

Benchmarken is een instrument dat organisaties in staat stelt de kwaliteit van het eigen werk te beoordelen. In het openbaar bestuur is benchmarken inmiddels populair. De prikkels die uit een benchmark komen zijn echter gering. De overheid stelt te gemakkelijk dat openbaar maken van prestaties het leren door de organisatie in de weg zit. Bovendien is benchmarken duur en is het zeker niet de enige mogelijkheid om organisaties te prikkelen tot betere prestaties. De instrumentenkist moet meer bevatten en de kracht van de buitenwereld is beter bruikbaar dan nu. Dat brengt meer beweging.

Benchmarken is populair, bewegen ook?

"It takes a genius to invent something new, it takes a fool to implement it." Af en toe moet ik daar aan denken als ik een enthousiaste promotie van benchmarking lees. Nederland meet en de beleidsmakers zullen het weten. Wordt het benchmarken door gekken ingevoerd?

Een geniale vondst

Het is een goede zaak dat overheden meer meten en vergelijken. Een instantie die niet meet hoe de eigen prestatie is, weet niet of die goed werk wel beloont. Waar goed werk niet beloond wordt, wordt waarschijnlijk slecht werk beloond. Benchmarking is dan ook een prima uitvinding.

Een benchmark is een vergelijking van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren. Hieruit is een beste praktijk te destilleren. Een benchmark geeft de kwaliteit van een specifiek bedrijfsproces weer, is daarmee een momentopname. Benchmarking is een werkwijze, een film. Het proces is veel breder dan alleen de benchmark, de gemeten prestatie. Het gaat om het verhaal erachter, het inzicht in de mogelijkheden om beter te presteren. Ik heb mij vooral op benchmarken, de momentopnames geconcentreerd.

Belangrijk verschilpunt met andere kwaliteitsinstrumenten (het INK-model, ISO-certificering) is het vergelijken van de resultaten met die van andere organisaties. Hierin schuilt tegelijk de kracht en de zwakte van het instrument. De kracht is dat breder gekeken wordt dan de eigen organisatie en dat het mogelijk wordt geheel andere werkwijzen te ontdekken. De zwakte is dat het soms nogal wat inspanning vraagt om de vergelijking met andere organisaties te maken. Benchmarking is vooral geschikt waar problemen ervaren worden, maar oplossingen nog niet in zicht zijn. In andermans keuken kijken wordt dan noodzakelijk. Benchmarken in de zin van een momentopname zonder verdere diepgang is vooral nuttig als het gaat om gelijksoortige organisaties die geconfronteerd worden met een gelijksoortige buitenwereld (bijvoorbeeld economische tegenwind) die willen weten hoe hun prestatie is.

Een oordeel over de eigen prestatie

Eigenlijk is het een informeel gebruik om het eigen werk te beoordelen aan de hand van het werk van anderen. In het commerciële bedrijfsleven is dat zeker zo. Het proces van de concurrent is onbekend, de uitkomst wordt bekeken, is het niet door de producent, dan is het wel door de consument. Is er een groot verschil, dan zal een producent er alles aan doen om te zoeken hoe de beste praktijk in zijn eigen bedrijf is toe te passen. Zo niet, dan zoekt hij een ander onderscheidend kwaliteitscriterium waar hij de beste in is. De een is de beste koop, de ander een voordelige keus.

Soms is benchmarken een vanzelfsprekend en simpel onderdeel van het bedrijfsproces. McDonald's is een franchiseketen. Elke franchisehouder krijgt maandelijks een aantal indicatoren te zien in vergelijking met collega-franchisehouders. Hij kan zo zien of hij echt goed presteert. Bij McDonald's is de werkwijze sterk gestandaardiseerd. De prestatievergelijking is onder andere gekoppeld aan de kassa. De collega kan er van op aan dat het proces gelijk is vormgegeven. De benchmark-gegevens zijn daardoor goedkoop. Zakt de prestatie van een bepaalde vestiging, dan is dat heel snel zichtbaar. De ambitie is aan de franchisehouder, maar de instrumenten om beter te presteren zijn aanwezig.

Het uitvoeren van benchmarks moet in het bedrijfsleven ook leiden tot betere prestaties. Een kijkje bij een ander is geen luxe uitstapje, maar moet meetbare resultaten hebben. De consument kijkt immers naar de producten en diensten van anderen en maakt zijn keuze. Wie niet op tijd zijn werkwijze aanpast, zakt weg. De werkwijze van McDonald's die door veel anderen is overgenomen, is geniaal en werkt. Daar gaat het om.

Implementatie door een gek

De overheid ondervindt niet de druk van de concurrentie. Individuele klanten kunnen niet overstappen naar een andere dienstverlener, als het gaat om een paspoort, een uitkerende instantie, of een vuilnisman. Daardoor past de overheid zich slechts langzaam aan, aan veranderende voorkeuren van klanten. Dat gaat wringen. Slechte dienstverlening is immers relatief. Als men overal een uur in de rij staat, wordt een halfuur als snel ervaren. Nu het bedrijfsleven gedwongen is om betere dienstverlening te bieden, moet de overheid ook kritischer naar zichzelf kijken. De verwachtingen van klanten worden hoger, de ontevredenheid neemt toe.

Dat gebeurt ook. Ik ben er van overtuigd dat een vergelijking van de prestatie nu bij afdelingen burgerzaken met die van 25 jaar terug in het voordeel van de huidige dienstverlening uitpakt. Of de verhouding tussen prijs en kwaliteit ook beter is weet ik niet. Menskracht is duurder geworden. Het proces is nog niet wezenlijk veranderd. Maar directeurs van afdelingen burgerzaken spreken elkaar geregeld en wisselen graag nieuws uit.

Om te zien of de overheid beter kan presteren is het goed om te vergelijken. Nu is vaak niet eens bekend of een overheidsinstantie wel goed functioneert. Ik juich de initiatieven van gemeenten, provincies en rijk om meer te benchmarken toe. Goede voorbeelden zijn de benchmark van de GGD's, de thuiszorginstellingen en de riolering. Maar het doel moet wel in beeld blijven. Daar heb ik grote vraagtekens bij. Ik houd vier bezwaren die er op neerkomen dat het doel uit beeld verdwijnt. Het is een te veilige methode die te weinig druk genereert. Benchmarken kan veel goedkoper. Er zijn alternatieven die uit beeld zijn. En de waarde van beste praktijken kan groter zijn. Zo kom ik op de implementerende gek.

Doel verdwijnt uit beeld

In het bedrijfsleven is uit benchmarking de les gehaald dat een manager ruimte moet hebben om de lessen uit de benchmark toe te passen. Hij moet wat kunnen experimenteren en heeft daar tijd voor nodig. Als uit de benchmark slechte resultaten blijken moet hij tijd hebben om zich te verbeteren. Benchmarking moet daarom niet direct aan afrekenen gekoppeld zijn. Om te kunnen leren is een veilige leeromgeving nodig. Dat was een les van de commerciële wereld.

Een veilige omgeving

Wat werd die les dankbaar aanvaard! De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft een overigens uitstekend advies uitgebracht over benchmarken. Daarin gaat de raad uitgebreid in op het waarom en de voor- en nadelen. De raad onderscheidt 3 soorten van benchmarks: (1) benchmarks gericht op toezicht en verantwoording; (2) gericht op rekenschap en informatie en (3) benchmarks gericht op leren.

De eerste soort kijkt van buiten naar de organisatie en geeft onrust en angst voor afrekenen. De Rob vindt deze minder effectief om te komen tot een lerende organisatie. De Rob acht voor de leerervaring een veilige, niet openbare omgeving het meest geschikt. De raad vergeet daarbij dat de prikkels, die in het bedrijfsleven dagelijks aanwezig zijn, in het openbaar bestuur ontbreken.

De lezers van het advies hebben het verder versimpeld en zien alleen nog benchmarks gericht op leren. De uitgevoerde benchmarks moeten vooral mogelijkheden bieden tot leren in een veilige omgeving. We vinden het terug in het verhaal over de Rijksbrede benchmark (B&G oktober 2004). Maar aan het leren (of niet leren) is geen enkele consequentie verbonden. De overheid lijkt het instrument zo van alle tanden te hebben ontdaan. Is er wel een prikkel om te leren? Uitkomsten worden in dank aanvaard, zo de organisatie er slecht uit komt, dan is er een rij van mitsen en maren op te zetten. De tijd om die op te hoesten blijkt in slecht functionerende organisaties meestal snel beschikbaar. Gemeente A is nu eenmaal anders dan gemeente R en gemeente H. Dat is zondermeer waar, maar zo komt er geen beweging. De openbaarheid zou van dergelijke achteloze reacties op een benchmark snel gehakt maken.

Innovatie en preventie

Dit alles neemt niet weg dat in sommige gevallen een dergelijke beoordeling door de buitenwereld prematuur is. Lang niet altijd is een openbare benchmark het juiste instrument. Een overheidsinstantie die innoveert, zal willen dat de resultaten in het eerste jaar niet direct afgeschoten worden. Bij innovatie hoort immers dat er fouten gemaakt worden om iets uit te proberen. Zo ook bij preventie. De uitruktijd van de brandweer wordt vergeleken en de snelheid van optreden wordt perfect, maar het voorkomen van branden krijgt minder aandacht.

Er zijn zeker ook ongewenste effecten bij het gebruik van benchmarks. Meestal komt het er op neer dat het doel uit beeld verdwijnt en het middel gaat overheersen. Met een aantal steekwoorden geven we hieronder een opsomming van voorkomende ongewenste effecten. (Fuite 2003)

Tunnelvisie
Oprachtgever en/of organisatie zijn eenzijdig gericht op de meetbare gegevens ten koste van de niet kwantificeerbare aspecten van de prestatie.
Suboptimalisatie
De fixatie op de afgesproken kengetallen leidt ertoe dat men eigen doelen gaat nastreven ten koste van die van de overheid.
Bijziendheid
Men raakt gefixeerd op de korte termijn doelen ten koste van die op langere termijn.
Fixatie op meten
De nadruk ligt meer op het meten van het succes dan op het achterliggende doel.

Misrepresentatie

De organisatie kan de gegevens opzettelijk manipuleren waardoor de rapportage afwijkt van de werkelijkheid.

Misinterpretatie

De opdrachtgever, c.q. de controller houdt onvoldoende rekening met omgevingsfactoren en misinterpreteert daardoor op zichzelf juiste gegevens.

Verkalking

Een vast systeem van planning en control kan leiden tot verstarring en beperkt de mogelijkheden om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

Box 1 Mogelijke ongewenste effecten

Als alle kaarten op benchmarken gezet worden, gaan de nadelen overheersen. Tegelijk is de beweging die in de organisaties ontstaat gering. Het is daarvoor teveel een intern proces, waar de buitenwereld weinig van merkt. Toch zijn er hoge uitgaven mee gemoeid.

Wat dan wel?

Het openbaar bestuur staat niet bloot aan concurrentie. Die prikkels ontbreken nu en politieke aandacht lost dit probleem niet op. Dat hoeft ook niet. Maar het openbaar bestuur moet meer dan nu het geval is blootstaan aan recensies en andere methoden waarbij de buitenwereld reageert. Die prikkels zouden de noodzakelijke beweging kunnen geven.

Zulke prikkels zijn nu nog ongebruikelijk. Toen de stichting Rekenschap de kwaliteit van burgerjaarverslagen van gemeenten vergeleek en de cijfers openbaar maakte, gaf dat nogal wat commotie. De cultuur is dat het publiceren van slechts uitkomsten onaardig is, wellicht onjuist en zeker niet netjes.

Vreemd. Waar filmers en schrijvers hun ziel blootleggen in een film, is het heel gewoon dat recensenten de film genadeloos neersabelen, zonder vooraf de auteur toestemming te vragen. Waar het openbaar bestuur een wettelijk verplichte prestatie levert moeten we plotseling zeer voorzichtig zijn. Terwijl het toch prettig is voor ambtenaren die prima functioneren eindelijk eens trots kunnen zeggen dat het niet allemaal zorgelijk is bij de overheid.

De beweging die benchmarken brengt is groter als de buitenwereld ook zijn oordeel kan geven. Een medewerker die zijn werk goed doet kan pas echt trots zijn als hij daar ook de erkenning van de buitenwereld voor krijgt.

Niet bij benchmarken alleen

Voor de overheid voluit gaat inzetten op benchmarken, is het goed om bij de doelen en middelen stil te staan. Niet overal is benchmarken de meest efficiënte en effectieve werkwijze. Wie alleen met een hamer om kan gaan, ziet in elk probleem een spijker. Soms passen bij bepaalde problemen betere instrumenten.

Benchmarken is zeker niet de enige methode om de buitenwereld in staat te stellen goede resultaten te belonen en bij slechte resultaten aanzetten te geven tot verbetering. Er zijn andere methoden waarbij het oordeel van de buitenwereld indringend aan de medewerkers worden voorgelegd. Visitatie door experts van buiten; het houden van een vergelijkende burgerschouw; het werken met servicenormen en compensatie bij het niet nakomen van beloften; het werken met focusgroepen om ambtenaren te laten horen hoe

inwoners oordelen over prestaties. Het zijn geen onbekende middelen. De buitenwereld komt scherp op het netvlies van de ambtenaar te staan.

In de gemeente Almere stuurde de kwaliteitsmanager de ambtenaren zèlf op pad om een tevredenheidsonderzoek te doen en zo te confronteren met de meningen van klanten. Krachtiger werkt de prikkel, waarbij de klant sterker komt te staan. Het mooiste is als de klant keuze krijgt, maar dat kan nu niet. Wat te denken van het instrument “niet goed, geld terug”? In de gemeente Den Haag zijn servicenormen afgesproken voor verschillende diensten. De klant die vraagt om de wielklem te verwijderen, krijgt zijn geld terug als de gemeente hem niet goed genoeg bedient. Zo roept de gemeente de buitenwereld op als beoordelaar.

Benchmarken kan duur en abstract zijn. In het eerder genoemde voorbeeld van MacDonalds is de administratie gestandaardiseerd. Een prestatievergelijking op bepaalde onderdelen is dan eenvoudig en goedkoop. Voordat gemeenten een adviesbureau inschakelen om een eenmalige benchmark te krijgen, zouden ze misschien eerst kunnen overwegen de afspraken over de administratie op elkaar af te stemmen. Deze oplossing stuit op de angst van de VNG om te standaardiseren. De stelling is dat standaardisatie de autonomie van de gemeenten aantast. Alsof het de autonomie ook zou vergroten als we geen standaard voor internet hadden en in elke gemeente een andere munteenheid. Standaardisatie maakt het mogelijk om de medewerkers snel en goedkoop spiegelinformatie te geven van de prestatie in andere gemeenten. Bij beleidswerk niet zo nuttig, bij dienstverlening heel goed mogelijk.

Benchmarking gaat voorbij aan cultuurverschillen, terwijl die vaak een belangrijke rol spelen in de organisatie. De beste praktijken die zichtbaar worden kunnen wel eens onuitvoerbaar zijn. Daarom is het de vraag of de aandacht altijd moet gaan naar de beste praktijken. Bij simpele dienstverlening kan dat misschien. Bij ingewikkeldere beleidskwesties rondom veiligheid of economische vitalisering heeft dat eigenlijk geen waarde. “Best practices” zijn mooi voor de inspiratie, maar het zijn geen “proven practices”. Net als men in de wereld van de gezondheidszorg niet zoekt naar beste praktijken met wonderbaarlijke genezingen, maar naar ‘evidence based medicine’, zo zou dat ook binnen de overheid kunnen. Het SCP gaf onlangs in een rapport over de sociale veiligheid een voorbeeld hiervan. Het is dan niet meer nodig te vergelijken wie hoeveel aan veiligheid besteed, het is mogelijk om te kijken of de gehanteerde methoden bewezen helpen of juist niet.

Vreemde ogen dwingen.

Ik realiseer mij dat het soms nodig is om niet teveel twijfels te tonen en gewoon door te zetten. De uitspraak dat de implementatie beter door een gek kan gebeuren heeft een kern van waarheid. Naast de timmerman moet niet een kenner staan die uitlegt wat de alternatieven zijn en hoe de timmerman het krachtigste kan slaan.

Toch handhaaf ik mijn kritiek. De overheid moet het doel om betere resultaten te bereiken scherper in de gaten houden. De kosten kunnen sterk gedrukt worden als met name gemeenten op een standaardmanier hun dienstverlening administreren. Vreemde ogen dwingen. Openbare prestatievergelijkingen helpen daarbij. Die maken ambtenaren weer trots. Bovendien blijkt dat tegenover de slechte prestaties die incidenteel naar buiten komen goede prestaties staan. De instrumentendoos moet meer bevatten en de kracht van de buitenwereld is beter bruikbaar dan nu. Een geïnformeerde klant die weet dat een dienstverlener onder de norm presteert, brengt meer beweging dan tien consultants.

Hein Albeda is directeur van stichting Rekenschap

Literatuur

Werkgroep Benchmarks Openbare Sector (2004) *Handreiking prestatievergelijking binnen de Openbare Sector*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

D. Fuite (2003) *Proeftuin voor prestatiemeting*, Algemeen Maatschappelijk Werk Amsterdam, stichting Rekenschap.

H.D. Albeda, F.A.W.M. van der Meijden (2004) *Burgerjaarverslag ... nog lang niet volwassen*, Amsterdam, stichting Rekenschap.

Raad voor het openbaar bestuur (2002) *Presteren door leren, Benchmarks in de publieke sector*, Den Haag, ROB

K. Wittebrood, M. van Beem (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2004) *Sociale veiligheid vergroten door geleheidsbeperking, wat werkt en wat niet?* Den Haag, SCP

Gepubliceerd in B & G maart 2005