

Leren van de fruitmand

Onderzoek naar het verbeteren van de bedrijfsvoering van de G4-gemeenten door middel van benchmarking 'Vensters voor Bedrijfsvoering'



Auteur
Yuri Rojas

Studentnummer
419273

Bestuurskundige thesis
Benchmarken en bedrijfsvoering

Datum
Scriptiebegeleider
Tweede lezer

17 januari 2016
dr. Henk Klaassen
dr. Arie van Sluis

Master
Publiek Management

Stagebegeleider(s)
Rotterdam
Amsterdam
Den Haag
Utrecht
Utrecht

dhr. Bas van der Pool
dhr. Marco Koorn
mevr. Arianne Broodbakker
mevr. Katinka Stelder
dhr. Leonard Rottier



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ter afsluiting van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hiermee beëindig ik een hele leerzame en plezierige periode. Twee jaar geleden was ik net afgestudeerd van het hbo, maar niet veel later begon ik weer aan een nieuwe uitdaging in het schakelprogramma Bestuurskunde. Na dit schakeljaar werd ik toegelaten tot de master in Bestuurskunde. Een intensief programma waarin ik een stevige basis heb ontwikkeld. Ik heb niet alleen op academisch denkniveau kennis en ervaring opgedaan, maar ook veel over mijzelf geleerd. Door de interactie met andere studiegenoten heb ik een inzicht gekregen in de competenties die ik goed beheers en welke nog ontwikkeld kunnen worden. Dit staat gelijk aan het leren waarin betere informatie, inzichten dan wel vaardigheden worden verkregen (Jolly, 2003). Het onderwerp van deze scriptie neemt u mee in een verdere betekenis van leren en verbeteren van een gemeentelijke organisatie door effectief te benchmarken. Voor mijn afstuderen wilde ik een onderwerp waar ik me aan vast kon bijten in een dynamische omgeving. Het onderzoek van deze scriptie heeft zich plaatsgevonden bij de vier grootste gemeente Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht, oftewel de G4. Mijn werklocatie was de gemeente Rotterdam.

Op deze plaats wil ik graag een aantal mensen bedanken. Ten eerste wil ik vooral mijn stagebegeleider Bas van der Pool van de gemeente Rotterdam bedanken voor de kans die hij mij heeft geboden om dit onderzoek voor de G4 uit te voeren. Hij was altijd bereid om met mij mee te denken en dit onderzoek te voorzien van commentaar, hiervoor mijn dank. Dit geldt natuurlijk ook voor mijn andere vier begeleiders Arianne Broodbakker, Katinka Stelder, Leonard Rottier en Marco Koorn die deelgenomen hebben aan mijn onderzoek en in hun netwerk de contacten met collega's hebben gezocht voor de interviews.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider dr. Henk Klaassen, de tweede lezer en mijn scriptiekring-studiegenoten bedanken voor hun kritische feedback en het bewaken van het wetenschappelijk gehalte van deze scriptie. Ik heb hun bijdrage als zeer nuttig ervaren voor de vorming en kwaliteit van mijn scriptie.

Tot slot wil ik mijn familie en vriendin bedanken voor het vertrouwen die zij mij de afgelopen twee jaar gegeven hebben en mij stimuleerden deze master af te ronden.

Samenvatting

In de publieke sector is benchmarking het laatste decennium sterk toegenomen, zo schrijft Blank et al. (2011). De vraag naar kostenbesparing en meer efficiency van publieke organisaties neemt toe en wordt meerwaarde gezien in managementinstrumenten. Daaronder is benchmarking een instrument dat steeds populairder is geworden in de publieke sector. Benchmarken biedt inzicht in hoe een publieke organisatie ervoor staat ten opzichte van vergelijkbare publieke organisaties. Tegelijkertijd geeft het aanknopingspunten aan voor lering en verbetering. In 2011 was er nog geen instrument waarmee de publieke sector de eigen bedrijfsvoering in beeld kon brengen. Toen waren er diverse benchmarks voorhanden, maar niet in de volle breedte van de bedrijfsvoering. Door een opdracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) is het benchmarkinstrument Vensters voor Bedrijfsvoering gemaakt (Rijksoverheid, 2013). Het doel van het instrument is bij te dragen aan de bedrijfsvoering om daarover discussies te voeren over ambities, keuzes en verbetering. Maar kan een verbetering in de praktijk van benchmarking worden bewezen? Een veel gehoord antwoord is vaak 'nee' omdat appels met peren worden vergeleken. Het blijkt dat definities van indicatoren nogal op verschillende manieren te interpreteren zijn. Dit berust op de algemene opvatting dat het alleen definities en indicatoren belangrijk zijn voor benchmarking. Maar alvorens de goede definities ten goede komen, zijn er gesprekpartners nodig. Deze gesprekpartners delen samen hun kennis en ervaring waarna zij gelijke definities kunnen formuleren. Het is echter niet alleen het leren van appels en peren nodig maar ook van de fruitmand. Het 'leren van fruitmand' is de samenhang van definities, kennis, inzichten en goede voorbeelden van andere waarna de eigen organisatie zich slim kan organiseren. Het slim organiseren betekent dat er voorbeelden zijn van hoe andere het beter doen om daarvan te kunnen leren en verbeteren. De uitwisseling van goede voorbeelden en inzichten vindt plaats als praktijk van benchmarken.

In dit onderzoek is nader gekeken naar benchmarking. Wat is benchmarking binnen een gemeentelijke context en kan benchmarking een gemeente bijdragen aan de verbetering van haar bedrijfsvoering? Onderzocht is hoe de vier steden Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam met de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering omgaan en welke factoren en knelpunten hierbij een rol spelen voor adaptie en verbetering. Dit onderzoek kan meer inzicht geven in welke factoren van belang zijn om te komen tot een verbetering, hoe het begrip 'leren' wordt ingevuld bij gemeenten tijdens het benchmarken en in hoeverre dit aansluit aan het verbeteren. Om de vraagstelling te beantwoorden is een literatuur-, bronnen- en een empirisch onderzoek uitgevoerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat een gemeente die naar verbetering streeft, in staat is de eigen bedrijfsvoering continue te evalueren en ter discussie te stellen. Benchmarking is een instrument voor het gesprek met anderen. In dit gesprek is een goed georganiseerd leerproces nodig. Het leerproces betekent dat nieuwe kennis en ervaring wordt aangeboord en kennis en ervaring van buitenaf wordt opgehaald. Daarnaast is het leervermogen belangrijk. Een gemeente die over een goed leervermogen beschikt, zoekt vaak naar afstemming met anderen, is meer betrokken in het gesprek en doet meer dan alleen de feiten verzamelen. De uitkomsten bepalen of er een efficiencyverbetering of effectiviteit verandering is bereikt. De uitkomsten geven aan dat benchmarking een bijdrage levert aan de verbetering van de informatievoorziening. Een goede informatievoorziening is de basis voor verdere uitwerking van adaptie en verbetering van de bedrijfsvoering.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de opzet van de benchmark bijdraagt aan redelijk betrouwbare informatie en dat er meerwaarde wordt gezien in de gesprekken (leerkringen en duidingsgesprekken). De benchmark VvB bevindt zich op dit moment in de fase van afstemming en terugkoppeling om meer te doen dan alleen de feiten te verzamelen. Met benchlearning is een begin gemaakt mede door initiatieven en experimenten en benchaction zal meer moeten plaatsvinden. Het

is van belang dat gewerkt wordt aan wat voor de gemeente - op strategisch niveau - relevant is. Het voldoen aan alle randvoorwaarden van succesvol benchmarken kan bijdragen aan individuele en collectieve doelstellingen op de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering. De G4-gemeenten hebben voldoende netwerken binnen de eigen organisaties en eigen kennis om continu te verbeteren en op onderdelen te kijken hoe andere organisaties buiten de G4 werken.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding.....	6
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Doelstelling.....	8
1.3 Vraagstelling.....	8
1.4 Deelvragen.....	8
1.5 Onderzoeksmethode.....	9
1.6 Maatschappelijke relevantie.....	9
1.7 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.8 Leeswijzer.....	10
2. Benchmarking.....	11
2.1 Definitie van benchmarking.....	11
2.2 Uitkomsten en risico's van benchmarking.....	12
2.3 Benchmarking in een gemeentelijke organisatie.....	14
3. Verbetering bedrijfsvoering.....	16
3.1 Leren.....	16
3.1.1 Cognitief leren.....	17
3.1.2 Sociaal leren.....	17
3.1.3 Systeemleren.....	17
3.2 Lerende organisatie.....	18
3.2.1 Leren als kennis opdoen en omzetten in handelingen.....	20
3.2.2 Leren als individu, maar ook als lid van een groep.....	20
3.2.3 Leren als proces.....	21
3.3 Leervermogen.....	22
3.3.1 Leerklimaat.....	22
3.3.2 Leerpraktijken.....	22
3.3.3 Leerblokkades.....	23
3.4 Benchmarking VvB.....	24
3.5 Verbetering bedrijfsvoering.....	24
3.5.1 Efficiencyverbetering.....	25
3.5.2 Effectiviteitsverandering.....	25
3.6 Theoretische bril.....	26
4. Onderzoek.....	27
4.1 Operationalisering.....	27
4.2 Onderzoekstrategie: casestudy G4.....	29
4.3 Onderzoeksmethode.....	30
4.4 Kwaliteit van onderzoek.....	31
5. Bevindingen en analyse.....	32
5.1 Benchmarking VvB.....	32
5.2 Leervermogen.....	37
5.2.1 Leerklimaat.....	37
5.2.2 Leerpraktijken.....	40
5.2.3 Leerblokkades.....	44
5.3 Verbetering bedrijfsvoering.....	47
5.4 Samenvatting.....	57
6. Conclusies en aanbevelingen.....	58
7. Discussie.....	64
8. Literatuurlijst.....	66

1. Aanleiding

Gemeenten staan als lokaal bestuur de komende jaren voor grote uitdagingen als gevolg van onder andere decentralisaties, minder geld en meer doen. Hiervoor zijn de juiste, actuele en betrouwbare informatie en noodzakelijke randvoorwaarden nodig. Het belang van het op orde hebben van de gemeentelijke organisatie neemt hierdoor ook steeds toe. Dat vraagt om slimme plannen, maar vooral om goed te organiseren op bestuurlijk, ambtelijk en financieel gebied (VNG, 2012). Dit zet een belangrijke stap in het vermogen van gemeenten om zich aan vernieuwde opgaven aan te passen. Voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, oftewel de G4, staan deze opgaven in het teken van besparing, verbetering en doorontwikkeling.

Vanaf 2010 werkt de gemeente Amsterdam aan besparende maatregelen. In het programmakkoord 2011-2014 is opgenomen dat er elk jaar 462 miljoen euro bezuinigd moet worden. De burgers worden financieel niet extra belast door deze maatregel, want het gaat vooral om bezuinigingen op de gemeentelijke organisatie. Hoewel de jaarrekening in 2013 een positief resultaat laat zien, blijft het belangrijk om zicht te hebben op de bedrijfsprocessen en bedrijfsresultaten (Begroting, 2014). Ook de gemeente Rotterdam heeft afgelopen jaren fors bezuinigd. De opgave omvatte een structurele besparing van jaarlijks 40 miljoen euro. Het huidige college heeft geuit dat een belangrijk deel van deze besparing (20,5 miljoen) wordt gerealiseerd in de bedrijfsvoering van de gemeente. Uit het Plan van Aanpak Organisatieontwikkeling (2015) blijkt dat de gemeente Rotterdam streeft naar een situatie waarin hetzelfde werk met minder mensen moet worden gedaan. Dit richt zich op de organisatieonderdelen met als doel in 2018 zo efficiënt mogelijk te werken. Bij de gemeente Den Haag liggen de opgaven vooral in de nauwe samenwerking tussen diensten. In het coalitieakkoord 'Vertrouwen op Haagse Kracht' is afgesproken dat de ondersteunende diensten van de gemeente Den Haag worden gecentraliseerd en dat de bedrijfsvoering centraler wordt geregeld om meer efficiënter te werken. Een meer doelmatige organisatie is hierbij het uitgangspunt. Dit sluit in belangrijke mate aan op de ambitie van het college om de bedrijfsvoering anders te organiseren door zowel efficiënter te werken als de kwaliteit verder te verbeteren. Dat versterkt de samenwerking en samenhang binnen de diensten (Coalitieakkoord, 2014). Bij de gemeente Utrecht is er ook nog veel te doen ten behoeve van een slagvaardige bedrijfsvoering. In het programma 'Organisatievernieuwing in Utrecht' (2013) heeft de gemeente de ambitie uitgesproken om een wendbare organisatie te willen zijn. Daarmee streeft zij na de uitvoering van haar begrotingsprogramma's efficiënt te ondersteunen.

Deze opgaven betekenen veel veranderingen voor de organisatie van de bedrijfsvoering. Er is behoefte aan een integrale wijze van sturen en bewaken. Dit noodzaakt dat het management van de bedrijfsvoering op alle niveaus op de hoogte is van wat voor de bedrijfsvoering relevant is. Daarbij draait het niet alleen om de kosten, maar ook om de ambities, keuzes en verbetermogelijkheden. De informatie en inbreng vanuit verschillende invalshoeken is nodig. Niet alleen binnen de eigen gemeente, maar ook van andere gemeenten. De reden hiervoor is dat er veel veranderingen gaande zijn en er behoefte is ontstaan om gezamenlijk tot nieuwe ideeën te komen. De relatie tussen kennis en ervaring staan daarbij centraal. Een voorwaarde lijkt de goede samenwerking tussen gemeenten. Zo zijn veel gemeenten met elkaar actief bezig om nieuwe kennis en informatie te verwerven, met als doel dichterbij oplossingen te komen die zowel politiek als ambtelijk de organisatie verbeteren. De grootste taak op het gebied van organisatieverbetering ligt bij efficiency op de afzonderlijke onderdelen van de bedrijfsvoering, zonder dat dit ten koste gaat van de dienstverlening. De uitdaging bij grote gemeenten, die over veel middelen beschikken, is dat de kennis over verbetering van de bedrijfsvoering nauwelijks met elkaar wordt uitgewisseld.

De vier grootste gemeenten in Nederland – Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht – bevinden zich nu in een opwaartse beweging naar lerende organisaties. Een lerende organisatie is een

organisatie die beter wil functioneren door bijvoorbeeld met dezelfde middelen een betere dienstverlening te leveren. Door kritischer naar de eigen organisatie en die van anderen te kijken, willen de vier steden achterhalen hoe ze processen kunnen stroomlijnen en slimmer kunnen organiseren. Omdat de vier grote steden dagelijks veel met elkaar te maken hebben, is leren van elkaar een belangrijk punt. Benchmarken is daarbij het hulpmiddel om samen te leren en inzicht te krijgen op de belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering waar verbetering mogelijk is.

Nieuw managementinstrument

In 2012 is in opdracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) een nieuw instrument in het leven geroepen voor benchmarken. Niet uitsluitend om de cijfers inzichtelijk te maken, maar ook om het leren en ontwikkelen van de bedrijfsvoering mogelijk te maken. Daartoe heeft de VGS samen met het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) een samenwerkingsovereenkomst getekend. Een gezamenlijk beleid gericht op de kwaliteitsverbetering en meer efficiency van de bedrijfsvoering was het uitgangspunt van deze overeenkomst (VGS, 2012). Hieruit is het instrument Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) voortgekomen. Om de relatie tussen de informatie die uit VvB voorkomt en de bedrijfsvoering goed te leiden, heeft KING de vier gemeenten bijgestaan op het gebied van leren van de informatie en elkaars 'best practices'. KING is een (extern) bureau dat onafhankelijk de vier gemeenten adviseert over hun organisatieontwikkeling. De onderzoekers van KING ondersteunen de vier gemeenten, zowel technisch als inhoudelijk, in de informatievoorziening over de bedrijfsvoering. KING wijst de vier gemeenten op waar het beter kan in de bedrijfsvoering en waar onderling tussen de vier de sterke en zwakke kanten liggen om daarvan te leren.

Volgens Blank (2010) is het vergelijken van prestaties tussen publieke organisaties de laatste jaren sterk toegenomen. Het gebruik van benchmarking wordt steeds meer gebruikt voor de inrichting van de interne organisatie en de kwaliteit van dienstverlening. Het belang van benchmarking is de informatie die deze procedure oplevert over de organisatie in vergelijking met andere. De informatie geeft een duidelijk signaal van gevolgen en mogelijke veranderingen. Het benchmarken met anderen creëert nieuwe kennis en 'best practices'. Aan de hand van deze nieuwe kennis en goede voorbeelden bestaat de kans dat een organisatie zich verbetert. Momenteel is de ambitie van de vier gemeenten om de bedrijfsvoering optimaal in te richten en daar innovaties en verbeteringen door te voeren. Of een verbetering van de bedrijfsvoering naar aanleiding van benchmarking plaatsvindt, is empirisch nauwelijks onderzocht. Dit onderzoek moet bijdragen aan het inzicht in de bijdrage van benchmarken aan verbetering van de bedrijfsvoering. De opvatting is dat de benchmark VvB bijdraagt aan inzicht in verschillende aspecten van de bedrijfsvoering waar verbeterlagen mogelijk zijn. De vier steden verkennen jaarlijks elkaars resultaten en cijfers om daarvan te leren. Ze zijn min of meer vergelijkbaar qua takenpakket en vallen in een vergelijkbare grootteklasse, maar kennen een eigen structuur en beleid. Dit levert nieuwe vragen op: waarom kan de ene gemeente veel efficiënter werken dan de andere? Wat levert het benchmarken in G4 op? En hoe kan een gemeente leren waar het mogelijk beter kan?

1.1 Probleemstelling

Om een verbetering van de bedrijfsvoering onder de vier gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam te achterhalen, zal er onderzoek gedaan worden naar het leerproces van benchmarken 'Vensters voor Bedrijfsvoering'. Hierbij is van belang een onderscheid te hanteren tussen het verwerven van kennis en informatie en het uitvoeren van aanpassingen. Kennisverwerking en adaptie kunnen bovendien plaatsvinden op individueel, groeps- en organisatieniveau. Het onderzoek tracht inzicht te geven hoe er met uitkomsten uit de G4-praktijk moet worden omgegaan.

1.2 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is de directie bedrijfsvoering te adviseren hoe de verbetering van de bedrijfsvoering kan met benchmarking VvB door te beschrijven wat organisatieleren is (1), wat de theorie leert over leren van benchmarken (2), te bepalen welke praktijken worden ingezet bij benchmarking VvB om te leren en te verbeteren (3) en hierover aanbevelingen te formuleren (4).

1.3 Vraagstelling

Zoals hierboven is aangegeven willen de vier steden (G4) weten hoe zij de bedrijfsvoering kunnen verbeteren met behulp van de benchmark VvB en of het leerproces van uitwisseling van informatie, interactie en kennis kan leiden tot verbetering van de bedrijfsvoering. Hieruit kan een vraagstelling worden afgeleid voor het onderzoek:

“Leidt de benchmark ‘Vensters voor Bedrijfsvoering’ tot verbetering van de bedrijfsvoering van de G4-gemeenten en hoe valt dat te verklaren?”

1.4 Deelvragen

Om bovenstaande vraagstelling te kunnen beantwoorden, is ervoor gekozen om ‘leren’ als kernbegrip voor dit onderzoek naar benchmarking met VvB te hanteren. Het begrip leren omvat de centrale en verklarende deel van de hoofdvraag. Leren is geen doel op zich, maar het proces om te begrijpen waarom overheidsinstanties bepaalde dingen doen zoals ze het doen, wat mogelijk leidt tot verbetering in het functioneren van de ambtelijke organisatie. De theorie van leren wordt gebruikt om factoren te vinden die de relatie tussen benchmarken en verbeteren beïnvloeden.

Allereerst zal worden ingegaan op benchmarken. Aan de hand van de theorie van benchmarken is het proces van benchmarking bij VvB te beschrijven. Door VvB te typeren, weet de lezer hoe het proces van benchmarking (interactie, informatie en acties) verloopt en wat het aan uitkomsten oplevert binnen een overheidsorganisatie. Daarbij is de volgende deelvraag leidend:

1. *Wat is benchmarking en wat levert het op in een gemeentelijke context?*

Daarna wordt in kaart gebracht wat een verbetering van de bedrijfsvoering is. Dit om de lezer een beter beeld te geven van de positie die het verbeteren van de bedrijfsvoering hierin inneemt.

2. *Wat houdt verbetering van de bedrijfsvoering in?*

Doordat er onderzocht wordt hoe verbeteren zich verhoudt tot het onderwerp van benchmarking, zal in de derde deelvraag een aantal factoren worden behandeld die van invloed zijn.

3. *Welke factoren beïnvloeden het verbeteren van de bedrijfsvoering met benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering?*

Op basis van de empirische resultaten zal in de vierde deelvraag een analyse plaatsvinden. Er wordt achterhaald wat de medewerkers en managers van de benchmark vinden. Daarbij zal worden ingegaan op de bevindingen of er sprake is van een verbetering van de bedrijfsvoering. De conclusie die hieruit volgt, zal een antwoord bieden op de hoofdvraag.

4. *Is er sprake van verbetering van de bedrijfsvoering door middel van de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering binnen de G4-gemeenten?*

Als laatste worden adviezen en aanbevelingen geformuleerd voor de bestaande kaders.

5. *Hoe zouden de vier gemeenten de bedrijfsvoering kunnen verbeteren met behulp van de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering?*

De vier grote gemeenten zijn geïnteresseerd in wat benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering hen heeft opgeleverd en kan opleveren. De wens is dat het instrument bijdraagt aan het verbeteren van de bedrijfsvoering. In het onderzoek ligt de bedrijfsvoering hieraan ten grondslag en wordt impliciet aangenomen dat leren betekent dat een gemeente bewuste acties onderneemt ter verbetering van de bedrijfsvoering en weet hoe zij zich hierin efficiënt en effectief kan inrichten.

1.5 Onderzoeksmethode

Gezien de vraagstelling en vorig genoemde aspecten leent dit onderzoek zich goed voor een descriptief diagnostisch onderzoek (Tijmstra, J. & Boeije, H.R., 2011). Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, wordt literatuur- en bronnenonderzoek en een empirisch onderzoek uitgevoerd binnen de vier gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. Hiervoor wordt een casestudy gedaan waarin betrokkenen (medewerkers en managers) van de G4 naar hun zienswijze en ervaring met benchmarking VvB worden gevraagd. Dat gebeurt met behulp van interviews en enquêtes. De resultaten van het empirisch, literatuur- en bronnenonderzoek worden vervolgens geanalyseerd om de deelvragen en de centrale vraag te beantwoorden en daaruit algemene conclusies en aanbevelingen te trekken. De analyse van deze resultaten kent een kwalitatief karakter. In hoofdstuk drie is de onderzoeksstrategie nader uitgewerkt.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant vanwege het feit dat de informatie die uit benchmarken voortkomt kan helpen bij verdere verbetering van bedrijfsprocessen van de gemeente. Efficiënte en effectieve processen om maatschappelijke en financiële vraagstukken het hoofd te bieden. Het onderzoek biedt inzicht in het speelveld waarin de G4-gemeenten, de afgelopen vier jaar, de feiten en beleving met elkaar hebben gedeeld en nieuwe kennis en ervaring van andere praktijken hebben ontdekt. De bedrijfsvoering in het publieke domein is een gezichtspunt waar het eerst en veel op bezuinigd wordt. Tegelijkertijd wordt het primaire proces daarmee ondersteund. Gemeenten zijn volop in beweging om slimmer, goedkoper en maatschappelijk verantwoord bij te blijven. In het geval van de G4 is inhoudelijk veel kennis voorhanden om te blijven ontwikkelen, ondanks de druk als gevolg van besparingen en reorganisaties. Het is voor hen van belang om afwegingsdiscussies scherp te kunnen voeren. Vensters voor Bedrijfsvoering is hiervoor een (benchmark)instrument om de informatie te verzamelen, te delen en te ontsluiten. Hierdoor is te zien hoe gemeenten onderling presteren op de bedrijfsvoering en waar processen slimmer kunnen. De informatie uit de benchmark stelt gemeenten in staat doordachte keuzes te maken, waardoor ze meer grip krijgen op de bedrijfsvoering. De G4-gemeenten streven individueel, maar ook collectief, naar leren en verbetering om zodoende wendbaar voor veranderingen te zijn. Waar het om gaat is dat de individuele gemeente, bij elke actie die zij onderneemt, zichzelf de vraag stelt: doe ik de goede dingen en doe ik de dingen goed? Om die vragen te beantwoorden is een bewust leerproces nodig waarin de in de organisatie aanwezige kennis en ervaring worden benut en kennis en ervaring van buitenaf worden opgehaald, met als doel om slimmer en maatschappelijk verantwoord te werken. Dit vraagt niet alleen om samenwerking met anderen, maar ook om te leren en te reflecteren op de manier waarop gemeentelijke organisaties zich ontwikkelen.

1.7 Wetenschappelijke relevantie

Naast het leveren van een bijdrage aan de maatschappelijke discussie beoogt het onderzoek ook een wetenschappelijke bijdrage te leveren. Het onderzoek betreft een theoretische verkenning naar de manier waarop gemeenten leren van benchmarken. De stelling dat gemeenten kunnen leren, roept al kritische reacties op: is dat nu wel zo en leren ze dan echt? Deze reacties komen voort uit een

normatief beeld van wat goed leren eigenlijk is. Laten we die vraag eens als start nemen: wat is leren eigenlijk? Een eenvoudige en treffende definitie is er niet. Het is een alomvattend begrip en een concrete definitie hangt af van de situatie en betekenis die men hanteert. In dit onderzoek wordt invulling gegeven aan het begrip van leren, specifiek in een gemeentelijke context. Dit door te kijken in de praktijk van alledag, in de interactie en communicatie tussen mensen, middelen en de factoren die daar van invloed zijn. Daarna kan dit onderzoek inzicht bieden in hoe de G4-gemeenten omgaan met leren van benchmarken. Benchmarken is immers een vorm van onderzoek doen en een onderzoek is een vorm van leren. Benchmarken geeft een kritische blik hoe een gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten. Ieder jaar is er nieuwsgierigheid en zoekt de gemeente naar antwoorden op zijn vragen, in dit geval met andere gemeenten. VvB is een instrument van benchmarken dat inzicht en kennis verschaft. Om het instrument beter te duiden, wordt in de theorie van benchmarken naar verschillende vormen gekeken. Dit kan helpen om te begrijpen hoe informatie wordt verzameld, verwerkt en overgedragen binnen de verschillende gemeenten. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat theoretische verkenningen naar leren van benchmarken empirisch worden getoetst bij een interessante case van een benchmark. De benchmark VvB is een hulpmiddel waarbij de vier gemeenten al jaren werken aan goede informatievoorziening en leren van die informatie. Of ze daarin slagen is de vraag.

1.8 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch en een empirisch gedeelte die uiteindelijk met elkaar in verband worden gebracht. In hoofdstuk twee en drie worden de theoretische vragen beantwoord aan de hand van bestaande literatuur. In hoofdstuk vier zal de casestudy in G4 en de methodologische concepten (operationalisatie) van het onderzoek worden behandeld. Vervolgens wordt de methode van onderzoek beschreven, dat gevolgd wordt door een presentatie van de empirische bevindingen in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk vijf vindt ook de analyse plaats waarin de theorie met de bevindingen in verband wordt gebracht. Hoofdstuk zes is de conclusie van het onderzoek in de vorm van een antwoord op de deelvragen en de centrale vraagstelling. Daaropvolgend worden enkele aanbevelingen gedaan. Tot slot biedt hoofdstuk zeven een verdiepende discussie van het onderzoek.

2. Benchmarking

Met de komst van *New Public Management* (NPM) sinds de jaren tachtig is het gebruik van benchmarking sterk toegenomen binnen de publieke sector. Volgens De Bruijn (2006) heeft de invoering van managementtechnieken uit het bedrijfsleven geleid tot meer efficiency en effectiviteit van overheidsorganisaties. Onder andere zou benchmarking hier een belangrijk instrument zijn. Benchmarking is een techniek die veel gebruikt wordt om de kwaliteit van diensten en prestaties te verbeteren. Het is een systematische vergelijking van prestaties op verschillende momenten van gelijksoortige organisaties. Het doel van deze organisaties is hun eigen processen en prestaties te verbeteren. Daarbij is de koppeling met verbetertrajecten onmisbaar (Hakvoort & Klaassen, 2013, p.113). Deze verbetering is ten aanzien van een bepaald meetpunt. In het geval van de G4 doen de vier grote gemeenten - Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht - mee aan benchmarking op het functioneren van de bedrijfsvoering (VNG, 2013). Het doel van benchmarking is dan het evalueren op welke wijze en op welk niveau de bedrijfsvoering individueel en ten opzichte van elkaar presteert. Benchmarking in G4 biedt een strategisch inzicht in de stand van zaken, bijvoorbeeld op apparaatskosten, personeelsbeleid, inhuur en uitbesteding. Hoewel de vier gemeenten niet één op één vergelijkbaar zijn, nemen zij het initiatief om kennis en ervaring uit te wisselen. Benchmarking wordt voor hen beschouwd als een ondersteunend instrument enerzijds. Een instrument dat ruimte en condities biedt voor het leren van en met anderen. Het leren ontstaat doordat men een achterstand in het functioneren van de organisatie signaleert en ontdekt waar dat door komt en hoe dat kan verbeteren. Benchmarking levert dus een input aan het leerproces. Anderzijds biedt benchmarking condities voor het vaststellen van good en best practices. Op basis van inzicht, kennis en reflectie op praktijken van anderen kan benchmarking ergens toe leiden. Daaruit komt naar voren dat benchmarking ook wel een proces is, ofwel benchmarking leidt ergens toe. Hiermee brengt benchmarking een te constateren verandering in de organisatie of werkwijze met zich mee. Een verandering houdt in dat er iets wordt gedaan met de opgedane kennis, informatie en goede praktijken. Daar zit de meerwaarde van benchmarking; in het vinden van handvatten voor een daadwerkelijke verbetering.

2.1 Definitie van benchmarking

Benchmarking is niet enkel de verzameling van kennis en informatie maar ook de toepassing van die kennis en informatie. Deze kennis en informatie komt voort uit de benchmarkingpartners. De benchmarkpartners zijn deelnemende organisatie die een grote rol spelen als het gaat om benchmarking en versterking van de sector. In deze studie zijn dit de vier grootste gemeenten (G4) die binnen de publieke sector opereren. De vier gemeenten hebben toegang tot de eigen informatie en kennen verschillen en overeenkomsten. Daarnaast hebben ze invloed op hun leden en kunnen die ertoe overhalen om tijd te investeren aan benchmarking. Het benchmarken is daarmee een instrument met een aantal factoren waar rekening moet worden gehouden, wil men daadwerkelijk profijt hebben.

Volgens Freytag en Hollensen (2001) is benchmarken te definiëren in drie activiteiten: benchmarking, benchlearning en benchaction. Benchmarking is daarbij *“het systematisch vergelijken van prestaties van verschillende (delen van) organisaties en hun overeenkomende diensten, processen en werkwijzen, op basis van vooraf bepaalde indicatoren, met als doel dat deze organisaties hun activiteiten kunnen verbeteren door van en met elkaar te leren”* (Jansen et al., 2009). Benchmarking wordt gevolgd door benchlearning en benchaction. Freytag en Hollensen definiëren benchlearning als (p.26): *“the process of learning from the ‘best in class’ with the purpose of integrating these best practices in all organizational levels of the company’*. En onder benchaction verstaan zij: *‘the actual implementation of the planned changes in the organization, e.g. in the form of upgrading personal skills through training and development activities’*. De twee laatste benaderingen geven inzicht in het proces van verbanden leggen en uitvoeren. Uit benchmarking vallen er leerpunten af te leiden voor een leer- en ontwikkelproces (benchlearning) en naar aanleiding hiervan zijn best practices te

formuleren. Leerpunten leiden tot het zoeken van best practices bij andere organisaties. En deze op een doelmatige manier (benchaction) door te voeren in de eigen organisatie om te komen tot het verbeteren van diensten en processen. In dit onderzoek wordt - in navolging van Freytag & Hollensen – uitgegaan van de volgende definitie van benchmarking: *“het identificeren van de best practices die overgenomen en geïmplementeerd kunnen worden door een organisatie met als doel het verbeteren van de resultaten van de organisatie”*. Van Hoorn (2008) benoemt een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden bij benchmarking. Hij wijst op het belang van een veilige omgeving en het rekening houden met relevante kenmerken zodat een vergelijking tussen appels en peren wordt voorkomen. Uit de definitie van benchmarking volgen er vier logische randvoorwaarden:

1. Prestaties zijn alleen zinvol te vergelijken als er inzicht bestaat in de verschillen en overeenkomsten tussen de benchmarkingpartners.
2. Benchmarking is niet bedoeld om elkaar af te rekenen op prestaties, maar om in een veilige omgeving in gesprek te blijven over verbetermogelijkheden.
3. Benchmarking biedt leer- en ontwikkelpunten (benchlearning).
4. Benchmarking geeft aanzet tot verbetering en adaptie (benchaction).

2.2 Uitkomsten en risico's van benchmarking

Door middel van benchmarking kan een individuele gemeente haar stand van zaken en positie spiegelen ten opzichte van andere deelnemende gemeenten. Daarbij wordt vaak gezocht naar een antwoord op de vraag: is het gras groener bij de burens, en zo ja hoe doen zij dat? Wanneer een publieke organisatie geïnteresseerd is in deze vraag, ligt de nadruk vaak op het doeltreffend en doelmatig mogelijk bereiken van ambities, prestaties en verbeterstappen (Hakvoort en Klaassen, 2013). Benchmarken bij publieke organisaties biedt mogelijkheden om te leren, zich te verbeteren en kennis te vergaren van anderen. Uit de benchmark kan een gemeente te weten komen hoe zij ervoor staat en waar mogelijk verbeteringen zichtbaar zijn. Daarmee geeft benchmarken een goed inzicht in de samenhang van doelstellingen en prestaties met vergelijkbare organisaties. Een organisatie kan haar eigen prestaties met de interne doelstellingen en de prestaties van anderen vergelijken bij het identificeren van concrete praktijken (Poerstamper, 2007). Het is niet eenmalig maar een continu proces van het opsporen van zwaktes en sterktes (Korsten, Abma, & Meer, 2013). Dit is tevens het doel van benchlearning. Met benchlearning gaat het om het herkennen en analyseren van opvallende aspecten tussen gelijkwaardige organisaties – zowel in de bedrijfsvoering als in de dienstverlening - en het leggen van verbanden om het werk beter en efficiënter te maken. Hieruit ontstaan goede praktijken, oftewel 'best practices'. Deze praktijken zijn niet zomaar te kopiëren naar een 'succesformule'. Iedere organisatie is immers uniek. Dat betekent dat een dergelijke succesformule vertaald moet worden naar de eigen kenmerken van de organisatie. Dit is een actief, doorlopend proces en biedt de mogelijkheid om verder te kijken in de eigen organisatie.

De volgende stap is het selecteren van de goede ideeën, suggesties, procedures en verbeteringen voor de eigen organisatie. Dit proces wordt gezien als benchaction en creëert een soort bereidheid voor verandering (Freytag en Hollensen, 2001). Voor de bedrijfsvoering van een gemeente is het van belang te weten hoe zij op de verschillende niveaus een verandering kan doorvoeren. Bij deze stap is de volledige instemming, betrokkenheid en deelname van het management en de medewerkers cruciaal voor een succesvolle adaptie. Bij de daadwerkelijke uitvoering zijn communicatie, opleiding en doorontwikkeling drie kritische middelen voor het creëren van bereidheid van verandering. Veranderingen zijn niet altijd gemakkelijk. Vooral veranderingen van gewoontes en routines zijn vaak tijdrovend en ingewikkeld. Daarvoor zijn kaders voor het leren als basis op orde nodig. Het leren heeft betrekking op zowel het individuele als organisatorische vlak. De medewerkers moeten begrijpen en in staat zijn om hun manier van denken ter discussie te stellen. Daarbij moet de organisatie de genomen acties en praktijken voldoende ondersteunen om het gewenste resultaat te halen.

Uitkomsten van benchmarking
- Bepalen positie ten opzichte van anderen
- Herkennen van 'best practices'
- Creëren van bereidheid voor verandering
- Implementeren van 'best practices'
- Efficiency verbetering

Tabel 1. Uitkomsten van benchmarking, benchlearning en benchaction (Hakvoort & Klaassen, 2013, Poerstamper, 2007, Freytag en Hollensen, 2001, Geest et. al 2013)

Als mensen nadenken over hun handelen, kunnen zij de informatie die voorkomt uit de benchmark beter gebruiken. Deze informatie biedt een leeropbrengst omdat er relevante discussies met derden kan worden aangehaald. Gemeenten worden steeds door belanghebbende partijen (burgers, maatschappelijke organisaties, Rijksinspecties, etc.) gedwongen om te streven naar innovaties en slimme ideeën. Deze innovaties en ideeën moeten openbaar zijn om verschillen te zien, discussies te voeren en een gevoel van urgentie of aandacht te creëren. Dit leidt tevens tot transparantie (Geest, Zwan, & Visser, 2013). Doorgaans wordt van de lokale overheid geacht in het algemeen belang te handelen en dat zij op een verantwoorde manier met nieuwe kennis en praktijken omgaat en daarop reflecteert. Dit vergroot haar betrouwbaarheid en legitimiteit. Door deze waarneming is een betere verantwoording af te leggen aan de politiek. Op het gebied van verbetering biedt benchmarking een aantal handvatten voor het optimaliseren van interne processen. Benchmarking stelt gemeenten in staat om inzicht te krijgen in wat er nog meer mogelijk is. Aan de hand van een kwantitatief overzicht wordt in kaart gebracht hoe bepaalde prestaties zijn behaald en waarin het proces nodig is bij te sturen. Bijvoorbeeld door werkzaamheden slimmer te organiseren en de omvang van ambtenaren in opdracht van het college terug te brengen. Dat betekent dat enerzijds de samenstelling van de productie de overhead moet mee krimpen, maar anderzijds dat er kritisch gekeken moet worden naar de ondersteunende diensten zoals ingezette middelen, extern inhuur en salarissen. Dat zegt iets over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering in de verhouding tussen de beoogde en gerealiseerde doelen van de productie en de effecten daarvan.

Risico's van benchmarking
- Oppervlakkige vergelijking
- Zelfvoldaanheid
- Weinig onderscheid tussen leren en verbeteren
- Druk op verantwoording
- Afrekencultuur door prestatie-indicatoren

Tabel 2. Risico's van benchmarking, benchlearning en benchaction (Hakvoort & Klaassen, 2013, Johnson et al. 2008, Feytag & Hollensen 2001, Korsten, Abma, & Meer, 2013)

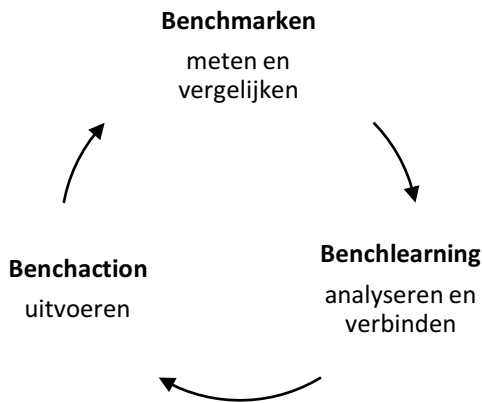
Er zijn ook risico's bij benchmarking. Volgens de auteurs van het betoog 'De mythen van benchmarking' is benchmarking een duur instrument en beslaat aanzienlijk veel tijd en middelen, willen organisaties benchmarking efficiënt en succesvol kunnen inzetten (Korsten, Abma, & Meer, 2013). Benchmarken zal in eerste instantie leiden tot slechts een oppervlakkige vergelijking. Daarbij wordt meestal de input of output afgezet tegen die van anderen en minder het 'waarom' achter de vergelijking. Het is dus ook belangrijk te kijken naar het verhaal en herhaaldelijk proces achter de cijfers (Johnson et al. 2008, p.116-7, Feytag & Hollensen 2001, p.32). Bij een lokale overheid kan bijvoorbeeld de omvang van de overhead wel degelijk invloed hebben op de output. Het is van belang dat het verhaal achter de cijfers wordt begrepen en gedeeld. Een organisatie kan – na een benchmarkonderzoek – zich voldaan voelen. Dit is lastig te voorkomen en het hangt af van de

omgeving en interactie. Het is vooral van belang dat de betrokken organisatie bereid is om leer- en verbeterpunten op te sporen (Johnson et al. 2008, p.116-7). Zij moet voortdurend blijven inspelen en vooruitkijken op de mogelijkheden voor verbeterlagen.

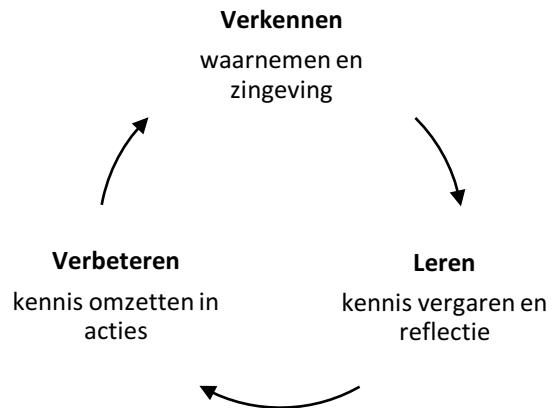
Daarnaast moet bij benchmarking een onderscheid worden gemaakt tussen het verbeteren van prestaties, leren van elkaar en afleggen van verantwoording aan de directie en politiek. Als het instrument wordt gebruikt om naar elkaar te kijken en van elkaar te leren, is het belangrijk dat een veilige omgeving wordt gecreëerd waarin de deelnemende organisaties hun sterke en zwakke kanten (openlijk) kunnen presenteren. Volgens Hakvoort & Klaassen (2013) kan het transparanter worden van een organisatie ook een risico vormen. Waar de gemeente haar gegevens en informatie openbaar maakt, om met anderen te leren, kan de verantwoording groter worden en daarmee de druk op de aanspreekbaarheid. Het gevolg is dat er een ongunstige omgeving ontstaat waar lokale overheden mee te maken hebben. Een ander veelgenoemd risico zijn de metingen. Ze kunnen een afrekencultuur in de hand werken als de geformuleerde indicatoren verschillend worden geïnterpreteerd. Toch is het zinvol om deze indicatoren niet te snel in te wisselen voor andere. Het is belangrijk om trendinformatie te kunnen volgen en dit kan alleen wanneer een prestatie-indicator een aantal jaar is gemeten. Elke prestatie-indicator heeft een eigen definitie en tijdsduur. De gekozen prestatie-indicatoren komen dikwijls voort uit beleidsdoelen, strategische agenda's en actuele thema's binnen de organisatie. Bij publieke organisaties zijn deze indicatoren gekozen door bestuurders van de gemeenteraad en de directiebedrijfsvoering. Daarvoor is betrokkenheid en deelname van bestuurders aan benchmarking een bewuste bezigheid. Wat levert de benchmark een bestuurder op en wat heeft hij/zij ervoor over? Het kan zijn dat een bestuurder geen gedoe wil hebben en dus geen transparantie. Het is daarom een bewuste keuze om deel te willen nemen aan het benchmarkonderzoek. Daarnaast is het niet zo dat na het aanleveren van gegevens en informatie afgelopen is. Integendeel: het benchmarken begint dan pas.

2.3 Benchmarking in een gemeentelijke organisatie

Bij een terugblik op de G4-gemeenten in de afgelopen vier jaar, is het interessant om te weten hoe ze er nu voorstaan en of er best practices zijn ontstaan of zijn overgenomen in de eigen organisatie. Benchmarken is een vorm van onderzoek waarmee ontdekkingen en nieuwe informatie worden opgedaan. Op beleidsniveau biedt benchmarking inzicht in de stand van zaken en de prestaties van de organisatie. De inzet van benchmarking is organisatiebreed en kan aan een betere dienstverlening en efficiënte bedrijfsvoering ondersteunen. Als benchmarking wil leiden tot verbetering dan volgt een drietal cyclische stappen: benchmarking, benchlearning en benchaction (Freytag en Hollesen, 2001). Bij benchmarking draait het om het bepalen van de eigen positie door te vergelijken met relevante referentiegroepen. Het biedt inzicht in hoe overeenkomsten en verschillen zijn ontstaan tussen de vier gemeenten. Bij benchlearning zijn de resultaten uit de benchmark het vertrekpunt en de basis om samen betekenis te geven aan die verschillen en overeenkomsten. Doel is het begrijpen wat het maakt dat die verschillen er zijn en wat voor kansen hierin zijn te formuleren. Benchaction is dan het overnemen van deze kansen en goede voorbeelden van zogeheten 'best practices' en het doorvoeren in de eigen organisatie. Bij de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) zijn deze drie stappen te vergelijken met de fasen van een leerproces zoals verkennen, leren en verbeteren. Daarbij is meten het weten wat nodig is om de bedrijfsvoering te verbeteren, kosten te besparen en een beeld te hebben van de organisatie ten opzichte van andere. Door het functioneren van de organisatie te analyseren ontstaat een verbinding tussen de kennis, feiten en ervaringen. Vanuit dit oogpunt zijn kansen te constateren voor verdere efficiency. Daaruit komt naar voren uitvoerbare acties in routines en gewoontes. In onderstaande modellen is te zien hoe het concept van benchmarking zich verhoudt tot het leerproces in een gemeentelijke organisatie die naar verbetering streeft.



*Figuur 1. Cyclus van benchmarking.
Bron: Freytag en Hollensen (2001)*



Figuur 2. Cyclus van het leerproces bij een gemeentelijke organisatie.

Het model van benchmarking laat zien dat de drie stappen van benchmarken tot en met action overeenkomen met elementen van leerprocessen. Het model van het leerproces geeft drie elementen aan uit welke stadia een ontwikkeling van een gemeentelijke organisatie kan bestaan. Door te leren is een gemeente op zoek naar goede praktijken en kansen om de bestuurbaarheid en het publiek belang van de organisatie te verbeteren. Daarbij is het van belang dat er niet rechtlijnig wordt gedacht, maar in cirkels. Het idee dat leren en verbeteren een cyclisch proces is, heeft een paar treffende analogieën met de twee cyclische stappen van benchlernen en benchaction. Daarvoor moet eerst worden verkend hoe actoren in de verschillende gemeentelijke organisaties nadenken over benchmarking; op het moment dat zij de eigen gemeente tot andere gemeenten vergelijken. In een gemeente die bijvoorbeeld naar verbetering streeft, zal er vaak meer bereidheid zijn voor kennisuitwisseling, samenwerking en adaptie. Het zit in de waarde die de organisatie toekent aan de eigen prestaties en ontwikkeling. Dat maakt dat het belangrijk is voor medewerkers en bestuurders om voor henzelf te weten hoe de eigen organisatie zich ontwikkelt. Vervolgens is het leren uit reflectiemomenten belangrijk. Door verbanden te leggen met kennis en ervaringen van andere kan een bedrijfsproces slim worden georganiseerd. Het leren vindt plaats zowel individueel als collectief en kan aan nieuwe kennis en inzichten bijdragen. Tijdens het benchmarken heeft het betrekking op de keuze van thema's en onderwerpen. Vaak worden hier activiteiten en tijd voor gepland en vindt reflectie plaats in een benchmarkoverleg of -gesprek met anderen deelnemers. Het laatste element van een leerproces stoelt op een concrete aanpassing van datgene wat daarvoor was. Door de verworven kennis te vertalen naar concrete praktijken ontstaat een vooruitgang in de organisatie. Deze vooruitgang leent zich goed voor een gemeenschappelijk referentiekader en kan bijdragen aan de organisatieontwikkeling. Dit is te herkennen doordat kennis en inzichten, programma's en werkwijzen en andere institutionele kenmerken van buiten de eigen gemeentelijke organisatie worden geïnstitutionaliseerd.

3. Verbetering bedrijfsvoering

Het begrip verbetering van de bedrijfsvoering doet gelijk denken aan productiviteitsverbetering of de relatie tussen middelen en meer productie. Om dit te kunnen realiseren is inzicht in het functioneren van een instelling van wezenlijk belang. Door de invloed van NPM (New Public Management) op de bedrijfsvoering en de organisatiedoelen van overheidsorganisaties is het begrip *verbeteren* zich meer gaan verschuiven naar het beoordelen van prestaties. Dat komt vanwege decentralisaties, hervormingen en meer verantwoordelijkheden bij bestuurders van publieke instellingen. Volgens Blank (2010) en de Bruijn (2006) is de beoordeling van prestaties gebaseerd op vormen van efficiency en effectiviteit. Daarmee heeft efficiency betrekking op de wijze van een betere aansturing, financiering en inrichting van een publieke instelling, door tegen de laagste uitgaven een maximaal resultaat te bereiken. De beoordeling is niet alleen op de input gericht, maar ook op de effecten en de uitkomsten (output) van het beleid. Na een periode van uitvoering kan worden beoordeeld of de gevraagde prestaties zijn geleverd en of het doel is bereikt. Uit de theorie van prestatiemeting valt op te maken dat een verbetering van de bedrijfsvoering een continu proces is. Het is een proces waar een beter inzicht wordt verkregen van de behaalde prestaties. De uitkomst van een organisatie of van meerdere organisaties tegelijk kan een goed of best practices zijn. Hierbij is enig inzicht verkregen in de goede en beste praktijken van een organisatie en hoe zij zich slim kan organiseren. Het zich slim organiseren betekent dat processen slimmer worden ingezet met als doel de prestaties te verbeteren. Van belang is daarbij dat er voorbeelden zijn, van hoe andere instellingen het doen. Volgens de Bruijn (2006) kunnen prestaties worden verbeterd door gebruik te maken van best practices elders. Doormiddel van een best of good practice kan een publieke instelling leren hoe zij een proces op een efficiënte en effectieve manier kan inrichten. Voorstanders van prestatiemeting geven aan dat het overnemen, kopiëren en inbrengen van goede voorbeelden bijdraagt aan meer rationele en bewuste afwegingen in de verbetering van de bedrijfsvoering. Daarvoor is een gestructureerd leerproces nodig.

Het leerproces bestaat uit het vermogen waarmee nieuwe kennis en ervaring wordt aangeboord en kennis en ervaring van buitenaf wordt opgehaald. Hiermee wordt er waarde toegevoegd aan de verbetering van prestaties. Dat betekent dat een instelling voortdurend moet leren om zich te ontwikkelen. Het vergt enerzijds nogal wat inspanningen, maar het levert anderzijds veel op in de vorm van ideeën en inzichten. Het leerproces is niet enkel de voorbeelden van andere te zien en deze vervolgens te kopiëren. Het gaat erom dat een publieke instelling de principes van een goed en effectief proces opmerkt en deze in de eigen organisatie op een geheel eigen wijze invult. Dit vraagt om een hoge mate van reflectie en leren van (nieuwe) situaties en concepten bij het definiëren van verbetering. Zoals eerder aangegeven, is dit ook een leerzaam proces. Een publieke instelling kan met soortgelijke deelnemers de prestaties bespreken en aangeven of deze volledig zijn en of zij instemmen met de uitkomsten. Een goed georganiseerd leerproces leidt tot een hoger kennisniveau onder de actoren, waardoor een stap kan worden gemaakt naar verbeterdoelen. Als de G4 betrokken zijn bij het vergelijken en analyseren van elkaars prestaties zal er meer draagvlak zijn voor het verbeteren van de bedrijfsvoering en de implementatie hiervan. Volgens Maas et al. (1998) is het omdat het niet voelt als ideeën die zijn opgelegd, maar omdat het *leren* en *verbeteren* van de ontstane kennis met elkaar in verbinding staat.

3.1 Leren

Het begrip 'leren' lijkt eenvoudig, doch is dat niet met een enkele zin uit te leggen. Het is een containerbegrip dat voor meerdere definities en omschrijvingen vatbaar is. In de literatuur komen er verschillende definities aan bod. Jolly (2003, p. 20) ziet leren - in navolging van in 't Veld, Van der Knaap en Stern - als iets dynamisch. Het is een proces van vallen en opstaan. Van der Knaap (1997, p. 3) omschrijft het als *"een voortdurend streven naar beter begrip en handelen door middel van het opsporen en corrigeren van onvolkomenheden"*. Met leren kan het zijn dat je eerst door een diep dal heen gaat om na verloop van de tijd er sterker uit te komen. Hiermee wordt bedoeld dat het leren

gaat om de cognitieve dissonantie wat onprettig kan zijn, maar die vervolgens wel tot dat leerproces kan leiden en uiteindelijk verbeteren. Daarmee is de kans op een toekomstig succes groter ('t Veld en Van der Knaap, 1994). Volgens Jolly staat het leren *“als een proces waarin betere informatie, inzichten dan wel vaardigheden worden verkregen”*. In dat proces zijn individuen de bouwstenen van groepen en organisaties (Marquardt, 1996). Binnen overheidsorganisaties zijn mensen nodig die voor deze inbreng kunnen zorgen. Dat betekent dat door de interactie van individuen een leerproces op gang wordt gezet. Maar wat is leren binnen een overheidsorganisatie? Om te beginnen kunnen er drie benaderingen van leren worden onderscheiden binnen het concept van leren in een organisatie, namelijk cognitief leren, sociaal leren en systeemleren (Knaap, 1997).

3.1.1 Cognitief leren

De eerste benadering kan gedefinieerd worden als de capaciteit – van denken en leren - van medewerkers en managers. Zoals bij ieder mens is deze beperkt. Het brein van een mens werkt met cognitieve schema's, ofwel referentiekaders. Deze referentiekaders zijn een manier waarop mensen omgaan met bepaalde informatie en hoe zij hierover denken en naar handelen. Door middel van een referentiekader kunnen mensen iets begrijpen en verbanden leggen. Leren vindt in dit geval plaats door gemeenschappelijke kennis, ervaring en routines over een bepaald onderwerp met elkaar verbinden. Belangrijk hierbij is dat een gedeelde betekenis wordt gevormd (Jolly, 2003, p. 39). Door een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen, zullen verschillende actoren dezelfde betekenis geven aan een bepaald fenomeen en door eenzelfde bril naar een mogelijkheden kijken. Hieruit wordt het leren gezien als een schakel tussen kennis, houding en daadwerkelijke veranderingen. 't Hart en anderen (1988) stellen dat zonder kennis geen concrete acties en geleerde lessen kunnen volgen. Dus is het voorhanden hebben van kennis niet voldoende, want er moet naar gehandeld worden. 't Hart onderscheidt daarbij twee dimensies, namelijk een cognitieve en een handelingsdimensie. De cognitieve dimensie bevat de ontwikkeling van kennis; hoe zitten de zaken in elkaar en wat zijn de mogelijkheden voor een gezamenlijk referentiekader? Het gaat om het produceren en interpreteren van informatie die herkend kan worden. Terwijl de handelingsdimensie zich meer richt op het uitvoeren van de geleerde lessen in de organisatie. Het gaat om het veranderen van routines, doelen maar ook van gedrag ('t Hart e.a., 1988, 88-90, 99) waarmee informatie beter benut kan worden voor concrete acties en aanbevelingen.

3.1.2 Sociaal leren

De tweede benadering, ook wel organisationeel leren, bestaat uit het leren in interactie met anderen. Van der Knaap omschrijft dat naarmate mensen aan sociale processen meedoen, des te meer zij gedeelde opvattingen creëren. Een voorbeeld is het spreken van eenzelfde taal. Veel organisaties evenals een lokale gemeente kennen een eigen taal. Met behulp van zo'n taal worden individuele kennis en overtuigingen op een betere wijze uitgewisseld. Hoewel een individu kan bijdragen aan een boodschap door een expliciete dialoog, uiteindelijk moet deze boodschap door anderen worden geaccepteerd. Hierbij kunnen twee vormen van leren worden onderscheiden: 'sociaal cognitief leren' en 'sociaal collectief leren'. Bij het sociaal cognitief leren draait het om het leren als individu in een sociale context. Het individu leert dan vooral van anderen door interactie en communicatie. Hierna geeft hij zijn waarnemingen een betekenis. Terwijl bij sociaal-collectief leren wordt er met elkaar geleerd en staat het leren als groep centraal. De focus ligt op collectieve kennis waardoor *‘een ‘shared set of meaning and a “common” thinking process’* wordt ontwikkeld (Van der Knaap, 1997, p. 63), maar dat deze kennis ook zichzelf reconstrueert. Met collectief leren probeert men, waar nodig, het beter te doen.

3.1.3 Systeemleren

De derde benadering, ook wel cybernetische leren genoemd, gaat uit van het opsporen en corrigeren van afwijkingen op basis van feedback. De feedback stelt medewerkers en managers in staat hun acties en doelen bij te sturen en aan te passen. Op die manier dat doelen alsnog worden gerealiseerd. Volgens der Knaap (1997, p. 57) is er sprake van *“leren in de zin van verandering,*

vergroting of verbetering van kennis". Dit kent twee leerniveaus 'corrigerend' en 'fundamenteel' leren. Bij het corrigerend leren gaat het erom dat de waargenomen gebreken of fouten worden gecorrigeerd. Daarbij wordt de kennis aangevuld door eerdere handelingen of correcties. Terwijl bij fundamenteel leren wordt juist de normatieve grondslagen (van waarden, normen, assumpties en preferenties) ter discussie gesteld. Van der Knaap (2006) spreekt ook wel van verbeterend en vernieuwend leren. Verbeterend leren omdat door een betere aanpak medewerkers en managers hun bedrijfsvoering kunnen optimaliseren en de achterliggende activiteiten geleidelijk kunnen verbeteren binnen de bestaande kaders. Vernieuwend leren heeft daarentegen veel meer te maken met vervanging van het bestaande, door innovaties en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden voor een betere aanpak. In deze aanpak draait het om de manier van handelen ter discussie te stellen. Door te discussiëren komt tot uiting andere vormen van routines, regels en normen om te handelen. Naar aanleiding van de discussie ontwikkelt zich nieuwe inzichten binnen de bestaande principes. Van hieruit is een organisatie zich ook meer bewust van de situaties waarin ze (niet) tot leren komt. Wierdsma en Swieringa (2002, p. 41) benadrukken dat naarmate men beter weet wat men kan, begrijpt en wil, men beter zijn eigen leerdoelen, leerroute en leerwijze kan bepalen.

3.2 Lerende organisatie

Nu dat het concept van leren uiteen is gezet, staat de vraag centraal of een overheidsorganisatie kan leren oftewel een lerende organisatie kan worden. Om te beginnen: wie is hier dan de gemeente? De gemeente in deze studie is een bestuurlijke en de ambtelijke organisatie. De gemeente opereert in een politiek-bestuurlijke omgeving met een geheel eigen dynamiek. Om in een politiek-bestuurlijke omgeving goed te kunnen functioneren, is het belangrijk dat een organisatie niet alleen beschikt over de nodige inhoudelijke kennis maar ook over de nodige politiek-bestuurlijk inzichten. Het ambtelijk apparaat vervult vanuit haar managementpositie een ondersteunende en strategische rol als adviseur voor het college van B&W en de gemeenteraad. Het ambtelijk apparaat adviseert het college over bezuinigingen en andere organisationele zaken die gevolgen hebben op de bedrijfsvoering. Er is op dit moment veel gereorganiseerd en in de grote gemeenten is er vooral behoefte ontstaan de bedrijfsvoering te centraliseren in een serviceorganisatie. Daarvoor was het gebruikelijk dat elke gemeentelijke dienst de eigen bedrijfsvoering regelde (zelfbeheer): een kenmerk van New Public Management (NPM).

De bedrijfsvoering kent een grote productdiversiteit in het primaire proces zoals het voortbrengen van paspoorten tot en met gebiedsontwikkeling en al deze primaire processen worden ondersteund door de bedrijfsvoering. De directie bedrijfsvoering zorgt voor de concrete dienstverlening tot en met stimulerend beleid bij de verschillende processen van de bedrijfsvoering zoals P&O, Financiën, ICT en huisvesting/facilitair. Het college is ook verantwoordelijk voor deze processen van de bedrijfsvoering, maar in de praktijk is dit vooral een zaak voor de gemeentesecretaris en directeuren bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering krijgt niet veel bestuurlijke aandacht, het is vooral als het mis gaat (denk aan informatiebeveiliging, overhead) en als er mogelijkheid is om op te bezuinigen. Gezien de beperkte politiek-bestuurlijke sturing op de bedrijfsvoering en managementinformatie, is dit een interessant object voor studie. Vooral hoe de ambtelijke top, gemeentesecretaris, directeuren bedrijfsvoering kunnen leren om de gemeentelijke organisatie te optimaliseren. De gedachte dat een organisatie leert bestaat niet; een organisatie heeft geen hersens. Wel de mensen in de organisatie die zowel individueel als collectief leren. Een lerende overheidsorganisatie wordt in deze studie gezien als mensen die samen leren en op zoek blijven naar manieren waarop de organisatie kan worden verbeterd. Tegelijkertijd opereren ze in een economisch, maatschappelijk en politiek gevoelig speelveld.

Waarom herken je een lerende organisatie eigenlijk? Senge (1992, p. 9) beschrijft een lerende organisatie als volgt: *"een organisatie waarin de mensen er steeds beter in worden om dat tot stand te brengen wat ze echt willen, die een voedingsbodem zijn voor nieuwe, steeds meeromvattende ideeën, waar een gezamenlijk streven mogelijk gemaakt wordt en waar de mensen voortdurend leren"*

hoe ze samen kunnen leren". Een lerende organisatie wordt gezien als een organisatie die het leren van haar leden faciliteert en zichzelf transformeert (Rampersad, 2002). De organisatie ondersteunt samenwerking en faciliteert praktijken voor leren. Hierin ontwikkelen actoren samen een collectieve visie en een geheugen voor het opnemen en delen van kennis in de organisatie. Er kan worden gesteld dat een lerende organisatie een organisatie is waarin mensen gezamenlijk leren hoe te leren. Er is aandacht voor verbetering door het management en medewerkers samen en voor het sturen op intrinsieke motivatie. Een lerende organisatie creëert mogelijkheden en biedt ruimte voor veranderingen (Senge, 1992). In een veranderende omgeving, zoals de huidige samenleving, is het voor een overheidsorganisatie van groot belang dat zij zich kan aanpassen (Hetland et.al, 2011). Het gaat om een relatieve verandering of zelfs vernieuwing. Met als doel het verbeteren of zelfs veranderen van het gedrag van de organisatie (Jolly, 2003, p. 16-18). Dit sluit aan bij de definitie van verschillende auteurs zoals Wierdsma en Swieringa (2002, 37) en Jolly dat lerende organisaties in essentie dynamisch en collectief van aard zijn. Jolly (2003) beschrijft organisationeel leren als *"het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdragen aan het functioneren van de organisatie"*. De benadering van de auteurs bouwt voort op het systeemdenken oftewel het denken over de inrichting van een lerende organisatie (Van der Knaap, 1997, p. 54-58). Hall (1993) omschrijft organisationeel leren als *"een proces waarin een (een set) organisatie(s) probeert haar handelingen te verbeteren door nieuwe kennis, inzichten en ervaringen te verkrijgen"*. Hierop kan organisationeel leren worden opgevoerd als *"een dynamisch proces waarin kennis beweegt langs diverse niveaus van actie, van individu naar groep naar organisatieniveau en terug, totdat een collectieve kennis ontstaat die is opgeslagen in het organisatiegeheugen"* (Jerez-Gomes, et. al., 2005)

Een lerende organisatie leert individueel, maar ook collectief. Hoewel dat bewust of onbewust gebeurt, wordt van mensen in een organisatie voortdurend gevraagd om te blijven leren. Leren is gericht op het proces van het verkrijgen van bepaalde vaardigheden en inzichten die tot vervolgacties leiden. Hall (1993, p. 278) wijst op het leren als *"individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions"*. In dit onderzoek ligt de nadruk van leren op intentioneel leren. De keuze is gemaakt, omdat de opvatting van 'good governance' inhoudt dat een lokale overheid hier bewust mee bezig is. Hoewel in een gemeente intuïtief en onberedeneerd geleerd kan worden, is onvoldoende aantoonbaar dat er geleerd is. Een lokale overheid, zoals de gemeentelijke organisatie, moet in staat zijn het geleerde in de praktijk te brengen in concrete verbeteringen. Dat betekent dat een gemeente bewust in ontwikkeling is waarbij de verbetering van de bedrijfsvoering een reactie is. Deze verbetering is belangrijk voor zowel de gemeentelijke dienstverlening als de interne organisatie. Leren is derhalve een continu proces waarbij het geleerde tot adaptie leidt. Voor die adaptie is intentioneel leren nodig. Hieruit kan worden afgeleid dat 'leren' in een overheidsorganisatie op een bewuste manier plaatsvindt. Volgens van der Knaap (1997) is een lerende overheid tevens gedefinieerd als *"een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering"*. Leren heeft daarbij zowel betrekking op het beter worden en waarderen van wat zich reeds afspeelt als op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie (WRR, 2007). Aan de hand van de verschillende definities is de voorlopige definitie van leren in dit onderzoek: *"een bewust proces van kennis delen en ervaringen uitwisselen met daar waar nodig adaptie van doelen en handelingen als gevolg"*. Dat betekent dat geleerde lessen wellicht opgenomen kunnen worden in het institutionele geheugen van de organisatie. Uit voorgaande definitie van leren kan de lerende organisatie bestaan uit;

- Een cognitieve en handelingsdimensie of een combinatie van beide dimensies,
- Een reeks van leermomenten van individuen die vanuit een organisatie(onderdeel) zelf leren,
- Een leerproces met een uitkomst.

3.2.1 Leren als kennis opdoen en omzetten in handelingen

Leren in een gemeente wordt niet enkel gezien als verandering van kennis, maar ook als verandering van handelingen. 't Hart (1988) en Levy (1994) stellen de combinatie van beide als de schakel tussen kennis, houding en daadwerkelijke veranderingen in een organisatie. Zij benadrukken dat het nodig is dat kennis wordt omgezet in daden om geleerde lessen vast te leggen en best practices te ontwikkelen. Daartoe is alleen kennis niet voldoende, want er moet naar gehandeld worden. Soms weet je beter waarom je iets doet zoals je het doet, als je eerst voldoende kennis en ervaring hebt verzameld.

De combinatie van kennis en handeling is nodig om concreet te kunnen leren en daarop te kunnen sturen. Als de G4-gemeenten met 'Vensters voor Bedrijfsvoering' willen leren, zal er aandacht gegeven moet worden aan bestaande interacties, informatievoorziening en reflectie. Om te kunnen leren is het niet alleen de cijfers ophalen en dat neerleggen in een overleg met een volle agenda. Het is noodzakelijk dat gemeenten onderling in gesprek gaan. Op basis hiervan kan er kennis worden verzameld waarmee er beter geleerd kan worden. Deze kennis kan vervolgens vertaald worden naar acties die nieuwe handelingen mogelijk maken. Een voorbeeld betreft het omzetten van kennis en ervaring in goede praktijken voor een efficiëntere dienstverlening. Het gaat om een koppeling tussen denken en doen. Mede door die koppeling ontstaat een set van 'best practices' die aan het verbeteren van het eigen presteren kunnen bijdragen.

3.2.2 Leren als individu, maar ook als lid van een groep

Levy (1994) stelt dat een organisatie zelf niet kan leren. Een organisatie is niet een levend organisme. Zij heeft geen doelen, gedachten en daarom kan zij niet op dezelfde manier leren als een individu. Argyris beargumenteert dat organisaties niet kunnen denken, leren of herinneren: *"Het zijn de mensen, die als vertegenwoordigers van de organisaties, het gedrag vertonen dat tot leren leidt"* (Argyris, 1996, 20). Volgens Levy kan een organisatie alleen leren als er lessen worden overgedragen door individuele ervaringen en routines van mensen. Van Duin (1992) benadrukt dat een organisatie ten dele uit het individuele leren van haar leden bestaat. Zij heeft een geheugen waarin ze de geleerde lessen opslaat. Dat vindt plaats in bijvoorbeeld gezamenlijke strategische agenda's, afspraken of in waarden en normen om met elkaar om te gaan. In het geval van de G4 wanneer zij samen leren in een groep leert ieder individu voor zichzelf, maar leert de groep ook als collectief. Het meeste collectieve leren vindt echter plaats tijdens de gesprekken en interactie met anderen. Dat werkt via het middel van face-to-face communicatie. Collectief leren lijkt te bestaan uit hoe het leerproces met VvB is doorlopen en hoe de groep van de G4 de geleerde lessen heeft opgeslagen naar aanleiding van VvB en welke vervolgstappen zijn hieruit ontstaan. Als de G4 de benchmark VvB alleen gebruiken door de cijfers te laten invullen en meer niet, dan is er hooguit sprake van individueel leren. Maar als de cijfers verder nog in G4 worden besproken, is er sprake van collectief leren. Het gaat hier om een situatie waarin door verschillende inzichten en ervaringen collectief leren ontstaat.

Het collectieve leren van een groep is doorgaans in drie leerniveaus te onderscheiden (Argyris, 1996):

- *Enkelslag collectief leren* is het herstellen van een fout, op een bekende manier aan de hand van bestaande routines en activiteiten zonder onderliggende inzichten en principes ter discussie te stellen. Het gaat om het stellen van 'hoe'-vragen: *hoe kunnen we dit jaar beter doen?* Een voorbeeld hiervan zijn de jaarlijkse meting waarin een aanleiding is om de cijfers te bespreken. Daaruit volgen gerichte onderwerpen, waarna een toepasselijke actie in gang wordt gezet.
- *Dubbelslag collectief leren* is een stapje verder dan het single-loop leerproces. Hierbij gaat het over de onderliggende aannames die mogelijk leiden tot een totaal andere aanpak. Er wordt gekeken of er afgesproken veranderingen mogelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Een

organisatie op dit niveau stelt zich bij elke verandering vraagtekens. Het richt zich op de aanpassing van de normen die worden gehanteerd door het stellen van de 'waarom'-vraag: *waarom doen we het wel en niet?* De essentie ligt op de manier waarop zij met anderen hierop reflecteren. De organisatie stelt de veronderstelling en inzichten van het beleid ter discussie. Hierdoor wordt zij bewuster van haar eigen handelen. Op dit niveau is het leren een soort vernieuwing of verbetering. Te denken valt aan activiteiten of routines die anders kunnen worden ingericht. Een voorbeeld hiervan zijn initiatieven die interessante discussies uitdagen.

- *Drieslag collectief leren* is een combinatie van single en double loop leren met als doel beter (effectiever en efficiënter) te leren als organisatie (Bateson, 2000). Dit betekent dat een organisatie daadwerkelijk leert van de opgedane kennis en ervaring. Het gaat om het stellen van 'waartoe'-vragen: *waar willen wij dit jaar met elkaar zijn?* Dit maakt het noodzakelijk een analyse en eigen reflectie over wat levert het mij op? Vanuit die gedachte ontstaat bewustwording en meer actieve betrokkenheid van mensen van de eigen organisatie. Een voorbeeld hiervan zijn praktijken, routines en gewoontes die ontstaan uit reflectie en ervaringen uit het verleden en handelingen in het heden. Dit kan leiden tot een weloverwogen beslissing ten aanzien van verbeterlagen en de noodzaak om elkaar te helpen en daarvan te blijven leren en verbeteren.

3.2.3 Leren als proces

Leren in een gemeente kan enerzijds gezien worden als een proces met vaste stappen en fasen. Daarbij wordt gesteld dat als alle stappen van het proces doorlopen zijn er geleerd wordt ('t Hart e.a., 1988, 85). Anderzijds is het vaak ongewis wat de uitkomst is van een leerproces omdat het niet altijd leidt tot adaptie en omdat kennisontwikkeling ook bij individuen plaatsvindt en niet altijd collectief. Bijvoorbeeld in een team of tussen managers en medewerkers die hun handelingen trachten anders te organiseren en te verbeteren op grond van hun kennis, ervaring en inzichten (Bekkers, 2007: 330-331). Daarin duiden de uitkomsten op hetgeen wat er dan is veranderd: betere informatie, ander referentiekader, ander gedrag of andere activiteiten om organisatiedoelen te bereiken. Een doel kan zijn de verbetering van de bedrijfsvoering. Om dit te realiseren vindt een leerproces plaats waarin verschillende overheidsinstanties met elkaar keuzes, discussies en afspraken delen. Daar ligt de nadruk op de vraag of er een leerproces is doorlopen. Als het hele proces goed is doorlopen is de kans groter op een goede agendavorming, meer betrokkenheid en communicatie voor een betere aanpak. Bovendien kan het leerproces het denken en doen van een organisatie veranderen omdat je als organisatie het al lang goed doet. Een organisatie kan door het leerproces tot nieuwe inzichten komen, in dit geval is er sprake van verbetering in het denken. Kortland (2010: 27-28) vindt dat er een verbetering plaatsvindt als er sprake is van een structurele aanpassing in het gedrag van de organisatie zelf. Tenslotte draagt het leerproces bij aan het weten hoe de organisatie er voorstaat.

3.3 Leervermogen

Voor een overheidsorganisatie betekent het leervermogen dat zij zich doorgaans legitiem en verantwoordelijk opstelt voor de samenleving. De maatschappij verandert in hoog tempo waardoor overheidsorganisaties mee moeten veranderen. Dit is nodig om de samenleving bij te blijven. Daartoe moet een overheidsorganisatie mee willen veranderen in haar dienstverlening voor de burgers. Dit gezichtspunt hangt samen met het voorgaande en duidt op het leervermogen van een overheidsorganisatie. Het leervermogen houdt in dat een overheidsorganisatie bewuste stappen onderneemt om te veranderen en op basis van het geleerde haar prestaties verbeterd (Torre, 2008, p.14) ten behoeve van de maatschappij. Dit betekent dat er bewust of expliciet geleerd wordt. In de context van deze studie kan verondersteld worden dat een lokale overheid door middel van benchmarking, benchlearning en benchaction bewust bezig is met daadwerkelijke verbeteringen. Er kan wel onbewust geleerd worden, maar dat is niet voldoende om te kunnen garanderen dat er kennis wordt uitgewisseld en dat werkwijzen worden aangepast. Het leervermogen zelf is een proces waarbij het niet zozeer gaat om het resultaat, maar om de praktijken die van invloed zijn op het vergaren van kennis en de uitwisseling van informatie. Het vaststellen van het leervermogen is belangrijk om te weten welke zaken het leren van een organisatie bevorderen of verhinderen. Allereerst zullen er drie aspecten van het leervermogen aan de orde komen. Verschillende auteurs beschrijven dat om te bepalen of een organisatie over een goed leervermogen beschikt, gekeken moet worden naar het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerbelemmeringen. Hieruit vloeien bepaalde leeruitkomsten voort die betrekking hebben op het individu, het team of de organisatie. Op de manier waarop zij daadwerkelijk leren en tot welke acties dit ertoe leidt. Daarna volgt een terugblik op de opgedane uitkomsten en verbeteringen. Schaap (1997, p.22) wijst op de reflexiviteit van de actoren doordat zij zien welke effecten zijn opgetreden. Hierdoor kunnen zij hun gedrag veranderen en het dwingt ze tot leren en tot het voortdurend aanpassen.

3.3.1 Leerklimaat

Onder het leerklimaat wordt verstaan het geheel aan percepties van de werkomstandigheden in een organisatie die helpen of verhinderen dat er geleerd wordt (Hetland et al., 2001). Dit betekent dat het leerklimaat van een organisatie in grote mate wordt bepaald door hoe de organisatie en de medewerkers hiervan het leerklimaat zien. Een leerklimaat is 'goed' als het open en ondersteunend is en ruimte biedt voor het kritisch nadenken. Hiernaast stelt Senge (1992) dat er een duidelijke missie, in geformuleerde leerdoelen, van belang is voor de focus en energie om te leren. Leren gebeurt wanneer mensen gezamenlijk iets proberen te bereiken dat belangrijk voor hen is en waaraan zij zich gecommitteerd hebben. Betrokkenheid en commitment zijn niet alleen belangrijk op de werkvloer. Ook het management van de organisatie moet betrokken zijn bij het leerklimaat. Zij kunnen het leerklimaat faciliteren en ondersteunen (Sprenger, 2001). Dit wordt zichtbaar wanneer de leerdoelen worden nageleefd. Dat komt doordat een gedeelde visie is en medewerkers, managers en organisatie gezamenlijk proberen een bepaald doel te bereiken. Dit maakt dat deze actoren bereid zijn kennis en ideeën met elkaar te delen en daarmee met nieuwe methoden en technieken te experimenteren (Senge, 1992, p.192-197). Daarbij zijn autonomie en verantwoordelijkheid ook van belang voor de motivatie van medewerkers. Als laatst gaat het om het leren van collega's in een ondersteunende context. Hiermee wordt het leerklimaat gedefinieerd als een werkomgeving waarin individueel en collectief leren gestimuleerd en gefaciliteerd wordt, doordat de werkomgeving aanzet tot leren.

3.3.2 Leerpraktijken

Leerpraktijken zijn alle activiteiten die worden genomen om kennis en ervaring op te doen. Sprenger (2001) omschrijft een leerpraktijk als *“een stelsel van activiteiten dat opgezet is om bepaalde leerdoelen te bereiken”*. Leerpraktijken bieden de mogelijkheid om op een effectieve en efficiënte manier bij te dragen aan de bedrijfsvoering door eerdere acties te evalueren. Sprenger benadrukt een drietal aspecten om te leren in lerende organisaties. Leren en activiteiten moeten met elkaar zijn verworven. Dat kan door de verschillende leerstromen (van denken, experimenteren, doen en

reflecteren) aandacht te geven. Daarnaast vormen de deelnemers die aan deze activiteiten meedoen met elkaar een intentioneel leernetwerk, wat leidt tot werken en leren. Als een praktijk gewoner wordt om een dialoog te voeren, nodig deze praktijk uit om actief deel te nemen aan de dialoog. Omdat de G4 actoren onderschrijven het belang om bepaalde competenties en ervaringen te delen.

Bij deze praktijken kan gedacht worden aan kennisverwerving door een leer- of duidingsgesprek, experimenten en initiatieven. Het werken hieraan dient aan te sluiten bij de geformuleerde doelen van de organisatie en de daarin benoemde competenties, in het geval van benchmarking. Een leerpraktijk is niet alleen de leervorm of interventie, maar ook om de samenstelling van actoren (door een horizontale of verticale diversiteit), de setting (op de hei of op de werkvloer) en de rol en achtergrond van de diverse betrokkenen. Deze personen dienen uiteindelijk de informatie op een effectieve en efficiëntere manier over te brengen aan de concerndirectie.

3.3.3 Leerblokkades

Ook als het leerklimaat goed is en de leerpraktijken aanwezig zijn in een organisatie, is het mogelijk dat een organisatie nog niet kan leren en het leervermogen van de organisatie beperkt blijft. Hier zijn twee vormen van belemmeringen te onderscheiden op individueel niveau bij de medewerker en op organisatieniveau bij de gemeente.

Op individueel niveau doet zich voor in de communicatie van medewerkers en hun sociale routines, als er sprake is van wantrouwen en angst om een mening of een gedachte uit te spreken. Het kan zijn dat er niet voldoende wordt geluisterd. Of dat bepaalde onderwerpen niet worden besproken en dat discussies en verschillen onderling niet worden opgepakt. Hierdoor haken mensen snel af en zijn fouten minder zichtbaar. Met als gevolg dat een verbetering moeilijk tot stand komt (Van der Knaap, 1997, p.67).

Op organisationeel niveau worden er vijf leerblokkades beschreven door Van der Knaap (2006). Deze blokkades in de organisatie komen vaak voort uit de inrichting van de organisatie en vinden plaats als;

1. Er onvoldoende kritische informatie binnen de organisatie is.
2. Kritische informatie wordt door bestaande kennis en handelwijzen:
 - a. niet opgemerkt
 - b. verkeerd begrepen
 - c. op behoudende wijze geïnterpreteerd
 - d. of leidt niet tot nieuwe kennis.
3. Binnen de organisatie wordt de nieuwe kennis of kritische informatie niet (voldoende) besproken en gedeeld waardoor beslissers onvoldoende op de hoogte zijn.
4. Eenmaal geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering.
5. De geleerde lessen worden niet in het institutionele geheugen van een organisatie opgeslagen.

Tegelijkertijd hangt dit samen met de structuur, cultuur, managementstijl en strategievorming van de organisatie. Hieruit kan gesteld worden dat de leerblokkades een combinatie is van sociale interacties, communicatie en dialoog tussen actoren (mensen) binnen en buiten de organisatie. In het geval van de vier gemeenten gebeurt dat tijdens de interactie van een duiding- of leergesprek. In de manier van denken en doen van ambtenaren en bestuurders en hun onderlinge communicatie. Daarvoor is voldoende tijd en middelen voorhanden nodig om een leerproces goed te leiden.

3.4 Benchmarking VvB

Zoals in het hoofdstuk van benchmarken is besproken, is benchmarking niet een eenmalig proces maar een doorlopend traject van continue leren en verbeteren. Hieruit kan worden gesteld dat wanneer een gemeente haar bedrijfsvoering wil verbeteren, dan is benchlearning en benchaction nodig. Benchlearning staat voor het delen van kennis en goede praktijken en benchaction is de adaptie van deze kennis en praktijken op eigen wijze in de organisatie. Hiervoor is het leerproces van belang. Uit bovenstaande theorie van leren valt op te merken dat leren een gunstig of ongunstig leerproces op gang brengt. Het leerproces wordt daarmee beïnvloed door de prikkels van benchmarking.

Vensters voor bedrijfsvoering

De benchmark Vensters voor bedrijfsvoering (VvB) is een instrument samen met een aantal activiteiten die door de onderzoekers van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) wordt georganiseerd. Op initiatief van de vereniging van gemeentesecretarissen (VGS) was het idee dat gemeenten zelf kunnen benchmarken. Als instrument om prestaties te vergelijken en daarvan te leren bestaat de benchmark VvB uit een feiten- en belevingsonderzoek. Het belevingsonderzoek richt zich op de beleving van de bedrijfsvoering vanuit de waardering van management en medewerkers. Dit deel wordt getoetst door middel van vier onderdelen, zoals de doelen van de organisatie, volwassenheid, balans in de bedrijfsvoering en de interne klanttevredenheid. Het feitenonderzoek richt zich op de prestaties en uitkomsten van de bedrijfsvoering aan de hand van diverse indicatoren zoals financiën, HR, huisvesting en facilitair en ICT. Daarmee kan de organisatie zelf een oordeel vellen over het functioneren van de interne bedrijfsvoering. Hierna volgen activiteiten zoals het duidings- en leerkringsgesprek. De twee onderzoeken samen met de activiteiten vormen de 'Vensters voor Bedrijfsvoering'. Door te benchmarken wordt het lokaal bestuur zich bewust van de eigen positie en die van andere, in het geval van de vier steden. Naar aanleiding van de benchmark VvB kunnen de vier steden onderling gegevens, ambities en aanknopingspunten afleiden die ze met elkaar eerst vergelijken en daarna delen. Hierna volgt een duidingsgesprek door onderzoekers van KING per stad en een leergesprek in G4 verband. Op basis van opvallende thema's en onderwerpen bespreken ze inhoudelijk de uitkomsten en prestaties. Gedurende deze bijeenkomsten proberen de vier gemeenten gezamenlijk met elkaar te leren en te komen tot verbeterpunten voor de bedrijfsvoering.

3.5 Verbetering bedrijfsvoering

De vraag is nu of het leerproces via benchmarking (benchlearning en benchaction) daadwerkelijk tot de verbetering van de bedrijfsvoering heeft geleid. Bij een lerende organisatie kan gedacht worden aan meer kennis en betere vaardigheden. Vanuit een verbeteringsperspectief gaat het om meer efficiency en minder lasten. Een verbetering kan hierbij een top-down benadering zijn van het primaat van de politiek. Het idee is dat een verandering zowel gewenst als ongewenst teweeg moet worden gebracht van hogerhand. Dat betekent dat vanuit een centraal punt wordt vastgesteld waar en wanneer een verbetering nodig is. Dat staat vast in een programmabegroting, strategische agenda's en beleidsdoelen. Een verbetering is ook een bottom-up benadering door initiatiefnemers die aan verbetertrajecten participeren. Het is volgens Sprenger (2001) een sociaal-constructivistische benadering waarbij het leerproces centraal staat. In dat leerproces kunnen initiatiefnemers gezamenlijk nieuwe betekenissen ontwikkelen die nodig zijn om vorm te geven aan bijvoorbeeld een verbetering van de bedrijfsvoering. De bottom-up benadering gaat uit de afstemming, communicatie en het delen van kennis onderling met behulp van een instrument. Benchmarking VvB is hierbij het instrument. De kracht van het instrument zit in de manier van het zich organiseren waarin veranderingen in de strategie, structuur en het werk elkaar versterken. Een belangrijke uitkomst van benchmarking en verbetering van de bedrijfsvoering is een besparing van kosten (efficiency) waarmee andere middelen en producten zijn te verbeteren. Daarnaast kan een concrete interventie van initiatiefnemers tot een gewenst resultaat (effectiviteit) leiden. Hieruit is het resultaat van benchmarking VvB af te meten aan de mate van efficiency verbetering en effectiviteit verandering.

3.5.1 Efficiencyverbetering

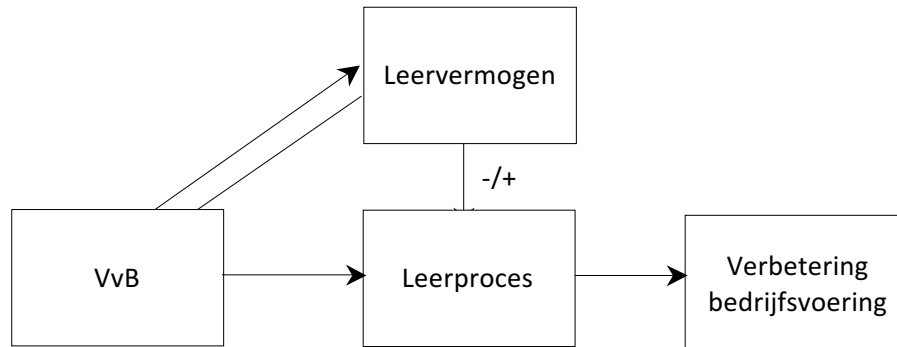
Door de schaarste aan middelen in het publiek domein ontstaat de noodzaak zo efficiënt mogelijk te werken. In het algemeen geldt dat de bestuurders in publieke organisatie steeds hogere eisen stellen aan de bedrijfsvoering om die efficiënter in te richten. Het is nodig de beschikbare middelen goed te besteden. Het gaat om de optimale inzet van middelen die de kwaliteit van de bedrijfsvoering verhogen. De middelen zijn te verdelen in tijd, geld en inspanning van mensen. Het gaat hierbij om adequaat gebruik van middelen ter verhoging van de efficiency en als gevolg daarvan ter verlaging van de kosten. Uit een analyse van L'Ortye en van der Tempel (2012) blijkt dat in overheidsorganisaties worden mensen en middelen (input) ingezet om te komen tot een bepaalde uitkomst met een afgesproken kwaliteit (output). De relatie tussen de input en output duidt op de productiviteit van de bedrijfsvoering. De productiviteit geeft weer de mate van efficiency van middelen voor een bepaalde verbetering. Een verbetering van de bedrijfsvoering kan zijn dat een proces efficiënt wordt gemaakt hetzij in de kosten en tijd, hetzij in de sturing en implementatie. Het ene proces kan betrekking hebben op de kosten en inspanning die ermee gemoeid zijn. Het andere proces kan helpen in de aansturing en inrichting van aangelegenheden. Door te benchmarken met 'Vensters voor Bedrijfsvoering' met andere overheidsorganisaties is te leren waar de input en output efficiënter kan. Het is een leerproces door bijvoorbeeld op slimmere praktijken van anderen te reflecteren en nieuwe verbanden te vinden. In het openbaar bestuur is vaak niet eenduidig hoe een afzonderlijk idee en inzicht kan leiden tot een verbetering. Op basis van benchmarken en de bespreekbaarheid van prestaties met andere actoren is te merken waar overeenkomsten en verbetermogelijkheden zijn. Daaruit zijn concrete interventies te formuleren aan activiteiten voor de verdere efficiency van de bedrijfsvoering.

3.5.2 Effectiviteitsverandering

Ook is interessant te weten of de gewenste effectiviteit van de gemeentelijke organisatie wordt bereikt met behulp van benchmarken. Oftewel dat de inzet van de benchmark VvB een positief gevolg heeft voor het realiseren van verbeteringen. Daarbij gaat het om de realisatie van een beoogde verbetering voor de bedrijfsvoering. In feite wordt het effect gemeten van een bepaalde handeling nadat de benchmark heeft plaatsgevonden. Het gaat om een uitkomst als gevolg van de interactie en het leerproces. De uitkomst kan een verbetering van de bedrijfsvoering zijn. Een verbetering is echter een ontwikkeling die onafhankelijk is van benchmarken. Met benchmarken kan een interventie aangepast worden, waardoor die interventie effectiever blijkt te zijn voor het bereiken van een gewenste verbetering. Volgens Veerman (1998) is moeilijk aannemelijk te maken dat een verandering vooral door de inzet van een instrument tot stand komt. Dit is de situatie die men in de praktijk geregeld aantreft. In het voorbeeld van de G4 kan doeltreffendheid per gemeente verschillen. De ene gemeente is de andere niet en de inzet van benchmarking VvB is voor de ene gemeente relatief meer of minder succesvol dan voor andere soortgelijke gemeente. De context en omgeving is hierbij leidend. Bij effectiviteit verandering staat centraal of er iets daadwerkelijk verandert naar aanleiding van benchmarking en of de beoogde verbetering tot stand komt.

3.6 Theoretische bril

Op grond van hierboven genoemde theorieën is gebleken dat om te bepalen of benchmarking VvB aan het leren en verbeteren van een organisatie bijdraagt, dient te worden gekeken naar het leervermogen. In dit onderzoek ligt daarom de nadruk op de relatie van benchmarking VvB tot het leren van de G4 gemeenten ten behoeve van een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering.



Figuur 3. Relatie van benchmarking VvB tot verbetering bedrijfsvoering

Bovenstaand theoretisch model beschrijft hoe een gemeentelijke organisatie met benchmarking leert en daarmee haar bedrijfsvoering kan verbeteren. De uitgangssituatie is de toepassing van een instrument als praktijk van benchmarken. In de praktijk van de vier steden begint het met een instrument. Zo staat links van het conceptueel model de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB). Hierbij gaat het vooral om hoe de gemeentelijke organisaties (G4) zich tot elkaar verhouden. Daarna volgt het leerproces, in de literatuur wordt verondersteld dat leerprocessen (verkennen, leren en verbeteren) in een gemeentelijke organisatie tot mogelijke verbetering leiden. Zoals in het model is te zien geeft benchmarking VvB de input voor het leerproces, oftewel benchmarking brengt bij de actoren van de vier gemeenten een leerproces op gang. Het leerproces is de omgeving waarin zij kennis en ervaring met elkaar delen en de sfeer van onderlinge betrokkenheid creëren. Daarnaast is gebleken dat om te bepalen of een gemeentelijke organisatie door middel van benchmarking leert gekeken moet worden naar het leervermogen. Het leervermogen verwijst naar een aantal factoren die de interactie tussen deelnemende gemeenten en hun leeromgeving beïnvloeden. Het leervermogen is bovendien per stad verschillend: sommige steden zijn anders georganiseerd en hebben afdelingen die meer open staan voor veranderingen, ideeën en innovaties dan andere soortgelijke organisaties die veel meer gesloten zijn.

In het conceptueel model hierboven is te zien dat het leervermogen wel degelijk invloed heeft op VvB en op de mate van betrokkenheid, ondersteuning en kennisdeling van de G4. Daarnaast is het zo dat ondanks de aanwezigheid van een gunstig leervermogen dat er toch nauwelijks geleerd wordt tijdens het benchmarken. Een eerste aanname is de manier waarop een leerpraktijk is georganiseerd bij de G4. Een andere aanname zijn veranderingen die zich tijdens het leren voordoen. Deze belemmeringen hangen in grote mate samen met de inrichting van de gemeentelijke organisatie als een traditionele hiërarchische of bottom-up organisatie. Een derde aanname is het management en bedrijfsvoeringdirectie niet geïnteresseerd is in de uitkomsten van benchmarking. Verondersteld kan worden dat afhankelijk van het leervermogen en de impulsen via de benchmark VvB het leerproces wordt beïnvloed. Het leerproces leidt tot een gunstige of minder gunstige uitkomst. De verwachting is dat de benchmark VvB tot een verbetering van de bedrijfsvoering leidt. Daarbij is door middel van het leerproces waar te nemen of de betrokken actoren van de vier steden samen optrekken met anderen om kennis en ervaring te delen voor die verbetering.

4. Onderzoek

4.1 Operationalisering

Voor dit onderzoek is op basis van het theoretisch kader een conceptueel model opgesteld om te bepalen in hoeverre de benchmark 'Vensters voor Bedrijfsvoering' (VvB) bijdraagt aan het verbeteren van de bedrijfsvoering. Als centraal en overkoepelend begrip is de term 'leren' gekozen, toegespitst op de begrippen 'leervermogen' en 'verbetering bedrijfsvoering'. Het indiceren (meetbaar maken) van deze twee samengestelde begrippen is in de schema's op deze en de volgende pagina's weergegeven.

Leervermogen

In onderstaande boomdiagram zijn de verschillende factoren te zien die bij het leervermogen te onderscheiden zijn.

Begrip	Dimensie	Variabel	Meetniveau
Leervermogen	Leerklimaat	a) Motivatie Het zich gemotiveerd en betrokken voelen om te leren	1: voldoende 2: matig 3: onvoldoende
		b) Ruimte voor ideeën Het delen van ideeën en best practices	1: voldoende 2: matig 3: onvoldoende
	Leerpraktijken	a) Thema's en onderwerpen Opstelling en waardering van thema's en onderwerpen	1: voldoende 2: matig 3: onvoldoende
		b) Wijze van kennisdeling Mate van samenhang tussen kennis en inzichten en de informatie de uit benchmark	1: voldoende 2: matig 3: onvoldoende
	Leerblokkades	a) Individuele belemmering Mate van reflectie op de uitkomsten van benchmarking om daarvan te leren	1: voldoende 2: matig 3: onvoldoende
		b) Organisationele belemmering Mate van steun vanuit de directie bedrijfsvoering voor nieuwe ideeën	1: veel 2: redelijk 3: weinig

Tabel 3. Overzicht begrip, dimensies en meetniveau 's van leervermogen

Het samengestelde begrip 'leervermogen' is vanuit de theorie onderverdeeld in drie dimensies leerklimate, leerpraktijken en leerbelemmeringen. Aan de hand van elke dimensie wordt het

leerproces met benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering getoetst. De drie dimensies van het leervermogen zijn de aspecten die ten grondslag liggen bij het leren van de benchmark. De eerste dimensie is het leerklimate. In het leerklimate komen de duidelijke (leer)doelen, ofwel afspraken voor een betere bedrijfsvoering terug, maar ook de mate waarin medewerkers en managers van de G4 zich kunnen identificeren met de (leer)punten uit de benchmark. Als zij het niet eens zijn met die leerpunten kan dit ertoe leiden dat een negatief leerklimate ontstaat. Daarom is het van belang dat een overheidsorganisatie de (leer)punten voldoende ondersteunt en zich hiermee identificeert. Een positief leerklimate biedt ook ruimte en openheid voor ideeën en good practices die van invloed kunnen zijn op de bedrijfsvoering. De tweede dimensie zijn de leerpraktijken. Zoals gesteld in het theoretisch kader dienen de gekozen leerpraktijken aan te sluiten bij de geformuleerde leerpunten. Dat vindt plaats in de verschillende vormen van activiteiten – bijvoorbeeld in leerbijeenkomsten en duidingsgesprekken - waarin de vier deelnemende gemeenten worden uitgedaagd en geprikkeld om na te denken en mee te doen aan kennisdeling. De derde dimensie zijn de leerblokkades die het leervermogen van de G4 beïnvloeden. Uit de theorie blijkt dat er leerblokkades zowel op individueel als op organisatieniveau voorkomen. Op individueel niveau kunnen belemmeringen optreden op de wijze waarop feedback door mensen wordt gegeven en verkregen. Dit kan betrekking hebben op de angst om fouten te maken en op de uitkomsten te reflecteren. Op organisatieniveau heeft de organisatiecultuur invloed op deze belemmeringen. Een belemmering in de organisatie kan bijvoorbeeld zijn; het hebben van onvoldoende tijd en het ontbreken van betrokkenheid en interesse. Tijd, betrokkenheid en interesse zijn kernwaarden voor de ondersteuning van nieuwe praktijken. De mate van betrokkenheid van het lijnmanagement en directeuren bedrijfsvoering kan een veronderstelling zijn voor een moeizame verbetering van de bedrijfsvoering.

Uitkomst

Onderstaand boomdiagram toont de twee factoren die bepalend zijn voor het verklaren van verbetering bedrijfsvoering: efficiency verbetering en effectiviteit verandering.

Begrip	Dimensie	Variabel	Meetniveau
Verbetering bedrijfsvoering	Efficiency verbetering	a) Besparing VvB leidt tot meer tijd en geld	1: ja 2: nee
		b) Aansturing VvB leidt tot betere sturing van de organisatie	1: ja 2: nee
		c) Werkwijze VvB leidt tot betere inrichting en werkwijze	1: ja 2: nee
	Effectiviteit verandering	a) Doelbereiking VvB leidt tot een (gewenste) verbetering	1: ja 2: nee

Tabel 4. Overzicht begrip, dimensies en meetniveau 's van verbetering

Ook het begrip van verbetering bedrijfsvoering is afkomstig uit het theoretisch kader. Een verbetering van de bedrijfsvoering duidt op de manier waarop inputs (ingezette middelen) worden omgezet in outputs (best practices) die tezamen een uitkomst voortbrengen. In feite benadrukt de verbetering bedrijfsvoering de vertaling van geleerde lessen in concrete acties. Het resultaat kan

zowel positief als negatief zijn en al dan niet bijdragen aan een betere bedrijfsvoering. Op grond van het resultaat weet een overheidsorganisatie waar het goed gaat en op welke aspecten verbeteringen vatbaar zijn. Een verbetering kan plaatsvinden in de beheersing van tijd en kosten in de onderdelen van de bedrijfsvoering. De (succes)onderdelen, die in eigen gemeente en in G4 verband goed scoren, dragen tevens bij aan de sturing van de bedrijfsvoering. In de manier waarop er gestuurd wordt op het realiseren van efficiency. Daarnaast geeft het meer grip op de bepaling van de juiste indicatoren. De selectie van indicatoren is een activiteit waarmee de bedrijfsvoering wordt vormgegeven. Het bepaalt welke onderdelen van de bedrijfsvoering het meest interessant en efficiënt zijn om te vergelijken met andere gemeenten. Op dit moment gaat uit van de bedrijfsonderdelen op gebieden van financiën, medewerkers, gebouw, klant, maatschappij en ICT. Zoals Van der Knaap (1997) zegt is een lerende overheid een organisatie die voortdurend en met enig succes naar verbetering streeft. De tweede dimensie is de effectiviteit verandering. In deze dimensie ligt de nadruk op realisatie van de vooraf gestelde leerpunten met benchmarking. Om te zien of een verandering effectief is, is het van belang de doelstellingen vast te stellen en regelmatig te kijken in hoeverre die zijn behaald. Doelrealisatie is wat dat betreft de volgende stap in wat men voor de bedrijfsvoering wil bereiken. In de praktijk kan een relatie zijn tussen de realisatie van een verbetering en de mate van de inzet van de benchmark. Deze causale relatie is vertaald in het laatste meetniveau; de mate van gewenste verbetering. De mate van een gewenste verbetering betekent dat het niet alleen er gewerkt wordt zoals is bedoeld maar dat er het ook het beoogde effect wordt geleverd. Een lerende organisatie is er zich bewust van de input en output en in hoeverre de bedrijfsvoering hiermee wordt verbeterd (outcome).

4.2 Onderzoekstrategie: casestudy G4

Voor de analyse van de vier grote steden wordt een enkelvoudige casestudy toegepast. Hierbij zal het instrument van benchmarken Vensters voor Bedrijfsvoering als casus gelden. De keuze voor een enkelvoudige casestudy is gemaakt voor een diepgaande analyse van een specifiek verschijnsel (Yin, 2013: 50-52). De casus van de G4 focust zich op het benchmarken door middel van het instrument Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) in een tijdsverloop van vier jaar. Centraal staat het jaarlijks terugkerende evenement van een duidingsgesprek en leerkringen over één specifieke bedrijfsvoeringsfunctie (zoals HR of financiën) die gedurende het jaar kunnen plaatsvinden.

De vier steden willen onderzoeken of benchmarking met behulp van VvB bijdraagt aan leren en verbeteren van de bedrijfsvoering. Daarnaast willen ze het verschijnsel van benchmarking waarnemen om daar uitspraken te kunnen doen over een verbetering van de bedrijfsvoering. De vier gemeenten zijn bijzondere overheidsorganisaties die redelijk homogeen van aard zijn, maar die toch wel aanzienlijke verschillen hebben qua omvang en organisatie (gebiedsgericht werken bijvoorbeeld). In de praktijk van de vier steden zijn veel goede voorbeelden en initiatieven te kopiëren voor de ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Dat sluit goed aan bij de gekozen theoretische benadering van benchmarking en het verklaren van de factoren die daar van invloed zijn. Doordat de vier organisaties bij elkaar 'in de keuken mogen kijken' worden ze in staat gesteld de goede en slechte praktijken van elkaar op te merken. Dat gebeurt nu tijdens het benchmarktraject waar de vier steden bij elkaar komen en kennis en informatie uit de benchmark met elkaar delen. Dit kan tot nieuwe inzichten leiden wanneer een verbetering wel of niet gewenst is.

In deze studie is het interessant om de ervaringen, geleerde lessen en gebeurtenissen naar aanleiding van benchmarking te bestuderen. Hierdoor ontstaat inzicht in de verschillen en overeenkomsten tussen de vier grote steden. Aan de hand van deze bevindingen kunnen verbanden worden gelegd tussen de sociale omgeving van G4 en hoe ze tot een verbetering van de bedrijfsvoering komen. Door middel van deze studie wordt een bijdrage geleverd aan meer kennis over het instrument VvB en hoe dit kan bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering.

4.3 Onderzoeksmethode

In de onderzoeksstrategie wordt nader beschreven hoe de bovenstaande indicatoren worden gemeten en welke personen er onderzocht worden. Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een drietal methoden: literatuurstudie, interviews en enquête. Zo is er sprake van triangulatie van het onderzoek omdat er gegevens door verschillende methoden zijn verzameld. Dit vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Er wordt mede op grond van het thema interviews en enquêtes geformuleerd en afgenomen onder medewerkers en managers van de vier gemeenten. In essentie ligt de uitdaging om een beschrijving en beeld te verkrijgen op welke wijze de benchmark VvB bijdraagt aan een betere performance van de bedrijfsvoering. Daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar de invloed van leren op de naleving van geleerde lessen. Gegevens uit de theorie en praktijk, oftewel empirie zullen worden geanalyseerd. Er zal worden gekeken naar de patronen die te ontdekken zijn in de antwoorden van de ervaren medewerkers en managers, waar hier conclusies aan kunnen worden verbonden en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd. Als onderzoeker wil ik zo veel mogelijk leren van een gebeurtenis of ontwikkeling, die de afgelopen vier jaar is doorgemaakt, waardoor de prestaties in de bedrijfsvoering zijn veranderd.

Literatuurstudie

Om een beter begrip te krijgen van het thema van benchmarken in relatie tot leren wordt valide informatie bestudeerd uit meerdere wetenschappelijke artikelen, rapporten, verslagen en beleidsdocumenten. Dit wordt ook literatuurstudie genoemd, waarin relevante informatie wordt bestudeerd. Tijdens de literatuurstudie zal relevante informatie worden opgespoord en geanalyseerd. Het zoeken in de theorie biedt theoretische gezichtspunten om het verschijnsel van benchmarking en verbeteren door te leren te begrijpen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Semigestructureerd interview

Naast hierboven benoemde methode worden interviews ingezet om informatie te verzamelen. De interviews worden afgenomen onder medewerkers en managers. Er is bewust gekozen om deze twee betrokkenen te interviewen. Op deze manier is het mogelijk om een breed inzicht te krijgen in de situatie die zij zelf hebben meegemaakt met VvB. De selectie van betrokkenen is op basis van functie en specialisatie in het vakgebied van de bedrijfsvoering. Selectie van respondenten gebeurt op basis van een aselechte steekproef en vervolgens op basis van beschikbaarheid. Resultaten die afkomstig zijn uit deze interviews worden als valide beschouwd, wanneer de respondenten aan de gestelde criteria voldoen.

Het interview wordt gehouden in een semigestructureerd gesprek waarbij de interviewer de ruimte heeft om door te vragen. Deze vorm van interview voorkomt misverstanden. Het interview bestaat uit een vaste openingsvraag, waarna een 'agenda' wordt gevolgd. De interviewer heeft een aantal voorbeeldvragen die, afhankelijk van het verloop van het interview, gesteld kunnen worden. Uiteindelijk gaat het erom dat alle agendapunten zijn behandeld tijdens het interview. Ieder interview begint met een introductie van het onderwerp waarna de vragen volgen. De interviews worden afgenomen onder een aantal werknemers van de vier steden die werkzaam zijn in bedrijfsvoering domeinen van HR en financiën. Er worden twaalf werknemers benaderd met uitlopende functies. Er is gekozen voor deze personen vanwege hun betrokkenheid bij het onderwerp tijdens de benchmark in de leerkringen HR en Financiën en het duidingsgesprek. Om een verband tussen de antwoorden van de verschillende actoren te vinden en de anonimiteit te waarborgen wordt uitsluitend gesproken over de respondent van de 'gemeente'. De respondent is een financieel- of HR-adviseur of een manager (leidinggevende of concerncontroller) van de betreffende gemeente. Met de respondenten is het afgesproken dat de informatie die zij geven niet herleidbaar zal zijn naar de respondent zelf of de gemeente. Hierbij is dan ook gewaarborgd dat zij niet herroepbaar zijn op de uitspraken die zij doen.

Vragenlijst

Tegelijkertijd met het afnemen van interviews zal een vragenlijst, oftewel een topiclijst, worden uitgezet. Een voorbeeld van deze topiclijst staat in de bijlage. In deze topiclijst staan de onderwerpen die tijdens het interview worden behandeld. Deze vragenlijst zal worden getoetst bij twaalf respondenten van de onderdelen bedrijfsvoering HR en Financiën. De totale vragenlijst is verdeeld in twee blokken met vragen. Het eerste blok vragen gaat over het leervermogen en de factoren die van invloed zijn op de benchmark. Het tweede blok vragen gaat over de efficiency en verbetering naar aanleiding van de benchmark. Zowel individueel als collectief is vooral interessant om te weten of sprake is van leren en wat de deelname aan VvB heeft opgeleverd.

Steekproef

Het uitgangspunt voor de selectiecriteria is omdat de betrokken van HR en Financiën het meest actief waren met benchmarking VvB in G4 verband. Daarnaast is de keuze voor een vragenlijst omdat het een breder beeld geeft van de beleving met VvB. Het bevestigt de bevindingen binnen de G4 gemeenten naar aanleiding van benchmarken. Voor de beantwoording van de vragenlijst is gekozen voor een driepuntsschaal. Hiermee kunnen meningen worden gemeten aan de hand van antwoordmogelijkheden zoals: *voldoende, matig en onvoldoende* of veel, redelijk en weinig. Bij een driepuntsschaal is doorgaans een fijnere verdeling te maken van de antwoordmogelijkheden en is een statistische analyse van de antwoorden op de vragen mogelijk (Van Thiel, 2007: 92-93).

4.4 Kwaliteit van onderzoek

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de twee belangrijkste begrippen van het onderzoek geoperationaliseerd. De indicatoren uit de operationalisering vormen de agendapunten, oftewel onderwerpen die in de interviews worden behandeld. Hieruit is eenzelfde vragenlijst opgesteld voor alle interviews. De interviews worden afgenomen in een voor de respondent vertrouwde omgeving (in de eigen gemeente). Alle respondenten hebben kennis over het onderwerp gezien dat ze onderdeel uitmaken van de bedrijfsvoering van de gemeente die het aangaat. Bij herhaling wordt verwacht dat het onderzoek dezelfde bevindingen zult geven. Vervolgens is de casestudy en onderzoeksmethode beschreven. Bij het gebruik maken van een casestudy is het belangrijk om te achterhalen in welke context de gegevens over het verschijnsel van benchmarking tot stand zijn gekomen. Door de feiten vast te leggen middels interviews is dat mogelijk. In dit onderzoek zal er gebruikt gemaakt moeten worden van codering om concepten uit de theorie en uitspraken in verbinding te brengen en af te bakenen.

Om fouten bij de interviews te voorkomen, zoals onbegrip bij een vraag, antwoordtendenties of sociaal wenselijke antwoorden, is de vragenlijst en enquête voorafgaand getoetst worden bij. Hierbij zal in korte tijd door deskundigen feedback en verbeteringen aan de vragenlijst worden gegeven (Segers 2002). Hiervoor wordt een deskundige (professor uit de Erasmus Universiteit) met kennis over het onderwerp geraadpleegd. Daarnaast zijn de gekozen respondenten werknemers in de vier steden met kennis van en betrokken bij het onderwerp van dit onderzoek. Het is te verwachten dat hun antwoorden uit de interviews daadwerkelijk bijdragen aan het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Door een gevarieerde groep respondenten te interviewen is ook de generaliseerbaarheid zo groot mogelijk te maken. Dit moet de validiteit van het onderzoek waarborgen (Van Thiel, 2010).

5. Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk komen de bevindingen aan bod uit de interviews die zijn gehouden met de vier gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam. In een lopend verhaal zal in de eerste paragraaf worden ingaan op het proces van benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering (5.1). Vervolgens zal aan de hand van de factoren van het leerklimaat (5.2.1), de leerpraktijken (5.2.3) en leerblokkades (5.2.4) worden ingegaan op de resultaten die het wel en niet verbeteren van de bedrijfsvoering beïnvloeden. Bij de laatste paragraaf zullen de uitkomsten over een verbetering van de bedrijfsvoering aan de orde komen (5.5). Ten slotte zal het concept van benchmarking en verbetering van bedrijfsvoering in verbinding worden gebracht met de bevindingen om een weerspiegeling, oftewel een analyse, van de huidige en toekomstige perceptie van de G4 te geven.

5.1 Benchmarking VvB

Benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) is een instrument dat vanaf 2012 van start is gegaan. Met het instrument is het mogelijk te benchmarken op het terrein van de bedrijfsvoering met andere deelnemende gemeenten en na een of meerdere jaren de prestaties van de eigen organisatie te vergelijken. Met een geheel overzicht van de eigen bedrijfsvoering en in samenhang met andere steden valt te leren waar verbetering mogelijk is. De G4-steden hebben met VvB de afgelopen vier jaar vooral kennis en inzichten met elkaar gedeeld op het gebied van financiën en HR. Opmerkelijk is dat de benchmark VvB bij huisvesting en facilitair en ICT minder van toepassing is geweest. In het licht van gaande reorganisaties (centralisatie) van de bedrijfsvoering zijn onderwerpen vooral gericht op de financiële functie, inkoop, flexibilisering en mobiliteit van het personeel. Het feitenonderzoek heeft daarbij een integraal inzicht gegeven van de belangrijkste feiten en cijfers. Jaarlijks zijn er activiteiten georganiseerd in G4-verband. De onderzoekers van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) hebben voor de vier steden de juiste setting gezocht om van elkaar te leren. Voor het duidings- en leerkringgesprek zijn functionarissen betrokken die werkzaam zijn op de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering. Deze personen zijn samen met hun directie bedrijfsvoering verantwoordelijk voor de verklaringen van cijfers en prestaties van benchmarking. De mening van de respondenten uit de interviews is over het algemeen positief. Door te benchmarken wordt duidelijk in welke mate de individuele gemeente in de G4 'op koers' ligt, alsmede waar praktijken van anderen kunnen leveren aan de eigen bedrijfsvoering.

Het instrument van benchmarken

Gezien de antwoorden op de vragen over benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering onder de vier gemeenten geven de interviewrespondenten interviews duidelijk aan dat het goed is om met elkaar de cijfers te verkennen en te vergelijken; *'er gaat immers een wereld schuil achter onze cijfers'*. Vensters is een benchmarkinstrument om snel inzicht te hebben in cijfermatige informatie en in te zien hoe andere gemeenten het doen ten opzichte van de eigen organisatie. Zo stelt een respondent van de gemeente Utrecht: *'het is nu handig dat het er is omdat je makkelijker informatie boven water kunt krijgen'*. Een andere respondent van de gemeente Rotterdam benadrukt: *'het is een goed instrument binnen een bepaalde context en ik denk dat het goed genoeg is om mee verder te kunnen'*. Hieruit blijkt dat er vertrouwen is in de informatie uit de benchmark en de vergelijking die op basis daarvan kan worden gemaakt. Er wordt vertrouwd op de vergelijking van de benchmark om tot kennisdeling en inzichten te komen. Zonder het instrument was een vergelijking minder eenvoudig geweest om erachter te komen welke gemeentes het best scoren op de afzonderlijke onderdelen van de bedrijfsvoering.

Op basis van de beschikbare G4-vergelijking en annotaties van KING is de mogelijkheid om per (bedrijfsvoering)onderdeel de resultaten te bekijken en te discussiëren. De vier respondenten vinden dat ze van de voorbereiding aan VvB het meeste leren. De ene stad stelt een memo op en de andere stad schrijft een verslag van de opvallendste zaken van het onderzoek. Het is hierdoor te zien hoe de verschillende gemeenten met eenzelfde problematiek omgaan en waar een bepaalde afwijking is.

Amsterdam vindt dat participatie en nieuwsgierigheid nodig is om deze kennis en ervaring met elkaar te delen. Amsterdam is van drie gemeenten het meest nieuwsgierig naar kennis van producten, diensten en andere zaken en op welk niveau de betrokken actoren (directeuren, hoofden of medewerkers) aanwezig zijn tijdens de benchmark. Vanuit de gemeente Utrecht valt ook op te merken dat zij vooral geïnteresseerd is in het achterhalen van wie het beste presteren. Het begint ten eerste doordat een gemeente als gemeente wil leren en ten tweede door niet alleen binnen eigen cijfers en de cijfers van de G4 te kijken, maar ook van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De dataverzameling van de benchmark VvB maakt voor Utrecht dat de keuze voor potentiële vergelijkingspartners wordt vergroot. Er blijkt dat vooral Utrecht het initiatief heeft ondernomen om op basis van een vergelijking meer informatie op te halen bij goed scorende gemeentes. Zo zijn de beste twee á drie gemeenten op bezoek gegaan bij Utrecht om over een bepaald onderwerp te komen vertellen. Hier is het gesprek aangegaan over een specifiek aspect van de bedrijfsvoering om erachter te komen wat de goed presterende gemeenten doen, ten opzichte van Utrecht, om zo goed voor de dag te komen. Hoewel de G4 van nature de geijkte sparringpartners zijn, blijken andere factoren interessant te zijn om je als grote stad mee te vergelijken. Hieruit blijkt dat er een aantal gemeentes zijn die qua expertise, efficiency en effectiviteit op diverse zaken behoorlijk goed doen, maar net niet in de G4 vallen.

Opmerkelijk is dat de benchmark ook een verbindend karakter heeft. In kader van leren en verbeteren is VvB een soort ‘kampvuur’ waar mensen omheen verhalen vertellen tijdens een gesprek. Het gaat aan de ene kant over de resultaten van het dashboard, maar vervolgens ook om de verhalen die er verteld worden en de acties die daaruit voortvloeien. Een respondent van de gemeente Amsterdam benadrukt een belangrijk kenmerk van het instrument.

“Het is als een dashboard van een auto. Het gaat niet om het dashboard of het van een Mercedes of Volvo mooier is. Het gaat erom de meters waarop je ziet dat je te snel rijdt of moet tanken en wat je daarmee doet. Het hebben van een dashboard in de auto is noodzakelijk, maar vervolgens moet je een verhaal hebben van bijvoorbeeld hoeveel passagiers kun je meenemen in de auto en wat komt er daarna voor als je niet oplet.”

Vensters voor Bedrijfsvoering is een hulpmiddel voor gesprek en zo mogelijk voor het bepalen van een concrete verbetering. Een respondent van de gemeente Den Haag noemt dat de benchmark een aanleiding geeft om eens goed te kijken naar de eigen processen en te analyseren waar het beter zou kunnen. Aan de hand van de resultaten die uit de benchmark naar voren komen, is er gekeken hoe dat aansluit op thema’s die voor de organisaties relevant zijn en die op de strategische agenda staan.

Gemeenten	Reden deelname aan de benchmark VvB	Verwachtingen van de benchmark VvB
Amsterdam	- verbindend in het verhaal achter de cijfers	- participatie en nieuwsgierigheid voor deelname
Den Haag	- waarneming van verbeteringen	- koppeling naar strategische agenda’s
Utrecht	- handig en gemakkelijk overzicht	- zien en leren van goed scorende gemeentes (100.000+)
Rotterdam	- goed genoeg en goed binnen een bepaalde context	- verder gaan met ideeën en inzichten van hoe andere met eenzelfde problematiek omgaan

Inrichting en opzet

Elk jaar, nadat de cijfers zijn verzameld, volgt een gesprek per stad en daarna in G4. Het gesprek per stad, oftewel stedelijk gesprek, is een inleidend gesprek waarin KING de gemeente door de eigen

cijfers per functie meeneemt. In dat gesprek worden behalve de cijfers ook betekenissen en verklaringen geduid. Tijdens het stedelijk gesprek kunnen discussies en signalen worden opgespoord voor het organiseren van leerkringen. Een leerkring behandelt minder de cijfers, maar richt zich vooral op de onderwerpen en thema's die 'mogelijk' van belang zijn voor de bedrijfsvoering directie. De leerkring geeft vanuit een gezamenlijk oogpunt wat meer verdieping op de opvallende zaken. Een respondent van de gemeente Rotterdam geeft hierbij een nuancering over het verschil tussen een leerkring en een duidingsgesprek.

“Als zij in het duidingsgesprek aangeven bijvoorbeeld dat ze iets met het ziekteverzuim willen doen en hoe doen we dat? Dan kan over nagedacht worden in zo'n leerkring van de G4. Dat kun je niet in een duidingsgesprek doen want daar worden alle cijfers - in ieder geval anderhalf uur - door alle functies doorgenomen. En de leerkring is specifiek om echt de diepte in te gaan en meerdere keren per jaar bij elkaar te komen en het duidingsgesprek maar één keer per jaar.”

Het leer- en duidingsgesprek zijn twee kernactiviteiten van benchmarken VvB. Deze activiteiten zorgen dat het niet alleen bij benchmarken blijft, maar dat het hulpmiddel ook echt gebruikt wordt. Zo stelt een respondent van de gemeente Den Haag: *'het nut van zo'n leerkring en duidingsgesprek is dat je een soort netwerk opbouwt en snel iemand kunt benaderen als je met hetzelfde onderwerp of vraagstuk bezig bent'*. Daarmee kenmerkt zich de benchmark als een sociale activiteit. Belangrijk hierbij is dat een jaarlijkse cyclus is geworden waarin kwesties en discussies worden gepresenteerd. *'Het idee is om een soort cyclus te hebben en dat we tegen het einde van het jaar een aantal opvallende zaken hebben uitgezocht'*, aldus de respondent van de gemeente Den Haag. Daarmee werken de vier gemeenten toe naar een netwerk waar collega's uit de verschillende steden en daarbuiten elkaar op gelijke onderwerpen kunnen vinden en meer uit de resultaten kunnen halen.

In het kort is het duidingsgesprek het terugkijken naar het verleden; wat heb je het afgelopen jaar gedaan ten opzichte van de benchmarkpartners en ten opzichte van je eigen voorgaande jaren. Terwijl men zich in de leerkring richt op het vooruitkijken door op belangrijke onderwerpen en initiatieven te ontplooien.

De leerkring

De gedrevenheid van een leerkring blijkt in de ambitie van een organisatie te zitten. Een respondent van de gemeente Amsterdam noemt: *'het gevoel is niet altijd om naar een leerkring te gaan om meer samen te werken, maar om de eigen ambities waar te maken en iets voor elkaar te kunnen betekenen'*. Sommige ambtenaren van de G4 zitten graag in de leerkring en hebben iets met elkaar te bespreken. Ze pakken onderwerpen door en haken makkelijk er op aan. Een respondent van de gemeente Utrecht versterkt dat beeld: *'Het was het elkaar opzoeken, waar zijn we mee bezig, wat speelt een rol in de organisaties en wat komt er op ons af'*. Tegelijkertijd benoemt hij dat deelname soms vrijblijvend was voor sommige deelnemers, omdat de thema's minder aansloten op het beleid en ambities van de organisatie en haar toekomstvisie. Hierdoor was de aanwezigheid tijdens de leerkring relatief laag: *'we hebben vorig jaar gezegd dat het ons te weinig oplevert omdat men zag dat de vertegenwoordiging vanuit de andere steden, met name in Amsterdam en Den Haag afhaakte'*. Daarnaast spreekt de respondent: *'het is helemaal niet erg als je in een fase zit dat je misschien wat minder tijd of energie over hebt, maar dan is het gewoon van belang om dat te melden zodat iedereen ervan af weet'*. Dit voorkomt dat het gesprek minder serieus wordt genomen en dat de toegevoegde waarde voor de organisatie en bedrijfsvoering op afstand wordt gezet als er opeens minder mensen en kennis voorhanden zijn.

De leerkring loopt als een rode draad langs de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering: personeel en organisatie, financiën, huisvesting, facilitair en ICT. Vooral op P&O en financiën is naar aanleiding van de benchmark het gevoel ontstaan om met elkaar het gesprek te voeren over verbeteringen. Banenruil, regelloos werken en terug naar de bedoeling zijn initiatieven die handen

en voeten hebben gekregen in de sessies van de leerkring HR. Bij de leerkring financiën geeft een respondent van de gemeente Rotterdam aan dat hij in samenwerking met de andere deelnemende actoren aan e-facturatie heeft gewerkt. Door e-facturatie (elektronische factuur) in te voeren, zijn geen papier, enveloppen, postbusjes en andere milieuonvriendelijke zaken nodig, maar een bestand. *'Het is een digitaal leesbaar bestand dat de facturatieverwerking snel en mogelijk maakt. Zo'n proces is veel efficiënter en bespaart tijd en geld, dan medewerkers die steeds envelopjes met de factuur openen, inboeken en kijken of er een bestelling is.* Het is interessant te kunnen meten hoeveel mensen op de crediteurenadministratie bezig zijn en hoeveel facturen ze verwerken. Het beeld van de respondent is dat door het gebruik van de benchmark VvB mogelijk is om aan de kant van de verklaring en signaal te werken. De leerkring helpt in het vinden van overeenkomsten en verschillen.

"...eigenlijk zou je kunnen zeggen, we zien dat er per fte, bijvoorbeeld in Amsterdam dat er op jaarbasis 1200 facturen worden verwerkt door een medewerker financiën en in Rotterdam 20 000. Dat zou uit vensters kunnen komen en dan kun je zeggen, hé, daar gebeurt iets, laten we gaan kijken wat daar de verklaring is."

Een signaal is geen prestatie-indicator uit de benchmark, en komt evenmin voort uit de cijfers, maar het is een blijk wat onder de aandacht komt in het gesprek. Een respondent van de gemeente Utrecht en Rotterdam vinden dat het 'cijfertje' van de bedrijfsvoering altijd prima lijkt. Tijdens een leerkring wordt minder gesproken over de cijfers en hoe die zich tot elkaar verhouden. De leerkring is een platform om bij elkaar te komen en te spreken over wat er leeft in elkaars organisaties. Het gesprek is verder inhoudelijk relevant en vergroot het inzicht in de bedrijfsvoering, maar wel los van de cijfers. Dezelfde respondent stelt dat de cijfers juist goed zijn om dieper op in te gaan waardoor men de (eigen) organisatie kan adviseren op de juiste keuzes. Doorgaans vinden de overige respondenten van de G4 dat ze van de leerkring het meeste leren en meer zeggenschap kunnen krijgen op wat ze opschrijven in een jaarverslag, memo's en notities. De deelname aan de leerkring heeft ook een impuls gegeven aan de verantwoording naar gremia zoals de gemeenteraad en de directie omdat andere gemeenten ook deelnemen en dat ook doen, of soms beter doen. Zo is het belangrijk dat er voldoende toelichting wordt gegeven op de cijfers van benchmarking en wat de betreffende gemeente hieraan heeft om te kunnen verbeteren. Door te leren van de benchmarkpartners is niet alleen nieuwe kennis en ideeën overgedragen maar ook bestaande ideeën en verklaringen vergroot. Daarmee is het zich verantwoorden aan de eigen directie en gemeenteraad op zichzelf beter tot stand gekomen. Een respondent van de gemeente Amsterdam vertelt in het interview hoe hij zich eens verantwoordt: *'Het is niet van gemeente A of van mij. Nee, de ervaring is dat dit ook bij gemeente C en D wordt gebruikt en zij lopen daar op sommige vlakken voorop'*.

Een andere eis, die een respondent van de gemeente Rotterdam noemt, voor deelname aan de leerkring is de normering en samenhang met prestatiecijfers. Op het gebied van de bedrijfsvoering is de ambtelijk organisatie van de vier steden nogal verschillend en anders georganiseerd. Als de G4 met elkaar aan gezamenlijke onderwerpen meedoen en -denken, willen ze ook de cijfers kunnen inzien, vanwege interpretaties en meningsverschillen. Het is voor hen van belang dat ze de discussie kunnen voeren op grond van de feiten. Hieruit ontstaan vaak de meest interessante lessen en praktijken. Daarvoor zijn de cijfers de input van het gesprek en tevens de discussie. Het kan zijn dat iedereen het begrijpt en de discussie niet nodig vindt. Toch blijkt het belangrijk de discussie te confronteren met de cijfers uit de benchmark om de werkelijkheid voldoende te weerspiegelen. Op dit moment meten en vergelijken ze de cijfers aan de bovenkant (managers en leidinggevende) en aan de onderkant werken ze mee aan initiatieven en activiteiten (strategen en adviseurs). Hoewel deze twee groepen in verbinding staan, is er nog steeds een slag te maken. Vooral Rotterdam en Amsterdam willen een slag maken, maar ze merken ook dat sommige steden minder tijd hebben om die slag te maken.

De duiding

Bij de duiding wordt een tweetal gespreksessies georganiseerd: een stedelijk en een G4-gesprek. Ieder gesprek heeft een eigen dynamiek:

In het stedelijk gesprek neemt KING de directiebedrijfsvoering mee in de jaarlijkse stand van zaken. KING benoemt opvallende zaken waar een gemeente beter of slechter lijkt te scoren dan de overige drie gemeenten en eerdere jaren, waar de directie op reageert. Met behulp van een presentatie worden opvallende uitkomsten van het benchmarkonderzoek inzichtelijk gemaakt. Uit het stedelijk gesprek blijkt dat de directie soms weinig tijd besteedt aan een analyse van resultaten en discussie daarover. Een respondent van de gemeente Utrecht benoemt wat er aan de hand kan zijn. *'Als een gemeente redelijk professioneel is ingericht en van de G4 het langst integraal en misschien al een professioneringsslag verder is, weet ze vaak wat en waar er mis het gaat in de bedrijfsvoering.'* De directie reageert dan in mindere mate gemotiveerd op het verhaal van de cijfers, maar vanuit de bevestiging en verantwoording van de cijfers die worden voorgehouden. De cijfers zijn dan de bevestiging wat zij al denken te weten en doen in het beleid. Terwijl de respondent noemt dat de uitkomsten soms verrassend kunnen zijn omdat ze een bijdrage kunnen leveren aan nieuwe kennis en ideeën. Een respondent van de gemeente Amsterdam vindt dat hier de 'frequentie' van benchmarking invloed heeft gehad op de motivatie van mensen. Het stedelijk gesprek vindt nu maar één keer per jaar plaats. Als de cijfers van een tijdsperiode van een jaar worden verkend, lijkt het verhaal van benchmarking achterhaald te worden. Een andere respondent van de gemeente Utrecht stelt dat voor sommige kengetallen één keer per maand/kwartaal een betere invoerfrequentie is. *'Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen wat je echt jaarlijks (20 a 30 %) aan cijfers weet en welke cijfers per maand of kwartaal (70%) kunnen variëren'*. Door dit onderscheid te maken zijn opvallende uitkomsten zichtbaar en is te zien waar het sterk aan het groeien, verslechteren of verbeteren is in de bedrijfsvoering. Twee respondenten van de gemeenten Utrecht en Amsterdam noemen vervolgens op dat het duiden van kwartaalcijfers een beter verloop van de bedrijfsvoering biedt. Prestaties van bedrijfsvoering die na een jaar worden gerapporteerd, kunnen na een jaar soms aanzienlijk verschillen en zijn minder vatbaar voor aanpassingen. De frequentie op de meting van de benchmark kan een tussenweg zijn om belangrijke onderwerpen van de benchmark te ondervangen. Daarnaast is het mogelijk een onderscheid te maken tussen korte- en langetermijndoelen. Hieruit is een ander soort nieuws en informatie uit te halen voor de bedrijfsvoering. De respondenten van de gemeente Den Haag vinden dat de ruimte nog beperkt is om adviezen te formuleren op korte- en langetermijndoelen. Terwijl er bij de directie bedrijfsvoering steeds een groeiende behoefte is aan een benchmark die op strategisch niveau informatie kan bieden.

Het G4-duidingsgesprek was een aanleiding om bij elkaar te zitten op het gebied van de bedrijfsvoering, aldus een respondent van Utrecht. Bij het gesprek komen de vier stedelijke directeuren bedrijfsvoering bij elkaar. Het gesprek gaat daarbij niet zozeer over de cijfers en indicatoren van de benchmark, maar richt zich op het netwerken, leren kennen en kijken naar wat er zinvol is om van elkaar uit te zoeken zoals in de definities van het beleid. Enkele respondenten van de gemeenten Utrecht en Rotterdam melden dat in dat soort gesprekken mensen er voor op moeten passen dat de kracht van het gesprek niet verloren gaat, doordat de discussie over definities van voorliggende informatie gaat. Het risico is groot dat het gesprek verzwakt omdat er vraagtekens worden gesteld bij de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie, waarbij soms betwijfeld wordt of de steden dezelfde of de juiste definities hanteren. *'Dan is het zonde als dat komt omdat de ene stad een bepaald iets anders definieert dan de andere stad want dan kun je elkaar al niet meer serieus nemen en dan gaat het ten koste van het gesprek en de echte inhoud'*, zegt de respondent van de gemeente Rotterdam. Het nadeel hiervan is dat het goede gesprek onderuitgaat. Voor de stedelijke directeuren is van groot belang dat zij elkaar serieus kunnen nemen.

Daarnaast stelt de respondent van de gemeente Utrecht dat als de G4-gemeenten een bredere duiding wensen dat de vier gemeenten eerst gezamenlijk en dan afzonderlijk zich moeten vergelijken

met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en/of met landelijke gemiddelden, om informatie te verkrijgen met de nodige zeggingskracht. Hierdoor leren de vier gemeenten niet alleen van een klein deelaspect van de bedrijfsvoering maar bedrijfsvoeringbreed uit meerdere inzichten.

Gemeenten	De gesprekken (leerkringen en duidingsgesprekken) zijn...	Verwachtingen van de gesprekken (leerkringen en duidingsgesprekken)
Amsterdam	- goed om ambities te bespreken	- ambities aanvoeren waar de eigen organisatie en de G4 iets mee kunnen
Den Haag	- nuttig want ze zorgen dat de benchmark wordt gebruikt	- rekening houden met veranderende context, behoeften en wensen
Utrecht	- als een deur naar elkaar beleid en ambities	- actief netwerken zowel in G4 als erbuiten - sommige kengetallen per maand of kwartaal ondervangen
Rotterdam	- goed om aan de verklaring en signaal te werken	- normering en samenhang met prestatiecijfers - normering van definities
G4	- goed voor zeggenschap en verantwoording naar gremia	- gedegen advies voor gremia

5.2 Leervermogen

5.2.1 Leerklimaat

Het klimaat om deel te nemen aan de benchmark varieert onder de vier gemeenten tussen voldoende en matig. Bij de onderzochte gemeenten blijkt dat de motivatie zich vergroot als een gesprek - van een leerkring en duiding - goed is georganiseerd. Volgens de respondent van de gemeente Amsterdam: *'Het valt en staat met de manier waarop het gesprek wordt gehouden want er is maar een beperkte tijd'*. Elke gemeente staat achter een aantal randvoorwaarden voor een goed gesprek zoals een gedegen voorbereiding, onderlinge verdeling van taken, agendapunten, notulen, ruimte voor nieuwe ideeën en afsluitend op een terugkoppeling van gemaakte afspraken. Daarom is het goed om stil te staan bij de werkwijze van het overleg; hoe benutten actoren het overleg zodat het een moment wordt om kennis en informatie te delen en te leren en is het moment om van elkaar te leren of met elkaar te delen.

Motivatie

De motivatie neemt vooral toe als het management een bepaalde affiniteit heeft met het onderwerp en vanuit haar deskundigheid hieraan bijdraagt. De participatie en het commitment van het management werkt als motiverende factor voor de grote meerderheid van de medewerkers. Om die redenen is bijvoorbeeld de leerkring HR als zinvol ervaren. In deze bijeenkomst is veel informatie gedeeld, zowel binnen als buiten de G4. De laatste keer heeft de leerkring HR het onderwerp 'mobiliteit' beetgepakt. Het onderwerp was onderling relevant en de werkwijze gaf ruimte om actief mee te werken als partners in G4, vertelt de respondent.

Een andere opvallende uitkomst van intrinsieke motivatie is de vrijwilligheid van deelname aan de benchmark. Niet bij het invullen van het feitenonderzoek, maar vooral bij de deelname aan het benchmarkoverleg; duidingsgesprek en leerkring. Hoewel ambtenaren hun aanwezigheid zelf bepalen, begrijpen ze dat het belangrijk is om deel te nemen aan de benchmark. Daarvoor is een andere structuur en cultuur bij de organisatie nodig. Bij sommige gemeenten zijn de gesprekken best vrijblijvend en lang genoeg, maar er worden vaak geen concrete uitspraken geformuleerd, aldus een respondent van de gemeente Utrecht. De respondent van de gemeente Amsterdam vindt dat *'als je nou tijd instopt en je daarin investeert, dan vind je het ook belangrijk dat daar zo veel mogelijk te halen en te brengen is. Omdat het dan de investering waard is, maar als je het alleen doet omdat het nou eenmaal een leerkring is en het wordt verwacht dat je de voorzitter bent. Dan is dat zonde van*

jouw energie'. Dit beperkt zich niet alleen tot de energie en interesse van de deelnemers om van elkaar te leren maar ook om de juiste boodschap aan de eigen organisatie over te brengen. De participatie aan het benchmarkoverleg vereist veel inspanning, welwillendheid en openheid van de deelnemende actoren.

"...Ik hoor steeds dat hun afspraak naar een volgende keer wordt verschoven. Dat schiet niet op, zij hebben geen tijd om los van de leerkring nog eens bij elkaar te kunnen komen of een verslag te schrijven. Dat gebeurt nu dus ook te weinig. Ik zou er meer tijd in willen steken maar dan levert het vooral iets op voor mijn eigen stad."

De derde uitkomst van het leerklimaat is de fase waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt. Als de gemeente midden in een gemeentebrede reorganisatie zit, dan heeft de organisatie andere ambities en prioriteiten. Dit blijkt deels uit de toewijding van de gemeente en deels van de interactie van actoren in het gesprek. Als een organisatie sterk in een veranderend traject zit of met een lopende hervorming te maken heeft, ligt het inhoudelijke gesprek elders dan de verbetering van de bedrijfsvoering. Daarbij moet ook de verbinding met elkaars organisaties worden gezocht, want nu laten organisaties zich soms niet van afweten en ontstaan vermengde verhalen en verzuim. Dit benadeelt niet alleen het vertrouwen maar ook de motivatie om van elkaar te leren. Een respondent van de gemeente Den Haag benadrukt: *'Dan merk je dat de deelname in die leerkring wat minder is doordat een gemeente bezig is met de bundeling van haar bedrijfsvoering'*. De focus is dan op andere zaken gericht, dan het meedoen aan het leerproces.

Overigens blijkt dat de gemeente Utrecht twee jaar geleden, buiten de G4, rondetafelgesprekken heeft gevoerd met een aantal goed scorende kleine en grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De respondenten van de gemeente Utrecht geven aan dat zij deze gesprekken als erg motiverend en leerzaam hebben ervaren. Er is naast het delen van informatie ook vakinhoudelijk met elkaar gesproken. Zo is het ook qua inhoud, qua proces en qua rollen een goede verdeling geweest. *'Ik vond het toen zeer interessante gesprekken, elke keer weer. We hebben zelfs zeven specifieke onderwerpen besproken langs de lijnen van de verschillende vakgebieden van de bedrijfsvoering'*.

Verder bleek uit een aantal interviews met respondenten van de gemeente Rotterdam dat de motivatie van elkaar te leren afhankelijk is van een zelfverzekerd gedrag. Een zelfverzekerd gedrag is goed voor het bouwen van een netwerk maar kan ook gevolgen hebben als een directeur een zelfbeeld heeft van de bedrijfsvoering. Hierdoor blijkt men minder gemotiveerd te zijn. De respondenten vinden dat een directeur hiervoor op moet passen omdat dit gedrag niet altijd terecht is. Daarnaast beperkt het de nieuwsgierigheid om van anderen te leren. Aan de andere kant blijkt uit de bevindingen dat de mate van nieuwsgierigheid van directeuren (mede) bepaald wordt door de interesse van een vakinhoudelijk onderwerp van de bedrijfsvoering. Directeuren vinden het belangrijk als het onderwerp de ruimte geeft om de diepte in te gaan en ook op andere onderdelen van de bedrijfsvoering te spreken. Een respondent van de gemeente Rotterdam vindt dat dit nu vooral bij HR en financiën het geval is. Op HR-vakgebied blijkt de aandacht voor de onderwerpen het grootst. *'Het komt vooral doordat HR veel indicatoren in vensters heeft opgenomen.'* Bij het cluster HR heeft daarom de benchmark een grotere betekenis dan bij ICT en facilitair.

Ruimte voor ideeën

De benchmark VvB is verder vrij open en toegankelijk en kan in een duidingsgesprek en leerkring voor elk onderwerp worden ingebracht. Hoewel er ruimte voor nieuwe ideeën is, ontbreekt soms de intentie om daar acties uit af te leiden. Een respondent van de gemeente Den Haag benadrukt dat het gesprek verschillende fasen kent. In het begin ligt de nadruk op de betekenis: *Wat betekent het nou die cijfers, wat betekent het per gemeente, welke definities zijn er, hoe hanteren we die in de vensters en wat valt het wel of niet onder?* Het zijn niet de meest interessante gesprekken maar

voordat een actie bovenuit kan stijgen, is routine nodig. De fase waarin de G4 zich nu bevinden ligt in de fase van leren van de resultaten. Door bijvoorbeeld administratieve taken - boekhouding, bestellen inkoopproces e.d. – goed voor het voetlicht te brengen. Het gaat om gesprekken waar gezocht wordt naar ‘best practices’ voor het primair proces bij administratie en registratie. In een interview geeft een respondent van de gemeente Rotterdam aan dat soms interessante gesprekken worden gevoerd als de registratie van de ene gemeente verder is dan die van de andere gemeente.

Een andere opvallende uitkomst: de ruimte van ideeën die beïnvloed wordt door de afwisseling van personen als gevolg van vertrek of vervanging van actoren. Dit heeft zowel een positieve als negatieve invloed op de kwaliteit van de benchmark en het delen en leren van nieuwe kennis en ideeën. Als een gesprek bijvoorbeeld door derden wordt gevoerd die minder van voorgaande sessies af weten. Dat vinden de respondenten van de gemeente Amsterdam veelal een gemis en vervelend: *‘Je wilt juist van elkaar gaan leren maar als een afgevaardigde alleen als toehoorder zit, dan kun je daar moeilijk iets op tafel leggen, doorvragen of aan eraan toevoegen’*. Dit is tevens de fase om van elkaar te leren. Een aantal respondenten van de gemeente Amsterdam onderkennen het belang van de juiste deskundigheid: *‘In een leerkring wordt wel degelijk ruimte gecreëerd om over onderwerpen door te kunnen spreken maar dan is het wel belangrijk dat de specifieke deskundigheid aan tafel zit. Het wordt anders meer het aanhoren en dat is niet effectief. In de zin van wat je daar hoort, kun je niet zo goed terugkoppelen’*. Het gaat hierbij vooral om wie er geïnformeerd is op dat vakgebied en wie de gezamenlijke taal spreekt en begrijpt. Op die manier dat ze met elkaar kunnen samenwerken en de ruimte om te leren kunnen benutten. Het wordt anders meer het aanhoren van verhalen dan dat er kennis en informatie wordt uitgewisseld. Amsterdam en Den Haag maken zich zorgen dat het anders moeilijk wordt om de juiste informatie aan de eigen organisatie te rapporteren. *‘Dan wordt het alleen maar teruggekoppeld van, het was interessant en die en die persoon van Utrecht en Den Haag is daarmee bezig en daar moet straks nog iets mee gebeuren’*. Omdat de ruimte van nieuwe ideeën en praktijken nu minder effectief wordt opgenomen, is een goede structuur van het gesprek nodig; wie zijn de actoren, kunnen zij kennis en informatie goed overdragen en zijn ze inhoudelijk bekwaam.

Tegelijkertijd is bij reorganisaties sprake geweest van een personeelsverloop. Dat heeft weerslag gehad op de leerkringen en duidingsgesprekken omdat mensen met vakkennis de organisatie hebben verlaten en de continuïteit in gevaar is gekomen. Het is handiger om iemand te hebben die deze kennis vroegtijdig kan overdragen aan de organisatie. Een respondent van de gemeente Den Haag vertelt uit eigen beleving: *‘Er blijkt dat nieuwkomers in een omgeving terecht komen waar ze nauwelijks van weten. Ik merkte dat aanwezigen in het gesprek op een ander niveau zaten wanneer de leerkring al een tijd liep. Hierdoor was het gesprek voor mij moeilijk te volgen en nog hieraan te kunnen bijdragen. Een andere respondent van de gemeente Rotterdam zegt dat het ook te maken heeft met de overdracht van informatie: ‘Als je twee jaar geleden een afspraak hebt gemaakt om iets te verbeteren. Dan kun je dat in de scores terugzien, ingrijpen en proberen bij te sturen. Maar als er elke keer weer nieuwe mensen zijn dan is het even de vraag of zij ermee bezig zijn geweest’*. Het hangt veel af van de persoon, want sommigen vinden interessant om de cijfers te zien en daarmee iets te doen en anderen hebben dat minder. *‘Wat je ziet is dat zij in het duidingsgesprek zich vaak niet geïnformeerd voelen en niet weten hoe het komt’*.

De ruimte voor ideeën gaat verder dan alleen een wisselwerking van informatie, er komt meer contact zowel binnen als buiten de G4. Het is bestuurlijk interessant omdat het gesprek vooral mensen verbindt en netwerken tot stand brengt. Een respondent van de gemeente Utrecht vindt dat het niet alleen valt te leren in G4 maar ook van gemeenten van buitenaf; *‘het is belangrijk dat de eigen organisatie er beter van wordt’*. Daarbij zijn de cijfers en ideeën het begin om de diepte te zoeken voor ‘best practices’ bij anderen. Echter blijft het bestuurlijk relatief ingewikkeld omdat elke gemeente een eigen structuur kent en op een andere manier in elkaar zit, dus wat bij de ene gemeente werkt, werkt bij een andere soms niet.

Geconcludeerd kan worden dat bij het leerklimaat de motivatie om deel te nemen aan de benchmark wordt beïnvloed door de inspanning en vrijblijvendheid van deelname. Actoren kunnen zelf bepalen of ze aan de benchmark mee willen doen. Daarnaast wordt informatie die uit de benchmark voorkomt vooral gebruikt om bestaande beleidskaders te bevestigen en minder om op onderdelen de diepte in te gaan. Er blijkt aandacht nodig te zijn voor onderwerpen die beter aansluiten bij de interesse en kennis van de aanwezige directeuren, uitgaande van de individuele situatie waarin een G4-gemeente zich bevindt. Wanneer een onderwerp minder belangrijk overkomt, vanwege een centralisatie of decentralisatie van de bedrijfsvoering, wordt de motivatie om te leren hierdoor beïnvloed. Opvallend is dat andere onderwerpen hieraan kunnen bijdragen. De respondenten zeggen dat het goed zal zijn als ze van elkaar best practices kunnen leren. Dit vergroot de intentie voor het uitvoeren van concrete acties ter verbetering van de bedrijfsvoering. Belangrijk hierbij is dat deze actoren hier wel tijd in willen steken. Utrecht en Rotterdam vinden dat er voldoende ruimte is voor nieuwe ideeën en inzichten, maar dat het gesprek nog beter kan worden benut door de juiste deskundigheid van actoren (medewerkers, managers en directeuren). Deze actoren zijn personen met voorkennis en ervaring over een bepaald onderwerp en zijn vaak beter in staat hier best practices uit af te leiden. Den Haag en Amsterdam vinden het bijna een voorwaarde voor het vinden van best practices. Dat wil zeggen dat het bij verloop van personeel noodzaak is dat de aanwezige (nieuwe) actoren voldoende op de hoogte worden gesteld van vorige sessies, afspraken, zodat zij bestaande kennis en ervaringen kunnen voortzetten.

Gemeenten	Motivatie	Ruimte voor ideeën	Verwachtingen
Amsterdam	+/+	+/-	(a) goede voorbereiding (b) inspanning van medewerkers en management (c) juiste mensen aan tafel
Den Haag	+/-	+/-	(a) goede voorbereiding (c) juiste mensen aan tafel (d) situatie/context analyse
Utrecht	+/+	+/+	(e) minder facultatief gesprek (f) vakinhoudelijk gesprek
Rotterdam	+/+	+/+	(c) juiste mensen aan tafel (f) vakinhoudelijk gesprek (g) minder zelfverzekerd gedrag

5.2.2 Leerpraktijken

Binnen de vier steden zijn onderwerpen vaak herkenbaar, maar worden ze niet allemaal behandeld. Een voorwaarde voor een onderwerp vloeit voort uit een gemeenschappelijke toegevoegde waarde. Een onderwerp als leerpraktijk van benchmarken is een keuze binnen een tijdsperiode waarin de vier steden behoefte hebben aan oplossingen over een voorliggend vraagstuk. Bij het opstellen van een onderwerp (of thema) wordt een integraal overzicht gemaakt. Hier worden enkele onderwerpen uitgekozen om in het gesprek (duidingsgesprek en leerkring) verder te doorgronden. In een interview met twee respondenten van de gemeente Den Haag stellen zij dat bij het agenderen van onderwerpen een onderscheid moet worden gemaakt tussen onderwerpen die intern of extern zijn aangedragen.

Interne en externe onderwerpen

Een intern onderwerp richt zich vanuit de beleidsvisie- en ambitie van de interne organisatie. Dat gebeurt door de verschillende strategieën van de vier steden met elkaar te confronteren. Daaruit komt een aantal thema's naar voren die voor alle steden mogelijk van belang kunnen zijn, zegt een respondent uit de gemeente Utrecht. In de beginfase is vooral gekeken welke gegevens en

indicatoren - die in Vensters voor Bedrijfsvoering zijn opgenomen – voortkomen en hoe dat aansluit op de strategische agenda's. Het heeft veel tijd gekost om van de 687 indicatoren een set te hebben waarmee de vier gemeenten samen kunnen werken. Met behulp van de indicatoren zijn steeds de belangrijke thema's vastgesteld. Elke gemeente kiest zelf de thema's die zij belangrijk vindt, waarna een lijst wordt opgesteld van strategische onderwerpen. Het is zo dat elk onderwerp moet mee groeien tijdens de benchmark. Daar heeft echter de periode van ontwikkeling van elke stad invloed op gehad. Zo is er soms anders gekeken naar de resultaten van de benchmark om daarvan te leren. Soms lag de nadruk op andere zaken en prioriteiten van bovenaf zoals hervormingen en reorganisaties, dan het van elkaar leren. De interne leerpraktijk doet zich voor in het stedelijk duidingengesprek waarin de individuele en collectieve resultaten in verhouding worden besproken. Door de vergelijking met andere steden stelt de G4 directie een aantal bedrijfsvoeringsthema's op. Elk thema is voortkomend uit bedrijfsmatige taken en beleidsdoelen. De belangrijkste thema's bespreken ze meermalen als zij bij elkaar komen. Dit vindt plaats in het G4-gesprek waarin ze elkaars beleid bekendmaken en weten naar welk vraagstuk de interesse uitgaat. Aan het eind van dit gesprek bepalen ze welke thema's daadwerkelijk worden meegenomen voor de leerkring(en). Het is echter niet zo dat alleen een afdeling of bedrijfsvoering onderdeel het belangrijk moet vinden. Een respondent van de gemeente Amsterdam noemt:

“Waar ik altijd scherp op sta: Het gaat erom: wat heeft het primaire proces van organisatie nodig? Als je uitgaat van: wat zie je?; wat valt er nu op?; wat heeft de organisatie nodig om uit te zoeken aan nieuwe instrumenten en kansen?; dan ga je als directie of strateeg daarop acteren. De valkuil is dat je nog steeds van binnen naar buiten denkt. Het is misschien goed voor de organisatie, maar nog altijd een risicovolle benadering. Ik denk dat een belangrijke toetsing is wat de gemeentesecretaris, het management en het college erkennen dat de organisatie nodig heeft om als onderwerp mee te nemen...”

Een extern onderwerp heeft meer betrekking op kennis, ervaring en initiatieven uit het werkveld. Dat vindt vooral plaats in de leerkringen. Het merendeel van de gemeenten is nieuwsgierig naar de succes- en faalfactoren van anderen. Een van de respondenten van de gemeente Den Haag vindt dat het leerzaam is om om zich heen te kijken en te leren van andere gemeentes die dezelfde trajecten hebben afgelegd waar zij momenteel mee bezig zijn: *‘Ik wil weten wat zij onderweg tegenkwamen’*. Onderwerpen zoals het bevorderen van de instroom, mobiliteit of inrichting van de financiële functie zijn vraagstukken die de vier steden aanspreken om hierop de diepte in te gaan. Bij de leerkring financiën is gesproken over de inrichting van de financiële functie bij de verschillende steden. Zo geeft een respondent van de gemeente Rotterdam aan: *‘Het ging over de inrichting van financiële administratie (centraal of decentraal), het proces van om naar de begroting toe te gaan (planning-en-controlcyclus) en de kwaliteitseisen die hiervoor zijn gesteld’*. Met betrekking tot een aantal thema's zijn de leerkringen als zinvol ervaren door de vier steden. Door de onderwerpen zijn ze verder gaan kijken; op welke vakgebieden ze met elkaar kunnen samenwerken en welke personen ze daarvoor kunnen uitwisselen. Dat halen ze niet uit een dashboard, maar door zelf in gesprek te gaan met die verschillende gemeenten. Dat zijn onder andere experimenten en initiatieven waar ze mee bezig zijn geweest.

“Volgens mij blijft het nu een beetje hangen op een soort vlieghoogte waar niemand iets mee kan: dat is weliswaar nodig om de onderlinge verschillen te overbruggen. Een voorbeeld waar ik naar kijk is Rotterdam en Utrecht: zij hebben het traject van bundeling van de bedrijfsvoering doorlopen met daarbij de focus op bezuinigingen en krimp. Ik ben nieuwsgierig hoe zij hiermee zijn omgegaan, hoeveel financials hadden ze in het begin, hoeveel hebben ze nu en wat doet zij nu anders? Want we zijn er nu ook mee bezig om ons concerndiensten model te veranderen tot een ander model.”

Uit voorgaande blijkt dat de leerpraktijken van de G4 worden beïnvloed door de koppeling tussen het beleid van bovenaf en de initiatieven die onderuit ontstaan. Op dit moment zijn cijfers niet leidend

voor de leerkring en het duidingsgesprek. Daarom komen die minder terug bij onderwerpen en thema's. Verschillende respondenten van de gemeente Rotterdam vinden dat het soms nuttig is, om cijfers bij de te bespreken onderwerpen en thema's te hebben. Het kan ook cijfers betreffen die niet standaard met VvB (kunnen) worden verzameld.

Wijze van kennisdeling

Het delen van kennis en inzichten begint met de inventarisatie van onderwerpen over de afgelopen vier jaar. Dit vindt plaats vanuit de concerndirectie en politiek. Zij stellen vast in hun jaarplan en begroting en strategische agenda's welke informatie nodig is voor de ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Door het gebruik van benchmarking wordt deze informatie verkend en verzameld. Opvallend hierbij is dat de gemeenteraad steeds meer vragen stelt over de uitkomsten van de benchmark VvB. Bij de gemeenten Rotterdam en Amsterdam komen er nu vragen over prestatie-resultaten op de bedrijfsvoering. Hieruit blijkt dat er behoefte is aan een bredere blik en diepgaan over de bedrijfsvoering om zich te verantwoorden.

Een ander motief voor kennis- en informatiedeling is dat het veel waarde heeft om te bespreken hoe een andere organisatie een traject heeft afgelegd waarmee eenzelfde organisatie nu bezig is, vertelt een respondent van de gemeente Den Haag. Hierdoor is er lering te halen van de individuele verschillen en best practices. De vier gemeenten werken toe naar organisaties die zich beter ontwikkelen door geleerde lessen van anderen. In het kader van verbeteren is bij de G4 een duidelijk voorkeur voor het leren van organisaties die verder zijn en goed scoren. Zo wordt een gemeente die bezuinigingsmaatregelen en efficiency van haar bedrijfsvoering heeft behaald, door een efficiëntere aanpak, al vrij snel gezien als een potentiële benchmarkpartner. De benchmark VvB is dan het middel waarmee andere gemeentes worden opgespoord die het beter doen dan de G4. Een respondent van de gemeente Utrecht geeft aan dat het beter zou zijn als er op kennisgebied een vergelijkingspartner zou zijn die beter dan gemiddeld presteert. *“Dat zijn niet altijd alleen de G4 maar ook de beste gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en ook de beste gemeenten in zijn totaliteit.”*

Een respondent van de gemeente Rotterdam noemt dat het aspect van kennisdeling wordt versterkt door de kracht van de aangewezen intermediair. Intermediairs zijn personen vanuit de vier steden die activiteiten tijdens de benchmark organiseren. Daarnaast brengen zij het instrument en contacten dicht bij elkaar. Vooral in G4 zijn samenwerkingen georganiseerd door de G4-intermediairs, waarin specifieke thema's zijn uitgezocht. Hiervoor zijn kleine themagroepjes gevormd die het initiatief hebben genomen om kennis en inzicht te verzamelen. De opmerking die veelal wordt gemaakt is dat enkel bij uitzondering en eigen belang iets een gezamenlijk project wordt. Een respondent van de gemeente Rotterdam zegt dat het soms andere thema's zijn besproken die minder in relatie staan met de benchmark. *‘We namen bijvoorbeeld het thema de centralisatie van budgetten van de bedrijfsvoering en stelden daar vragen zoals wie bepaalt het budget van... wie stelt dat vast en wat als de organisatie groeit of krimpt, hoe ga je dan die budgetten opnieuw bepalen? Da's een thema dat bij ons allemaal speelt, maar het heeft eigenlijk niet direct betrekking op, zeg maar, de kengetallen die we hebben’.* Kennisdeling heeft daarom invloed gehad voor initiatieven in de G4.

Een ander hulpmiddel wat aan kennisdeling kan bijdragen is de app-applicatie VvB. De app-applicatie VvB beschikt over veel technologische middelen. Een respondent van gemeente Utrecht geeft in het interview aan dat er kansen zijn door een uitbreiding van het dashboard. Het gaat om meer functionaliteiten in de app zelf zoals een chatgroep of een netwerk dat tijdelijk iedereen bij elkaar roept. Als VvB een chatfunctionaliteit zou hebben waar de deelnemers aan vensters hun vragen kunnen stellen en snel antwoord hierop kunnen krijgen. Dan kunnen zij gemakkelijk kennisdelen en in contact komen. Het is nodig dat zij met elkaar objecten kunnen werken zoals foto's, ontwerpen en documenten. Met de inzet van digitale middelen is dat mogelijk; de app VvB biedt voorsnog wat functionaliteiten maar die zijn niet nog voldoende en dienen verder ontwikkeld te worden. *“Als je per functie gebied een chatgroep aanmaakt, kunnen mensen zich specifiek inschrijven voor een*

onderwerp waar zij zich interesseren zoals ICT, financiën, communicatie en HR. Mensen zijn geïnteresseerd in de inhoud van hun eigen vakgebied en niet in de gehele bedrijfsvoering, want dat is te algemeen”, aldus de respondent van Utrecht.

Een respondent van de gemeente Amsterdam vindt dat door dit soort initiatieven en technologische ontwikkelingen ook het goede netwerk (contactpersonen) vormen, én *‘heeft het iets met de leerkring te maken? Nee. Is dat nou van tevoren beraad door een wethouder of een bedrijfsvoeringdirecteur? Helemaal niet, maar je hebt in ieder geval een contactpersoon die je door vensters kent’*. Dit is ook omgekeerd als men vragen heeft dan weet men dan vaak wie hij vanuit een andere stad kan benaderen. Op dit moment is een contactpersoon vanuit elke organisatie die toch wel weet wie je kan helpen. Dat staat nergens in de notulen, maar dat gebeurt wel. Wat wat specifiek daaruit voortkomt, is het aan het overleg of aan hen zelf. Je merkt dat daar een contact naar voren is gekomen en een koppeling tussen de G4-organisaties is gemaakt. ‘Banenruil’ is daar een goed voorbeeld van. Het is een project waarin veel inzichten zijn gedeeld doordat er verschillende contactpersonen van de vier steden bij elkaar zijn gebracht en uitgewisseld”. Uit de resultaten van de G4 blijkt dat er vooral genetwerkt wordt, maar dat de echte inhoudelijke discussie nog nauwelijks plaatsvindt. De afgelopen sessie van de G4 was redelijk snel over en niet iedereen zich kan herinneren wat men anders is gaan doen of heeft vastgehouden. De respondenten van de gemeenten Utrecht en Den Haag vinden dat een morele verplichting is dat de G4 het goede voorbeeld geven. De G4 zou meer een netwerk moeten zijn dat snel en adequaat kan inspringen bij veranderingen rondom de bedrijfsvoering.

Wel vinden de vier steden dat de wijze van kennisdeling goed wordt beïnvloed door de begeleiding van KING. Het delen van inzichten en kennis wordt waardevol gevonden wanneer de onderzoekers van KING het stedelijk- en duidingsgesprek faciliteren. Zo vertelt een respondent van de gemeente Amsterdam: *‘KING heeft het vermogen ontwikkeld om verklaringen in samenhang te zien en daarmee verbanden te leggen, doordat zij met een andere blik naar de cijfers kijken’*. En dat prikkelt bijvoorbeeld de nieuwsgierigheid van de directie bedrijfsvoering. *‘Wij kunnen hier iets over zeggen, maar we zien toch dat als we op een andere manier naar de cijfers kijken, dat het niet klopt’*. Een andere respondent van de gemeente Utrecht noemt dat het goed zal zijn als een discussiegroep wordt gevormd op een specifiek onderwerp van de bedrijfsvoering waarin actoren en directeuren met elkaar in contact blijven. Daarmee worden ze niet alleen alert, maar gestimuleerd om in contact te blijven en zelf over een onderwerp na te denken. Naar aanleiding van wat KING als inzicht in brengt zijn discussies te voeren. Tegelijk vinden verschillende respondenten van de G4 dat KING iets meer aandacht mag besteden aan de meest opvallende uitkomsten. Zodat een G4-organisatie zichzelf kan herkennen in de uitkomsten. Een respondent van de gemeente Den Haag noemt het kenmerk van KING: *‘Kijk, wat interessant is als zij breder ontwikkelingen kunnen schetsen op basis van gegevens van andere gemeentes’*. Het is misschien goed om de belangrijkste uitkomsten van het gesprek te vergelijken en daarmee ruimte te verzamelen voor nieuwe inzichten. *‘Op dit moment leren we van de uitkomsten expliciet maar impliciet nog niet’*. Het valt op te merken dat sommige onderwerpen alleen in één stad sterk leven en niet interessant zijn om in breder verband te bespreken. De respondent van de gemeente Amsterdam geeft hier een voorbeeld van: *‘Kijk, een actiepunt in het verleden was externe inhuur dat het in Amsterdam was gestegen. We weten nu precies waar het zit, maar is het dan nog steeds de vraag, moeten we dat in G4 oppakken?’*.

Geconcludeerd kan worden dat bij leerpraktijken de periode van ontwikkeling van een gemeente invloed heeft gehad bij de keuze van thema’s en onderwerpen. In principe kan een thema of onderwerp worden ingebracht, maar het kan nuttig zijn om de cijfers meer bij de te bespreken onderwerpen en thema’s te betrekken. Zelfs als de cijfers buiten de benchmark zijn verzameld. Daarnaast komen de G4 vooral door externe onderwerpen bij nieuwe ideeën die niet eerder zijn over nagedacht. Benchmarking VvB heeft ook aan initiatieven en technologische ontwikkelingen bijgedragen. Hierdoor is de kennis en inzichten van vier steden vergroot. De vier gemeenten zijn

organisaties die geïnteresseerd zijn in goede praktijken van andere organisaties die eenzelfde traject hebben afgelegd en hoe die tot een verbetering zijn gekomen. Daarvoor is een intermediair nodig die enerzijds de juiste actoren in verbinding kan brengen op een specifiek onderwerp. Anderzijds zijn er onderzoekers nodig die met een brede en andere blik kijken en weten waar best practices zijn te vinden.

Gemeenten	Thema's en onderwerpen	Wijze van kennisdeling	Verwachtingen
Amsterdam	+/-	+/+	(a) thema's samen met strategische agenda's (b) zich kunnen verantwoorden (c) inbreng van KING
Den Haag	+/-	+/-	(d) herkennen wat de organisatie nodig heeft (e) leren van anderen die hetzelfde traject doorlopen (c) inbreng van KING
Utrecht	+/-	+/+	(a) thema's samen met strategische agenda's (c) inbreng van KING (f) leren van goed scorende gemeentes (g) inzet van technologische middelen
Rotterdam	+/-	+/+	(a) thema's samen met strategische agenda's (b) zich kunnen verantwoorden (c) inbreng van KING (h) afstemming tussen cijfers en initiatieven

5.2.3 Leerblokkades

Bij antwoorden op veranderingen van de benchmark vinden de meeste respondenten van de G4 dat het wel goed is dat ze informatie verzamelen en leveren, maar betere scores komen niet voort uit het leveren van deze informatie. Daar is meer voor nodig om te zien of volgend jaar beter is gescoord. Daarnaast blijkt dat de invulling van enkele indicatoren, waar een definitie gemeenschappelijk is, nog ruimte laat voor interpretatie, aldus een respondent van Amsterdam. Voor het analyseren van informatie is een unanieme definitie nodig. Indicatoren uit de benchmark moeten dan op basis van dezelfde definities een verklaring kunnen geven. En daar is afstemming voor nodig. Verder blijkt uit de interviews dat de samenwerking bij benchmarking voor zowel het leren als het verbeteren van de bedrijfsvoering goed is en dat de vier steden het instrument VvB willen gebruiken.

Externe belemmeringen

Bij de financiële leerkring is er gereflecteerd op de manier waarop de vier steden zich ontwikkelen. Daarbij is er gesproken over thema's zoals de verhoging van productiviteit, mobiliteit en flexibilisering. De vier steden zijn organisatie die betrouwbare informatie verzamelen en delen. Een voorwaarde hiervan is goed de grenzen te stellen tussen het primaire proces en de definities van de benchmark. 'Het heeft geen zin als de betrokken organisatie anders zijn georganiseerd. Om een voorbeeld te noemen: In Rotterdam is er een gecentraliseerde boekhouding. Dit is een boekhouding die op een plek zit en dat houdt in dat alle facturen, bestellingen en inkoop op één plek komen. Terwijl Amsterdam niet alleen één *boekhouding heeft maar meerdere*'. Zo stelt de respondent van Rotterdam dat soms een uitkomst van de benchmark minder toepasselijk is voor de eigen organisatie. Bij uitkomsten van de benchmark wordt vooral gekeken hoe de hele basale processen (boekhouding, grootboek, verzuim e.d.) zijn gedefinieerd en ingericht. Dat heeft nog niet toe geleid dat ze kunnen zeggen: '*Nou gaan we er ook de cijfers met elkaar vergelijken en de verklaring van de verschillen zien*' om daaruit best practices te formuleren. De verklaringen voor grote verschillen kennen ze al. Alleen de context waarbinnen een gemeente een verklaring zoekt, verandert in hoog

tempo en dat komt door externe veranderingen en andere prioriteit(en). Een respondent van de gemeente Utrecht vindt dat het soms moeilijk is de grenzen te stellen tussen het primaire proces en de definities die de benchmark hanteert.

Bij de leerkring HR is gereflecteerd op basis van de waan van de dag, oftewel actuele zaken die gepaard gaan met politieke redenen. Bij heel veel zaken blijft het bij het meten, vergelijken en verzamelen van informatie, dan dat het daadwerkelijk tot actie leidt. Twee respondenten van de gemeente Rotterdam en Den Haag vinden dat de G4 nog eigenlijk te verschillend zijn. En daarnaast zien ze dat sommige gemeenten niet alleen van de G4 willen leren. Voor een respondent van de gemeente Utrecht blijkt dat het soms voelt alsof *'we bij elkaar moeten zitten omdat we bij elkaar moeten zitten en het lijkt een soort verplichting. Terwijl dat helemaal niet zo moet zijn'*.

Interne belemmeringen

Bij de vier gemeenten levert de informatie uit de benchmark meerwaarde op. Het management van de G4 wil het instrument ondersteunen maar merkt op dat er veel managers en directeuren zijn die geen idee hebben dat het instrument bestaat. Twee respondenten van de gemeenten Utrecht en Den Haag benadrukken dat de betrokkenheid en steun in een organisatie van twee kanten moet komen. Er mag wat meer uitdaging zijn om eraan deel te nemen aan de benchmark voor de directie. Dat betekent dat een managementlaag daarboven meer betrokken moet worden bij de benchmark. Het management vindt dat de benchmark goed is om ontwikkelingen, correlaties en trends te ontdekken. Ze geven aan dat de benchmark al enige tijd loopt en dat het nuttig is om de bedrijfsvoering in kaart te brengen. Tegelijkertijd zitten ze met een grote hoeveelheid aan cijfers van vier jaar, waar nog weinig mee gebeurt. De respondent van de gemeente Den Haag vindt dat door de juiste analyses op los te laten meer informatie is uit te halen van deze data.

Een reden voor een belemmering is dat directie weinig terugkoppeling geeft naar de werkvloer. Een respondent van de gemeente Rotterdam stelt dat het zal helpen als werknemers op de werkvloer, die met de benchmark werken, op de hoogte worden gesteld: *'Ze moeten kunnen zien wat er gebeurt, waar hun directeur mee bezig is en wat hij wil bereiken uit vensters en in de G4. Dat heeft niet zozeer te maken met kennis die nodig is aan tafel, maar het is meer een motiverende functie voor de werknemers'*. Werknemers willen weten dat hun directeuren op het hoogste niveau met elkaar bezig zijn en dat afspraken worden nageleefd. Werknemers geven aan mee te willen denken als hun directeur van een onderdeel niet precies de details weet.

De afgevaardigden van de vier steden vinden het gesprek inhoudelijk niet moeilijk, maar het proces en capaciteitsvraagstuk daarentegen wel. Volgens een respondent van de gemeente Utrecht is een andere reden voor belemmeringen dat er een gebrek is aan een richting. Soms vraagt men zich af: *'Waarom zitten we nu bij elkaar en wat is nu precies het doel van deze bijeenkomst. Ik vind het altijd wel een leuke vergadering, voor mij persoonlijk is de bijeenkomst wel zinvol. Maar ik weet niet of de gemeente Utrecht er ook baat bij heeft, wat ik eerder vertelde doe ik er niet heel veel mee binnen het team'*. Ze vinden het een zinvolle bijeenkomst maar geven ook aan dat de betrokkenheid van het management te wensen over laat. *'Eigenlijk zou de directie zich meer moeten afvragen, wat doen ze daar de hele tijd en wanneer komt er nou eens iets uit waar we iets aan hebben'*. Deze verantwoording zal niet zich alleen beperken tot de jaarlijkse prestaties (output) van de benchmark, maar tot het afleggen van een verantwoording over de opgedane kennis en acties. Een leerkring levert jaarlijks een verslag op, waarbij zij zelf beslist hoe de informatie wordt overgedragen, maar minder in relatie tot verbeteringen. Daarnaast vinden de G4-respondenten dat de 'echte' opvolging vanuit de directiebedrijfsvoering moet komen.

Daarnaast blijkt dat in de afgelopen vier jaar van het benchmarkoverleg nieuwe mensen zijn aangehaakt. Zowel experts als directeuren waardoor de betrokkenheid veranderlijk is geweest: het heeft ook te maken met de verschillende fasen waarin de organisatie zich bevindt. De respondent

van de gemeente Den Haag geeft aan dat de capaciteit en inzet van mensen hard nodig is. Er dient goed gekeken te worden naar de situatie die zich afspeelt in de organisatie. Men wil niet initiatieven steunen terwijl daar geen behoefte aan is. Een initiatief dat goed is opgepakt en zelfs tot uitvoering is gebracht, is bijvoorbeeld *'terug naar de bedoeling'*. Dat heeft de G4 een half jaar gedaan en het is iets wat goed past in de organisaties en ontwikkelingsfase waarin de zij zich bevinden. Er zijn ook andere initiatieven die minder goed uit de verf zijn gekomen en voor de helft zijn opgepakt.

Geconcludeerd kan worden dat bij leerblokkades externe en interne factoren invloed hebben gehad op het gedrag van het management en politieke zaken. Een voorwaarde om deze belemmeringen te beperken lijkt een grotere betrokkenheid vanuit medewerkers en management, vooral om meer te doen dan alleen feiten te verzamelen. Dat kan door een betere afstemming en terugkoppeling naar de werkvloer en lijnmanagement over behaalde feiten en prestaties. Daarnaast is voor elk gesprek een richting nodig om te benchmarken. Het zou goed zijn om aan te geven in de gesprekken de richting van benchmarken om te willen leren en verbeteren. Daarnaast blijkt dat er afstemming nodig is voor enkele definities van de benchmark. De invulling van enkele indicatoren laat de G4 nog ruimte voor eigen interpretatie.

Gemeenten	Individuele belemmeringen	Organisationele belemmeringen	Verwachtingen
Amsterdam	+/+	-/-	(a) afstemming van enkele indicatoren waar definitie nog ruimte laat voor interpretatie
Den Haag	+/-	-/-	(b) scheidslijn tussen wat de G4 van elkaar kunnen leren en overnemen (c) meer commitment van management
Utrecht	+/+	+/-	(a) afstemming van enkele indicatoren waar definitie nog ruimte laat voor interpretatie (c) meer commitment van management (d) duidelijke richting met VvB
Rotterdam	+/+	-/-	(b) scheidslijn tussen wat de G4 van elkaar kunnen leren en overnemen (c) meer commitment van management (e) meer communicatie tussen medewerkers en management

Analyse op het leervermogen

Alles overziend blijkt dat het leerklimaat in de vier steden een werkomgeving is waarin zij individueel en collectief leren. Daaruit blijkt dat de motivatie in deze omgeving zich vergroot als een gesprek goed is georganiseerd en door de juiste mensen wordt bijgewoond. De betrokkenen van de vier gemeenten voelen zich het meest gestimuleerd tot leren als de aandacht en interesse voor het leren van de benchmark consequent is. Dit kan worden verklaard vanuit de bijdrage van het management aan het gesprek. Vooral op vakinhoudelijke informatie is zowel binnen als buiten de G4 de meeste ruimte gecreëerd voor ideeën en experimenten. Dit is op te merken aan de leerkring- en rondetafelgesprekken. Daarin is getracht gezamenlijk iets te bereiken wat voor iedereen belangrijk is. Opvallend is dat een aantal respondenten de strategische agenda's (jaarplanning, maatschappelijke veranderingen) met de cijfers wil laten confronteren. De respondenten zeggen dat zij daaruit nieuwe kennis en ideeën met elkaar kunnen vormen voor initiatieven die beter aansluiten op de behoefte van de concerndirectie.

Zoals Sprenger (2001) ondernemen de vier gemeenten een aantal activiteit voor het delen van kennis en ervaringen. Bij deze activiteiten erkennen zij wat de organisatie nodig heeft om uit te zoeken. De vier steden werken bijvoorbeeld samen aan vraagstukken die de bedrijfsvoering als geheel aangaat. Op hoofdlijnen onderzoeken ze op de strategisch niveau hoe de gemeente presteert. De cijfers worden daarbij minder in relatie genomen. Terwijl dat nuttig is om de cijfers bij de te bespreken onderwerpen en thema's te hebben. Door een combinatie van strategisch en cijfermatig inzicht is een weloverwogen verhaal te vertellen, zeggen de respondenten. Toch is dat soms lastig omdat er bepaalde kwesties zijn voorbehouden aan de eigen organisatie. Bijvoorbeeld als een vraagstuk politiek gevoelig ligt of als de gemeente aan verandering onderhevig is. Een tweede activiteit die zij ondernemen is het zoeken naar mogelijkheden en best practices. De vier steden zijn geïnteresseerd in succes- en faalfactoren van anderen, die soms afgezien van de schaalgrootte en omvang, dezelfde trajecten hebben afgelegd. Vooral goed scorende gemeentes kunnen een bijdrage leveren aan een best practices. Volgens Van der Knaap (1997) is hier sprake van een lerende overheid omdat deze organisatie streeft naar intelligente manieren om zich te verbeteren. In dit geval door te leren van elkaar en anderen.

Een factor die deze activiteiten beïnvloed, is de situatie van de gemeente. Als een gemeente midden in een gemeentebrede reorganisatie zit, dan heeft zij andere prioriteiten en aandacht dan het van elkaar leren en hieraan vervolgens acties te koppelen. Voornoemde sluit aan bij de literatuur van Senge (1992) waarin een stabiele werkomgeving aanzet tot leren. Bij een ondersteunend gesprek voelen de respondenten zich ook het meest betrokken en toegewijd. Aan de andere kant voelen zij zich het minst gestimuleerd tot leren bij gebrek aan specifieke gesprekpartners of door personeelwisseling in het overleg. Dit lijkt noodzakelijk voor de relatie van de G4 en het nakomen van afspraken. Tijdens de afgelopen vier jaar is veel kennis verloren gegaan door de personeelwisseling. Er zijn steeds nieuwe mensen aangehaakt die minder van voorgaande groepssessies wisten. Hierdoor is de betrokkenheid en steun veranderlijk geweest.

De respondenten vinden dat actuele en politieke zaken hier een belangrijke rol spelen. De woordvoerders van de G4 zijn vooral bezig met actuele inzichten in elkaars werkveld en volgen vooral beleidsdoelen die in de programmabegroting zijn opgenomen. Dit beeld wordt bevestigd in de jaarlijkse prestatiecijfers. Echter, worden de adviseurs en managers minder uitgedaagd om te reflecteren en er naar te handelen. Terwijl de organisatie wel verwacht dat zij de nieuw verworven kennis wel om kunnen zetten in een interventie voor verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

Opvallend is dat de commitment van het management en medewerkers een meerwaarde levert aan de benchmark. Het zorgt aan de ene kant voor meer druk op de agenda's maar aan de andere kant is er een beter handvat voor het overleg en vervolgspraken. Dit sluit aan bij het stimuleren op de werkvloer. Er wordt opgemerkt dat de waardering van het overleg, daarmee de motivatie om mee te doen, afhankelijk is van de betrokkenheid van het management. Het management zal zich ook moeten richten op de algemene communicatielijn naar de werkvloer. Medewerkers willen weten wat er op concernniveau gebeurt en waar hun directie mee bezig is en wat zij met de informatie uit benchmark doen. Er blijkt dat er gebrek aan richting van korte- en langetermijnambities is. Dit wordt soms verklaard doordat initiatieven moeilijk van de grond af komen. De respondenten vinden dat er een richting aan het overleg gegeven moet worden. Het lijkt erop dat het doel van het gesprek verwaarloosd raakt door organisatiedoelen. Terwijl nieuwe kennis en kritische informatie minder uitvoerig worden besproken om te leren. Als een organisatie wil leren, is het echter wel nodig om hiervoor tijd en commitment beschikbaar te maken (Van der Knaap, 2006).

5.3 Verbetering bedrijfsvoering

De vier gemeenten geven aan dat ze naar aanleiding van vensters opvallende zaken kunnen verklaren en vaststellen, maar dat er nog een slag ligt in de uitvoering daarvan. Er bevinden zich mogelijke vervolgstappen om de bedrijfsvoering te verbeteren. Daar is voor de vier steden nog winst

te behalen, is de uitspraak van een Rotterdamse respondent. Ze werken aan de ene kant toe naar concrete acties in de praktijk, maar aan de andere kant blijven de vervolgbare acties achterwege. Naast Rotterdam vindt een andere respondent van Utrecht dat de benchmark waardevol is, maar dat er meer moet gebeuren om het verbetertraject van de bedrijfsvoering in gang te zetten. Enkele respondenten van Rotterdam en Amsterdam vinden dat sommige taken en agendapunten van de benchmark veel meer naar de lijnorganisatie overgeheveld kunnen worden, oftewel naar de ambtelijke top. Door een beter contact tussen de lijnorganisatie en medewerkers zijn initiatieven en ontwikkeltrajecten beter te faciliteren.

Besparingsopgaven

Uit de uitkomsten van de vier steden heeft het instrument zelf geen 'harde' bedragen opgeleverd. Het levert anders een besparing op. Uit een aantal gesprekken met de vier steden komt naar voren dat het instrument op een andere wijze een besparing oplevert. De benchmark heeft bij verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering tot nieuwe ideeën en afstemming geleid. Dit heeft niet direct geresulteerd in een besparing, maar wel tot initiatieven. Het ontstaan van een netwerk van mensen die in contact komen en ideeën uitwisselen, heeft geholpen aan deze initiatieven. De benchmark heeft tevens het referentiekader verbreed. Een respondent van de gemeente Rotterdam noemt dat binnen de G4 vooral op administratieve taken van de bedrijfsvoering is gesproken. Daar hebben ze met elkaar ideeën gedeeld over standaarden, uniformering en netwerken om tijd en kennis op het terrein van de bedrijfsvoering te winnen. Uit deze gesprekken zijn initiatieven geïnitieerd zoals duurzame opleidingstrajecten voor financials. Bij twee van de vier gemeenten heeft dit geresulteerd in bepaalde standaarden voor 'business controllers'. Bij de andere twee gemeenten was nog niet het juiste moment om die gesprekken te voeren. Een ander voorbeeld is het programma van eisen voor een begrotingsapplicatie. Tijdens het initiatief is er besproken over het begrotingspakket om dat een stuk eenvoudiger te maken. Naar aanleiding van die besprekingen hebben drie gemeenten gekozen om naar dezelfde applicatie over te gaan. Middels het initiatief is uniformering ontstaan. Tegenwoordig gebruiken drie van de vier steden dezelfde begrotingsapplicatie voor het bijhouden van de jaarlijkse begroting.

Een ander initiatief is het uitwisselingsprogramma op HR-gebied, banenruil, waar ambtenaren zich onderling uitwisselen voor een dagdeel of enkele weken. Het is een initiatief dat op korte termijn aan kosten en efficiency heeft bijdragen. De meerwaarde zit niet alleen op de arbeid maar ook op de kennis. Door de uitwisseling van vakinhoudelijke mensen en te werken in een totaal andere omgeving zien deze personen waar verbeteringen mogelijk zijn. Een mening van een respondent van de gemeente Utrecht is als volgt: *'er zijn allemaal initiatieven die aan kosten en efficiency besparing bijdragen, maar het blijft nog lastig te zeggen dat het nou specifiek door de inzet van de benchmark komt'*. De benchmark is doorgaans een instrument om initiatieven verder te brengen, maar of een besparing expliciet door het initiatief voorkomt, is moeilijk te verklaren.

Een respondent van de gemeente Rotterdam stelt dat de benchmark een integrale basis stelt waarop een dialoog is te voeren. Uit de dialoog zijn betere praktijken te verkennen over het primaire proces zoals apparaatskosten, externe inhuur, ziekteverzuim, omvang en andere indicatoren. Rondom deze gesprekken is daarom een aantal initiatieven gevoerd om strategische agenda's in samenhang te brengen met een verbetering van de bedrijfsvoering. Uit interviews met respondenten van de gemeenten Den Haag blijkt dat voor hen de lokale agenda leidend is. De gemeente heeft een strategische agenda met daarin onderwerpen waarmee zij kostenbesparingen realiseert. Een respondent noemt: *'lokale agenda is voor ons leidend en minder het voorstellen van de cijfers en wat je daarmee kunt. Daarnaast zijn onze strategische doelstellingen niet altijd gemakkelijk te koppelen aan één indicator'*.

Een andere respondent van de gemeente Utrecht vindt dat het benchmarken zelf niet leidt tot besparingen. Het heeft pas invloed als er 'urgentie' is om een besparing te realiseren. De benchmark

kan helpen om te zien waar die besparing mogelijk is en waar de cijfers een aanleiding geven om in G4-verband te spreken. Zo verklaart een respondent van de gemeente Rotterdam: *‘Daarbij kan de informatie uit de leerkring(en) helpen en leiden tot inzichten van hoe een mechanisme gaat werken, maar niet gelijk dat je geld gaat besparen. Doordat de G4 met elkaar in gesprek raken, komen er bepaalde noties naar voren waar voorheen geen rekening mee is gehouden’.*

Een respondent van de gemeente Amsterdam zegt dat men de benchmark niet als een productiestraat moet beschouwen omdat kostenbesparing of efficiencywinst niet hetzelfde is als verbetering van de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld dat men kan zeggen: *‘als je het op die manier slim inzet of het anders gaat organiseren, dan valt er meer productie per uur te leveren of is er minder uitval’.* Een verbetering van bedrijfsvoering is *‘niet te herleiden door een interventie of vanuit de benchmark doordat een besparing is gerealiseerd’.* Een verbetering van de bedrijfsvoering kan ook ontstaan zonder een relatie met de benchmark en bijvoorbeeld door een dialoog van mensen of de urgentie van verandering en adaptie.

Verbetering op de sturing

De respondenten van G4 geven aan dat zij niet sturen vanuit de informatie van de benchmark. De benchmark is een ondersteunend instrument om hun prestaties van de bedrijfsvoering te bevestigen. De bevestiging vindt plaats door de frequentie en de algemeenheid van de cijfers. Een respondent van de gemeente Utrecht zegt: *‘We hebben vensters vooral gebruik om ons zelf te verantwoorden voor de directie omdat we zien op ons bedrijfsvoering percentage dat we redelijk laag zitten (27,4%), dan is dit wel voor ons een uitgangspositie die door vensters wordt geconstateerd’.* Daarbij geeft de benchmark aan waar de gemeente Utrecht ten opzichte van de G4 staat op de verschillende terreinen van de bedrijfsvoering. Een andere respondent van de gemeente Amsterdam geeft aan dat binnen dat de eigen gemeente wordt gestuurd vanuit de speerpunten van het college in het beleid en veel minder vanuit de informatie die uit de benchmark voortkomt. De cijfers van de benchmark zijn vaak bekend voor de concerndirectie en daar sturen ze niet op. Het is vaak geen verrassing wat daar uit de benchmark komt, zegt een andere respondent van de gemeente Rotterdam. Op dit moment stelt een gemeente vanuit haar programmabegroting een aantal KPI's waarop het concern wordt gestuurd. Dat geldt voor alle onderdelen van de bedrijfsvoering. De benchmark is dan meer een instrument om zich te verantwoorden op kwesties over de bedrijfsvoering. Zoals een respondent van de gemeente Utrecht aangeeft: *“in het afgelopen jaar dan heb ik het vooral gebruikt als stukje verantwoording naar de gemeenteraad en het college. Dus, ik heb het in ieder geval veelvuldig gebruikt in verhalen, lezingen en gesprekken met de individuele managers”.* Daarnaast heeft men slechts voor een deel de cijfers gezien, met een beperkte blik en door middel van de tijd vooral gericht op specifieke thema's.

Door middel van de benchmark is informatie verzameld over de uitvoeringskant van de bedrijfsvoering. Een respondent van de gemeente Den Haag vindt dat de benchmark een belangrijke bron van informatie is en dat deze informatie kan leiden tot discussies. Bijvoorbeeld dat er bezuinigd moet worden en in welke omvang. Voor deze discussies zijn normen en definities nodig. Als een definitie goed is gekaderd, is voorliggende kennis en inzichten beter ter discussie te stellen, vindt een respondent van Amsterdam. Een andere respondent van de gemeente Utrecht vindt dat het in het begin vaak lastig is om aan de slag te gaan. Vaak ontstaan eerst discussies over definities, bijvoorbeeld in de definitie van externe inhuur, zegt de respondent. De vraag is daarbij: *‘Welke cijfers levert elke gemeente aan en kunnen we ons daar in verdiepen, want een aantal gegevens en definities die in vensters zijn opgenomen komen uit de personeelsmonitor van het A&O fonds en die zijn niet overal hetzelfde’.* Daarom zoekt men aan de ‘wieg’ een soortgelijk niveau op de cijfers en definities om vervolgens het gesprek te voeren. Nu zijn de vier steden eraan toe, om dat gesprek te voeren, maar het heeft een hele tijd geduurd. Het is nog steeds de vraag als er een verschil aankomt: wat zit daarachter? Een respondent van de gemeente Utrecht vindt dat voor het sturen op de

bedrijfsvoering eenduidige definities nodig zijn waarmee de cijfers zijn te duiden en te begrijpen voor iedereen.

De vier steden vinden de ontwikkelingen van elkaars organisaties interessant en ook hoe die ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. Voor een respondent van de gemeente Rotterdam is belangrijk dat het eigen concern naar een landelijk gemiddelde beweegt ten opzichte van andere steden. Daarbij is de vraag: *'Blijven we hetzelfde of zijn er grote verschillen en maken de andere steden volstrekte andere ontwikkelingen?'* De informatie van de benchmark is bruikbaar voor de richting van de eigen politieke achterban in de gemeenteraad. Dit strekt zich niet alleen uit tot het afleggen van verantwoording, maar ook tot meer vertrouwen tussen politiek en ambtelijk apparaat. Een andere respondent van de gemeente Rotterdam vindt dat het goed is om te zeggen: *'In de G4 is er een goed gemiddelde en daar bewegen we allemaal naartoe'*. Er wordt vaak naar gevraagd hoe de G4 zich tot elkaar - en andere gemeenten - verhouden. De benchmark wordt steeds breder binnen de interne organisatie. Bij de gemeente Amsterdam zijn er zelfs nu vragen gesteld door de raad over de benchmark VvB. Dat blijkt een nieuwe ontwikkeling te zijn bij het ambtelijk apparaat terwijl het instrument vorig jaar ook in de jaarrekening stond, zegt de respondent van Amsterdam. Toch valt er op te merken dat de G4 dieper in de materie moeten duiken om de juiste verbanden te leggen.

Verbetering op de werkwijze

Een respondent van de gemeente Utrecht benadrukt *'dat benchmarking belangrijk is en dat jaarlijks iedereen aan het denken zet. Als we iets van elkaar moeten weten, dan kunnen we naar benchmarken kijken. Het helpt de gemeente om het belang van benchmarking in te zien'*. Echter kunnen de cijfers van benchmarking het beginpunt vormen voor beleids- en procesaanpassingen. Dit kan bijdragen aan een weloverwogen vernieuwing van de bedrijfsvoering. Op dit moment vinden er goede initiatieven plaats voor een andere werkwijze zoals het invoeren van 'regelloos werken' en de 'verzuimaanpak van Rotterdam', noemt een respondent van de gemeente Rotterdam. Beide initiatieven hebben concrete resultaten opgeleverd in de vorm van best practices. *'Als ik bijvoorbeeld denk aan hoe Utrecht het regelloos werken heeft ingevoerd; die hebben dan hele concrete resultaten uitgehaald, dus het kan wel'*. Alleen deze best practices lopen door, waarbij de manier waarop een gemeente verandert, afhankelijk is van de prioriteiten die de gemeente stelt. De respondent van de gemeente Rotterdam denkt dat het goed zou zijn als de G4 meer belang zouden hechten aan wat eruit komt van de benchmark. Een andere respondent van de gemeente Den Haag vindt dat door de benchmark nieuwsgierigheid ontstaat: *'Als wij in Den Haag een toenemend verzuim hebben, hoe is het bij de andere G3? Dan is het wel handig en interessant als je de cijfers meteen naar voren kunt halen'*. Maar om daarna samen en anders te werken op basis van de uitkomsten is heel ingewikkeld, vindt de respondent. Elke gemeente zit op een andere manier in elkaar, dus wat voor de ene gemeente werkt, kan voor een andere gemeente niet werken. Anders gezegd: er worden nu veel ideeën gevormd als best practices waarbij enkele initiatieven hebben geleid tot concrete adaptie en andere zijn aan de kant geschoven omdat ze minder passen in manier waarop de organisatie en bedrijfsvoering is ingericht.

Daarnaast bewegen de vier steden in een politieke omgeving. Adaptie van de bedrijfsvoering leidt onder de politiek tot een angstcultuur. Een respondent van de gemeente Rotterdam vertelt: *"het is politiek een lastig verhaal want dan komt die benchmark jou politiek gezien nog eens tegen. Je moet dus nog meer gaan uitleggen omdat er eigenlijk al jaren naar Rotterdam is gekeken dat wij het goed doen en ineens niet. Ja, wat hebben wij anders gedaan?"*. Kortom, de gemeente wil als interne organisatie de benchmark goed gebruiken om de bedrijfsvoering te verbeteren, maar de politiek wil ook de benchmark gebruiken om zich goed te kunnen profileren.

Zo merkt een andere respondent van de gemeente Rotterdam op dat de afspraken die uit het stedelijk gesprek zijn geformuleerd vooral gericht zijn in de verbetering van goede informatie en niet zozeer op de verbetering van de werkwijze. *'Daar is helaas niet van gekomen in de duiding, dat we*

kunnen zeggen, wij doen het hier eigenlijk niet zo goed als G4 maar die andere gemeenten wel. Laten we daar eens gaan buurten?'. Er wordt nu vaak verwezen naar de G4. Terwijl een andere respondent van de gemeente Utrecht stelt dat zij op een andere manier omgaan met adaptie van werkwijze.

"We hebben een eigen organisatiewijziging ingezet, veranderplatform en verbeterprogramma's, daar zijn we volop mee bezig, maar het heeft verder niet met vensters van doen. Het is niet zo geweest dat vensters de aanleiding gaf om anders te werken want we doen het niet op basis van die inzichten. Er waren andere aanleidingen daarvoor. Ik vind vensters op zich een goed middel om de verschillende data te presteren aan elkaar en met elkaar te vergelijken. Echter heb je bij een generieke benchmark er niets aan als de urgentie niet is om daarmee wat te doen. Het middel zelf heeft geen urgentie, het heeft pas urgentie als we een besparing moeten doen of de kwaliteit van onze bedrijfsvoering nog niet genoeg is."

Daarbij geeft de benchmark de aanleiding om met andere gemeentes te gaan praten, zegt dezelfde respondent. De gemeente Utrecht heeft zowel binnen als buiten de G4 naar best practices gezocht. Zo heeft de gemeente Utrecht rondetafelgesprekken georganiseerd, met andere gemeentes buiten de G4. Deze gesprekken van twee jaar geleden hebben de communicatieafdeling een andere impuls gegeven, vertelt de respondent. De afdeling is hierdoor anders gaan nadenken over zichzelf en de manier van werken. Door deze praktijken is de gemeente Utrecht geïnteresseerd geraakt in organisaties die het beter doen om daarvan te leren. Bij de afdeling financiën zijn er ook andere taken gekomen als gevolg van deze inhoudelijke gesprekken.

Verbetering als uitkomst

Zoals hierboven is aangegeven, zijn veel ideeën gevormd op de manier waarop de bedrijfsvoering efficiënter kan werken. Op het vakgebied van financiën en HR zijn in samenwerking initiatieven georganiseerd die aan kostenbesparing of efficiencywinst hebben bijgedragen. Een respondent van de gemeente Utrecht zegt dat de voortgang van zo'n initiatief één van hun agendapunten was. Deze initiatieven kunnen helpen bij het vinden van goede praktijken, oftewel best practices. Een 'best practices' kan een navolgbare actie zijn voor de bedrijfsvoering. Het blijkt overigens dat een initiatief vooral wordt gesteund als er behoefte is vanuit de interne organisatie. Zo is het experiment 'terug naar de bedoeling' opgepakt en tot uitvoering gebracht, noemt een respondent van de gemeente Den Haag. 'Dat hebben zij een half jaar gedaan maar dat is blijkbaar iets wat goed past in de ontwikkeling van hun organisatie of de fase waarin zij inzitten, dus dat hangt er op die manier mee samen'. Ook een andere respondent van de gemeente Den Haag vindt dat een verbetering veel afhangt van de situatie waarin een gemeente zich bevindt. 'Voor ons als gemeente Den Haag speelt op dit moment veel te veel in onze huidige situatie. Maar het blijkt toch dat er animo is om mee te doen aan de benchmark'. Een andere respondent van de gemeente Rotterdam noemt dat zo'n gebeurtenis, namelijk een verbetering, zich nu vooral richt op de verbetering van de informatievoorziening over de bedrijfsvoering. 'Dat is soms wel nodig om de volgende stap te maken, dus het heeft wel wat opgeleverd, maar het kan beter. We gaan dat doen door wat meer de cijfers te laten zien en te kijken wat er gebeurt en of zij er iets mee kunnen'.

Bij een terugblik op de situatie van de G4 hebben ze veel veranderingen en ontwikkelingen doorgemaakt. Een respondent van de gemeente Rotterdam noemt: 'Amsterdam is erg druk bezig omdat er veel gedoe is geweest in de publiciteit. Daarnaast heeft de Directie Middelen en Control van Rotterdam een nieuwe leiding gekregen. In Den Haag zijn er ook veel veranderingen in de interne organisatie en ontwikkelingen naar de gecentraliseerde bedrijfsvoering. We hebben eigenlijk nog niet stabiele organisaties om nu te kijken naar het optimaliseren van de bedrijfsprocessen'. Waardoor op sommige onderdelen van de bedrijfsvoering minder behoefte is om te veranderen. Zo blijkt dat bij stabiele organisaties de kans groter is om te willen leren en verbeteren.

Om dit te bereiken ziet een respondent van de gemeente Rotterdam een toegevoegde waarde in de betere advisering en op het worden van sparringpartner van de concerndirectie. Daarvoor dient de basis op orde te zijn om met de eigen directie en andere te kunnen discussiëren. Zodat men blind op de cijfers en informatie van de benchmark kan vertrouwen. De politieke omgeving speelt daarbij een grote rol in de vier steden. Er wordt in deze omgeving gestreefd naar een evenwicht tussen economische ontwikkelingen en de interne uitvoeringsorganisatie.

Daarnaast vinden twee respondenten van de gemeenten Utrecht en Rotterdam dat de benchmark op zich losstaat van het beleid van de directie bedrijfsvoering. Momenteel is de benchmark een reflectie waarin de bedrijfsvoering van elke stad wordt weerspiegeld. Jaarlijks bespreken de vier steden waar ze staan en ontdekken ze signalen. Het signaal is een aanleiding voor een mogelijke verbetering, maar geen doel op zich, merken de respondenten. De benchmark is nu vooral een pakket van prestaties waarna verantwoording en lering van best practices worden opgedaan.

Momenteel blijkt de benchmark de nadruk te leggen bij het verantwoorden van prestaties. Respondenten van de gemeenten Utrecht en Den Haag zeggen dat voor een verbetering ook prestaties en informatie moeten worden opengesteld voor het publiek en de gemeenteraad. *'Ik vind dat een burger mag weten welke gemeente het goed doet en welke het minder goed presteert. Dat moet een open data zijn...'*. Daarnaast blijkt dat Amsterdam daar het goede voorbeeld geeft. *"Ik vind Amsterdam een goed voorbeeld omdat zij de cijfers uit 'Vensters voor Bedrijfsvoering' opnemen in hun jaarverantwoording"*.

Ook zeggen de respondenten van Utrecht en Rotterdam dat de gemeente niet één keer per jaar bijstuurt op de verbetering van de bedrijfsvoering, maar dagelijks. Daarom is een bespreking een keer per jaar over de cijfers en best practices, meer het bevestigen dan het ingrijpen op die verbetering van de bedrijfsvoering. Met de huidige middelen is de benchmark bij uitstek geschikt voor een doorontwikkeling. Er blijkt dat er veel gedeeld en geleerd is binnen de G4 en dat zij al op weg zijn naar gedeelde praktijken, maar daarvoor is meer betrokkenheid vanuit het management en medewerkers nodig, vooral om meer te doen dan alleen feiten te verzamelen. De kennisuitwisseling tussen Rotterdam en Utrecht heeft geleid tot een efficiënter begrotingsproces. Een voorbeeld van deze gedeelde praktijken (best practice) is het afnemen van hetzelfde softwarepakket om het begrotingsproces van Rotterdam te ondersteunen. Zo heeft een respondent van de gemeente Den Haag gezegd: *'Elk stapje brengt ons steeds dichterbij om bij dat doel te komen'*. Iedere keer dat de vier deelnemers gezamenlijk aan een overleg, leerkring of duidingsgesprek deelnemen, gaan ze hier een stapje verder in de verbetering van hun bedrijfsvoering.

Geconcludeerd kan worden dat het delen van inzichten en leren van elkaar praktijken een brede blik op de bedrijfsvoering heeft gegeven. Bij helft van de vier steden heeft dit geleid tot inzichten en ideeën over standaarden en uniformering van bepaalde taken. Een gemeente noemt dat de benchmark een relevante bron van informatie is wanneer de vier steden bij elkaar komen. Deze informatie draagt bij aan initiatieven, maar ook aan mogelijkheden om te experimenteren. Uit deze initiatieven en experimenten zijn individuele, maar ook gezamenlijke leer- en verbeterpunten geïdentificeerd.

Gemeenten	Besparing	Aansturing	Werkwijze	Verbetering	Opvallende uitkomsten
Amsterdam	-/-	-/-	-/-	-/-	- brede blik op de bedrijfsvoering - bijdrage aan verantwoording
Den Haag	-/-	-/-	+/-	-/-	- doelen niet gemakkelijk te koppelen aan één indicator - bron van relevante informatie
Utrecht	-/-	-/-	+/-	-/-	- inzicht waar adaptie mogelijk is

					- bijdrage aan verantwoording - aanzet tot reflectie
Rotterdam	+/-	-/-	+/-	-/-	- ideeën over standaarden en uniformering - inzicht waar adaptie mogelijk is - versterkt politieke en ambtelijke spanning en vertrouwen - verbetering van de informatievoorziening

Analyse op benchmarking en verbetering bedrijfsvoering

Alles overziend is op te merken dat de vier steden door het benchmarken nieuwe kennis en ervaring hebben aangeboord en opgehaald. Er blijkt dat in de vier steden een begin is gemaakt met benchlearning en benchaction, maar dat benchaction nog meer zou moeten plaatsvinden. In de bevindingen is naar voren gekomen dat de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) de vier steden in staat stelt resultaten van de bedrijfsvoering te verkennen en ervan te leren. Vooral op onderdelen die ze met elkaar vergelijken en bediscussiëren. Volgens Van Hoorn (2008) volgen uit benchmarken vier logische randvoorwaarden om te kunnen verbeteren. Rotterdam en Amsterdam vinden dat de benchmark VvB een brede blik geeft op de opvallende uitschieters van de bedrijfsvoering. Er is inzicht ontstaan over de verschillen en overeenkomsten van de G4. Deze nieuwe inzichten monden uit in ideeën en initiatieven over standaarden, uniformering, kostenbesparing, efficiencywinst. Dit sluit aan bij de eerste randvoorwaarde van benchmarking, namelijk (1) dat een prestatievergelijking zinvol is als er inzicht bestaat in de verschillen en overeenkomsten tussen de benchmarkpartners. Dit inzicht kan voor een gesprek ondersteunend zijn. (2) Benchmarking is niet bedoeld om de vier gemeenten op de bedrijfsvoering af te rekenen, maar om in een veilige omgeving in gesprek te blijven. In Amsterdam blijkt dat het gesprek over benchmarking steeds meer in de bestuurlijke en politieke belangstelling staat. Het begin een opstap te worden naar de discussie in de politiek-bestuurlijke arena (bijv. de gemeenteraad). Opvallend is dat deze situatie meer verantwoording en aandacht vraagt van bestuurders. Op dit moment is benchmarken een aanleiding om over de meest opvallende uitkomsten en initiatieven te spreken. De benchmark is een belangrijke bron van informatie die op sommige vlakken heeft geleid tot een betere informatievoorziening. Daarbij is een goede informatievoorziening de basis voor de ontwikkeling van leer- en verbeterpunten. Dat staat in lijn met de literatuur over benchmarking. (3) Benchmarking biedt leer- en ontwikkelpunten. Rotterdam en Den Haag stellen dat zij vooral op administratieve taken de bedrijfsvoering hebben verkend op verbeter- en ontwikkelpunten. Mede door trendinformatie van benchmarking is dit inzichtelijk gemaakt. Amsterdam en Utrecht vinden dat de informatie van benchmarking goed is om voorliggende kennis en inzichten ter discussie te stellen. Een discussie kan bijdragen aan het vinden van best practices op basis van ervaringen of verhalen van anderen. Dit kan zowel binnen als buiten de G4. De vier steden zijn organisaties die gefixeerd zijn op de ontwikkeling van elkaars bedrijfsvoering en hoe die zich tot elkaar verhoudt. De benchmark is hiervoor geen sturingsinstrument, maar een jaarlijks ondersteunend middel voor de bedrijfsvoering. Zoals Rotterdam en Utrecht aangeven is de benchmark momenteel een instrument om zich te kunnen verantwoorden. Een laatste randvoorwaarde van benchmarking is (4) dat het instrument ook aanzet tot verbetering en adaptie. Uit de gesprekken van de benchmark is te zien dat de vier gemeenten de ruimte krijgen om uit de bedrijfsvoering lering en ideeën te halen. Ze hebben meegedaan aan initiatieven die zowel concrete resultaten op het gebied van financiën als op het gebied van HR hebben geleverd, zoals goede praktijken (best practices). Daarnaast blijkt dat het samenwerken met de benchmarkpartners van G4 en goed scorende gemeentes meer mogelijkheden bieden voor het vinden van best practices. Uit de interviews blijkt dat de benchmark een bijdrage levert aan de verbetering van de informatievoorziening. Een goede informatievoorziening is nodig en betekent dat

de basis op orde is voor een verdere uitwerking van adaptie en voorgestelde maatregelen op het gebied van de bedrijfsvoering.

Zoals Korsten, Abma & Meer (2013) aangeven is benchmarking een proces waarmee de vier steden hun zwaktes en sterktes opsporen. Uit de literatuur blijkt dat benchmarking zowel uitkomsten als bepaalde risico's met zich meebrengt. Uit de interviews met de respondenten van de vier steden zijn interessante percepties waargenomen. In de linkerkolom staan de uitkomsten van benchmarking zoals deze in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. In de rechterkolommen staan de vier steden. Om een verband tussen antwoorden van de respondenten te vinden, zijn deze antwoorden in een ordening van voldoende (+/+), matig (+/-) en onvoldoende (-/-) gerangschikt.

Uitkomsten van benchmarking VvB	Amsterdam	Den Haag	Utrecht	Rotterdam
Bepalen positie ten opzichte van anderen	+/+	+/+	+/+	+/+
Herkennen van 'best practices'	+/-	+/-	+/+	+/-
Creëren van bereidheid voor verandering	-/-	+/-	-/-	+/-
Implementeren van 'best practices'	-/-	-/-	+/-	+/-
Efficiency verbetering	-/-	-/-	-/-	-/-

Wat opvalt is dat de vier steden de benchmarking VvB goed vinden om daarmee hun positie ten opzichte van elkaar te kunnen bepalen. De ambitie van de vier steden is niet alleen de eigen cijfers te verkennen, maar door de verschillende inzichten in elkaars organisaties en bedrijfsvoering tot een landelijk gemiddelde te komen.

“Wat wel interessant is: wat zijn de ontwikkelingen die we de afgelopen jaren hebben doorgemaakt en hoe die zich verhouden tot de ontwikkelingen die andere steden doorlopen. Dat vind ik wel interessant om te weten want dan zie ik of we dan ontwikkelen naar een zo'n landelijk gemiddelde”

In het herkennen van best practices komt één gemeente naar voren die zich vooral hiermee bezighoudt. Bij de andere drie gemeenten is er ook toegang om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen. Toch blijft het nodig de cijfers beter af te laten hangen van de strategische doelen en agenda's van de directie, college en raad. Daarnaast is de situatie van de organisatie belangrijk om tot op activiteitsniveau in de bedrijfsvoering te kijken naar best practices.

“Het kan zijn dat we als G4 het niet zo goed doen, op bijvoorbeeld het ziekteverzuim. Daar scoren we het allemaal niet zo best op en dan is het misschien beter om naar een andere gemeenten te kijken. Maar als Rotterdam zijn we niet zo mee bezig en dat heeft Utrecht weleens gedaan bij een aantal indicatoren waarin zij goed scoorden van hé: laten we eens gaan kijken wat voor best practices zijn”

Overigens blijkt dat de perceptie op de bereidheid van verandering, uit de vier gepercipieerde gevallen, laag en matig is. De aanwezigheid van de juiste personen, met vakkennis, en die van vorige sessies afweten, lijkt een randvoorwaarde bij de bereidheid van mensen om te leren en om vervolgens vervolgbare actie op te vangen. Daarnaast is te zien dat gedurende de vier jaar de bereidheid veranderlijk is geweest. Stafmedewerkers tonen wel degelijk commitment, maar volledige commitment van medewerkers en management is er nog niet. Uit de percepties van de respondenten blijkt dat de deelname aan de benchmark nog altijd vrijwillig is.

“Ik denk dat je juist door die inhoudelijke groep mensen bij elkaar te zetten, dat daar ‘echt’ het goede gesprek gaat plaatsvinden. Mensen met vakkennis die begrijpen wat er wordt gezegd en weten waardoor afwijkingen van cijfers komen. Ook zien ze als een andere gemeente het beter doet en wat we daarvan kunnen leren”

Bovendien komt naar voren dat best practices overdraagbaar kunnen zijn in de eigen organisatie. Dat blijkt uit twee percepties. Wat wel als randvoorwaarde naar voren komt, maar niet in de literatuur wordt genoemd, is het besef van urgentie om zich te willen aanpassen aan deze best practices. Hiervoor is het nodig te erkennen wat een organisatie nodig heeft om deze te laten veranderen.

“Hoewel Rotterdam en Utrecht hun concerndirectie en sturing al hadden gecentraliseerd, waren Amsterdam en Den Haag er nog maar net mee bezig. Dan zie je dat er verschillen zijn en dat zij praktisch gezien ook minder tijd hebben. In Amsterdam waren ze bezig met facturen en administratie om die goed op orde te krijgen. Dan heb je ook minder tijd en energie om daarboven te stijgen en om te kijken ‘wat’ kunnen we nog van elkaar leren, want je bent alleen maar bezig met de eigen troep op te ruimen”

In het kader van efficiencyverbetering is relatief laag gescoord. Uit de vier percepties blijkt dat efficiency van een gemeente op een andere wijze - vanuit het beleid - wordt bereikt. De benchmark richt zich dan op de verklaring van deze prestaties. Bijvoorbeeld dat er op basis van formatie iets gezegd kan worden over de efficiency van de overhead. Efficiency is tevens niet gelijk aan verbetering. Efficiencyverbetering gaat in op het bewust worden van de huidige prestatie en het zien van de kansen voor de bedrijfsvoering. Daarbij vindt continu en stap voor stap een verbetering plaats. Een randvoorwaarde voor efficiencyverbetering blijkt een set van analyses om correlaties en trendinformatie te ontdekken waarmee kostenbesparing, efficiencywinst in kaart kunnen worden gebracht.

“We zitten nu met een hele bak cijfers van vier jaar van 200 deelnemende gemeenten en we zien dat daar nog te weinig gebeurt. Terwijl we er eigenlijk meer uit kunnen halen. Als je daar de juiste analyses op loslaat in de vensters, zijn belangrijke ontwikkelingen en correlaties te ontdekken”

Naast de uitkomsten brengt benchmarking ook onzekerheden met zich mee. In de volgende tabel zijn de risico's van benchmarking, zoals deze in het theoretisch kader naar voren komen, geordend naar percepties van de vier steden. De rangschikking van de antwoorden vindt plaats in drie categorieën, namelijk hoog (+/+), matig (+/-) en laag (-/-).

Risico's van benchmarking	Amsterdam	Den Haag	Utrecht	Rotterdam
Oppervlakkige vergelijking	+/-	+/-	+/-	+/-
Zelfvoldaanheid	+/+	+/-	+/+	+/+
Onderscheid tussen leren en verbeteren	+/-	+/-	+/-	+/-
Druk op verantwoording	+/+	+/-	+/+	+/-
Afrekencultuur door prestatie-indicatoren	-/-	-/-	-/-	-/-

Opvallend is dat de vier steden onderschrijven dat de definities niet altijd evenredig zijn. Enkele indicatoren laten nog ruimte voor interpretatie. Dit komt overeen met de literatuur over de

‘waarom’-vraag achter een resultaat van een prestatievergelijking. Een randvoorwaarde om dit te voorkomen, is een afstemming van de invulling waar een definitie nog ruimte laat voor interpretatie.

“Als wij gegevens aanleveren voor een indicator moet dat op basis van dezelfde definitie plaatsvinden, want sommige definities geven wat meer ruimte en daar is G4 afstemming voor nodig. Tegelijkertijd valt niet alles binnen de G4.”

Ook blijkt dat de mate van zelfvoldaanheid onder drie gepercipieerde gevallen relatief hoog ligt en bij een gepercipieerd geval gematigd. In de literatuur kan een hoge zelfvoldaanheid een risico zijn omdat de organisatie een bepaalde mate van alertheid en gedrevenheid verliest. Of dat zij vervalt in eigendunk waardoor nieuwe ontwikkelingen of mogelijkheden met partners niet of te laat gezien worden. Wat wel als randvoorwaarde voor minder zelfvoldaanheid wordt gezien, is het aanjagen en mobiliseren van de productieve energie in de uitdaging binnen het netwerk van de G4. Daarbij is de inbreng van KING waardevol omdat zij vaak een brede en andere blik hebben op het terrein van de bedrijfsvoering.

“Van de G4 zijn we het langst integraal al en zijn we misschien een professionaliseringslag verder waardoor we al weten wat en waar het mis is. We hebben de cijfers niet altijd meer voor nodig, want die bevestigen eerder wat we al weten dan dat het nieuwe dingen zijn”

Uit de vier steden blijkt dat benchmark op een matige wijze bijdraagt aan een onderscheid tussen het leren van anderen en daarmee het verbeteren van de bedrijfsvoering.

“Ik vind het gewoon aardig om af en toe te zien hoe de andere drie grote steden in elkaar zitten en dat verschilt nogal, maar dat betekent niet dat je er niets van kunt leren. Soms steek je wat op van hé: daar doen ze dat zo”

De verantwoordingsplicht van de vier steden met benchmarking ligt gematigd, maar eveneens hoog. In twee gemeenten is een hoge mate van verantwoording een bron van nieuwsgierigheid en verantwoording nemen voor ideeën en initiatieven. Aan de ene kant komt het naar voren dat de informatie van de benchmark een soort uitgangspunt is om daaruit de verdieping te zoeken met anderen. Aan de andere kant brengt dit vragen met zich mee wanneer de bestuurlijke gremia (directie, college en de gemeenteraad) bemoeienis tonen bij benchmarking. Dit komt in de literatuur niet naar voren. In de percepties over verantwoording blijkt dat het ook een grote mate van betrokkenheid en nieuwsgierigheid teweegbrengt, in plaats van alleen op de feiten te wijzen.

“Ik vind wel degelijk, als ik kijk naar het afgelopen jaar dan heb ik het vooral gebruikt als stukje verantwoording naar de raad en het college. Dus, ik heb het in ieder geval veelvuldig gebruikt in verhalen, lezingen en gesprekken met de individuele managers...”

Bovendien blijkt dat een afrekencultuur het minst door de vier gemeenten wordt gepercipieerd.

“Vanuit de raad wordt er nu vragen gesteld, van hé: Waarom is ons percentage social return met 7% gedaald, waarom hebben we relatief lage ICT-kosten ten opzichte van voorgaande jaren? Er worden allemaal vragen gesteld door de raad die toch vanuit het ambtelijk apparaat moeten worden beantwoord”

5.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de perceptie van de respondenten van de vier steden aan de orde gekomen met in het verlengde de uitwerking van de afgenomen interviews. Het gaat in op de relatie van benchmarking VvB en de bedrijfsvoering van de G4. In deze samenvatting wordt op de opvallendste uitkomsten gereflecteerd. Het betreft een reflectie op de verschillen en overeenkomsten.

Uit de bevindingen, en geobserveerde bijeenkomsten, kan worden bevestigd dat er een aantal motieven zijn voor de deelname aan benchmarken. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat benchmarking een redelijk verbindend karakter heeft. Een verbintenis ontstaat doordat verhalen worden verteld en verklaard over de behaalde prestatiecijfers van de bedrijfsvoering. Het benchmarken combineert cijfermatige informatie samen met de beleving van mensen over de bedrijfsvoering. Het leuke aan benchmarken is dat niet alleen verhalen worden gedeeld. De vier steden houden een overzicht op de bedrijfsvoering en kunnen opvallende uitschieters, door de vergelijking, achterhalen. Daarnaast biedt de bedrijfsvoering handvatten waar verbeteringen kunnen worden aangebracht. In de gesprekken (leerkringen en duidingsgesprekken) worden deze uitkomsten besproken. De gesprekken zijn als een open deur naar elkaar in beleid en ambities. De gesprekken hebben enerzijds meer zeggenschap gegeven over het advies aan het management. En anderzijds leveren ze een bijdrage aan verantwoording bij bestuurlijke gremia.

Uit de vergelijking van de vier gemeenten blijkt dat drie van de vier vinden dat de motivatie voldoende is om van elkaar te leren. Bij het delen van ideeën en inzichten vindt slechts de helft dat het gesprek voldoende ruimte biedt voor een eigen inbreng van ideeën. Dit kan worden verklaard door een gesprek goed te organiseren en te faciliteren, waarbij de inbreng van mensen met affiniteit van het onderwerp het inhoudelijk gesprek voeren.

Bij de samenstelling van thema's en onderwerpen wordt opgemerkt dat binnen de vier steden een gevoel is van ontevredenheid, terwijl de samenhang tussen kennis en inzichten en informatie als voldoende naar voren komt. Drie van de vier gemeenten vinden dat huidige thema's meer samen moeten hangen met de strategische agenda's van hun ambtelijke organisatie. De onderzoekers van KING kunnen hieraan bijdragen.

De G4 kent geen individuele leerbelemmeringen, maar wel leerbelemmeringen als gevolg van interpretatie verschillen zoals de invulling van enkele indicatoren van de benchmarken. Daarnaast is organisationeel meer dan de helft het eens dat er grotere betrokkenheid nodig is vanuit medewerkers en management om meer te doen dan alleen feiten te verzamelen.

Wat betreft de uitkomsten van benchmarking in relatie tot de bedrijfsvoering valt op dat er geen sprake is van een besparing of aansturing. De meerderheid vindt dat de benchmark een aanzet levert tot een andere werkwijze. Dit sluit aan bij de initiatieven en mogelijkheden, waarin de vier steden aan de slag zijn gegaan. Uit deze initiatieven is inzicht verkregen waar adaptie mogelijk is om de bedrijfsvoering te laten verbeteren. De benchmark heeft een viertal uitkomsten voor de bedrijfsvoering opgeleverd die leiden tot

- een bredere blik
- ideeën over standaarden en uniformering
- betrouwbare informatievoorziening
- reflectie en verantwoording

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt het antwoord op de centrale vraagstelling en deelvragen gegeven. Aansluitend worden aanbevelingen gedaan op basis van de resultaten.

Conclusie

De wens van de G4-gemeenten is de bedrijfsvoering van de eigen organisatie efficiënt en effectief laten verlopen. Voor de vier steden is het van belang dat de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) als hulpmiddel voor kennis, informatie en adaptie kan bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering. Hieruit is de volgende vraagstelling geformuleerd:

“Leidt de benchmark ‘Vensters voor Bedrijfsvoering’ tot verbetering van de bedrijfsvoering van de G4-gemeenten en hoe valt dat te verklaren?”

Deze vraagstelling deelt zich op in een aantal deelvragen die het centrale en verklarende deel onderbouwen. Aan de hand van de resultaten van het literatuur- en empirisch onderzoek en de inhoudsanalyse volgt hieronder beantwoording van de deelvragen.

De *eerste deelvraag* van het onderzoek, waarbij in de literatuur is gezocht naar: *Wat is benchmarking en wat levert het op in een gemeentelijke context?* Deze vraag is beantwoord voor een deel in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en voor een ander deel in de bevindingen. Benchmarken is een vorm van onderzoek waarmee prestaties organisatiebreed worden bepaald ten opzichte van een vergelijking met andere organisaties. Het doel van benchmarken is het identificeren waarin de sterke en zwakke kanten van een organisatie zich voordoen en hoe deze zich verhouden tot nieuwe kansen. Deze kansen komen in de praktijk tot uitdrukking door opvallende zaken met andere organisaties te bespreken, waardoor goede praktijken ontstaan (benchlearning). Vervolgens zouden deze goede praktijken moeten worden overgenomen voor het doorvoeren van verbeteringen in de eigen organisatie (benchaction). Uit de analyse van de G4 komt naar voren dat over het algemeen wel degelijk overeenkomsten zijn. Alle respondenten van de vier steden vinden dat de benchmark VvB een goed instrument is om inzicht te krijgen in elkaars organisaties. Door middel van de benchmark is redelijk betrouwbare informatie te verzamelen en er wordt meerwaarde gezien in de gesprekken van de leerkringen en duidingsgesprekken. Tijdens de benchmark moet wel rekening worden gehouden met de veranderende situaties, behoeften en wensen van de gemeente. Een gemeente waarin organisatieonderdelen aan een verandering onderhevig zijn, is minder bereid om een verandering of adaptie door te voeren, vinden de respondenten van de vier steden.

De vier steden erkennen dat het instrument VvB nuttig is om mee verder te werken. Door VvB kunnen ze prestaties uit het verleden en toekomstige mogelijkheden bespreken en daar verklaringen geven aan hun overeenkomsten en verschillen. Een respondent van Amsterdam vindt dat VvB een verbindend karakter heeft omdat de samenwerking in G4 wordt ondersteund, gestimuleerd en gefaciliteerd. Niet uitsluitend binnen de G4-kaders, maar eveneens met andere organisaties die zich goed ontwikkelen. De kanttekening die bij benchmarking VvB wordt gemaakt, is dat als de gemeente wil leren zij het ook moet laten merken. Daar kan een goed verhaal bij helpen. Door een goed verhaal te hebben en dit door de cijfers te ondersteunen, ontstaat voor het publiek een beeld, beleving en bewondering voor de organisatie. Wat hierbij opvalt, is dat ze meer zeggenschap en verantwoording krijgen voor het verhaal achter de cijfers. Daarnaast blijkt dat benchmarking aantrekkelijk wordt als de voorliggende vraagstukken van de vier steden met elkaar in lijn staan. Aan de ene kant is de situatie van de gemeente van belang voor het opstellen van onderwerpen en thema's. Aan de andere kant is de mate van betrokkenheid van medewerkers en management van invloed op de afspraken.

Respondenten van de vier steden vinden dat de kracht van VvB ligt in het organiseren van de bottom-up activiteiten. Uit de interviews met de respondenten van de gemeenten Den Haag en Rotterdam komt naar voren dat er goede praktijken zijn gevormd over de financiële administratie en arbeidsmobiliteit van de gemeente. Dat zijn initiatieven op het gebied van efficiencyverbetering, zoals het ruilen van werkplekken, regeloos werken, e-facturatie en terug naar de bedoeling. Deze experimenten hebben soms tot tastbare resultaten geleid. Die zijn deels in de praktijk van sommige gemeenten geïnstitutionaliseerd in routines en structuren. Gebleken is dat voor adaptie van best practices een gevoel van urgentie nodig is om zich te willen aanpassen. De gemeenten Den Haag en Utrecht vinden overigens dat VvB het netwerk van de G4 heeft verbreed. Door te netwerken met elkaar en andere goed scorende gemeentes is te leren hoe zij dezelfde trajecten hebben afgelegd waar nu een G4-gemeente mee bezig is. Binnen de vier steden vinden de respondenten dat ze elkaar op gelijke onderwerpen kunnen vinden. Daarvoor is een intermediair nodig die de juiste personen en deskundigheden bij elkaar kan brengen op een specifiek onderwerp. Anderzijds zijn de onderzoekers van KING belangrijk omdat ze een gesprek goed kunnen organiseren en faciliteren. Daarnaast hebben ze een brede en andere blik op het terrein van de bedrijfsvoering.

De tweede deelvraag luidde: Wat houdt verbetering van de bedrijfsvoering in? Deze deelvraag is beantwoord in het theoretisch kader (hoofdstuk 3). Zoals in dat hoofdstuk is besproken, wil er verbetering zijn in een overheidsorganisatie, dan is er een leerproces nodig dat gericht is op kennis en adaptie. Het begrip leren is dan de basis om het verschijnsel van benchmarking en verbetering te verklaren. In de literatuur is gebleken dat het leren kan helpen om te begrijpen hoe informatie, kennis en inzicht en vaardigheden in een overheidsorganisatie worden vervlochten en hoe mensen daarnaar handelen. Het wijst erop dat het leren samengaat met het ergens beter in worden. De literatuur benadrukt het belang van mensen doordat zij meewerken aan het beter functioneren van hun organisatie. Hierbij staat centraal dat een overheidsorganisatie zich goed kan ontwikkelen door het opdoen van kennis en het volgen van acties. Een lerende organisatie is immers een organisatie die zich continue evalueert en verbetert. Zo streeft een lerende organisatie naar meer efficiency en effectiviteit bij zowel kwantitatieve aspecten (omvang, formatie, kosten e.d.) als kwalitatieve aspecten (beleving, serviceniveau, tevredenheid, e.d.) van de bedrijfsvoering.

De derde deelvraag is: Welke factoren beïnvloeden het verbeteren van de bedrijfsvoering met benchmarking Vensters voor Bedrijfsvoering? Zoals in de theorie is gesteld, wordt de benchmark beïnvloed door het leervermogen. De resultaten laten zien dat een goede voorbereiding en een grote mate van commitment van management en directie van invloed is op het leervermogen. Het blijkt dat de juiste mensen met vakkennis nodig zijn die in een gesprek wel begrijpen wat er wordt gezegd en weten waardoor een afwijking in de cijfers komt. Een goed gesprek kenmerkt zich verder aan de ene kant door een goede voorbereiding, onderlinge verdeling, duidelijke afspraken en een terugkoppeling. Anderzijds is de aanwezigheid van KING nodig bij een goed gesprek. De respondenten van de vier steden vinden dat de inbreng van KING waardevol is omdat ze niet alleen verbanden leggen, maar ook weten waar best practices zijn te vinden. Daarnaast is het belangrijk dat de betrokken directeuren en medewerkers zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de continuïteit van hun afspraken. Uit de interviews vinden de vier steden dat nalatigheid en verzuim een negatief effect hebben op de motivatie en vertrouwen van de benchmark. Ook is er gebleken dat zelfvoldaanheid onder de vier steden aanwezig is. Dit kan invloed hebben op het gedrag van de organisatie en de cultuur om aan enige reflectie te doen en de tijd te investeren aan nieuwe ontwikkelingen of mogelijkheden. Dit beperkt zich niet tot de welwillendheid om van elkaar te leren maar ook om de juiste boodschap aan de eigen organisatie over te brengen en daarmee tot het aangaan van de discussie. Tijdens de benchmark hebben de gesprekken met de vier steden voldoende ruimte gegeven om een standpunt uit te brengen. Daarin blijkt dat de juiste deskundigheid aan tafel een sterke voorwaarde om G4 partners te blijven.

Ook blijkt dat soms frequenter te meten een beter invoerfrequentie is voor sommige kengetallen van de bedrijfsvoering. Hierdoor zijn de (opvallende) uitkomsten beter te duiden en is te zien waar het sterk aan het groeien, verslechteren of verbeteren is. Een randvoorwaarde is te weten wat de gemeentesecretaris, directiebedrijfsvoering en gemeenteraad belangrijk vinden, om daaruit hun gestelde strategische agenda's en doelstellingen met deze kengetallen in verband te brengen. De respondenten van de vier steden vinden dat de onderzoekers van KING hieraan kunnen bijdragen. Ze weten immers wat er periodiek speelt onder de vier steden. Door de combinatie van een strategisch en cijfermatig inzicht is een aansprekend verhaal te vertellen op de wijze waarop de G4 de bestuurlijke gremia kan overtuigen. De feiten weerspiegelen niet alleen het beeld van de huidige bedrijfsvoering, maar kunnen een overheidsorganisatie in actie krijgen.

Het leervermogen wordt negatief beïnvloed als de vier steden qua structuur, cultuur en context niet vergelijkbaar zijn. Dit leidt dat het gesprek tussen steden redelijk beperkt blijft en minder aandacht is voor de informatie die uit de benchmark voorkomt. Ook heeft dat invloed op de inrichting van korte en lange termijn ambities voor de bedrijfsvoering. Dit wordt soms verklaard doordat initiatieven moeilijk van de grond af komen. Verder vinden de respondenten van de vier steden dat er meer betrokkenheid kan worden verwacht van medewerkers en management, vooral om meer te doen dan alleen de feiten te verzamelen. Dit zorgt aan de ene kant voor meer druk op de agenda's maar aan de andere kant voor een handvat bij het overleg en vervolgafspraken. Daarnaast helpt directie bedrijfsvoering een richting te geven aan benchmarking VvB. De respondenten van Amsterdam en Den Haag vinden zelf dat de essentie van leren en verbeteren door benchmarking ligt aan het vasthouden van vakkennis bij de aanwezige disciplines. Een andere belemmering onder de vier steden is de mate van communicatie en terugkoppeling naar de werkvloer. Zo blijkt dat werknemers zich afvragen wat er gebeurt met de informatie die ze aanleveren.

De vierde deelvraag is: Is er sprake van verbetering van de bedrijfsvoering door middel van de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering binnen de G4 gemeenten? Om hierover algemene uitspraken te kunnen doen, is in dit onderzoek gekeken naar de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering. Bij de efficiency is een onderscheid gemaakt tussen besparingen, sturing en werkwijze.

Bij besparingen heeft de benchmark VvB de vier steden tot nieuwe en andere inzichten en ideeën gebracht waar ze op voort kunnen bouwen. Zo blijkt dat er initiatieven zijn georganiseerd op administratieve taken van de bedrijfsvoering om daarmee efficiencywinst te behalen. Er is besproken over standaarden, uniformering en netwerken. Dit heeft bijgedragen aan duurzame relaties en kennisdeling voor doorontwikkelingen. Hieruit zijn initiatieven gevormd voor kostenbesparing en efficiencywinst. De benchmark VvB helpt om te zien waar besparingen mogelijk zijn en waar een aanleiding is om met anderen er over te praten waar voorheen geen rekening mee is gehouden. Op dit moment wordt er echter niet gestuurd vanuit de informatie van de benchmark. Wel is de benchmark VvB een belangrijke bron van informatie. Uit de gesprekken van de vier steden heeft het geleid tot discussies over normen, standaarden verbeterplannen voor de bedrijfsvoering. Zoals dat er bezuinigd moet worden en in welke omvang. Doorgaans is VvB ook een hulpmiddel dat veel gebruikt is om zich te verantwoorden aan de directie en politiek. De informatie van de benchmark helpt om te weten welke andere ontwikkelingen zijn bij de andere steden om daarmee zich te verplaatsen naar een landelijk gemiddelde. Deze informatie is bruikbaar om de politieke achterban te overtuigen.

Bij de werkwijze van de vier steden heeft de informatie van de benchmark bijgedragen aan weloverwogen initiatieven en activiteiten. De informatie van de benchmark kan gezien worden als het startpunt voor beleids- en procesaanpassingen. Het helpt goede praktijken over te nemen van andere organisaties, maar nog niet dat de werkorganisatie anders wordt ingericht. Op dit moment is de informatie vooral gericht op de verbetering van de verklaringen en niet zozeer op de verbetering van de werkwijze van de bedrijfsvoering. Ze hebben geleerd over de inrichting en werkwijze van

elkaars organisaties. Er is gebleken dat er niet alleen ideeën zijn gevormd, maar concrete acties in de manier waarop efficiënter kan worden gewerkt. Er zijn vooral initiatieven gestart die een bijdrage leveren aan die efficiencywinst en vervolgbare acties die tot een verbetering van de bedrijfsvoering kunnen leiden. Uit de resultaten blijkt dat de benchmark op zich losstaat van de organisatiedoelen. Organisatiedoelen worden vastgesteld door de gemeenteraad. Daarnaast is een meerderheid van de respondenten het eens over het nut van benchmarking als het frequenter wordt gebruikt. Iedere keer dat zij deelnemen aan het G4-overleg, leerkringen en duidingsgesprekken vinden ze dat ze een stap verder gaan in de richting van een verbetering van de bedrijfsvoering. Daarbij weerspiegelen de cijfers en verklaringen hoe zij hun organisaties beter kunnen laten functioneren.

De vijfde deelvraag is: Hoe zouden de vier gemeenten kunnen verbeteren met behulp van de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering? Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat er vertrouwd wordt op de informatie van de benchmark. Hierin staat het leren van een gemeenschappelijke taal, visie en ambities centraal. De vier steden zijn erover eens dat een goede voorbereiding en begeleiding van de benchmark goed is voor het delen van kennis en inzichten. De mening van de respondenten is dat op dit moment nog te veel top-down wordt gestuurd. De directie bedrijfsvoering werkt vanuit eigen ambities en beleid die van hogerhand zijn opgelegd. De opvattingen hierover zijn divers omdat ideeën die bottom-up ontstaan eveneens op een breed draagvlak kunnen rekenen. Dit is gebleken uit de initiatieven en activiteiten die de vier steden gezamenlijk ondernemen. Daarbij is het belangrijk dat de concerndirectie voldoende op de hoogte wordt gesteld van elke gebeurtenis en informatie tijdens de benchmark. Het creëren van bereidheid is daarbij een eerste randvoorwaarde voor het werken met VvB om daarvan te leren en vervolgbare actie op te vangen. Een tweede randvoorwaarde is het regelmatig terugkomen op de gemaakte afspraken, zowel met de benchmarkpartners als met de bestuurlijke gremia. Op zowel strategisch als praktisch niveau zorgt ervoor dat onderwerpen worden aangedragen die in lijn staan met het verbeteren van het bedrijfsproces. Gedurende de vier jaar is gebleken dat de bereidheid van de vier grote steden wisselend is geweest. Er waren bepaalde zaken die hierachter schuilden zoals hervormingen en bezuinigingen.

Uit het onderzoek blijkt dat meer informatie niet automatisch leidt tot meer efficiency. Een randvoorwaarde voor efficiencyverbetering blijkt goede praktijken van anderen over te nemen en die op een geheel eigen wijze door te voeren. Een derde randvoorwaarde hiervoor is dat de (benchmark)informatie een bepaalde richting geeft in de ambities van het huidige beleid. Daarin is een koppeling nodig tussen de gekozen prestatie-indicatoren, beleidsdoelen, strategische agenda's en actuele thema's van benchmarking. Een vierde randvoorwaarde vindt plaats wanneer een gesprek ondersteunend is. Hierdoor is meer betrokkenheid en toewijding van mensen. Wel wordt er opgemerkt dat de aanwezigen voldoende op de hoogte moeten blijven van gemaakte afspraken. Behalve ondersteunend, moeten de gesprekken (leerkring en duidingsgesprek) ook de vier steden aanjagen en mobiliseren naar gerichte vervolgbare acties. Het gesprek zal zich moeten onderscheiden op korte- en langetermijnactiviteiten. Al met al is een verbetering van de bedrijfsvoering een onvoorspelbare factor, die over een tijdspanne te meten is met behulp van benchmarking.

Op basis van bovenstaande deelvragen zal ik de centrale vraagstelling beantwoorden: *Leidt de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering tot verbetering van de bedrijfsvoering van de G4 gemeenten en hoe valt dat te verklaren?* Uit het onderzoek komt naar voren dat de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering leerprocessen in gang heeft gezet. De wijze waarop informatie ieder jaar wordt verzameld en verwerkt is van invloed op het leren en verbeteren van de bedrijfsvoering. Een noodzakelijke voorwaarde is de samenwerking als benchmarkpartners. De resultaten laten zien dat er gedeelde opvattingen zijn over het leren van de informatie die uit de benchmark naar voren komen en daarmee goede praktijken te formuleren die aan de verbetering van de bedrijfsvoering bijdragen. Door de afzonderlijke onderdelen van de bedrijfsvoering te vergelijken, worden steeds de

verschillen en overeenkomsten verklaard. Tijdens de benchmark is er gekozen voor een bredere blik, breder dan alleen een waardevolle analyse uit de cijfers. Er is gekeken naar het verhaal achter de cijfers. Vertrekkend uit deze informatie zijn de vier gemeenten op zoek gegaan naar goede praktijken bij elkaar. Zo is er gewerkt aan bottom-up activiteiten, op een specifiek terrein van de bedrijfsvoering waar het efficiënter kan. Deze hebben een bijdrage geleverd aan meer eenvoudige bedrijfstaken, normering en kennisdeling tussen de G4. Vooral activiteiten die een bepaalde meerwaarde en urgentie hechten, hadden een voorkeur. De verbetering van de bedrijfsvoering vindt plaats bij het vormen van netwerken die samen leren en waar leren in lijn staat met de doorontwikkeling van de eigen bedrijfsvoering. Geconcludeerd kan worden dat een verbetering van bedrijfsvoering samengaat met de het beleid van bovenaf. Als het bestuur van een gemeente op slot zit, waardoor geen doorontwikkeling wenselijk is, dan wordt de bedrijfsvoering nauwelijks verbeterd als gevolg van de benchmark. Terwijl als het bestuur open en ontvankelijk gericht is, kan de benchmark als gevolg van goede praktijken en initiatieven mogelijk tot een verbetering van de bedrijfsvoering leiden, zoals in de voorbeelden van het ruilen van werkplekken, regelloos werken, e-facturatie en terug naar de bedoeling.

Aanbevelingen

Benchmarken Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) bevindt zich nu op het punt waar de vier steden het belang van het leren van benchmarken onderkennen. Er wordt vertrouwd op de informatie van de benchmark om daarvan te leren. Het instrument geeft de vier gemeenten inzicht in hoe op gestructureerde wijze efficiency mogelijk is, door het ontdekken en leren van best practices van andere organisaties (benchlearning). De volgende stap is dat er nu wordt gewerkt naar die goede praktijken (benchaction). Uit het onderzoek blijkt dat een aantal zaken belangrijk is om de kans op de verbeteringen van de bedrijfsvoering te vergroten. Er is een keuze gemaakt om binnen het benchmarken te kijken naar de rol van de gemeenten en de onderzoekers van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). De volgende aanbevelingen liggen in het verlengde van de acties die de actoren van de G4 en de onderzoekers van KING al doen of kunnen doen met de benchmark VvB.

Het is empirisch niet helemaal duidelijk te maken dat er een verbinding is tussen het benchmarken en de bedrijfsvoering. In de conclusie is aangegeven dat er mogelijkheden zijn om die verbinding te versterken. Zo kan het leerproces naar aanleiding van de benchmark worden benut. Zodoende dat er beter wordt omgegaan met geleerde lessen. Het leerproces is nodig om nieuwe kennis en ervaring te oogsten en op die kennis en ervaring te reflecteren, waardoor het eigen proces is te verbeteren. Voor een verbetering van de bedrijfsvoering kan echter een aantal randvoorwaarden worden gegeven wanneer en hoe er geleerd kan worden van de benchmarking VvB.

Eerst en vooral is de deelname van de G4-actoren aan de benchmark contextafhankelijk.

- De keuze van een bepaald onderwerp/thema is niet statisch,
 - Benchmarking VvB is een dynamisch leerinstrument. De actoren van de G4 moeten duidelijk maken dat een onderling gesprek een voordeel voor de bedrijfsvoering - en de gehele organisatie - met zich meebrengt.
- De eerste 'generatie' moet de ruimte van de benchmark benutten om van elkaar te leren en heldere afspraken aan te geven.
 - Het is belangrijk dat de juiste deskundigheid aan tafel zit,
 - maar nog belangrijker om daarvan te leren. De actoren moeten zich ertoe werken naar een volwaardig partnerschap. Zodoende dat nieuwe mensen de geleerde lessen uit het verleden kunnen vervolgen. Het probleem hiervan is veelal de communicatie. Daarom moet deze generatie zorgen voor een continue communicatie (directeur - werkvloer en dan werkvloer - directeur) en continuïteit van kennis.
- Daaropvolgende 'generaties' moeten kennis en ervaring uitdragen.

- Actoren moeten enerzijds bereid zijn de overdracht van ideeën en geleerde lessen waar te maken.
- Anderzijds verantwoording uit handen te geven naar de concerndirectie. Het mag verwacht worden dat het geleerde verbonden is aan de tijd waaraan een verbetering van de bedrijfsvoering mogelijk is.
- Een belangrijke toetsing hierbij is de gemeentesecretaris, directiebedrijfsvoering en de gemeenteraad en wat zij onderschrijven als verbetering van de bedrijfsvoering.

Voor de onderzoekers van KING is aan de hand van bovenstaande aanbevelingen ook een tweetal aanbevelingen te doen.

- Een meting per kwartaal lijkt een betere frequentie te zijn om de prestaties van de bedrijfsvoering te presenteren.
 - De onderzoekers van KING weten wat er periodiek speelt bij elke organisatie en welke organisatie aan het leerproces van een andere kan bijdragen.
- Het organiseren van een netwerk op 'vakgebied' voor het vinden van 'good practices'.
 - Van belang is dat een initiatief ontstaat in het gesprek (leerkringen en duidingsgesprekken) en dat dit door de onderzoekers van KING goed kan worden gefaciliteerd.

7. Discussie

In de discussie zal het uitgevoerde onderzoek de revue passeren. Allereerst zal aandacht worden besteed aan de methodologie die binnen dit onderzoek is gebruikt. Vervolgens zal de theorie waarop het onderzoek is gebaseerd aan de orde komen. Door te reflecteren op deze twee aspecten kunnen de voor- en nadelen van dit onderzoek worden achterhaald, alsmede het geven van een advies voor verder onderzoek.

Om een antwoord te vinden op de centrale stelling, is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Op basis van een semigestructureerd interview zijn de ervaringen en percepties van enkele betrokken professionals van de G4 achterhaald. Het voordeel van interviews is dat informatie van de respondent het theoretisch kader kan bevestigen, ontcrachten of aanvullen. Op deze manier is getracht een zo volledig mogelijk antwoord te geven op de centrale vraagstelling. Er zijn in totaal twaalf interviews afgenomen en in elk interview zijn tien vragen gesteld ten aanzien van de benchmark VvB in G4. In het antwoord op de vragen werd onderzocht of er verschillen en overeenkomsten zijn in de ervaringen met de benchmark tussen adviseurs en managers. In eerste instantie was de insteek om de validiteit van de interviews te vergroten door enquêtes. Door een enquête zijn uitspraken van de respondenten te constateren. Vanwege een gaande reorganisatie en wisselingen in het management en directeuren, zijn de enquêtes komen te vervallen. Dit kan worden gezien als een nadeel van het onderzoek. Maar ook als voordeel om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Toch is er een enquête opgesteld met als aanleiding om het beeld wat dit onderzoek schetst van mogelijke knelpunten en succesfactoren van benchmarking VvB te toetsen. Dit zal in een verder onderzoek kunnen worden ingezet. In dit onderzoek is achterhaald welke mogelijke factoren tot het leren en verbeteren van de G4-gemeenten kunnen leiden. Het voordeel van dit onderzoek is dat er een beter beeld is gegeven in welk stadium de G4-gemeenten met benchmarking staan en onder welke voorwaarden zij van het instrument willen leren en verbeteren. De respondenten hebben aangegeven hoe zij dergelijke voorwaarden eventueel zien ondernemen binnen de eigen organisatie en met behulp van de onderzoekers van KING.

Het onderzoek begon met de uitdaging waaraan de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag de laatste jaren onderhevig zijn, zowel aan de kant van besparingen als aan de kant van ontwikkeling en verbetering. De vier gemeenten staan bekend als de G4. Onder deze naam werken ze samen aan initiatieven voor een beter functioneren van hun publieke organisaties. Mede door de komst van New Public Management (NPM) zijn meer managementinstrumenten voor de publieke sector voorhanden gesteld. Een managementinstrument dat steeds meer plaatsvindt binnen de publieke sector is benchmarking. In dit onderzoek is benchmarking gepresenteerd als een instrument voor het weerspiegelen van de bedrijfsvoering. Door een reflectie op de prestaties van de bedrijfsvoering kunnen de vier gemeenten van elkaar leren en hun processen verbeteren. De stelling van dit onderzoek is dat het meedoen aan de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) kan leiden tot het verbeteren van de bedrijfsvoering. Tijdens de literatuurstudie is gebleken dat benchmarken een systematisch proces is. Aan de hand van het cyclisch model van benchmarken is achterhaald dat benchlearning en benchaction bepalend zijn voor een organisatie om tot verbetering te komen. Voor dit onderzoek zijn deze twee fasen belangrijk voor het begrijpen hoe een gemeentelijke organisatie kan leren en verbeteren en hoe benchmarking hier een bijdrage kan leveren. De verkenning van benchmarken heeft een overzicht gegeven van mogelijke uitkomsten en risico's. Vanwege het gebrek aan theorie in de praktijk van een lokaal bestuur is de theorie van benchlearning en -action gekoppeld aan leerprocessen om hiermee de centrale stelling te kunnen beantwoorden. Dit kan als nadeel, maar ook als voordeel worden gezien. Aan de ene kant is gekeken naar meerdere argumenten van verschillende auteurs over het verschijnsel van benchlearning en benchaction, oftewel leren en adaptie. Maar aan de andere kant zijn deze argumenten minder wetenschappelijk bewezen in de praktijk van benchmarking. Daarnaast wordt in het onderzoek gesproken over lerende organisaties. De vier gemeenten worden als uitgangspunt getypeerd als

lerende organisaties die kennis en inzichten delen en continu verbeteren. Helaas kan het niet onvoorwaardelijk worden gesteld dat de vier gemeenten lerende organisaties zijn. Om het vast te stellen dat een lerende gemeente beter in staat is om te voldoen aan de wensen van het bestuur, zal nader onderzoek moeten worden verricht. In het theoretisch kader van dit onderzoek is een aantal randvoorwaarden vastgesteld waaraan een lerende organisatie moet voldoen. Een logische vervolgvraag die valt te stellen, luidt: Is de discussie over de genoemde methodische valkuil nu iets dat in de praktijk van de G4 speelt om de bedrijfsvoering te verbeteren? Uit het onderzoek is gebleken dat de vier steden met behulp van benchmarking VvB van elkaar best practices kunnen identificeren en overnemen. Dit is een aanleiding voor adaptie enerzijds, maar daarvoor is er toestemming anderzijds nodig. Deze toestemming komt voor uit de bestuurlijke gremia, of door een adaptie waardoor een verbetering van de bedrijfsvoering kan plaatsvinden. Dat zal een nader onderzoek moeten uitwijzen binnen de omgeving van de bestuurlijke gremia (gemeenteraad en ambtelijke top) bij de G4.

8. Literatuurlijst

Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses: facilitating organizational learning*. Boston: Allyn Bacon

Argyris, C. (1991). *Teaching Smart People How to Learn*. Harvard Business Review, p. 99-109.

Boeije, H., 't Hart, H., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boomonderwijs.

Blank, J.L.T. (2010). *Principes van Productiviteitsmeting: elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, kwaliteit en effectiviteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.

Blank, J., Felsö, F. en de Groot, H. (2011). *Beter benchmarken*. TPC, 4-9.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma

Begroting (2014). *Begroting 2014*. Gemeente Amsterdam.

Bruijn, H. de. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Lemma.

Coalitieakkoord Vertrouwen op Haagse Kracht (2014). *Vertrouwen op Haagse Kracht*. Gemeente Den Haag.

Freytag, P.V. & Hollensen, S. (2001). *The process of benchmarking, benchlearning and benchaction*. *The TQM Magazine*, 13 (1), 25-33.

Geest, D. v., Zwan, C. v., & Visser, J. (2013). *Beter publiek prestatie management: case 'Venster voor Bedrijfsvoering'*. TPC, 4-8.

Gangalen, van J. (2005). *Benchmarken in de Openbare Sector*. De bijdrage van benchmarken aan organisatieleren. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Hart, P. 't, Hufen J.A.M., Duin van M.J. (1988). *De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoer*. *Beleid en Maatschappij*, 2, 83-102.

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non profit organisaties*. Den Haag: SDU.

Hall, P. en R. Taylor (1993). *'Policy Paradigms, Social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain'*, *Comparative Politics*, Vol. 25, p. 275-296.

Hetland, H., Skogstad, A., Hetland, J., Mikkelsen, A. (2011). *Leadership and learning climate in a work setting*. *European Psychologist*, vol. 16 (3), 163-173.

Hoorn, van A. (2008). *Benchmarking: een kwestie van leren*. Benchmarking OK-project.

Jansen, J., Vries, S. de, Geest, T.M. van der & Dijk, J. van (2009). *Doelgroepen denken uit de kinderschoenen? De overheid en segmentatie naar doelgroepen bij communicatie en (elektronische) dienstverlening*. Enschede: Universiteit Twente

Jolly, R. (2003). *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Knaap, van der P. (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie. Den Haag: Phaedrus

Knaap, P. van der (2006). *Lerende overheid, intelligent beleid? Leerproblemen en – instrumenten nader verkend*. *TPC*, jaargang 6, nr. 1, p. 12-17.

Kortland, E. (2010). *Diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector: een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. ISBN 9789090258317. Erasmus Universiteit: Rotterdam

L'Ortye, F. en Tempel, A. van der (2012). *Benchmark, instrument voor efficiëntie bij gemeenten?*. *TPC*, jaargang 10, oktober 2012.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2014). *Jaarplan 2014 KING*. Den Haag: KING

Korsten, A., Abma, K., & Meer, A.-D. v. (2013). *Mythen over benchmarking: feiten en ficties rond het vergelijken van prestaties tussen organisaties, met bijzondere aandacht voor gemeenten*. Universiteit Maastricht

Marquardt M.J. (1994). *Building the learning organisation: A systems approach to quantum improvement and global success*, New York: McGraw-Hill

Maas, M., Witjes, H. & Zaat, I. (1998). *Benchmarking bij overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Elsevier.

PvA BCO en Middelen en Control (2015). *Plan van Aanpak Organisatieontwikkeling: Cluster Bestuurs- en Concernondersteuning & Middelen en Control*. Gemeente Rotterdam

Raad voor het openbaar bestuur (2002). *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*. Den Haag: ROB

Rampersad, H. (2002). *Total Performance Scorecard*. Scriptum

Senge, P. (1992). *De vijfde discipline, de kunst en praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.

Tijmstra, J. & Boeije, H.R. (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Torre, E.J. van der (2008). *Leren door gemeenten*. Een onderzoek naar het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Tjepkema, S., (2002). *Bouwen aan een lerende organisatie via het opsporen van leerblokkades*. Enschede: Universiteit Twente

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Duin, M.J. van (1992). *Van rampen leren*. Proefschrift Universiteit Leiden.

Veerman, J.W. (1998). Meten en weten in de jeugdzorg. Een pleidooi voor bruikbaarheidsonderzoek. *Kind en Adolescent*, 19 (3), p. 343-357.

Veld, R.J. in 't & P. van der Knaap (1994). *Dynamische bestuurskunde*. Den Haag: Phaedrus

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). *Factsheets samenhang decentralisaties*. Den Haag: VNG

Verder Via B (2013). *Organisatievernieuwing in Utrecht: Wat hebben we gedaan? Waar staan we nu? Hoe gaan we door in 2014 en verder?* Gemeente Utrecht.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (3rd ed.)*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV

Van den heuvel, S.B.E. (2006). Openheid in relatie tot leren, nuttig of noodzakelijk? Een onderzoek onder benchmarks naar de invloed van openheid bij het proces op het leren naar aanleiding van een benchmark. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Wierdsma, A.F.M. en Swieringa, J. (2002). *Lerend organiseren – als meer van hetzelfde niet helpt*. Groningen: Stenfert Kroese.

Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.

Bijlage

Interviewagenda

Leervermogen

1. Identificatie en ondersteuning bij het leren <i>In hoeverre voelt u zich betrokken en uitgenodigd tot leren in een leerkring of duidingsgesprek?</i>		
2. Ruimte voor ideeën <i>Vindt u dat de leerkring (of het duidingsgesprek) voldoende ruimte biedt voor het inbrengen en ophalen van ideeën?</i>		
3. Gerichte thema's met specifieke leerdoelen <i>Worden de juiste thema's en onderwerpen in de leerkring (of in het duidingsgesprek) besproken?</i>		
4. Wijze van kennisdelen <i>Vindt u dat in de leerkring (of het duidingsgesprek) voldoende kennis en inzichten wordt gedeeld?</i>		
5. Individuele belemmeringen <i>In hoeverre wordt er stilgestaan om te reflecteren en feedback te geven op de uitkomsten van de benchmark?</i>		
6. Organisationele belemmeringen <i>Is er voldoende betrokkenheid en ondersteuning vanuit de organisatie (door het lijnmanagement en directeuren van de bedrijfsvoering) om geconstateerde ideeën en verbeteringen te bespreken?</i>		

Efficiency en effectiviteit

7. Kosten- en tijdbesparing <i>Leidt de informatie uit VvB tot kosten- en tijdsvermindering van de organisatie en mensen?</i>		
8. Aansturing van bedrijfsprocessen <i>In hoeverre wordt het gestuurd vanuit de informatie die uit VvB voorkomt?</i>		
9. Mate van interne inrichting <i>Wordt er anders gewerkt naar aanleiding van de informatie uit VvB?</i>		
10. Doelbereiking <i>Vindt u dat door middel van VvB de gewenste doelen worden en zijn bereikt?</i>		

Vragenlijst

Naam : _____

Functie : _____

Afdeling: HR / Financiën

Gemeente: _____

Datum: _____

In 2011 bestond er geen instrument waarmee de publieke sector hun bedrijfsvoering in beeld kon brengen. Toen waren er diverse benchmarks voorhanden, maar niet in de volle breedte van de bedrijfsvoering. Behalve het vergelijken en beoordelen van prestaties was er weinig ruimte voor goede praktijken, kennisontwikkeling en samenwerking. Daar hadden gemeentesecretarissen behoeften aan. In 2012 is het instrument Vensters voor Bedrijfsvoering in het leven geroepen. Het instrument biedt gemeenten de mogelijkheid om slimmer, goedkoper en maatschappelijk verantwoord te werken. Wat dit instrument onderscheidend maakt, is dat de uitkomsten altijd worden besproken en geanalyseerd. In de G4-gemeenten gebeurt dit door middel van leernetwerken en duidingsgesprekken.

Uit een vooronderzoek blijkt dat vermoedelijk in het leren een verklaring zit op de manier waarop gemeenten leren van de informatie die voorkomt uit de benchmark. Daarbij zijn een aantal aspecten te noemen die van invloed kunnen zijn op hoe gemeenten hun bedrijfsvoering efficiënt en effectief ontwikkelen. Hiervoor zijn twee termen te hanteren 'leervermogen' en 'efficiency en effectiviteit'. Het leervermogen is nodig om veranderingen bij te blijven. Het leervermogen betekent dat er bewust of expliciet geleerd wordt. De 'efficiency en effectiviteit' gaan in op de manier hoe de deelnemende gemeenten aan de benchmark hun kennis, lessen en afspraken vormgeven. Met deze enquête wil ik u een aantal vragen stellen over uw zienswijze, ervaring en belevenis met het instrument Vensters voor Bedrijfsvoering.

Leervermogen

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de volgende stellingen over het klimaat, praktijken en belemmeringen die kunnen ontstaan naar aanleiding van de benchmark 'Vensters voor Bedrijfsvoering' (VvB) in uw gemeente. Omcirkel steeds één antwoord per stelling.

	Helemaal oneens	oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens	Nvt
1. Ik vind de <i>leerkring</i> goed en uitnodigend om te leren.	1	2	3	4	5	6
1. Ik vind het <i>duidingsgesprek</i> goed en uitnodigend om te leren.	1	2	3	4	5	6
2. Ik vind dat we voldoende ruimte hebben voor het inbrengen en ophalen van ideeën.	1	2	3	4	5	

3. Ik vind de gesproken thema's en onderwerpen goed.	1	2	3	4	5	
4.1 Ik vind dat in de <i>leerkring</i> voldoende kennis en inzichten wordt gedeeld.	1	2	3	4	5	6
4.2 Ik vind dat in het <i>duidingsgesprek</i> voldoende kennis en inzichten wordt gedeeld.	1	2	3	4	5	6
5. Er wordt voldoende feedback gegeven op de uitkomsten	1	2	3	4	5	
6.1 In de <i>leerkring</i> nemen we de tijd voor reflectie.	1	2	3	4	5	6
6.2 In het <i>duidingsgesprek</i> nemen we de tijd voor reflectie.	1	2	3	4	5	6

Opmerkingen

Hieronder kunt u uw antwoord op één of meerdere stellingen nader toelichten. Ook kunt u opmerkingen plaatsen om de leerkring en/of het duidingsgesprek (nog) ondersteunend te maken.

Efficiency en effectiviteit

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de volgende stellingen over de efficiency en verbetering naar aanleiding van de benchmark 'Vensters voor Bedrijfsvoering' (VvB). De vragen richten zich op het proces van kennis en informatie verzamelen, verwerken en overdragen. Omcirkel steeds één antwoord per stelling.

	Helemaal oneens	oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
7. Ik vind dat de informatie uit VvB bijdraagt aan de kosten- en tijdsvermindering van de bedrijfsvoering.	1	2	3	4	5
8. Ik vind dat er (bij)gestuurd kan worden met de informatie die uit VvB voorkomt.	1	2	3	4	5
9. De informatie uit VvB bevordert de inrichting van de bedrijfsvoering.	1	2	3	4	5
10. Naar aanleiding van VvB worden de gewenste doelen bereikt.	1	2	3	4	5

Opmerkingen

Hieronder kunt u uw antwoord op één of meerdere stellingen nader toelichten. Ook kunt u opmerkingen plaatsen.

Hartelijk bedankt voor het invullen van deze vragenlijst.