zoals standaard benchmarken, resultaat benchmarken en proces benchmarken. Met behulp van deze concepten kunnen benchmarks worden benoemd en geanalyseerd in relatie tot de effecten op leren binnen een organisatie.

Welke motieven liggen ten grondslag aan benchmarken?

Een goede manier om een organisatie te verbeteren is om te leren binnen een samenwerkingsverband en door prestatievergelijking. Het belangrijkste motief voor organisaties om tot benchmark over te gaan is het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie om zo als geheel beter te functioneren en te komen tot actiegericht leren binnen de organisatie.

Wat kan worden verstaan onder organisatieleren?

Organisatieleren uit zich in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt, in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was. Organisatieleren in relatie met benchmarken is afhankelijk van verschillende aspecten die in hoofdstuk 3 naar voren komen. Bij de uitvoering van een benchmark zijn enkele zaken van invloed op het proces. Zo kunnen strategische prioriteiten, capaciteit en organisatiecultuur worden benoemd als belangrijke invloeden. In hoofdstuk 3 worden deze aspecten in modelvorm weergegeven. In

hoofdstuk 4 worden de modellen van hoofdstuk 2 en 3 samen tot één model gevoegd, wat de aspecten van benchmarken in relatie tot leren weergeeft.

Wanneer kan er worden gesproken van organisatieleren?

Als is vastgesteld wat organisatieleren is, kan men vaststellen wanneer dat optreedt. Tenminste, dat geldt voor veel gevallen maar niet alle. Moeilijkheid hierbij is het ongrijpbare dat in leren opgesloten ligt. Leren is afhankelijk van vereisten en factoren. Als aan de vereisten is voldaan en er identificatie is van factoren die van invloed kunnen zijn op leren in combinatie met verandering in de organisatie kan worden gesproken van organisatieleren. Dit sluit aan op de definitie van dit onderzoek. Kort gezegd kan worden gesteld dat als leren voldoet aan de definitie van dit onderzoek kan worden gesproken van organisatieleren.

Welke drempels zijn te onderscheiden voor organisatieleren?

Als is vastgesteld wat organisatieleren is en wanneer organisatieleren optreedt, zal kunnen worden overgaan tot de uitvoering ervan. Er dienen zich echter enkele drempels aan die het leren kunnen bemoeilijken. Ten eerste slecht geplaatste strategische prioriteiten, bv. korte termijn doelen. Tevens ligt een oorzaak in de capaciteit van een organisatie. Zo kan een niet consistente toepassing het gevolg zijn van gebrek aan leerintenties zijn ten opzichte van het realiseren van de potentie van de samenwerking, geld en mankracht. Verschil in sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan ook een belangrijke oorzaak zijn dat het leren niet plaats kan vinden. Hier gaat het met name om de culturele factor die van invloed is op leren. Verder kan de interne organisatiecultuur er niet op gericht zijn haar werknemers te stimuleren tot leren en verbeteren.

Op welke manier draagt benchmarken bij aan organisatieleren?

Hier gaat het om de rol die benchmarken speelt bij organisatieleren. Belangrijk hierbij is dat de rol van benchmarken bepaald wordt door de definitie ervan in relatie tot de definitie van organisatieleren. Benchmarken draagt bij aan organisatieleren door inzichten te bieden in werkwijze en productie indicatoren. De achterliggende gedachte voor benchmarken is essentieel om te leren. Als een organisatie wil leren van benchmarken, zal zij met haar partners de intentie moeten uitspreken om tot leren te komen in een open, niet-afreken cultuur. Als er voldoende rekening gehouden wordt met de leerfactoren, heeft dat invloed op de manier waarop de benchmark wordt ingericht. Het inzicht dat wordt verkregen door de benchmark in indicatoren of werkwijze wordt dan in een transparante en niet-afrekencultuur in relatie tot leren geplaatst.

Hierdoor kan het leerproces zich goed ontwikkelen en kunnen verbeteringen en leermomenten optreden. Benchmarken draagt dan bij aan het verkrijgen van inzicht, kennis en implementatie van kennis in een leerproces.

In welke mate kan op basis van de literatuur worden verwacht dat benchmarken bijdraagt aan organisatieleren?

In het licht van de in hoofdstuk 2 genoemde definitie van benchmarken, het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices met als doel te komen tot actiegericht leren, is de bijdrage van benchmarken het inzicht krijgen in de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen in een leerproces en implementatie van nieuwe kennis. Daarbij moet benchmarken leiden tot implementatie van kennis die voorheen niet in de organisatie aanwezig was. Benchmarken moet leiden tot actiegericht leren.

In welke mate draagt benchmarken in de praktijk bij aan organisatieleren?

In de praktijk blijkt dat benchmarken wordt toegepast om een organisatie te verbeteren en te laten leren. Uit empirische gegevens blijkt dat benchmarken een essentiële bijdrage levert aan het verkrijgen van inzicht in verbeteren en leren van een organisatie. Benchmarken levert een bijdrage bij het focussen op het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Er bestaat echter geen indicatie dat benchmarken ook leidt tot implementatie van nieuwe kennis in de organisatie. Benchmarken draagt bij aan het leerproces maar heeft niet daadwerkelijk organisatieleren tot gevolg. Organisaties hebben te maken met beperkte capaciteit, andere strategische prioriteiten (Bussum-Groep) en een niet aangepaste organisatie cultuur of een verschil in organisatie cultuur onderling bij de uitvoering van de benchmark (RBB-Groep en wetenschappelijk bibliotheken). Ook gebrek aan transparantie door de angst afgerekend te worden of verantwoording over gegevens te moeten afgeven spelen een rol bij benchmarken. In de praktijk blijkt vooral in de uitvoeringsfase en in de mate van transparantie belemmeringen op te treden bij benchmarken met als doel leren. Een afreken- of verantwoordingscultuur is duidelijk aan te wijzen als drempel bij benchmarken. Betrokken partijen geven van zichzelf niet aan dat er een beperkte openheid bestaat, maar spreken wel hun twijfel uit over de transparantie van andere partijen. De organisatiecultuur en

capaciteit van een organisatie evenals strategische prioriteiten hebben ook duidelijk invloed op de benchmark.

Welke aanbevelingen kunnen op grond van empirische gegevens worden gedaan ten aanzien van benchmarken en organisatieleren?

Uit dit onderzoek blijkt dat benchmarken in algemene zin een grote bijdrage kan leveren aan organisatieleren. Echter brengt benchmarken enkele valkuilen met zich mee die samenhangen met aspecten als samenwerken, transparantie, uitvoering, cultuur, strategische prioriteiten en capaciteit. Het is in de praktijk niet duidelijk door welke strategie leren zich ontwikkelt. Ook bij een top-down strategie blijkt reflectie en inzicht in de eigen organisatie mogelijk zoals bij de RBB-Groep kan worden vastgesteld. Aangezien er in dit onderzoek niet kan worden vastgesteld dat actiegericht leren en implementatie van kennis in de organisatie optreedt, kan binnen het openbaar bestuur worden getwijfeld aan het doel van organisatieleren dat benchmarken veronderstelt. Belangrijk is dat deelnemers willen benchmarken om inzicht en reflectie te krijgen in de eigen organisatie. Alleen als partijen graag willen leren zal benchmarken een kans van slagen hebben, anders zullen waarschijnlijk negatieve effecten optreden en zal de benchmark mislukken. Het is daarom noodzakelijk dat alle deelnemers in een samenwerkingsverband daadwerkelijk van en met elkaar willen leren. Bij het ingaan van een benchmark moet worden gelet op de intenties van de deelnemers. Als zij niet de intentie hebben om te leren, is het niet aan te raden met dergelijke partijen te benchmarken.

Benchmarken blijkt in de praktijk afhankelijk te zijn van een samenwerkingsverband en een duidelijk commitment. Het is daarom van belang duidelijke afspraken te maken en partijen te committeren aan een benchmark. Tevens moet aan benchmarken een hoge strategische prioriteit worden toegekend omdat het anders ten koste kan gaan van andere instrumenten die binnen een organisatie worden toegepast. Een aspect wat hiermee samenhangt is de inzet van voldoende capaciteit om de benchmark succesvol te maken. Uit dit onderzoek blijkt dat organisaties vaak niet beschikken over voldoende middelen om benchmarken goed in te zetten als verbeterinstrument. Organisaties zullen tijd, geld en mankracht moeten investeren om daadwerkelijk een bijdrage van benchmarken te ontvangen. Een open organisatiecultuur komt in dit onderzoek aan de orde als een voorwaarde voor organisatieleren. In een samenwerkingsverband moeten partijen toegankelijkheid van informatie geven, fouten en problemen delen en verschillende meningen kunnen accepteren. Een beperkte open houding is van invloed op de mate waarin organisaties van elkaar kunnen leren. Bij benchmarken is het dan ook belangrijk dat partijen volledig open zijn tegenover elkaar om van en met elkaar te

leren. Een aspect wat invloed kan hebben op de mate van openheid is de angst om afgerekend te worden op basis van best practice of vergelijking. Het is daarom niet wenselijk om benchmarken in te zetten als verantwoordingsinstrument. Dit heeft een negatieve invloed op de mate van openheid en transparantie van gegevens waardoor een goede vergelijkingen organisatieleren bemoeilijkt worden.

§6.3 Vraagstelling

Nu de deelvragen beantwoord zijn kan worden gekeken naar de vraagstelling:

Op welke wijze en onder welke omstandigheden draagt benchmarken bij aan organisatieleren in de openbare sector en hoe is dat te verklaren?

Benchmarken lijkt een essentiële bijdrage te leveren aan het verbeteren en leren van een organisatie. Echter doen zich in de praktijk enkele drempels voor bij benchmarken die een volledig leren van een organisatie in de weg staan. Leren uit zich in het inbrengen van kennis die van buiten de organisatie komt in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was. Aan de hand van die definitie kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld dat organisatieleren door benchmarken optreedt. Zo hebben de in dit onderzoek bestudeerde organisaties te maken met beperkte capaciteit, andere strategische prioriteiten en een niet aangepaste organisatiecultuur of een verschil in organisatie cultuur onderling bij de uitvoering van de benchmark. Bij de RBB-Groep bestaat een gebrek aan transparantie door de angst afgerekend te worden of verantwoording over gegevens te moeten afleggen. Dit hangt samen met de angst dat er verantwoording moet worden afgelegd of dat vergelijking met een “best practice” resulteert in afrekenen op prestaties. In de praktijk blijkt vooral in de uitvoeringsfase en in de mate van transparantie belemmeringen op te treden bij benchmarken met als doel leren. De organisatiecultuur en capaciteit van een organisatie evenals strategische prioriteiten zijn andere aspecten die spelen bij de Bussum-Groep en de wetenschappelijk bibliotheken. Deze hebben eveneens een duidelijke invloed op benchmarken. Drempels die in dit onderzoek zowel in de gevalstudie als in hypothese toetsend onderzoek tot uiting komen zijn: beperkte transparantie, andere strategische prioriteiten, organisatiecultuur (zowel intern als onderling verschillen) en beperkte capaciteit. Deze aspecten kunnen ook in de literatuur worden gevonden en blijken in de praktijk duidelijk van invloed op benchmarken en organisatieleren. Echter, is er ook een ander aspect van invloed op het proces. Hoewel er in dit onderzoek geen indicatie uit de literatuur of empirie kan worden genoemd, denk ik dat er sprake is van enige mate van onwil om te komen tot verandering en organisatieleren. Benchmarken kan een

bezigheidstherapie worden voor betrokkenen zonder dat zij de werkelijke intentie hebben te leren. Er wordt meegedaan uit sociale motieven, en er bestaat vaak een passieve houding ten opzichte van daadwerkelijke verandering en implementatie van kennis.

Benchmarken stelt een actiegericht leren ten doel te hebben. In dit onderzoek luidt de definitie van benchmarken: *Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot actiegericht leren.*

Actiegericht leren is het toepassen van nieuwe kennis in de praktijk en kan zich uiten in aanpassing van cultuur, processen, werkwijze en prestaties. Uit de empirie van dit onderzoek blijkt echter dat benchmarken wel leren van een organisatie kan faciliteren, maar actiegericht leren komt niet tot uiting in cultuur, processen, werkwijze en resultaten. Van implementatie van kennis die van buiten de organisatie komt in een omgeving waar die kennis tot die tijd ontbrak of beperkt aanwezig was, is geen sprake. Dit is op basis van methodische triangulatie vastgesteld. Vaak komen uit de benchmark verbeterpunten voor een organisatie, maar aanpassingen in processen en cultuur kunnen niet duidelijk worden benoemd. Het is daarom niet mogelijk benchmarken te relateren aan actiegericht leren. Benchmarken leidt bij alle onderzochte organisaties tot reflectie en inzicht en draagt op die manier bij aan organisatieleden. Het optreden van leren aan de hand van de in dit onderzoek gehanteerde definitie is aantoonbaar opgetreden door benchmarken waar het gaat om het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Echter blijven vervolgcacties, implementatie van kennis en daarmee actiegericht leren uit. Benchmarken leidt dan wel tot nieuwe inzichten en een bewustwording van bepaalde verbeterpunten, maar niet tot actiegericht leren zoals de definitie van benchmarken in dit onderzoek veronderstelt.

§6.4 Verder onderzoek

In dit onderzoek blijkt dat benchmarken bijdraagt aan organisatieleden door reflectie en verkrijgen van inzicht. Implementatie van kennis treedt niet op. Om meer inzicht te krijgen in de effecten van benchmarken op een organisatie zou een onderzoek naar implementatie van kennis hieraan kunnen bijdragen. Concreet kan worden onderzocht in welke mate er vervolgcacties plaatsvinden op basis van opgedane kennis. Reflectie en inzichten hebben immers

geen waarde als zij niet worden gebruikt door de organisatie. Ook kan worden onderzocht in welke mate de in dit onderzoek benoemde aspecten daarop van invloed zijn of dat er wellicht andere aspecten hierbij een rol spelen. Als achtergrond kan dienen in welke mate organisatieleren überhaupt optreedt binnen het openbaar bestuur en welke instrumenten daaraan ten grondslag liggen. Succesfactoren bij verbeterinstrumenten die wel aantoonbaar bijdragen aan organisatieleren kunnen worden geïnventariseerd en mogelijk worden geïmplementeerd in het benchmarkproces.

Literatuurlijst

Argyris en Schön, Organisational learning, a theory of action perspective, adison-wesley, Reading 1978

Beer, M., Eisenstat, R., and Spector, B., Why change programs don't produce change. Harvard Business Review, November/December 1990

Benchmark Uitvoeringsorganisaties, Samenvattend rapport, 2004

Benchmarking voor gemeenten volgens de vergelijkingskringen methode, Severijnen, P. C.A., In "De Overheidsmanager" jaargang 7, nummer 10, oktober 2000

Bendell, T., L. Boulter en P. Goodstadt, Benchmarking for competitive advantage, London, 1998.

Boer, J. de, Engels, G., Hegeman, E., Meijer, P., M.M. Mul, M.M., Advies werkgroep "benchmark burgerjaarverslagen", 2004

Borderwijk en Klaassen, Wij laten ons niet kennen, een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten VNG Uitgeverij, 's-Gravenhage 2000,

Borderwijk en Klaassen, "prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie", In: B&G nr. 9 (september), jaargang 28, 2001: 26- 31

Bruijn, J.A. de (2002) Outputsturing in publieke organisaties. Management en Organisatie, 2002, 3: 5-21.

Bruijn de, J.A., Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren:"In: Bestuurswetenschappen nummer 2 (april) jaargang 56 2002:139-159

Bruijn, J.A., de, Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording, 2001, Lemma BV, Utrecht, 151 pp.

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) Management in netwerken, Utrecht: Lemma.

Bruijn de, J.A. en ten Heuvelhof, E.F., Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroese, Leiden Antwerpen, 1991

Bullivant, J., Benchmarking for continuous improvement in the public sector, Essex, 1994.

Bussum-Groep, Gespreksnotitie, April 1989

Child & Faulkner, 'Strategies of Co-operation', Oxford University Press, 1998.

Crozier, M., The bureaucratic phenomenon, the university of Chicago press, Chicago, 1973

Donk, W.B.H.J. van de, De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen, Lelystad, 1997.

Ford, C.M., Ogilvie, D.T., The role of creative action in organisational learning and change In: Journal of organisational Change management nummer 1 jaargang

Frowein, J.C., Laeven, A.H., Voorbij, H.J., Benchmarking van wetenschappelijke bibliotheken, SURF/ IWI en UKB, Utrecht 2000

Gunsteren, H. van, Denken over politieke verantwoordelijkheid, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1974

Groot de, H., Benchmarken in de publieke sector, Sdu uitgevers, Den Haag, 2004

Hakvoort, J.L.M., Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, Eburon, Delft, 1995

Hakvoort, J.L.M., en Klaassen, H.L., "Benchmarken in non-profit organisaties, In: beleidsanalyse nummer 3: jaargang 28, 1999: 11-19

Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector, Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 's-Gravenhage 2004.

Helgason, S., International benchmarking experiences from OECD countries, Conference on international benchmarking, Copenhagen, 20-21 February 1997.

Hofstede, G., Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen. Amsterdam: Contact. 1995

Hofstede, G., Culture's consequences: comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations Thousand Oaks, Sage, 2001.

Hutjes, J. en J. van Buuren, De gevalsstudie - Strategie van kwalitatief onderzoek, Meppel, 1992.

Jolly, R.D., De lerende bureaucratie?, een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur, Wageningen, 2003

KPMG Business Advisory Services, Benchmark uitvoeringsorganisaties 2002, Amstelveen, maart 2003.

Leaven, H., Smit, A., A project to benchmark university libraries in The Netherlands, Library management, Volume 24 number 6/7 2003,

Meer, F.B., van der, "Informatiseren en leren" In: Van der Meer en Ringeling 1998: 209-221

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kabinetsvisie Andere overheid, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2003

Mintzberg, H. the manager's job folklore and fact in harvard business review Nummer 7/8 juli augustus jaargang 53 1975;

Morgan, G. Images of organisation, Sage, Beverly Hills, 1991

Oliver, C., Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions, Academy of Management Review, 1990 Vol. 15, (2), 241-265.

Pollitt, C. and G. Bouckaert, Public management reform: A comparative analysis, Oxford: Oxford University Press, 2000

Pucik, V., Competitive collaboration and learning: the next round
Oxford: Blackwell Publishers, 1997

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers, Den Haag, 2000.

Raad voor het openbaar bestuur, advies: Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur, oktober 2002

Sabatier, P.A., The advocacy coalition framework revisions and relevance for Europe In: Journal of European public policy mart jargon 5 1998

Samenwerkingsverband Rijksbrede Benchmark, Den Haag, mei 2004

Schein, E.H., De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming. Zin en onzin over cultuurverandering. Schiedam: Scriptum Books. 2001

Schein, E.H., The Corporate Culture: Survival Guide, San Francisco: Jossey-Bass Inc. 1999

Schön, D.A., The reflective practitioner: How professionals think in action, Basic Books, New York, 1983

Scott, J.C., Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed, New Haven en London, 1998.

Smith, P., 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector', International journal of public administration, jrg. 18, p. 377-410, 1995.

Sociaal en cultureel planbureau, Maten voor gemeenten. Een verkennende studie naar prestatie-indicatoren in het kader van het 'Plan Aanpak Transparantie in de financiële verhouding', Den Haag, juni 2001.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Public sector performance, an international comparison, Den Haag, 2004

Spendolini, M., The benchmark book, New York Amacon, 1992

Ministerie van BZK en Ministerie van OCW, Benchmarken van organisaties in de publieke sector, Den Haag, 2001.

Veld, R.J. In 't, en van der Knaap, P., Dynamische bestuurskunde: informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van de overheid. Rotterdams Instituut voor sociologisch en bestuurskundig onderzoek. Rotterdam september 1995

Voorbij, H.J., UKB-bibliotheken in cijfers, open. 1994 Vaktijdschrift voor bibliothecarissen, literatuuronderzoekers, bedrijfsarchivarissen en documentalisten, vol. 26 No. 11

Vries, de G.J.D., Beleidsdynamica als sociale constructie: een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering, Eburon, Delft, 2000

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), Bewijzen van goede dienstverlening, Rapporten aan de regering nr.70, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zijderveld, A.C., Bedrijfscultuur, Fantoom en Feit, 's-Gravenhage, 1988

Internetpagina's

<http://www.andereoverheid.nl>

<http://www.bestuurskunde.nl>

<http://www.benchmarkenindepubliekesector.nl>

<http://www.citatennet.nl>

<http://www.minbzk.nl>

<http://www.vng.nl>

<http://www.watdoetjegemeente.nl>

Bijlagen

Bijlage I

Benchmark wetenschappelijke bibliotheken

Interview met Dhr. H. Voorbij

Projectcoördinator Benchmarken

UKB

De Koninklijke Bibliotheek heeft een coördinerende rol van de benchmark wetenschappelijke bibliotheken. Henk Voorbij is namens de Koninklijke Bibliotheek coördinator voor de benchmark en contact persoon voor de deelnemende bibliotheken.

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan deze benchmark?

In eerste instantie is het ontstaan als opvolging van het verzamelen en opstellen van de statistieken die al sinds het ontstaan van de bibliotheken worden bijgehouden.

Tevens speelde eind jaren '90 de mode rond benchmarken een rol om een dergelijk project op te zetten. Ook verantwoording over prestaties subsidie van de Universiteiten en het meetbaar maken van prestaties hebben een rol gespeeld. Benchmarken is ingezet als verbeterinstrument en met de intentie om van elkaar te leren.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

Het initiatief voor de benchmark is genomen omdat de deelnemers wilden voorkomen dat een benchmark van bovenaf of van buiten werd opgelegd. Ook de erfenis van de al bestaande statistiek speelt hier een rol. De voorgeschiedenis maakte de stap naar een benchmark voor de deelnemers kleiner omdat men al gegevens verzamelde voor bv een jaarverslag. Er is een commitment uitgesproken naar het instrument benchmarken om van elkaar te leren.

Waren de deelnemers vrijgemaakt of was dit project erbij?

Er is bij de wetenschappelijke bibliotheken iemand in een leidinggevende functie vrijgemaakt om zijn of haar aandacht te kunnen vestigen op benchmarken.

Wat waren jullie bevoegdheden/ mandaat?

De koninklijke bibliotheek heeft geen bevoegdheid de benchmark af te dwingen. Er is geen sprake van een machtsmiddel. De benchmark bestaat door vrijwilligheid en misschien lichte sociale dwang.

Is de achterban betrokken bij het opzetten van de benchmark?

De benchmark is ontstaan in twee fasen. Bij de start van de benchmark zijn alle toen zes deelnemers betrokken bij de invulling ervan. Dit waren de wetenschappelijke bibliotheken van de Universiteit van Groningen, Nijmegen, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteiten van Leiden en Twente en de Vu Amsterdam. De implementatie is pas gekomen na veel samenwerking en tevens is er een commissie gevormd voor de implementatie waarin alle betrokkenen zitting hebben. De grote mate van inspraak heeft zich gekenmerkt door het belang van de scores van anderen en het belang om te meten. Tevens is benadrukt dat de benchmark wordt uitgevoerd om met lage kosten tot hoge baten te komen. De terugkoppeling naar de bibliotheken gebeurt dmv indicatoren en de deelnemers kunnen altijd de indicatoren en beschikbare gegevens opvragen via de gezamenlijke site beheerd door de KB.

Welke afspraken lagen ten grondslag aan de samenwerking?

De samenwerking is ontstaan uit eigen initiatief om te komen tot samenwerking en vergelijking van gegevens. Aan de samenwerking ligt een grote bereidheid het delen van informatie ten grondslag

Hebben de partners de intentie om te leren?

De partners hebben de intentie tot vergelijken en verbeteren.

Is de kennis voldoende implementeerbaar in de organisatie? (Vertaling naar medewerkers vertaling naar collectief)

De bibliotheken zijn daar nog niet als zodanig aan toegekomen. Het wordt als een meer als interne kwestie van de bibliotheken gezien. De KB heeft hier geen rol. Wel kan worden gezegd dat er grote twijfels bestaan tav de betrouwbaarheid van gegevens.

Welke drempels zijn er te benoemen voor leren?

Obstakel voor implementatie van kennis is de twijfel aan betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens. Vb. huisvesting exploitatie en wat betekent het getal. Zo hebben de bibliotheken allen een eigen manier van informatie overdracht. De ene bibliotheek is bv meer afhankelijk van uitleen en de ander meer van een open inzage van boeken. Deze verschillende manieren van werken maken het lastig betrouwbare indicatoren op te stellen om over te gaan tot vergelijking en verbetering of leren.

Richt u zich op indicatoren of is er een ander doel?

In eerste instantie richten de bibliotheken zich op de indicatoren maar de achtergrond van de bibliotheken en de interpretatie van gegevens is het voornaamste punt van aandacht.

Wordt er een relatie verondersteld tussen de indicatoren en het leereffect?

Er is geen sprake van leren. Benchmarken geeft mede een beeld van hoe iemand ervoor staat. Bepaalde indicatoren lenen zich voor vergelijking anderen niet.

Richt de benchmark zich op kwalitatieve of kwantitatieve grootheden?

De benchmark richt zich op kwantitatieve grootheden. Wel vindt er toelichting op de cijfers plaats en is er aandacht voor de achtergrond van de bibliotheken. De indicatoren hebben in de kantlijn ruimte voor opmerkingen.

Welke onderwerpen waren lastig in de omgang?

Er zijn diverse lastige onderwerpen. Zo is het lastig om uitlenen tegenover openheid te zetten. Moet verlenging worden gezien als een nieuwe uitleen? Er zijn moeilijkheden met huisvesting, aanschafkosten en met splitsing naar brede wetenschapsgebieden. Vb technisch sociaal, medisch. De codes van boeken geven aan wat de achtergrond is. Code en systemen zijn niet verenigbaar. Tevens ontbreekt het vaak aan historische data van een boek als de datum van uitleen de klant, en het doel van de uitleen.

Gaan organisaties handelen naar de indicatoren, procedure organisatorisch?

Er worden geen aanpassingen gedaan om tot uniforme indicatoren te komen. Historische beperkingen zitten de benchmark in de weg. De bibliotheek wordt organisatorisch niet aangepast voor de benchmark. De bibliotheek bestaat vaak als organisatie 100en jaren. Zij gaan niet handelen naar indicatoren en procedure organisatorische voorzieningen maar blijven hun eigen manier van werken volgen.

De indicatoren worden geen doel van de organisatie al is de ene bibliotheek er wel meer mee bezig dan de ander.

Is er bij de benchmark sprake van best practice?

Er is geen sprake van een waardeoordeel. De aangeleverde gegevens zijn geen aanleiding voor conclusies of indeling naar best practices. Gebrek aan uniformiteit van indicatoren staan dit

mede in de weg. De vergelijking gaat dan simpelweg niet op en kan niet worden voorzien van een etiket.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Concurrentie staat of valt met uniformiteit. Aangezien er geen sprake is van uniformiteit, kan men ook niet op basis van indicatoren concurreren. Er bestaat voor zover geen voorbeeld van concurrentie tussen de bibliotheken.

Welke drempels ondervindt u of heeft u ondervonden bij benchmarken?

Gebrek aan uniformiteit en vertrouwen voor uniforme en betrouwbare gegevens en de vele tijd die het kost om tot deze betrouwbare gegevens te komen zijn de voornaamste drempels bij deze benchmark.

Wat is de reden van deze drempels?

Alle bibliotheken hebben een eigen manier van werken, cultuur etc. Het zijn als het ware allemaal eilandjes en koninkrijkjes die beslissen hoe zij zelf handelen en meten. Binnen Universiteiten heeft men vaak ook nog te maken met verschillen de achtergronden en werkwijze van faculteiten die een uniforme werkwijze belemmeren. Vooral financieel is het lastig om tot uniformiteit te komen omdat alle universiteiten afhankelijk zijn van hun eigen College van Bestuur en daarmee van de cultuur en wensen van elke Universiteit. De bibliotheken zijn naar Universiteit ingericht en hebben te maken met deze sociale en culturele context waarbinnen zij opereren. Dit beperkt de mogelijkheid te komen tot een uniforme en betrouwbare meetmethode voor de bibliotheken.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om drempels tot leren weg te nemen?

Een belangrijke mogelijkheid de drempels weg te nemen zou zijn het inkorten van het instrument. Benchmarken moet sneller en duidelijker. Het vertrouwen in gegevens kan toenemen door er enkele te schrappen die moeilijk meetbaar of onbetrouwbaar blijken. Het is belangrijk om duidelijke indicatoren op te stellen die minder tijdrovend zijn.

Draagt benchmarken bij aan organisatieleren? Zo ja, in welke mate?

Er is in dit geval geen indicatie dat leren plaatsvindt. Concrete leerdoelen zijn lastig te bepalen. Wel is er een vergelijking door verandering maar ook deze is lastig vast te stellen. De

bibliotheken willen wel komen tot een collectief leren maar de verschillende achtergrond maakt het lastig te vergelijken en te verbeteren.

Leren hoeft niet door benchmarken te komen. Daar valt hier geen algemene uitspraak over te doen. Benchmark is hier ingezet als ook een instrument om tot leren te komen. Interne vergelijking etc. draagt ook bij. Verandering verbetering in scores zijn belangrijk maar zeker niet de enige factor.

Het effect van benchmarken is moeilijk te isoleren. Hoe meet je de bijdrage? Je zou dan alle onafhankelijke variabelen met leren in kaart moeten brengen. Het leereffect is lastig toe te kennen aan een factor.

Benchmarken moet je niet afrekenen op opgetreden effecten of niet opgetreden effecten. Externe factoren hebben invloed op prestaties, geld, mensen etc. veel afhankelijk variabelen staan in relatie tot onafhankelijke variabelen.

Richt de benchmark zich op het leren met of van een partner?

De benchmark richt zich hier op het leren van elkaar. Verbetering moet optreden door in de leer te gaan bij de ander. Door de genoemde drempels is dit lastig.

Welke vereisten zijn volgens u van belang om tot leren te komen?

Openheid over gegevens en communicatie zijn de belangrijkste factoren voor leren in deze benchmark. De oorzaak hiervoor ligt in de culturele achtergronden.

Zijn concrete vervolg opties op het initiatief?

Het instrument is in ontwikkeling. De benchmark wordt ingekort en zal zich richten op meer betrouwbare gegevens waar bibliotheken praktisch meer mee kunnen. Dat proces is nu aan de gang. Het proces loopt om te kijken in hoeverre de benchmark -filosofie naar voren komt en hoe deze eventueel kan worden verbeterd.

Waren er reacties buitenaf, wat was de toon van de reacties?

Internationaal was er reactie van herkenbaarheid. Ook in het buitenland blijkt het lastig om uniforme gegevens te krijgen. Er is echter geen reactie van de Colleges van Bestuur van de Universiteiten gekomen. Ook reacties van buiten de sector zijn, op enkele informele reacties na, uitgebleven.

Wegen de kosten op tegen de baten?

De extra kosten die gemaakt moeten worden voor de benchmark zijn minimaal. Bibliotheken moeten toch al gegevens verzamelen voor jaarverslagen en historische statistieken. Met enkele kleine aanpassingen kunnen ze overgaan tot een benchmark. De baten zijn echter nog niet tastbaar. Wel bestaat er een nadrukkelijk commitment naar benchmarken. Men gelooft in de meerwaarde van benchmarken en onderkent het potentieel van belang voor leren. Er is een duidelijke stem van bibliotheken voor benchmarken.

Welke aanbevelingen heeft u voor de invulling van benchmarken met leren?

Misschien is het belangrijk meer openheid in resultaten te krijgen via bv een seminar door “the best one” op een bepaald gebied. Hier zou een middag georganiseerd kunnen worden en zou de “best practice” kunnen vertellen over zijn/ haar ervaringen. Hierdoor zouden wellicht andere deelnemers gestimuleerd raken.

Bijlage II

Benchmark wetenschappelijke bibliotheken

Interview met Mevrouw H. de Vries

Directrice UB

Erasmus Universiteit Rotterdam

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan de benchmark wetenschappelijke bibliotheken?

De Bibliotheek van de EUR wil zich verbeteren door vergelijking op bedrijfsmatige gebieden als efficiëntie en doelmatigheid., naast elkaar bestaan van gegevens verzamelen jaarverslag historie en benchmarken.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

De benchmark is vrijwillige ontstaan op initiatief van de wetenschappelijke bibliotheken.

Bent u vrijgemaakt of is dit project erbij?

De benchmark is een toevoeging op de verzameling voor gegevens voor het jaarverslag. Er is geen aparte medewerker vrijgemaakt voor het project.

Is de achterban (universiteit, medewerkers) betrokken bij het ontwikkelen van de benchmark?

De achterban is niet direct betrokken geweest bij de ontwikkeling van de benchmark. Het besluit is van de hoofden van bibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek afkomstig. Wel zijn zij betrokken bij het algemeen verbeteren van de organisatie.

Welke afspraken lagen ten grondslag aan de samenwerking met de andere bibliotheken? Vb leren, afrekenen, verantwoorden, transparantie

De benchmark is ontstaan uit de intentie om van elkaar te leren. Het van en met elkaar leren is de reden dat de benchmark plaatsvindt.

Hebben de partners voldoende capaciteit om te leren?

(De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen.)

De capaciteit om te leren is geen probleem bij de benchmark. Er bestaat vanuit de bibliotheken voldoende capaciteit om tot leren te komen.

Is de kennis voldoende implementeerbaar in de organisatie?

Als relevante inzichten zijn opgedaan, zijn deze goed te implementeren in de organisatie. Het probleem is dat er verschillende organisatie systemen worden gehanteerd bij de bibliotheken waardoor een goede vergelijking en implementatie bemoeilijkt wordt.

Bestaat er tussen de bibliotheken een open houding bij het delen van informatie?

Tussen de bibliotheken bestaat een open houding. Er wil wel informatie gedeeld worden maar dit wordt beperkt door een uniforme meetmethode die een goede vergelijking beperkt. Van een angst om afgerekend te worden is misschien in sommige gevallen enige sprake, maar dit is niet de reden dat er geen juiste vergelijking kan plaatsvinden.

Draagt benchmarken bij aan het leren van uw bibliotheek?

Nieuwe inzichten dragen waar deze zich voordoen bij tot het verbeteren van de organisatie. Het probleem is dat de indicatoren niet altijd vergelijkbaar zijn waardoor nieuwe inzichten uitblijven.

Zo ja, in welke mate? Wat heeft u ervan geleerd?

Het draagt bij aan het verkrijgen en reflecteren van de eigen organisatie. Tot echte verbeterpunten is het nog niet gekomen.

Indicatoren en procedure

Welke onderwerpen/indicatoren waren makkelijk en welke waren lastig in de omgang? Het systeem schiet vaak tekort bij vergelijking. Elektronische tijdschriften zijn een probleem om duidelijk te meten. Geld uitgaven aan elektronische informatie. Dubbel uitgaven en gebruik van boeken blijkt moeilijk meetbaar.

Gaan organisaties handelen naar de indicatoren, procedure organisatorisch gezien?

Binnen de Erasmus Universiteit kan niet worden geconstateerd dat de bibliotheek is gaan handelen naar de indicatoren of procedures. Er wordt vastgehouden aan de eigen manier van werken.

Is er bij de benchmark sprake van best practice bij vergelijking?

Er is geen sprake van best practice omdat alle bibliotheken een andere interpretatie van de gegevens hebben. Een vergelijking op best practice is hierdoor lastig.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Er bestaat tussen de bibliotheken geen echte concurrentie ten opzichte van elkaar. Wel vinden de bibliotheken het leuk op goed uit de verf te komen bij vergelijking.

Welke drempels ondervindt u of heeft u ondervonden bij benchmarken? bv. Het opstellen van betrouwbare indicatoren en meetmethoden.

Het opstellen van betrouwbare indicatoren en een uniforme meetmethode is een groot probleem bij de bibliotheken. Het ontbreekt hier enorm aan waardoor vergelijking niet kan plaatsvinden.

Wat is de reden van deze drempels?

De culturele identiteit van de bibliotheken als onderdeel van de universiteit is hiervoor de grootste reden. Door de verschillende identiteit worden verschillende organisatie systemen gebruikt die van oudsher het beste aansluiten op de wensen van de afzonderlijke universiteiten. Dit heeft te maken of de universiteit bv een technische of sociale achtergrond heeft.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om drempels tot leren weg te nemen?

Een uniforme meetmethode zou vergelijking meer mogelijk maken. Er zou een cultuur moeten ontstaan die voor alle bibliotheken min of meer gelijk is.

Is hierbij sturing van bovenaf gewenst?

Het is iets wat moet ontstaan. Sturing van bovenaf is niet direct gewenst omdat je te maken hebt met de identiteit van de universiteiten waar de bibliotheken onderdeel van zijn.

Wegen de kosten op tegen de baten?

Ja, de kosten wegen op tegen de baten omdat er nauwelijks extra kosten worden gemaakt voor de benchmark. De gegevens zijn overeenkomstig met gegevens die toch al voor het jaarverslag worden gebruikt. Als toezicht of verantwoording naar college is het en goed instrument om te laten zien dat geld goed wordt besteed. Het kan worden gebruikt ter voorkoming van bezuiniging.

Wat zou volgens u anders moeten?

Meer betrokken raken van deelnemers om te komen tot uniformiteit en daarna met elkaar analyseren van gegevens.

Bijlage III

Benchmark Bussum-Groep Gemeente Maassluis

Interview met Dhr. T. Jonkman

Senior Beleidsmedewerker

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan de benchmark?

Gemeenten wilden begin jaren '90 vergelijking toepassen voor dienstverlening, afvalinzameling, openbaar groen etc. De partners hebben elkaar gevonden op basis van vergelijkbaar inwonertal. Door het verkrijgen van inzichten uit andere gemeenten wil men de eigen organisatie verbeteren door efficiënter en doelmatiger te werken. Gemeenten willen meer doen met minder geld. De Benchmark biedt een referentiepunt voor uitgaven of bezuinigingen.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

De benchmark is ontstaan vanuit een vrijwillig initiatief van de gemeenten.

Bent u vrijgemaakt of is dit project erbij?

Benchmark is onderdeel van alle andere werkzaamheden. In de gemeente Maassluis in het onderdeel van het burgerjaarverslag.

Is de achterban betrokken bij het ontwikkelen van de benchmark?

Er vindt niet direct betrokkenheid plaats van de achterban bij de benchmark. Wel wordt in de wandelgangen gesproken over het instrument en mogelijke ontwikkelingen.

Welke afspraken lagen ten grondslag aan de samenwerking met de andere bibliotheken? Vb leren, afrekenen, verantwoorden, transparantie

De afspraak die ten grondslag ligt aan de benchmark is leren. Door vergelijking willen de gemeenten tot inzichten komen om zich te verbeteren en te leren. Alle betrokkenen hebben aangegeven te willen leren door de benchmark.

Bestaat er tussen de deelnemers een open houding en bereidheid tot het delen van informatie?

Het kan voorkomen dat niet alle partijen altijd even open zijn, maar over het algemeen bestaat er wel de wil om informatie te delen. Er bestaat geen angst om afgerekend te worden op gegevens. Door een open houding worden processen inzichtelijker en dragen zij bij tot het verbeteren van de organisatie. Er is niet echt sprake van een beperkte transparantie.

Hebben de partners voldoende capaciteit om te leren?

(De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen.)

In principe zijn de vaardigheden om te leren aanwezig, alleen er bestaat een gebrek aan tijd en geld om de benchmark serieus tot haar recht te laten komen. Het gebrek aan capaciteit uit zich in een beperkt budget en mankracht.

Is de kennis voldoende implementeerbaar in de organisatie?

Kennis die door vergelijking naar boven komt is niet altijd gelijk over te nemen in de eigen organisatie. Niet alle inzichten lenen zich even makkelijk voor directe implementatie. In principe is relevante nieuwe kennis wel te implementeren.

Draagt benchmarken bij aan het leren van uw organisatie?

Benchmarken leidt tot nieuwe inzichten en kan daardoor leiden tot aanpassingen in e eigen organisatie. Door te weinig capaciteit is het echter nog niet tot aanpassingen gekomen. Benchmarken draagt dan in zoverre bij dat het andere werkwijze inzichtelijk maakt en er reflectie op de eigen processen plaatsvindt. Benchmarken blijft vaak hangen in output en resulteert niet in outcome.

Zo ja, in welke mate? Wat heeft u ervan geleerd?

Inzicht in bepaalde uitgaven. Prijs-kwaliteit verhoudingen van diensten.

Welke onderwerpen/indicatoren waren makkelijk en welke waren lastig in de omgang?

Er bestaat tussen de gemeenten een zeer vergelijkbare manier van werken. Er waren wel enkel verschillen maar over het algemeen hebben de indicatoren niet tot grote problemen geleidt. Natuurlijk is er wel discussie over de interpretatie van gegevens, daar wordt dan ook rekening mee gehouden. Maar over het algemeen hebben de indicatoren niet tot problemen geleid.

Gaan organisaties handelen naar de indicatoren, procedure organisatorisch gezien?

Er is binnen de Bussum-Groep geen sprake dat de gemeenten gaan handelen naar de indicatoren of hun procedures daarop aanpassen. Er bestaat daarvoor geen voldoende capaciteit en er wordt meer belang gehecht aan andere instrumenten. Vooral verantwoordingsinstrumenten staan de capaciteit van benchmarken in de weg.

Is er bij de benchmark sprake van best practice bij vergelijking?

De vergelijking binnen de Bussum-Groep vindt plaats op basis van best practice. Door de best practice te benoemen kan daarvan geleerd worden. De best practice dient als voorbeeld voor de rest.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Concurrentie bestaat binnen de Bussum-Groep en is voorwaarde voor succes. Concurrentie is de motor voor verbetering. Er bestaat een gezonde concurrentie binnen de Bussum-Groep. Competitie geeft de kick om in de kopgroep te zitten.

Welke drempels ondervindt u of heeft u ondervonden bij benchmarken?

De grootste drempel is de beperkte capaciteit van de gemeenten. Door andere verplichtingen en verantwoordingsinstrumenten komt benchmarken niet volledig tot haar recht. Colleges kennen een grotere waarde toe aan verantwoordingsinstrumenten.

Wat is de reden van deze drempels?

Belangrijkste reden voor de beperkte capaciteit is de prioriteit die door colleges wordt toegekend aan benchmarken. Colleges moeten keuzes maken bij het investeren in instrumenten. Zij kiezen dan voor instrumenten die sneller resultaat bieden en verantwoording makkelijker maken.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om drempels tot leren weg te nemen?

Benchmarken een hogere politieke prioriteit toekennen en laten zien dat het werkt en bijdraagt aan het verbeteren van de organisatie. Pas dan zal er meer capaciteit beschikking komen om de benchmark en succes te maken.

Is hierbij sturing van bovenaf gewenst?

Hierbij is sturing van bovenaf gewenst omdat dat een benchmark kan verplichten en zo ontstaat een commitment naar het instrument.

Wegen de kosten op tegen de baten?

Ja, de kosten zijn vaak overzichtelijk. Het biedt ook inzicht in financiën en geeft financiële controle.

Bijlage IV

Benchmark Bussum-Groep

Gemeente Bussum

Interview met Dhr. Kramer

Concernhoofd

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan de benchmark?

Gemeenten wilden begin jaren '90 vergelijking toepassen voor dienstverlening, afvalinzameling, openbaar groen etc. De partners hebben elkaar gevonden op basis van vergelijkbaar inwonertal. Door het verkrijgen van inzichten uit andere gemeenten wil men de eigen organisatie verbeteren door efficiënter en doelmatiger te werken. De benchmark is ontstaan uit bedrijfsmatiger motieven. Gemeenten willen meer doen met minder geld.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

De benchmark is ontstaan vanuit een vrijwillig initiatief van de gemeenten.

Bent u vrijgemaakt of is dit project erbij?

Helaas is er niemand echt vrijgemaakt voor het benchmarken. Benchmarken is onderdeel van alle andere werkzaamheden en krijgt daardoor te weinig aandacht.

Is de achterban betrokken bij het ontwikkelen van de benchmark?

Er vindt niet direct betrokkenheid plaats van de achterban bij de benchmark. Wel wordt in de wandelgangen gesproken over het instrument en mogelijke ontwikkelingen.

Welke afspraken lagen ten grondslag aan de samenwerking met de andere bibliotheken? Vb

leren, afrekenen, verantwoorden, transparantie

De afspraak die ten grondslag ligt aan de benchmark is leren. Door vergelijking willen de gemeenten tot inzichten komen om zich te verbeteren en te leren. Alle betrokkenen hebben aangegeven te willen leren door de benchmark.

Bestaat er tussen de deelnemers een open houding en bereidheid tot het delen van informatie?

Het kan voorkomen dat niet alle partijen altijd even open zijn, maar over het algemeen bestaat er wel de wil om informatie te delen. Er bestaat geen angst om afgerekend te worden op

gegevens. Door een open houding worden processen inzichtelijker en dragen zij bij tot het verbeteren van de organisatie. Er is niet echt sprake van een beperkte transparantie.

Hebben de partners voldoende capaciteit om te leren?

In principe zijn de vaardigheden om te leren aanwezig, alleen er bestaat een gebrek aan tijd en geld om de benchmark serieus tot haar recht te laten komen. Het gebrek aan capaciteit uit zich in een beperkt budget en mankracht.

Is de kennis voldoende implementeerbaar in de organisatie?

Kennis die door vergelijking naar boven komt is niet altijd gelijk over te nemen in de eigen organisatie. Niet alle inzichten lenen zich even makkelijk voor directe implementatie. In principe is relevante nieuwe kennis wel te implementeren.

Draagt benchmarken bij aan het leren van uw organisatie?

Benchmarken leidt tot nieuwe inzichten en kan daardoor leiden tot aanpassingen in e eigen organisatie. Door te weinig capaciteit is het echter nog niet tot aanpassingen gekomen. Benchmarken draagt dan in zoverre bij dat het andere werkwijze inzichtelijk maakt en er reflectie op de eigen processen plaatsvindt

Zo ja, in welke mate? Wat heeft u ervan geleerd?

Inzicht in bepaalde uitgaven. Prijs-kwaliteit verhoudingen van diensten.

Welke onderwerpen/indicatoren waren makkelijk en welke waren lastig in de omgang?

Er bestaat tussen de gemeenten een zeer vergelijkbare manier van werken. Er waren wel enkel verschillen maar over het algemeen hebben de indicatoren niet tot grote problemen geleidt. Natuurlijk is er wel discussie over de interpretatie van gegevens, daar wordt dan ook rekening mee gehouden. Maar over het algemeen hebben de indicatoren niet tot problemen geleid.

Gaan organisaties handelen naar de indicatoren, procedure organisatorisch gezien?

Er is binnen de Bussum-Groep geen sprake dat de gemeenten gaan handelen naar de indicatoren of hun procedures daarop aanpassen. Er bestaat daarvoor geen voldoende capaciteit en er wordt meer belang gehecht aan andere instrumenten. Vooral verantwoordingsinstrumenten staan de capaciteit van benchmarken in de weg.

Is er bij de benchmark sprake van best practice bij vergelijking?

De vergelijking binnen de Bussum-Groep vindt plaats op basis van best practice. Door de best practice te benoemen kan daarvan geleerd worden. De best practice dient als voorbeeld voor de rest.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Concurrentie bestaat binnen de Bussum-Groep en is voorwaarde voor succes. Concurrentie is de motor voor verbetering. Er bestaat een gezonde concurrentie binnen de Bussum-Groep.

Welke drempels ondervindt u of heeft u ondervonden bij benchmarken?

De grootste drempel is de beperkte capaciteit van de gemeenten. Door andere verplichtingen en verantwoordingsinstrumenten sneeuwt benchmarken onder. Colleges kennen een grotere waarde toe aan verantwoordingsinstrumenten.

Wat is de reden van deze drempels?

Belangrijkste reden voor de beperkte capaciteit is de prioriteit die door colleges wordt toegekend aan benchmarken. Colleges moeten keuzes maken bij het investeren in instrumenten. Zij kiezen dan voor instrumenten die sneller resultaat bieden en verantwoording makkelijker maken.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om drempels tot leren weg te nemen?

Benchmarken een hogere politieke prioriteit toekennen en laten zien dat het werkt en bijdraagt aan het verbeteren van de organisatie. Pas dan zal er meer capaciteit beschikking komen om de benchmark en succes te maken.

Is hierbij sturing van bovenaf gewenst?

Hierbij is sturing van bovenaf gewenst omdat dat een benchmark kan verplichten en zo ontstaat een commitment naar het instrument.

Wegen de kosten op tegen de baten?

Ja, de kosten zijn vaak overzichtelijk. De opbrengsten zijn op den duur veel groter dan de kosten.

Wat zou volgens u anders moeten? Meer geld en tijd, dus meer capaciteit om de benchmark een succes te maken.

Bijlage V

RijksBrede Benchmark

Interview met Mevrouw A. van der Heide

IB-Groep

Projectcoördinator RBB-Groep

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan de benchmark?

Doel van RBB is leren van elkaar op punten als bedrijfsvoering, klantvriendelijkheid, bereikbaarheid, dienstverlening en kwaliteit van producten. Het gaat om het helpen en geholpen worden om performance te verbeteren.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

De eerste ronde van de RBB-Groep is opgelegd door het Ministerie van OC&W. De vervolgrondes kennen een vrijwillige deelname.

Bent u vrijgemaakt of is dit project erbij?

Bij de IB-Groep zijn mensen vrijgemaakt voor de benchmark. Bij de deelnemers is het project niet de enige taak, maar wordt er wel een groot deel van de werktijd ingestoken. Het is niet een project dat mensen er even bij moeten doen. Er bestaat voldoende capaciteit bij de deelnemers.

Is de achterban betrokken bij het ontwikkelen van de benchmark?

Bij de RBB-Groep is de achterban niet betrokken geweest bij het ontwikkelen van de benchmark.

Welke afspraken lagen ten grondslag aan de samenwerking? Vb leren, afrekenen, verantwoorden, transparantie

De benchmark is ontstaan met de intentie om van en met elkaar te leren om de kwaliteit en performance van de organisaties te verhogen.

Alle deelnemers zitten in de benchmark om te leren. Dat is ook de opdracht die vanuit OC&W is meegegeven.

Hebben de partners voldoende capaciteit om te leren.?

(De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen.)

De overdraagbaarheid van kennis en de vaardigheid om kennis te begrijpen en te absorberen in de organisatie is afhankelijk van enkele personen binnen de organisatie die de kar willen trekken. De capaciteit is daarmee afhankelijk van bepaalde personen. Er bestaat wel voldoende tijd en budget om in de benchmark te investeren. Individuen moeten binnen de organisatie een bewustzijn van het instrument ontwikkelen. Een cultuur omslag als het ware. Dat kost tijd en energie en is niet van de ene op de andere dag haalbaar.

Bestaat er voldoende transparantie tussen de deelnemers?

Door de onbekendheid met het instrument en de oplegging van bovenaf bestaat bij de deelnemers vaak een terughoudendheid bij het volledig delen van de informatie. De deelnemers zijn misschien niet zeker waar de gegevens precies voor worden gebruikt en willen niet direct het achterste van de tong laten zien. Hier speelt een angst om afgerekend te worden op de vergelijking van gegevens. De terughoudende houding van de deelnemers reflecteert in een onvolledige informatie waardoor de vergelijking aan waarde verliest.

Is de kennis voldoende implementeerbaar in de organisatie?

In principe is de kennis uit de benchmark implementeerbaar in de organisatie. Onderwerpen die aan bod komen hebben betrekking op alle organisaties. Zo worden indicatoren opgesteld omtrent klantvriendelijkheid en kwaliteit van producten. Hoewel die voor elke organisaties anders is wordt het wel op penseelde manier gemeten. Wel bestaat er soms verschil van interpretatie van gegevens, maar over het algemeen is de kennis goed implementeerbaar in de organisatie.

Draagt benchmarken bij aan het leren van de organisaties?

Benchmarken kan een bijdrage geven aan het leren van organisaties maar blijft steken in de intentie om te leren. Het draagt bij door inzicht te bieden in eigen werkwijze en processen en die van anderen. Van een echte implementatie van kennis is geen sprake.

Gaan organisaties handelen naar de indicatoren, procedure organisatorisch gezien?

Er is geen directe indicatie dat organisaties hun procedures aanpassen om goed uit de best practice lijst te komen. Dat is bij de RBB-Groep tot nu toe niet aan de orde geweest.

Is er bij de benchmark sprake van best practice bij vergelijking?

Ja, er is sprake van vergelijking op best practice maar dat wordt niet naar buiten gecommuniceerd. De best practice lijst blijft binnen de deelnemers. Het hoogste leer effect treedt echter op van de worst cases.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Er is niet duidelijk sprake van concurrentie tussen de deelnemers. De best practice lijst heeft daar nog geen aanleiding toe gegeven. Misschien komt dit ook door de zeer verschillende achtergrond en vakgebieden van de deelnemende organisaties.

Welke drempels ondervindt u of heeft u ondervonden bij benchmarken?

Er bestaat een onbekendheid met het instrument waardoor men er wat sceptisch tegenover staat en niet meteen volledige openheid wil geven. Benchmarken is niet een instrument dat snel resultaat laat zien en het heft tijd nodig zich te ontwikkelen. De ontwikkelingen binnen de organisaties gaan niet altijd even snel en zijn afhankelijk van bepaalde personen binnen de organisatie. Interne cultuur kan dan als beperkend worden gezien. Ook de beperkte transparantie door de onzekerheid van gebruik van gegevens is een drempel bij de benchmark.

Spelen culturele factoren hier een rol?

Ja, interne organisatie cultuur kan bepalen in welke mate men open is in haar informatie en in welke mate men benchmarken snel als instrument oppikt.

Als een organisatie er minder voor openstaat, zal een trekker van het project meer tijd kwijt zijn om zijn collega's te overtuigen. Hierdoor kan leren niet altijd even snel optreden.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om drempels tot leren weg te nemen?

Meer bewustwording van de baten van het instrument. Een cultuur omslag creëren zodat men meer open is en niet bang is afgerekend te worden. Bewustwording en bekendmaking met het instrument kan hierbij helpen.

Is hierbij sturing van bovenaf gewenst?

Geen sturing voor leren maar je richten op het faciliteren van leren lijkt de beste oplossing.

Wegen de kosten op tegen de baten?

Dat hangt van de deelnemers zelf af. Er is vaak nog onvoldoende zicht op de baten. Hoe kun je leren duiden wat het opbrengt? Het is aan de deelnemers de kennis te implementeren in de organisatie en wat mee te doen. Pas dan kan worden gezegd of de kosten tegen de baten opwegen.

Bijlage VI

Provinciale benchmark

Inleiding

Deze benchmark moet nog worden uitgevoerd. De analyse berust op verwachtingen en niet op feiten. De benchmark is als bijlage opgenomen omdat het een “glazen bol” karakter heeft en niet duidelijk kan aantonen wat de rol van benchmarken bij organisatieleren is. Er heeft onderzoek plaatsgevonden naar deze, nog op te zetten, benchmark.

De commissarissen van de Koningin hebben de opdracht gegeven een werkgroep in het leven te roepen die onderzoekt over welke onderwerpen uit het burgerjaarverslag een benchmark mogelijk is. De provincies verstaan onder de benchmarking een prestatievergelijking in de tijd, binnen de provincie, tussen verschillende afdelingen of diensten. Het doel van de benchmark is een eerste vingeroefening te doen en beeld te krijgen hoe een uiteindelijke benchmark er uit zou kunnen zien. Tevens is het doel om inzichtelijk te maken waar eventuele gaten zitten in de beschikbare gegevens bij de verschillende provincies zodat deze in de toekomst wel kunnen worden verzameld. Het is bij deze benchmark uitdrukkelijk niet de bedoeling om te komen tot een top 12 van best c.q. slechtste provincies. Uitgangspunt is dat de benchmark gericht is om als provincies onderling van elkaar te leren en het lerend vermogen van elke individuele provincie te vergroten (De Boer, Engels, Hegeman, Meijer, Mul, 2004 pagina 2-12)

Analyse

Hieronder wordt de provinciale benchmark bekeken vanuit het analyse model.

Strategie

Bij de provinciale benchmark is er sprake van een bottom-up strategie en top-down strategie. Het eerste initiatief kwam vanuit de vergelijking burgerjaarverslagen van de provincies. Om de dienstverlening te verbeteren willen de provincies door vergelijking zich verbeteren. Initiatief voor de benchmark kwam van de provincies Groningen en Flevoland. In opdracht van de Commissarissen van de Koningin is daarop een werkgroep ingesteld om de mogelijkheden tot een benchmark te onderzoeken voor alle provincies. Op basis van dat advies is door de Kring van Secretarissen besloten tot een benchmark waarbij alle provincies verplicht zijn deel te nemen. De strategie is daarmee verschoven van bottom-up naar top-down. De provinciale benchmark is in eerste instantie ontstaan uit een eigen initiatief van de provincies en later door commitment van bovenaf opgelegd aan alle deelnemers. Aan het begin van het proces zowel

top-down als bottom-up is uitgesproken dat de provincies de intentie hebben om van elkaar te leren.

Samenwerken

De samenwerkingsvorm en de intenties die aan deze benchmark ten grondslag liggen is het verbeteren van de strategische positie (door synergie), de dienstverlening te verbeteren en transparantie zowel naar de burger als naar provinciale staten te verhogen en de organisatie een kans te geven om te leren. De deelnemers hebben de samenwerking top-down opgelegd gekregen. Dit heeft echter geen invloed op de bereidheid om samen de provincies te laten leren en verbeteren. Men wil van elkaar leren door vergelijking om zo de efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit en klantgerichtheid van de eigen organisatie te verbeteren. Hoewel de samenwerking tot stand is gekomen door verplichting is er wel de intentie om van en met elkaar te leren.

Transparantie

In het geval van de provinciale benchmark is de verwachting dat er sprake zal zijn van een redelijke mate van transparantie. Dit heeft een positief effect op de benchmark. Provincies zijn transparant tegenover elkaar. Er bestaat openheid over de werkwijze en indicatoren. De open houding tegenover de partners kan de benchmark stimuleren, maar kent zijn beperkingen. De angst kan, misschien niet uitgesproken, leven dat er een top 12 ontstaat van provincies. Angst voor verantwoording- en afrekencriteria spelen hier wellicht een rol. Er is sprake van een harde variant van benchmarken waarbij indicatoren worden opgesteld om te komen tot best practices. Dit kan van invloed zijn op de resultaten van de benchmark omdat men bang is afgerekend te worden op de best practices met onvolledige informatie en onvolledige transparantie als gevolg. Betrokkenen geven aan dat er geen aanwijsbare transparantie problemen zijn in onderlinge relaties tussen provincies.

Uitvoering

Bij de uitvoering richt de benchmark zich op kwantitatieve indicatoren en wordt het gebruikt om de efficiëntie te verbeteren. Er wordt geen aanpassing in de bureaucratie verwacht waardoor de uitvoering belemmerd kan worden. De eerder genoemde ontwikkeling van een gevreesde top 12 kan echter wel de interne bureaucratie ten opzichte van de benchmark versterken. Ook omdat het bij de benchmark burgerjaarverslagen gaat om kwantitatieve goed meetbare indicatoren als het aantal klachten of afhandelingstijd van milieuaanvragen. Het gevaar dat de provincies zich gaan richten op indicatoren en hun structuur gaan aanpassen om goed uit de verf te komen is bij

de provincies nog niet vast te stellen, maar is wel een reëel gevaar omdat provincies in een top 12 niet onderaan willen eindigen. De uitvoering van de benchmark kan hierdoor worden beïnvloed.

Organisatiecultuur

De organisatiecultuur binnen de provincies is vaak verschillend. Verschillende sociale identiteit en het niet openstaan voor andere denkwijzen kan een belangrijke bron zijn dat het leren niet plaats kan vinden (Jolly 2003). Bij de provinciale benchmark kan worden gesteld dat er geen duidelijk verschillende identiteit bestaat van de provincies. Binnen de provincies bestaat wel enig verschil in waarden en normen maar de werkwijze en structuur komen overeen. De organisatiecultuur m.b.t. leren ligt wat gecompliceerder omdat leren niet duidelijk in de cultuur van de provincies is verankerd maar afhankelijk is van individuen binnen de organisatie. De cultuur verschillen m.b.t. leren uit zich dan vooral in verschil van normen en waarden van individuen binnen de organisatie die zich met de benchmark bezig houden.

Capaciteit

Bij de provinciale benchmark bestaat de bereidheid tot het delen van informatie, maar men wil niet meteen alle informatie prijsgeven. De leerintenties van de deelnemers zijn zeker aanwezig. Verwacht wordt dat er voldoende capaciteit beschikbaar kan worden gesteld, te meer omdat de benchmark zich beperkt tot gegevens die al in de jaarverslagen worden opgenomen en de prioriteit die eraan wordt toegekend door de besturen van de provincies. Er wordt door betrokkenen aangegeven dat het verzamelen van informatie niet veel extra investeringen met zich mee zal brengen aangezien er voor de burgerjaarverslagen min of meer dezelfde informatie wordt verzameld. Investeringen in de benchmark uit zich dan voornamelijk in tijd.

Strategische prioriteiten

Er is bij de provincies geen sprake van andere verbeterinstrumenten. Er bestaat de intentie tot samenwerking en goede communicatie. Tot nog toe kan niet worden gesteld dat andere strategische prioriteiten van invloed zullen zijn op de benchmark. De verwachting is dat aangezien er een commitment van bovenaf bestaat er een hoge prioriteit wordt toegekend aan het instrument benchmarken. Deze top-down prioriteit in combinatie met de prioriteit die van onderaf wordt uitgesproken om door benchmarken de organisatie te willen laten leren en verbeteren zou moeten leiden tot een juist gestelde strategische prioriteit die zich uit in een

juiste termijn, niet conflicterende instrumenten, goed management, goede communicatie en voldoende samenwerking.

Hypothesen

Ten aanzien van de in hoofdstuk vier gestelde hypothesen kunnen nu aan de hand van empirische gegevens uitspraken worden gedaan.

Hypothese 1, Samenwerken door benchmarken leidt tot leren

Er kan worden gezegd dat de Provinciale benchmark vanuit het organisatieleren van Jolly (2003) wordt gezien, door te focussen op het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Er misschien al kan worden gezegd dat er leren is opgetreden. Door het benoemen van de drempels die opgetreden zijn en het proces van zoeken naar remedies voor de problemen, zullen uiteindelijk deze verkregen informatie en inzichten wellicht bijdragen aan het functioneren van de provincies. Het probleem is alleen dat nog kan worden vastgesteld of de provincies zich hebben verbeterd omdat er nog geen sprake is van een benchmark. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat zij wel het belang van de inzichten en informatie relateren aan het verbeteren van het functioneren van de organisatie. Als de deelnemers menen dat de benchmark bijdraagt aan het functioneren van de organisatie en bij de provincies bestaat nu al de overtuiging dat de inzichten en informatie bijdraagt aan het functioneren van de organisatie. Kan volgens van Jolly (Jolly 2003) worden gesteld dat hier sprake is van organisatieleren. De actiegerichte component van leren die de definitie van benchmarken zoals die wordt gesteld in hoofdstuk twee met zich meebrengt en van de implementatie van kennis treedt echter niet op. Dat kan ook nog niet worden bepaald gezien het stadium waarin de benchmark zich bevindt.

Hypothese 2, De uitvoering van een benchmark beïnvloedt het leren

De verwachtingen die door de adviesgroep zijn uitgesproken hebben duidelijk betrekking op de uitvoering van de benchmark. Zij stellen dat de uitvoering belangrijk is bij het optreden van verbeteringen en het leren van de organisatie. Ook kennen zij belang toe aan de factoren die daarbij van belang zijn als organisatie cultuur, strategische prioriteiten en capaciteit. De adviesgroep gaat ervan uit dat de uitvoering van de benchmark het leren beïnvloedt.

Hypothese 2a:

De organisatiecultuur beïnvloedt de mate waarin de organisatie in staat is te leren

Cultuur verschillen zijn binnen de provincies niet direct waarneembaar. Verschil in cultuur uit zich met name in verschil in personen bij de provincies. De adviesgroep ziet de cultuur overeenkomsten als een positieve invloed op leren. Hoewel de benchmark nog niet heeft plaatsgevonden is men zich er wel van bewust dat de uniforme cultuur van de provincies vergelijking van processen, werkwijze en indicatoren makkelijker maakt en sneller zal leiden tot nieuwe inzichten, verbeteringen en leren. Kijkend naar hypothese 2 kan dan gezegd worden dat betrokkenen zich bewust zijn dat de organisatie cultuur de mate waarin een organisatie in staat is om te leren wel beïnvloedt.

Hypothese 2b

Een beperkte capaciteit van een organisatie heeft een negatief effect op organisatieleren.

Binnen de Provinciale benchmark wordt geen capaciteit probleem verwacht. Met enkele kleine aanpassingen op gegevens die al voor burgerjaarverslagen worden verworven kunnen gegevens voor de benchmark worden verzameld. De al aanwezige capaciteit vraagt weinig extra investeringen. In deze casus is dan ook geen indicatie te vinden die de hypothese ondersteunt. Wel onderkent men de mogelijk gevaren van een beperkte capaciteit bij een benchmark op organisatieleren.

Hypothese 2c

Strategische prioriteiten binnen een organisatie zijn van invloed op de mate van leren van een organisatie.

In het geval van de Provinciale benchmark zijn geen duidelijk andere strategische prioriteiten aan te wijzen waardoor benchmarken te weinig aandacht krijgt. Er worden geen andere verbeter instrumenten gebruikt in de bedrijfsvoering. Benchmarken zijn het enige instrument en wordt binnen de provincies gezien als een goede kans voor verbetering van de organisatie. Aan benchmarken wordt strategische prioriteit gegeven. Echter is niet vast te stellen dat de prioriteit te relateren is aan de mate van leren binnen de organisatie. Doordat er geen andere instrumenten bestaan en er top-down benchmarken wordt opgelegd, bestaat er geen situatie dat andere strategische prioriteiten de mate van leren beïnvloeden.

Hypothese 3:

De mate van transparantie van een organisatie is van invloed op de uitvoering van de benchmark

In het voortraject heeft men rekening gehouden met transparantie bij benchmarken. De adviesgroep geeft aan dat een open houding en transparantie een voorwaarde is om de benchmark te doen slagen. Zij erkennen de valkuil van verantwoording en afrekenen bij transparantie en zien dat als obstakel bij het uitvoeren van de benchmark waarbij leren het doel is. Op basis hiervan kan worden gezegd dat betrokkenen verwachten dat de mate van transparantie van invloed is op de uitvoering van de benchmark en daarmee de mate waarin een organisatie instaat, is om te leren.

Hypothese 3a:

Het gebruik van de transparantie van een organisatie als verantwoordingsinstrument heeft een negatieve invloed op de mate waarin een organisatie informatie wil delen.

Bij de provinciale benchmark wordt benchmarken en de transparantie van de partijen niet officieel gebruikt als verantwoordingsinstrument, maar heeft het als doel leren. De adviesgroep ziet een gevaar om transparantie in te zetten als verantwoordingsinstrument omdat provincies dan terughoudend kunnen worden bij het verstrekken van gegevens voor de benchmark. Een afreken- en verantwoordingscultuur binnen de provincies door transparantie heeft volgens verwachting een duidelijke invloed op de mate waarin een organisatie een open houding heeft naar de andere deelnemers aan de benchmark.

Hypothese 3b

De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op een vergelijking met best practices heeft invloed op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken.

Uit de conclusie van hypothese 3a volgt dat angst voor afrekening door BV enkele provinciale Staten invloed heeft op de mate waarin een organisatie haar gegevens transparant wil maken tegenover die partij. De mate waarin een organisatie wordt afgerekend op vergelijking met best practices heeft duidelijk invloed op de mate van transparantie van de organisatie.

Hypothese 4:

Een versterking van de interne bureaucratie door benchmarken heeft een negatieve invloed op de uitvoering van de benchmark.

De vergelijking op best practice in deze benchmark zou een vorm van concurrentie in de hand kunnen werken en daarmee zouden provincies de interne bureaucratie kunnen aanpassen om goed in de top 12 van provincies te komen. De adviesgroep erkent dit gevaar maar stimuleert concurrentie tussen provincies. Hierbij gaat men ervan uit dat de provincies niet overgaan tot versterking van de interne bureaucratie omdat dat het leereffect zou kunnen verminderen. Bij deze aanname gaat men uit van een vertrouwen in de provincies om te willen leren een daadwerkelijk te willen verbeteren. Gezien de top-down strategie die aan deze benchmark mede ten grondslag ligt in combinatie met de gestimuleerde concurrentie zou een versterking van de interne bureaucratie kunnen optreden. De adviesgroep gaat ervan uit dat het uiteindelijke doel van de benchmark, het leren en verbeteren, een te sterke focus op interne bureaucratie zal verdrijven. De valkuil van een versterkte interne bureaucratie wordt niet als grote bedreiging gezien voor de uitvoering van de benchmark.

Bijlage VII

Provinciale Benchmark

Interview met Paul Meijer Provincie Flevoland

Beleidsmedewerker/ Lid van de Adviesgroep voor de Provinciale Benchmark

Welke motivatie en intentie ligt ten grondslag aan de benchmark?

De provincies willen van elkaar leren vooral op het gebied van de burgerjaarverslagen en het inzichtelijk maken van de dienstverlening.

Is de benchmark vrijwillig ontstaan of van bovenaf opgelegd?

Het initiatief is van onderaf ontstaan door een vergelijking van burgerjaarverslagen door de provincies Groningen en Flevoland. Later hebben daar zich andere provincies min of meer bij aangemeld. De benchmark die nu gaat plaatsvinden is echter van bovenaf opgelegd door de Kring van Commissarissen. Nu nemen alle provincies deel aan de benchmark burgerjaarverslagen door verplichting van bovenaf.

Bent u vrijgemaakt of is dit project erbij?

Het project is onderdeel van het burgerjaarverslag. Capaciteit is aanwezig aangezien het slechts enkele aanpassingen op de capaciteit van het burgerjaarverslag vraagt.

Welke afspraken liggen ten grondslag aan de samenwerking? Vb leren, afrekenen, verantwoorden, transparantie

Van bovenaf is opgelegd dat het uitgangspunt leren is.

Bestaat er tussen de provincies een open houding met betrekking tot informatie uitwisseling?

Een op een is informatie uitwisseling geen probleem. Benchmarken als term vermijden wil vaak helpen om informatie los te krijgen. Over het algemeen bestaat er een open houding bij informatie uitwisseling.

Is er bij de benchmark sprake van best practice bij vergelijking?

Er is wel sprake van vergelijking op basis van best practice, maar dat is bedoeld om goede voorbeelden te zoeken en niet om een top 12 lijst op te stellen en daar provincies op af te rekenen.

Bestaat er enige vorm van concurrentie ten de partners?

Er bestaat wel enige concurrentie tussen provincies, maar het is niet de verwachting dat deze zich sterk zal uiten in de benchmark.

Hebben de partners voldoende capaciteit om te leren.?

(De overdraagbaarheid van kennis, de ontvankelijkheid van leden betreffende kennis, de vaardigheid om de kennis te begrijpen en te absorberen, geld, mankracht)? Dat is lastig om nu al duidelijk te hebben. Wel bestaat de verwachting dat er voldoende capaciteit is aangezien het gegevens betreft die betrekking hebben op het burgerjaarverslag. De ervaring leert tot nu toe dat vaak wel een stuk actieve begeleiding nodig is om tot actie te komen. Dat is afhankelijk van mensen.

Draagt benchmarken bij aan het leren van de organisaties?

De verwachting is dat de benchmark nieuwe inzichten zal opleveren waardoor de provincies dit kunnen toepassen en zich kunnen verbeteren. Op deze manier draagt het bij aan het leren van de organisaties.

Welke drempels verwacht u te ondervinden bij benchmarken?

Koudwatervrees, afwachtende houding. Zelf motiveren. De verwachting is dat er geen echt probleem komt door het commitment op hoger niveau en enthousiaste mensen binnen de provincies.

Speelt de identiteit of culturele factoren van de deelnemers hier een rol?

De verschillen zijn op dit moment nog niet goed te overzien. Er worden wel enkele verschillen verwacht. Elke provincie heeft zo zijn eigen cultuur en werkwijze. Dit zou een rol kunnen spelen, maar de burgerjaarverslagen zijn redelijk hetzelfde en goed vergelijkbaar.

Wat zouden mogelijkheden kunnen zijn om de drempels weg te nemen?

Een duidelijk commitment van bovenaf.

Zijn concrete vervolg opties op het initiatief?

Nu gaan de provincies echt aan het werk om de burgerjaarverslagen te benchmarken. Wij staan aan het begin van het proces.

