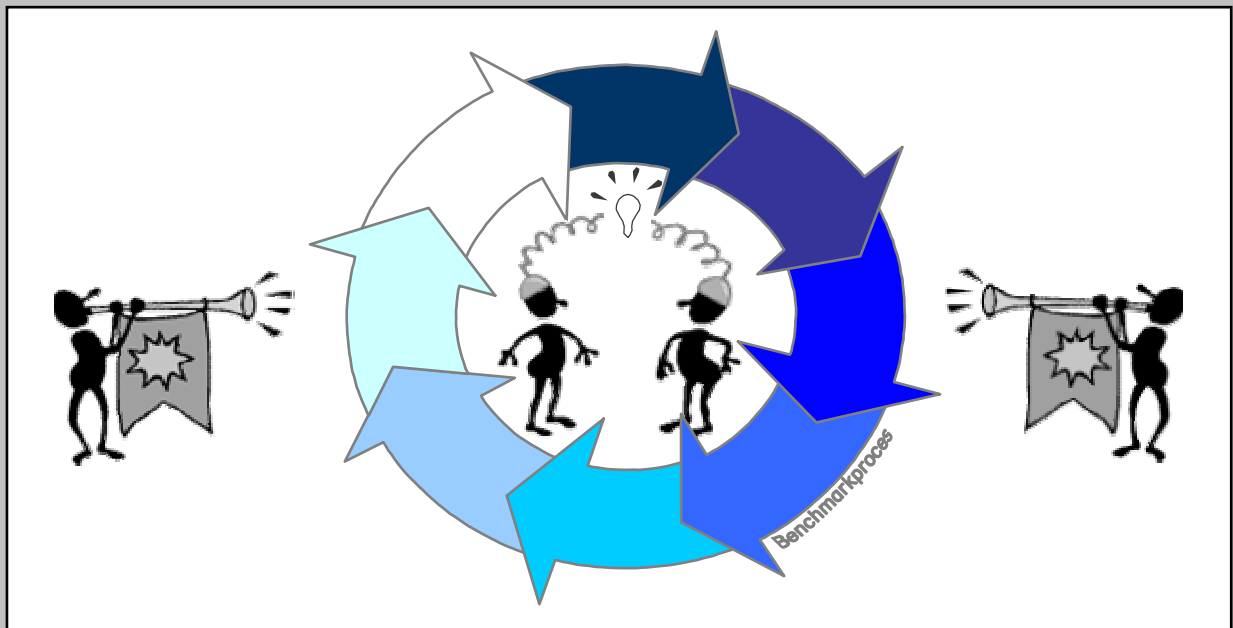


Openheid in relatie tot leren, nuttig of noodzakelijk?

Een onderzoek onder benchmarks
naar de invloed van openheid bij het proces
op het leren naar aanleiding van een benchmark.

Sanne van den Heuvel



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.

Den Haag, november 2006

Ing. S.B.E. van den Heuvel

Studentnummer: 292307
Master Beleid en Politiek
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. V.M.F. Homburg

Begeleider
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. F.B.L. van der Meer

Tweede lezer
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M.H.C. Koolhaas

Drs. Ing. C. van der Zwan

Begeleiders
Projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid



Benchmark Bedrijfsvoering
Rijksoverheid

Voorwoord

Voor u ligt mijn eindrapport ter afronding van de master beleid en politiek aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het schrijven van dit voorwoord heb ik bewust uitgesteld tot ik zeker wist dat nogmaals afstuderen een feit zou worden en die tijd is nu gekomen! Voor mijn afstuderen wilde ik graag een onderwerp waar ik me in vast kon bijten en een plek waar ik dat ook kon doen. Na een gesprek op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) had ik deze plek gevonden en in mei kon ik aan de slag. In eerste instantie had ik het idee zelf een benchmark onder alle departementen te gaan doen. Het werd uiteindelijk, iets reëler, een onderzoek onder benchmarks naar de relatie tussen openheid en leren. Een onderzoek waarmee ik een zeer interessant en leerzaam schakel- en masterjaar van de studie bestuurskunde afsluit en waarmee er een einde is gekomen aan mijn studententijd! Het voorwoord grijp ik met beide handen aan om een aantal mensen te bedanken.

Bij de projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid, welke op OCW een benchmark uitvoert, mocht ik mijn eigen onderzoek doen. Mijn begeleiders aldaar, Corline Koolhaas en Cees van der Zwan, hebben mij een grote vrijheid gegeven in mijn onderzoek en waren daarnaast altijd bereid om mee te denken of mij en mijn stukken te voorzien van commentaar en sturing, hiervoor mijn dank. Ook wil ik graag mijn collega's bedanken voor de fijne tijd en daarbij in het bijzonder mijn kamergenoten Pieter, Pim en Gemma die altijd wel even wilden luisteren en meedenken als ik voor een dilemma stond of om wat advies verlegen zat.

Vanuit de universiteit was Vincent Homburg bereid mij te begeleiden. De kritische blik en het snelle en duidelijke commentaar op inhoud en aanpak van het onderzoek heb ik als zeer plezierig en nuttig ervaren en als een grote bijdrage voor de vorming en kwaliteit van mijn scriptie. Veel dank voor een prettige begeleiding. Ook mijn tweede lezer de heer van der Meer die als laatste binnen korte tijd een kritische blik op mijn stuk heeft willen werpen, waardoor ik het een en ander nog heb kunnen verbeteren, wil ik bedanken. Verder wil ik nogmaals alle respondenten die bereid waren om tijd vrij te maken en mij te voorzien van allerhande informatie danken voor hun bijdrage.

Tot slot een groot dankwoord aan mijn naasten. Mijn ouders hebben mij altijd in het studeren en mijn keuzes daarin gesteund, zowel op moreel als op financieel gebied. Dit heb ik als een groot voorrecht beschouwd en mijn dank voor hun steun en vertrouwen is heel erg groot! Ik heb heel veel goede hoop gehad dat naast mijn pa, ook mijn lieve mams mijn afstuderen nog mee zou kunnen maken. Tot mijn grootste verdriet liep het anders.

Heel veel dank wil ik dan ook uitspreken naar familie en aan alle lieve vrienden en vriendinnen die voor mij klaar hebben gestaan. Niet eens zozeer dank voor hun steun op studiegebied, maar vooral dank voor hun steun op het persoonlijke vlak! In het bijzonder wil ik graag bedanken Maartje, Marjolein, Ester, Daan, Eef, Marieke, Eveline, Matthijs, Danna, Tijn, Dick en Ivo.

Graag wil ik besluiten met de geïnteresseerde lezer vanaf hier veel plezier te wensen bij het lezen van deze scriptie.

Sanne van den Heuvel
Den Haag, november 2006

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Benchmarken; opkomst en definitie	1
1.1.1	<i>Definitie</i>	2
1.2	Aanleiding onderzoek	3
1.2.1	<i>Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid</i>	3
1.2.2	<i>De rol van openheid bij leren</i>	4
1.3	Vraag- en doelstelling	5
1.4	Methodologie	6
1.4.1	<i>Type onderzoek</i>	6
1.4.2	<i>Onderzoeksstrategie</i>	7
1.4.3	<i>Onderzoeksinstrumenten</i>	8
1.4.4	<i>Geschiktheid informatie</i>	9
1.5	Leeswijzer	10
2	Benchmarken	11
2.1	Inleiding	11
2.1.1	<i>Kenmerken</i>	11
2.1.2	<i>Functies en strategieën</i>	12
2.2	De (on)gewenste effecten van prestatiemeting	12
2.3	Het proces	14
2.4	Samenvatting	16
3	Netwerktheorie	17
3.1	Netwerken	17
3.1.1	<i>Algemeen</i>	17
3.1.2	<i>Relevantie met betrekking tot benchmarks</i>	18
3.2	Netwerkenmerken	19
3.3	Actoren en percepties	20
3.3.1	<i>Actoren</i>	20
3.3.2	<i>Rol van percepties</i>	21
3.3.3	<i>Spanningen tussen de percepties</i>	21
3.4	Besluitvorming binnen netwerken	22
3.5	Strategisch gedrag in netwerken	22
3.6	Identificatie netwerktheorie met benchmark en onderzoek	23
4	Proces & Openheid	25
4.1	Procesbenadering	25
4.2	Proceskarakterisering	26
4.2.1	<i>Participatie</i>	27
4.2.2	<i>Draagvlak</i>	28
4.3	Openheid van proces	28
4.3.1	<i>Algemene definiëringen</i>	29
4.3.2	<i>Definiering in de context van een benchmark</i>	30
4.4	Samenvatting	32
5	Leren van een benchmark	33
5.1	Wat is leren?	33
5.1.1	<i>Definities</i>	33
5.1.2	<i>Algemeen</i>	33
5.2	Het benchmarkproces en leren	34
5.2.1	<i>Enkele barrières bij leren</i>	36
5.2.2	<i>Visie op leren in dit rapport</i>	36
5.3	Samenvatting	38
6	Onderzoeksdesign	39

6.1	Openheid, benchmarkproces en leren	39
6.1.1	<i>Openheid bij het benchmarkproces</i>	39
6.1.2	<i>Benchmarkproces en leren</i>	40
6.1.3	<i>Leren</i>	40
6.1.4	<i>Leren naar aanleiding van een benchmark</i>	41
6.2	Openheid en leren in kaart gebracht	41
6.3	Caseselectie	43
6.3.1	<i>De input</i>	43
6.3.2	<i>Keuze</i>	44
6.4	Aanpak onderzoek	45
6.5	Hypothese.....	47
7	Cases: beschrijving en bevindingen	51
7.1	Benchmark facility management 2003	51
7.1.1	<i>Casebeschrijving</i>	51
7.1.2	<i>Bevindingen omtrent leren</i>	52
7.1.3	<i>Bevindingen openheid deelnemers</i>	53
7.1.4	<i>Bevindingen openheid proces</i>	55
7.1.5	<i>Conclusie</i>	55
7.2	Benchmark publiekszaken 2004	56
7.2.1	<i>Beschrijving case</i>	56
7.2.2	<i>Bevindingen omtrent leren</i>	57
7.2.3	<i>Bevindingen openheid deelnemers</i>	58
7.2.4	<i>Bevindingen openheid proces</i>	59
7.2.5	<i>Conclusie</i>	60
7.3	Rijksbrede benchmark II	61
7.3.1	<i>Beschrijving case</i>	61
7.3.2	<i>Bevindingen omtrent leren</i>	62
7.3.3	<i>Bevindingen openheid deelnemers</i>	63
7.3.4	<i>Bevindingen openheid proces</i>	64
7.3.5	<i>Conclusie bevindingen</i>	65
7.4	Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002	66
7.4.1	<i>Beschrijving case</i>	66
7.4.2	<i>Bevindingen omtrent leren</i>	67
7.4.3	<i>Bevindingen openheid deelnemers</i>	67
7.4.4	<i>Bevindingen openheid proces</i>	69
7.4.5	<i>Conclusie bevindingen</i>	69
8	Analyse	71
8.1	De relatie tussen openheid en leren bij de verschillende cases	71
8.1.1	<i>Facility management</i>	72
8.1.2	<i>Publiekszaken</i>	73
8.1.3	<i>Rijksbrede Benchmark</i>	74
8.1.4	<i>Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer</i>	75
8.2	Vergelijking van de cases.....	76
8.2.1	<i>Hoe open was het proces?</i>	76
8.2.2	<i>Hoe open waren de deelnemers?</i>	77
8.2.3	<i>In hoeverre is er geleerd?</i>	78
8.2.4	<i>Vergelijkende analyse</i>	78
8.3	Voorwaarden om te leren	80
8.4	De relatie tussen openheid en leren samengevat	81
9	Conclusie.....	83
9.1	Beantwoording deelvragen	83
9.1.1	<i>Wat zijn mogelijke doelen van een benchmark en de effecten ervan?</i>	83
9.1.2	<i>Op wat voor manieren kan het proces van benchmarking verlopen?</i>	83
9.1.3	<i>Met wat voor theorie kan het benchmarkproces geïdentificeerd worden?</i>	84
9.1.4	<i>Wat wordt verstaan onder de openheid bij het proces van een benchmark?</i>	84
9.1.5	<i>Wat wordt verstaan onder leren naar aanleiding van een benchmark?</i>	85

9.1.6	<i>Verwachtingen t.a.v. het onderzoek naar de relatie tussen openheid en leren</i>	85
9.1.7	<i>Relatie tussen de openheid en leren op basis van de empirische gegevens?</i>	86
9.2	Beantwoording van de hoofdvraag	86
9.3	Aanbevelingen	88
	Reflectie	91
	Literatuur	93
	Bijlagen	I

Gebruikte afkortingen

ABP	Stichting Pensioenfonds ABP
BBR	Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid
Buza	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZ	Economische Zaken
FAZ	Facilitaire Zaken
FMWEB	Facility Management WEB
HHS	Hoogheemraadschap
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
IBS	Directie Informatie, Beheer en Subsidiereregelingen (voormalig)
IOFD	Interdepartementaal Overleg Facilitaire Directeuren
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
Min BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
NEN	NEderlandse Norm
NPM	New Public Management
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAO	Programma Andere Overheid
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
Pi	Prestatie indicator
pSG	plaatsvervangend Secretaris-generaal
RBB	Rijksbrede Benchmark
RDW	Rijksdienst voor Wegverkeer
SG	Secretaris-generaal
SoZaWe Rotterdam	Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UvW	Unie van Waterschappen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Werkgroep BOS	Werkgroep Benchmarks Openbare Sector
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk worden de aanleiding van het onderzoek, de inhoud en de aanpak ervan beschreven. Paragraaf 1.1 begint met een inleiding op benchmarks. Dit dient als begripsvorming voor de aanleiding van het onderzoek welke in paragraaf 1.2 volgt. In paragraaf 1.3 volgen de vraag- en doelstelling van het onderzoek en de deelvragen die daarbij geformuleerd zijn. Vervolgens komt in paragraaf 1.4 de methodologie van het onderzoek aan bod. Uit deze paragrafen volgt wat er allemaal in dit rapport aan de orde gaat komen. Hoe dit vervolgens wordt ingedeeld is te vinden in de leeswijzer in paragraaf 1.5.

1.1 **Benchmarks; opkomst en definitie**

Benchmarks is een instrument wat de Nederlandse overheid inzet in het kader van de kwaliteitszorg. Het benchmarken is in de jaren '70/'80 opgekomen in Japan en daarna overgewaaid naar onder andere Amerika. De markt was aan het veranderen en Japan wilde sneller hierop kunnen inspelen door te gaan vergelijken. Het kwaliteitsdenken deed zijn intrede. Een voorbeeld van een belangrijk instrument dat werd ontwikkeld is het managementmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-managementmodel). Het INK-managementmodel is een methode om als organisatie te leren verbeteren om in haar marktsegment tot de besten te behoren (www.nieuwhuisconsult.nl). Het is een soort spiegel waar de organisatie zich gedurende de toepassing van het model meerdere malen in dient te reflecteren. Deze zelfevaluatie, gecombineerd met de deskundigheid van een adviseur, verschaft een organisatie helder inzicht in de eigen sterkten, zwakten en verbeterpunten.

Het brede begrip van benchmarks is prestatievergelijking. Het is een term die afkomstig is uit de landmeetkunde; het bepalen van een referentiepunt en ten opzichte daarvan je eigen plaats bepalen (Camp 1992: 7). Benchmarks is volgens Camp (1992: 21) het uitvoeren van een vergelijking van de prestaties van verschillende organisaties. Daarvoor wordt gestructureerd op zoek gegaan naar sleutelgegevens in de vorm van standaards en indicatoren uit de buitenwereld waarmee de prestaties kunnen worden vergeleken en vervolgens verbeterd. Benchmarks geeft een indicatie over de prestaties van bepaalde functies van de organisatie. Het geeft aan hoe deze prestaties in werkelijkheid zijn, wat ze zouden kunnen zijn en wat ze zouden moeten zijn.

In oktober 2002 heeft de Rob (2002: 6) op aanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een advies afgerond over de mogelijkheden van het instrument benchmarking tegen de achtergrond van eigentijdse bestuurlijke verantwoordingsverhoudingen. Rond die tijd was er een bepaalde *sense of urgency* om tot een duidelijke verbetering van de kwaliteit van het functioneren en de prestaties van de overheidsdiensten te komen. Daarbij speelden de toegenomen mogelijkheden op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie ook een grote rol. Deze maakten het mogelijk om op een efficiëntere wijze adequate gegevens te verzamelen, samen te voegen en te vergelijken.

Bij een benchmark betreft het een onderzoek waarbij prestaties van organisaties worden vergeleken. Hier kunnen best practices uit verkregen worden waar uiteindelijk verbetering in prestaties en/of werkwijzen uit kan voortvloeien. Benchmarks gaat verder dan alleen de prestaties vergelijken¹. Alleen vergelijken levert namelijk geen aangrijpingspunt(en) tot verbetering. Vaak zullen bij een benchmark ook de werkwijzen er bij betrokken worden. Het

¹ O.b.v. benchmarkgame o.l.v. Vincent Janssen, Roi 15 juni 2006

benchmarken kan uiteindelijk leiden tot kwaliteitsverbetering, meer transparantie en een hogere mate van doelmatigheid en doeltreffendheid.

1.1.1 Definitie

In de openbare sector worden vele initiatieven ondernomen om de prestaties te spiegelen aan die van een vergelijkbare organisatie. Benchmarken is een veelgebruikte vorm van prestatievergelijking. Een benchmark kan voor meerdere doeleinden ingezet worden, maar volgens de werkgroep Benchmarken Openbare Sector (Werkgroep BOS 2004: 5) staat vaak het leren voorop.

Prestatievergelijking en benchmarken zijn termen die vaak door elkaar of naast elkaar gebruikt worden. De werkgroep BOS die een handreiking heeft gemaakt voor prestatievergelijking binnen de openbare sector omschrijft het begrip prestatievergelijking als volgt: "Prestatievergelijking is het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van de deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers" (2004: 11).

In het verlengde hiervan verstaan zij onder benchmarken het volgende: "Benchmarken zoals opgevat in deze handreiking is dan prestatievergelijking waarbij het centrale doel is om van elkaar te leren" (Werkgroep BOS 2004: 11).

Volgens Camp (1992: 23-25) komt benchmarken neer op het systematisch onderzoeken van de prestaties [en maatschappelijke effecten] en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentieorganisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren.

Volgens hem ligt het accent bij benchmarken op de methoden. Zijn praktische definitie voor benchmarken luidt dan ook: "*Benchmarking is het zoeken naar de beste elders bestaande werkwijzen die leiden tot een superieure prestatie*" (Camp 1992: 25). De mogelijke varianten van benchmarken worden door deze definitie afgedekt voor alle werkprocessen. Hij benadrukt met deze definitie dat het van belang is om een goed inzicht in de werkwijzen te hebben voor gestart wordt met het daadwerkelijke benchmarken (Camp 1992: 26). Het meten bij de benchmark is een vervolg op het begrijpen van de beste werkmethoden. Samenwerking tussen de deelnemers is hierbij van belang. Ideeën en bevindingen moeten worden uitgewisseld en besproken om er achter te komen hoe men kan komen tot een betere manier van werken en betere prestaties.

In de bedrijfskunde is het doel van een benchmark om te komen tot een plaatsbepaling en een verbetering van de eigen prestaties. In de publieke sector is het belangrijkste doel van een benchmark het leren van elkaar. Hiermee kunnen organisaties vervolgens zo mogelijk hun dienstverlening verbeteren.

Als definitie van benchmarken wordt in dit rapport aangehouden:

Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van de deelnemende organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als belangrijkste doel te leren van elkaar.

De volgende kenmerken zijn van toepassing:

- Op basis van vooraf vastgestelde indicatoren worden organisaties met elkaar vergeleken;
- Naar aanleiding van deze vergelijking worden best practices benoemd;
- Naar aanleiding van deze best practices wordt gekeken wat men van elkaar kan leren, waarna de deelnemers kunnen overgaan tot het verbeteren van hun organisatie.
- Het gaat om het achterliggende verhaal bij de prestaties.
- Deelnemers maken samen afspraken over de openbaarheid van informatie en resultaten.

Binnen deze definitie van benchmarks zijn verschillende kenmerken, variaties en verschillen op te merken die een rol kunnen spelen. Ze komen in het volgende hoofdstuk aan bod, waar dieper in wordt gegaan op benchmarks.

1.2 Aanleiding onderzoek

In de publieke sector zijn benchmarks momenteel talrijk, op de site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bijvoorbeeld worden bijna veertig benchmarks aangeboden (www.vng.nl). "In het openbaar bestuur is benchmarken inmiddels populair", stelt Hein Albeda (B&G maart 2005). Organisaties gaan meten en vergelijken. Aan de hand daarvan kunnen ze leren. Dit is een goed middel om het presteren te verbeteren (www.andereoverheid.nl). Momenteel wordt onder departementen de Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid uitgevoerd. Het onderzoek waar het in dit rapport om gaat wordt bij de projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid (BBR) uitgevoerd. In de volgende subparagraaf daarom een toelichting op deze benchmark gevolgd door de aanleiding van en een toelichting op het onderzoek.

1.2.1 Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid

De Rob stelde in oktober 2002 dat benchmarking "het systematisch vergelijken van organisaties is op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie" (Rob 2002: 3). Dit stelde de Rob in een op aanvraag van de minister van BZK uitgebracht advies over de mogelijkheden van het gebruik van het instrument benchmarking. De Rob omschreef de functie van het instrument als leren door vergelijken (idem: 3). In de publieke sector kan het een opening bieden om tot een transparante en lerende overheid te komen. Voor het overheidsbeleid kan het bovendien voor meer doeltreffendheid en doelmatigheid zorgen. Benchmarking heeft niet primair een informatiefunctie of een toezichtfunctie, maar een leerfunctie.

De minister van Bestuurlijke Vernieuwing heeft in 2005 de invoering van een benchmark tussen departementen aangekondigd. 'Benchmark departementen, verbeteren door vergelijken', zo luidt de titel van het beslisdocument voor het beraad van secretarissen-generaal (SG-beraad) dat een projectgroep van het ministerie van BZK en Berenschot in opdracht van het ministerie van BZK heeft gemaakt. Het bevat een voorstel voor het benchmarken van departementen en is gedateerd op 2 september 2005. Benchmarks, zo schrijft de projectgroep, maakt deel uit van het Programma Andere Overheid (PAO)² en krijgt in alle lagen van de openbare sector een steeds belangrijker plaats (Projectgroep min BZK & Berenschot 2005: 1-2). De benchmark

² "Andere Overheid werkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Het programma omvat de thema's: Betere dienstverlening, Minder bureaucratie en Slagvaardige organisatie. Bij alle thema's is een Andere werkwijze van belang, zoals samenwerken en luisteren naar burgers. (www.andereoverheid.nl/andereoverheid)"

departementen die de projectgroep voor ogen heeft, is uitsluitend bedoeld als leerinstrument. De resultaten kunnen verbetermogelijkheden voor het management opleveren.

Op 7 september 2005 is in het SG-overleg besloten om een benchmark op het gebied van overhead en bedrijfsvoering voor de ministeries op te zetten en uit te voeren. Deze benchmark heeft de naam Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid (BBR) gekregen. Het eerste doel ervan is om van elkaar te leren (Koolhaas, de Winter, van der Zwan & Weijn 2006: 3). Door het creëren van kennisnetwerken en uitwisselingsplatforms kunnen kennis en good practices op een laagdrempelige manier worden uitgewisseld. Het tweede doel is het verkrijgen van inzicht in de achtergronden van de verschillen.

Het project BBR is opgezet en wordt uitgevoerd uitsluitend voor en door de deelnemers van het SG-overleg. De benchmark richt zich op de omvang en kwaliteit van de functionele eenheden³. Er wordt inhoudelijk gefocust op 4 thema's waar leervragen aan zijn opgehangen die door de departementen zijn aangedragen. De 4 thema's zijn:

- Kwantitatieve omvang van de bedrijfsvoering;
- Sturing op de relatie met de afnemer en sturing op de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- Organisatie van de bedrijfsvoering;
- Regelgeving.

De scope van de benchmark is gericht op de beantwoording van de leervragen. Er worden indicatoren en een daarbij passend meetinstrument ontwikkeld. De gegevens worden verzameld, vergeleken en geanalyseerd en er wordt op zoek gegaan naar leerpartners. Eventuele volgende stappen als het implementeren van gevonden en uitgewerkte good practices of het verbeteren van de eigen situatie vallen niet binnen de scope van het project.

1.2.2 De rol van openheid bij leren

Een benchmark is tegenwoordig een veel gebruikt instrument en een waardevol middel om via vergelijking en best practices van anderen te leren om zo mogelijk binnen de eigen organisatie verbeteringen door te voeren. Een benchmark kan verschillende doelen hebben. Het primaire doel echter van de toepassing van benchmarks als instrument is vaak het leerdoel, dus dat organisaties van elkaar gaan leren. Dat is ook het doel bij de Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid.

Of er daadwerkelijk geleerd wordt van een benchmark hangt af van diverse factoren. Het leren van elkaar heeft vaak iets ongedwongens over zich, de organisatie heeft zelf voor een groot deel in de hand hoe zij daar mee omgaat. Toch is het leren in die zin van belang dat dit het hoofddoel van de benchmark is. In principe doen de deelnemers daarom aan de benchmark mee. Wanneer een benchmark als doel leren heeft, moet dat als uitgangsprincipe hoog in het vaandel staan en gehouden worden. Hoe bereik je dat er geleerd wordt, wat is daarop van invloed? Wat voor taak is voor de organisatie van de benchmark op dat vlak weggelegd?

Leren is mogelijk afhankelijk van het proces en de wijze waarop de deelnemers daar in staan. Voor hetgeen gebenchmarkt gaat worden moet draagvlak zijn. Deelname aan de benchmark geschiedt bij voorkeur op vrijwillige basis. De deelnemers dienen gegevens aan te leveren en openheid te geven over hun organisatie. Dit zowel ten tijde van de benchmark, wanneer vergeleken wordt, als ook daarna wanneer andere organisaties mogelijk langskomen om

³ Dit zijn: Personeel & Organisatie, Financieel-economische Zaken, Facilitaire Dienst, Informatisering & Automatisering, Communicatie, Juridische Zaken, Bestuurszaken en –ondersteuning, Management en de secretariaten

geïnformeerd te worden. Ook voor degenen van wie zij kunnen leren vraagt dit om een bepaalde rol in de vorm van openheid om het een en ander toe te lichten en te helpen.

De projectgroep die de benchmark leidt kan het doel van de benchmark bepalen of ter discussie stellen. De projectgroep kan de deelnemers bij het te volgen proces en de inhoudelijke afbakening ervan betrekken en een bepaalde mate van invloed geven, maar zij kan dit ook zelf vaststellen. De indicatoren kunnen al dan niet in samenspraak met de deelnemers worden bepaald. En de benchmark kan open staan voor alle mogelijke organisaties of deelname kan beperkt worden. Het kan ook zijn dat een benchmark herhaald wordt. Dan kan namelijk gezien worden of mogelijke verbeteringen ook tot bepaalde resultaten hebben geleid of er kunnen andere, nieuwe onderdelen uitkomen waar op geleerd kan worden. Zo'n tweede of meerdere keer van een benchmark kan ervoor zorgen dat het proces wellicht wat soepeler verloopt dan de eerste keer waarbij alles nieuw is.

Bovenstaande alinea geeft aan dat bij een benchmark verschillende keuzes worden gemaakt. Keuzes die bepalend kunnen zijn voor het proces en het verloop ervan en daarmee wellicht het doel, leren, kunnen beïnvloeden. Het betreft zaken die te maken hebben met een zekere mate van openheid. Als die openheid het doel van de benchmark beïnvloedt dan kan dit ook aanleiding zijn om op een bepaalde manier met die openheid om te gaan zodat zij het leren positief beïnvloedt. Dit kan voor de organisatie van de benchmark een interessant punt vormen omdat het haar streven is om de benchmark zo goed mogelijk te laten verlopen en het einddoel te behalen.

1.3 Vraag- en doelstelling

De vraagstelling die bij dit onderzoek gehanteerd gaat worden, luidt als volgt:

In hoeverre is de mate van openheid bij het benchmarkproces van invloed op het daadwerkelijke leren naar aanleiding van een benchmark en hoe is dit te verklaren?

Bij de beantwoording van deze vraag bestaat de intentie om op het gebied van de openheid van een benchmark aanbevelingen te kunnen doen aan het project Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid die mogelijk kunnen leiden tot een vergroting van het leereffect. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

De doelstelling van dit onderzoek is te komen tot aanbevelingen voor benchmarks, in het bijzonder de Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid, op het gebied van openheid bij het proces van een benchmark welke mogelijk kunnen bijdragen aan het zo goed mogelijk nastreven van het leerdoel.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling is het noodzakelijk om deelvragen op te stellen. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen kan uiteindelijk een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Op de volgende deelvragen dient een antwoord te worden gegeven:

1. Met welk doel (of doelen) kan benchmarking worden toegepast en wat zijn de effecten ervan?
2. Op wat voor manieren kan het proces van benchmarking verlopen?
3. Met wat voor theorie kan dit proces geïdentificeerd worden?
4. Wat wordt verstaan onder de openheid bij een proces van een benchmark?

5. Wat wordt verstaan onder leren naar aanleiding van een benchmark?
6. Welke verwachtingen zijn er ten aanzien van het onderzoek naar de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het daadwerkelijke leren ervan?
7. Hoe kan de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het leren ervan op basis van de empirische gegevens worden weergegeven?
8. Welke aanbevelingen kunnen er uiteindelijk aan het project BBR gedaan worden?

1.4 Methodologie

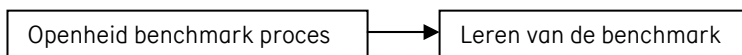
Methodologie is de weg volgens welke het onderzoek wordt gedaan. De manier waarvoor gekozen is om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Jonker & Pennink (2000: 14-15) maken daarbij onderscheid tussen twee grondhoudingen van de onderzoeker:

- Een waarbij de onderzoeker het onderzoek doet 'aan' de organisatie met behulp van een onderzoeksvraag. De vraag heeft dan vaak een gesloten karakter en het onderzoek heeft als kenmerk dat de activiteiten in een vaste volgorde kunnen worden gedaan.
- Een waarbij de onderzoeker onderzoek doet 'met' de organisatie. Wat en hoe er onderzocht moet gaan worden staat nog niet vast en de richting van het onderzoek wordt geleid door de onderzoeksvraag.

In dit geval is de eerste grondhouding van toepassing. Het onderzoek wat gedaan wordt, wordt gedaan 'aan' de projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid. De werkzaamheden van de projectgroep vallen niet binnen het directe beschouwingsgebied van het onderzoek, maar zowel inhoudelijk als procedureel spelen zij indirect een rol.

1.4.1 Type onderzoek

De relatie die onderzocht gaat worden, kan versimpeld worden weergegeven:



Schema 1.1 Onderzoeksrelatie

Het leren naar aanleiding van een benchmark wordt in dit geval voorondersteld als afhankelijk van de variabele openheid van het proces van de benchmark. Deze afhankelijkheid wordt nader bekeken.

In een causale relatie zitten een afhankelijke en onafhankelijke variabele. Binnen de hier geschetste relatie is openheid de onafhankelijke variabele, op dit punt zullen de benchmarks waarschijnlijk verschillen. Dit wil niet zeggen dat er geen factoren zijn die de openheid beïnvloeden of bepalen, in tegendeel. De ideaal vergelijkbare situatie zou zijn indien de benchmarks alleen op openheid verschillen en voor de rest dus zuiver vergelijkbaar zijn. De cases die gebruikt gaan worden, zullen zoveel mogelijk overeen moeten komen willen ze vergelijkbaar blijven. Om zaken te kunnen vergelijken dienen alle facetten ervan hetzelfde te zijn op een na. Datgene wat je wilt vergelijken. Als er meerdere facetten anders zijn dan wordt het een oneerlijke vergelijking. Dan kun je niet met zekerheid zeggen of de verschillen die zijn opgemerkt toe te schrijven zijn aan de verschillen op het gebied van het ene of het andere facet. In dat geval is het lastig conclusies te trekken en een juiste verklaring te geven.

"Om zoveel mogelijk uit te sluiten dat verschillen tussen deze groepen (hier: benchmarks) op andere variabelen de beoogde vergelijking bemoeilijken (doordat die andere variabelen met de onderzoeksvariabelen samenhangen), gaat men er vaak toe over om de groepen op die andere variabelen zo vergelijkbaar mogelijk te maken"⁴. Dit noemt men ook wel 'matchen'. De cases, in

⁴ <http://studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/startpagina.doc>

casu de verschillende benchmarks die bekeken gaan worden, worden daarom zodanig geselecteerd dat ze zo goed als mogelijk matchen.

Om te bepalen in welke mate de openheid van een proces van benchmarken van invloed is op de mate van daadwerkelijk leren van de uitkomsten ervan wordt een meervoudige casestudie verricht. Daarbij worden meerdere gevallen of cases, in dit geval benchmarks, los van elkaar bekeken en vervolgens onderling vergeleken. Volgens Hakvoort heeft een dergelijk onderzoek "geen statistisch generaliserende pretenties, maar biedt het wel theoretisch generaliserende mogelijkheden" (1995: 91). Dat geldt voor dit onderzoek ook. Omdat het hier om een vraagstelling gaat waarbij de invloed van openheid bekeken wordt, worden cases uitgekozen waarvan op voorhand een verwachting over de openheid gedaan kan worden. Daarbij worden vier cases gekozen. Om het verschil in openheid te kunnen bekijken wordt getracht om dit op één punt af te laten wijken bij de verschillende cases. Daarom worden twee benchmarks bekeken die voor het eerst zijn uitgevoerd en twee benchmarks waarvan de herhaling wordt bekeken. Het idee hierachter is dat bij verschil van uitvoering de openheid verschilt, een uitgebreidere toelichting hierop volgt in hoofdstuk 6. Bij deze openheid van deze cases wordt het al of niet leren in kaart gebracht en uiteindelijk worden deze cases vergeleken. Er worden dus vier cases gekozen. Dit is gezien de beoogde tijd die voor het onderzoek staat haalbaar en voldoende om uiteindelijk een reële uitspraak te kunnen doen.

Het onderzoek is kwalitatief en comparatief van aard en heeft als doel om te verklaren. "Een kwalitatief onderzoek heeft als kern het ontdekken van eigenschappen van verschijnselen en gebeurtenissen uit de te onderzoeken werkelijkheid. [...] Kwalitatief onderzoek doen betekent zo zorgvuldig mogelijk proberen te begrijpen hoe de ander zijn situatie ervaart" (Jonker & Pennink 2000: 46). Het gaat hier om de ervaring en beleving van het proces van benchmarks op het gebied van openheid en over het gevoelsniveau van het leren.

De mate van invloed op de afhankelijke variabele wordt empirisch onderzocht. Het resultaat van het onderzoek wordt vervolgens geanalyseerd. Aan de hand van een toepasselijke, eerder beschreven theorie wordt getracht de bevindingen te verklaren.

Voor kwalitatief onderzoek geldt volgens Babbie (2004: 44) een belangrijke eis die betrekking heeft op de analyse en de interpretatie van de gegevens, namelijk dat deze transparant moeten zijn. Er dient schematisch te worden weergegeven hoe de opgeleverde resultaten beoordeeld zijn.

1.4.2 Onderzoeksstrategie

De uitvoering van het onderzoek gaat in verschillende fasen plaatsvinden. In de eerste fase wordt het onderzoek ontworpen. Er komt naar voren wat onderzocht gaat worden, hoe dat gaat gebeuren en wat de te nemen vervolgstappen zijn.

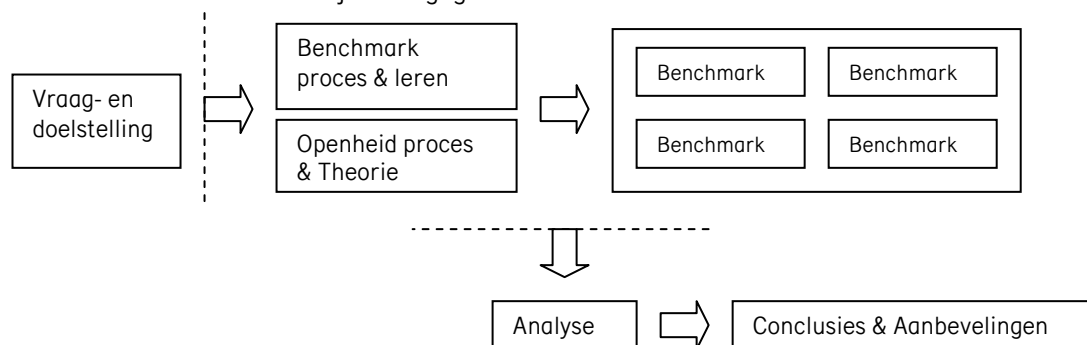
De tweede fase omhelst het verzamelen van materiaal in de vorm van informatie, ontwikkelingen, gegevens en dergelijke om allereerst de onderzoeksstrategie te onderbouwen en te detailleren en om daarna het empirische materiaal te verzamelen. In dit geval is deze fase dus tweeledig. Allereerst wordt door middel van literatuuronderzoek het begrip benchmark beschreven. Er wordt ingegaan op wat het inhoudt, wat voor processen er mogelijk zijn voor de uitvoering ervan en wat met benchmarken bereikt wil worden. Vervolgens wordt ingegaan op processen en de openheid ervan. Op dit punt moet scherp gekregen worden wat onder deze openheid wordt verstaan en waar het uit bestaat. Ook wordt aandacht besteed aan het scherp krijgen van het begrip leren. Wat wordt er verstaan onder leren naar aanleiding van een benchmark?

De theorie aan de hand waarvan verwacht wordt de bevindingen naderhand te kunnen verklaren, is de theorie over netwerken in de publieke sector. Er wordt gefocust op de samenhang van deze netwerken en de openheid ervan. Hierbij wordt met name literatuur gebruikt van Klijn, Koppenjan, de Bruijn en ten Heuvelhof. Zij hebben over dit onderwerp veel geschreven.

Het onderzoek wordt gedaan om uiteindelijk een mogelijke relatie te verklaren. Dat gebeurt aan de hand van de gekozen theorie. Door alle variabelen te conceptualiseren wordt duidelijk op wat voor aspecten gelet moet worden bij het bestuderen en observeren van de variabelen (Babbie 2004: 146-147). Aan de hand hiervan kan een inventarisatie worden gemaakt van benchmarks die voor dit onderzoek in aanmerking komen en wordt overgegaan tot de selectie van de cases. Dit vormt het begin van het tweede deel van fase twee. Er wordt gekeken waar de cases aan moeten voldoen en de selectie gebeurt in samenspraak met BBR-projectleden. Dit deel van fase twee omvat verder het verzamelen van de empirie. De gekozen cases worden allereerst beschreven. Bestaande documenten en eventuele andere bronnen worden geraadpleegd. Daarna volgen diepte interviews met betrokkenen van de benchmarks. In deze interviews wordt onder andere ingegaan op het proces van de benchmark en op de resultaten ervan en wat daar mee gedaan is. Het verzamelde materiaal wordt geordend en bewerkt. Er dient kritisch gekeken te worden naar het verzamelde materiaal. De betrouwbaarheid en de volledigheid van de gegevens moeten beoordeeld worden. Interviews kunnen subjectief zijn of onvolledig. Na een positieve afronding van deze fase kunnen de resultaten worden geanalyseerd.

Fase 3 begint met deze analyse. Het betreft een comparatief onderzoek en in deze fase zullen de bevindingen van de verschillende benchmarks met elkaar vergeleken worden. De resultaten zullen zoveel mogelijk middels schema's ter visuele ondersteuning worden weergegeven. Aan de hand van de theorie kunnen de gegevens verder geanalyseerd worden. De bevindingen komende uit het comparatieve onderzoek worden verklaard aan de hand van de eerder geformuleerde theorie. Daarna kunnen er conclusies getrokken worden, kan de hypothese getoetst worden en kan er een antwoord worden gegeven op de vraagstelling.

De fasen van het onderzoek zijn weergegeven in onderstaand schema:



Schema 1.2 Onderzoekschema

1.4.3 Onderzoeksinstrumenten

Een onderzoeker kan bewust verschillende instrumenten gebruiken om gegevens te verzamelen. Door de keuze van meerdere onderzoeksinstrumenten is sprake van triangulatie (Hakvoort 1995: 131), waardoor de methodologische vertekening van het ene instrument kan worden gecompenseerd door het gebruik van een ander instrument. De volgende instrumenten gaan voor het onderzoek gebruikt worden:

- Literatuuronderzoek. Deel één van fase twee behelst een literatuuronderzoek waarin veel facetten aan de orde komen. Allereerst wordt literatuur aangewend om duidelijk te

maken wat precies onder een benchmark wordt verstaan, welke doelen en effecten een benchmark kan hebben en hoe het proces van een benchmark kan verlopen. Daarnaast worden naar aanleiding van de literatuur de begrippen openheid en leren nader toegelicht en gedefinieerd. Verder zal de relatie die onderzocht gaat worden in de analyse verklaard worden aan de hand van de theorie over netwerken welke ook aan de hand van literatuuronderzoek zal worden weergegeven. Dit deel van het onderzoek gaat aan de hand van boeken, artikelen, internetgegevens en bestaande documenten over de betreffende onderwerpen gebeuren.

- Deskresearch. Hierbij wordt gekeken naar benchmarks die zijn uitgevoerd in de publieke sector. Er wordt bepaald wat voor benchmarks in aanmerking komen voor dit onderzoek. Als de casusselectie is voltooid, wordt informatie gezocht over de gekozen benchmarks: de rapporten die hierover zijn verschenen, de resultaten ervan, publicaties in kranten, (vak)-bladen en/of op internet.
- Veldonderzoek in de vorm van interviews met sleutelactoren van de verschillende benchmarks en het versturen van vragenlijsten. Dit instrument vormt een belangrijk onderdeel van het onderzoek, want naar aanleiding hiervan wordt het empirische materiaal verkregen. De vragen gaan in op de reeds gespecificeerde aspecten van het proces van de benchmark en de openheid ervan. Ook gaan de vragen in op het gestelde doel, het bereikte doel en het daadwerkelijke leren of toepassen van het resultaat. Ook dit is vooraf nader gespecificeerd zodat gericht naar aspecten ervan gevraagd kan worden. Het gespreksverslag kan overlegd worden en de mogelijkheid om naderhand nog op onduidelijkheden terug te komen wordt waar mogelijk open gehouden. Er worden ook enkele vragenlijsten verstuurd naar deelnemers die bereid zijn om deze in te vullen. Deze lijsten worden op voorhand anoniem verwerkt in de hoop dat respondenten makkelijker antwoorden. Deze vragenlijsten vormen een afgeleide van de gehanteerde vragenlijst bij de interviews.

1.4.4 Geschiktheid informatie

Bij kwalitatief onderzoek staat volgens Babbie (2004: 43) de methodische objectiviteit niet voorop. Het is minder grijpbaar dan kwantitatief onderzoek waar de te meten begrippen worden geoperationaliseerd om ze goed te kunnen meten. Bij kwalitatief onderzoek wordt meer gehandeld naar de bevindingen binnen het onderzoek. Meer dan bij kwantitatief onderzoek wordt er interpreterend te werk gegaan en vindt er informatie-uitwisseling plaats tussen degene die onderzoekt en de onderzoeksobjecten.

De verschillende begrippen en de gekozen cases worden uitgewerkt. Daarna worden de interviews en de vragenlijst op een dergelijke wijze opgesteld dat aan de hand van de uitspraken van de respondenten in kaart kan worden gebracht hoe het een en ander is verlopen. Het gaat hierbij om het gevoelsniveau van waarden. De respondent is een subjectief object. Aan de onderzoeker is het de uitdaging om zich objectief op te stellen en de resultaten zo objectief mogelijk te beoordelen.

Een kwalitatief onderzoek kent over het algemeen in vergelijking tot een kwantitatief onderzoek een grotere validiteit maar een mindere mate van betrouwbaarheid (Babbie 2004: 26-27). Bij het verwerken van de gegevens dient volgens Babbie rekening te worden gehouden met interne en externe (in)validiteit (2004: 230-233). Interne invaliditeit wil zeggen dat de conclusies die naar aanleiding van de interviews worden getrokken niet daadwerkelijk weergeven wat er is gebeurd, bijvoorbeeld tijdens het proces. Externe invaliditeit refereert naar de mogelijkheid dat de conclusies die getrokken zijn misschien niet geheel generaliseerbaar zijn. In dit geval heeft het

onderzoek ook niet de intentie om de uitkomsten volledig te generaliseren. Daarvoor is het aantal cases ook te beperkt.

Hiernaast moet gelet worden op de manifeste en latente inhoud van de bevindingen (Babbie 2004: 319). De manifeste inhoud zijn de concrete bevindingen bij de inhoudelijke analyse. De latente inhoud zijn de onderliggende betekenissen ervan. Het is mogelijk dat deze twee onderling verschillen. Bij het houden van de interviews en het verwerken van de resultaten dient hiermee rekening te worden gehouden.

1.5 Leeswijzer

Door de hoofdstukken van dit rapport heen wordt toegewerkt naar de beantwoording van de hoofdvraag. Uit de deelvragen wordt duidelijk dat er een aantal elementen uit de hoofdvraag verduidelijkt dient te worden. Om te beginnen volgt daarom in het volgende hoofdstuk meer over benchmarken. De deelnemers en organisatoren van een benchmark kunnen vergeleken worden met een zeker netwerk. Daarin zijn verschillende belangen en percepties verenigd en vindt interactie plaats. Aan de hand van de netwerktheorie kunnen de processen van de benchmark mogelijk verklaard worden. Hoofdstuk drie gaat in op de theorie van netwerken die later bij de analyse en conclusie gebruikt zal worden om de bevindingen te verklaren. In hoofdstuk vier worden processen en hun openheid belicht. Aan het eind van dat hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op wat in dit rapport wordt verstaan onder de openheid van een proces. Daarna volgt een hoofdstuk over het leren. Als de resultaten van de benchmark bekend zijn kan een ieder kijken wat hij van welke deelnemer kan leren. Er kan ook over worden gegaan tot allerlei verbeteringen in de eigen organisatie. Het hoofdstuk verduidelijkt wat in dit onderzoek verstaan wordt onder leren naar aanleiding van een benchmark. Na deze eerste hoofdstukken zijn alle relevante begrippen verduidelijkt. In hoofdstuk zes volgt dan het onderzoeksdesign waarin wordt aangegeven hoe er een antwoord op de hoofdvraag gegeven gaat worden. In dat hoofdstuk wordt ook de caseselectie gemaakt. In hoofdstuk zeven worden deze cases toegelicht. Er wordt een beschrijving gegeven per case en daarna van de bevindingen. In het daarop volgende hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse gemaakt. Daarin wordt ook getracht om de bevindingen in het licht van de netwerktheorie te zien en aan de hand daarvan tot mogelijke verklaringen te komen. Tot slot volgt in hoofdstuk negen de conclusie. Daarin wordt antwoord gegeven op alle deelvragen en uiteindelijk een antwoord op de hoofdvraag die leidend is in dit rapport. Afsluitend worden enkele aanbevelingen gedaan.

2 Benchmarken

Dit hoofdstuk behandelt benchmarks waarbij wordt ingegaan op de beantwoording van de eerste 2 deelvragen. Deze luiden:

1. Met welk doel (of doelen) kan benchmarking worden toegepast en wat zijn de beoogde effecten ervan?
2. Op wat voor manieren kan het proces van benchmarking verlopen?

Als eerste in paragraaf 2.1 een inleiding op benchmarken. De kenmerken van benchmarken worden toegelicht evenals de verschillende functies en strategieën. Vervolgens wordt paragraaf 2.2 gewijd aan de (on)gewenste effecten van een prestatiemeting. Daarna komt het proces van de benchmark aan bod (paragraaf 2.3). In de samenvattende paragraaf aan het eind van het hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen.

2.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 wordt onder een benchmark verstaan: Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van de deelnemende organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best practices, met als belangrijkste doel te leren van elkaar.

2.1.1 Kenmerken

In het ideaaltypische geval bestaat benchmarking volgens de Rob uit drie kenmerken (2002: 10):

- Allereerst worden, op basis van vooraf vastgestelde indicatoren, organisaties met elkaar vergeleken;
- door deze vergelijking kan vervolgens een beeld worden gevormd van de best practice;
- uiteindelijk kunnen naar aanleiding van deze best practice operationele doelen worden gesteld die moeten leiden tot een verbetering van de eigen organisatie.

De kenmerken die de werkgroep BOS aan benchmarken toeschrijft komen hiermee overeen. De werkgroep formuleert nog een paar extra kenmerken, namelijk (2004: 19):

- De eisen die gesteld worden aan de betrouwbaarheid en de validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken. Ze spelen echter een minder belangrijke rol aangezien het bij een benchmark vooral om het achterliggende verhaal bij de prestaties gaat.
- Bij dit instrument past het dat de informatie niet openbaar wordt gemaakt in de vorm van een ranking. Afspraken over de openbaarheid worden in gezamenlijk overleg van de deelnemers gemaakt.

Er zijn enkele onderdelen waarop benchmarks van elkaar kunnen verschillen⁵:

- (Breedte van) onderwerpen;
- Uitgangspunten en indicatoren;
- Uitvoering;
- Openbaarheid;
- Vervolgtraject.

⁵ O.b.v. benchmarkgame o.l.v. Vincent Janssen, Roi 15 juni 2006

2.1.2 *Functies en strategieën*

Actoren kunnen verschillende functies toekennen aan de resultaten van een prestatiemeting. Volgens de Bruijn (2001) hangen deze functies af van de hoeveelheid dwang waarvan bij de prestatiemeting sprake is, daar kan namelijk een verschil inzitten. In een opklimmende mate van dwang onderscheidt hij de volgende functies (2001: 17):

- **Transparantie:** op basis van een aantal indicatoren het functioneren van een organisatie inzichtelijk maken.
- **Leren:** op basis van de uitkomst wat betreft de transparantie van het functioneren, kan de organisatie beoordelen wat er goed gaat en welke elementen verbeterd kunnen worden.
- **Oordelen:** op grond van de prestatiegegevens is het mogelijk een oordeel te geven over het functioneren van de organisatie.
- **Afrekenen:** er kunnen sancties aan de organisatie worden opgelegd naar aanleiding van het oordeel over het functioneren.

Transparantie en leren zijn belangrijke functies voor benchmarking. Wat voor functie de benchmark krijgt of heeft in de publieke sector is afhankelijk van de strategie van waaruit hij is opgezet. Er zijn drie strategieën te benoemen (Rob 2002: 15):

- **Top-down strategie:**
De benchmark wordt, vaak door een ministerie, van bovenaf opgelegd. Het gaat dan meestal om het afrekenen of beoordelen van een organisatie op basis van de gemeten prestaties.
- **Bottom-up strategie:**
De benchmark wordt ontwikkeld door de organisatie zelf. Deelname geschiedt op vrijwillige basis. Initiatieven kunnen gestimuleerd en/of ondersteund worden door bijvoorbeeld een relevant ministerie.
- **Externe strategie:**
Het initiatief voor de benchmark ligt bij de externe organisatie, die vaak veel expertise op het gebied van benchmarking in huis heeft. Deze externe organisatie kan de benchmark niet opleggen.

Wanneer vrijwillig aan de benchmark deelgenomen kan worden, wordt het draagvlak vergroot. De kans dat er ongewenste effecten optreden wordt daarmee ook kleiner. Deze ongewenste effecten komen in de volgende paragraaf aan bod.

In dit rapport gaat het om benchmarks met als doel van elkaar leren. Het inzichtelijk maken van het functioneren van de organisatie dus het bieden van transparantie en het oordelen over het functioneren van de organisatie kunnen daarbij ook in meer of mindere mate voorkomen.

2.2 ***De (on)gewenste effecten van prestatiemeting***

Vergelijkbaar met de doelen die de Rob heeft geformuleerd, zie vorige paragraaf, heeft de werkgroep BOS de volgende vijf mogelijke doelen van een benchmark geformuleerd: Leren, transparantie, verantwoording, toezicht en afrekenen. De werkgroep plaatst de genoemde doelen in volgorde van mate van interactie met de omgeving. Zo staat leren vooraan omdat het een proces is dat in relatieve beslotenheid plaatsvindt en waarbij de interactie met de omgeving minimaal is. En komt bij transparantie de omgeving al wat nadrukkelijker in beeld door de eenzijdige informatie-uitwisseling.

De mogelijke effecten bij de verschillende doelen en de kans dat die zich voordoen zijn van invloed op de keuze van de doelstelling. De werkgroep BOS heeft een model ontwikkeld waarin aangegeven wordt welke gewenste effecten er passen bij welke doelstelling en hoe deze met elkaar verbonden zijn, zie hieronder.

Doelen	Effecten van prestatievergelijking				
Leren/Benchmark	L E R E N	K W A L I T E I T	V E R T R O U W E N	T R A N S P A R A N T I E	C O N C U R R E N T I E
Transparantie					
Verantwoording					
Toezicht					
Afrekenen					

Bron: Handboek prestatievergelijking

Schema 2.1 Doelen en effecten van een benchmark

Als het bij de prestatievergelijking om afrekenen gaat heeft dat als effect dat de concurrentie tussen de deelnemers onderling groot wordt. Op het vertrouwen bij dit gestelde doel heeft het het tegenoverstelde effect, dat is erg klein. Ook wordt het mogelijk aantrekkelijk om de eigen gegevens mooier over te laten komen dan ze eigenlijk zijn of om niet alle gegevens aan te leveren waardoor de kwaliteit kan afnemen.

Het gewenste doel van prestatievergelijking waar in dit rapport op gefocust wordt, is de benchmark en het leren daarvan. Daarbij is er weinig concurrentie, het onderlinge vertrouwen is groot en dit doel komt de kwaliteit van de vergelijking ten goede. Transparantie is geen direct effect wanneer men wil leren en is zoals te zien bij afrekenen het grootst omdat het daar van veel wezenlijker belang is.

Wanneer de prestatiemeting met meer dwang ingezet wordt, wordt de kans groter dat er ongewenste effecten gaan optreden. De Rob onderscheidt 6 mogelijke ongewenste effecten bij prestatiemeting (Rob 2002: 14-16):

- De prestatiemeting kan leiden tot strategisch gedrag. Binnen de organisatie gaat men zich bijvoorbeeld richten op de indicatoren. Het idee van leren als bedoeld bij een benchmark komt in het nauw.
- Prestatiemeting kan de interne bureaucratie versterken, doordat er binnen de organisatie voor gezorgd moet worden dat voldaan kan worden aan de meting.
- Prestatiemeting kan innovaties blokkeren. Innovatie betekent risico nemen terwijl door de prestatiemeting het huidige proces wordt geoptimaliseerd.
- Door de meetbaarheid komt de nadruk te liggen op de kwantitatieve grootheden wat ten koste kan gaan van de kwalitatieve grootheden.
- Organisaties stellen binnen de publieke sector professionele inzichten aan elkaar beschikbaar. Als organisaties met elkaar gaan concurreren, kan het zijn dat ze niet of minder bereid zijn om de inzichten met elkaar te delen.
- Prestatiemeting kan goed presteren bestraffen. Als blijkt dat met hetzelfde budget meer geproduceerd kan worden, kan ook het budget naar beneden bij gelijkblijvende productie.

De benchmark-exercitie bestaat volgens de Rob uit de vergelijkingsfase en de verbeteringsfase. De eerst genoemde fase behelst het ontwikkelen van indicatoren om de prestatie te meten en het daadwerkelijk meten. De Rob meent hier dat naarmate het instrument om die prestaties te meten met meer dwang wordt toegepast dit ook zal leiden tot meer ongewenste effecten. Deze valkuil wordt door de Bruijn de paradox van de perverse effecten genoemd (2001: 17, 48).

De Rob (2002: 30) vindt dat deze ongewenste perverse effecten zoveel mogelijk voorkomen dienen te worden. Voorwaarde daarbij is dat inzet geschiedt op basis van vrijwilligheid. Het doel is om inzicht te krijgen in het werken en functioneren van de organisatie en om deze bevindingen uiteindelijk om te zetten in verbeterpunten voor de prestaties. De mate van dwang, zie vorige paragraaf, dient dan ook zo klein mogelijk te zijn.

Naast de ongewenste effecten in de vorm van de paradox en de dwang kan ook nog op de valkuil van doelverschuiving en de valkuil rondom tijd & geld gewezen worden⁶. De doelverschuiving kan zowel binnen de benchmark als daarbuiten voorkomen bijvoorbeeld als de gegevens uiteindelijk voor andere doelen worden gebruikt.

2.3 *Het proces*

Prestatievergelijking is een instrument om één of meerdere doelen te bereiken. Voorafgaand aan het proces van de prestatievergelijking dient men zich volgens de werkgroep BOS (2004: 15-16) af te vragen wat de aanleidingen en prikkels zijn om tot een vergelijking over te gaan en wat daarbij het gestelde doel is of wat de gestelde doelen zijn. Het vaststellen van de doelen dient zo concreet mogelijk te gebeuren en is van evident belang. Naderhand kan het bij de evaluatie als een goede basis dienen om te beoordelen of de vergelijking met succes is verlopen en in welke mate de doelen zijn bereikt. Als deze doelstellingen geformuleerd worden, kan er spanning optreden tussen het formuleren van de doelen voor de vergelijking en de herkenbaarheid van specifieke belangen in de formulering ervan voor degenen die eraan mee gaan doen.

Het proces van prestatievergelijking kan op tal van manieren worden uitgevoerd. Ieder proces is uniek door bepaalde ambities, de scope, verschillende uitgangspunten, de methode, randvoorwaarden, deelnemers enzovoorts. In hoeverre de organisaties die deelnemen over deze variabelen uitgesproken meningen hebben en daar eventueel werk van maken hangt af van het beoogde doel. Het zal niet gaan lukken om een prestatievergelijking op te zetten om organisaties af te kunnen rekenen wanneer er geen behoefte is bij de organisaties om een meetinstrument op te gaan zetten en indicatoren te gaan bepalen.

Het proces van een benchmark heeft verschillende onderdelen of elementen in zich. De volgende elementen kunnen worden onderscheiden (Werkgroep BOS 2004: 62 & Min BZK 2003: 10-11):

Afbakening: Er moet duidelijkheid komen over de volgende onderdelen:

- Domein: Wat wil men dat er onderzocht gaat worden en wat wil men vergelijken? Eigen omgeving en processen in kaart brengen.
- Deelnemers: Nagaan welke partijen een belangrijke rol spelen en welke doelen zij nastreven.
- Resultaten: Wat wordt er ten doel en als eindresultaat gesteld, welke resultaten gaan er vergeleken worden, hoe gaat het resultaat weergegeven worden

⁶ O.b.v. benchmarkgame o.l.v. Vincent Janssen, Roi 15 juni 2006

-
- en voor wie wordt dat zichtbaar (doelgroep)?
- Spelregels: De spelregels moeten voor alle partijen duidelijk zijn. Bijvoorbeeld hoe men omgaat met de openbaarheid van een eventueel rapport. Er moeten afspraken gemaakt worden om het juiste klimaat bij het gekozen doel te realiseren.

Prestatie-indicatoren: Het definiëren van de prestatie-indicatoren is een belangrijk onderdeel waar de deelnemers allemaal achter moeten staan. De resultaten moeten op dezelfde manier gemeten kunnen worden en bovendien kan de set niet te uitgebreid worden. Het totaal moet een betrouwbaar beeld op kunnen leveren.

Verzamelen van data: Wanneer de prestatie indicatoren duidelijk zijn dan zou men denken dat de data verzameling voor zich moet spreken. Echter, ieder organisatie heeft weer andere systemen. Wellicht heeft niet iedereen in zijn geheel alle data beschikbaar. Dan kunnen er bijvoorbeeld aanvullende interviews gehouden worden of data kan omgerekend worden.

Rapporteren: Er moet een draagvlak zijn voor het rapport en daarmee dus voor de bevindingen. Het doen van een juiste analyse is dus van belang. De deelnemers moeten zich kunnen vinden in de bevindingen of deze in ieder geval (h)erkennen anders kan er moeilijk geleerd worden. Naar aanleiding van de analyse kunnen best practices worden geformuleerd.

Vervolgtraject maken op basis van de resultaten. Hierna kan eventueel doorgedaan worden met het zoeken van leerpartners en het implementeren van de best practices in de eigen organisatie. Het leren van elkaar en naar aanleiding daarvan gaan verbeteren. Het proces kan geëvalueerd worden en er kunnen afspraken gemaakt worden voor vervolg (bijvoorbeeld herhaling van de benchmark).

Het proces van de benchmark is afhankelijk van het doel, in die zin dat als het niet het doel is om te leren, een benchmark na de rapportage kan stoppen. Voorafgaand aan een benchmark wordt steeds weer afgesproken hoe men het gaat aanpakken. Iedere benchmark is weer anders. Als de benchmark herhaald gaat worden met dezelfde partners dan hoeft er niet weer op zoek gegaan te worden naar benchmarkpartners. Ook zijn er benchmarkprocessen waar men begint met het vaststellen van de indicatoren en daarna pas naar de partners op zoek gaat. Het benchmark proces kan dus op verschillende manieren verlopen en is van verschillende factoren afhankelijk. Er is niet een standaard proces al zijn er vaak wel ongeveer dezelfde stappen die worden genomen. Er wordt uitgegaan van de aanwezigheid van de volgende stappen bij een benchmarkproces ⁷:

1. Benchmarkpartners zoeken
2. Prestatie-indicatoren bepalen
3. Informatie verzamelen
4. Prestaties onderling vergelijken en verschillen analyseren
5. Best practices identificeren
6. Resultaten vormgeven
7. Vervolgtraject ontwikkelen

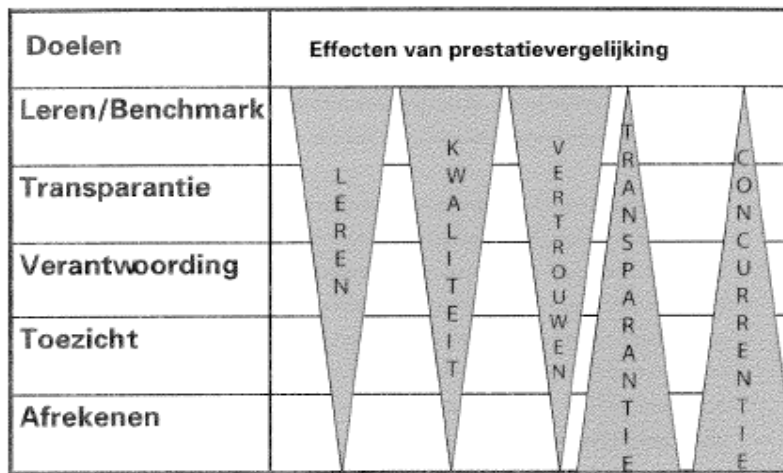
⁷ O.b.v. Gemeentelijke benchmark afvalscheiding van het Afval Overleg Orgaan (2003:8)

In de stap van het ontwikkelen van het vervoltraject komt het uiteindelijke leren en eventueel verbeteren aan de orde. Daarop wordt in het hoofdstuk 5, leren naar aanleiding van een benchmark, verder op ingegaan.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij het begrip benchmarken. Naar aanleiding van de voorgaande paragrafen kan nu een antwoord worden gegeven op deelvraag 1: Met welk doel (of doelen) kan benchmarking worden toegepast en wat zijn de beoogde effecten ervan? En deelvraag 2: Op wat voor manieren kan het proces van benchmarking verlopen?

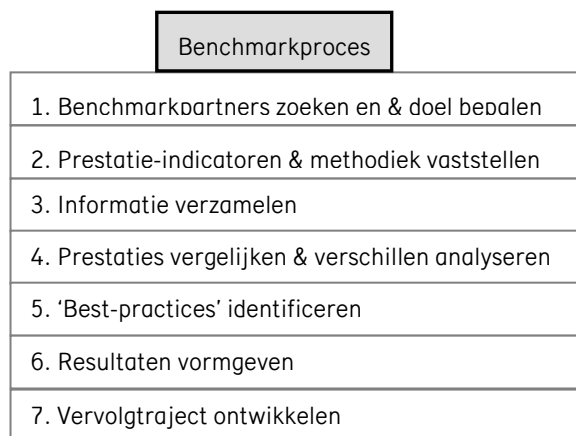
Een benchmark kan verschillende doelen hebben, namelijk: het leren van elkaar, het bieden van transparantie, het afleggen van verantwoording, het houden van toezicht of het afrekenen van de deelnemers. Deze doelen en de mogelijke effecten ervan worden in het volgende model weergegeven:



Schema 2.2 Doelen en effecten van een benchmark

Bron: Handboek prestatievergelijking

Het proces van een benchmark kan op verschillende manieren verlopen. In het onderstaande schema staan zeven stappen die in het vervolg worden meegenomen:



Schema 2.3 Doelen en effecten van een benchmark

Deze stappen worden niet zo staccato genomen als het schema mogelijk doet overkomen. Het zijn de onderdelen waarvan uitgegaan wordt dat ze in het benchmarkproces aanwezig zijn.

3 Netwerktheorie

Aan de hand van een bestaande theorie kan naar aanleiding van de empirische bevindingen verklaard worden waarom de openheid bij het proces van een benchmark van invloed is op leren. Daarom wordt in dit hoofdstuk toegewerkt naar de beantwoording van deelvraag 3 welke als volgt luidt: Met wat voor theorie kan het proces van een benchmark geïdentificeerd worden? De theorie die gehanteerd gaat worden is de netwerktheorie en dit hoofdstuk begint dan ook met een toelichting van deze theorie. Daarna wordt de relevantie ervan voor benchmarks uiteengezet. Vervolgens worden de kenmerken en eigenschappen van netwerken besproken en wordt als het ware een kader geschepst van een netwerk. In de onderdelen van dat kader die aan bod komen wordt ook steeds een benchmark geplaatst om te laten zien hoe deze theorie met het proces van een benchmark kan worden geïdentificeerd. Dit vormt uiteindelijk de beantwoording van deelvraag 3, welke terug komt in de afsluitende paragraaf. Daarin wordt ook aangegeven wat de theorie betekent voor het onderzoek.

3.1 Netwerken

3.1.1 Algemeen

De netwerkbenadering wordt in dit rapport gehanteerd als manier om naar een benchmark te kijken. Een benchmark vindt plaats in de context van een netwerk. Dit netwerk bestaat uit de verschillende deelnemende organisaties, de actoren, en heeft zich rondom een bepaald thema gevormd.

Een netwerk wordt door de Bruijn & Ten Heuvelhof gedefinieerd als "een geheel van actoren dat publiek, semi-publiek of privaat van karakter is" (1991: 27). Deze actoren hebben ieder hun eigen waarden, doelstellingen en belangen die ze proberen te realiseren. Binnen de netwerkbenadering wordt ervan uit gegaan dat bestuurlijke organisaties afhankelijk worden van andere actoren bij het bereiken van hun doel. Actoren kunnen binnen een netwerk uiteenlopen van ambtenaren tot bepaalde onderdelen van een organisatie. Een actor in de vorm van bijvoorbeeld een organisatie bestaat zelf ook vaak weer uit netwerken; autonome delen in de organisatie die onderling weer afhankelijk van elkaar zijn (de Bruijn & ten Heuvelhof 1999: 15). Een actor kan volgens Klijn, van Bueren en Koppenjan (2000: 14) worden opgevat als een eenheid met eigen doel, middelen en opvattingen die zelfstandig kan handelen. Door de afhankelijkheid van de middelen van anderen om het doel te bereiken ontstaan relaties en daarmee wederzijdse afhankelijkheden. Deze middelen kunnen van alles zijn; geld, informatie, kennis, bevoegdheden, contacten, enzovoorts (Klijn et al. 2000: 14).

Netwerken kunnen rondom verschillende issues ontstaan. Het netwerk vormt zich rondom een bepaald thema en bestaat vaak uit een groot aantal actoren. Ze hebben allemaal van doen met hetzelfde bepaalde issue en zijn daarmee met elkaar verbonden in een netwerk. Vaak houdt het netwerk op te bestaan wanneer het issue is afgerond.

In een netwerk vinden verscheidene interacties plaats. Deze interactieprocessen vinden plaats in zogenaamde arena's. Daarbinnen gaat het om de interacties die gericht zijn op het beïnvloeden van de formuleringen van bijvoorbeeld het probleem, het beïnvloeden van de oplossingen, van de andere actoren, van het verloop en de inhoud van het proces en de manier van werken. De strategie die daarbij gehanteerd wordt, wordt geleid door het doel waar de actor naar streeft. De hantering van zo'n strategie gebeurt als de actor zich realiseert dat er meerdere actoren bij

zijn betrokken waar hij afhankelijk van is en die misschien andere opvattingen, belangen en dergelijke hebben. Dit betekent dus dat een actor niet per definitie actief meewerkt. Hij kan ook meer baat hebben bij vertraging of blokkade. Een strategie wordt volgens Klijn et al. (2000: 21) door actoren gebaseerd op hun percepties. Op de manier waarop zij de omgeving, de problemen, de oplossingen, de kansen en de andere actoren zien. Deze beelden kunnen door verschillende factoren gevoed worden. De actor vormt zich een beeld van deze zaken op basis van wat voor hem van belang is. Het geheel kan in een soort referentiekader geplaatst worden van waaruit de actor opereert. Deze beelden zijn geen vaststaande feiten. Ze kunnen beïnvloed worden. Dat is afhankelijk van bijvoorbeeld bepaalde bedreigingen en kansen, door signalen en veranderingen van de omgeving. Het zorgt voor een zekere dynamiek waardoor actoren hun strategieën kunnen aanpassen.

3.1.2 Relevantie met betrekking tot benchmarks

De deelnemers aan de benchmark, de actoren, hebben zich rondom een bepaald thema verenigd, namelijk datgene wat gebenchmarkt gaat worden. De uitvoering van de benchmark vindt plaats in de context van een netwerk. De actoren hebben ieder hun eigen doelstellingen en belangen. Om deze te bereiken hebben ze de andere deelnemers uit het netwerk nodig en zijn ze van hen afhankelijk.

De benchmark kan gezien worden als een spel. Iedere actor heeft in dat spel bepaalde belangen. Een actor kan de wens hebben om een bepaald thema in de benchmark aan bod te laten komen en zal zich hier binnen het netwerk proberen hard voor te maken. De prestatievergelijking van de benchmark kan er ook voor zorgen dat een organisatie daar slecht uit komt. Het kan zijn dat een actor ervoor wil zorgen dat hoe dan ook voorkomen wordt dat hij er slecht uitkomt en daarvoor een bepaalde strategie gaat hanteren. Zo kan hij bijvoorbeeld zijn gegevens voor de vergelijking manipuleren en ze wat mooier laten overkomen dan ze eigenlijk zijn of ervoor zorgen dat een bepaald onderdeel niet in de benchmark aan bod komt. Een actor wil voor het eindresultaat waarschijnlijk wel zijn best doen, hij hoeft immers niet mee te doen aan de benchmark, maar hij wil in verhouding niet veel meer werk daarvoor verrichten dan de andere actoren in het netwerk.

Een deelnemer heeft ook een bepaalde zienswijze op bijvoorbeeld benchmarks, het proces waar hij aan deel gaat nemen of wat hij verwacht van de benchmark. Dit kan beïnvloed worden door tal van factoren, bijvoorbeeld door ervaringen met eerdere of andere benchmarks. Of door de manier waarop de actor door de organisatie van de benchmark is voorgelicht.

Als het gaat over belangen, percepties en strategieën dan geldt dit voor een organisatie als geheel die aan een benchmark meedoet. Binnen deze organisaties kunnen weer verschillende andere netwerken aanwezig zijn die zo weer hun eigen ideeën hebben (anders dan het overkoepelende idee van de organisatie), of die bijvoorbeeld als afdeling eigenlijk een ander belang hebben. Naast de inter-organisatorische weergave dient dus de mogelijke aanwezigheid van enkele intra-organisatorische netwerken in het achterhoofd gehouden te worden. Er kan bijvoorbeeld binnen een deelnemende organisatie vanuit een bepaalde afdeling weerstand zijn wanneer hen wordt opgedragen om bepaalde gegevens aan te leveren. Zij kunnen dit lastig of onduidelijk vinden of geen tijd ervoor hebben. In dit hoofdstuk gaat het in eerste instantie om het netwerk van actoren als zijnde de verschillende deelnemende organisaties aan een benchmark. Wanneer de intra-organisatorische netwerken mogelijk aan bod komen dan wordt dit expliciet vermeld.

De projectleiding van de benchmark, de organisatoren, proberen het netwerk in goede banen te leiden. Dit kunnen zij doen door het proces van de benchmark in zijn geheel voor te leggen en de organisaties op te dragen wat ze moeten aanleveren. Het kan ook zijn dat de organisatie met de

deelnemers om de tafel gaat zitten en samen bepalen hoe het een en ander aangepakt gaat worden. De benchmarkorganisatie betreft de deelnemers in een bepaalde mate bij het proces. Tussen de verschillende organisaties die deelnemen aan de benchmark en tussen de deelnemers en de organisatie van de benchmark bestaat bepaalde interactie. Bijvoorbeeld wanneer om de tafel wordt gezeten om de indicatoren vast te stellen. Of wanneer een actor een andere actor opzoekt omdat hij wat van hem wil leren.

3.2 **Netwerkkenmerken**

Binnen de theorie over netwerken worden enkele algemene netwerkkenmerken geformuleerd. Daarvan komen er nu enkele aan bod; de beschrijving van het kenmerk wordt gevolgd door de relevantie ervan voor benchmarks. De afhankelijkheid binnen een netwerk is ook kenmerkend ervoor, dit is in de vorige paragraaf aan de orde gekomen.

Netwerkkenmerk pluriformiteit

Actoren die samen een netwerk vormen zijn meestal niet homogeen en kunnen volgens de Bruijn & ten Heuvelhof onderling op diverse manieren verschillen (1991: 27-39 en 1999: 33). Op inter-organisatorisch niveau is deze pluriformiteit voor de hand liggend. Organisaties kunnen onderling bijvoorbeeld verschillen in aard en omvang, op het gebied van belangen en qua financiële capaciteit. Voor het realiseren van een gezamenlijk product of proces kan dit een storende factor zijn. Maar ook binnen een organisatie kan een bepaalde mate van variëteit bestaan. Als voorbeeld kan een groot bedrijf genoemd worden wat vaak uiteenvalt in verschillende afdelingen of units. De actor zelf is in dit geval pluriform wat onvermijdelijk is bij een groot bedrijf. Er wordt geopereerd in het belang van de organisatie, maar ook deels uit eigen belang. Daarnaast kunnen binnen een organisatie verschillende rationaliteiten bestaan en van belang zijn, zoals technische, juridische of ethische rationaliteiten.

-> Actoren binnen het netwerk van een benchmark zijn vaak van eenzelfde type organisatie, maar toch pluriformer dan ze in eerste instantie hierdoor wellicht lijken. Binnen het netwerk kunnen allemaal gemeenten zitten, deze kunnen onderling enorm verschillen. Door het toewerken naar een gezamenlijke vergelijking bij een benchmark kan het verschil tussen de organisaties een rol gaan spelen. Immers er moet wel onderling vergeleken (kunnen) worden, wat dus lastig kan worden. Daarnaast kan de deelnemende organisatie zelf pluriform zijn waardoor afdelingen niet dezelfde ideeën hebben over bijvoorbeeld de deelname aan de benchmark.

Netwerkkenmerk geslotenheid

Actoren in een netwerk zijn niet altijd gevoelig voor de (stuur)signalen die van buitenaf komen. Ze kunnen zelf bepalen welke informatie of signalen ze van buitenaf oppikken. Het netwerk kenmerkt zich door geslotenheid (de Bruijn & ten Heuvelhof 1991: 27-39, 1999: 37). Organisaties kunnen als het ware hun eigen grenzen bewaken. Een organisatie heeft door zijn vaak unieke karakter een bepaald referentiekader, waarbinnen zijn *core business* valt. Dit bepaalt in hoge mate het handelen van de organisatie. De organisatie wordt pas gevoelig voor sturing van buitenaf wanneer deze binnen het kader komt. Wanneer het stuursignaal in strijd is met het referentiekader zal de organisatie niet happig zijn om er op in te gaan en zich er tegen te verzetten. Wanneer het signaal noch strijdig is met het referentiekader noch ermee overeenkomt dan kan het zijn dat de organisatie er niet op reageert.

-> Voor een deelnemer aan een benchmark kunnen die kernwaarden van belang zijn. Een benchmark voltrekt zich in principe in geslotenheid maar wanneer een signaal van buitenaf

(bijvoorbeeld uit de samenleving) deze kernwaarden raakt, kan dit een trigger voor hem zijn om fanatieker mee te doen met de benchmark. De deelnemer kan zich als kartrekker gaan opstellen en er veel moeite in steken omdat hij er bijvoorbeeld graag wat van wil leren en bepaalde verbeteringen wil bereiken.

3.3 Actoren en percepties

3.3.1 Actoren

Naast de verschillende actoren waar een netwerk uit bestaat, gaat het volgens Soeterbroek (2005) ook om de personen die deel uitmaken van een netwerk. Het zijn de mensen in de organisaties die het netwerk draaiende houden. Er kan veel invloed uitgaan van bepaalde personen in het netwerk. Soms is er een individu persoonlijk erg geïnteresseerd in een thema, waarvoor hij zich binnen een netwerk sterk inzet. Daarom kunnen netwerken soms leunen op één of enkele enthousiaste personen. Als dan deze betreffende persoon uit het netwerk verdwijnt, door bijvoorbeeld een andere functie of door zijn pensioen, is er een kans dat het netwerk instort. Het ontstaan en blijven bestaan van netwerken is dus niet altijd afhankelijk van organisaties en hun doelen, maar kan ook staan of vallen met de individuen die bij het netwerk betrokken zijn.

Verschillende partijen/organisaties en individuen vormen de basis van een netwerk. In een netwerk zijn de posities van deze actoren niet altijd even gelijkwaardig. Dit is afhankelijk van wat een actor inbrengt en in welke mate hij vervangen zou kunnen worden. Dit geeft een beeld van de afhankelijkheidslijnen die binnen een netwerk bestaan. Zaken die ingebracht kunnen worden zijn bijvoorbeeld geld en kennis. Wanneer een bepaalde inbreng makkelijk vervangbaar is, beschikt de actor over een minder sterke positie dan wanneer deze niet makkelijk te vervangen is. Wat hiermee samenhangt, is de vraag wie er over een zogenaamde 'realisatiemacht' beschikt en wie er over een 'blokkademacht' beschikt. Vaak ligt een macht niet bij één partij maar bij een combinatie van partijen.

In de samenleving zijn veel naast elkaar bestaande netwerken. De actoren in deze netwerken kunnen deelnemen aan meerdere netwerken. Door de institutionele vervlechtingen kunnen loyaliteiten verdeeld zijn. Door deze onduidelijkheden in de loyaliteit aan netwerken, kan het vertrouwen tussen de deelnemende actoren afnemen, en daarmee kan ook de kracht van het netwerk afnemen.

De actoren in een netwerk staan met elkaar in contact, ze overleggen, stellen zaken vast en nemen beslissingen. Dit gebeurt op basis van interactie. Het netwerk vormt zich rond gedeelde regels, normen en percepties. Soms zijn het ongeschreven, informele regels. Het feitelijk handelen kan afwijken van deze afgesproken regels en de heersende normen. Deze regels, geformaliseerd of niet, kunnen worden opgebroken en veranderd, wanneer de opvattingen en percepties van de betrokken actoren veranderen. De rol van percepties is bijzonder belangrijk in netwerken. Op basis van deze percepties worden namelijk deze regels gevormd. Daarnaast kiezen de actoren op basis van deze eigen percepties hun rol in een netwerk en hebben zij ideeën over de rol van andere actoren.

-> Bij een benchmark kan als voorbeeld van een regel afgesproken worden hoe met het resultaat wordt omgegaan. Wordt het een gezamenlijk rapport met alle namen en scores, worden de posities van de deelnemers weergegeven aan de hand van de positie ten opzichte van het gemiddelde, krijgt iedereen een eigen rapport zonder dat de resultaten van de anderen zichtbaar

zijn of wordt alles en iedereen met naam en toenaam op het internet geplaatst? Afhankelijk hiervan kunnen de deelnemers een bepaalde houding hebben binnen het proces. De houding wordt medebepaald door de percepties die de deelnemende actor heeft.

3.3.2 Rol van percepties

Om te bepalen wanneer iets een gedeeld belang en/of een gedeelde waarde is, en of deelname aan een netwerk kan bijdragen aan het (gedeeltelijk) maximaliseren van het eigen belang, is het van belang inzicht te hebben in de percepties, normen en waarden van de actoren. Percepties hebben te maken met hoe een actor een probleem ziet, wat voor een beeld een actor van oplossingen en andere actoren heeft en hoe een actor zijn omgeving ervaart. In relatie tot een benchmark heeft dit te maken met hoe een actor tegen het doel van de benchmark aan kijkt, wat hij denkt dat er uit voort gaat komen, wat zijn beeld is van de andere actoren en hoe hij hen en/of hun deelname ervaart. Al deze beelden die een actor zich gevormd heeft geven vorm aan zijn visie op de benchmark.

Vaak zijn percepties die actoren bezitten stabiel, maar door signalen uit de omgeving kunnen ze veranderen. Percepties worden meestal gevormd op grond van eerdere ervaringen. Dit betekent echter niet dat ze door bepaalde ontwikkelingen toch zouden kunnen veranderen. Dit zou kunnen wanneer actoren bijvoorbeeld afspraken niet nakomen. Wanneer percepties van actoren dicht bij elkaar liggen zullen ze elkaar eerder vinden in oplossingen en vaker met elkaar samenwerken. Wanneer van twee actoren percepties en waarden erg uiteen liggen, is de kans klein dat er nog een gezamenlijk belang uit voort komt. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Soms kunnen actoren toch voor deelname aan een netwerk met andere waarden kiezen, als zij daarin de mogelijkheid zien een klein deel van het eigen belang te kunnen behartigen.

-> Binnen het proces van een benchmark kan het van belang zijn of de deelnemers dezelfde percepties hebben op het doel, de aanpak of de waarde van de benchmark. Wanneer er bepaalde gegevens aangeleverd moeten worden en de een ziet het belang er niet van in omdat hij op dat punt gezien heeft dat bij een eerdere benchmark de vergelijking van die gegevens niet bruikbaar was, dan kan dit haaks staan op de mening van een andere organisatie die wel juist iets van dat punt denk te kunnen opsteken en er niet bij gebaat is als die ander zijn gegevens op dat punt niet met zorg aanlevert.

Zoals gezegd kunnen de percepties worden gevormd op grond van eerdere ervaringen wat ook geldt voor een benchmark. Als een bepaalde benchmark al eens uitgevoerd is, kan dit de vorming van percepties van bijvoorbeeld nieuw toetredende organisaties beïnvloeden.

3.3.3 Spanningen tussen de percepties

Verschillen en strijdigheden in percepties tussen actoren kunnen conflicten veroorzaken waardoor de interactie stagneert. Dit kan op allerlei niveau 's van het netwerk gebeuren; tussen twee individuele actoren of tussen bijvoorbeeld de gemeente en de overheid. Belangen en visies spelen ook een grote rol en kunnen, zeker wanneer deze niet rijmen met die van andere actoren, voor de nodige spanning zorgen. Netwerken hebben de meeste kans van slagen als zij hun percepties op elkaar afstemmen, of wanneer zij gemeenschappelijke doelen en belangen kunnen formuleren (Koppenjan & Klijn 1997: 152).

-> Dit is relevant voor een benchmark, want een benchmark is er bij gebaat dat de actoren op een vergelijkbare wijze in het proces staan. En ook als belangen en visies bespreekbaar zijn zodat de actoren in ieder geval weten wat een ieders belang of visie is en ze deze mogelijk op elkaar af

kunnen stemmen. Ook kunnen zij botsende percepties aan de kaak stellen en kijken of ze voor wat betreft bepaalde percepties nader tot elkaar kunnen komen.

3.4 Besluitvorming binnen netwerken

Een besluitvormingsproces binnen een netwerk betekent dat er meerdere actoren bij het besluit betrokken zijn (de Bruijn & ten Heuvelhof 1999: 44-47). Deze actoren hebben ieder hun eigen belangen en zijn op een bepaalde manier afhankelijk van elkaar. Door deze afhankelijkheid kan een actor niet zelfstandig een probleem oplossen. De actoren moeten samenwerken om de eigen doelstelling te realiseren. Het besluitvormingsproces is pas succesvol als de actoren gezamenlijk het besluit nemen. De kenmerken van een netwerk spelen nu een rol. De pluriformiteit zorgt voor verschillen onderling wat de besluitvorming bemoeilijkt. De geslotenheid van een netwerk kan een rol spelen doordat een actor zich niet geroepen of aangetrokken voelt bij een bepaald besluit waardoor het proces stagneert. Het kan ook zijn dat een actor het proces probeert te blokkeren en zich strategisch gaat opstellen.

-> Bij een benchmark ligt de nadruk niet echt op de besluitvorming al is er uiteraard wel een bepaalde mate van besluitvorming. De mate waarin de deelnemer daarbij betrokken wordt, kan verschillen per benchmark. Bij de ene benchmark kunnen de actoren meepraten over het doel ervan, bij een andere benchmark kunnen ze meebeslissen bij de vaststelling van definities en het kiezen van de indicatoren. Bij weer een andere benchmark worden de deelnemers alleen betrokken bij de onderwerpen die gebenchmarkt gaan worden.

3.5 Strategisch gedrag in netwerken

Ten Heuvelhof, de Jong, Kuit & Stout omschrijven strategisch gedrag als "gedrag in interactie gericht op verwezenlijking van het eigen belang van de handelende actor" en het is volgens hen ook gedrag "waarvan de resultaten afhankelijk zijn van hoe andere actoren handelen" (2003: 14). Strategisch gedrag is moeilijk op te sporen waarvoor minstens twee redenen kunnen worden aangevoerd. Allereerst kan een bepaald gedrag strategisch bedoeld lijken waar een ander dat niet zo heeft bedoeld. Daarnaast zullen actoren die zich daadwerkelijk strategisch gedragen dit niet toegeven en ontkennen waardoor het nog lastiger wordt om de aanwezigheid ervan aan te tonen. Vaak bestaat er bij strategisch gedrag een spanning tussen bepaalde meningen en motiveringen die de actor *en plein public* tentoonspreidt en die hij achter de schermen vertelt en vindt. Het is niet eenvoudig voor buitenstaanders om dit aan te tonen. Zo kan het volgens ten Heuvelhof et al. (2003: 39-40) ook voorkomen dat bepaalde actoren van mening en/of standpunt veranderen wat zij zelf kunnen aanmerken als een voortvloeiing uit voortschrijdend inzicht maar wat op anderen over kan komen als bijvoorbeeld inconsistent.

Volgens Ten Heuvelhof et al. kan er strategisch omgegaan worden met regels, waardoor bijvoorbeeld bepaalde afspraken nadrukkelijk in het eigen voordeel worden uitgelegd. Ook kan er strategisch omgegaan worden met informatie, actoren vertellen niet altijd de hele waarheid of mogelijk zelfs onwaarheden om anderen op het verkeerde been te zetten of in een bepaald iets te laten geloven.

-> In een benchmark kunnen actoren ook strategisch gedrag vertonen. Bijvoorbeeld wanneer een actor bepaalde belangen bij de resultaten van de benchmark heeft. Dan kan hij gedrag vertonen wat leidt tot een betere score. Hij kan er ook voor kiezen om bepaalde gegevens niet in te vullen omdat hij daar geen tijd voor wil maken omdat hij toch al weet dat hij daar niks mee wil doen.

Daarnaast kan hij ook kijken hoe andere actoren omgaan met de benchmark, de gegevens of bijvoorbeeld de openbaring van de resultaten en aan de hand daarvan zijn gedrag aanpassen.

Actoren kunnen zich in een netwerk dus strategisch gedragen. Zij kunnen ook hun informatie op een strategische manier uitzetten. Dit kan betekenen dat zij alleen informatie verstrekken die hun eigen positie kan versterken. Of niet in gevaar kan brengen. Door niet alle informatie te leveren kan het zijn dat de actor bij het vinden van een oplossing voor het probleem (of in dit geval het gebruik maken van de resultaten van de benchmark om te gaan leren van elkaar) dan ook minder baat bij de oplossing heeft dan de andere actoren omdat hij niet de hele waarheid heeft verteld. Wel kan hij de informatie zien die anderen hebben geleverd en hoe de oplossing bij hun probleem past.

3.6 Identificatie netwerktheorie met benchmark en onderzoek

Door de subparagrafen heen is de netwerkgedachte al grotendeels toegepast op het proces van de benchmark. In deze paragraaf de beantwoording van de deelvraag met welke theorie het proces van een netwerk geïdentificeerd kan worden en de relatie ermee tot het onderzoek.

Een benchmark kan gezien worden in de context van een netwerk. Het is een geheel van verschillende organisaties welke ieder hun eigen doel hebben binnen de benchmark waarvoor zij afhankelijk zijn van de anderen. Ze bevinden zich allemaal in het netwerk waarmee ze de benchmark gaan uitvoeren in een poging om te gaan leren van elkaar. Een ieder heeft zo zijn eigen percepties, verwachtingen en belangen. Deze kunnen bepalend zijn voor de manier waarop een actor zich binnen het proces opstelt. Afhankelijk van bijvoorbeeld zijn verwachtingen kan hij zichzelf binnen het netwerk een bepaalde strategie aanmeten. Zo kan de ene actor heel actief meedoen en een grote bereidheid tonen om mee te denken of om gegevens aan te leveren tonen, de ander kan zich meer op de achtergrond houden en de kat uit de boom kijken.

In deze visie wordt de benchmark geleid door een bepaalde groep mensen, de organisatoren van de benchmark. De deelnemers worden door hen in meer of mindere mate betrokken bij het bepalen van (de inhoud van) het proces en kunnen afhankelijk daarvan een bepaalde invloed uitoefenen. Ook dit kan van invloed zijn op de houding en medewerking van de deelnemende organisaties. Het netwerk van de benchmark kan dus een hoop dynamiek vertonen. Zoals eerder al gezegd kunnen er binnen een deelnemende organisatie ook weer verschillende netwerkjes aanwezig zijn. Toch wordt een organisatie in dit onderzoek in eerste instantie benaderd in zijn geheel. Er wordt meer breed gekeken naar de organisaties onderling (inter) dan diep naar de ontwikkeling en invloed van gevormde netwerken binnen een deelnemende organisatie (intra).

De literatuur gaat wat betreft netwerken veel in op de besluitvorming en op sturing. Binnen de benchmark ligt de nadruk hier niet zozeer op. Bij benchmarken komt de theorie van netwerken goed tot zijn recht daar waar het de issues, interacties, percepties en strategieën betreft. De houding van de actoren binnen het proces van een benchmark is hier van belang. Hoe de actoren in het proces staan, hoe zij zich uiten en hoe zij zich opstellen ten opzichte van de andere deelnemers zijn belangrijke factoren voor het verloop van het proces. Ook de manier waarop de organisatie van de benchmark de deelnemers bij de benchmark betreft en de wijze waarop dit proces is ingericht kunnen een rol spelen. Dit zijn kenmerken die te maken kunnen hebben met de openheid van de deelnemers en de openheid van het proces kunnen in relatie staan tot de mate waarin er na de benchmark geleerd wordt aangezien dit bijvoorbeeld kan afhangen van wat er in de benchmark wordt ingebracht door anderen. Van die anderen kan immers geleerd worden. Wat

er nu eigenlijk precies onder de openheid bij een proces wordt verstaan wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.

4 Proces & Openheid

Het proces van een benchmark vindt plaats in de context van een netwerk en speelt zich af rond een bepaald thema. De theorie die in dit rapport gehanteerd wordt om de bevindingen mee te kunnen verklaren en om het proces mee te identificeren is de netwerk theorie, welke is toegelicht in het vorige hoofdstuk. Dit hoofdstuk gaat in op processen en op de openheid ervan. Er wordt toegewerkt naar een antwoord op deelvraag 4: Wat wordt verstaan onder de openheid bij het proces van een benchmark?

Omdat openheid een breed begrip is en vermeden dient te worden dat een te enge conceptualisering op voorhand veelbelovende uitwerkingen van het begrip uitsluit, worden eerst enkele beschrijvende paragrafen besteed aan de theorie achter de procesbenadering (paragraaf 4.1), proceskarakterisering (paragraaf 4.2) en de openheid van processen in het algemeen (paragraaf 4.3). Tussendoor wordt de link met benchmarks gelegd. Aan het eind van paragraaf 4.3 wordt overgegaan tot definiëring en operationalisering. In de laatste paragraaf (4.4) volgt een samenvatting met daarin de beantwoording van de deelvraag.

4.1 Procesbenadering

“Een gezaghebbende oplossing voor een bepaalde problematiek kan alleen verkregen worden indien de relevante partijen op enigerlei wijze betrokken worden bij het proces van probleemdefiniëring tot de keuze van een oplossing” aldus de Bruijn, ten Heuvelhof & in 't Veld (1998: 12). Hun gedachte is om een probleem op te lossen via een proces. Dit noemen zij de procesbenadering.

De gedachte van een benchmark, het opzetten en komen tot een onderlinge vergelijking met daarna het mogelijk doorvoeren van verbeteringen, wordt benaderd via een proces. Er is geen direct probleem dat aanleiding geeft voor de benchmark, maar meer een gedachte of wens om met zijn allen op bepaalde vlakken te gaan vergelijken zodat men van elkaar kan leren. Inspraak van de actoren of het op enige wijze worden betrokken bij de totstandkoming en het verloop van dit proces kan bijdragen aan een goed verloop van het proces en een bevredigende uitkomst.

De Bruijn et al. (1998: 12-18) dragen argumenten aan die kunnen bijdragen aan de keuze voor een procesbenadering. Bij een benchmark is die keuze niet *imfrage*. Wel zijn enkele argumenten van hun procesbenadering interessant om te bekijken omdat de relatie ermee gelegd kan worden tot het benchmarkproces en ook omdat ze een relatie hebben met de openheid ervan, namelijk:

1. Draagvlak
Om tot de uitvoer van een bepaalde oplossing te komen is steun nodig van alle relevante partijen. Deze steun wordt verkregen als zij bij het proces van probleemformulering en – oplossing betrokken worden.
2. Reductie van inhoudelijke onzekerheid
Bij het vinden van een oplossing voor een probleem, of het neerzetten van de benchmark, is het van belang over de juiste, relevante informatie te beschikken. Actoren beschikken vaak over verschillende informatie. Het met elkaar confronteren van verschillende informatiebronnen kan een meerwaarde zijn bij het vinden van een oplossing, het bereiken van het doel van de benchmark, en kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren.
3. Verrijking van probleemdefinitie en oplossingen
Verschillende actoren hebben vaak andere percepties van het probleem en de oplossing of de richting van de oplossing, het doel van de benchmark en het bereiken ervan. Het

kan verrijkend werken om deze percepties te confronteren en om dus alle relevante actoren bij de probleemformulering en oplossing te betrekken.

Verrijking kan hiernaast ook betrekking hebben op de kennis en waarden van de actoren afzonderlijk. Zij kunnen dankzij het proces zichzelf verrijken en een rijkere visie ontwikkelen.

4. Transparantie van de besluitvorming, duidelijkheid

Een besluitvormingsproces kan door de veelheid aan partijen, procedures en onderwerpen een onoverzichtelijk geheel worden. Een procesontwerp kan het geheel een zekere transparantie geven waardoor de actoren op elk moment kunnen zien waar ze ergens staan en hoe het proces van de besluitvorming ervoor staat.

De Bruijn, ten Heuvelhof & in 't Veld (1998: 65-69) onderscheiden binnen hun eigen procesbenadering een aantal kernelementen van het proces waarvan zij vinden dat ze in meer of mindere mate, in het proces aanwezig moeten zijn. Het zijn elementen die betrekking hebben op de inrichting van het proces. Binnen het proces van de benchmark zijn daarvan de volgende twee kenmerken ook van belang:

- Openheid

In deze categorie vallen principes die betrekking hebben op het proces als een open proces waarbij onderhandeling en overleg centraal staan. Het idee hierbij is dat alle relevante partijen bij het proces worden betrokken en dat de inhoudelijke beperkingen aan het proces zo veel mogelijk worden vermeden. Het management van het proces heeft als kenmerk openheid wat de partijen ervan moet verzekeren dat zij een eerlijke kans krijgen om invloed uit te oefenen bij de besluitvorming. Omwille van commitment aan de resultaten wordt van hen verwacht dat zij zich voldoende laten vertegenwoordigen.

- Veiligheid

Aan de openheid zitten ook grenzen. De partijen die zich committeren moeten ook voldoende bescherming van de eigen positie krijgen. Een partij die deelneemt, moet ervan uit kunnen gaan dat zijn eigen belangen niet in het geding komen.

Een benchmark wordt ook benaderd via een proces. Er is meestal geen acuut probleem wat opgelost moet worden, maar het doel is om te komen tot een prestatievergelijking wat gedaan wordt middels een proces. Bij het proces van een benchmark is het creëren van draagvlak een belangrijk onderdeel, de deelnemers moeten achter de keuze staan van de benchmark en hetgeen daadwerkelijk gebenchmarkt gaat worden. Ook de andere argumenten die zijn aangedragen om voor een procesbenadering te kiezen, zijn belangrijk bij het proces van een benchmark. De reductie van de inhoudelijke onzekerheid bijvoorbeeld; als de deelnemers aan de benchmark goed weten wat ze moeten aanleveren kan dit de vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid ten goede komen.

Ook de hierboven genoemde elementen voor de inrichting van het proces spelen bij een benchmark een rol, zoals bij de categorie veiligheid. Wanneer de deelnemers aan de benchmark niet verzekerd zijn van de garantie dat met hun aangeleverde gegevens vertrouwelijk wordt omgegaan, zullen zij zich anders in het proces opstellen dan wanneer zij die garantie wel hebben.

4.2 **Proceskarakterisering**

Een proces kent vele kanten en kenmerken. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan enkele karakterisering van een proces die in de context van benchmarks bruikbaar zijn. Waar nodig worden ze toegelicht voor het proces van een benchmark.

Binnen de procesbenadering is interactie van belang. Esselbrugge draagt drie interactieprocessen aan en de typering daarbij voor openheid in besluitvorming (Esselbrugge 2003: 38). Het besluitvormingsproces kan hier gezien worden als het benchmarkproces:

- Participanten: Alle actoren die willen participeren bij het besluitvormingsproces kunnen toegang krijgen.
- Percepties: Niet alleen de dominante probleemdefinities en oplossingen, maar alle probleemdefinities en oplossingen krijgen toegang tot het besluitvormingsproces en zijn daar bespreekbaar.
- Procesbronnen: Alle relevante procesbronnen die de deelnemers willen gebruiken, bijvoorbeeld informatie, kennis of capaciteiten, krijgen toegang tot het proces.

4.2.1 Participatie

Voor wat betreft de participanten aandacht voor de verschillende niveaus van participatie. Edelenbos & Monnikhof (2001: 242) onderscheiden op het gebied van participatie bij politiek en bestuur 5 niveaus. Deze nivellering is een zogenaamde participatieladder⁸:

1. Informeren: politiek en bestuur bepalen grotendeels zelf de agenda en lichten de betrokkenen hierover in. De betrokkenen kunnen geen input leveren bij beleidsontwikkeling.
2. Raadplegen: politiek en bestuur bepalen grotendeels zelf de agenda. De betrokkenen worden gezien als gesprekspartner. Deze gesprekken kunnen helpen bij de bouwstenen van het beleid maar de resultaten van de gesprekken zijn voor de politiek niet bindend.
3. Adviseren: politiek en bestuur stellen in eerste instantie zelf de agenda samen. Betrokkenen kunnen wel input leveren welke een volwaardige rol speelt in het beleidsvormingsproces. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan de politiek mits onderbouwd hier nog van afwijken.
4. Coproduceren: politiek, bestuur en betrokkenen stellen gezamenlijk de agenda op en zoeken samen naar oplossingen. Politiek verbindt zich aan deze oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.
5. Meebeslissen: Ontwikkeling van de besluitvorming rondom beleidsvorming wordt aan de betrokkenen over gelaten. Politiek en bestuur vervullen een adviserende rol. Resultaten worden overgenomen na toetsing aan de gestelde randvoorwaarden.

-> Voor wat betreft een benchmark kan participatie hier gezien worden in combinatie met betrokkenheid. Hoe intensiever de actoren kunnen meedoen is van belang voor de inhoud en uitkomst van het proces. Als men mee kan beslissen en een eigen inbreng kan tonen, kunnen de actoren zich beter conformeren aan het proces en aan het doel waar men naar toe werkt.

De mate van betrokkenheid, welke onder openheid van proces wordt geschaard kan worden, kan uiteenlopen volgens de participatieladder. Dit kan dus zijn betrokken in de zin van geïnformeerd of geraadpleegd worden tot daadwerkelijk mogen meebeslissen. In feite loopt de ladder van passieve participatie tot actieve participatie. Hoeveel invloed deelnemers daadwerkelijk hebben op het proces, het verloop en de inhoud ervan, hangt hier sterk mee samen. Bij de passieve participatie in de vorm van informeren is geen sprake van invloed van de deelnemers, deze worden immers geïnformeerd. Vanaf de stap raadplegen kan de deelnemer een actieve(re) rol

⁸ Edelenbos & Monnikhof (2001) hebben deze grotendeels gebaseerd op de niveaus van participatie zoals Edwards en de Groot deze hebben onderscheiden (1997) welke op hun beurt weer een variant is op de oorspronkelijke door Arnstein (1969) ontwikkelde ladder.

gaan spelen. Deze participerende rol wordt groter naarmate de deelnemers hoger op de ladder komen en daarmee geldt ook hoe meer ze betrokken worden des te meer invloed ze kunnen uitoefenen binnen het proces. In de context van openheid gaat het hier om de mogelijkheid tot participatie.

4.2.2 *Draagvlak*

Openheid van proces is een breed begrip waar veel bij komt kijken. Een van de dingen die van belang is, is het creëren van draagvlak. Boedeltje en de Graaf, ter vergelijking, hebben het draagvlak bij de ontwikkeling van interactief beleid nader bekeken en komen tot het volgende (2004: 4-6):

Uit een proces van interactief beleid kan beleid voortkomen waarbij twee soorten draagvlak kunnen worden onderscheiden worden, namelijk inhoudelijk en procesdraagvlak. Bij inhoudelijk draagvlak gaat het feitelijk om de inhoud van het beleid. Of de inhoud van het beleid geaccepteerd wordt, is afhankelijk van de overeenstemming tussen de inhoud van het beleid zoals het daadwerkelijk geformuleerd is en de inhoud zoals de belanghebbenden dit beleid zien.

Ook het proces wat gevolgd is, speelt een rol bij de beoordeling van interactief tot stand gekomen beleid. Door het gevolgde proces kan draagvlak ontstaan. Door het proces krijgt men bijvoorbeeld beter zicht op de belangen en de waarden van anderen. Ook kan het gegeven (of het gevoel) dat alle betrokkenen de uitkomst van het proces kunnen beïnvloeden een positief oordeel teweeg brengen. Boedeltje & de Graaf achten de volgende proceskenmerken van belang (2004: 5):

- inhoudelijke openheid: er moet ruimte zijn voor ideeën, plannen en handelingen van participanten wanneer het beleid geformuleerd wordt;
- openheid van proces: het proces moet toegankelijk zijn voor belanghebbenden, er dienen randvoorwaarden te zijn met betrekking tot het beleid (gedacht kan worden aan bijvoorbeeld financiële of juridische randvoorwaarden) en het proces dient transparant te zijn;
- invloed: de mate waarin participanten uiteindelijk het beleid kunnen beïnvloeden verschilt per proces van interactief beleid. Boedeltje en de Graaf noemen hier ook als maatstaf voor het weergeven van de verschillende niveaus van invloed de participatieladder die in de vorige paragraaf is toegelicht.

-> Het verschil in deze kenmerken kan zorgen voor een ander niveau van draagvlak. Het uiteindelijke draagvlak is afhankelijk van zowel de inhoud als het proces. Dit geldt ook voor het proces van een benchmark, daarbij wordt draagvlak ook beïnvloed door wat er precies gebenchmarkt gaat worden en hoe daartoe gekomen gaat worden. Van invloed op het draagvlak is ook of het proces aan de deelnemers wordt opgelegd of dat zij vrijwillig kunnen deelnemen.

4.3 *Openheid van proces*

Esselbrugge (2003: 30-32) haalt situaties aan die bijdragen aan openheid zoals toegankelijke arena's, aandacht voor opvattingen van actoren, doorzichtige processen en meerdere invalshoeken. Zij ziet deze situaties in het licht van besluitvormingsprocessen, hieronder worden ze uitgelegd voor de toepassing ervan op het benchmarkproces.

Wat betreft de toegankelijkheid van arena's gaat het erom of bij een proces alle of een beperkt aantal partijen worden betrokken. De initiator van het proces kan er voor kiezen om met een

beperkt gezelschap achter gesloten deuren te vergaderen. Het kan ook voor alle actoren mogelijk gemaakt worden om te participeren in het besluitvormingsproces.

Naast het al dan niet betrekken van bepaalde actoren gaat openheid ook over de inbreng van de actoren tijdens het proces. Dus of er ruimte is voor ideeën, plannen, opvattingen. Of de actoren bij de inhoudelijke kant van het proces mogelijke oplossingen en gedachtegangen kunnen inbrengen, bijvoorbeeld op basis van hun ervaringen. Deze vorm van openheid zou kunnen leiden tot een inhoudelijke verrijking van het proces. Het probleem of issue wordt van meerdere invalshoeken belicht, er wordt over gepraat en zaken worden verhelderd en degelijk onderbouwd. Dit geeft de openheid van een proces aan. Verder is een proces volgens Pröpper & Steenbeek (1998: 293) open als het voldoende doorzichtig is voor belanghebbenden. Er is duidelijkheid over het proces en waar dit uit is opgebouwd.

Esselbrugge (2003: 32) heeft het ook over een combinatie van invalshoeken. Daarmee doelt zij bij de openheid van een proces op de wijze van het beleidvoeren ervan. Het gaat om de hoe, wie, wat en wanneer- vragen. Wie is er betrokken, wat is de gang van zaken en wat kunnen de actoren zelf doen en aandragen? Hoe is het allemaal geregeld en hoe kan men zijn eigen inbreng tonen? Wanneer gaat het allemaal plaatsvinden en wanneer kunnen de actoren ideeën en dergelijke inbrengen of wanneer moeten ze stukken opleveren? De antwoorden op deze vragen vertellen meer over de openheid.

De geschetste situaties kunnen ook gezien worden in het licht van een benchmark. De toegankelijkheid van het proces kan ook bij een benchmark leiden tot een inhoudelijke verrijking van het proces doordat de deelnemers ideeën en ervaringen kunnen inbrengen. Ook duidelijkheid over hoe het proces in elkaar zit (de transparantie ervan), wanneer er wat van de deelnemers aan de benchmark verwacht wordt en wat zij zoal zelf kunnen inbrengen zorgt bij een benchmark voor een bepaalde openheid van het proces.

4.3.1 Algemene definiëringen

Na deze (sub)paragrafen over processen en openheid enkele definiëringen.

Folbert, Beekman & Dagevos hebben een rapport geschreven over openbaarheid en operationaliseren dit als interne openheid. Het gaat daarbij om de openheid voor participanten binnen het proces van raadpleging. Zij onderscheiden daarbij drie soorten openheid (2003: 9):

- Openheid van deelname door participanten; wie mogen er participeren?;
- inhoudelijke openheid; de mate van invloed die de overheid wil afstaan aan de participanten;
- openheid van het proces; de informatieverstrekking aan de participanten.

Pröpper onderscheidt ook deze drie vormen van openheid. Onder het laatste punt, de openheid van proces, verstaat hij de doorzichtigheid of transparantie van het proces. Hier valt onder in hoeverre voor iedereen duidelijk is (1999: 21):

- Wie er nog meer allemaal bij het proces betrokken zijn;
- wat de procedures bij het proces zijn;
- hoe de rolverdeling tussen de verschillende actoren is;
- wat er met de resultaten van het proces gaat gebeuren;
- hoe men een eventueel benodigde keuze op het eind denkt te gaan maken.

Folbert et al. hebben het ook over *interne* openheid. Dus openheid naar diegenen die betrokken zijn bij het proces. Naast interne openheid is er ook externe openheid. Dat is het geven van openheid aan de buitenwereld. De wereld buiten het netwerk. Bijvoorbeeld de overheid die aan de

burger openheid van zaken geeft. In dit rapport over benchmarken gaat het om de interne openheid. Om de openheid binnen het netwerk van de bij de benchmark betrokken actoren.

Ook de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting gaat in op openheid. Zij definieerde in haar rapport *Openbaarheid openheid* het begrip openheid als (Biesheuvel 1970: 9):

“Een mentaliteit die wordt gekenmerkt door bereidheid tot het verstrekken van informatie en door ontvankelijkheid voor de meningen van anderen.”

Bij openheid van bijvoorbeeld een proces wordt dan bedoeld op de mate waarin dat proces beheerst wordt door die mentaliteit. Van den Heuvel gaat naast deze mentaliteit bij zijn definitie van openheid ook in op aspecten die in nauwe relatie staan met openheid (1979: 25, 51). Hij noemt ook het verstrekken van voldoende informatie, waarmee hij doelt op de bereidheid van de actoren om dingen over zichzelf prijs te geven. Er kan gedacht worden aan bijvoorbeeld gegevens, getallen of kosten van de actor. Daarnaast noemt hij de bereidheid om te geven en te ontvangen en of de actor dus bereid is om de dialoog aan te gaan en interacties met de andere actoren teneinde de afstanden tot elkaar te verkleinen. Het gaat dus niet alleen om de informatieverstrekking aan de deelnemers maar ook tussen de deelnemers en door de deelnemers. Bij openheid worden elkaars normen, verwachtingen en opvattingen bespreekbaar gemaakt en het geheel van eigen activiteiten wordt weergegeven.

4.3.2 Definiering in de context van een benchmark

Verschillende manieren dus om openheid weer te geven. Bij een benchmark gaat het om de openheid van het proces, maar daarnaast ook om de openheid van de deelnemers aan dat proces. Allereerst wordt ingegaan op de openheid van proces, daarna op de openheid van de deelnemers.

Openheid van proces van een benchmark

Het gaat hier in de context van een benchmark zoals Folbert et al. ook zeggen over de interne openheid van het proces. Het netwerk van de benchmark wordt gekenmerkt door geslotenheid, in de zin van afgesloten van de buitenwereld. De interne openheid van het proces heeft betrekking op zowel de inhoud van het proces als ook op de inrichting van het proces.

Bij een benchmark is het creëren en bezitten van draagvlak van belang. De kenmerken die Boedeltje en de Graaf noemen zijn dan ook goed toepasbaar. Bijvoorbeeld in hoeverre het proces toegankelijk is voor actoren. Maar ook hun kenmerken inhoudelijke openheid en invloed zijn op een benchmark van toepassing. Deze kenmerken gaan over de mate waarin de deelnemers aan het proces hun inbreng kunnen tonen en de mate waarin ze bij dat proces betrokken worden. Dat loopt uiteen van een idee aandragen tot daadwerkelijk invloed uitoefenen op zowel de inhoud van de benchmark als ook op het proces. Dit wordt geschaard onder de noemer participatie. De teller daarvan kan volgens de eerder genoemde participatieladder uiteenlopen van informeren tot daadwerkelijk meebeslissen. Hier gaat het echter alleen om de actieve kant van participeren. In hoeverre de deelnemers iets kunnen inbrengen. Geïnformeerd worden is passief voor de deelnemers. Het valt in dit geval niet onder de noemer participatie, maar komt wel degelijk aan nog bod. Het is goed om er bewust van te zijn dat de mogelijkheid tot participatie volgens de ladder ingeschaald kan worden op de niveau's 2 t/m 5. Toch wordt, om niet nog meer onderverdelingen mee te nemen op weg naar de definiëring, van deze participatieladder alleen meegenomen dat er een verdeling kan bestaan in de mate van actieve participatie.

Verder heeft openheid van proces zoals Pröpfer aangeeft ook te maken met in hoeverre alles voor iedereen duidelijk is binnen het proces van de benchmark. Hij noemt het doorzichtigheid, wat ook wat toevoegt aan de openheid van het proces. Het heeft te maken met de mate waarin de

deelnemers geïnformeerd worden (hier gaat het dus om niveau 1 van de participatieladder). De mate waarin de deelnemers geïnformeerd worden over het proces en over de inhoud ervan schept voor de deelnemers een zekere mate van duidelijkheid.

De definitie van de openheid van proces wordt daarmee:

De mate waarin de deelnemers aan de benchmark bij de totstandkoming en het verloop van het proces kunnen participeren en geïnformeerd worden.

Dit hangt samen met een aantal belangrijke kenmerken. Het gaat om de toegankelijkheid van het proces, in hoeverre kunnen actoren toetreden? Het gaat om de transparantie van het proces, in hoeverre is alles duidelijk voor de actoren? En het gaat om de interne openheid in termen van betrokkenheid bij de inhoud en betrokkenheid bij het proces, samengevat als de mogelijkheid tot participatie.

Deze openheid in de vorm van toegankelijkheid, duidelijkheid en mogelijkheid tot participatie bij het proces van een benchmark wil zeggen dat :

- Relevante participanten kunnen aan het proces deelnemen;
- bij de participanten is bekend wie er betrokken zijn bij het proces;
- er is duidelijkheid over hoe de (besluitvormings)procedures in elkaar zitten en wanneer de besluitvorming plaatsvindt;
- participanten worden geïnformeerd en kunnen geraadpleegd worden;
- participanten worden bij het besluitvormingsproces betrokken;
- de rolverdeling binnen het proces is bekend;
- er is bekend wat er met het resultaat gaat gebeuren;
- de wijze van inspraak voor de participanten is bekend.

De kenmerken van de openheid van het proces van een benchmark zijn dus:

- Toegankelijkheid tot het proces;
- Duidelijkheid over zowel het proces als de inhoud;
- Mogelijkheid tot participatie bij zowel proces als inhoud.

Openheid van de deelnemers

Openheid van deelnemers aan het proces is de mate waarin zij openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf en wordt dus bepaald door de mentaliteit van de deelnemers.

Deze mentaliteit wordt gekenmerkt door:

- De bereidheid tot het verstrekken van informatie;
- het prijsgeven van belangen, meningen en visies over zichzelf;
- de ontvankelijkheid voor de belangen, meningen en visies van anderen;
- het bespreekbaar maken van elkaars normen, verwachtingen en opvattingen;
- het juist en geheel weergeven van eigen activiteiten en gegevens;
- de verleende medewerking aan en de houding binnen en ten opzichte van het proces.

Een schema van deze openheid volgt in de volgende samenvattende paragraaf.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de proces benadering aan de orde gekomen en het begrip openheid om te komen tot een antwoord op de volgende deelvraag 4: Wat wordt verstaan onder openheid bij het proces van een benchmark?

Het proces van een benchmark kent verschillende fasen. Openheid is zowel van belang aan de voorkant van het proces (is voor iedereen duidelijk wat de bedoeling is en komt men uit voor eigen verwachtingen), tijdens het proces zelf (geeft men de juiste cijfers en informatie, krijgt men de kans op inspraak en uitoefening van invloed) en ook bij de fase van weergave van het resultaat en wat daarmee gedaan gaat worden (worden de resultaten weergegeven zodat men er wat mee kan, is men open en eerlijk over het eigen resultaat en is men bereid elkaar te helpen met verbeteren).

Bij de openheid bij het proces van een benchmark wordt onderscheid gemaakt tussen de openheid van het proces zelf en de openheid van zaken voor en door de deelnemers aan het proces.

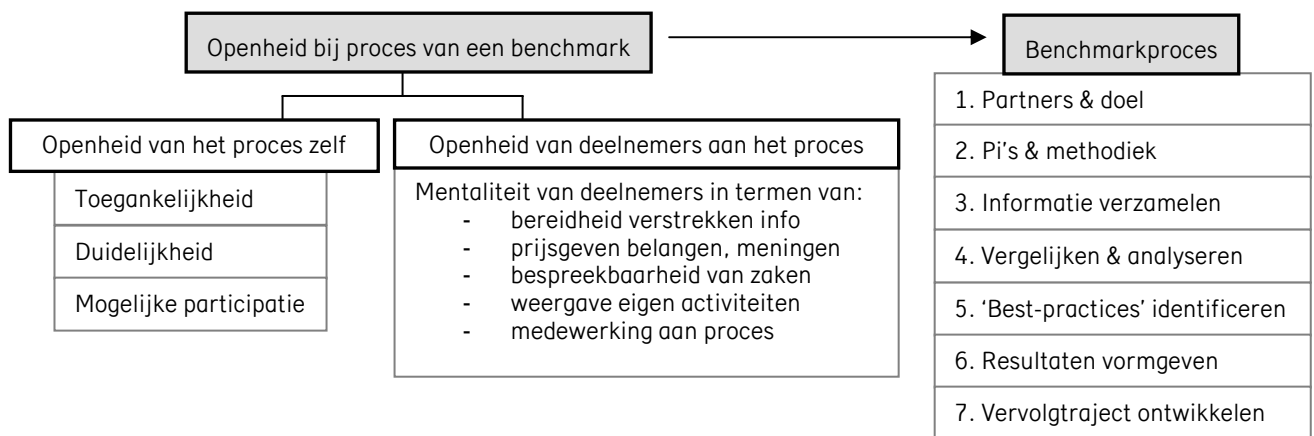
Bij openheid van proces gaat het om de mate waarin participanten bij de totstandkoming en het verloop van het proces, zowel qua inhoud als qua verloop of inrichting van het proces, betrokken en geïnformeerd worden. Het laat zich kenmerken door de mate van toegankelijkheid van, duidelijkheid over en mogelijke participatie bij het proces.

Openheid van deelnemers aan het proces is de mate waarin zij openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf en wordt dus bepaald door de mentaliteit van de deelnemers. Deze mentaliteit valt in een aantal kenmerken uiteen die in meer of mindere mate aanwezig kunnen zijn.

Resumerend is de openheid bij het proces van een benchmark:

De mate waarin de deelnemers aan de benchmark bij de totstandkoming en het verloop van het proces kunnen participeren en geïnformeerd worden alsmede de mate waarin de deelnemers openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf.

In een schema ziet dat er als volgt uit:



Schema 4.1 Openheid bij proces van een benchmark

5 Leren van een benchmark

Hoofdstuk twee betrof een algemeen hoofdstuk over benchmarken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het leren naar aanleiding van een benchmark om een antwoord te geven op deelvraag 5: Wat wordt verstaan onder leren naar aanleiding van een benchmark? In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op wat leren is. Er is veel over leren geschreven; er wordt geprobeerd om in het kort voeling met het begrip te creëren. Daarna komt in paragraaf 5.2 het leren naar aanleiding van een benchmark aan bod en de belangrijkste elementen daarvan die voor dit onderzoek van belang zijn. Tot slot een samenvattende paragraaf met daarin de beantwoording van deelvraag 5.

5.1 *Wat is leren?*

5.1.1 Definities

Leren lijkt een eenvoudig begrip. Het is echter niet met een enkel woord uit te leggen. Het is een begrip dat voor meerdere soorten uitleg en omschrijvingen vatbaar is. Hieronder komen er daarvan dan ook enkele aan bod.

In 't Veld & van der Knaap definiëren leren als volgt (1994: 89):

“Leren behelst het door interne spanning gedreven proces van informatieverwerving en – verwerking, waarbij een actor poogt zijn handelwijzen, alsmede de kennis waarop deze handelwijzen geschoeid zijn (waarden, normen, aannamen en doelen) te verbeteren.”

Het woord pogen wat zij gebruiken duidt hier in zekere zin op bewustheid (1994: 89). Een actor die bewust iets leert, is zich ook bewuster van zijn tekortkomingen. Toch zit er ook een soort automatisme in het leren wat voortvloeit uit waarnemingen en interpretaties van externe gebeurtenissen. Het ‘pogen de handelwijzen’ te verbeteren impliceert verder dat leren samengaat met handelen.

Dixon (2002: 1-2) zegt over leren onder andere dat leren en werken allebei functies zijn die met elkaar verweven zijn. Er wordt wel eens een scheiding tussen beide aangebracht maar die komt volgens hem niet altijd ten goede. Leren heeft niet altijd alleen maar te maken met het verkrijgen van de juiste gegevens en antwoorden van deskundigen. Het gaat bij leren om het geven van een bepaalde betekenis aan de ervaringen (ofwel kennis) die wij om ons heen opdoen. Een deskundige kan bij het oplossen van moeilijke problemen in het gunstigste geval een oplossing aandragen, maar verder zijn wij toch echt aangewezen op onszelf. Wij zullen al lerende gezamenlijk een weg moeten vinden naar een juiste oplossing.

Klijn et al. gaan ook in op leren. Zij verstaan daaronder (2000: 31):

“De duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen.”

5.1.2 Algemeen

Een leeromgeving welke tegemoet komt aan de unieke behoeften die passen bij daadwerkelijk leren heeft een aantal karakteristieken aldus Kolb, Rubin & Osland (1991: 58-59). Zo is het bij leren bijvoorbeeld een kwestie van geven en nemen. Daar moet een gelijkwaardige balans tussen zijn. Verder is de omgeving gebaseerd op ervaring. De motivatie om te leren moet niet gestoeld zijn op bijvoorbeeld beloningen maar juist door problemen en kansen die iemand ziet opkomen vanuit zijn eigen ervaringen. Het hoofddoel van leren voor diegene is dan om zelf nieuwe kennis

en vaardigheden in de eigen situatie toe te passen. Omdat deze behoefte om te leren voort komt uit de eigen ervaring zal een ieder er ook anders mee om gaan.

Er kan afgevraagd worden op wie het leren van toepassing is. Actoren kunnen zelf bepaalde inzichten vergaren en iets leren. Als deze actoren aan het hoofd van een (onderdeel van een) organisatie staan, kunnen zij met hun nieuwe (individuele) inzichten bijvoorbeeld bepaalde veranderingen doorvoeren. Zij kunnen deze veranderingen opleggen of zij kunnen hun medewerkers laten zien waarom de veranderingen nodig zijn en waarom ze juist voor die veranderingen hebben gekozen. Het kan ook gaan om een organisatie in zijn geheel die moet gaan leren. Organisaties hebben dan wel zelf geen hersenen, ze zijn in staat om lessen te trekken uit ervaringen, om hun fouten te verbeteren en om hun doen en laten aan te passen aan veranderende omstandigheden. Zij zijn daarvoor wel afhankelijk van de individuen die gezamenlijk de organisatie vormen.

In dit rapport gaat het om leren naar aanleiding van een benchmark. Uit het voorgaande blijkt dat er een aardige semantische discussie gevoerd kan worden over wat er nu onder leren verstaan wordt. Kolb et al. zien in het leren een bepaalde cyclus. Daarbij wordt een bepaald issue ervaren, vervolgens wordt dat overdacht, daarna wordt er geanalyseerd en de laatste fase behelst het actief experimenteren waarbij de nieuw opgedane kennis kan worden toegepast. Kolb et al. menen dat er pas effectief geleerd wordt als zijn hele cyclus doorlopen wordt. Houdt dit dan in dat er niet geleerd kan worden als de laatste fase (toepassen) uitblijft?

Van de Knaap & in 't Veld hebben het bij leren over "een actor die poogt zijn handelswijzen, alsmede de kennis waarop deze handelswijzen geschoeid zijn te verbeteren" (1994: 89). Ook hier gaat het om opdoen van kennis in combinatie met daarnaar handelen (verbeteren). Het leren wordt bij hen gedreven door interne spanning. Bij Klijn et al. (2000: 31) gaat het bij leren om een duurzame toename van kennis, inzichten en werkwijzen. Duurzaam kan hier uitgelegd worden als een geschikt blijvende toename van bijvoorbeeld kennis. Ook zonder het daadwerkelijk handelen na een uitwisseling kan volgens hen al geleerd worden.

Vaak worden het leren van elkaar en het doorvoeren van verbeteringen bij de formulering van het doel in één zin genoemd. Er kan echter ook geleerd zijn na een proces dat er verschillende manieren zijn om iets te doen en dat het niet noodzakelijk is om verbeteringen door te voeren omdat dat niet bijdraagt aan bijvoorbeeld de verhoging van de effectiviteit of aan een verlaging van de kosten. Er is geleerd en er zijn geen verbeteringen door te voeren.

Er zijn verschillende vormen van leren. In dit rapport gaat om het expliciet om leren naar aanleiding van een benchmark. Dit betekent hoe de deelnemer in de hoedanigheid van een organisatie van de benchmark heeft geleerd. Maar het gaat hier niet om organisationeel leren, dus niet om de toepassing van leerprocessen of iets dergelijks binnen de organisatie. Het gaat ook niet om het individueel leren van werknemers binnen de organisatie. De volgende paragraaf gaat in op (de deelnemers aan) het benchmarkproces en leren. In de conclusie van dit hoofdstuk, paragraaf 5.3, wordt teruggekomen op wat er verder in dit rapport onder leren naar aanleiding van een benchmark wordt verstaan.

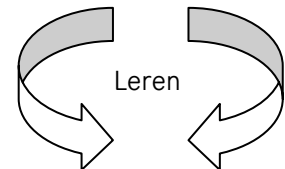
5.2 Het benchmarkproces en leren

In dit rapport wordt gefocust op benchmarks met de doelstelling van elkaar leren. De eigen prestaties en werkwijzen worden vergeleken met die van andere organisaties om vervolgens verschillen te identificeren en om best practices op te stellen. Op deze manier kunnen

organisaties er volgens de werkgroep BOS (2004: 18) achter komen waarom andere organisaties op bepaalde onderdelen beter scoren dan zij zodat daar lering uit getrokken kan worden. Zodra men weet wat de oorzaken of verklaringen van de verschillen zijn die naar boven komen, kan gericht overgegaan worden tot aanpassing van bijvoorbeeld bepaalde processen of werkwijzen.

Benchmarken kan beschouwd worden als een collectief leerproces. Dit proces begint al in het eerste stadium bij het uitwisselen van ideeën, doelen, verwachtingen ed. Het proces gaat door tot en met de onderlinge begeleiding bij het daadwerkelijk doorvoeren van de verbeteringen.

De werkgroep BOS (2004: 31) geeft het proces van 'van en met elkaar leren' weer middels het plaatje hiernaast. Hiermee geeft zij aan dat de interactie met de omgeving minimaal is. Het is een proces wat relatief besloten uitgevoerd kan worden. De deelnemende organisaties bepalen zelf de inhoud, de omvang, de scope en het tempo. Zij bepalen ook zelf in welke mate de omgeving erbij wordt betrokken.



Bij prestatievergelijking met als doel leren stelt de werkgroep BOS de volgende uitgangspunten (Werkgroep BOS 2004: 50):

- Er is bereidheid onder de deelnemers om te leren;
- deelname geschiedt op vrijwillige basis;
- er is bereidheid om zowel best als bad practices te delen;
- pluriformiteit tussen de deelnemende organisaties is mogelijk cq gewenst;
- het aanknopingspunt voor verandering kan verschillende vormen aannemen;
- deelnemers bepalen zelf de verandering.

Aan het leerproces kunnen twee belangrijke dimensies verbonden worden (BZK 2003: 12-13). Ten eerste de manier waarop informatie en ervaringen worden opgenomen. Hoe gaat men daarmee om? Worden deze daadwerkelijk gelezen, wordt geprobeerd alles ervan op te nemen en te begrijpen? En ten tweede de manier waarop die opgenomen informatie verwerkt wordt. Dus in hoeverre men er gebruik van maakt en er daadwerkelijk wat mee doet of de informatie naast zich neerlegt. Deze dimensies spelen een rol bij degenen die meedoen aan het benchmarkproces. Om tot een goed leerproces te komen, is het van belang dat de dimensies een plaats krijgen. De behoefte om te leren verschilt per persoon. Het is als het ware iets waar je aan toe moet geven. Je moet uit je eigen hokje stappen en open staan voor bijvoorbeeld andere manieren van aanpak, denkwijzen en ideeën. De veiligheid van de eigen omgeving moet los gelaten kunnen worden. De veiligheid slaat op de fysieke, sociale omgeving, maar ook op de omgeving van de eigen denkbeelden en wat daar buiten valt. Deze afstand moet niet te groot worden om de benchmark kans van slagen te geven.

Bij een goed verloop van het proces en interessante uitkomsten, kan de benchmark nuttige informatie opleveren voor de deelnemers. Het komt er dan op aan of het vergelijkende onderzoek voor voldoende aanleiding en prikkeling zorgt zodat de deelnemers van elkaar gaan leren en gebruik gaan maken van elkaars best practices. In deze fase moeten er acties worden ondernomen die ertoe leiden dat de deelnemers expertise gaan uitwisselen met elkaar naar aanleiding van de gevonden best practices. De deelnemers moeten zelf aan de slag gaan om uiteindelijke wellicht een blijvend leereffect te kunnen genereren. Dit kost energie. Het vraagt bovendien om (BZK 2003: 39):

- "Commitment naar elkaar;
- geloof in dit onderdeel van het instrument;

-
- de wil om het te organiseren;
 - tijd, menskracht en geld.”

Binnen de organisatie moeten mensen betrokken worden die profijt kunnen hebben van de uitkomsten van het onderzoek. Voor hen is het interessant om ervaringen uit te wisselen met mensen van een andere organisatie die hetzelfde cq vergelijkbaar werk doen. Daarvoor is het van belang dat de best practices duidelijk geformuleerd zijn en voldoende informatie bevatten zodat men er ook echt wat aan heeft. Er moet in beeld gebracht worden en afgesproken worden wat voor wie interessant is. Het is ook een optie om bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren waarin de organisaties de bevindingen rondom de best practices uiteenzetten. Zo kan meteen een helder verhaal verteld worden en hoeft men niet tot in detail de best practice op papier te zetten. Vervolgens kan men bijvoorbeeld bilateraal in discussie gaan over de best practice en elkaar erop aanspreken. Bij het leertraject gaat het primair om het faciliteren van het leren. Het kan echter ook als subdoel hebben om het netwerk in stand te houden en een brug te maken naar de volgende benchmark.

5.2.1 Enkele barrières bij leren

Volgens van Eeten & Koppenjan (1997: 25-26) kunnen er ook barrières meespelen die het uiteindelijke leren belemmeren, hieronder worden er enkele genoemd. Hier kan tijdens de inrichting van het proces of het mogelijk aangeboden leertraject door de benchmarkorganisatie rekening mee gehouden worden.

- Geslotenheid
Bepaalde percepties zijn dominant. Actoren zijn niet meer gevoelig voor signalen van buitenaf. Actoren kunnen bepaalde dingen gewoon niet zien, maar daarnaast kan ook een rol spelen dat ze dingen niet willen of dat ze het niet kunnen.
- Afwezigheid van alternatieven
Wanneer er geen alternatieven voorhanden zijn, valt er voor de actoren ook weinig te veranderen in het denken en doen.
- Afwezigheid van prikkels tot verandering
Om een actor aan te zetten tot een leerproces is er vaak een prikkel nodig. Externe druk kan een trigger zijn, maar het kan ook voorkomen dat een actor deze externe druk eerst zelf moet ervaren wil hij ervoor ontvankelijk zijn.
- De aard van de relatie met de omgeving
Het hangt van de omgeving van de actor af in hoeverre hij daadwerkelijk iets met een prikkel doet.

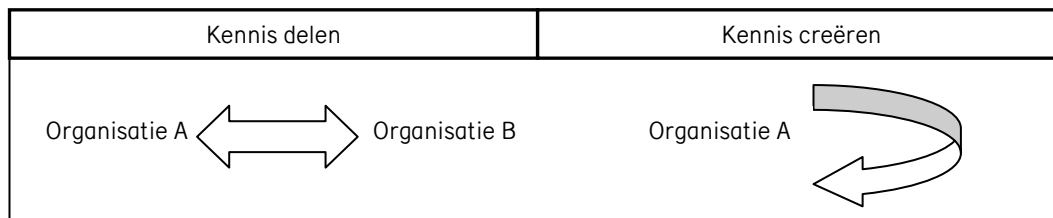
Kolb et al. (1991: 71) hebben voor leren een paar lessen welke in het achterhoofd gehouden kunnen worden. Zo zegt hij dat leren een expliciet doel is. Managers zouden echt tijd uit moeten trekken om specifiek te leren van hun ervaringen. Verder is de aard van het leerproces dat tegenover elkaar staande perspectieven allemaal essentieel zijn voor een optimaal leerproces. Dit houdt in dat zowel actie als reflectie van belang zijn. Als het ene het andere overheerst, komt dit de effectiviteit niet ten goede. Een effectief leersysteem laat dus verschillende perspectieven toe.

5.2.2 Visie op leren in dit rapport

Voor de definitie van leren wordt gehanteerd wat Klijn et al. daaronder verstaan (2000: 31):

De duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen.

Verder van belang is dat het hier gaat om leren naar aanleiding van een benchmark, waarbij in dit rapport gefocust wordt op benchmarks met als doel van elkaar leren. Dit komt in de gehanteerde definitie van leren ook naar voren. Er wordt hier nog bij vermeld dat leren ook binnen de eigen organisatie kan plaatsvinden en dus als het ware van zichzelf. Dit is kennis creëren, naast het kennisdelen, zie plaatje hieronder. Er wordt hier niet expliciet op in gegaan, maar het kan in het leerproces ook een rol spelen. Om binnen de eigen organisatie te leren door kritisch naar jezelf te kijken of te evalueren is niet per definitie een benchmark nodig.



Figuur 5.1 Kennis delen en creëren

Bij leren naar aanleiding van een benchmark komt dus als eerste aan bod of er sprake is van een duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen. Wat daar vervolgens mee gedaan wordt, hangt af van de insteek van de benchmark en de instelling van de deelnemers. Wil men van elkaar leren en zijn daarbij nieuw opgedane inzichten voldoende en bevredigend of is de insteek echt naar aanleiding van de best practices en het daarvan leren het doorvoeren van verbeteringen? Dit verschilt per benchmark en per organisatie.

Uitgangspunt is dat als er geleerd is er daarna eventueel ook verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Verbeteren en leren zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Leren kan op zichzelf plaatsvinden. Bewust iets verbeteren kan alleen als er ook geleerd is. Het verbeteren hoeft niet per se te volgen op het leren, dat is een keuze. Of de benchmark als doel leren heeft of als doel verbeteren maakt hier niet uit, immers verbeteren komt pas na leren en de intentie tot leren zou er sowieso moeten zijn.

Bij leren van een benchmark is het volgende van belang:

- De resultaten moeten duidelijk worden weergegeven. Voor de deelnemers moet resultaat inzichtelijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld in een verslag of middels een bijeenkomst.
- De deelnemers moeten de resultaten kunnen begrijpen en/of snappen. Er wordt duidelijk wat de benchmark heeft opgeleverd.
- De resultaten van de benchmark bieden een of meerdere aanknopingspunten voor discussie over kennis, inzichten en werkwijzen.
- De deelnemers gaan op zoek naar leerpartners.
- Uit bilateraal of multilateraal onderhoud kan een duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen volgen!

Het zijn enkele stappen die kunnen leiden tot leren. Het is niet zo dat deze stappen per definitie genomen moeten worden, maar het zijn stappen die logischerwijs op elkaar kunnen volgen wanneer men met de benchmark aan de slag gaat. Door een indruk te verkrijgen van hoe de deelnemer met deze stappen is omgegaan kan bepaald worden of het leren zoals dat in dit rapport wordt gehanteerd heeft plaatsgevonden. Door op deze onderdelen in te gaan wordt als het ware het voorbereidende werk verricht om te kunnen beoordelen of de deelnemer geleerd heeft. Vooral de laatste stap kan daarvan een indruk geven, die kan immers tot leren leiden.

5.3 Samenvatting

In dit rapport wordt gekeken naar de mogelijke invloed van openheid op leren naar aanleiding van een benchmark. Ter afronding van dit hoofdstuk wordt samengevat op welke manier het leren hier wordt gezien.

Voor de definitie van leren wordt gehanteerd wat Klijn et al. daaronder verstaan (2000: 31):

De duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen.

Een benchmarkproces wordt door alle deelnemers doorlopen. Het bewust leren van een benchmark naar aanleiding van het resultaat van de benchmark hangt per deelnemer af van zijn instelling. Het kan afhangen van de wil om het te organiseren of bijvoorbeeld van tijd en geld. Een ieder doet het leren voor zich. Er kunnen nog zoveel bijeenkomsten georganiseerd worden en dergelijke. Het uiteindelijk realiseren dat de resultaten wat kunnen toevoegen aan de organisatie, dat ze er iets van kunnen leren en iets met de resultaten kunnen gaan doen, komt toch op conto van de organisaties zelf. Zoals Kolb et al. al zeggen zouden managers echt tijd uit moeten trekken om te gaan leren, de vraag is of dat ook gebeurt.

De mogelijk te nemen stappen om tot leren te komen, kunnen als volgt worden weergegeven:

Leren	Deelnemers moeten resultaten bekijken en begrijpen
	Resultaten bieden aanknopingspunten voor discussie
	Men gaat op zoek naar leerpartners
	Uit bi- of multilateraal onderhoud kan geleerd worden
Verbeteren	Verbeteringen organisatie opstellen en implementeren

Schema 5.1 Leren n.a.v. een benchmark

Uit de stap van het bi- of multilaterale onderhoud kan vervolgens een duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten of werkwijzen volgen. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat de daaraan vooraf gaande mogelijke stappen ook daadwerkelijk allemaal genomen zijn.

6 Onderzoeksdesign

In de vorige hoofdstukken zijn benchmarks en hun processen, het begrip leren en de openheid van processen nader toegelicht. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe deze begrippen in de context van dit onderzoek gebruikt gaan worden en hoe dat onderzoek er uit komt te zien.

Het onderzoek wordt gedaan om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen welke als volgt luidt:

In hoeverre is de mate van openheid bij het benchmarkproces van invloed op het leren naar aanleiding van een benchmark en hoe is dit te verklaren?

De relatie die onderzocht gaat worden is, eerder al, als volgt weergegeven:



Schema 6.1 Onderzoeksrelatie

In paragraaf 6.1 volgen, al recapitulerend, de belangrijkste bevindingen die voor het onderzoeken van deze relatie van belang zijn en wordt afgesloten met het in kaart brengen van onderdelen die in het onderzoek meegenomen worden. In paragraaf 6.2 volgt de selectie van de cases die in dit onderzoek bekeken gaat worden. Nu het theoretische gedeelte middels het in kaart brengen van alle onderdelen is afgerond, wordt in de afsluitende paragraaf 6.4 de hypothese opgesteld.

6.1 Openheid, benchmarkproces en leren

6.1.1 Openheid bij het benchmarkproces

Bij de openheid van het proces bij een benchmark wordt onderscheid gemaakt tussen de openheid van het proces zelf en de openheid van zaken voor en door de deelnemers aan het proces.

Bij de openheid van het proces zelf spelen de volgende zaken een rol:

- Het proces is toegankelijk voor participanten voor wie de benchmark relevant is;
- bij de participanten is bekend wie er betrokken zijn bij het proces;
- er is duidelijkheid over hoe de besluitvormingsprocedures in elkaar zitten en wanneer de besluitvorming plaatsvindt;
- participanten worden geïnformeerd en kunnen geraadpleegd worden;
- participanten worden bij het besluitvormingsproces betrokken;
- de rolverdeling binnen het proces is bekend;
- er is bekend wat er met het resultaat gaat gebeuren;
- de wijze van inspraak voor de participanten is bekend.

Openheid van een proces is de mate waarin de deelnemers bij de totstandkoming en het verloop van het proces participeren en geïnformeerd worden.

Het gaat hierbij om de interne openheid van het proces en zowel om het proces zelf als ook om de inhoud. Samengevat zijn de kenmerken van de openheid van het proces:

- Toegankelijkheid tot het proces;
- duidelijkheid over zowel het proces als de inhoud;
- mogelijke participatie bij zowel proces als inhoud.

Openheid van deelnemers aan het proces is de mate waarin zij openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf en wordt bepaald door de mentaliteit van de deelnemers.

Deze mentaliteit wordt gekenmerkt door:

- De bereidheid tot het verstrekken van informatie;
- het prijsgeven van belangen, meningen en visies over zichzelf;
- de ontvankelijkheid voor de belangen, meningen en visies van anderen;
- het bespreekbaar maken van elkaars normen, verwachtingen en opvattingen;
- het juist en geheel weergeven van eigen activiteiten en gegevens;
- de verleende medewerking aan en de houding binnen en ten opzichte van het proces.

Deze kenmerken kunnen allemaal in meer of mindere mate aanwezig zijn. Hoe meer deze kenmerken in de positieve zin aanwezig zijn, des te meer er een mentaliteit aanwezig is die zorgt voor een grotere openheid bij de deelnemers.

6.1.2 Benchmarkproces en leren

Een benchmarkproces kan op vele manieren verlopen. De stappen die in het schema hiernaast worden genomen komen in vrijwel iedere benchmark voor, zij het dat de volgorde iets kan verschillen.

Het vormgeven van de resultaten (stap 6) kan middels een rapportage of in de vorm van een bijeenkomst waarbij de resultaten bekend worden gemaakt. Stap 7 kan daarna door iedere deelnemer anders worden genomen. Deze stap kan zelfs ook niet genomen worden, want men kan niet gedwongen worden om met de resultaten aan de slag te gaan. Het gaat hier om benchmarks met als doel van elkaar leren. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat deelname aan de benchmark vrijwillig is en dat er bereidheid onder de deelnemers is om te leren. Het is dus in principe de bedoeling dat het vervolgtraject de leerbehoefte vervult en er kan zelfs nog een stap verder gegaan worden, namelijk het overgaan tot daadwerkelijk verbeteren.

Benchmarkproces

1. Partners zoeken en doel vaststellen
2. Pi's definiëren en methodiek bepalen
3. Informatie verzamelen
4. Prestaties vergelijken en verschillen analyseren
5. 'Best-practices' identificeren
6. Resultaten vormgeven
7. Vervolgtraject ontwikkelen

Schema 6.2 Benchmarkproces

6.1.3 Leren

Onder leren wordt het volgende verstaan:

Leren is de duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen.

De focus ligt hierbij op de kennisdeling. Er worden voor de volledigheid twee opmerkingen bij geplaatst, namelijk dat het ook mogelijk is dat er in eigen huis kennis wordt gecreëerd. Dit kan gebeuren naar aanleiding van een benchmark maar dit kan ook zonder deelname aan een benchmark plaatsvinden. En dat er gedurende het proces zelf (dus niet specifiek in stap 7 van het benchmarkproces) ook geleerd kan worden. Wanneer een organisatie bijvoorbeeld de gegevens

verzamelt, kan er ook al tot bepaalde inzichten gekomen worden die onder de noemer 'leren' geschaard kunnen worden.

6.1.4 Leren naar aanleiding van een benchmark

In dit onderzoek waarbij gekeken gaat worden naar het leren naar aanleiding van een benchmark is vooral stap 7 van het benchmarkproces (zie schema 6.2) van belang. Deze stap behelst het ontwikkelen van het vervolgtraject. Deze stap kan onderverdeeld worden in enkele mogelijk te nemen stappen:

- De deelnemers moeten de resultaten kunnen begrijpen en/of snappen. Er wordt duidelijk wat de benchmark heeft opgeleverd.
- De resultaten van de benchmark bieden een of meerdere aanknopingspunten voor discussie over kennis, inzichten en werkwijzen.
- De deelnemers gaan zoek naar leerpartners.
- Uit bilateraal of multilateraal onderhoud kan een duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen volgen.
- Naar aanleiding daarvan kunnen verbeteringen voor de eigen organisatie opgesteld en/of geïmplementeerd worden.

Bij stap 7 uit het benchmarkproces kan het leren dus beginnen. De stappen die hierboven staan zijn stappen die een deelnemer kan nemen in het proces om te gaan leren. Ze hoeven niet per definitie allemaal genomen te worden. Uit de stap van het bi- en/of multilaterale onderhoud kan het leren volgen.

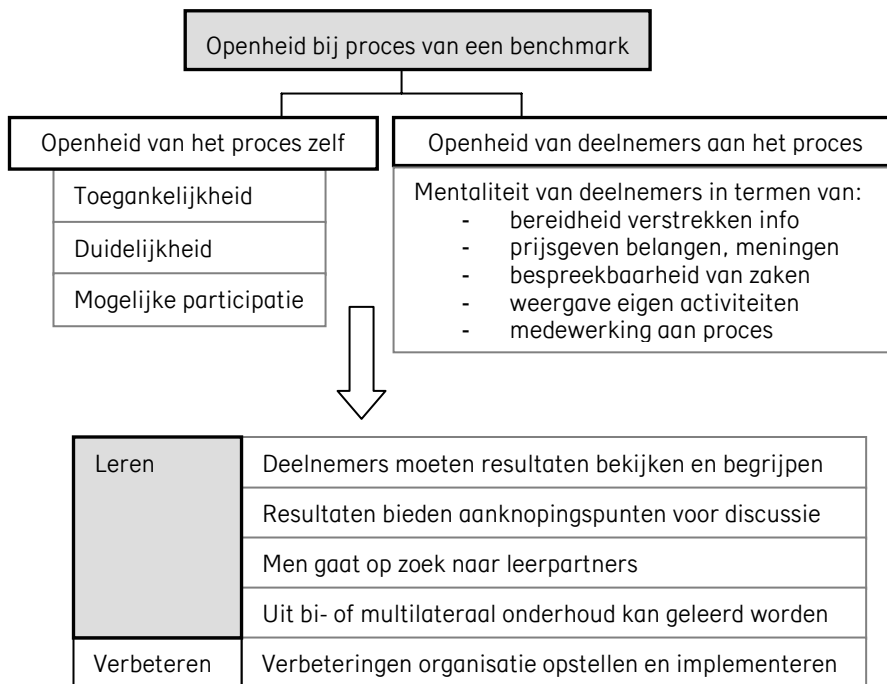
Na het leren kan er voor gekozen worden om een extra stap te zetten en om naar aanleiding van wat geleerd is over te gaan tot het opstellen van doelen en actieplannen die moeten leiden tot het doorvoeren van verbeteringen in de eigen organisatie. Afhankelijk dus van de deelnemers zelf omvat stap 7 ook nog het verbeteren. Leren en verbeteren zijn twee onderdelen die beide onder het vervolgtraject van de benchmark zijn geschaard.

Bij de hierboven genoemde stappen die ondernomen kunnen worden om bij elkaar tezamen het leren plaats te laten vinden, dient ook in het achterhoofd gehouden te worden dat naast deze zaken die allemaal meewerken aan het leren er ook zaken zijn die dat proces tot leren kunnen verstoren. In het vorige hoofdstuk zijn al enkele barrières genoemd. Daarnaast kan ook meer in de richting van blokkades gedacht worden. Bijvoorbeeld wanneer de waan van de dag de medewerkers in zijn greep houdt, dus dat er ongeacht de wil en de bereidheid van de medewerkers geen tijd over blijft om naar die leerpartners op zoek te gaan of om bij ze op bezoek te gaan. Of wanneer het om politiek gevoelige zaken gaat, waardoor dat onderhoud met anderen of het delen van kennis ineens in een heel ander licht komt te staan. Of wanneer de manager te weinig skills heeft om daadwerkelijk tot bepaalde (nieuwe) inzichten te komen. Elke stap die genomen kan worden is er weer één in de goede richting op weg naar het leren. Bij elke te nemen stap kunnen er echter ook blokkades of barrières zijn die de weg als het ware versperren om de stap te nemen.

6.2 **Openheid en leren in kaart gebracht**

Openheid en leren zijn nu vastgelegd en worden in het schema op de volgende pagina weergegeven. Er zijn een hoop losse elementen te zien. Er is voor gekozen om het benchmarkproces dat hierboven nog toegelicht is middels de 7 stappen, niet stuk voor stuk in het onderzoek te betrekken. Het proces van de benchmark wordt als een geheel meegenomen en uiteraard wordt op het vervolgtraject ingezoomd om het leren scherp in beeld te krijgen. Wanneer

deze en de overige elementen zijn onderzocht kan de relatie worden beschreven tussen openheid en leren welke in het schema wordt weergegeven door de dikke pijl. Om dat te kunnen doen wordt een casestudy gedaan en empirisch materiaal verzameld.



Schema 6.3 Openheid en leren bij een benchmark

In de casestudy, waarover in de volgende paragraaf meer, worden vier benchmarks onderzocht. Dit gebeurt middels interviews met betrokkenen. De variabelen uit het schema hierboven passeren allemaal de revue:

- Het proces van de benchmark waar de respondenten aan hebben deelgenomen wordt in zijn algemeenheid besproken en enkele onderdelen worden eruit gelicht, waaronder uiteraard het leren. De specifieke losse onderdelen van het proces worden niet allemaal een voor een bevraagd.
- Bij de openheid van proces komen de genoemde kenmerken stuk voor stuk aan bod en wordt gepeild hoe de respondenten daar tegen aan hebben gekeken bij het proces en of ze aanwezig waren;
- De openheid van de deelnemers zelf wordt gepeild aan de hand van de mentaliteit van de respondenten zelf en hoe zij de mentaliteit van de andere deelnemers beoordelen aan de hand van de genoemde kenmerken van mentaliteit. Er kan weinig openheid geweest zijn door de gevoeligheid van het onderwerp of vanwege de mogelijke kans op afrekenen. Een respondent kan de eigen openheid (en dus mentaliteit) als groot beoordelen omdat ze niks te verbergen hebben, openheid van anderen verwachten en daarom zelf ook open zijn. In hoeverre waren zaken bespreekbaar binnen de benchmark en in hoeverre is het gelukt om de gegevens volledig en juist aan te leveren? Dit zijn belangrijke punten die uit het interview naar voren dienen te komen en waar de vragen dus op afgestemd worden.
- Het leren begint met het peilen van de ideeën die daar aanvankelijk over leefden. Wat waren de verwachtingen? Wat waren vervolgens de uitkomsten van de benchmark? Wat is daar mee gedaan? Wat viel er te leren? Zijn er leerpartners gezocht? En welke

stappen of onderdelen van leren zoals ze in het schema staan, zijn genomen? Achter ieder antwoord of iedere stap schuilt de vraag waarom is dit gedaan of waarom juist niet? Wat zijn de invloeden en drives geweest dat het zo gelopen is? De genoemde punten van het vervoltraject komen aan de orde. Op deze manier kan uiteindelijk beoordeeld worden in welke mate er bij de benchmark geleerd is. Er wordt ook gevraagd naar de mogelijke verbeteringen in de organisatie ook al valt dit niet direct onder het leren. Het is erg interessant om te kijken waar de benchmark en het leren uiteindelijk toe geleid hebben⁹.

6.3 Caseselectie

6.3.1 *De input*

Het opstarten van een benchmark, het leren van anderen, het toepassen van nieuwe ideeën en vervolgens meten hoe die vernieuwingen uitwerken heeft tijd nodig. Om verbeteringen door de tijd zichtbaar te maken wordt geadviseerd om minimaal twee jaar deel te nemen aan een benchmark¹⁰. Verbetering van dienstverlening wordt daardoor een activiteit die continu plaatsvindt.

Een benchmark wordt vaak herhaald. Door de tijd heen kan dan gezien worden of er geleerd is en hoe verbeteringen en/of vernieuwingen naar aanleiding van de benchmark uitwerken. Dus hoe de deelnemer er ten opzichte van de vorige keer voor staat en wat er nog meer geleerd kan worden. Bij een eerste keer benchmarken kost het tijd om op te starten en om van elkaar te leren en er moet vooral veel geïnvesteerd worden. Bij een tweede keer kan dit zo mogelijk efficiënter en kunnen de verschillen zichtbaar worden.

Bij de herhaling van een benchmark is het de bedoeling dat de uitgevoerde benchmark weer opnieuw wordt uitgevoerd. Er kan verondersteld worden dat de opzet en aanzet daarvan al in grote mate vastliggen. Dat proces staat dan minder open voor ideeën en verandering, in die zin dat men voortborduurde op het eerdere proces en dit gaat aanscherpen. Bij het proces zelf is dan in zoverre minder openheid omdat er al veel dingen bepaald zijn en niet opnieuw besproken of bediscussieerd gaan worden. De deelnemers weten in principe beter waar de benchmark toe leidt en wellicht wat ze ervan kunnen verwachten dan bij een totaal nieuwe benchmark. Het is interessant en leerzaam om ook naar dit soort benchmarks te kijken waarvan het proces dus wellicht op een vergelijkbare manier als bij de eerste keer loopt maar niet opnieuw bedacht hoeft te worden. Bij de caseselectie wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen een eerste keer benchmarken of herhaling ervan.

Bij de caseselectie worden de volgende criteria gehanteerd:

- De benchmark is uitgevoerd bij een publieke instantie. De voorkeur gaat uit naar het erbij betrekken van een benchmark waar alle departementen bij waren betrokken.
- De benchmark heeft als primaire doel leren gehad.
- De benchmark moet afgerond zijn; de leermomenten zijn geweest en de mogelijke stappen voor verbeteringen zijn opgestart en zo mogelijk doorgevoerd.
- De helft van de benchmarks wordt bekeken na een eerste afronding van het gehele proces. De andere helft van de benchmarks wordt bekeken na een tweede of latere afronding van het gehele proces.

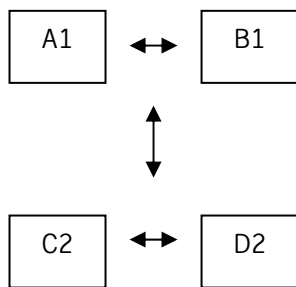
⁹ Verbeteringen worden ook bekeken t.b.v. de projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid.

¹⁰ <http://www.benchmarking-publiekszaken.nl/index.php?module=2&item=2>

6.3.2 Keuze

Er worden vier benchmarks bij de casestudie betrokken. Dit is minimaal maar gezien de beoogde tijdspanne van het onderzoek reëel en haalbaar. Er zijn geen onder departementen uitgevoerde benchmarks met een leerdoel die inmiddels al herhaald zijn, al hebben sommige hebben wel de intentie. Er is daarom voor gekozen om voor één van de vier benchmarks bij het onderzoek een departementale benchmark te betrekken waarvan de eerste uitvoering is afgerond.

Onderstaand plaatje geeft weer voor welke combinatie van benchmarks is gekozen, waarbij geldt:



- A, B, C en D zijn allen uitgevoerde benchmarks bij een publieke instelling. A is een departementale benchmark en B, C en D zijn geen departementale benchmarks;
- een 1 staat voor een benchmark waarvan naar de eerste uitvoering wordt gekeken en een 2 voor een benchmark waarvan de herhaling wordt bekeken.

Schema 6.4 Gekozen combinatie benchmarks

De mogelijke benchmarks die voor de casestudy in aanmerking komen, komen van de site <http://www.benchmarkenindepubliekesector.nl>. Dit is een website die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgezet over benchmarken in de publieke sector. Zij hebben daar een gids geplaatst met benchmarks in de publieke sector van de afgelopen jaren.

Keuze voor A1

De benchmark facility management is een benchmark die gehouden is onder alle departementale facilitaire diensten. Het doel was naast leren van elkaar om 'leren te leren'. De benchmark is binnen 7 maanden uitgevoerd, wat naar eigen zeggen bijzonder is en wat te danken is aan de "grote betrokkenheid en inzet van de facilitair medewerkers van de departementen" (FMWEB 2003: 1). De deelnemers waren zeer te spreken over de benchmark. Deze benchmark wordt bij het onderzoek betrokken.

Keuze voor B1

Benchmark B1 is de niet-departementale benchmark waarvan naar de eerste keer uitvoer wordt gekeken. De gids met benchmarks bevat veel benchmarks, er zijn echter weinig benchmarks die expliciet als doel leren hadden. Los daarvan was over de meeste benchmarks weinig informatie te vinden. De benchmark publiekszaken heeft als doel echt leren van elkaar. De benchmark is positief afgerond en heeft bovendien een eigen website met veel informatie. Ze hebben om van elkaar te leren zogenaamde leerkringen opgezet. Deze redenen bij elkaar genomen hebben ertoe geleid de benchmark te betrekken bij het onderzoek.

Keuze C2 en D2

Voor de C en D benchmarks, de niet-departementale maar wel herhaalde benchmarks, zijn er verschillende opties. De keuze is gevallen op de rijksbrede benchmark (een benchmark onder verscheidene uitvoeringsinstanties) en de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer (een benchmark onder de waterschappen). De rijksbrede benchmark had als primair doel om door middel van vergelijking van elkaar te leren. De eerste keer dat de benchmark werd uitgevoerd was het een groot succes, vandaar dat er besloten is tot herhaling van de benchmark. De benchmark hanteert

een groot aantal middelen om het leren te stimuleren. Het is een zeer geslaagde benchmark en interessant om mee te nemen in het onderzoek.

De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer is al meerdere keren uitgevoerd. De manier van aanpak is gebaseerd op die van de eerste keer en daarna geëvalueerd en aangescherpt. Er is een goed zicht op wat er met de resultaten is gedaan. De deelnemers ervaren het als een nuttig instrument om van elkaar te leren en te verbeteren.

Bij deze keuzes zit naast de allereerste afweging op basis van geschiktheid (criteria), ook overleg met en advies van de projectgroep BBR. Voor de projectgroep was het niet interessant om alleen maar naar departementale benchmarks te kijken aangezien de kennis hierover in verhouding al boven gemiddeld is. Het is juist interessant om ervaringen naar aanleiding van andere benchmarks op te doen. Met deze keuze worden uiteindelijk de ervaringen bij gemeenten, waterschappen, departementen en enkele uitvoeringsinstanties meegenomen. Bij iedere benchmark worden drie betrokken personen geïnterviewd. Bovendien wordt per benchmark ook aan twee deelnemers een vragenlijst voorgelegd. In het volgende hoofdstuk worden deze cases nader toegelicht en wordt verslag gedaan van het onderzoek dat er naar gepleegd is.

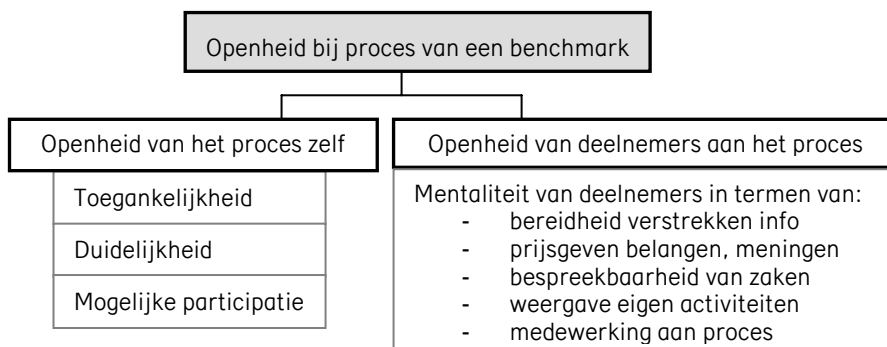
6.4 Aanpak onderzoek

Zoals eerder aangegeven betreft het een kwalitatief onderzoek waarbij het verzamelen van de data middels interviews en vragenlijsten gebeurt. Per case worden drie personen geïnterviewd en wordt twee andere deelnemers gevraagd een vragenlijst in te vullen. In de bijlage is een lijst opgenomen met de personen die per benchmark geïnterviewd worden. Voorafgaand aan een interview krijgt iedere respondent een A4-tje met informatie ter voorbereiding op het interview. Ook dit A4-tje is in de bijlage terug te vinden. De vragenlijst zoals de interviewer deze hanteert, welke de respondenten niet onder ogen krijgen, is eveneens in de bijlage terug te vinden. Van elke benchmark vullen twee deelnemers een vragenlijst in en het format daarvan is ook terug te vinden in de bijlage. Het sturen van de vragenlijsten gebeurt op voorhand anoniem. De vragenlijsten worden per benchmark uitgestuurd; de namen van de personen die ze ingevuld hebben en de organisatie waar ze voor werken worden verder dus niet vermeld.

Per interview komen drie thema's aan de orde, namelijk: de openheid van het proces, de openheid van de deelnemers en het leren. Er is voor gekozen om bij de interviews te beginnen met het onderwerp leren. Dus eigenlijk om te beginnen aan de achterkant van het proces van de benchmark. Hoe is de deelnemer met het resultaat van de benchmark omgegaan? Wanneer de elementen daarvan zijn bevraagd en een beeld is gecreëerd van hoe de deelnemer met het leren is omgegaan, kan doorgepakt worden op de achterliggende oorzaken. Dus hoe dat leren bij hen zo heeft kunnen komen en waarom het op die manier heeft uitgepakt. Wat is er aan het leren vooraf gegaan? Hoe was het met de openheid gesteld? De verwachting is dat op deze manier de mogelijke relatie tussen openheid en leren beter in beeld gebracht kan worden dan wanneer eerst ingegaan wordt op de openheid en daarna op leren. In de interviews wordt het schema op de volgende pagina gehouden. In werkelijkheid vinden deze onderdelen chronologisch andersom plaats.

Van elke benchmark is een bepaalde uitvoering gekozen om in het onderzoek mee te nemen. Doordat de meeste benchmarks al herhaald zijn of met herhalingen bezig zijn, zijn de gesprekken vaak over meer dan één bepaalde keer van uitvoer gegaan. In het schema op de volgende pagina is aangegeven wanneer de benchmarks zijn begonnen, wanneer ze herhaald zijn of gaan worden en nogmaals welke uitvoering in dit onderzoek wordt meegenomen.

Leren	Deelnemers moeten resultaten bekijken en begrijpen
	Resultaten bieden aanknopingspunten voor discussie
	Men gaat op zoek naar leerpartners
	Uit bi- of multilateraal onderhoud kan geleerd worden
Verbeteren	Verbeteringen organisatie opstellen en implementeren



Schema 6.5 Uitvraag openheid en leren bij een benchmark

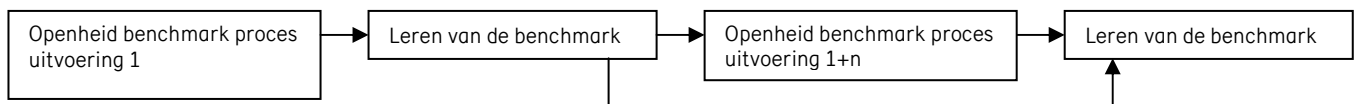
	Benchmarks			
	Facility Management	Benchmarking Publiekszaken	Rijksbrede Benchmark	Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer
Eerste jaar van uitvoer	2003	2004	2002-2003	1999
Wie deden er toen mee?	Alle departementen	Zo'n 40 gemeenten	ABP, Dienst Regelingen, CFI, COA, IB-Groep, IBS, Kadaster, Politie Amsterdam-Amstelland, RDW, SVB	Bijna alle waterschappen
Herhaald in	Medio 2007	2005, bezig met uitvoering 2006, opstart gemaakt voor 2007	RBB II 2003-2004 RBB III 2004-2005 RBB IV 2005-2006 RBB V 2006-2007	2002, 2004 (beperkt)
Deelname van welke actoren bij herhaling	Dezelfde	Inmiddels deelname 20 extra gemeenten	Deelnemers RBB I zijn dezelfde als RBB IV, RBB II en RBB III waren steeds allemaal nieuwe deelnemers.	Alle waterschappen, niet iedereen doet mee aan KTO
Gekozen uitvoering voor onderzoek	Eerste uitvoer 2003	Eerste uitvoer 2004	Herhaling 2003-2004	Herhaling 2002

Tabel 6.1 De verschillende benchmarkuitvoeringen

In de voorgaande hoofdstukken is een antwoord gegeven op de eerste vijf deelvragen waardoor duidelijk is geworden op wat voor manier alle hier van belang zijnde begrippen gehanteerd worden. Ook is uiteen gezet hoe het onderzoek er uit zal zien en welke cases bekeken gaan worden. Nu kan dus een antwoord geformuleerd worden op deelvraag 6: Welke verwachtingen zijn er ten aanzien van het onderzoek naar de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het daadwerkelijke leren ervan?

6.5 Hypothese

Benchmarks worden een of meerdere keren uitgevoerd. Zoals hiervoor aangegeven is het interessant om te kijken naar eerste keren van uitvoer en tweede keren van uitvoer, zie ook onderstaand schema. De verwachting is dat dit onderscheid in cases voor verschil in de resultaten gaat zorgen wat tot waardevolle inzichten kan leiden. Van elk worden twee benchmarks onderzocht op openheid van proces en leren en deze worden in de vergelijkende casestudie onderling vergeleken.



Schema 6.6 Herhaalde benchmark

Na bestudering van het begrip openheid is er onderscheid gemaakt tussen openheid van het proces en openheid van de deelnemers. Het hoeft niet zo te zijn dat een open proces per definitie ook open deelnemers heeft.

Openheid van proces

Bij een eerste keer benchmarken wordt in termen van de kenmerken van openheid verwacht dat:

- de toegankelijkheid groot is. De benchmark is nieuw, iedereen kan toetreden en daar wordt ook ruchtbaarheid aan gegeven.
- de duidelijkheid relatief een stuk minder is (klein). Alles is nieuw en moet bepaald en bedacht worden. De deelnemers weten niet goed waar ze aan toe zijn.
- de mogelijke participatie groot is. De deelnemers worden zowel betrokken bij het proces als bij de inhoud ervan, ze mogen meedenken en input leveren en kunnen invloed uitoefenen.

Bij de herhaling van een benchmark wordt in termen van de kenmerken van openheid verwacht dat:

- de toegankelijkheid klein is, de benchmark is met een aantal deelnemers gedaan en zij gaan met elkaar verder. Een nieuweling heeft geen eigen referentiemateriaal van de eerste uitvoering van de benchmark en staat meer aan het begin van het leerproces.
- de duidelijkheid relatief groter is. Het spits is afgebeten, de deelnemers weten wat ze te wachten staat en wat er van hen verwacht wordt. Ze weten ook wat voor resultaat ze ongeveer krijgen; wat de benchmark qua rapportage op gaat leveren.
- de mogelijke participatie klein is. Het proces is zowel qua inrichting als qua inhoud op hoofdlijnen al bij de eerste keer van uitvoer bepaald. Dat blijft vast liggen en de deelnemers worden er nu niet of nauwelijks meer bij betrokken. In termen van de participatieladder worden ze mogelijk alleen geraadpleegd.

Openheid deelnemers

Omdat het een benchmarkproces met als doel leren betreft mag verwacht worden dat de bereidheid om elkaar te informeren er is en dat de deelnemers bereidheid tonen om te leren. Het uitgangspunt is dat ze er vrijwillig inzitten. Ze hebben voor ogen om samen de benchmark te volbrengen.

Bij de eerste keer van benchmarken weten de deelnemers nog niet zo goed wat ze kunnen verwachten. Ze doen wel mee, maar willen niet dat ze straks een resultaat hebben waar ze niet

mee aan kunnen komen. Daarom zijn ze wat voorzichtig met de gegevens. Ze hanteren een strategie en hebben zo hun eigen belangen. De openheid van de deelnemers is klein.

Bij een tweede keer weten de deelnemers beter waar ze aan toe zijn. Ze zullen niet meer een strategie hanteren om te zorgen dat ze er niet al te slecht uitkomen, want ze weten in wat voor vorm het resultaat er uit komt te zien en kunnen er op vertrouwen dat hun gegevens niet op straat komen te liggen. De perceptie van de benchmark is gevormd en ligt in de lijn met die van de andere deelnemers die inmiddels ook beter weten waar ze aan toe zijn. Ze weten wat voor gegevens ze aan moeten leveren en hoeven niet zoveel meer te schatten als bij de eerste keer. Het kost ze ook minder tijd nu dus ze zijn er meer bereid toe. De openheid van de deelnemers is groot.

Bij een eerste keer benchmarken is het proces heel toegankelijk, alle relevante actoren kunnen meedoen. De deelnemers kunnen meepraten, meedenken en invloed uitoefenen op zowel het proces als de inhoud. Men weet niet goed waar men aan toe is, qua proces inhoud en verwachtingen, het is de eerste keer, de duidelijkheid is klein. De deelnemers kijken de kat uit de boom, ze laten niet het achterste van hun tong zien, ze leren in verhouding weinig.

Bij de tweede of meerdere keer van uitvoering is het proces niet meer toegankelijk. De deelnemers staan al vast. De mogelijke inbreng (participatie) van de deelnemers is qua inhoud en proces klein. De duidelijkheid is daarentegen groter, deelnemers weten beter hoe of wat en zijn meer open, dit leidt tot meer leren.

Een verklaring kan gevonden worden in de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid en afhankelijkheid binnen een netwerk. Bij de eerste keer speelt de pluriformiteit die aanwezig is een rol, er moet aan gewerkt worden om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, er zijn onderlinge verschillen en de deelnemers moeten op zoek naar de zaken die onderling vergelijkbaar zijn. Een netwerk kenmerkt zich in principe door geslotenheid, toch weten de deelnemers niet in hoeverre de buitenwereld binnen het referentiekader van invloed is. Of in hoeverre bepaalde zaken of andere deelnemers wellicht binnen het gevoeligheidskader van de deelnemer kunnen komen, wat de houding van de deelnemer kan beïnvloeden. Tussen de deelnemers is er een afhankelijkheid, maar bij een eerste uitvoering van de benchmark weten de deelnemers niet goed wat ze van de andere deelnemers kunnen verwachten en hoe zij in de benchmark staan.

Bij een tweede of meerdere keer van uitvoering is het netwerk wel pluriform maar men weet inmiddels waar de verschillen zitten en hoe daar mee om te gaan. De geslotenheid van het netwerk is prettig, de onzekerheden zijn verminderd. De deelnemers kennen elkaar en kunnen de afhankelijkheid beter inschatten. Daardoor biedt de tweede keer naar verwachting meer leereffect.

De hypothese luidt dus dat bij een eerste keer benchmarken de toegankelijkheid en mogelijkheid tot participatie groot zijn, de duidelijkheid klein is en de deelnemers gesloten zijn wat leidt tot relatief minder leren.

Bij de tweede keer benchmarken zijn de toegankelijkheid en de mogelijkheid tot participatie klein, de duidelijkheid is groot, de deelnemers zijn open wat leidt tot meer leren.

Door het gemaakte onderscheid bij de caseselectie, wordt verwacht dat het leren bij een eerste of tweede keer uitvoering van de benchmark anders uit het onderzoek gaat komen doordat er dan een verschil zit in de openheid van proces en deelnemers. In het schema op de volgende pagina wordt aangegeven wat de verwachtingen zijn omtrent de openheid van het proces en de openheid van de

deelnemers bij deze verschillende uitvoeringen en wordt aangegeven wat in relatie daarmee de verwachting is met betrekking tot het leren.

Verwachting openheid -> leren		Benchmarkuitvoering			
		Eerste keer		Tweede keer	
Openheid proces	toegankelijkheid	Groot	+	Klein	-
	participatie mogelijkheid	Groot	+	Klein	-
	duidelijkheid	Klein	-	Groot	+
Openheid deelnemers		Gesloten	-	Open	+
Leren		Niet/weinig	-	Wel/veel	+

Tabel 6.2 Hypothese openheid in relatie tot leren bij verschillende benchmarkuitvoeringen

7 Cases: beschrijving en bevindingen

In dit hoofdstuk komen de cases en het onderzoek daarnaar aan bod. Aan elk van de gekozen benchmarks, de benchmark facility management 2003, de benchmark publiekszaken 2004, de rijksbrede benchmark II en de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002, wordt een paragraaf gewijd waarin de benchmark wordt beschreven en waarin vervolgens de bevindingen uiteen worden gezet.

Toelichting op de weergave van de bevindingen

De bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek gaan uiteindelijk onderling vergeleken worden. Om bij de vergelijking van alle beschreven bevindingen een gevoel te kunnen krijgen zijn alle onderdelen van zowel leren als openheid per respondent door de onderzoeker beoordeeld op basis van '- -' tot en met '++'. Om de beoordelingen van alle respondenten te kunnen bundelen tot een uitspraak per onderzocht onderdeel is de rangorde van '- -' tot en met '++' omgezet naar een rangorde van 1 tot en met 5.

Voor wat betreft het leren wordt in kaart gebracht in hoeverre de verschillende stappen die mogelijk genomen kunnen worden ook daadwerkelijk genomen zijn. Op deze manier kan uiteindelijk een beeld gecreëerd worden van wat de deelnemer aan de hand van het resultaat van de benchmark heeft ondernomen. Op basis daarvan kan vervolgens tezamen met een inschatting van de leerervaring, voor de deelnemer beoordeeld worden in hoeverre hij geleerd heeft. Het is dus niet zo dat meer genomen stappen of een goede beoordeling van alle stappen per definitie wil zeggen dat er ook meer of veel geleerd is. De uiteindelijke beoordeling van het leren staat per respondent op zichzelf. In hoeverre er geleerd is door de respondenten wordt per benchmark op grootte gerangschikt en hiervan geldt de mediaan als finale beoordeling voor het leren bij die benchmark, deze volgt in de conclusie van elke paragraaf.

Voor iedere benchmark zijn er 5 respondenten die allemaal op een groot aantal (17) onderdelen beoordeeld zijn. Al deze beoordelingen (van 5 respondenten bij 4 benchmarks) zijn samengevoegd in een schema, welke in de bijlage is terug te vinden. In de volgende paragrafen zijn alleen medianen en gemiddelden meegenomen. De nuancering ervan is terug te vinden in het schema. De drie kenmerkende onderdelen van de openheid van proces (toegankelijkheid, duidelijkheid en mogelijke participatie) komen in de volgende paragrafen per benchmark steeds los aan bod evenals de mentaliteit van de deelnemers en de kenmerken daarvan. Alleen de mediaan van alle beoordelingen van de 5 respondenten bij deze kenmerken wordt er steeds tussen haakjes bij vermeld. Een volledig schema van alle beoordelingen per respondent is terug te vinden in de bijlage. Aan het eind van iedere paragraaf volgt een samenvatting en tevens conclusie van de bevindingen van de betreffende benchmark.

7.1 Benchmark facility management 2003

7.1.1 Casebeschrijving

De benchmark facility management is de benchmark van FMWEB. FMWEB staat voor het netwerk voor facilitair management van de Rijksoverheid onder leiding van alle dertien facilitaire directeurs (Viergever, van Diepen-Knegjens & Maas 2003: 1). FMWEB heeft het initiatief tot de benchmark genomen. Het doel was: "Te komen tot een onderling vergelijk tussen de facilitaire organisaties van de 13 kerndepartementen. Met als subdoelstelling het overbrengen van kennis op het gebied van benchmarks, wat kunnen departementen van elkaar leren en hoe kunnen aan de hand van werkmethode van anderen de eigen werkmethode worden verbeterd" (Min BZK: 8). De benchmark is in 2003 uitgevoerd. Uitgangspunt voor de vergelijking was een verzameling

kengetallen. De uitvoering van de benchmark is samen met Twynstra Gudde gedaan en in samenspraak is gekozen om 'leren te leren' centraal te stellen. Dit omdat elkaars ervaringen er toe doen, omdat er in de toekomst nog wel vaker gebenchmarkt gaat worden en omdat er achter de verzamelde gegevens een eigen verhaal schuilt. Van ieder ministerie was er iemand benoemd die het proces begeleidde en die ook inhoudelijk een actieve rol kreeg.

Het interdepartementale overleg van facilitair directeuren (IOFD) had volgens Viergever et al. een uitgesproken mening over de aanpak van de benchmark (2003: 3-4). Het project zou moeten leiden tot een collectieve departementale leerervaring waarbij het nadrukkelijk niet bedoeld was om slechts een rapport op te leveren. FMWEB is vooral een kennisnetwerk. Er is daarom veel aan gedaan om de medewerkers erbij te betrekken en bij elkaar te brengen, zodat het niet alleen een project van de directeuren of Twynstra Gudde zou worden. Het betrekken van de medewerkers gebeurde in de vorm van workshops, trainingen, on-site bezoeken en dergelijke.

De invulling van het proces kende aan aantal fasen. Het project is gestart met een toelichting op het project met de facilitair directeuren, de projectleiders van de departementen en de voor de benchmark verantwoordelijken vanuit FMWEB. De projectleiders hebben daarna tot taak gekregen om de data te verzamelen. Bij het verzamelen van de data is als uitgangspunt de NEN2748 genomen¹¹. Aan de hand van de gekregen data is een analyse gemaakt. In het kader van de kennisoverdracht is een workshop voor alle projectleiders georganiseerd. Twynstra Gudde heeft vervolgens de best practices geformuleerd en daarmee het startschot gegeven voor de departementen om zich op facilitair gebied aan de andere departementen te spiegelen en het leerproces op gang te brengen. Twynstra Gudde heeft de eindrapportage verzorgd met daarin onder andere de resultaten en conclusies. Ter afsluiting van de benchmark is de workshop 'Leren te leren' voor alle betrokkenen georganiseerd. Hierin zijn de conclusies en de best practices naar voren gekomen, is er geëvalueerd en zijn suggesties gedaan over 'hoe gaan we nu verder?'. In een aantal workshops hebben betrokkenen een toelichting gegeven op hun eigen best practice en hoe zij deze hebben georganiseerd.

Bij het verzamelen van de data is als uitgangspunt de NEN2748 genomen. De norm gaf niet op alle beoogde onderdelen genoeg houvast waardoor het proces op een gegeven moment is bijgesteld in de vorm van een extra slag nieuwe dataverzameling. Ondanks dat er dus een afgebakend begrippenkader lag, was het nog steeds lastig om alle gegeven boven tafel te krijgen.

7.1.2 Bevindingen omtrent leren

Resultaten

De resultaten van de benchmark zijn door de deelnemers bekeken onder andere voor een eigen positiebepaling.

Aanknopingspunten

De resultaten boden aanknopingspunten, de deelnemers geven aan te hebben gekeken waar ze staan en met wie ze konden gaan praten.

¹¹ Bij het verzamelen van de data is als uitgangspunt de NEN2748 genomen. Dit is een norm getiteld 'Termen voor facilitaire voorzieningen - Rubricering en definiëring' welke een ondersteuning kan bieden bij het eenduidig registreren van facilitaire kosten en om daarmee te komen tot kostenbeheersing. NEN staat voor NEDerlandse Norm en is ook de naam van het Nederlandse normalisatie-instituut.

Leerpartners

Bij BZK hebben ze niet echt naar leerpartners gezocht en de respondent geeft aan dat dat meer iets is voor de volgende keer. Zij zijn na de formele afsluiting niet meer bij elkaar op bezoek gegaan. De rest van de respondenten is wel op zoek gegaan naar leerpartners. Voor ieder departement was er een lijstje gemaakt met punten waarop je eens met anderen, en met wie dan, kon gaan praten. Naar aanleiding van die lijst zijn bijvoorbeeld bezoeken gebracht.

Bi-, multilateraal onderhoud

Bilateraal onderhoud heeft plaatsgevonden aldus de respondenten. De deelnemers komen bij elkaar over de vloer, met name bij degenen die ze over het algemeen al wat vaker zien. Zo heeft BZK vooral een link met Justitie, hun gebouwen zitten aan elkaar vast, waardoor zij steeds meer samen aanbesteden.

Economische Zaken (EZ) geeft aan dat die lokale initiatieven er zeker wel zijn geweest en dat zij daar ook aan mee hebben gedaan. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) scoorde bijvoorbeeld laag op de catering (goed dus), daar zijn ze gaan kijken.

EZ, LNV en het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) zitten (geografisch) dicht bij elkaar. Daar hebben ze wat mee gedaan. Ze hebben de afspraak gemaakt dat als de vergaderzalen vol zijn, ze gratis bij de ander gebruik kunnen maken van zalen als ze daar wel vrij zijn.

Er waren ook gezamenlijke initiatieven. Middels een blik achter de schermen bij elkaar, hebben de deelnemers wel iets verder kunnen kijken dan alleen waar ze ten opzichte van de anderen staan.

Verbeteringen

Op grotere schaal zijn drie projecten opgepakt waar nu aan gewerkt wordt. EZ geeft aan dat er lokale initiatieven zijn, maar dat dat meer kleine korte termijn projecten zijn. Organisatie breed is er bij BZK geleerd en zijn er dingen veranderd. Maar er wordt soms afgevraagd of dat nu komt door de benchmark?

7.1.3 Bevindingen openheid deelnemers

De kenmerkende elementen van openheid van de deelnemers (en openheid van proces in de volgende subparagraaf) zijn bij de respondenten aan bod gekomen. Tussen haakjes staat steeds achter het kenmerk wat de mediaan was van de beoordelingen op basis van wat de respondenten erover gezegd hebben.

Bereidheid informatie verstrekken (4)

De bereidheid van de deelnemers om informatie te verstrekken was aanwezig. Ze hadden immers ook allen tot de benchmark besloten, zo wordt gesteld. "Er was geen keuze, tegenwerking werd overruled", zegt een respondent.

Prijsgeven belangen, meningen (4)

De vergelijking werd gemaakt dat er soms wel tientallen schoenendozen doorgespit moesten worden op zoek naar informatie die daar misschien wel helemaal niet te vinden was. Bij het ene departement was dat niet het geval, bij het andere wel. Het was niet zo dat de wil er niet was, maar meer de tijd. Ook speelde de vraag of ze de gegevens wel konden leveren.

Bij sommige departementen moest een projectleider langs een bepaald aantal DG's en stafdirecties om de gegevens te halen. Vaak moesten de mensen daar eerst ervan overtuigd worden om deze gegevens te verzamelen en dat kostte allemaal tijd. Er was wel degelijk weerstand. Er was ook een bepaalde mate van afhankelijkheid, afhankelijk van degene die die cijfers voor hen gingen uitzoeken. Soms veroorzaakte dit discussie.

Bespreekbaarheid zaken (4)

EZ is open en eerlijk geweest, ze hebben geen spelletje gespeeld en er waren ook geen belangen die een rol speelden. Hoe het met de belangen bij de anderen zat, dat weten ze niet. Een andere respondent zegt over belangen: "Niets is een mens vreemd. Mensen vertonen de neiging tot strategisch gedrag en die is ook vertoond tijdens de benchmark. Het gaan voor eigen glorie." Daar was soms ruimte voor doordat afspraken niet goed genoeg gemaakt zijn, of door niet goed genoeg afgekaderde definities of discussies. Er was ook geen tijd voor ontzettend lange discussies. Soms speelde ook schaamte een rol als de deelnemers wisten dat ze te hoge kosten maken, maar dat niet wilden laten zien. Bij BZK speelden er geen belangen, ze hadden geen angst.

Er was veel discussie over de definities. Bijvoorbeeld over wat ze onder een werkplek verstaan? Deze definities vaststellen kostte veel tijd evenals het halen van de cijfers. Er moesten veel cijfers aangeleverd worden in korte tijd. Het was òf de gegevens wel op tijd ten koste van de kwaliteit, òf de gegevens later maar wel zoals ze ze daadwerkelijk wilden. Met zijn allen hebben ze het daar over gehad en uiteindelijk is de deadline verschoven.

Enige manipulatie van de gegevens is voorgekomen volgens de projectdirecteur. Maar of dat bewust of onbewust is gedaan weet hij niet. Belangen en dergelijke heeft hij in het overleg aan de orde gesteld. 'Doe er normaal mee' heeft hij gezegd. Als het dusdanig zichtbaar is dat er uitschieters ontstaan, dan wordt daarmee de waarde van de benchmark onderuit gehaald. En ook de eigen geloofwaardigheid.

Weergave eigen activiteiten (juist 3, volledig 4)

BZK is in de volledigheid van het aanleveren van de gegevens redelijk geslaagd. Bij de juistheid kaarten ze de post 'overige' aan, omdat het soms de vraag was wat je daar op moest zetten? Deze post is niet te vergelijken. Ze vonden anderen daar minder open over, maar ze hebben geen zicht op hun begrotingen.

Bij EZ hebben ze wel nuances aangebracht bij het aanleveren van de gegevens, maar het was voor hen niet moeilijk om de gegevens op tafel te krijgen. Ze hebben wel begrepen dat het voor sommigen wel lastig was, dit was in de groep bespreekbaar.

De gegevens en uitkomsten waren niet altijd even betrouwbaar en valide. Veel vergelijkingen gingen mank door grote verschillen in onder andere definities, vastleggingen en investeringen versus exploitatie. De volgende keer zijn de gegevens beter te benchmarken. De organisatie van de benchmark heeft niet tot op de bodem onderzocht wie wel of wie niet goed heeft aangeleverd. Ze hadden wel bij elkaar kunnen gaan checken maar dan wordt het een controle.

Medewerking aan proces (4)

De houding van de deelnemers was actief, productief en goed. De een was wat argwanend, de ander wat sceptisch, maar ze zijn er serieus mee bezig geweest.

7.1.4 Bevindingen openheid proces

Toegankelijkheid (4)

De benchmark *an sich* stond qua deelname niet ter discussie. “We gaan het doen” en “je deed mee”, zeggen de respondenten. Om te zeggen dat het niet vrijwillig was (die deelname) is te zwart-wit. Er werd gewerkt aan commitment. Natuurlijk waren er departementen die niet wilden, geeft een respondent aan die de indruk had dat niet iedereen op de benchmark zat te wachten.

Duidelijkheid (4)

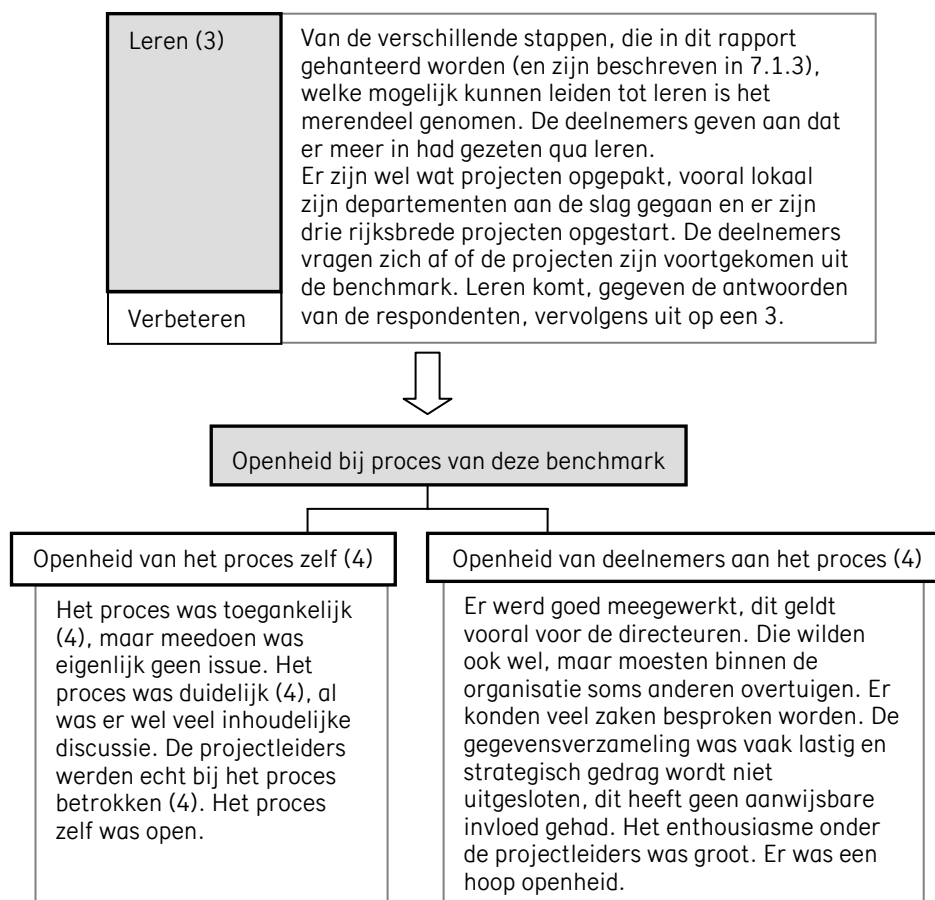
Het proces, de rolverdeling en het verloop van de besluitvorming waren duidelijk.

Mogelijke participatie (4)

Veel elementen zoals het doel van de benchmark, de besluitvorming of de manier van resultaten presenteren, liepen via het IOFD. Het IOFD en de projectleiders waren degenen die bij het proces en bij de besluitvorming betrokken werden. De organisatie was een beetje uit handen gegeven. De deelnemers werden meer in het proces mee genomen. Het raamwerk stond vast, inhoudelijk konden de deelnemers meedenken en meepraten. Er gebeurde veel in overleg.

7.1.5 Conclusie

In onderstaand schema staat de conclusie van de bevindingen bij deze benchmark. Hierin komt naar voren hoe het leren beoordeeld is en de waarde die daarbij hoort is de mediaan van de beoordeelde indrukken van leren van de vijf respondenten. De waarde voor openheid (van proces zelf en van de deelnemers) is steeds het gemiddelde van alle beoordeelde kenmerken van het onderdeel. Het overzicht van alle bevindingen per respondent is in de bijlage terug te vinden.



Schema 7.1 Bevindingen facility management

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie groot zouden zijn en de duidelijkheid klein. Voorts werd verwacht dat de deelnemers gesloten zouden zijn en dat er nauwelijks geleerd zou worden. Deze verwachting wordt niet waargemaakt. Hier wordt verder op in gegaan in het volgende hoofdstuk.

7.2 **Benchmark publiekszaken 2004**

7.2.1 Beschrijving case

Burgers zoeken contact met de gemeente via de balie in het gemeentehuis. Steeds vaker echter benaderen zij de gemeente ook telefonisch en via het internet. In hoeverre de burger tevreden is over deze dienstverlening hangt samen met zaken als een adequate dienstverlening, de wachttijden en het krijgen van de juiste informatie. De benchmark publiekszaken is in het leven geroepen om de kwaliteit van deze dienstverlening in kaart te brengen evenals de organisatie daarvan die erachter zit. Met dit inzicht, voor zowel de burger als de gemeente, kan vervolgens bekeken worden wat er eventueel verbeterd kan worden en kan daadwerkelijk actie worden ondernomen. Het is allemaal te doen om de burger tevreden te stellen op het gebied van de dienstverlening en volgens de benchmark publiekszaken wordt dit bepaald door de volgende zaken (www.benchmarking-publiekszaken.nl):

- Het soort dienst dat de gemeente levert (paspoort, uittreksel uit bevolkingsregister).
- De manier waarop zij de dienst levert (via welk medium, de wachttijd).
- De burger en zijn of haar achtergrond (afkomst, leeftijd, opleiding).

De benchmark publiekszaken geeft dit vervolgens als volgt weer (www.benchmarking-publiekszaken.nl):



Schema 7.2 Invloedsfactoren oordeel burger

Het doel is "kennis op het gebied van kwaliteitsverbetering en efficiënt werken in de gemeentelijke dienstverlening te verwerven en te delen, waardoor verbeteringen in de dienstverlening sneller en effectiever worden waargemaakt" (Gids benchmarken en prestatievergelijkingen in de publieke sector z.j.: 52).

De benchmark is in 2004 gestart met 40 gemeentent (www.benchmarking-publiekszaken.nl). De gemeenten hebben zelf samen het vergelijk- en leerinstrument opgezet. Daarom sluit het ook goed aan op de wensen en eisen van andere gemeenten. En stellen zij elkaar op deze manier in de gelegenheid om de kwaliteit van hun dienstverlening te verhogen. De benchmark publiekszaken adviseert om minimaal twee maal aan de benchmark deel te nemen omdat dan door de tijd heen de verbeteringen zichtbaar gemaakt kunnen worden. Het instrument kan daarvoor waar nodig qua vorm en inhoud aangepast worden aan de veranderende wensen en eisen van de gemeenten.

De gegevensverzameling en de ontsluiting ervan vinden beide via de website www.benchmarking-publiekszaken.nl plaats. De deelnemers vullen zelf de indicatoren in, welke gericht zijn op de bedrijfsvoering en de prestaties van de dienstverlening. Ook wordt een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) gedaan aan de balie bij de deelnemende gemeenten.

Na het inventariseren van de benodigde gegevens gaan de gemeenten in discussiegroepen bespreken hoe de werkprocessen en producten zo goed mogelijk op de wensen van de burger afgestemd kunnen worden. De deelnemers worden daarvoor in zogenaamde vergelijkingskringen of leerkringen geplaatst van ongeveer 10 gemeenten en komen 3 keer bijeen. De samenstelling is gebaseerd op omvang, regio en/of inrichting van de organisatie. In deze kringbijeenkomsten komen zij bij elkaar. Met veel diepgang worden bepaalde thema's centraal gesteld. De uitkomsten van de benchmark worden besproken en de good practices worden uitgewisseld. Deze good practices kunnen gemeenten er toe aanzetten verbeteringen in de organisatie te gaan initiëren.

Op meerdere manieren zijn de resultaten beschikbaar. Op de website www.benchmarking-publiekszaken.nl kunnen de gemeenten inloggen, vergelijkingen maken met andere gemeenten en er hun eigen resultaten opvragen. Ook zijn er individuele rapporten beschikbaar en aan het eind van de benchmark een totaal rapport. De benchmark wordt afgesloten met een slotsymposium.

7.2.2 Bevindingen omtrent leren

Resultaten

De resultaten van de benchmark publiekszaken 2004 zijn door alle respondenten bekeken. De benchmark was opgesplitst in twee delen, namelijk cijferaanvoer en een balieonderzoek naar de klanttevredenheid. Een gemeente geeft aan dat zij vooral naar dat laatste hebben gekeken omdat de waardering van de klant een trigger vormt om mee door te gaan.

Aanknopingspunten

Slecht scoren is een aanknopingspunt. Daarbij kunnen de deelnemers zich gaan afvragen hoe dat komt. Een respondent geeft aan gemeenten te hebben opgezocht die op hun slecht scorende onderdelen wel goed scoorden. Het klanttevredenheidsonderzoek bood aanknopingspunten en zo ook de leerkringen. In die leerkringen hoorden de deelnemers best practices en dat leverde ook aanleiding op om iets mee te doen. Er zijn ook gemeenten waarvoor het zoeken naar de gegevens die aangeleverd moeten worden op zich al een eyeopener was omdat het interessante gegevens zijn maar waar ze uit zich zelf niet naar op zoek zouden gaan.

Leerpartners, bi- multilateraal onderhoud

Slechts één gemeente geeft duidelijk aan op zoek te zijn gegaan naar leerpartners. Ze zijn op werkbezoek geweest en in gesprek gegaan met enkele andere gemeenten. Verder zijn er geen gemeenten die aangeven expliciet op zoek te zijn gegaan naar leerpartners. Dit kan te maken hebben met de leerkringen of kringbijeenkomsten. Deze werden vanuit de organisatie van de benchmark georganiseerd. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat ze daar wel zijn geweest maar dat het soms al moeilijk genoeg was om met zijn allen op een dergelijke bijeenkomst te komen. Dus laat staan dat ze ook nog voor ander onderhoud op stap gingen. In de kringbijeenkomsten vertelde een ieder zijn eigen verhaal, daar pikten de deelnemers zaken uit op. Ze deelden er ook kennis, werkwijzen of actuele zaken over bijvoorbeeld recente wetswijzigingen. Deze gemeente had daarnaast geen structureel onderhoud met anderen, ze vonden de kringbijeenkomsten wel genoeg. Af en toe hebben ze bilateraal wel wat gedaan, maar veel te weinig naar eigen zeggen. De invullers van de vragenlijsten geven aan dat onderhoud met anderen hen niks heeft opgeleverd.

Wat ze daadwerkelijk geleerd hebben op zo'n bijeenkomst kan aldus de gemeente Ridderkerk geschaard worden onder de noemer ervaringen. Op de kringbijeenkomsten was het vooral het uitwisselen van ervaringen.

Verbeteringen

De intentie om te gaan verbeteren was aanwezig. Het doorvoeren van verbeteringen was lastig. Het lijken soms simpele dingetjes, maar die kunnen heel lastig zijn om te wijzigen. Bijvoorbeeld wanneer uit het klanttevredenheidsonderzoek (KTO) blijkt dat de klanten niet altijd even tevreden zijn over de prijzen. Het is moeilijk om de prijzen dan zo maar 30% omlaag te doen. De verschillen daarmee intern zijn marginaal, maar het kost wel veel meer geld. Bovendien leidt een dergelijke aanpassing niet automatisch tot een betere score. De gemeentes kunnen bepaalde zaken niet ineens heel anders gaan doen.

7.2.3 Bevindingen openheid deelnemers

De kenmerkende elementen van openheid van de deelnemers (en openheid van proces in de volgende subparagraaf) zijn bij de respondenten aan bod gekomen. Tussen haakjes staat steeds achter het kenmerk wat de mediaan was van de beoordelingen op basis van wat de respondenten erover gezegd hebben.

Bereidheid informatie verstrekken (4)

De deelnemers waren allen ten volste bereid om informatie en gegevens te geven. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het veel tijd kostte om alles boven tafel te krijgen, dit speelde een rol.

Tussen de deelnemers zelf was er sprake van zowel halen als brengen. De drempel om dingen te brengen was vooral de gedachte dat het niet van belang was voor anderen. Het waren (op de bijeenkomsten) ook steeds dezelfde die met verhalen en ideeën kwamen. Een andere gemeente schreef over het halen en brengen: "Ik vind het erg goed om het halen en brengen principe zo aan de orde te stellen; dat is precies wat je continue voor ogen moet hebben: het tweerichtingsverkeer."

Prijsgeven belangen, meningen (4)

De respondenten geven aan dat er bij hen zelf geen belangen speelden. In contact met anderen ging het vooral bij de eerste keer van de benchmark om zaken of die er nu wel of niet in moesten. Er werd geluisterd naar andere gemeenten. Deze discussie werd wel minder maar leeft nog steeds wel. Gemeenten hadden vooral contact met anderen op het gebied van leerpunten en het uitwisselen van ervaringen. Zaken prijsgeven gebeurde echt alleen op de inhoud. Belangen speelden wel mee, maar werden niet prijsgegeven.

Er speelden bij de benchmark volgens een respondent wel belangen. Het gaat om meten, vergelijken en verbeteren, de deelnemers wilden natuurlijk niet dat er bijvoorbeeld ontslagen zouden vallen. Het speelde wel, er was een angstige groep. Die was wel beperkt en in de loop van de tijd werd de angst minder.

Bespreekbaarheid zaken (4)

Zaken die speelden konden onderling besproken worden. Vooral in de eerste benchmark ging het over verwachtingen, daarna ging het meer over de inhoud. Wat van belang was, was het bepalen van de indicatoren en het kwaliteitsniveau ervan. Een groot issue was de onderlinge vergelijkbaarheid op basis van de indicatoren. Tweede issue was wat voor gedoe het was om gegevens aan te leveren.

De begripdiscussie was algemeen. Hoeveel moeite het was, had meer kampen. Vooral de organisatie en de deelnemers. Die discussie duurde te lang. Als er een keuze was gemaakt (iets besloten) ging men wel verder vooruitkijken. De definities werden niet opnieuw ter discussie gesteld. De meerderheid keek niet achterom. Nu roept er nog steeds wel eens iemand iets over de

indicatoren, ook door de jaren heen. Maar als die nu nog worden aangepast, kan afgevraagd worden wat dan de waarde nog is van de vorige benchmarks.

Een gemeente schrijft: "Er is steeds openlijk gesproken over zaken die niet goed liepen. Gemeenten zijn qua positie niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld een filiaalbedrijf. Gemeenten zijn autonoom qua beslissingen. Dit maakt dat we niet elkaars concurrenten zijn, maar elkaar vrijelijk kunnen helpen."

Weergave eigen activiteiten (juist 4, volledig 4)

Qua juistheid en volledigheid van het aanleveren van de gegevens geeft een gemeente aan dat bij hen de juistheid hoger scoorde dan de volledigheid. Het aanleveren gebeurde als de gegevens juist waren. Soms kwamen de gegevens niet overeen met de indicatoren, dan werd er een opmerking bij meegegeven, dit gebeurde vooral de laatste jaren. In het eerste jaar kostte het meer moeite. Als de cijfers er eenmaal staan zijn ze over het algemeen ook juist. Ze hebben in ieder geval niet niet dingen aangeleverd om te voorkomen dat ze in een kwaad daglicht zouden komen of iets dergelijks.

Bij de gemeente Assen is het aanleveren van de gegevens wel redelijk gelukt. Soms moesten ze aannames doen, in het begin was het soms meer schatten. Daardoor kwam wel de betrouwbaarheid in het geding. Dit was vergelijkbaar met anderen. Het hing ervan af hoe ze erin stonden, op internet konden de deelnemers namelijk nog tot op het laatste moment de gegevens wijzigen. Dit was niet te controleren. Windowdressing is voorgekomen. Niet iedereen was even gemotiveerd. Het hing van de persoon af.

Op de vragenlijst vult een gemeente in: "Organisaties hebben regelmatig de neiging cijfers positiever voor te doen dan dat ze daadwerkelijk zijn. Oorzaak hiervan kan zijn dat men zich er gemakkelijk van af wil maken door op gevoel in plaats van op feiten gebaseerde cijfers in te vullen."

Medewerking aan proces (4)

Gemeenten zeggen over hun eigen medewerking en houding dat ze open, behoorlijk betrokken, actief en positief waren. De mening over de anderen was wisselend. In die zin dat er een groep was waar ze weinig van merkten, die kwamen namelijk niet eens op de bijeenkomsten, er was een middenmoot en een groep die zich actief opstelde. Open waren ze allemaal wel, aldus de gemeente Ridderkerk. Een andere gemeente schrijft over de instelling van de andere deelnemers: "pro-actief, maar elk met een eigen agenda, bijeenkomsten gaan vaak niet over de gegevens van de benchmark en de analyses die uit de gegevens te halen zijn maar over de eigen praktijkvoorbeelden en het in de picture brengen van de eigen organisatie."

7.2.4 Bevindingen openheid proces

Toegankelijkheid (4)

Deelname aan de benchmark was voor de gemeenten op vrijwillige basis. De respondenten zijn van mening dat de gemeenten allemaal van het bestaan van de benchmark afwisten en ook allemaal mee zouden kunnen doen.

Duidelijkheid (4)

Wie er deelnamen, wat de rolverdeling was binnen het proces en hoe het proces in elkaar zat was een ieder duidelijk. Hoe de besluitvorming liep niet altijd omdat het de eerste keer was en nog niet alles vast lag (het was een ontwikkelingstraject). Hoe het resultaat er uit zou komen te zien (qua

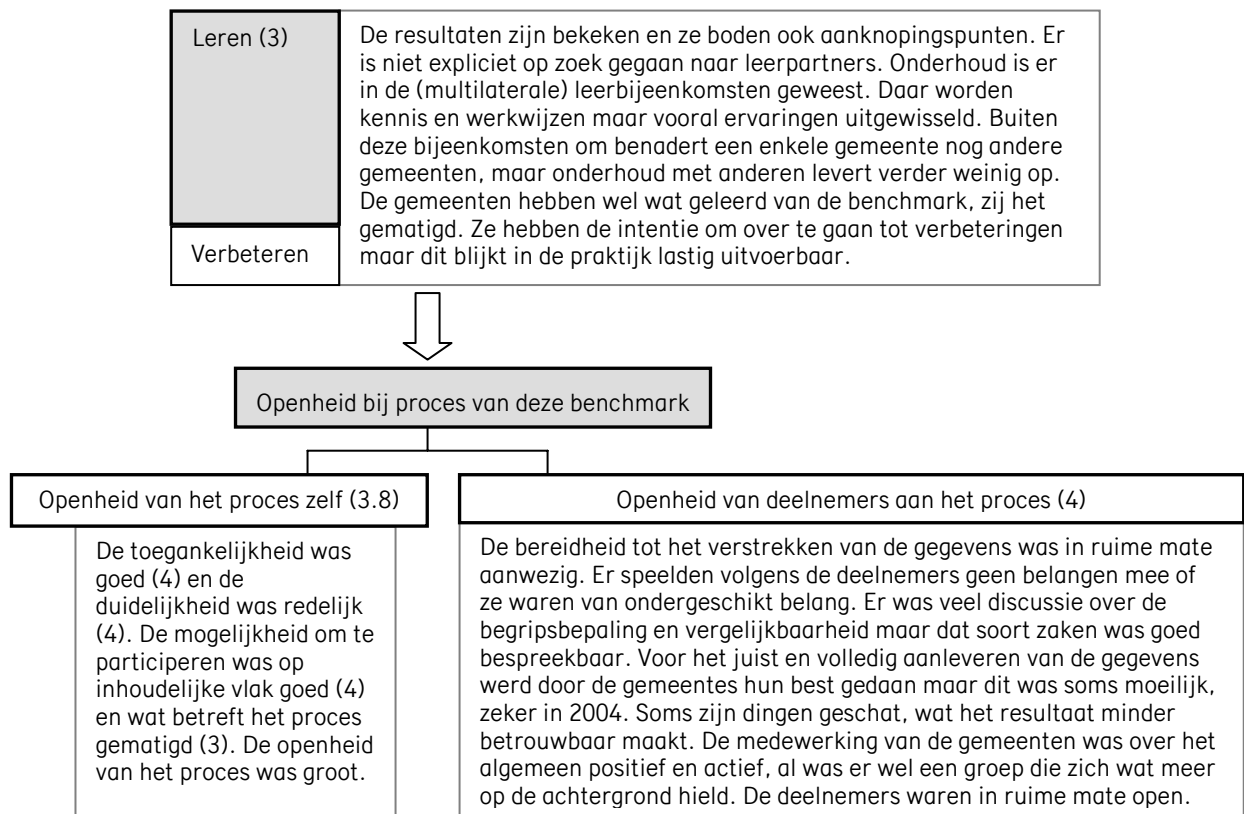
vorm) en wat er mee naar buiten toe zou gaan gebeuren was daardoor vooraf niet altijd even duidelijk.

Mogelijke participatie (inhoudelijk 4, op proces 3)

De deelnemers konden meebeslissen over het doel van de benchmark, dat was alleen in het eerste jaar. (Nu kunnen ze nog wel onderwerpen aandragen maar op grote lijnen ligt het vast). Wat betreft het proces en het verloop ervan konden ze dingen inbrengen en bij de besluitvorming werden ze betrokken. Over wat er met het resultaat zou gaan gebeuren konden ze meepraten. Er zou één lijst met een ranking komen en verder konden er nog afspraken gemaakt worden.

7.2.5 Conclusie

In onderstaand schema staat de conclusie van de bevindingen bij deze benchmark. Hierin komt naar voren hoe het leren beoordeeld is en de waarde die daarbij hoort is de mediaan van de beoordeelde indrukken van leren van de vijf respondenten. De waarde voor openheid (van proces zelf en van de deelnemers) is steeds het gemiddelde van alle beoordeelde kenmerken van het onderdeel. Het overzicht van alle bevindingen per respondent is in de bijlage terug te vinden.



Schema 7.3 Bevindingen benchmark publiekszaken

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie groot zouden zijn en de duidelijkheid klein. Voorts werd verwacht dat de deelnemers gesloten zouden zijn en dat er relatief weinig geleerd zou worden. Deze verwachting wordt niet waargemaakt. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

7.3 *Rijksbrede benchmark II*

7.3.1 *Beschrijving case*

In 2002 hebben verschillende uitvoeringsinstanties een benchmark laten uitvoeren. Hieruit is de Rijksbrede Benchmark Groep ontstaan, oftewel de RBB-groep. Dit is een platform bestaande uit dienstverlenende uitvoeringsorganisaties die van en voor elkaar samenwerken en als primair doel hebben om door middel van vergelijking van elkaar te leren (Van der Heide & van der Kamp 2005: 2). De eerste keer dat de benchmark werd uitgevoerd was het een groot succes, vandaar dat er besloten is tot herhaling van de benchmark. Een tweede en derde nieuwe benchmarkronde zijn gehouden in 2003 tot 2005 en worden ook wel RBB-II en RBB-III genoemd. Steeds deden andere uitvoeringsorganisaties aan de benchmark mee¹². De RBB-IV is inmiddels ook afgerond en bestond uit een aantal deelnemers dat ook aan RBB-I heeft deelgenomen.

Het proces van de benchmark is er volgens Van der Heide & van der Kamp (2005: 3) op gericht om de organisaties te kunnen gaan vergelijken op aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de dienstverlening en de sturing en beheersing van de organisaties. Er kan daarnaast ook gekeken worden naar aspecten die de organisatie zelf aandraagt. Om te kunnen gaan leren, wordt er geanalyseerd in hoeverre de strategische doelstellingen van de organisatie gerealiseerd worden, wat hierop van invloed is en wat er, naar aanleiding van de vergelijking met andere organisaties, aan verbeterd kan worden. Zoals de RBB zelf zegt gaat het om “lerende organisaties die zich continu willen verbeteren en veelal in een verschillende fase van de leercurve zitten” (Van der Heide en van der Kamp 2005: 2). Vroeg of laat komen ze in dezelfde fase en op deze manier kunnen de organisaties veel van elkaar leren.

De benchmark methodiek¹³, het proces van de RBB benchmark, kent vier fasen (Van der Heide & van der Kamp 2005: 6). Voor de vergelijking van de resultaten per organisatie is een speciale set van prestatie-indicatoren ontwikkeld, deze worden om te beginnen binnen de organisaties verzameld. Van de indicatoren met de hoogste scores worden de achterliggende processen in kaart gebracht en gebundeld tot een set van best practices. Om zicht te krijgen op de organisatorische aansturing worden daarna interviews gehouden en wordt onderbouwing voor de antwoorden gezocht. Ook hiervan worden uiteindelijk de scores dusdanig vergeleken en geanalyseerd dat gekomen kan worden tot best practices. In een volgende fase worden de gevonden gegevens afgezet tegen de strategie van de organisatie. Er wordt gekeken in hoeverre de gevonden resultaten overeen komen met de gestelde doelen, in hoeverre de organisatie op weg is om de gestelde plannen te verwezenlijken en waar er mogelijke verbeterpunten zitten. Voor de verbeterpunten kan de organisatie gebruik maken van de best practices. Per deelnemer worden vervolgens de resultaten in een rapport gezet. Hier staan onder andere de onderzoeksresultaten in, de eigen best practices en de best practices van anderen die voor de betreffende organisatie nuttig kunnen zijn.

¹² RBB-I (2002-2003): ABP, Dienst Regelingen, CFI, COA, IB-Groep, IBS, Kadaster, Politie Amsterdam-Amstelland, RDW, SVB. RBB-II (2003-2004): UWV, CWI, Belastingdienst, DJI, SoZaWe Rotterdam, Sociale Dienst Zwolle, LBIO, CBR. RBB-III (2004-2005): Rijksgebouwendienst, CJIB, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Octrooicentrum Nederland RBB-IV (2005-2006): SVB, IB-Groep, CFI, RDW en ABP

¹³ De methodiek die gebruikt wordt, is gebaseerd op het INK-managementmodel (zie ook eerder in dit rapport) en daarmee op de bedrijfsvoering van de organisaties en de ervaring van de dienstverlening door belanghebbenden. Het model wordt gebruikt om de informatie te structureren, om de juiste vragen te stellen en de resultaten weer te geven. De deelnemende organisaties hoeven geen kennis van het model te hebben of het in de organisatie te gebruiken (Van der Heide en van der Kamp 2005: 4).

De beheerorganisatie van de RBB-groep, de Informatie Beheer-Groep (IB-groep), slaat alle gegevens van de deelnemende organisaties op in een database. De organisaties die deelnemen aan de RBB zijn de eigenaar van deze database en kunnen met een eigen inlognaam en wachtwoord toegang krijgen. Ook zijn ze eigenaar van de rapporten die specifiek voor de organisatie zijn gemaakt en waarvan ze zelf kunnen bepalen hoe deze intern en extern worden geopenbaard.

Wanneer onderzoek en rapportage afgerond zijn, staan de volgende middelen ter beschikking om de best practices (actief) uit te wisselen (Van der Heide & van der Kamp 2005: 3):

- Bilaterale uitwisseling tussen de organisaties.
- Een nieuwsbrief.
- Het intranet op de website van de RBB-groep; toegankelijk voor iedere deelnemer met informatie over de deelnemers, de best-practices, de leerbijeenkomsten, onderzoeksrapporten ed.
- De 'Dagen van de Uitvoering'; een dag die elk jaar wordt gehouden en waarop de best practices (van dat jaar) van de deelnemers worden gepresenteerd.
- Sinds kort het RBB-magazine.
- Leerbijeenkomsten; hierbij worden de best practices toegelicht, kan kennis worden genomen van de onderzoeksresultaten en wordt ingegaan op de leerervaringen.

De deelnemers aan de eerste drie benchmarks zijn het leertraject ingegaan en wisselen ervaringen uit. RBB-IV heeft het proces in juni 2006 afgesloten met de dag van de uitvoering. Met de afsluiting van de benchmark van deze groep, die grotendeels bestond uit deelnemers uit de eerste rondes, kan ook in kaart worden gebracht wat de ontwikkelingen zijn en hoe het leervermogen in de tijd is ontwikkeld. De methode om te benchmarken wordt steeds aangepast, verbeterd en als het ware verfijnd (Van der Heide & van der Kamp 2005: 7). Waar de RBB-groep eerst vooral aan het groeien was wordt nu ook ingegaan op verdieping van het leren binnen de organisaties.

7.3.2 Bevindingen omtrent leren

Resultaten

De deelnemers hebben een overall rapport en een specifiek rapport tot hun beschikking gekregen. De rapporten zijn bekeken. Zowel bij het CWI als het UWV zijn de resultaten aan de Raad van Bestuur gepresenteerd of zijn door hen behandeld.

Aanknopingspunten

Volgens de secretaris van de RBB-groep zat er groot verschil in in hoeverre de benchmark aanknopingspunten bood. Een uitvoeringsorganisatie gaf aan dat de benchmark zeker aanknopingspunten bood, maar voor een ander bood de benchmark deze niet zo heel concreet als verwacht. Zij dachten dat er uit het rapport zou komen bij wie ze eens konden gaan kijken. Wat betreft de financiële functie hebben ze contact gehad met een andere organisatie. Ook op het gebied van personeelszaken bood de benchmark een aanknopingspunt voor het aangaan van banden met andere organisaties. Er zijn bijeenkomsten voor concerncontrollers met speciale thema's voortgekomen op grond van de controlfunctie van de benchmark.

Leerpartners

Volgens de secretaris van de RBB-groep is het op zoek gaan naar leerpartners gebeurd. De Rijksdienst voor het wegverkeer had bijvoorbeeld de best practice op innovatie, de anderen hebben zich bij hen laten informeren. Het CWI is op zoek gegaan naar leerpartners.

Het UWV is pas in 2002 ontstaan, naar aanleiding van de benchmark zijn ze toen nog niet direct hard op zoek gegaan naar leerpartners. Dat gebeurde meer op ad hoc basis, maar inmiddels zijn ze meer bezig met een stapje te nemen richting buitenwereld. Ze hebben de benchmark meer gebruikt voor de netwerkfunctie.

Bi- multilateraal onderhoud

Eén organisatie geeft aan gesprekken gevoerd te hebben met 6 à 7 andere organisaties. Ze zijn langsgeslagen, dat ging heel gericht. Anderen zochten hen ook op.

Een andere organisatie geeft aan dat er alleen verkennende besprekingen met anderen zijn geweest. Ze zijn op de bijeenkomsten geweest en hebben die vooral gebruikt voor netwerken. Ze hebben geen dingen echt opgepakt, de respondent noemt het een verloren kans. Het had ook geen prioriteit om er iets mee te doen. Ze namen aan de benchmark deel om een onderdeel te vormen van de ZBO-groep, ze wilden zichzelf niet op een eilandje plaatsen. Het leren op zich was voor hen geen doel, de netwerkfunctie daarentegen wel.

Buiten de bijeenkomsten om was er bij RBB II alleen sprake van bilateraal onderhoud.

Verbeteringen

Eén organisatie geeft wel aan dat ze aan de hand van het rapport hebben geconstateerd en in kaart hebben gebracht wat hun sterke en zwakke punten zijn. Hun tweede stap was het leertraject, dat hebben ze uitgezet bij de probleemhouders, die de opdracht kregen om het op te pakken. Een aantal dingen is actief opgepakt. Ze hebben wel wat slagen gemaakt, zijn dingen anders aan gaan pakken.

Voor wat betreft RBB II is het proces verder blijven steken bij kennisoverdracht. Het rapport is in de kast beland. Maar ze kunnen wel laten zien dat ze hebben meegedaan. Partijen hadden elkaar meer kunnen opzoeken.

7.3.3 *Bevindingen openheid deelnemers*

De kenmerkende elementen van openheid van de deelnemers (en openheid van proces in de volgende subparagraaf) zijn bij de respondenten aan bod gekomen. Tussen haakjes staat steeds achter het kenmerk wat de mediaan was van de beoordelingen op basis van wat de respondenten erover gezegd hebben.

Bereidheid informatie verstrekken (4)

De bereidheid om de gevraagde informatie te verstrekken was er zeker. Soms was het voor de deelnemers alleen moeilijk om alle informatie te verzamelen.

Prijsgeven belangen, meningen (4)

Een respondent geeft aan dat je nooit echt zeker weet of de deelnemers het achterste van hun tong laten zien. Het kwam zeker boven tafel dat er politieke gevoeligheden zijn. Dit was een moeilijk punt. Het is niet nadrukkelijk aan de orde geweest.

Een deelnemer geeft aan dat hun it-infrastructuur binnen een jaar was veranderd en dat er soms wel huivering was hoe dat beoordeeld zou worden. Bij zoiets gaven ze de context mee.

Soms kregen de deelnemers wel wat weerstand van mensen uit hun organisatie die iets moesten aanleveren. De vragenlijst was heel groot. Daar was weerstand tegen. Ze hebben er toen wel wat druk op gezet. Er was soms huivering om de cijfers af te geven, maar ze zijn er wel uitgekomen verder. Het speelde bij anderen ook. Op bijeenkomsten hebben ze het er wel over gehad.

Bespreekbaarheid zaken (4)

Binnen een van de organisaties is hun strategie gecommuniceerd. In het echt is wel verteld dat leren het doel was, maar het belang van het netwerken niet. Iedereen praatte daar volgens een respondent hetzelfde over, maar wist ondertussen wel beter. In begin werd het eigen doel of belang niet prijsgegeven, maar later wel. Het ambitieniveau van de benchmark was volgens dezelfde respondent halen en brengen. Dat was het echter nog niet, in de toekomst moet dat nog komen.

Aan de vergadertafel deelden ze niet formeel met elkaar dat ze allemaal met veel andere nieuwe dingen bezig zijn naast de benchmark, wel deelden ze dat echt leren moeilijk is. Onderling werd besproken hoe het ging bij elkaar, wanneer de deadlines waren en hoe ze het gingen doen. In dat overleg was iedereen eerlijk tegen elkaar.

Zaken waren onderling bespreekbaar. Verwachtingen en normen waren op contactpersoonniveau bespreekbaar. Tijdsplanning en tijdsdruk gingen op een gegeven moment parten spelen en de planning ging schuiven. De vragenlijsten waren voor sommigen moeilijk.

Sommigen gebruikten de benchmark alleen voor communicatiedoeleinden en de rapportage voor op de site. Anderen probeerden handen en voeten voor lerend vermogen zien te krijgen. Het samenvattende rapport wilden de deelnemers anoniem. In organisatie specifieke rapporten werden de deelnemers wel specifiek genoemd, de publicatie daarvan richting de buitenwereld was bespreekbaar. Uiteindelijk hebben ze afgesproken dat ze over de organisatie specifieke rapportages zelf konden beslissen in hoeverre ze ze openbaar wilden maken.

Qua regels was het vertrouwensprotocol, dat alle deelnemers moesten ondertekenen, het belangrijkste. Het tekenen was een voorwaarde en dit was voor alle deelnemers van belang. Er waren ook impliciete regels: actief meedoen, een juiste omgang met de auditoren en zorgen dat de interviews met hen goed geregeld waren. De deelnemers hebben afgesproken wel open en eerlijk te zijn naar elkaar, maar zonder de politiek erbij.

Weergave eigen activiteiten (juist 4, volledig 4)

Een respondent zegt moeite te hebben gehad met een aantal onderdelen van kwantiteit bij de vragenlijst. Ze hebben een groot deel niet in kunnen vullen. Het kwantitatieve deel is bij anderen denken zij ook niet helemaal gelukt. Een andere respondent geeft aan qua juistheid alles naar beste kunnen te hebben ingevuld. De prestatie indicatoren (pi's) kwamen uit hun jaarverslag. Niemand kon alle 130 pi's leveren, dat hebben ze ook gedeeld met elkaar. Auditoren en projectleiders hadden de gegevens verzameld en als ze opvallende dingen tegenkwamen dan werd dat teruggekoppeld. Dat was de borging.

Medewerking aan proces (4)

De respondenten vonden zichzelf qua houding positief en prima meewerkend. De houding van anderen vonden ze vergelijkbaar: "Het was helder waar we het voor doen, vertrouwelijkheid was helder, gewoon doen!"

7.3.4 Bevindingen openheid proces

Toegankelijkheid (2)

Deelname aan de benchmark was vrijwillig. De deelnemers hadden niet het idee dat iedereen voor wie de benchmark interessant kon zijn van het bestaan afwist. Er werd gezocht naar deelnemers door de organisatie van de benchmark.

Duidelijkheid (4)

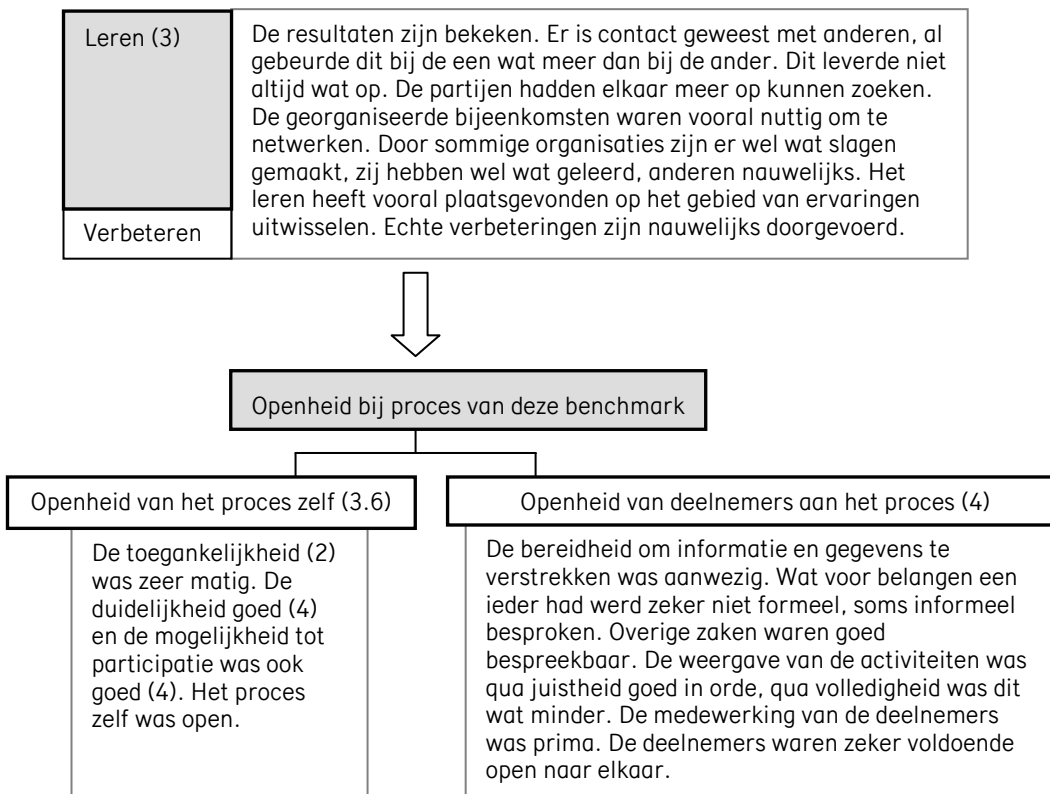
Wie de benchmark in handen had was op zich duidelijk, al geeft een respondent wel aan dat de verhoudingen wel lastig waren (en onduidelijk). Er waren vaak bekende gezichten in een andere rol. Dit kwam ook doordat het secretariaat bij SZW zat. Mensen zaten daar gedetacheerd. Wie er nog meer aan de benchmark meededen en hoe de rolverdeling was, was duidelijk. Wat men precies kon verwachten vanaf de verschijning van het rapport was niet geheel duidelijk. Er was vooraf ook niet besloten hoe dat precies naar buiten gebracht zou worden.

Mogelijke participatie (4)

De deelnemers hadden inbreng in het proces, alleen de methodiek stond vast. Ze konden niet meebeslissen over het doel. Ze werden betrokken bij de besluitvorming en ze hadden inspraak op hoe ze om zouden gaan met de resultaten.

7.3.5 Conclusie bevindingen

In onderstaand schema staat de conclusie van de bevindingen bij deze benchmark. Hierin komt naar voren hoe het leren beoordeeld is en de waarde die daarbij hoort is de mediaan van de beoordeelde indrukken van leren van de vijf respondenten. De waarde voor openheid (van proces zelf en van de deelnemers) is steeds het gemiddelde van alle beoordeelde kenmerken van het onderdeel. Het overzicht van alle bevindingen per respondent is in de bijlage terug te vinden.



Schema 7.4 Bevindingen rijksbrede benchmark

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie klein zouden zijn en de duidelijkheid groot. Voorts werd verwacht dat de deelnemers open zouden zijn en dat er relatief veel geleerd zou worden. Deze verwachting wordt deels waargemaakt. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

7.4 *Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002*

7.4.1 *Beschrijving case*

Zonder de dijken en duinen zou een deel van Nederland onder water komen te staan. De Nederlandse waterschappen hebben volgens Neelen, Rutgers & Tuurenhout (2003: 141,144) als een van de kerntaken de waterkeringstaak. Daarnaast houden ze zich onder andere bezig met het beheersen van het waterpeil en het bestrijden van waterverontreiniging. Haar specifieke taken voert een waterschap uit in een bepaald begrensd gebied.

Middels de verontreinigingsheffing die aan het waterschap betaald dient te worden, betaalt iedere Nederlander mee aan de zuivering van afvalwater. Het gaat hier om een publieke taak en het vormt een onderdeel van de lokale lastendruk voor burgers. Omdat de waterschappen aan klanten en belanghebbenden een inzicht in de kosten en prestaties wilden bieden, hebben zij hiertoe in 1999 het initiatief genomen (Deloitte, Vertis & Unie van Waterschappen 2003 en <http://www.neerslag-magazine.nl>). Zij wilden de kosten en prestaties volledig transparant maken om verantwoording af te leggen en om te leren en te verbeteren. Het instrument wat daarbij is gebruikt is "een onafhankelijke bedrijfsvergelijking waarbij in kengetallen een volledig beeld wordt gegeven van de prestaties van alle waterschappen" (Deloitte et al. 2003: 7). Op basis van de realisatiecijfers uit 1999 is in 2001 de eerste vergelijking afgerond.

Op basis van deze eerste vergelijking hebben de waterschappen zichzelf enkele vragen gesteld over wat voor soort waterschap ze wilden zijn, wat voor accenten ze in de werkwijze wilden aanbrengen en op wat voor manier ze bepaalde doelstellingen konden verwezenlijken (Deloitte et al. 2003: 11). De Unie van Waterschappen heeft een beleidsvisie op de bedrijfsvergelijking ontwikkeld en stelde daarin voor om het leren wat op basis van de bedrijfsvergelijking gebeurt verder uit te bouwen middels uitwisselingsplatforms en audits. Na een nieuwe vergelijking in 2002 konden de effecten van het proces van de bedrijfsvergelijking zichtbaar gaan worden.

In 2003 is het rapport uitgekomen van de bedrijfsvergelijking van de cijfers uit 2002 en daarmee dus de tweede Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer (BVZ). Hierin is gekozen voor een brede en afgewogen vergelijking. Naast financiën en prestaties is ook gekeken naar inspanningen en resultaten op het gebied van milieu en innovatie. Ook al zijn methodiek en aanpak vergelijkbaar met de eerste keer, er zijn een paar duidelijke nieuwe ontwikkelingen (Deloitte et al. 2003: 10):

- Er is deze keer ook een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd door bijna alle waterschappen;
- de manier van berekenen en de gebruikte definities zijn verbeterd en aangescherpt;
- de wijze van gegevensverzameling is verbeterd en daardoor is de betrouwbaarheid toegenomen.

De manier van aanpak is gebaseerd op die van de eerst keer en in 2002 geëvalueerd en aangescherpt. Bij de bedrijfsvergelijking is gebruik gemaakt van de Balanced Scorecard van Kaplan en Norton. Hun meetsysteem bevat vier categorieën van maatstaven die kunnen bijdragen aan de resultaten van een organisatie¹⁴. De bedrijfsvoering van de organisatie wordt daarbij vanuit vier verschillende invalshoeken belicht. Deze vier maatstaven zijn vertaald naar de perspectieven voor de waterschappen. Bovendien is er nog een vijfde toegevoegd die voor de waterschappen van een dergelijk belang is dat die als perspectief niet kan ontbreken, namelijk milieu. De vijf perspectieven zijn dan als volgt:

¹⁴ <http://www.managementboek.nl/boekeninfo.asp?CODE=omqmbnobqr&ReferrerID=1>

-
1. Functioneren van de installaties (prestaties)
 2. Financiën
 3. Milieubewustheid
 4. Innovatievermogen
 5. Belanghebbenden

Naar aanleiding van deze perspectieven en de hiervoor ontwikkelde kengetallen is de informatie voor de vergelijking verzameld (Deloitte et al. 2003: 7). Na analyse en verwerking zijn 27 waterschapsrapporten gemaakt die vooral bedoeld zijn om te leren en om te verbeteren. Er zijn elf kengetallen gekozen om de prestaties te presenteren en te verantwoorden. Verdeeld over de hierboven genoemde perspectieven geven ze een degelijk beeld van de prestaties op het gebied van zuiveringsbeheer.

7.4.2 Bevindingen omtrent leren

Resultaten

De deelnemers hebben de resultaten bekeken en zijn ermee aan de slag gegaan. Eén waterschap schrijft dat ze de resultaten hebben bekeken maar er verder niks mee hebben gedaan.

Aanknopingspunten

Er waren voor het Hoogheemraadschap (HHS) Delfland geen aanknopingspunten die vanuit de benchmark aanleiding hebben gegeven om andere waterschappen te benaderen. Ze zijn wel op verschillende aspecten met de resultaten aan de slag gegaan. Een andere respondent geeft aan aanknopingspunten op het gebied van het functioneren van de installaties en op het gebied van milieu te hebben gevonden.

Leerpartners, bi- multilateraal onderhoud

De helft van de respondenten is niet op zoek gegaan naar leerpartners.

HHS Regge en Dinkel (Almelo) heeft partners gezocht in Noorderlichtverband, de 8 noordelijke waterschappen. Daarvoor hebben ze een bijeenkomst georganiseerd met daarin aandacht voor de onderwerpen die onderling het best te vergelijken waren. Wetterskip Fryslan en HHS Regge en Dinkel hebben elkaars rapport bekeken. Ze hebben een presentatie gegeven over de opvallende zaken die onderling anders waren. HHS Regge en Dinkel had daarnaast ook bilateraal onderhoud met waterschap Velt en Vecht.

Verbeteringen

De intentie om te gaan verbeteren was er bij allemaal. Niet bij iedereen is het er daadwerkelijk van gekomen. Een respondent vindt dat als iets is gewijzigd dat niet meteen wil zeggen dat het is verbeterd. Zij hebben de organisatie doorgelicht. Daar waar ze slecht scoorden hebben ze hulpmaatregelen getroffen. Naar aanleiding van de benchmark zijn ze niet echt gaan leren. Ze hebben meer gekeken waar ze de organisatie kunnen aanscherpen.

7.4.3 Bevindingen openheid deelnemers

De kenmerkende elementen van openheid van de deelnemers (en openheid van proces in de volgende subparagraaf) zijn bij de respondenten aan bod gekomen. Tussen haakjes staat steeds achter het kenmerk wat de mediaan was van de beoordelingen op basis van wat de respondenten erover gezegd hebben.

Bereidheid informatie verstrekken (4)

De bereidheid tot het verstrekken van informatie was groot. Alle deelnemers deden volop mee.

Prijsgeven belangen, meningen (4)

Bij de invullers van de vragenlijsten speelden er geen belangen mee. Bij één HHS speelde de vragenset van het klanttevredenheidsonderzoek mee waardoor ze daar niet aan meededen. Ze hadden verder geen belang bij de resultaten van de benchmark. Weer een ander hoogheemraadschap geeft aan dat er bij hen geen belangen speelden. "Natuurlijk heeft iedereen belangen", voegen ze daaraan toe. Het bestuur keek mee en ze moesten nuance kunnen aanbrengen. Ieder waterschap heeft een andere belastingheffing (door diverse legitieme redenen) en dat heeft consequenties. Die nuance moest aangegeven worden samen met de juiste condities. Dit drukte niet op de aanlevering van de gegevens.

Eén HHS geeft aan dat er geen onderling contact was met de andere waterschappen gedurende de benchmark. Er was wel een bijeenkomst waar werd gediscussieerd over nieuwe formules. Een ander HHS vindt dat er veel contact was onderling. Ook in de actieteams of ontwikkelteams. Voor elk perspectief wat in de bedrijfsvergelijking aan de orde komt, is er een dergelijk ontwikkel team. De methodiek van de vergelijking ontwikkelt zich, dat gebeurt samen met de waterschappen. Ieder waterschap heeft wel iemand in een team zitten.

Bespreekbaarheid zaken (4)

Wat betreft bespreekbaarheid en verwachtingen was volgens de meeste respondenten alles bespreekbaar. Qua verwachtingen vielen er soms dingen tegen. Dat was in principe niet erg, maar je moest het wel kunnen verklaren.

Weergave eigen activiteiten (juist 4, volledig 4)

Het juist en volledig aanleveren is bij HHS Regge en Dinkel gelukt. Ook de invullers van de vragenlijsten geven aan dat dit hen in grote mate is gelukt, waarbij een invuller over de openheid naar elkaar toe zegt: "Er blijft altijd een gezond wantrouwen bestaan dat sommigen zich beter voordoen dan de werkelijkheid." Of anderen de juiste cijfers en gegevens hebben aangeleverd weten ze niet.

Per waterschap zet de manager een handtekening voor de juistheid van cijfers. Er was verder geen controle. Sommige organisaties waren daar wel voor, anderen zijn tegen. Ze wilden leren en sommigen vonden valideren niet noodzakelijk. Als ze dat wel zouden gaan doen, dan zouden ze daarmee ook wat mee gaan suggereren.

Of de waterschappen zich mooier voordeden kan de respondent van de Unie van Waterschappen moeilijk beoordelen. Er moet transparantie zijn bij de BVZ, vandaar dat er ook externe adviseurs zijn ingeschakeld, die waren onafhankelijk. Er was geen concurrentie zoals bij bedrijven. Dus geen reden om iets te verbergen. De deelnemers waren in voldoende mate open volgens hem. Negatief aan het feit dat het geen bedrijven zijn, is dat er geen marktmechanisme is. Het voordeel is dat ze minder snel iets te verbergen hebben. De drang, de verplichting is anders. Een waterschap kan er ook voor hebben gekozen dat een bepaald onderdeel bij hem duurder is.

Medewerking aan proces (4)

De invullers van de vragenlijst beschrijven hun eigen houding als "actief meewerkend, niet initiatief nemend" en "actieve participatie in voorbereiding en uitvoering". Een ander HHS beschrijft de medewerking als "goed en positief, over het algemeen". Het invullen van de gegevens kostte tijd. Als je het niet op orde had, gaf het een prikkel om te zorgen dat het de volgende keer wel gemakkelijk(er) gaat. Een andere respondent constateert dat het enthousiasme voor de bedrijfsvergelijking groot was.

7.4.4 Bevindingen openheid proces

Toegankelijkheid (4)

Alle waterschappen deden deze keer mee. Deelname was in principe vrijwillig.

Duidelijkheid (4)

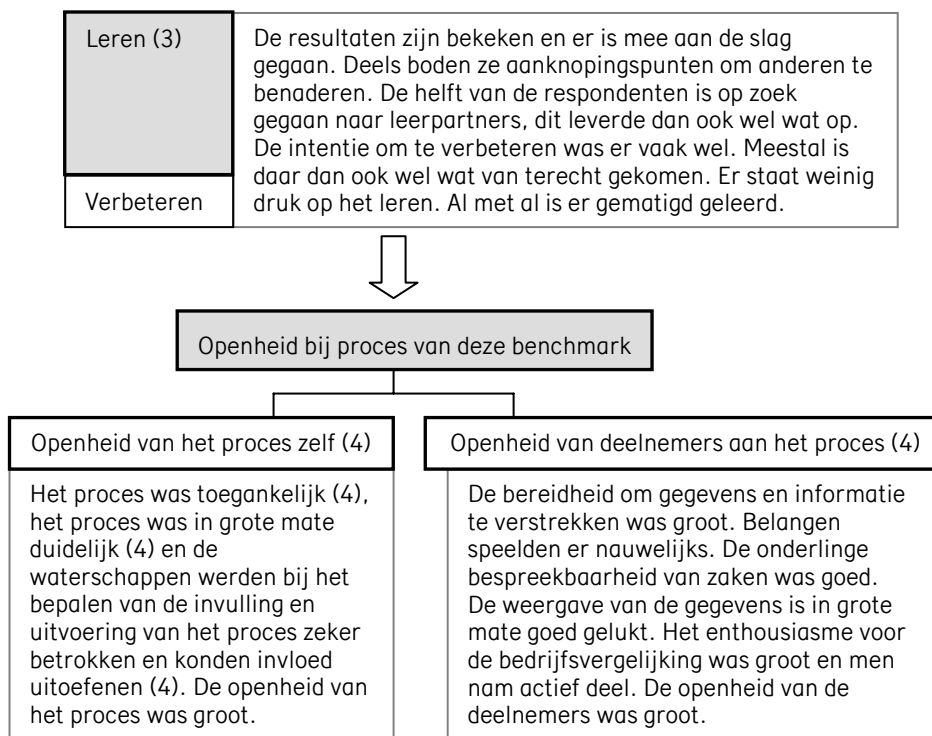
De vraagstukken waren in 1999 soms wat diffuus vond een hoogheemraadschap, maar in 2002 was dit wel beter. Een invuller van de vragenlijst vond het 'hoe en wanneer' rondom de besluitvorming, hoe de resultaten er uit zouden komen te zien en wat ermee gedaan ging worden niet duidelijk. Van de andere deelnemers kwamen niet zulke signalen.

Mogelijke participatie (4)

De invullers van de vragenlijst waren zeer tevreden over de mate waarin ze betrokken werden. Een respondent geeft wat betreft het proces van de benchmark aan dat de waterschappen input konden geven voor het proces. De waterschappen initieerden zelf de benchmark. Per item was er een actieteam met deskundigen op dat gebied. Het werd door een extern bureau begeleid maar de kennis kwam vanuit de waterschappen.

7.4.5 Conclusie bevindingen

In onderstaand schema staat de conclusie van de bevindingen bij deze benchmark. Hierin komt naar voren hoe het leren beoordeeld is en de waarde die daarbij hoort is de mediaan van de beoordeelde indrukken van leren van de vijf respondenten. De waarde voor openheid (van proces zelf en van de deelnemers) is steeds het gemiddelde van alle beoordeelde kenmerken van het onderdeel. Het overzicht van alle bevindingen per respondent is in de bijlage terug te vinden.



Schema 7.5 Bevindingen bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie klein zouden zijn en de duidelijkheid groot. Voorts werd verwacht dat de deelnemers open zouden zijn

en dat er relatief veel geleerd zou worden. De verwachting wordt deels waargemaakt. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

De bevindingen zijn weergegeven en in het kort is aangegeven of ze overeenkomen met de verwachtingen. In het volgende hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de openheid bij het proces van een benchmark van invloed is op het leren en worden de cases onderling vergeleken.

8 Analyse

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de empirie uit het vorige hoofdstuk. Door de belangrijkste onderdelen van het onderzoek de revue te laten passeren wordt toegewerkt naar de uiteindelijke analyse van de mogelijke invloed van de openheid bij het proces van een benchmark op de mate van leren naar aanleiding van de benchmark. Dit vormt de beantwoording van deelvraag 6: Hoe kan de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het leren ervan op basis van de empirische gegevens worden weergegeven?

Allereerst wordt per benchmark de relatie tussen openheid en leren geanalyseerd en mogelijk verklaard (paragraaf 8.1). In paragraaf 8.2 volgt een vergelijking van de cases. Daartoe worden eerst de onderdelen openheid van het proces, de openheid van de deelnemers en het leren naar aanleiding van een benchmark besproken alvorens over te gaan tot de vergelijking. Naast de relatie tussen openheid en leren zijn er een aantal voorwaarden voor leren aan de orde gekomen die in paragraaf 8.3 worden meegenomen. In de laatste paragraaf 8.4 wordt de relatie tussen openheid en leren samengevat.

8.1 De relatie tussen openheid en leren bij de verschillende cases

De bevindingen in het vorige hoofdstuk zijn in eerste instantie weergegeven middels beschrijvingen. Om deze bewoordingen beter inzichtelijk (en vergelijkbaar) te maken zijn alle interviews en vragenlijsten voor alle (sub)onderdelen bekeken en aan de hand van het onderzoeksdesign beoordeeld op basis van '- -' oplopend tot '++'. Deze rangorde is omgezet naar 1 t/m 5 om ook enige rekenkundige handelingen te kunnen verrichten. Per benchmark zijn op deze manier dus per respondent alle (sub)onderdelen beoordeeld. Dit is in een schema gezet welke, met enige toelichting erbij, terug is te vinden in de bijlage.

Hieronder zijn de beoordelingen samengevat bij elkaar in een schema gezet. Voor leren staat de mediaan van de beoordelingen van 5 respondenten per benchmark in dit schema. Voor openheid bij proces en openheid bij de deelnemers staan bij alle kenmerken ook de medianen van de beoordelingen van de 5 respondenten en bij totaal staat het gemiddelde daarvan. Alle achterliggende getallen zijn terug te vinden in de bijlage.

	FM (1) PZ (1) RBB (2) BVZ (2)			
Openheid proces				
Toegankelijkheid	4	4	2	4
Duidelijkheid, inhoud	4	4	4	4
Duidelijkheid, proces	4	4	4	4
Betrokkenheid, inhoudelijk	4	4	4	4
Betrokkenheid, proces	4	3	4	4
Totaal	4	3,8	3,6	4
Openheid deelnemer				
Bereidheid info verstrekken	4	4	4	4
Belangen, meningen	4	4	4	4
Bespreekbaarheid	4	4	4	4
Weergave juistheid	3	4	4	4
Weergave volledigheid	4	4	4	4
Medewerking, houding	4	4	4	4
Totaal	3,83	4	4	4
Leren				
Totaal	3	3	3	3

FM = facility management
 PZ = publiekszaken
 RBB = rijksbrede benchmark
 BVZ = bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer
 (1) = eerste uitvoering benchmark
 (2) = herhaling benchmark
 Gehanteerde schaal 1-5, waarbij 1 het laagst is.

N.B. De waarden die in het schema bij de 3 totalen staan, zijn dezelfde drie waarden die in het vorige hoofdstuk steeds in de conclusies zijn genoemd.

Tabel 8.1 Resultaten benchmarks

In deze paragraaf wordt per benchmark de relatie tussen de openheid bij het proces van een benchmark en het al dan niet leren naar aanleiding van de benchmark beschreven en wordt een verklaring gezocht voor hetgeen gevonden is.

8.1.1 *Facility management*

Beoordeling openheid proces: 4,00.

Bij de benchmark facility management is door een kleine groep tot de benchmark besloten. Daarna is er aan commitment gewerkt. De toegankelijkheid was goed, iedereen was op de hoogte gebracht en kon meedoen. Maar eigenlijk was het geen keuze, deelname aan de benchmark was niet geheel vrijwillig. De deelnemers aan het IOFD en de projectleiders werden in grote mate overal bij betrokken. De departementen werden in het proces meegenomen, er gebeurde veel in overleg en ze konden meningen en ideeën inbrengen. De projectleiders brachten alles over binnen het eigen departement. Hoe het proces in elkaar stak was duidelijk.

Er was een kleine groep personen die het netwerk vormde voor de benchmark. Zij zaten ook in een netwerk binnen hun eigen organisatie en sommigen hebben zich daar in dit geval sterk moeten maken om draagvlak te creëren. Ze hebben vaak anderen moeten overtuigen en het een en ander moeten verduidelijken. Netwerken hebben de meeste kans van slagen als zij hun percepties op elkaar af stemmen. Dat is in de benchmarkgroep gebeurd, daar was ook veel ruimte voor, maar binnen de departementen zelf stuitte men soms op weerstand.

Beoordeling openheid deelnemers: 3,83.

De bereidheid bij de benchmark facility management om informatie te leveren was er zeker, de projectleiders waren gedreven. Het was alleen wel veel werk om de gegevens te leveren en dit was dan ook aanleiding tot discussie en weerstand. Sommige departementen konden de gegevens die geleverd moesten worden vrij eenvoudig tevoorschijn halen, maar er waren ook departementen waar dat echt een hoop voeten in de aarde had. Doordat de mensen in de organisatie daarmee belast werden, was het vaak zaak eerst deze mensen te overtuigen van het nut ervan.

De belangen lijken er te zijn en soms een rol te spelen maar worden over het algemeen toch als bespreekbaar en/of niet (storend) aanwezig ervaren. Qua volledigheid zijn ze in de aanlevering van de gegevens goed geslaagd, qua juistheid meestal een stuk minder.

Beoordeling leren: 3,00.

Bezien vanuit de verschillende stappen die mogelijk kunnen leiden tot leren, komt bij de benchmark facility management naar voren dat ze de resultaten hebben bekeken en enkel op bilateraal, lokaal niveau met elkaar aan de slag zijn gegaan. Bij bepaalde departementen was het interessant om eens in de keuken te gaan kijken (zowel letterlijk als figuurlijk) en dat is ook wel gedaan. Er werd verder gekeken dan alleen waar je als deelnemer staat ten opzichte van een ander departement. Toch was dit vooral van praktische aard. Er zijn wel dingen opgepakt en veranderd maar of dat nou echt komt door de benchmark kan sterk afgevraagd worden. Na de benchmark en deels naar aanleiding van de benchmark hebben ze op grote schaal drie projecten opgezet. Zeker wat betreft de kosten en uitgaven is men tot het inzicht gekomen dat die beter op één en dezelfde manier weergegeven kunnen worden, wat ze op lange termijn ook beter vergelijkbaar maakt.

De benchmark was nieuw. Het gedaan krijgen van de benchmark was eigenlijk al een doel op zich. De pluriformiteit van het netwerk speelt mee; de departementen zijn onderling erg verschillend waardoor de discussie over de definities en indicatoren enorm was. Grote onderlinge verschillen

maken dat sommige vergelijkingen mank gaan waardoor de betrouwbaarheid in het geding komt. Het zorgt ervoor dat na het eindresultaat er nog een extra stap moet worden gemaakt, meer de diepte in om echt te gaan leren en verbeteren. Dit is weinig gedaan, veel geleerd is er dus niet. Toen het besluit tot de benchmark eenmaal een feit was, waren er binnen het netwerk van de benchmark wellicht verschillende percepties, maar daar zaten geen duidelijke spanningen tussen, ze lijken in ieder geval geen rol te spelen. Die spanningen waren er echter wel in de netwerken binnen de departementen zelf. Daar is de werking van het netwerk goed zichtbaar. Afdelingen die informatie moeten leveren, zien soms het nut er niet van in. Bovendien willen ze weten wat voor gevolgen de benchmark kan hebben voor hun eigen afdeling. Het kost allemaal veel tijd, men ziet minder goed dan de projectleider wat het nut is en tussen de percepties zitten spanningen. Tussen de projectleiders en de achterban zit een bepaalde afhankelijkheid.

De openheid van zowel proces als deelnemers was goed en toegankelijkheid, duidelijkheid en mogelijke participatie scoren alle drie prima. De verwachting was dat de duidelijkheid klein zou zijn. De duidelijkheid over proces en inhoud was echter in orde, alleen de duidelijkheid rondom alle afbakeningen was klein, maar in de algehele beoordelingen is deze invloed marginaal. De verwachting dat de deelnemers gesloten zouden zijn omdat het een eerste keer betrof, blijkt niet waar. De verwachting dat er helemaal niet geleerd zou worden klopt niet, er is wel iets geleerd al is het niet veel. Men is het erover eens dat dit bij een herhaling beter en meer vorm gaat krijgen. De verwachte relatie tussen openheid en leren is er niet.

8.1.2 Publiekszaken

Beoordeling openheid proces: 3,80.

Bij de benchmark publiekszaken was de toegankelijkheid prima, elke gemeente wist van de benchmark en kon deelnemen. Het was de eerste keer en een ontwikkelingstraject waardoor er soms wat onduidelijkheid was. Het was duidelijk dat sommige dingen pas tijdens het proces geagendeerd konden worden. Doordat het het startjaar was, waren er soms eindeloze discussies over en bijstellingen van definities die wellicht voorkomen hadden kunnen worden. De algehele beoordeling van de duidelijkheid betreffende inhoud en proces was desondanks goed. De deelnemers werden inhoudelijk goed betrokken bij het proces. De mogelijkheid om inbreng te tonen in het proces en het verloop heeft niet iedereen als geheel aanwezig ervaren.

Beoordeling openheid deelnemers: 4,00.

Gemeenten zijn qua positie niet vergelijkbaar met een bedrijf. Gemeenten zijn autonoom qua beslissingen. Dit maakt dat ze niet elkaars concurrenten zijn, maar elkaar vrijelijk kunnen helpen. Als de informatie er was, werd deze gegeven. Er was volle bereidheid al was het soms wel een kwestie van tijd. Er werd openlijk gesproken over zaken die niet goed liepen. Als het teveel tijd kostte om iets op te roepen of uit te zoeken dan werd het een ander geval, dit speelde mee. De aanlevering van de gegevens was qua juistheid en volledigheid in orde.

Dat er gemeenten manipuleerden is moeilijk voor te stellen in verband met het oordeel van de klant wat ook onderzocht werd. Als cijfers zeggen dat de gemiddelde wachttijd aan de balie 2 minuten bedraagt en uit het klanttevredenheidsonderzoek komt een wachttijd van 20 minuten dan is dat lastig uit te leggen. Sommige gemeenten waren wel terughoudender naar buiten met hun gegevens. Ook hier was geen reden tot strategisch gedrag, percepties werden gedeeld en over mogelijke problemen kon gepraat worden.

Beoordeling leren: 3,00.

Bij de benchmark publiekszaken is er geleerd. Op de kringbijeenkomsten werden veel kennis en werkwijzen gedeeld. En er werden ervaringen gedeeld. Structureel onderhoud met anderen was er verder niet of leverde weinig op. De intentie om te verbeteren was er. Het uitvoeren was een tweede. Sommige dingen zijn te ingrijpend om zo maar te veranderen. Daarnaast kunnen op politiek vlak zaken soms gevoelig liggen of niet op de agenda passen, wat een kwestie van prioritering kan zijn.

De verwachting binnen het onderzoek was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie groot zouden zijn en de duidelijkheid klein. Voorts werd verwacht dat de deelnemers gesloten zouden zijn en dat er relatief weinig geleerd zou worden.

De toegankelijkheid en mogelijke participatie scoren inderdaad goed. Bij het onderwerp duidelijkheid komt naar voren dat er te lange discussies zijn geweest over definities en indicatoren en dat het verzamelen van de gegevens ook een issue was. Dit kostte namelijk veel tijd. Toch heeft de waardering voor de duidelijkheid daar niet onder geleden, deze was in tegenstelling tot de verwachting groot. De deelnemers scoren goed op openheid. Bij de helft van de respondenten wordt er geleerd.

De verwachte relatie dat bij een eerste keer benchmarken ondanks een grote toegankelijkheid en betrokkenheid, maar met een kleine duidelijkheid en gesloten deelnemers er weinig tot niks geleerd wordt, blijkt niet te kloppen. Openheid van proces en deelnemers zijn beiden groot en er wordt wel wat geleerd.

De deelnemers ervaren geen in de weg staande onduidelijkheid en ook niet een terughoudendheid omdat het de eerste keer is. Er spelen wel belangen, maar die staan de aanlevering van gegevens niet negatief in de weg. Strategisch gedrag is dus niet het geval. Er is wel een onderscheid te maken tussen gemeenten die actief meedoen en op alle bijeenkomsten te vinden zijn en zich laten horen, gemeenten die dat helemaal niet doen en er is ook een middenmoot.

8.1.3 Rijksbrede Benchmark

Beoordeling openheid proces: 3,60.

De RBBII was beperkt toegankelijk. De benchmark stond niet open voor deelname voor wie wilde. De deelnemers zijn door de organisatie van de benchmark bij elkaar gezocht en gevraagd. De organisatie van de benchmark was soms onduidelijk doordat er mensen gedetacheerd zaten waarvan men ze doorgaans vanuit een andere positie kende. Het project had geen handleiding maar meer een planning. Het proces werd al met al wel als duidelijk ervaren. Het doel en de methodiek van de benchmark lagen vast, verder werden de deelnemers betrokken en konden ze inbreng tonen.

De beperkte toegankelijkheid had gevolgen voor de pluriformiteit, de mate waarin die er was bij deze benchmark werkte soms in het nadeel. Pluriformiteit bij een prestatievergelijking is mogelijk, er moet wel op zoek worden gegaan naar onderling vergelijkbare factoren. Bij een groep met onderling vergelijkbare actoren blijkt de vergelijkbaarheid al ingewikkeld te zijn. In dit geval waren het allemaal organisaties uit de sociale zekerheid, de groep was gesloten maar pluriform. Dat bevordert het bij elkaar gaan kijken en van elkaar leren minder dan bij meer functionele combinaties. Het proces van de benchmark werd herhaald, de methodiek lag al vast.

Beoordeling openheid deelnemers: 4,00.

Bij de RBBII was de bereidheid tot het verstrekken van de gegevens aanwezig, diverse zaken konden onderling goed besproken worden en over de medewerking waren ze positief. Het was wel een grote en lastige klus soms om alle gegevens te verzamelen wat hier en daar enige weerstand

gaf binnen de organisaties zelf. Bovendien was de tijdsdruk voelbaar. Er speelden politieke gevoeligheden cq belangen, dat wisten ze van elkaar, als dat gedeeld werd met elkaar was dat op informele basis. Het is verder niet nadrukkelijk aan de orde geweest.

Beoordeling leren: 3,00.

Als de resultaten er zijn, begint het bij het onderhoud met elkaar met kennisoverdracht. Daar kan een deelnemer vervolgens een eigen invulling aan geven. Het onderhoud wat er bij de RBB II is geweest was vooral op bilateraal niveau. Dit liep van verkennende besprekingen tot contact met andere deelnemers waardoor zeker wat slagen zijn gemaakt. Er had meer uitgehaald kunnen worden. De algehele indruk is dat er niet veel geleerd is, op kleine schaal is er wat kennis uitgewisseld. Het ambitieniveau is halen en brengen, maar dat was het echter nog niet, in de toekomst moet dat nog komen.

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie klein zouden zijn en de duidelijkheid groot. Voorts werd verwacht dat de deelnemers open zouden zijn en dat er relatief veel geleerd zou worden.

De toegankelijkheid was klein, maar dat lag niet aan het feit dat de benchmark in herhaling was en dus geen nieuwe deelnemers toeliet. Dit kwam door de manier waarop de benchmark is ingestoken: de rijksbrede benchmark groep heeft organisaties uitgenodigd die verschillend van karakter zijn maar wel allemaal uit de sociale zekerheidshoek komen. De vergelijking was niet op productniveau maar meer op de totstandkoming ervan. Het doel en de methodiek lagen in principe vast, verder was de mogelijkheid tot participatie goed. Ook de duidelijkheid werd beoordeeld als groot. De deelnemers waren inderdaad open. Door sommige deelnemers werd er wat geleerd, maar door anderen weinig tot niks. De verwachting van de verschillende onderdelen komt deels overeen met de bevindingen maar de verwachte relatie wordt niet in zijn geheel aangetoond.

8.1.4 Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer

Beoordeling openheid proces: 4,00.

De toegankelijkheid bij de Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer (BVZ) was goed. De eerste keer deden niet alle waterschappen mee, in 2002 wel. Meedoen was niet verplicht. De duidelijkheid van het proces was in orde. Over de mogelijkheid tot participatie was men tevreden. De waterschappen konden input leveren voor het proces. Bovendien initieerden ze zelf de benchmark. Per onderdeel wat er gebenchmarkt werd, was er een actieteam van deskundigen uit de verschillende waterschappen.

Beoordeling openheid deelnemers: 4,00.

Bij de waterschappen is er geen concurrentie en geen reden om informatie achter te houden; als ze elkaar kunnen helpen, doen ze dat. De openheid en bereidheid tot delen van informatie was dan ook groot, de waterschappen waren ook enthousiast over de benchmark. Het aanleveren van de cijfers bij de BVZ was maar in beperkte mate manipuleerbaar, er kon uitgegaan worden van reële waarden.

Beoordeling leren: 3,00.

Er werd met de resultaten aan de slag gegaan, maar bij de een was het wat meer dan bij de ander. De 8 noordelijkste waterschappen hebben elkaar bijvoorbeeld in Noorderlichtverband opgezocht. Soms was de intentie om met de resultaten aan de slag te gaan er ook niet. Er stond ook niet zoveel druk op blijkt uit de interviews. Dit kan bevorderd worden door visitaties of audits.

De verwachting was dat van het proces zelf de toegankelijkheid en mogelijke participatie klein zouden zijn en de duidelijkheid groot. Verder werd verwacht dat de deelnemers open zouden zijn en dat er relatief veel geleerd zou worden. De toegankelijkheid en de mogelijke participatie waren echter prima. Waterschappen die de eerste keer niet mee hadden gedaan konden makkelijk toetreden. Doordat de waterschappen grotendeels zelf de benchmark opzetten en bepalen wat er bekeken gaat worden is de mogelijkheid tot participatie groot. Van alle waterschappen zit er wel iemand in een actieteam. De duidelijkheid was prima, de openheid van de deelnemers zo was mogelijk nog groter. En uiteindelijk is er wel wat geleerd. Dat is minder dan wat verwacht was namelijk dat er relatief veel geleerd zou worden. Door tijdsgebrek of door geen interesse is het lastig om anderen op te gaan zoeken. Bij sommigen gebeurt dit relatief veel, maar daar staat tegenover dat anderen het juist weer minder doen. De verwachte relatie wordt niet als dusdanig ondervonden.

8.2 Vergelijking van de cases

De verwachting van de resultaten van de verschillende onderdelen in het onderzoek is gebaseerd op de theorie uit eerdere hoofdstukken. In de volgende subparagrafen worden de bevindingen gespiegeld aan die theorie, die zoals is gebleken niet geheel blijkt op te gaan zoals verwacht. In de laatste subparagraaf volgt de vergelijking van de cases.

8.2.1 Hoe open was het proces?

Bij een benchmark die start kan verwacht worden dat relevante actoren kunnen meedoen. Men wordt op de hoogte gebracht van de benchmark en kan instappen. De benchmark beslaat een bepaalde doelgroep bijvoorbeeld gemeenten. Een dergelijke groep lijkt in eerste instantie uniform, maar blijkt onderling grote verschillen te hebben.

Wanneer een benchmark wordt herhaald geniet het de voorkeur om dat te doen met de reeds betrokken deelnemers. Wanneer je pas bij de tweede keer instapt heb je geen vergelijkingsmateriaal. De deelnemers bij de rijksbrede benchmark komen allen uit de sociale zekerheid. Er komt naar voren dat de onderlinge verschillen toch erg groot zijn en dusdanig dat ze het vergelijken en bij elkaar gaan kijken hoe de ander het doet, in de weg staan. Sommige organisaties vonden het niet interessant om bij anderen te gaan kijken. De toegankelijkheid is bij de onderzochte benchmarks niet afhankelijk van een eerste of tweede keer uitvoeren van de benchmark. De toegankelijkheid was overal goed, soms deden alle mogelijke deelnemers vanaf het begin mee. Alleen bij de RBB was de toegankelijkheid slecht, maar dit kwam niet doordat het de tweede keer van uitvoer was. De verwachting was dat de toegankelijkheid een rol zou spelen in die zin dat als hij groot was er minder geleerd zou worden en als hij klein was er meer geleerd zou worden. Dit is niet gebleken. Voor de toegankelijkheid blijkt van belang dat iedereen vanaf de start mee kan doen, maar dat deelname van verschillende soorten organisaties niet bevorderlijk is. Op het oog vergelijkbare deelnemers, allen bijvoorbeeld een gemeente, zijn al pluriform genoeg en maken het al ingewikkeld genoeg.

De mogelijke participatie van de deelnemers: mogen de deelnemers alleen meepraten of ook daadwerkelijk invloed uitoefenen en meebeslissen? De verwachting was dat deze mogelijkheid tot participatie bij de eerste keer groot zou zijn omdat de benchmark nieuw is en er zaken afgesproken en vastgelegd moeten worden. Omdat dit bij een herhaling al gebeurd is, was de verwachte mogelijkheid tot participatie daarbij gering. Toch blijkt de betrokkenheid niet afhankelijk van de keer van uitvoer. Althans zo wordt dit niet ervaren door de deelnemers. Het belang van invloed kunnen uitoefenen is ook niet zo groot als op voorhand gedacht. Er komen geen geluiden dat men per se mee wil beslissen of invloed wilde uitoefenen en dat dit een grote rol

speelt. De organisatie die de benchmark leidt, is gebaat bij deelname en inzet van de deelnemers. Zij zetten de grote lijnen uit en vragen een bepaalde mate van inbreng van de deelnemers. Die kunnen dan ook participeren en zijn tevreden over de mate waarin dit kan. Een teveel aan mogelijke participatie kan ook averechts werken. De projectleider van een van de benchmarks geeft aan dat wanneer hij de benchmark nog eens voor het eerst zou mogen opstarten hij meer van tevoren zou hebben uitgedacht en besloten. Dat hij met een basis de deelnemers zou benaderen en ze vanaf een bepaald punt zou laten participeren. Dat werkt efficiënter: een hoop eindeloze discussies worden zo bespaard die de vaart van de procesgang niet ten goede komen. De mogelijkheid tot participatie kan vanaf dan nog reiken tot het niveau van meebeslissen. Bij de benchmark facility management was de projectorganisatie in handen van een extern bureau. Zij namen de deelnemers daarin mee. Dit hield wel in dat er al een hoop vast lag, maar dit is niet van negatieve invloed gebleken op de ervaring van de mogelijkheid tot participatie bij het proces qua inhoud en verloop bij de deelnemers.

8.2.2 *Hoe open waren de deelnemers?*

Door het netwerkenmerk geslotenheid kunnen een netwerk en de actoren zich afsluiten (van signalen) van de buitenwereld. De organisaties kunnen hun eigen grenzen bewaken. Wanneer met zijn allen bij de benchmark afgesproken wordt hoe de grens gesteld wordt, kan dit een bepaalde mate van openheid bevorderen (binnen het netwerk). Er is bijvoorbeeld aangegeven dat door anonimiteit in de rapportage en de afspraak dat ieder zelf verantwoordelijk is voor de informatieverstrekking naar buiten toe er eigenlijk geen drempels hoeven te zijn.

De nadruk moet liggen op de best practices en de verifieerbaarheid van de aangeleverde gegevens. Wanneer een deelnemer weet dat de juistheid van de cijfers bekeken wordt en dat de nadruk niet wordt gelegd op bijvoorbeeld ranking of score, dan is dat ook bevorderlijk voor de openheid.

De wederzijdse afhankelijkheid maakt dat iedereen zich bewust is van het feit dat het een kwestie van geven en nemen is. Eenzijdig verkeer of eenzijdige openheid komt het resultaat niet ten goede. Actoren kunnen ook op basis van andere waarden dan het leren aan een netwerk deelnemen en vervolgens wel hun eigen belang behartigd zien worden. Bijvoorbeeld wanneer puur voor het netwerken aan de benchmark deel wordt genomen, maar een deelnemer zich tijdens het proces wel open stelt en moeite doet om de gegevens goed aan te leveren.

Natuurlijk spelen er ook politieke gevoeligheden. Wanneer de deelnemers daar zelf duidelijkheid over kunnen geven weet een ieder waar hij aan toe is. De verwachting was dat deze gevoeligheden en belangen zouden drukken op de openheid van de deelnemers. Dat die er wellicht terughoudender van zouden worden. Dit is echter niet gebleken. Of er spelen geen belangen of men weet het van elkaar wel, maar ze nemen geen belangrijke rol in bij de benchmarks.

Dat de deelnemers bij een herhaling meer open zouden zijn omdat ze beter weten waar ze aan toe zijn en beter weten hoe het resultaat wordt vormgegeven en wat voor impact dat kan hebben, blijkt niet uit de resultaten. Zolang er goede afspraken gemaakt kunnen worden toont iedereen bereidheid binnen de benchmark om gegevens aan te leveren en mee te doen. Men doet ook niet voor niks mee. Deelnemers zullen een bepaalde mate van openheid moeten tonen en zijn zich daar ook van bewust als ze deelnemen. Er is geen onderscheid in openheid van de deelnemers bij een eerste keer of een tweede keer benchmarken.

8.2.3 In hoeverre is er geleerd?

Er is per benchmark een algemeen beeld gecreëerd over de mate van leren. Het leren van de deelnemers hangt erg van de eigen motivatie af. De mogelijkheden zijn er in ieder geval. Zeker bij de benchmarks waar nog in kringbijeenkomsten of leerbijeenkomsten wordt gewerkt. Zoals eerder beschreven kan een ieder om een andere reden in het netwerk zitten en heeft een ieder zo zijn eigen belangen en zijn eigen agenda. Als er iets bij zit naar je gading ga je er anders mee om. Dit komt terug bij de benchmarks al zijn de verschillende redenen om aan een benchmark mee te doen niet zo divers. Het gros doet mee om van en met elkaar te gaan leren zo blijkt. Enkel doen mee voor de vorm of alleen om te netwerken. De een is echter meer gemotiveerd om te leren dan de ander, de een ziet er meer mogelijkheden toe en sommigen hebben er ook meer tijd en middelen voor. Een netwerk heeft de meeste kans van slagen als men de percepties op elkaar af kan stemmen en een gemeenschappelijk doel kan formuleren. Dit was bij de netwerkcontext van de benchmarks het geval, die werd eigenlijk juist gevormd om dit gemeenschappelijke doel, wat ervoor zorgt dat ze geslaagd zijn.

De inzet van het spel speelt ook een rol. Wanneer je zelf in het netwerk zit met het idee dat je er wat aan kunt hebben, zit je er anders in dan wanneer je voor de vorm meedoet. Zoals Klijn et al. (2002: 21) zeggen wordt de strategie die een deelnemer hanteert geleid door zijn percepties op het spel. Hierbij kan een deelnemer het ook weleens verkeerd ingeschat hebben. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een deelnemer actief meedoet om dat hij graag wat wil 'halen' en dat uiteindelijk blijkt dat hij veel te brengen heeft maar dat er voor hem weinig te halen valt.

Van blokkademacht van actoren binnen een netwerk zoals deze in hoofdstuk drie aan bod is gekomen, is weinig sprake binnen het proces van de benchmarks. Dit heeft ook te maken met de over het algemeen vrijwillige basis waarop de deelnemers meedoen. Ze doen niet mee voor anderen. Ze doen mee voor zichzelf en daarbij sluit aan dat anderen ook wat aan hen hebben, het gaat om een wisselwerking. Als ze als individuele actor het proces of het leren gaan blokkeren dan hebben ze daar in eerste instantie zichzelf mee. Zij vallen als organisatie weg voor een ander om van te leren, maar ze zijn als het ware maar een radertje en maken het daardoor voor andere organisaties niet onmogelijk om wel te gaan leren. Alleen zal dit niet van hen kunnen.

De realisatiemacht en de rol van belangrijke personen in een netwerk zijn wel gezien binnen de benchmark facility management. Daar valt een individu, dat persoonlijk erg geïnteresseerd is in het thema, op als trekker van de benchmark facility management. De theorie wordt bevestigd dat leren en iets met de benchmark gaan doen, kan staan of vallen bij de inbreng van één persoon.

Leren wat gedefinieerd is als de duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen, vindt vooral plaats op de al eerder genoemde bijeenkomsten. Wat vaak genoemd is, is dat men ervaringen uitwisselt. Dit kan geschaard worden onder het delen van inzichten. Door deel te nemen aan een benchmark leer je bewust of onbewust eigenlijk vrijwel altijd wat. Soms wordt het leren niet direct ervaren. Niks leren is bijna niet mogelijk. Dit lijkt alleen mogelijk als je alleen de gegevens aanlevert, het rapport en de resultaten niet bekijkt en nooit naar een bijeenkomst gaat. Bij benchmarks waarbij de deelname vrijwillig is, lijkt dit zeer onwaarschijnlijk. Verschil in leren tussen een eerste keer benchmarken of een herhaling blijkt er niet te zijn.

8.2.4 Vergelijkende analyse

Zoals hiervoor is geanalyseerd zijn de, naar aanleiding van de bevindingen, geschetste relaties niet overeenkomstig met de verwachting. Alleen de rijksbrede benchmark komt er nog bij in de buurt. Wat levert een onderlinge vergelijking op? Daar wordt in deze subparagraaf op ingegaan.

De mate van openheid bij het proces van de benchmarks is bij alle benchmarks vergelijkbaar, namelijk in ruime mate voldoende. Ook op het niveau van de verschillende onderdelen zijn er, op eentje na, geen verschillen. Dat verschil zit hem in de toegankelijkheid van de rijksbrede benchmark. Die scoort laag wat de openheid van dat proces marginaal beïnvloedt. De rijksbrede benchmark is de enige benchmark die niet vanuit het eigen midden is opgezet (bottom-up strategie) maar die voor deze groep georganiseerd is vanuit een externe organisatie (externe strategie, zie ook 2.1.2). Dit heeft buiten de toegankelijkheid geen rol gespeeld.

De openheid van de deelnemers ontloopt elkaar ook niet. De deelnemers zijn allemaal in ruime mate open. En ook het leren zit bij alle benchmarks op dezelfde lijn.

Het verwachte verschil tussen een eerste keer benchmarken en een tweede keer benchmarken wordt niet aangetoond uit. Een kleine duidelijkheid en weinig openheid van de deelnemers zijn bij de benchmarks waarvan de eerste keer werd bekeken niet te zien. Een kleine toegankelijkheid en geen mogelijkheid tot participatie bij een herhaalde benchmark blijken ook niet terug te vinden. Op de toegankelijkheid bij de RBB na. Het relatief meer leren bij een herhaalde benchmark gebeurt niet.

De benchmarks vertonen onderling zelfs überhaupt weinig verschil: De openheid van proces en de openheid van de deelnemers zijn goed en er wordt overal wel wat geleerd. Bij de een wordt er iets meer geleerd en bij de ander wat minder waardoor de mediaan van leren bij de respondenten voor alle benchmarks op een gematigd leren uitkomt.

De verwachte relatie tussen de openheid bij het proces van een benchmark en het leren naar aanleiding van een benchmark is er niet. Wel lijken een open proces en open deelnemers een voorwaarde te zijn voor een benchmark.

In hoofdstuk drie is de theorie van netwerken aan bod gekomen en tezamen met de overige gehanteerde theorie is bij het onderzoeksdesign een verwachting uitgesproken over de werking van het netwerk van de benchmark. Het netwerkconcept blijkt echter minder goed toepasbaar dan verwacht en de relatie die naar aanleiding van de theorie was verwacht blijkt niet op te gaan. De benchmarkcontext is minder netwerkachtig dan gedacht. De deelnemers hebben eigenlijk niet zulke enorme eigen belangen. Die zijn er wel, maar die spelen nauwelijks een rol. Het is dus ook niet zo dat deelnemers bepaalde doordachte strategieën gaan hanteren. De interdependentie is er wel in die zin dat als de andere deelnemers niks doen, weer een andere deelnemer niet kan leren. Maar dit is te overdreven dat het niet voor zal komen. De deelnemers hebben zich vrijwillig in het netwerk begeven, ze kiezen voor deelname aan de benchmark en zullen dus ook meewerken. De een wat fanatieker dan de ander, maar dat zal waarschijnlijk altijd zo blijven. De afhankelijkheid valt dus mee. De openheid van de deelnemers wordt nauwelijks beïnvloed door belangen en strategieën. In principe hebben alle deelnemers er weinig baat bij om alle resultaten zomaar op straat te laten komen en is iedereen bereid om daar over te praten. De openheid bij een herhaling is niet veel anders dan bij een eerste keer. De terughoudendheid speelt geen rol. Hoogstens de onwetendheid of de moeilijkheid. Ook bij de herhaling is er nog voldoende mogelijkheid tot participatie al staat een deel van de benchmark dan wel al vast. De hele methodiek en dergelijke bij een herhaling aanpassen doet afbreuk aan de waarde van de benchmark.

De mogelijke kracht van herhaling

Bij de keuze van de cases is bewust gekozen voor twee eerste uitvoeringen van de benchmark en twee herhaalde benchmarks. Bij alle cases is de *impact* van de herhaling wel aan bod geweest. Er valt niet aan te ontkomen, de respondenten gaan als vanzelf vergelijken. Ook bij de facility management benchmark is de herhaling, ook al moet die nog starten, ter sprake gekomen. Wat is de kracht van herhaling van een benchmark? Uit het onderzoek blijkt er geen verschil te zitten

tussen een eerste keer benchmarken en een herhaling. Toch kan er wel wat over gezegd worden op basis van de interviews.

Als een integrale vergelijking (zie volgende paragraaf) een voorwaarde is om te leren van een benchmark dan is de n-de keer van uitvoer van een benchmark, een herhaling, indirect ook van invloed op het leren. Veel gehoord is namelijk dat het de eerste keer zoeken was naar definities en bijstellingen van definities die voorkomen hadden kunnen worden. Dat er eindeloze discussies waren en moeilijkheden bij de afbakening. En dat dit de tweede (en volgende) keer vaak een stuk beter ging. Bij de eerste keer was het meer appels met peren vergelijken, daarna werd het meer Elstars met Jonagolds vergelijken.

Ook het verzamelen van gegevens gebeurt de eerste keer anders. Het is een moeizaam, lang proces. Bovendien zit de kans erin dat de gegevens niet helemaal zoals bedoeld worden aangeleverd door de nieuwigheid en het is de vraag in hoeverre dat soort fouten wordt ontdekt. Dit maakt de uitvoer minder betrouwbaar.

Er moet eerst geïnvesteerd worden, voordat er geogst kan worden. Bij de eerste keer is het een aanzet die valt of staat bij de inbreng van de deelnemers. Er moeten hobbels genomen worden, men moet over de bedreiging heen, er moet veiligheid gecreërd worden en het instrument moet gekalibreerd worden. Herhaling van een benchmark is meestal de insteek. De benchmark kan dan sneller worden uitgevoerd en de betrouwbaarheid neemt toe. Er hoeft niet meer zoveel geschat te worden want de deelnemers weten beter wat voor gegevens er verwacht worden, wat bovendien ook minder tijd in beslag neemt en waardoor er minder weerstand vanuit de achterban is.

Vanuit de respondenten komen geen aanwijzingen dat bij de herhaling van een benchmark de openheid van de deelnemers structureel anders is of groter. (Dit blijkt ook niet uit de weergave van de bevindingen in het schema in paragraaf 8.1) Of dat de invloed van openheid dan anders is waardoor er meer geleerd kan worden. De invloed van een herhaling *an sich* is wel duidelijk, zoals uit de bovenstaande stukjes in deze paragraaf blijkt welke gebaseerd zijn op de bevindingen. Zonder dat het uit de bevindingen blijkt die specifiek de onderdelen van het onderzoek aangaan, zit er volgens de deelnemers wel degelijk kracht in de herhaling van een benchmark.

8.3 Voorwaarden om te leren

In het onderzoek zijn ook invloeden op en voorwaarden voor het leren naar voren gekomen. De invloeden op leren, anders dan openheid, zijn opgenomen in de bijlage. Zoals aan het begin van het hoofdstuk is aangegeven, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan enkele voorwaarden voor leren omdat ze als input gebruikt kunnen worden voor de uiteindelijke conclusie over openheid en leren in het volgende hoofdstuk en om daaraan een bepaalde context mee te kunnen geven.

De respondenten ervaren nogal wat voorwaarden om te leren. Voorwaarden die ervoor zorgen dat er geleerd kan worden. De door de respondenten genoemde voorwaarden zijn terug te vinden in de bijlage. Veel van deze voorwaarden overlappen elkaar deels. De genoemde voorwaarden zijn geanalyseerd en worden grofweg in drie groepen ingedeeld:

1. Houding en bereidheid om te leren.
Het bereidwillig opstellen van de deelnemers om te leren, kijken hoe een ander iets doet waar vervolgens niet per se iets mee gedaan hoeft te worden.

-
2. Het opstellen van een integere vergelijking.
Vergelijkbare eenheden zijn noodzakelijk. Er toe komen is vaak niet eenvoudig en vergt vaak veel discussie. Ze zijn van belang om duidelijke verbeterpunten te kunnen constateren. Met zijn allen moeten de uitgangspunten geformuleerd worden, moet een kapstok gemaakt worden en moeten goede definities en afbakeningen afgesproken worden. Om de gezamenlijkheid een plek te geven, maar ook om juist de niet gezamenlijkheid in beeld te brengen. Als de benchmark dan eenmaal gestart is, moet niet meer gediscussieerd worden over de vorm en de waarde van de cijfers maar dient gepraat te worden over de inhoud en het verhaal achter de cijfers.
Behalve financiële aspecten dienen ook kwalitatieve aspecten te worden toegevoegd.
 3. Openheid in de vorm van bereidheid tot het delen van de informatie.
Zonder voorbehouden de informatie delen. Daarvoor is beslotenheid van het eindrapport nodig en moet de nadruk liggen op vergelijken om van elkaar te gaan leren en niet om te gaan afrekenen. Hier moeten de deelnemers dan ook niet bang voor zijn en durf tonen, fouten maken mag. De intra- en inter-organisatorische schuttingen moeten weg, een sfeer van vertrouwen is belangrijk en de deelnemers moeten zichzelf kwetsbaar durven opstellen. Dit moet twee kanten opgaan.

Uit het onderzoek zelf blijkt ook dat de openheid een voorwaarde is voor een benchmark. De eerste twee punten zijn niet letterlijk bevestigd, maar wel degelijk aan de orde gekomen. De houding en bereidheid zijn een voorwaarde om mee te doen aan een benchmark, wat de deelnemers uiteindelijk met het resultaat doen binnen de organisatie dat is aan henzelf. Het opstellen van een integere vergelijking is aan de orde gekomen. Er komen veel geluiden dat dat zeker bij de eerste keer een lastig proces was wat gepaard ging met een hoop eindeloze discussie. Men ziet er het belang wel van in van een integere vergelijking, maar het ertoe komen had volgens de respondenten vaak wel wat efficiënter kunnen gaan.

Het ontbreken van een van de drie voorwaarden maakt het lastiger om te gaan leren. Bovendien kan het zich ook tegen het leren keren en juist een blokkade vormen. Wanneer bijvoorbeeld de vergelijkbare eenheden niet scherp genoeg zijn geformuleerd kan dit ervoor zorgen dat de gegevens niet goed genoeg aangeleverd worden of multi-interpretabel zijn en daardoor geen goede input zijn voor de vergelijking en geen goede basis vormen om van te kunnen leren. Of als er geen houding is en bereidheid om te leren dan kan dit zelfs het gehele leerproces blokkeren.

8.4 De relatie tussen openheid en leren samengevat

In deze laatste paragraaf het antwoord op deelvraag zes dat door het hoofdstuk heen al te lezen was. De vraag luidt: Hoe kan de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het leren ervan op basis van de empirische gegevens worden weergegeven?

In de tabel op de volgende pagina staan de onderzochte onderdelen van de gekozen benchmarks met daarbij de verwachting en de uiteindelijke bevindingen. Zoals al uit dit hoofdstuk is gebleken wordt op basis van het empirische materiaal de verwachte relatie tussen openheid en leren niet aangetoond.

Benchmark		Eerste keer	V	FM	PZ	Tweede keer	V	RBB	BVZ
Openheid proces	toegankelijkheid	Groot	+	+	+	Klein	-	-	+
	participatie mogelijkheid	Groot	+	+	+	Klein	-	+	+
	duidelijkheid	Klein	-	+	+	Groot	+	+	+
Openheid deelnemers		Gesloten	-	+	+	Open	+	+	+
Leren		Niet/weinig	-	+/-	+/-	Wel/veel	+	+/-	+/-

Tabel 8.2 Verwachtingen en bevindingen

V	= Verwachting
FM	= Facility management
PZ	= Publiekszaken
RBB	= Rijksbrede benchmark
BVZ	= Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer

Hoe kan de relatie dan worden weergegeven? Zoals uit de tabel blijkt en ook uit de voorgaande paragraaf is openheid een voorwaarde bij een benchmark. En grote openheid lijkt ervoor te zorgen dat er bij een benchmark wel wat geleerd wordt.

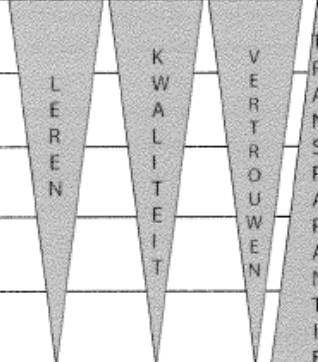
9 Conclusie

Ter afsluiting van dit rapport de conclusie. Door het rapport heen is toegewerkt naar een antwoord op de hoofdvraag. De lezer is aan de hand meegenomen langs benchmarks, openheid, de netwerktheorie, leren van een benchmark en vier benchmarks uit de praktijk. In het vorige hoofdstuk is naar aanleiding van de bevindingen een uitgebreide analyse uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek, zoals die door het rapport heen gevonden zijn. Als deze antwoorden alle zijn weergegeven komt in paragraaf 9.2 de conclusie van het rapport met daarin de beantwoording van de hoofdvraag. Tot slot volgen in paragraaf 9.3 enige aanbevelingen.

9.1 Beantwoording deelvragen

9.1.1 Wat zijn mogelijke doelen van een benchmark en de effecten ervan?

Met welk doel (of doelen) kan een benchmark worden toegepast en wat zijn de effecten daarvan? Een benchmark kan verschillende doelen hebben, namelijk: het leren van elkaar, het bieden van transparantie, het afleggen van verantwoording, het houden van toezicht of het afrekenen van de deelnemers. Deze doelen en de effecten die de prestatievergelijking met een specifiek doel kan hebben, zijn weergegeven in onderstaand model:

Doelen	Effecten van prestatievergelijking
Leren/Benchmark	
Transparantie	
Verantwoording	
Toezicht	
Afrekenen	

Figuur 9.1 Doelen en effecten van een benchmark

De effecten die kunnen optreden bij de prestatievergelijking zijn ook te zien in het model en kunnen meer of minder groot zijn afhankelijk van het doel van de benchmark. De verschillende doelen van een benchmark vertonen een oplopende mate van interactie met de omgeving en zijn in het model ook zo gerangschikt. In dit rapport is gekeken naar benchmarks met als doel leren.

9.1.2 Op wat voor manieren kan het proces van benchmarking verlopen?

Het proces van een benchmark kan op verschillende manieren verlopen. Toch worden over het algemeen dezelfde stappen gevolgd. Soms is de volgorde wat anders, of ligt de nadruk meer op een bepaalde stap. Een en ander is ook afhankelijk van het beoogde doel van de benchmark. In dit rapport is uitgegaan van de volgende stappen:

1. Benchmarkpartners zoeken
2. Prestatie-indicatoren bepalen
3. Informatie verzamelen
4. Prestaties onderling vergelijken en verschillen analyseren
5. Best practices identificeren

-
6. Resultaten vormgeven
 7. Vervolgtraject ontwikkelen

De laatste stap kan onderverdeeld worden in leren en verbeteren. Er wordt in dit rapport duidelijk onderscheid gemaakt tussen leren en verbeteren. Bij het leren van een benchmark gaat het erom of de organisatie met de resultaten aan de slag is gegaan en of ze door het opzoeken van andere organisaties tot nieuwe inzichten is gekomen. Wat ze er daarna precies binnen de organisatie mee gedaan hebben, is buiten beschouwing gelaten. Na het leren kan de stap tot verbeteren gemaakt worden. Dit betekent daadwerkelijk aan de slag gaan met datgene wat je geleerd hebt en aan de hand daarvan verbeteringen binnen de organisatie doorvoeren.

9.1.3 Met wat voor theorie kan het benchmarkproces geïdentificeerd worden?

De theorie waarmee geïdentificeerd kan worden is de netwerktheorie, omdat deze theorie ingaat op meerdere actoren die binnen een bepaalde context, hier de benchmark, in een netwerk met elkaar zijn verbonden. De actoren binnen een netwerk hebben hun eigen doelstellingen en voor het bereiken daarvan zijn ze afhankelijk van de (middelen van de) andere actoren. Binnen het netwerk spelen wederzijdse afhankelijkheden en tussen de actoren is interactie. Een dergelijk netwerk kenmerkt zich daarnaast vaak door pluriformiteit en geslotenheid. Een actor heeft zo zijn eigen percepties welke kunnen botsen met die van andere actoren.

Hoe het er aan toe gaat binnen een netwerk kan gezien worden als een spel. Daarbij heeft iedere actor een eigen doel en een eigen tactiek. Een actor kan een bepaald belang hebben bij het verloop en de uitkomsten van het spel. Belangen binnen het netwerk van de benchmark en belangen binnen het netwerk van de actor met zijn achterban kunnen vervlochten zijn of juist niet. Afhankelijk van de percepties op het spel en het verloop ervan neemt een actor een bepaalde houding aan. De ene actor kan over een bepaalde realisatiemacht bezitten, terwijl een andere actor voor een blokkade kan zorgen. Afhankelijk van de actoren en het soort benchmark (bepaalde omgeving en bijvoorbeeld (politieke) gevoeligheden) kan hiermee de openheid van het proces dus nader verklaard worden.

9.1.4 Wat wordt verstaan onder de openheid bij het proces van een benchmark?

Het proces van een benchmark kent verschillende fasen. Openheid is zowel van belang aan de voorkant van het proces (is voor iedereen duidelijk wat de bedoeling is en komt men uit voor eigen verwachtingen), tijdens het proces zelf (geeft men de juiste cijfers en informatie, krijgt men de kans op inspraak) en ook bij de fase van weergave van het resultaat en wat daarmee gedaan gaat worden (worden de resultaten weergegeven zodat men er wat mee kan, is men open en eerlijk over het eigen resultaat en is men bereid elkaar te informeren en eventueel te helpen met verbeteren).

Bij de openheid bij het proces van een benchmark wordt onderscheid gemaakt tussen de openheid van het proces zelf en de openheid van zaken voor en door de deelnemers aan het proces.

Als definitie van de openheid van proces wordt gehanteerd:

De mate waarin de deelnemers aan de benchmark bij de totstandkoming en het verloop van het proces kunnen participeren en geïnformeerd worden.

Dit hangt samen met een aantal belangrijke kenmerken. Het gaat om de toegankelijkheid van het proces, in hoeverre kunnen actoren toetreden? Het gaat om de transparantie van het proces, in hoeverre is alles duidelijk voor de actoren? En het gaat om de interne openheid in termen van

betrokkenheid bij de inhoud en betrokkenheid bij het proces, ofwel de mogelijkheid tot participatie.

De kenmerken van de openheid van het proces van een benchmark zijn daarmee:

- Toegankelijkheid tot het proces;
- duidelijkheid over zowel het proces als de inhoud;
- mogelijkheid tot participatie bij zowel proces als inhoud.

Daarnaast is er nog de openheid van de deelnemers. Daarbij gaat het er bijvoorbeeld om in hoeverre zij bereid zijn om informatie te verstrekken, of ze ontvankelijk zijn voor de belangen, meningen en visies van anderen en hoe hun houding is.

Openheid van deelnemers aan het proces is de mate waarin zij openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf en wordt dus bepaald door de mentaliteit van de deelnemers.

9.1.5 Wat wordt verstaan onder leren naar aanleiding van een benchmark?

Bij leren van een benchmark is het volgende van belang:

- De resultaten moeten duidelijk worden weergegeven. Voor de deelnemers moet het resultaat inzichtelijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld in een verslag of middels een bijeenkomst.
- De actoren moeten de resultaten kunnen begrijpen en/of snappen. Er wordt duidelijk wat de benchmark heeft opgeleverd.
- De resultaten van de benchmark bieden een of meerdere aanknopingspunten voor discussie over kennis, inzichten en werkwijzen.
- De actoren gaan op zoek naar leerpartners.
- Uit bilateraal of multilateraal onderhoud kan een duurzame toename van tussen actoren gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen volgen.

Voor de definitie van leren wordt vervolgens gehanteerd wat Klijn et al. daaronder verstaan (2000: 31):

De duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen.

9.1.6 Verwachtingen t.a.v. het onderzoek naar de relatie tussen openheid en leren

Welke verwachtingen zijn er ten aanzien van het onderzoek naar de relatie tussen de openheid van het proces van benchmarken en het daadwerkelijke leren ervan?

Naar aanleiding van de bestudeerde en verwoorde theorie wordt verwacht dat de openheid van het proces en het leren verschillen bij een benchmark die voor het eerst gedaan wordt en een benchmark die herhaald wordt. En dat dus naar voren komt dat de mate van leren afhangt van de openheid in combinatie met de hoeveelste keer het is dat de benchmark wordt uitgevoerd. Daarom zijn voor de casestudie twee benchmarks gekozen waarvan de eerste keer van uitvoering is bestudeerd en zijn twee andere benchmarks gekozen waarvan de herhaling is bestudeerd.

Op basis hiervan is de verwachting dat bij een eerste keer benchmarken het proces heel toegankelijk is en dat alle relevante actoren kunnen meedoen. De deelnemers kunnen meepraten, meedenken en invloed uitoefenen op zowel het proces als de inhoud. Omdat het de eerste keer is

weten de deelnemers niet goed waar ze aan toe zijn, qua proces, inhoud en verwachtingen, de duidelijkheid is klein. De deelnemers kijken de kat uit de boom, ze laten niet het achterste van hun tong zien, ze leren in verhouding weinig.

Bij de tweede of meerdere keer van uitvoering is het proces niet meer toegankelijk. De deelnemers staan al vast. De mogelijke participatie (het betrokken worden) van de deelnemers is qua inhoud en proces klein. De duidelijkheid is daarentegen groter, deelnemers weten beter hoe of wat en zijn meer open. Dit leidt tot meer leren.

9.1.7 *Relatie tussen de openheid en leren op basis van de empirische gegevens?*

Uit het onderzoek blijkt dat de benchmarks alle vier qua resultaten bij elkaar in de buurt zitten. Bij alle benchmarks zijn zowel de duidelijkheid als de mogelijkheid tot participatie groot. De toegankelijkheid is bij drie van de vier benchmarks groot, alleen bij de rijksbrede benchmark is deze klein omdat de rijksbrede benchmarkgroep zelf de organisaties die kunnen deelnemen benadert. De openheid van de deelnemers is ook bij alle benchmarks groot. En bij alle benchmarks wordt niet in grote mate geleerd, maar er wordt wel wat geleerd.

Op basis van de empirische gegevens worden de verwachtingen zoals die zijn geformuleerd hierboven (9.1.6) niet gestaafd. De verwachte relatie, na het bekijken van benchmarks die voor het eerst uitgevoerd zijn en benchmarks die herhaald zijn, tussen openheid en leren wordt niet aangetoond.

Naar aanleiding van het onderzoek blijkt niet dat het leren afhankelijk is van de keer van uitvoering. Ook blijkt niet dat leren afhankelijk is van de openheid van proces en deelnemers. De verwachte relatie op basis van de caseselectie tussen de openheid en het leren blijkt er niet te zijn.

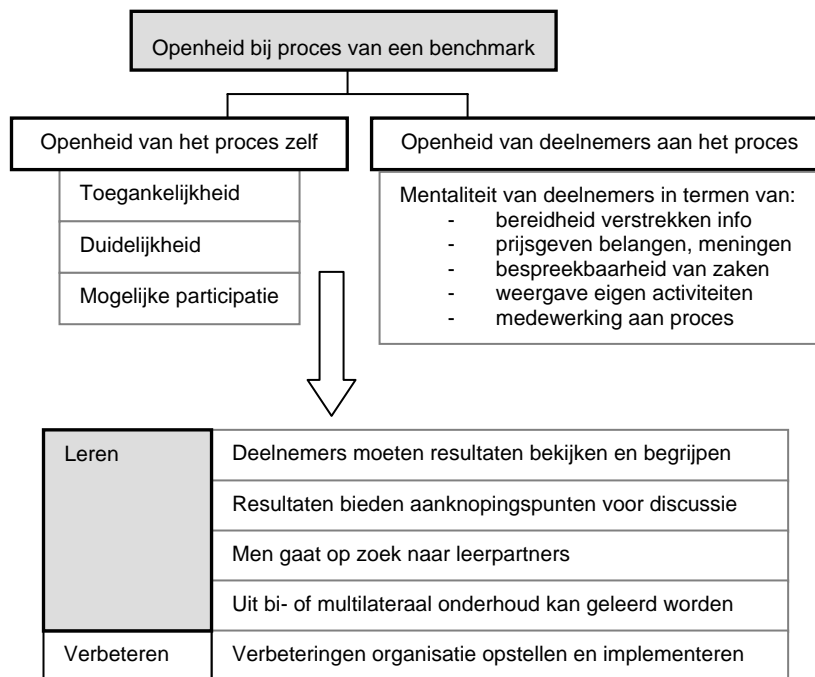
9.2 **Beantwoording van de hoofdvraag**

De hoofdvraag luidt:

In hoeverre is de mate van openheid bij een benchmarkproces van invloed op het leren van een benchmark en hoe is dit te verklaren?

Bij het onderzoek zijn vier benchmarks betrokken. Twee waarvan de eerste keer van uitvoer bekeken is (benchmark facility management en de benchmark publiekszaken) en twee waarvan de herhaling is bekeken (rijksbrede benchmark II en de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer). In het schema op de volgende pagina wordt weergegeven welke onderdelen per benchmark in het onderzoek de revue zijn gepasseerd ten einde te komen tot een antwoord op de vraag.

Naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek blijkt de verwachte relatie tussen openheid en leren er niet te zijn. Het leren naar aanleiding van een benchmark blijkt aan de hand van het onderzoek niet van openheid af te hangen. Ook het aangebrachte onderscheid in de cases tussen een eerste keer benchmarken of een herhaling van de benchmark waarvan verschil in openheid en leren werd verwacht, blijkt geen invloed te hebben.



Schema 9.1 Openheid en leren bij een benchmark

In dit onderzoek is ook in kaart gebracht wat voor voorwaarden de deelnemers ervaren om van een benchmark te leren. De belangrijkste voorwaarden zijn:

1. Openheid in de vorm van bereidheid tot het delen van je informatie.
2. Het opstellen van een integere vergelijking.
3. Houding en bereidheid om te leren.

Deze geschetste voorwaarden zijn van belang. Ze blijken ook uit het onderzoek. Openheid van de deelnemers is een voorwaarde. Je doet vrijwillig mee dus openheid moet geen issue zijn. De integere vergelijking is eigenlijk een subonderdeel van de openheid van proces. Het heeft te maken met de duidelijkheid. De duidelijkheid van het proces en de inhoud is wel bij alle benchmarks er goed uitgekomen, toch is vaak gehoord dat deze vergelijking voor de nodige lange discussies heeft gezorgd. Als de discussie uiteindelijk goed wordt afgerond dan hoeft het het leren niet in de weg te staan. Als het echter niet geheel gelukt is, dan doet dat het wel. Dan gaan vergelijkingen mank en komt de betrouwbaarheid in het geding. En *last but* zeker *not least* de voorwaarde wil/bereidheid. In hoeverre de organisatie uiteindelijk van de benchmark wat leert, valt of staat bij de bereidheid van de deelnemers. De aanwezigheid daarvan is voor een deelnemer een *conditio sine qua non* voor het leren. Als die er niet is, wordt het leren lastig. Als die bereidheid er is, kan er veel geleerd worden.

Samengevat kan er geconcludeerd worden dat:

- de verwachte relatie dat bij een eerste keer benchmarken (waarbij de toegankelijkheid en de mogelijke participatie groot zijn, de duidelijkheid klein is en de deelnemers gesloten zijn) niet geleerd wordt, aan de hand van de bevindingen niet blijkt te kloppen;
- de verwachte relatie dat bij een herhaalde benchmark (waarbij de toegankelijkheid en de mogelijke participatie klein zijn, de duidelijkheid groot is en de deelnemers open zijn) veel geleerd wordt, aan de hand van de bevindingen ook niet blijkt te kloppen;
- dat een herhaalde benchmark geen groter leereffect teweeg brengt dan een benchmark die voor het eerst wordt uitgevoerd;
- dat openheid een voorwaarde is voor een benchmark;

-
- dat zowel bij een eerste keer benchmarken als bij een tweede keer benchmarken er altijd wel wat geleerd wordt.

9.3 Aanbevelingen

In deze afsluitende paragraaf enkele aanbevelingen voor de projectgroep Benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid en andere geïnteresseerden.

Omdat uit het onderzoek is gebleken dat het met de openheid bij alle benchmarks erg goed gesteld was en omdat niet is gebleken dat de openheid van invloed is op het leren zijn de aanbevelingen niet, zoals eigenlijk ten doel was gesteld, geheel gericht op de openheid bij een benchmark.

Zorg voor draagvlak

Het niet aanwezig zijn van draagvlak kan zorgen voor weerstand binnen de organisaties en stagnatie van het proces. Binnen de organisaties moet duidelijk gemaakt worden wat de bedoeling van de benchmark is en waarom er aan deelgenomen wordt. Dit verdient zich terug doordat medewerkers dan beter begrijpen waarom er wat van ze gevraagd wordt en minder weerstand bieden om dat te doen. Bovendien worden na de benchmark de resultaten dan mogelijk eerder opgepakt en kunnen verbeteringen makkelijker doorgevoerd worden.

Naast het betrekken van de directe deelnemers aan de benchmark is het dus raadzaam om ook de medewerkers binnen de organisatie voor te lichten of te stimuleren dat dit intern gebeurt.

Voorkom eindeloze discussie

Bij eigenlijk alle benchmarks komt naar voren dat het de eerste keer eindeloos discussiëren is geweest over definities en indicatoren en dat dat niet had hoeven gebeuren. Het heeft uiteindelijk geen directe negatieve uitwerking gehad, maar de deelnemers hebben zich er nogal aan gestoord en het kost tijd. Het zicht op het doel van de discussie moet niet uit het beeld verdwijnen. Het betrekken van de deelnemers bij dit soort beslissingen en afbakeningen draagt bij aan de openheid maar op een gegeven moment moet de knoop doorgehakt worden. Wat er uiteindelijk ook uit de discussie komt, het belangrijkste is dat iedereen dezelfde definitie hanteert en er hetzelfde onder verstaat.

Zorg voor borging zodat deelnemers daadwerkelijk gaan leren

De deelnemers kunnen niet gedwongen worden om te gaan leren. Die bereidheid zal dus ook echt vanuit de deelnemers moeten komen. Dat deelnemers zelf aan de slag gaan en actief anderen opzoeken blijkt lastig. Het kost tijd, het heeft vaak geen prioriteit. Binnen de eigen kring worden de resultaten bekeken en soms wordt ook bedacht met welke resultaten ze wat kunnen gaan doen, maar juist die interactie met andere deelnemers kan waardevol zijn. Dit komt moeizaam van de grond. De deelnemers kunnen wel enthousiast gemaakt worden en het kan extra aantrekkelijk voor ze gemaakt worden. Daarom valt aan te bevelen om een bijeenkomst, een leerkring of een uitwisselingsplatform te organiseren. Deelnemers zijn hier enthousiast over en worden er enthousiaster door. De deelnemers doen veel contacten op, ze wisselen ervaringen uit en ze horen best practices.

Er kan nog een stapje verder gegaan worden door op die bijeenkomsten voor alle deelnemers hun gebleken pijnpunt aan de orde te laten komen. En wellicht ook door als organisatie van de benchmark zelf te kijken wie van de deelnemers daar bij kan helpen en deze op de bijeenkomst aan het woord te laten. Uiteraard kunnen de deelnemers ook geënthousiasmeerd worden door een presentatie of iets interactievers als een workshop waar de best practices aan bod komen.

Tot slot valt aan te beleven om nut en noodzaak te verankeren op management- of directieniveau en om van de deelnemende organisaties managers te betrekken. De personen die op de benchmark gezet worden moeten daadwerkelijk bevoegd zijn om er uiteindelijk wat mee te gaan doen en in staat zijn om zaken af te dwingen.

Reflectie

Terugkijkend op het onderzoek blijkt, naar aanleiding van de gekozen theorie en de daaruit gesproken verwachting, op basis van de bevindingen de hypothese niet overleefd te blijven. De relatie wordt niet aangetoond. Waar kan dit mogelijk mee te maken hebben? Hadden de gehanteerde begrippen anders geoperationaliseerd moeten worden? Is de theorie minder geschikt dan op voorhand gedacht? Hadden wellicht beter andere cases gekozen kunnen worden of had de uitvoering van het onderzoek anders aangepakt moeten worden? Onder dit kopje plaats voor een kritische terugblik.

Allereerst een kritische noot aangaande de theorie, de netwerktheorie. Een netwerk wordt gevormd door actoren. Actoren die allemaal hun eigen doel willen bereiken, die daarbij strategieën hanteren en een spel spelen, die bang zijn dat ze er slecht uit komen en waarbij dus bepaalde belangen een rol spelen die hun strategie medebepalen. Die actoren zouden wederzijds afhankelijk zijn om dat eigen doel te bereiken. Dit blijkt echter een wat (te) hard kader te zijn voor een benchmark. Een benchmark met de deelnemende actoren speelt zich af in de context van een netwerk. De belangen die zij echter stuk voor stuk nastreven zijn grotendeels overeenkomstig met die van andere actoren. Ze zijn niet afhankelijk van elkaar maar van de groep als geheel, als er een paar niks doen of niet mee doen, dan maakt dat niet uit voor een actor die wel wil leren. Eigenlijk proberen de actoren met zijn allen één doel na te streven, namelijk de benchmark gedaan krijgen. Daarnaast heeft iedereen zijn eigen ideeën over leren en verbeteren, maar dat is hun eigen zaak. Om uiteindelijk van een ander wat te leren door daar bijvoorbeeld op bezoek te gaan daar is de actor wel voor afhankelijk van de andere deelnemer(s). Afgaand op wat de respondenten menen, spelen belangen niet of nauwelijks een rol en worden strategieën amper gehanteerd. Van het spel wat doorgaans bij een netwerk gespeeld wordt, met belangen, strategieën en vaak botsende percepties is dus eigenlijk geen sprake. Men ziet het belang in om met elkaar de benchmark te volbrengen en heeft een soortgelijk doel daarbij. Die doelen en percepties brengen weinig spanningen met zich mee. Dat is ook de reden dat de deelnemers open kunnen zijn. Vandaar ook dat blijkt dat bij alle cases de openheid goed is en dat dit als een voorwaarde voor een benchmark beschouwd kan worden.

De deelnemers treffen elkaar in een inter-organisatorisch netwerk, hebben een gezamenlijk doel en zijn bereid om samen te werken. De actoren zijn niet op voorhand heel pluriform, maar die pluriformiteit blijkt er bij nader inzien wel in grote mate te zijn. De netwerktheorie is misschien beter toepasbaar op de intra-organisatorische netwerken. Daar blijkt veel vaker sprake te zijn van spanningen, botsende percepties en conflicterende belangen. De mensen in de organisatie houden er nog wel eens andere gedachten op na op de deelname aan de benchmark en zij ervaren de deelname vaak niet als vrijwillig. Deze netwerken zijn echter niet uitgebreid onderzocht.

De focus van het onderzoek lag op het leren naar aanleiding van een benchmark. Het leren is bekeken aan het eind van het proces van de benchmark. Er is bekeken hoe de deelnemers met het resultaat van de benchmark zijn omgegaan en wat zij daarna hebben ondernomen wat er mogelijk toe heeft geleid dat ze geleerd hebben. Er is redelijk uitgebreid ingegaan op dit proces wat aan leren vooraf gaat. Vervolgens is per respondent het leren zelf als geheel beoordeeld. Er had bij het leren ook een bepaalde nivellering aangebracht kunnen worden waardoor mogelijk een genuanceerde uitspraak over het leren gedaan had kunnen worden.

Het leren is dus aan het eind van het proces van de benchmark bekeken, maar er kan uiteraard ook tijdens het proces geleerd worden. Bijvoorbeeld tijdens het opzoeken van gegevens binnen de organisatie, tijdens de discussie met andere deelnemers over het vaststellen van de definities of bij het zoeken naar en het komen tot een gedeelde taal tussen de organisaties. Op deze manier

zou openheid een andere invloed kunnen hebben dan nu bekeken is. Dit is een andere manier van het bekijken van openheid en leren.

Het bepalen van de medianen en het nemen van het gemiddelde daarvan om zo op één totaal voor bijvoorbeeld de openheid van het proces bij een benchmark te komen, is gedaan om op basis van een dergelijke weergave de vier cases op alle onderdelen te kunnen vergelijken. De beoordelingen in het rapport ontlopen elkaar cijfermatig niet veel. De cijfers in de tabel in de bijlage vertonen onderling enig verschil. Door het nemen van de medianen en gemiddeldes komen er veel 4-en uit die in de totale beoordelingen niet laten zien dat er ook andere beoordelingen zijn geweest dan een 4. Feit blijft dat de benchmarks, althans de bevindingen ervan, dichtbij elkaar liggen. Dit punt kan ter discussie gesteld worden. Het is uiteraard de bedoeling van dit onderzoek dat de resultaten ervan bij een andere manier van onderzoek er hetzelfde uitkomen. Het kan echter zo zijn dat bestaande verschillen er nu niet uit zijn gekomen. Dit kan verklaard worden doordat de onderzoeker bij de beoordeling van de respondenten misschien voorzichtig te werk is gegaan. In die zin dat als de beoordeling kritischer was geweest de resultaten mogelijk minder dicht bij elkaar hadden gezeten. Of doordat de respondenten te sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven, waardoor de meeste beoordelingen op een 3 of 4 uitkomen.

Wat betreft de caseselectie geeft het selecteren op basis van een eerste keer en een tweede keer benchmarks een functionele input voor het onderzoek ook al komen ze er tegen verwachting in in het onderzoek hetzelfde uit. De deelnemers ervaren een herhaling als heel nuttig voor het leereffect en het verloop is efficiënter dan een eerste keer. Wat betreft de cases zelf had de rijksbrede benchmark beter gekozen kunnen worden. Op zich voldeed deze aan de selectie criteria. Het was een herhaling van het proces, de deelnemers waren op de hoogte van de ervaringen en het verloop van de eerste keer van uitvoering, maar de deelnemers aan de tweede benchmark waren andere deelnemers dan die bij de eerste. Het was de bedoeling om te kijken naar de resultaten bij de herhaling van het proces zelf maar het maakt mogelijk ook uit of met de deelnemers zelf de benchmark wordt herhaald.

De verwachting was dat het gemaakte onderscheid in de caseselectie voor verschil in de resultaten zou zorgen. Dit is echter niet gebleken. De gekozen cases liggen dicht bij elkaar waardoor verschillen lastig aan zijn te tonen. De keuze voor bijvoorbeeld één echt andere case had op basis van een bepaalde afwijking voor wat verschil in de beoordeling kunnen zorgen waardoor een en ander mogelijk beter verklaard had kunnen worden.

De deelnemers zijn van mening dat een herhaling van een benchmark meerwaarde kan opleveren, al wordt dit niet in het onderzoek aangetoond. Er zit volgens hen kracht in de herhaling van een benchmark, ook voor het leren. Door alleen de herhaling van de benchmark te bekijken kan het verschil in relatie tot de eerste keer van uitvoer niet worden gezien. Wellicht kan dat beter worden gezien wanneer van eenzelfde benchmark meerdere uitvoeringen naast elkaar worden gelegd. Het is dus wellicht interessant om te kijken naar de ontwikkelingen binnen één benchmark en meerdere uitvoeringen daarvan te bekijken. Dan kan er ondervonden worden of er bij een herhaling meer geleerd wordt.

Uiteindelijk zijn het echt de bereidheid en de wil om te gaan leren die een benchmark voor een deelnemer waardevol kunnen maken. Om antwoord te geven op de vraag in de titel: openheid is een voorwaarde voor een benchmark en daarnaast vooral nuttig.

Als je wilt kun je van een benchmark veel leren, alleen is willen niet iets wat je kunt leren!

Literatuur

- Afval Overleg Orgaan** (2003), *Gemeentelijke benchmark afvalscheiding. Door vergelijken leren hoe je beter kunt presteren*, Utrecht
- Albeda, H. (2005)**, Benchmarken is populair, bewegen ook? *B&G* 32 (3) p. 28
- Babbie, E. (2004)**, *The practice of social research*, USA: Wadsworth
- Biesheuvel, B.W. Putten, J. van der & Prillewitz, J. (1970)**, *Openbaarheid openheid; rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Boedeltje, M. & Graaf, L. de (2004)**, *Draagvlak nader bekeken, Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief* (pp. 4-6), Enschede/ Utrecht
- Bruijn, J.A. de (2001)**, *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording* (pp. 17, 48), Utrecht: Lemma
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991)**, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (1998)**, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1999)**, *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma (eerste druk 1995)
- Camp, R.C. (1992)**, *Benchmarking; Het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*, Deventer: Kluwer
- Deloitte, Vertis, Unie van Waterschappen (2003)**, *Zuiver afvalwater 02, "Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002"*, Delft: van Marken
- Dixon, N.M. (2002)**, *De organisatie leercyclus; hoe we collectief kunnen leren*, Amsterdam: Nieuwezijds
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001)**, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma
- Eeten, M.J.G. van & Koppenjan, J.F.M. (1997)**, *Het instrumenteren van leerprocessen. Achtergrondstudie voor de verkenning van hulpstoffen en energie in landbouwsystemen in 2015*, NRLO-rapport nr.97/6, Den Haag
- Esselbrugge, M. (2003)**, *Openheid en geslotenheid, een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Delft: Eburon

-
- FMWEB** (2003), *Aanpak FMWEB spreekt aan!*, Den Haag
- Folbert, J.P., Beekman, V. & Dagevos, J.C.** (2003), *Praten met het publiek, Ontwikkelingen op het terrein van publieksraadpleging in het levensmiddelenbeleid*, Den Haag: LEI
- Hakvoort, J.L.M.** (1995), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft: Eburon
- Heide, A.D. van der A.D. & Kamp, I.J.H.J. van der** (2005), *Rijksbrede Benchmark Groep; Vergelijken, leren en verbeteren*, Zoetermeer: RDW
- Heuvelhof, E.F. ten, Jong, M. de, Kuit, M. & Stout, H.** (2003), *Infrastratego; Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht: Lemma
- Jonker, J. & Pennink, B.J.W.** (2000), *De kern van methodologie* (pp. 14-15, 43- 48), Assen: van Gorcum
- Klijn, E.-H., Bueren, E.M. van & Koppenjan, J.F.M.** (2000), *Spelen met onzekerheid; Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Delft: Eburon
- Kolb, D.A., Rubin, I.M. & Osland J.** (1991), *Organizational behaviour; an experimental approach*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Koolhaas, C., Winter, A. de, Zwan C. van der & Weijn, F.** (2006), *Projectvoorstel: Leren van verschillen in de bedrijfsvoering*, Den Haag
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.-H.** (1997), *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans*, *Beleidswetenschap* 10 (2), 152
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (2003), *Spiegelen, spieken, sprankelen, Benchmark-lessen uit de uitvoeringspraktijk*, Leiden: De Bink
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. & Tuurenhout, M.E.** (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Coutinho (eerste druk 1999)
- Projectgroep van Ministerie BZK en Berenschot** (2005), *Benchmark departementen, verbeteren door vergelijken* (pp. 1-5), Utrecht,
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A.** (1998), *Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's*, *Bestuurskunde* 7 (7) 293
- Pröpper, I.M.A.M.** (1999), *Interactieve beleidsvoering; de binnenkant van het proces*, Den Haag: VNG Uitgeverij
- Raad voor het Openbaar Bestuur** (2002), *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag

Veld, R. in 't & Knaap, P. van der (1994), *Dynamische bestuurskunde. Informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*, Den Haag: Phaedrus

Viergever, E., Diepen-Knegjens, C. van & Maas, G. (2003), Benchmarking bij de rijksoverheid ... en het nut van de NFC Index®, *Facility Management Magazine*, 122

Werkgroep Benchmarks Openbare Sector (2004), *Handboek prestatievergelijking, benchmarken en prestaties vergelijken binnen de openbare sector*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Internet:

<http://www.andereoverheid.nl/andereoverheid> mei 2006

<http://www.benchmarkenindepubliekesector.nl> juli 2006

<http://www.benchmarking-publiekszaken.nl> juni 2006

<http://www.managementboek.nl/> juli 2006

<http://www.neerslag-magazine.nl> juli 2006

<http://www.nieuwhuisconsult.nl/> juni 2006

<http://www.rbb-groep.nl> juli 2006

<http://studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/startpagina.doc> mei 2006

<http://www.vng.nl> juli 2006

- Internetdocument:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.j.), *Gids benchmarken en prestatievergelijkingen in de publieke sector*, op:

<http://www.benchmarkenindepubliekesector.nl/> juli 2006

- Overig bronnen:

Benchmarkgame ROI Den Haag, o.l.v. Vincent Jansen, 15 juni 2006

Soeterbroek, F. (2005), Collegereeks: *Institutionele context van ruimtelijke vraagstukken*, Erasmus Universiteit Rotterdam

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht van gebruikte figuren, tabellen en schema's	III
Bijlage 2	Lijst deelnemers onderzoek	V
Bijlage 3	A4-tje informatie voorafgaand aan interview.....	VII
Bijlage 4	Vragenlijst voor interviewer	IX
Bijlage 5	Per e-mail uitgezette vragenlijst.....	XIII
Bijlage 6	Uitgebreid schema resultaten	XVII
Bijlage 7	Invloeden op leren.....	XIX
Bijlage 8	Leervoorwaarden respondenten	XXI

Bijlage 1 Overzicht van gebruikte figuren, tabellen en schema's

Figuren

<i>Figuur 5.1 Kennis delen en creëren</i>	37
<i>Figuur 9.1 Doelen en effecten van een benchmark</i>	83

Tabellen

<i>Tabel 6.1 De verschillende benchmarkuitvoeringen</i>	46
<i>Tabel 6.2 Hypothese openheid in relatie tot leren bij verschillende benchmarkuitvoeringen</i>	49
<i>Tabel 8.1 Resultaten benchmarks</i>	71
<i>Tabel 8.2 Verwachtingen en bevindingen</i>	82

Schema's

<i>Schema 1.1 Onderzoeksrelatie</i>	6
<i>Schema 1.2 Onderzoekschema</i>	8
<i>Schema 2.1 Doelen en effecten van een benchmark</i>	13
<i>Schema 2.2 Doelen en effecten van een benchmark</i>	16
<i>Schema 2.3 Doelen en effecten van een benchmark</i>	16
<i>Schema 4.1 Openheid bij proces van een benchmark</i>	32
<i>Schema 5.1 Leren n.a.v. een benchmark</i>	38
<i>Schema 6.1 Onderzoeksrelatie</i>	39
<i>Schema 6.3 Openheid en leren bij een benchmark</i>	42
<i>Schema 6.4 Gekozen combinatie benchmarks</i>	44
<i>Schema 6.5 Uitvraag openheid en leren bij een benchmark</i>	46
<i>Schema 6.6 Herhaalde benchmark</i>	47
<i>Schema 7.1 Bevindingen facility management</i>	55
<i>Schema 7.2 Invloedsfactoren oordeel burger</i>	56
<i>Schema 7.3 Bevindingen benchmark publiekszaken</i>	60
<i>Schema 7.4 Bevindingen rijksbrede benchmark</i>	65
<i>Schema 7.5 Bevindingen bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer</i>	69
<i>Schema 9.1 Openheid en leren bij een benchmark</i>	87

Bijlage 2 Lijst deelnemers onderzoek

Respondenten interviews

Benchmark	Persoon	Organisatie	Functie
FMWEB	Frans van Rijn	BZK	Hoofd directiesecretariaat
FMWEB	Paul Hendriks	EZ	Hoofd Financiën IZ
FMWEB	Bert Verheugd	Justitie	Directeur Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement
Publiekszaken	Werner ten Kate	Gemeente Ridderkerk	Programmamanager
Publiekszaken	Jan Jans	Gemeente Assen	Procesmanager publieksbalie
Publiekszaken	Sergio van Keulen	TNS-NIPO	Senior adviseur
RBB II	Michiel Hazenoot	UWV	Concern controller
RBB II	Bram van der Kamp	RBB-Groep	Secretaris RBB-groep
RBB II	John Vermeulen	CWI	Beleidsadviseur Planning en Evaluatie
Waterschappen	Ruud van Esch	Unie van Waterschappen	Projectleider
Waterschappen	John Wesselink	HHS Regge en Dinkel	Afdelingshoofd Watersysteem en Onderhoud
Waterschappen	Huib van Schie, Klaas Appeldoorn	HHS Delfland	Bedrijfsmatige hoek, Medewerker AWW dienst Noord

De interviews hebben plaatsgevonden in week 33 t/m 36 (2006).

Invullers van vragenlijst

FMWEB : 2 personen
Publiekszaken : 2 personen
RBB II : 2 personen
Waterschappen : 2 personen

Bijlage 3 A4-tje informatie voorafgaand aan interview

Het interview wil ik graag houden in het kader van mijn afstuderen. Ik volg de Master beleid en politiek aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De hoofdvraag van mijn onderzoek luidt:

In hoeverre is de mate van openheid bij het proces van een benchmark met een leerdoel van invloed op het leren van een benchmark en hoe is dit te verklaren?

Tot nu toe heb ik me vooral bezig gehouden met de theorie. Als theorie waar ik uiteindelijk het een en ander aan wil ophangen gebruik ik de netwerktheorie. Ik heb me verdiept in benchmarks en hun processen in het algemeen. De begrippen openheid en leren heb ik nader bestudeerd, vooral om te kijken wat daar in de literatuur zoal over gezegd wordt om uiteindelijk zelf duidelijk te krijgen hoe ik deze twee begrippen in het onderzoek meeneem.

Bij de openheid van proces bij een benchmark maak ik onderscheid tussen de mate van openheid van zaken met betrekking tot het proces zelf en de mate van openheid van zaken voor en door de participanten binnen het proces.

Bij openheid van proces gaat het om de mate waarin participanten bij de totstandkoming en het verloop van het proces betrokken en geïnformeerd worden. Het laat zich definiëren door de mate van toegankelijkheid van, duidelijkheid over en mogelijke betrokkenheid bij het proces.

Openheid van deelnemers aan het proces is de mate waarin zij openstaan voor anderen en open zijn over zichzelf en wordt dus bepaald door de mentaliteit van de deelnemers.

Het begrip leren is erg breed. Wat nu precies leren na een benchmark is, kan door iedere organisatie anders worden uitgelegd. Onder leren na een benchmark versta ik *de duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen*. Als duidelijk is wat de resultaten van de benchmark zijn en wat dit oplevert voor een organisatie kan dit aanknopingspunten bieden voor discussies met anderen. Er kunnen leerpartners gezocht worden en er kan kennis uitgewisseld worden. Een stap die hierna gezet kan worden is het al dan niet opstellen van een verbeterplan en het daadwerkelijk doorvoeren van verbeteringen binnen de eigen organisatie.

In het interview wil ik graag ingaan op het resultaat van de benchmark. Wat heeft de benchmark voor u opgeleverd? Wat heeft uw organisatie ermee gedaan, bent u op zoek gegaan naar leerpartners en zijn er daadwerkelijke verbeteringen uitgekomen? Daarna wil ik ook graag met u ingaan op de deelname van u en anderen aan het proces. Hoe stond een ieder in het proces, hoe hebben u en anderen zich opgesteld, hoe was de bereidheid om informatie te verstrekken? Waren er vantevoren bepaalde regels opgesteld, speelden er bepaalde issues en waren er bepaalde interactiepatronen te herkennen?

Tot slot ben ik benieuwd in hoeverre u denkt dat de openheid van het proces bij een benchmark van invloed is op het uiteindelijke leren van een benchmark?

Na het interview wil ik de bevindingen verwerken in een gespreksverslag. Dat wil ik graag aan u terugkoppelen, zodat u indien nodig of gewenst nog aanvullingen en commentaar kunt geven.

Bijlage 4 Vragenlijst voor interviewer

Interview deelnemer

- Introductie op verhaal
- Functie respondent vragen

Leren

1. Resultaten:

Heeft u de resultaten gelezen (tot u genomen) en begrepen?
Was voor uw organisatie duidelijk wat de benchmark heeft opgeleverd?

2. Aanknopingspunten:

Boden de resultaten aanknopingspunten voor uw organisatie voor discussie (contact, overleg) met anderen? (of u het idee had dat er bij anderen wat te halen viel, iets te leren?)

3. Leerpartners:

In hoeverre bent u /is uw organisatie op zoek gegaan naar leerpartners?

4. Bi&multilateraal onderhoud:

Is er bi- en/of multilateraal onderhoud tussen u en andere deelnemers geweest (hangt samen met antwoord vorige vraag) en wat is daar uit gekomen? Wat heeft dit onderhoud voor u opgeleverd? Op het gebied van met name kennis, inzichten, werkwijzen?

5. Verbeteringen

Heeft uw organisatie naar aanleiding daarvan mogelijke verbeteringen voor de eigen organisatie opgesteld? Van intentie tot implementatie?

5.1 Leren

Waarom deed u met de benchmark mee?
[Was het ook echt het doel om te leren?]

Wat heeft u van de benchmark geleerd?
[Is er op organisatieniveau geleerd?]

Wat zijn volgens u de belangrijkste voorwaarden voor een organisatie om van een benchmark te leren?

Onder welke omstandigheden hadden de deelnemers aan de benchmark denkt u meer kunnen leren?

*Recapituleren, mate van leren. Doorpakken hierop naar oorzaken? (openheid)
Waarom welke stap wel en waarom op die manier, inspelen op mentaliteit actoren.*

Openheid

Indien gesprek zich ervoor leent, waardeoordeel op schaal 1-10.
Doorvragen om uitleg, verduidelijking, toelichting en voorbeelden.

6. Bereidheid tot verstrekken van informatie:

In hoeverre was uw organisatie bereid om informatie over jullie organisatie te verstrekken?

Aan de organisatie van de benchmark?
En aan andere organisaties?

Hoe zat dit bij andere organisaties?
Bij geen bereidheid waarom niet? (belangen, gevoeligheden)

Algemeen cijfer voor dit onderdeel:

7. Belangen, meningen, visies:

In hoeverre heeft uw organisatie prijs gegeven (en was er de mogelijkheid) wat voor belangen er bij u meespeelden? En wat uw meningen en visies waren? (percepties)

Had u daarover contact met de achterban? En waren dit gedeelde belangen, meningen en visies?
Had u als deelnemer veel contact met de achterban?

In hoeverre was u ontvankelijk voor belangen en percepties van anderen? Stond u daarvoor open en deed u daar wat mee? Gold dat andersom ook? Speelden ze een rol?

Was er contact onderling? Hoe was het contact? Interactie?

Had u bepaalde belangen bij de resultaten van de benchmark?

Algemeen cijfer prijsgeven ieders belangen en percepties:
Algemeen cijfer ontvankelijkheid voor elkaars belangen en percepties:

8. Bespreekbaarheid:

Waren de verwachtingen en normen van de deelnemers onderling bespreekbaar?
Waren er bepaalde groepjes of arena's die verwachtingen, normen, percepties, belangen deelden?
Speelden er bepaalde issues?
Waren er bepaalde regels geformuleerd? Informeel of formeel?

Algemeen cijfer mate van bespreekbaarheid:

9. Weergave activiteiten en gegevens:

In hoeverre is uw organisatie erin geslaagd de gegevens die u moest aanleveren juist weer te geven? En volledig?

Heeft u het idee dat de andere deelnemers de gegevens die ze moesten aanleveren juist hebben weergegeven? En dat ze ze volledig hebben weergegeven? (- aanwijsbare redenen voor?)

Algemeen cijfer over mate van juist en volledige weergave eigen activiteiten/gegevens:

10. Medewerking en houding:

Hoe zou u uw medewerking en houding beschrijven? Hoe stelde u zich op?
Eerlijk? Weerstandspunten? Werd u geremd?

Hoe zou u de medewerking en houding van de andere deelnemers beschrijven? Hoe stelden zij zich op?
Hadden ze aanwijsbare redenen voor bepaald gedrag?

Algemeen cijfer mate van medewerking binnen het proces:

Enkele ja/nee vragen

- Konden de deelnemers meebeslissen over het doel van de benchmark? ja/nee
- Zijn uw verwachtingen die u vantevoren van de benchmark had waargemaakt? ja/nee
- Was de deelname aan de benchmark voor de organisaties vrijwillig? ja/nee
- Denkt u dat het merendeel van de organisaties voor wie de benchmark interessant kon zijn van de benchmark afwist? ja/nee
- Konden zij ook allemaal deelnemen? (was dat mogelijk) ja/nee
- Denkt u dat voor de deelnemers duidelijk was wie de organisatie van de benchmark in handen had? ja/nee
- En denkt u dat voor de deelnemers duidelijk was wie er nog meer aan de benchmark deelnamen? ja/nee
- Was de rolverdeling binnen het proces bekend gemaakt? (stuurgroep, deelnemers etc) ja/nee
- Had u het idee dat de deelnemers zich in die rolverdeling konden vinden? ja/nee
- Is duidelijk gemaakt hoe het proces van de benchmark in elkaar zat? ja/nee
- Konden de deelnemers iets inbrengen wat betreft het proces en het verloop ervan? ja/nee
- Was duidelijk gemaakt hoe en wanneer de besluitvorming liep binnen het proces? ja/nee
- Werden de deelnemers betrokken bij die besluitvorming? ja/nee
- Zijn de deelnemers gedurende het proces geïnformeerd over het verloop en de besluiten binnen het proces? ja/nee
- Was vantevoren besloten en bekend gemaakt hoe het resultaat eruit zou komen te zien, qua vorm? (rapport of publicatie op website bijvoorbeeld) ja/nee
- Was vantevoren bekend gemaakt wat er met het resultaat zou gaan gebeuren? (naar de buitenwereld toe) ja/nee
- Hadden de deelnemers inspraak op deze twee punten? ja/nee

Aangeven dat dit mijn kenmerken zijn voor de openheid van het proces zelf.

In hoeverre denkt u dat de openheid van het proces zelf van invloed is op de mate waarin de deelnemers van de benchmark leren?

[Dus de mate waarin de deelnemers betrokken werden bij de inrichting van het proces van de benchmark. De mate waarin ze mee konden beslissen over dingen. En op de hoogte werden gehouden over beslissingen. Hoe duidelijk het allemaal voor ze was, proces en procesgang? Hoe makkelijk ze konden meedoen, toegankelijkheid?]

Ter afsluiting

- Heeft u zelf het idee dat de openheid van het proces, wanneer dat gekenmerkt wordt door de mentaliteit van u en andere deelnemers zoals we het daar net over hebben gehad, van invloed is geweest op het leren?

- *Evt.
Wat de deelnemers geleerd hebben, is dat te danken aan de openheid?
Hadden ze dat ook geleerd als die openheid minder was geweest?
Als mentaliteit van deelnemers anders was geweest hadden ze dan meer kunnen leren?
Hoe had die mentaliteit dan moeten zijn?*

Dank!

Bijlage 5 Per e-mail uitgezette vragenlijst

Vragenlijst voor deelnemer aan benchmark Facility management 2003

Toelichting:

- Het grootste deel van de vragen kunt u met ja, nee of een cijfer beantwoorden.
- Aan het eind van elk onderdeel wordt ruimte gegeven voor eventuele opmerkingen of aanvullingen.
- De antwoorden worden niet op naam of organisatie verwerkt.
- Daar waar het gaat over andere deelnemende organisaties worden de overige departementen bedoeld.
- Veel succes en alvast veel dank!

Het proces van de benchmark

	Ja	Nee
1. Was de deelname aan de benchmark voor de organisaties vrijwillig?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Is vooraf aan de deelnemers duidelijk gemaakt wat het doel van de benchmark was?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Hebben de deelnemers mee kunnen beslissen over het doel van de benchmark?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Is vooraf duidelijk gemaakt hoe het proces van de benchmark in elkaar zat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Hadden de deelnemers iets in te brengen wat betreft het proces en het verloop ervan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Was vooraf duidelijk gemaakt hoe en wanneer de besluitvorming plaatsvond binnen het proces?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Werden de deelnemers betrokken bij die besluitvorming?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Werden de deelnemers gedurende het proces geïnformeerd over het verloop van het proces (hoe het ging) en welke besluiten er binnen het proces waren genomen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Was van tevoren besloten en bekend gemaakt hoe het resultaat van de benchmark eruit zou komen te zien, qua vorm? (rapport bijvoorbeeld)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Was van tevoren bekend gemaakt wat er intern met het resultaat zou gaan gebeuren? (binnen de organisatie)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Was van tevoren bekend gemaakt wat er met het resultaat zou gaan gebeuren naar de buitenwereld toe? (extern)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Hadden de deelnemers inspraak op dit vorige punt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Op een schaal van 1-10 (een 1 is het laagst, een 10 het hoogst), wat zou u geven voor de mate waarin u als deelnemer bij de benchmark betrokken werd, in de zin van meepraten over het proces, punten inbrengen, meebeslissen?	<input type="text"/>	
14. Wat voor cijfer op die schaal zou u geven voor de mate waarin u betrokken <i>had willen worden</i> ?	<input type="text"/>	
14. Op een schaal van 1-10, wat zou u geven voor de mate waarin de gehele procesgang aan u duidelijk werd gemaakt en wat van u verwacht werd?	<input type="text"/>	
15. Zijn de verwachtingen, die u van tevoren van de benchmark had, waargemaakt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Heeft u nog opmerkingen, aanvullingen en/of verduidelijkingen naar aanleiding van deze vragen (en antwoorden) over het proces van de benchmark?

...

Leren van de benchmark

16. Wat was de hoofdrede voor u om aan de benchmark mee te doen?

17. Deed u nog met een ander doel (of doelen) aan de benchmark mee?
En zo ja welk doel/ welke doelen?

- 18. Heeft uw organisatie de resultaten van de benchmark bekeken?
- 19. Is voor u duidelijk geworden wat de benchmark voor uw organisatie heeft opgeleverd?
- 20. Heeft u naar aanleiding van de resultaten contact/discussie/overleg met andere deelnemers gehad?
- 21. Heeft dit onderhoud met anderen wat voor uw organisatie opgeleverd?
- 22. Heeft uw organisatie daadwerkelijk wat geleerd van de benchmark?
- 23. Heeft u de intentie gehad om n.a.v. de benchmark iets binnen uw organisatie te gaan verbeteren?
- 24. Heeft u daar ook daadwerkelijk werk van gemaakt?

Ja	Nee
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. Wat zijn volgens u de belangrijkste voorwaarden om van een benchmark iets te leren?

Heeft u nog opmerkingen, aanvullingen, verduidelijkingen naar aanleiding van deze vragen (en antwoorden) over het leren van de benchmark?

Openheid

- | | Ja | Nee | nvt |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 26. Op een schaal van 1-10, hoe groot was bij uw organisatie de bereidheid om informatie aan de organisatie van de benchmark te geven? | <input type="checkbox"/> | | |
| 27. Speelden er bepaalde belangen mee bij het aanleveren van uw gegevens die u ervan hebben weerhouden om bepaalde zaken prijs te geven? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| 28. Heeft u die belangen ook gedeeld met de organisatie of met andere deelnemers? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 29. Waren de verwachtingen van de deelnemers onderling bespreekbaar? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| 30. Hebben er wel eens zaken/kwesties gespeeld binnen de benchmark die discussie oproepen of overleg nodig hadden? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Zo ja, konden die kwesties dan binnen de benchmark gezamenlijk besproken worden? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| 31. Op een schaal van 1-10 wat voor cijfer zou u geven voor de mate waarin de deelnemers naar elkaar toe open waren, over de eigen processen, cijfers, werkwijzen en dergelijke? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hoe komt u tot dit oordeel (vraag 31)?

- | | Ja | Nee |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 32. Het gaat bij een benchmark vaak om een kwestie van halen en brengen. Was er volgens u bij deze benchmark sprake van halen? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Was er sprake van brengen? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 33. Op een schaal van 1-10, in hoeverre is het u gelukt om alle cijfers/gegevens volledig aan te leveren? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 34. Op een schaal van 1-10, in hoeverre is het u gelukt om alle cijfers/gegevens juist aan te leveren? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 35. Had u het idee dat anderen bereid waren om open te zijn over hun eigen organisatie? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 36. Heeft u het idee dat als uw organisatie zich anders had opgesteld, de andere organisaties meer hadden kunnen leren (van u)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 37. Denkt u dat als de medewerking van de andere organisaties anders/beter was geweest, u dan meer van hen had kunnen leren? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Heeft u nog opmerkingen, aanvullingen, verduidelijkingen naar aanleiding van deze vragen (en antwoorden) over de openheid van u en andere deelnemers?

Tot slot enkele afsluitende open vragen!

38. **Hoe zou u de instelling van uw organisatie als deelnemer gedurende de benchmark omschrijven?**

[In de zin van: Heeft u actief meegewerkt? Was u enthousiast? Was u misschien wat terughoudender en meer passief betrokken? Heeft u eerlijk kunnen zijn? Heeft u af en toe wat tegengas gegeven? Werd u door zaken als belangen, meningen, tijdgebrek of iets dergelijks geremd? Heeft u gezorgd voor interactie? Bent u de discussie aangegaan?]

39. Hoe zou u die instelling van de andere deelnemers omschrijven?

40. Heeft u het idee dat de openheid van de deelnemende organisaties van invloed is geweest op de mate waarin geleerd kon worden van deze benchmark?
En kunt u dat toelichten?

41. Zijn er bepaalde factoren/zaken geweest tijdens de benchmark waarvan u denkt dat ze u in de mogelijkheid om van deze benchmark te leren hebben beperkt?
(of zouden hebben beperkt indien u eigenlijk niet van plan was om te leren?)
Kunt u dit toelichten?

Heeft u nog opmerkingen of suggesties?

Heel hartelijk dank voor uw medewerking!!!

Bijlage 6 Uitgebreid schema resultaten

	Benchmark 1						Benchmark 2						Benchmark 3						Benchmark 4					
	Facility management						Benchmark publiekszaken						Rijksbrede benchmark						Bedrijfsvgl. zuiveringsbeheer					
Openheid proces	I	I	I	V	V	M	I	I	I	V	V	M	I	I	I	V	V	M	I	I	I	V	V	M
Toegankelijkheid	4	4	4	0	0	4	4	4	4	0	0	4	2	2	2	0	0	2	4	4	4	0	0	4
Duidelijkheid, inhoud	4	3	3	4	4	4	4	4	0	3	4	4	4	4	0	4	4	4	4	4	0	3	4	4
Duidelijkheid, proces	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	3	4	4	3	0	4	4	4	4	4	0	2	4	4
Betrokkenheid, inhoudelijk	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	4	3	4	3	4	4	4	3	4
Betrokkenheid, proces	4	4	2	3	4	4	4	2	0	4	3	3	4	4	2	4	4	4	3	4	4	3	4	4
Totaal	4						3,8						3,6						4					
Openheid deelnemer																								
Bereidheid info verstrekken	4	4	4	5	5	4	5	5	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4
Belangen, meningen	4	3	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	3	4	3	4	4	4	3	4	4	4	4	4
Bespreekbaarheid	4	4	4	4	4	4	4	4	0	5	3	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	4	4	4
Weergave juistheid	3	3	3	4	3	3	3	4	0	5	4	4	4	4	4	5	4	4	0	4	4	4	5	4
Weergave volledigheid	4	4	4	5	3	4	4	4	0	4	4	4	3	3	4	4	4	4	0	4	4	4	5	4
Medewerking, houding	4	4	4	4	4	4	5	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Totaal	3,83						4						4						4					
Leren																								
Resultaten bekeken	4	5	3	4	4		4	4	4	4	4		4	5	4	4	4		4	5	0	4	4	
Aanknopingspunten	4	4	3	4	4		4	4	0	4	2		3	4	3	4	2		1	5	0	2	4	
Leerpartners	2	4	4	4	4		2	4	0	4	2		2	5	3	4	4		1	5	3	2	4	
Bi-multi onderhoud	3	4	3	4	4		3	4	0	4	2		3	5	3	4	4		1	5	3	2	4	
Iets uitgekomen?	3	4	3	4	4		4	4	3	2	2		2	4	4	4	2		1	4	3	2	4	
Verbeteringen?	3	3	3	4	4		3	3	0	4	2		2	4	2	4	2		4	4	3	2	4	
Totaal	3	3	3	4	4	3	4	4	3	3	3	3	3	4	3	4	2	3	2	4	3	2	4	3

Toelichting en opmerkingen:

Van alle losse onderdelen van openheid is van de 5 respondenten per benchmark steeds de mediaan genomen.

Om voor de openheid van zowel proces als van deelnemers een totaal te krijgen is het gemiddelde van de medianen genomen.

Voor leren kan niet op diezelfde manier een totaalbeeld verkregen worden. De verschillende onderdelen leiden niet per definitie tot leren.

Leren is per respondent beoordeeld obv de verkregen indruk bij interviews of uit de vragenlijst. Het totaal is de mediaan.

Toegankelijkheid is bij de vragenlijsten niet expliciet bevraagd, de interviews waren wat dat betreft allemaal unaniem.

Bij een 0 is het antwoord verschuldigd gebleven.

I = interview

V = vragenlijst

M = mediaan

1=(-) 2=(-) 3=(+/-) 4=(+) 5=(++)

Bijlage 7 Invloeden op leren

In de interviews ging het over de invloed van openheid op leren. En passant zijn ook enkele andere invloeden die wellicht hun uitwerking op leren hebben, door de respondenten aangekaart:

- Het idee van een wedstrijd heeft een negatieve invloed op de benchmark. Het is geen schoonheidwedstrijd, zodra het dat wel wordt, is dat de dood in de pot. Vertrouwen speelt een duidelijke rol. Als de resultaten op straat komen, dan haken organisaties bovendien af.
- Een positieve invloed op het leren is dat de mensen die al met een probleem te maken hebben gehad bij de eigen organisatie, op dat punt kunnen gaan helpen bij anderen. Dit heeft de RBB-groep door ervaring door de jaren heen ondervonden en heet het inzetten van change-agents. Dit zorgt voor een versterking van het leren.
- Van invloed op het leren is ook de aanwezigheid van een bepaalde druk. Als men wat meer druk zou voelen zou het leren volgens sommigen beter gaan. Dit kan bevorderd worden door visitaties of audits¹⁵.
- Dingen kunnen uitproberen kan van invloed zijn op leren. Je mag fouten maken om ervan te leren. Je ontwikkelt het meest als je iets mag doen.
- Ook de vraag naar ranglijsten kan van invloed zijn. Zowel positief als negatief. De druk op de overheid wordt immers groter, er komt steeds meer vraag naar ranglijsten. Dit kan een positief effect hebben op de verbeterdrang. Een ranglijst heeft een positief effect op de hoeveelheid moeite die men erin steekt. Het negatieve effect is dat deelnemers het achterste van hun tong niet meer willen of durven te laten zien.

¹⁵ Bij de BVZ is nu een pilot op het gebied van audit gaande welke ingezet kan worden om te onderzoeken hoe er verbeterd wordt.

Bijlage 8 Leervoorwaarden respondenten

Leervoorwaarden van respondenten benchmark facility management:

- Een lerende houding.
- Bereidheid om er daadwerkelijk lering aan te ontleen.
- Kijken hoe een ander het doet. Daar kun je vervolgens ook niks mee doen.
- Durven, niet bang zijn voor afrekenen.
- Willen veranderen. Het ligt ook aan de cultuur; vuile was niet buiten willen hangen, daar moet je overheen.
- Aan de voorkant moet er de wil zijn. Aan de achterkant moet er de volhardendheid zijn, motivatie, vermogen om door te halen. Als je wat wil vereist dat ook vaardigheden om het erdoor te trekken zowel bij je baas als bij je medewerkers. Het moet ook maar net kunnen, de tijd is schaars, je hebt ook zo de dagelijkse dingen.
- Onderlinge vergelijkbaarheid van uitkomsten (en gegevens), om ook juist naar de niet gezamenlijkheid te kijken.
- Met elkaar dezelfde uitgangspunten formuleren.
- Zorgen dat je geen appels met peren vergelijkt.
- Behalve financieel ook kwalitatieve aspecten aan toevoegen.

Leervoorwaarden van respondenten benchmark publiekszaken:

- Integere vergelijking van cijfers, dit blijkt zeer moeilijk. Er moet uitgegaan worden van vergelijkbare eenheden, iets wat vrij lastig is bij onderling verschillende organisatievormen. Is dit niet het geval, dan wordt vergelijken lastig en is het haast onmogelijk om duidelijke verbeterpunten te constateren.
- Aandacht voor wat "gewone" zaken kunnen opleveren; uitvindingen worden niet iedere dag gedaan. Geen overspannen verwachtingen dus.
- Je moet wel willen veranderen (bereidheid). Je moet er doorheen kunnen kijken er mee aan de gang willen. Als je erover praat, vindt iedereen het per definitie belangrijk. In de praktijk ervaart men het anders, minder belangrijk.
- Open kunnen staan voor kritiek.
- Je moet als organisatie bereid zijn om alle informatie – zonder voorbehouden – met anderen te delen (openheid).
- Actief op zoek gaan naar leerpunten. Je moet niet afwachten tot er een keer een leerpunt voorbij komt, maar actief meedoen met bijeenkomsten en dergelijke en ook actief met de cijfers aan de slag gaan om op zoek te gaan naar leerpunten.
- Geen discussie over cijfers. Als de benchmark eenmaal is gestart moet je niet meer gaan discussiëren over de waarde van cijfers, maar over het verhaal erachter: de inhoud dus. Anders blijf je praten over de vorm en niet over de inhoud en leer je niets.
- Uitgaan van een stappenplan, je moet een goede kapstok hebben. Goede definities en afbakeningen. De gemeenten konden meepraten over invulling van de onderwerpen, deelnemers werden dus betrokken.

Leervoorwaarden van respondenten rijksbrede benchmark:

- Beslotenheid van het eindrapport.
- Geen nadruk op het vergelijken – afrekenen, maar op vergelijken om van elkaar te leren (dus ook geen openbare publicatie van alle gegevens, maar alleen van de best –practices per onderwerp).

- Transparantie; de schutting moet weg tussen organisaties. Binnen een organisatie zitten ook weer diverse organisaties. Ook daartussen moet die schutting weg. Er moet bereidheid zijn om dingen te laten zien. Dit moet twee kanten op gaan.
- Jezelf kwetsbaar opstellen, alleen dan kun je van elkaar wat opsteken.
- Nut en noodzaak moeten er ook zijn.
- Open stellen, niks te verbergen hebben, anders valt er weinig te spiegelen.
- Het vermogen hebben om de resultaten terug te projecteren op je eigen organisatie om er iets mee te kunnen gaan doen.

Leervoorwaarden van respondenten bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer:

- Interne ambitie en keuze: Intern moet er een duidelijke ambitie zijn om de vergelijking te kunnen benutten en het op te pakken. Interne keuzes moet je afstemmen.
- De gezamenlijkheid een plek geven. Binnen de Vereniging worden themadagen gehouden. Daarbinnen zouden dingen opgepakt kunnen worden.
- Bereidheid tot permanente verbetering.
- Openheid en de wil om iets van anderen over te nemen is belangrijk.
- Een sfeer van vertrouwen is belangrijk, niet afrekenen en fouten maken mag. Dit zijn absolute voorwaarden voor een lerende organisatie.

