

Handreiking

Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector

Inhoudsopgave

	<i>Voorwoord</i>	5
I	Algemene Inleiding	9
I.1	Doelgroep van deze handreiking	9
I.2	Doelstelling van deze handreiking	9
I.3	Wat verstaan we in deze handreiking onder prestatievergelijking?	11
I.4	Werkwijze en bronnen	12
I.5	Opbouw en leeswijzer	13
2	<i>Doelen bij prestatievergelijking</i>	15
2.1	Vijf doelen van prestatievergelijking	15
2.2	De doelen van prestatievergelijking nader beschreven	17
3	<i>Afwegingskader bij het formuleren van het doel van de prestatievergelijking</i>	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Situationele context	37
3.3	Wie is betrokken en wie heeft welke ambities?	41
3.4	De gewenste aanpak als overweging	49
3.5	Gewenste en ongewenste effecten bij de afweging	52
3.6	Mate van betrouwbare en valide informatie	53
3.7	Het openbaarheidsvraagstuk	56
3.8	Leren versus verbeteren en veranderen	58
3.9	Ontwikkelingen in de toepassing van prestatievergelijking	60
3.10	Algemeen stappenplan voor een prestatievergelijking	61

Bijlage

1	Geraadpleegde literatuur	65
2	Lijst van betrokkenen bij deze handreiking	67
3	Veel gebruikte begrippen in deze handreiking	69

Voorwoord

Het instrument prestatievergelijking kent verschillende varianten, afhankelijk van de specifieke doelen die er mee worden nagestreefd. Zo is een veel gebruikte vorm het benchmarken waarbij het leren voorop staat, maar het kan ook op andere doeleinden als vergroting van de transparantie tot en met zelfs het afrekenen op geleverde prestaties gericht zijn. Ook kan het worden ingezet om het toezicht te ondersteunen dan wel om financiële consequenties aan de prestaties te kunnen verbinden. Voor de toepassing van het instrument prestatievergelijking maakt het nogal verschil voor welk doel het wordt ingezet. Om de keuze tussen de verschillende vormen van prestatievergelijking te vergemakkelijken is deze Handreiking geschreven.

De Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector is een product van de Werkgroep Benchmarking. Deze werkgroep heeft een interdepartementaal karakter, maar tegelijkertijd zijn opzet en werkwijze breder. In de werkgroep hebben namelijk ook vertegenwoordigers van VNG, IPO, Consumentenbond en VNO-NCW zitting. De werkgroep is in 2003 gestart met als voornaamste opdracht de toepassing van het instrument prestatievergelijking te stimuleren. De activiteiten van de werkgroep passen daarmee in het Programma Andere Overheid. De werkgroep heeft een adviserende rol gespeeld bij het voorbereiden van het kabinetsstandpunt over dit onderwerp dat eind vorig jaar werd gepubliceerd. De inhoud van deze Handreiking is dan ook tegen de achtergrond van dit kabinetsstandpunt geplaatst.

De Handreiking beoogt voor u een praktische hulp te zijn bij het weloverwogen kiezen van de vorm van de prestatievergelijking. De werkgroep wil graag uw reactie op deze handreiking en uw ervaringen met het instrument vernemen. De terugkoppeling over uw ervaringen en uw suggesties zijn zeer welkom (benchmarken@minbzk.nl), daar zij de werkgroep ook beter in staat stellen om later in het jaar als vervolg op deze algemene handreiking nog

concreter informatiemateriaal op te stellen over de specifieke aanpak bij elk van de verschillende vormen van prestatievergelijking.

De werkgroep wenst u veel succes, doorzettingsvermogen en vooral plezier toe bij het vergelijken van uw prestaties!

Namens de Werkgroep Benchmarken Openbare Sector,

J.K.T. Postma
Voorzitter

Deel 1

Algemeen kader voor prestatievergelijking en afwegingskader voor keuze tussen mogelijke doelen bij prestatievergelijking

1 Algemene Inleiding

1.1 Doelgroep van deze handreiking

Er bestaat in de openbare sector een duidelijke sense of urgency om prestaties te vergelijken. Na brede ervaringen binnen het bedrijfsleven worden ook binnen de openbare sector nu vele initiatieven genomen om prestaties te spiegelen met vergelijkbare organisaties. Het opzetten van een succesvolle prestatievergelijking vereist naast probleemstelling en -analyse ook inspanning en commitment. De weg van waarnemen en verbeteren bevat naast de beren op de weg, vele hobbels, valkuilen: de faal- en succesfactoren. De interdepartementale en overheidsbrede werkgroep Benchmarken Openbare Sector heeft, in aanwezigheid van belangenorganisaties als Consumentenbond en VNO/NCW, de voorliggende handreiking opgesteld om, vanuit de diverse opgedane ervaringen op het gebied van prestatievergelijking, alle betrokkenen bij lopende en nieuwe initiatieven te voorzien van praktische en bestuurlijke adviezen. Kortweg de ervaringslessen en ‘do’s and dont’s’ vanuit de praktijk binnen de openbare sector.

De primaire doelgroep van deze handreiking zijn alle betrokkenen bij de uitvoering van en besluitvorming over een vorm van prestatievergelijking binnen de Nederlandse (semi-)overheid, centraal, regionaal of lokaal.

1.2 Doelstelling van deze handreiking

Het meten van prestaties is binnen de openbare sector nog niet de normaalste zaak van de wereld. En dat is eigenlijk wel vreemd, immers organisaties binnen de openbare sector leveren elke dag weer enorme en respectabele prestaties. De vraag rijst waarom deze prestaties tot op heden eigenlijk nog maar zelden worden gemeten, vergeleken en gewaardeerd. Vele antwoorden op deze vraag zijn mogelijk. Zo lijkt het dat de meting en waardering van prestaties van publieke organisaties complexer is dan binnen

het bedrijfsleven. Veelal zijn producten en diensten maar moeizaam te herkennen. Immers hoe herkennen we producten als veiligheid, openbare orde, etc? Een ander antwoord op de vraag kan zijn dat binnen de openbare sector het niet gaat om commerciële doeleinden als marktaandeel, winstgevendheid, return on investment, etc. maar om een complex samenstel van begrippen als nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, rechtsgelijkheid, democratisch gehalte, naast doelmatigheid, effectiviteit, efficiency, etc. Prestatievergelijking binnen de openbare sector is zeer goed mogelijk maar dient wel met de nodige omzichtigheid te worden gedaan. De context waarbinnen organisaties uit de openbare sector tot prestaties dienen te komen is complex en kent andere 'wetten en regels' dan die voor de private sector. Wij benadrukken hier dat juist die context voortdurend in het proces van prestatievergelijking dient te worden betrokken.

Misschien wel het belangrijkste verschil tussen de private en publieke sector is het ontbreken van de marktwerking of de monopoliepositie waarvan sprake is. Dit in combinatie met de toenemende druk op de efficiënte en effectieve aanwending van steeds beperkter wordende middelen, maken de toepassing van prestatievergelijking binnen de publieke sector steeds meer gewenst.

In het rapport 'Presteren door excelleren: Prestatievergelijking in het openbaar bestuur'¹ heeft het kabinet² zijn standpunt en visie op het instrument prestatievergelijking gegeven. Juist de verbetering van prestaties in combinatie met gewenste transparantie en verantwoording vormen ook belangrijke elementen voor het kabinet bij het streven naar een 'Andere Overheid'. Met deze handreiking wordt tevens een signaal afgegeven dat het waard is te streven naar prestatievergelijking in de openbare sector door te meten en te waarderen. Deze handreiking beoogt een praktisch handvat te zijn bij:

¹ Kamerstukken II 2003/2004 29 200 VII, nr. 38

² De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft op 14 oktober 2002 advies uitgebracht aan het kabinet over de toepassingsmogelijkheden van het instrument Benchmarken in de context van moderne interbestuurlijke verhoudingen.

- het maken van een afweging en keuze voor de ‘juiste en gewenste’ vorm van prestatievergelijking;
- het opzetten en uitvoeren van een prestatievergelijking;
- het voorkomen dan wel overwinnen van problemen tijdens het te doorlopen traject.

Samengevat:

‘deze handreiking wil uw kans van slagen én het rendement van het instrument prestatievergelijking vergroten.’

1.3 Wat verstaan we in deze handreiking onder prestatievergelijking?

Deze handreiking draagt als titel ‘Handreiking Prestatievergelijking binnen de Publieke Sector’. In de praktijk worden benchmarken en prestatievergelijking door en/of naast elkaar gebruikt. Om u als lezer en gebruiker niet onnodig in verwarring te brengen vinden wij het dan ook nodig om beide begrippen in relatie tot elkaar te duiden en hier op deze plaats duidelijk aan te geven wat wij in deze handreiking verstaan onder beide begrippen.

In de handreiking gebruiken wij de volgende omschrijving voor het begrip prestatievergelijking:

‘Prestatievergelijking is het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers.’

In het verlengde daarvan verstaan wij onder benchmarken:

‘Benchmarken zoals opgevat in deze handreiking is dan prestatievergelijking waarbij het centrale doel is om van elkaar te leren.’

Prestatievergelijking is een breder en meeromvattend begrip voor het vergelijken en verbeteren van prestaties waarbij ook doelstellingen van transparantie, verantwoording, toezicht en afrekenen aan de orde kunnen zijn.

Het is niet onze intentie hier een sluitende definitie van het begrip 'Prestatievergelijken' te geven. Wel is nodig om belangrijke elementen te duiden. Het gaat hierbij om:

- een collectief proces. Organisaties uit de openbare sector³ of delen daarvan trekken gelijk op in, en ondersteunen elkaar tijdens het voorbereidings- en vergelijkingsproces én het verbeterproces;
- een doorlopend proces. Prestatievergelijking is een zichzelf verbeterend managementproces dat doorlopend moet zijn om blijvend effectief te zijn;
- een focus op verbeteren. Het vergelijken en analyseren van prestaties vormen essentiële onderdelen, zonder echter de mogelijke verbeteringen daadwerkelijk te implementeren en te realiseren is een prestatievergelijking niet volledig.

1.4 Werkwijze en bronnen

Deze handreiking wil geen wetenschappelijk rapport zijn en is dit ook niet. De handreiking is op pragmatische wijze tot stand gekomen. Ervaringsdeskundigen zijn samen aan het schrijven gegaan en hebben ervaringen bijeen gebracht van vele trajecten van prestatievergelijking en/of benchmarking binnen de openbare sector. Tevens is de literatuur geraadpleegd. De geraadpleegde bronnen en mogelijk voor u interessante literatuur zijn opgenomen in de literatuurlijst (bijlage 1).

Reeds tientallen benchmarks zijn al uitgevoerd binnen de openbare sector. Het is hier niet mogelijk deze allemaal te beschrijven of te citeren. Er is een selectie gemaakt. De niet aangehaalde of niet geciteerde praktijkvoorbeelden zijn wel impliciet meegewogen.

³ Het accent binnen deze handreiking ligt op prestatievergelijking binnen de openbare sector. In de praktijk komen ook publiek-private vormen van prestatievergelijking voor. Binnen dergelijke vergelijkingstrajecten is er sprake van een collectief proces waarbij organisaties uit de openbare sector en een of meer private sectoren betrokken zijn. Deze mengvorm zal hier niet verder worden beschreven.

De handreiking heeft ook niet de pretentie een universele en dus breed toepasbare blauwdruk voor alle vormen van prestatievergelijking binnen de openbare sector te bieden. De handreiking is in eerste instantie bedoeld om diegenen die met prestatievergelijking aan de slag gaan concrete handvatten te bieden. Daarbij vermelden we⁴ direct dat elke prestatievergelijking maatwerk vereist. Algemene recepten zullen altijd tekort schieten en zullen onvoldoende recht doen aan de specifieke context waarbinnen een prestatievergelijking tot stand komt of dient te komen.

1.5 Opbouw en leeswijzer

De handreiking begint met een inleidend hoofdstuk over prestatievergelijking en de begrippen die daarvoor in de praktijk worden gebruikt. In hoofdstuk 2 komen vijf doelen aan de orde die met prestatievergelijking kunnen worden nagestreefd. De beschrijving in hoofdstuk 2 geldt als inleiding voor hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt een afwegingskader geboden dat gebruikt kan worden bij het maken van een keuze van een doelstelling bij het opzetten van een proces van prestatievergelijking.

Een tweede deel, waarin de verschillende varianten van prestatievergelijkingen verder worden uitgewerkt en toegelicht zal nog dit jaar verschijnen. De uitgaven zijn losbladig, zodat ook latere aanvullingen, aanpassingen en actualiseringen gemakkelijk zijn aan te brengen.

In de bijlagen bij deze handreiking worden diverse voorbeelden van gebruikte formulieren, plannen, vragenlijsten en dergelijke opgenomen.

⁴ De onderliggende handreiking is in gezamenlijkheid tot stand gekomen. Telkens als in deze handreiking over we of wij wordt gesproken wordt bedoeld op de leden van de interdepartementale en rijksbrede Werkgroep Benchmarken in de Openbare Sector. Voor een overzicht van auteurs van deze handreiking wordt verwezen naar bijlage 2.

2 Doelen bij prestatievergelijking

2.1 Vijf doelen van prestatievergelijking

Prestatievergelijking dient altijd gezien te worden als een middel om één of meer verschillende doelen te bereiken. Het onderling vergelijken van prestaties is dus zeker geen doel op zich. Ongeacht de doelstelling; het is van belang om het doel voorafgaande aan het proces vast te stellen.

De keuze voor het doel van de prestatievergelijking is niet eenvoudig en zeker niet vrijblijvend voor de deelnemende organisaties. De keuze wordt onder meer beïnvloed door de kenmerken van de omgeving, de ambities van de deelnemers en de praktische aanwezigheid van mogelijkheden om het proces op te zetten en uit te voeren. In de praktijk komt een grote diversiteit aan geformuleerde doelen voor prestatievergelijking voor.

Voorbeelden hiervan zijn:

- een objectieve meetlat voor de sector of branche te ontwikkelen;
- inzicht te bieden in elkaars prestaties;
- erkend te worden als gesprekspartner bij beleidsformuleringsprocessen;
- best practices op te sporen.

Aan een proces van prestatievergelijking liggen altijd aanleidingen of prikkels ten grondslag. Voorafgaande aan een proces van prestatievergelijking dienen de deelnemende organisaties, initiatiefnemers en/of opdrachtgevers de door hen ervaren prikkels of aanleidingen en de vertaling daarvan in doelen voor de prestatievergelijking, expliciet te maken. Expliciet maken is noodzakelijk maar niet voldoende. Al vroeg in het proces van de prestatievergelijking dienen aanleidingen voor en doelen bij de prestatievergelijking ook te worden vastgesteld.

Kortom vroeg in het proces van de prestatievergelijking dient voor de deelnemende organisaties en de omgeving duidelijk te worden:

- Wat de aanleidingen zijn geweest om te komen tot een prestatievergelijking en;
- Welke doelen worden nagestreefd met de prestatievergelijking en;
- Hoe de omgeving voor deelnemende organisaties eruit ziet.

Het is evident dat de doelstellingen van de prestatievergelijking zo concreet mogelijk geformuleerd worden. De geformuleerde doelstellingen bieden later bij de evaluatie een basis om te kunnen beoordelen of de prestatievergelijking inderdaad succesvol is verlopen. Bij het formuleren van doelstellingen voor de prestatievergelijking kan een spanning optreden, namelijk de spanning tussen het formuleren van de algemene doelen voor de prestatievergelijking en de herkenbaarheid voor de deelnemers van specifieke belangen in de formulering ervan.

Wanneer we de doelstellingen die in de praktijk voorkomen analyseren en groeperen ontstaat de volgende indeling:

- Doelstelling 1: Van elkaar en met elkaar leren (benchmarken);
- Doelstelling 2: Het bieden van transparantie aan de omgeving;
- Doelstelling 3: Het afleggen van verantwoording aan de omgeving;
- Doelstelling 4: Het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht);
- Doelstelling 5: Het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie).

In onderstaande paragrafen zullen de doelstellingen nader worden beschreven en voorzien van specifieke kenmerken of factoren.

2.2 De doelen van prestatievergelijking nader beschreven

2.2.1 Doelstelling 1: Van en met elkaar leren

Zoals eerder gemeld duiden we in deze handreiking een prestatievergelijking gericht op leren aan als een benchmark. Met een benchmark wordt het vergelijken van de eigen prestaties en werkwijzen met die van andere organisaties bedoeld met het doel om verschillen te identificeren en mogelijke best practices vast te stellen. Aan de hand van verschillen en best practices kunnen verbeteringen worden doorgevoerd.

De Rijksbrede Benchmark Groep voor uitvoeringsorganisaties is geheel gericht op leren door middel van vergelijking van prestaties en het gebruik maken van elkaars best practices in een leertraject volgend op het onderzoekdeel van de benchmark. De benchmark wordt in beslotenheid uitgevoerd, slechts de deelnemers beschikken over de resultaten die uit de prestatievergelijking naar voren zijn gekomen.

Kortom bij benchmarken willen de deelnemende organisaties vooral te weten komen waarom andere organisaties (op onderdelen) anders presteren zodat er van geleerd kan worden. Oorzaken en verklaringen achter de geïdentificeerde verschillen zijn nodig alvorens een deelnemer kan besluiten om werkwijzen, methoden, maatregelen, etc. in te passen binnen de eigen bedrijfsvoering.

Oorspronkelijk was benchmarking een individuele activiteit. Een organisatie ging te rade bij een externe databank en trok haar conclusies. Veel internationale adviesbureaus beheren een dergelijke databank, aanvankelijk alleen ter ondersteuning van de eigen adviseurs, maar later ook als een dienst aan klanten (met waarborgen voor anonimiteit!). Tegenwoordig ziet men steeds vaker een groep organisaties gezamenlijk een benchmark vorm geven. De investering is dan in het algemeen groter, maar er zijn extra opbrengsten: de benchmark is meer 'op maat' en de deelnemers kunnen ook na de vergelijking in enge zin elkaar stimuleren tot leren (opbouw van een

leernetwerk). In deze handreiking wordt benchmarken ook beschouwd als een collectief (leer-)proces. Het leerproces start al bij de eerste uitwisseling van doelen, ambities, ideeën, etc. tussen de deelnemers en duurt voort ten en met de onderlinge begeleiding bij het doorvoeren van verbeteringen. Het vergelijken van prestaties en werkwijzen gebeurt veelal aan de hand van (van te voren afgesproken) indicatoren. Het is goed om dit proces interactief met de deelnemers en andere partijen vorm te geven, dus niet door indicatoren op te leggen en te ranken. Door de scores per indicator te vergelijken ontstaat een beeld van 'best practices'. Het nadenken over het verhaal achter de cijfers (hoe kom je tot deze best practice?) staat echter in deze toepassing van prestatievergelijking centraal. Het antwoord op deze vraag is niet alleen verhelderend, het levert ook aanknopingspunten om concrete verbeterdoelen vast te stellen voor de eigen bedrijfsvoering.

Op 25 juni 2003 is het rapport 'Het riool vergeleken' aangeboden aan VNG-voorzitter Wim Deetman. Het rapport bevat het resultaat van de eerste fase van een benchmarkingstraject in de gemeentelijke rioleringszorg. Het van elkaar leren, stond hierbij centraal. Dit werd op pakkende wijze geïllustreerd door de ondertitel van het rapport: 39 gemeenten rioleren door benchmarking. De gegevens van de 39 betreffende gemeenten worden in het rapport dan ook openbaar en transparant weergegeven. In de rioleringszorg gaat jaarlijks 1 miljard euro om. Toch is 'uitgaven' niet het enige prestatieveld, waarop vergeleken is. Andere aspecten waarop de rioleringszorg werd doorgelicht zijn: toestand en functioneren, milieu-inspanning, organisatievermogen en overlast/klachten. Het is de bedoeling dat de benchmark in de nabije toekomst wordt opgeschaald naar alle gemeenten.

Kenmerken van Benchmarken zijn:

- De organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen ten behoeve van zichzelf.
- Het gaat niet zozeer om de prestaties, maar wel om de eruit te trekken lessen ('best practices').
- Een organisatie kan zich spiegelen aan organisaties door het gezamenlijk ontwikkelen en of uitvoeren van een prestatievergelijking gericht op leren.
- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken maar spelen een minder belangrijke rol daar het gaat vooral om 'het verhaal achter de prestaties'.
- Bij het instrument past dat de informatie niet openbaar wordt in de vorm van een ranking. Nadere afspraken over openbaarheid worden in gezamenlijkheid van de deelnemers gemaakt.

2.2.2 Doelstelling 2: Het bieden van transparantie aan de omgeving

De resultaten van een prestatievergelijking kunnen ook de omgeving inzicht geven in het functioneren van organisaties; kortom er is sprake van transparantie. Sterker nog, een prestatievergelijking kan juist ook opgezet worden om deze transparantie te bieden. Door transparant te zijn bieden de deelnemende organisaties op een aantal gebieden inzicht in het eigen presteren en dat van de andere deelnemers. Zo kan een prestatievergelijking onder gemeenten voor inwoners duidelijk maken hoe het handhavingsbeleid van 'hun eigen gemeente' zich tot dat van andere gemeenten verhoudt. Waar wordt geld aan uitgegeven? Worden de juiste prioriteiten gesteld? Wat gaat goed en wat moet beter?

De Benchmark Sociale Diensten heeft als doel om kennis te nemen van de eigen prestaties (transparantie) en die van anderen en oplossingen voor knelpunten uit de dagelijkse praktijk te genereren door middel van een systeem van kenniskringen. De resultaten van de prestatievergelijking zijn openbaar.

De inzichten die de omgeving kan worden geboden met de prestatie-vergelijking hebben vooral een informierend, beschrijvend en toelichtend karakter. De informatieuitwisseling tussen de deelnemende organisaties en de omgeving is eenzijdig. Indien de vergelijking uitsluitend wordt uitgevoerd om dit inzicht te bieden kan volstaan worden met het gebruik van een monitorinstrument. De praktijk wijst uit dat met het bieden van transparantie ook nieuwe inzichten voor de deelnemers zelf worden opgebouwd. Deze inzichten bieden vervolgens weer aanknopingspunten om leer- en verbeterprocessen te starten. Het is om die reden dat ook het bieden van transparantie deel uitmaakt van het instrument prestatievergelijking.

Deelnemende gemeenten aan de Benchmark Wet Voorzieningen Gehandicapten krijgen inzicht in de uitvoering van de wet. Dit inzicht komt doordat eigen prestaties worden vergeleken met die van de andere deelnemers aan de kring, maar ook met de gemiddelde score van alle deelnemende gemeenten. Als gemeenten meer jaren meedoen, wordt duidelijk hoe de prestaties zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Zo is na te gaan of veranderingen die zijn ingezet n.a.v. de benchmarkuitkomsten resultaat afwerpen.

Gemeenten zijn vooral positief over de contacten en het uitwisselen van informatie met andere gemeenten. Door het maken van vergelijkingen ontstaat een beter zicht op het eigen functioneren. Dit kan leiden tot het doorvoeren van verbeteringen, maar het kan ook een bevestiging zijn van het feit dat men het 'al goed doet'. In beide gevallen kunnen de resultaten van de benchmark worden gebruikt ter onderbouwing van voorstellen richting bestuur en politiek.

Binnen de benchmark is gedurende het proces veel aandacht besteed aan openbaarmaking van de gegevens, om transparantie te bevorderen. Met de deelnemende gemeenten zijn aan het eind van elk benchmarkjaar afspraken gemaakt over de periode van openbaarmaking via de website. Nagenoeg alle deelnemende gemeenten hebben hiermee ingestemd.

Kenmerken van Prestatievergelijking met het doel transparantie zijn:

- De organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen met het doel inzicht te geven aan burgers en klanten over het eigen presteren in vergelijking met dat van andere deelnemers.
- De aanleiding ligt vaak in de omgeving van de betreffende organisaties (burgers, belangenbehartigers, brancheorganisaties, enz. oefenen druk uit en maken behoeften kenbaar en expliciet).
- De wijze waarop prestaties of aspecten worden vergeleken is voor een belangrijk deel kwantitatief.
- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen moeten vooraf goed worden afgesproken.
- Informatie wordt verzameld met doel openbaar te worden gemaakt. Ranking kan hierbij een rol spelen.

2.2.3 Doelstelling 3: Het afleggen van verantwoording aan de omgeving

De resultaten van de prestatievergelijking worden nu door de deelnemende organisaties gebruikt om individueel of als collectief aan de omgeving verantwoording af te leggen. De eenzijdigheid van de informatieuitwisseling waar bij transparantie sprake van was slaat nu om naar tweezijdigheid. De omgeving is actief betrokken bij de prestatievergelijking en bepaalt voor een deel mede de opzet en omvang ervan. De wijze waarop en de mate waarin verantwoording wordt afgelegd is wel bepaald door de deelnemende organisaties zelf. Verantwoording kan uitsluitend afgelegd worden op die gebieden waarop de prestatievergelijking betrekking heeft. Verantwoording kan afgelegd worden aan verschillende doelgroepen uit de omgeving, i.c. opdrachtgevers, burgers, klanten, afnemers, controlerende organisaties, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, etc. Het zijn de deelnemende organisaties zelf die bepalen hoe en aan wie waarover verantwoording wordt afgelegd.

Gedurende vier jaar heeft de Coördinatie Commissie Overheidsmonitoring de zogenaamde 'CCO-monitor' uitgebracht. Deze monitor bestond uit een vragenlijst met betrekking tot de voortgang van het milieubeleid bij gemeenten, waterschappen, provincies en rijksoverheden. De vragenlijst werd jaarlijks toegezonden aan de diverse bronhouders en verwerkt tot een rapportage, ten behoeve van de verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer. De betrokken partijen brachten allemaal hun eigen doelstellingen in. Na verloop van tijd werd geconcludeerd dat er sprake was van een te eenzijdige informatiestroom. Behalve het versturen van een kopie van de rapportage naar de bronhouders gebeurde er verder niets mee. De rapportages bleken geen meerwaarde te hebben voor de bronhouders die de gegevens hadden geleverd. De beleidsinformatie werd niet gebruikt door de beleidsontwikkelaars bij het ministerie, prestatievergelijking bleek niet mogelijk en de gegevens hadden vooral een controlefunctie. Om de functionaliteit van het monitoringsysteem te vergroten, werd besloten tot het instellen van een Data Warehouse. Deze was toegankelijk voor alle bronhouders en maakte het mogelijk de eigen gegevens met die van andere bronhouders te vergelijken. Bedoeling was dat dit zou uitgroeien tot een Benchmark, waarbij de bronhouders van elkaar zouden leren en de beleidsprestaties zouden kunnen verbeteren.

Het Data Warehouse is uiteindelijk mislukt en de CCO-monitor is beëindigd. Terugkijkend zijn er een aantal valkuilen waar de organiserende partijen, met de beste bedoelingen overigens, zijn ingestapt. Zo was er sprake van teveel doelstellingen en functionaliteiten (toetsen, leren, vergelijken en verbeteren) in één systeem ondergebracht. Hierdoor ontstond een te uitgebreide vragenlijst, die leidde tot een grote belasting van de bronhouders om de gevraagde gegevens te kunnen leveren. Er werden hierdoor bovendien veel gegevens gegenereerd die niet relevant waren voor de meeste bronhouders, waardoor de bedachte functionaliteiten van het systeem niet tot hun recht kwamen. Tenslotte ontbrak het 'verhaal achter de cijfers'. Er waren geen analyses mogelijk, die nodig zijn om verklarende factoren te identificeren en prestatieverbetering mogelijk te maken.

De onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd kunnen zeer divers zijn maar zijn altijd gekoppeld aan de onderwerpen waarop de prestatievergelijking is uitgevoerd. In de praktijk zullen de onderwerpen te herleiden zijn tot begrippen als rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren. De inhoud van de prestatievergelijking zal zich voornamelijk richten op die punten waarover ook verantwoording wordt verwacht in combinatie met die punten die de organisatie belangrijk vindt om naar voren te brengen. Er is nadrukkelijk sprake van interactie met partijen in de omgeving die de deelnemers aan de prestatievergelijking 'ter verantwoording roepen'.

De toegevoegde waarde van een traject van prestatievergelijking gericht op verantwoorden voor de ontvangers ervan neemt toe naarmate de eisen aan de betreffende deelnemende organisaties helder en concreet verwoord zijn.

Kenmerken van Prestatievergelijking met het doel verantwoorden zijn:

- De organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen met het oog zich te verantwoorden over haar presteren naar de opdrachtgever en/of stakeholder(s).
- Prestatievergelijking gericht op verantwoorden wordt vaak opgezet met oog op imagoverbetering.
- De vorm van de vergelijking zal een nadrukkelijke kwantitatieve insteek hebben.
- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken en vastgesteld passend bij de afspraken die de deelnemers over het eigen presteren hebben gemaakt met hun opdrachtgevers.
- Bij het instrument past dat de informatie openbaar wordt gemaakt. Afhankelijk of sprake is van individuele of collectieve verantwoording kan ranking worden gebruikt als mechanisme.
- De informatie kan door de deelnemende organisaties ook worden gebruikt in hun jaarlijkse verantwoording.

2.2.4 Doelstelling 4: Vergelijkend toezicht

Vele organisaties binnen de openbare sector kennen een vorm van intern of extern toezicht. Toezicht kan in vele vormen georganiseerd zijn. Een veelvoorkomende indeling is die van horizontaal en verticaal toezicht. Op verschillende beleidsterreinen is er een duidelijke trend waar te nemen van horizontalisering van toezicht. Dit neemt niet weg dat ook het gebruik van verticaal toezicht in de praktijk belangrijk zal blijven.

Het Kadaster kent een samenstelling van verschillende 'checks and balances'. Naast verticaal toezicht van VROM is er een toezicht arrangement met diverse horizontale toezichtinstrumenten. Deze zijn o.a. een Gebruikersraad, een Raad van Toezicht, accountantscontrole een handvest publieke verantwoording en een kwaliteitshandvest. Op basis van deze instrumenten zijn er voldoende 'checks and balances' aanwezig. Het Kadaster zet deze instrumenten actief in om daarmee voor de interne organisatie prikkels op te roepen die stimuleren tot betere prestaties (bijvoorbeeld Kwaliteit en dienstverlening) en efficiënter werken.

Ongeacht het nu vormen van horizontaal of verticaal toezicht betreft, het is hier van belang dat de relaties die er bestaan tussen toezichthoudende organisaties en organisaties waarop toezicht wordt uitgeoefend gevoed kunnen worden met resultaten die voortkomen uit een prestatievergelijking. Toezicht is immers 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (Kaderstellende visie op toezicht, juli 2001).

Het doel bij vergelijkend toezicht is dus het beoordelen of de betreffende organisaties onder toezicht voldoen aan de eisen die aan hen zijn gesteld. De uitoefening van toezicht vindt plaats in de context waarbij sprake is van beleidsformulering en beleidsuitoefening door veelal verschillende organisaties.

‘In het onderwijsveld wordt tegenwoordig op eigentijdse en transparante wijze een vorm van toezicht uitgevoerd. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt op basis van een nieuw toezichtskader de kwaliteit van het onderwijs van scholen, bevordert en stimuleert de school bij het verder verbeteren van de kwaliteit en maakt de onderzoeksbevindingen op een verantwoorde wijze openbaar.

Het toezichtskader is het instrument waarmee de Inspectie het onderwijs onderzoekt. Het toezichtskader is ontwikkeld in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van scholen, onderwijsbonden, ouder- en leerlingenorganisaties en wetenschappers. Het is een instrument wat breed gedragen wordt. De Inspectie en veldvertegenwoordigers blijven met elkaar in gesprek over het gebruik van het instrument en de effecten ervan.

Onderdeel van het nieuwe toezichtskader is de zelfevaluatie door de school. De school is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, de beoogde en meetbare kwaliteit, het realiseren en bewaken ervan en het afleggen van publieke verantwoording. De Inspectie van het Onderwijs kan dan ook inzetten op proportioneel toezicht. Wanneer een school regelmatig zelf haar kwaliteit evalueert, zal de Inspectie waar mogelijk haar oordeel en prioriteiten mede baseren op de uitkomsten van de zelfevaluaties.

Van iedere school wordt een rapport gemaakt waarin de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Het rapport is bedoeld voor de school zelf. Op basis hiervan kan de school de kwaliteit van het onderwijs verder verbeteren. Afgeleid van het rapport wordt een Kwaliteitskaart van de school gemaakt, speciaal bedoeld voor de ouders, verzorgers, leerlingen, en andere belangstellenden. De uitkomsten van de beoordelingen maakt de Inspectie, onder vaste communicatieafspraken met de school als hoor en wederhoor, via het internet openbaar. Ieder die dat wil, kan er kennis van nemen en zelf scholen of onderwijsinstellingen met elkaar vergelijken. Daarmee voorziet de Inspectie in de behoefte aan betrouwbare en onafhankelijke informatie. Toekomstige leerlingen en hun ouders kunnen op basis hiervan hun keuze voor de volgende stap in het onderwijs bepalen. Onderwijzend personeel en decanen kunnen ook objectiever leerlingen adviseren over het vervolgonderwijs.’

Vergelijkend toezicht kan ook een toegevoegde waarde hebben indien er sprake is van abstracte normen, bijvoorbeeld 'doelmatigheid'. Het initiatief voor het opzetten en uitvoeren van een prestatievergelijking kan door verschillende partijen worden genomen. In de eerste plaats kan de verantwoordelijk toezichthouder aandringen op een prestatievergelijking. In de tweede plaats kunnen ook gelijksoortige deelnemende organisaties zelf aangeven de resultaten van de prestatievergelijking te willen gebruiken in de relatie die zij hebben met de toezichthouder. Afhankelijk van wie het initiatief neemt voor de prestatievergelijking zal de keuze voor indicatoren worden beïnvloed.

Kenmerken van prestatievergelijking met het doel vergelijkend toezicht zijn:

- De bestuurder kan het initiatief nemen tot vergelijkend toezicht. Zijn doel is dan om vast te stellen in hoeverre de organisaties onder toezicht zich gezamenlijk aan de eisen houden of dat er sprake is van (grote) onderlinge verschillen.
- De toezichthouder is er mede verantwoordelijk voor dat de vergelijking fair wordt uitgevoerd.
- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen zijn hoger naarmate er meer directe gevolgen kleven aan de resultaten van de vergelijking.
- De prestatiegegevens zijn openbaar. Ranking is hierbij een belangrijke presentatievorm.

2.2.5 Doelstelling 5: Het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie)

Bij dit type prestatievergelijking wordt de informatie gebruikt om organisaties aan de hand van relatieve prestaties te belonen. Er is dus een directe relatie tussen de individueel geleverde prestaties en de verkregen middelen. Dit wordt ook wel maatstafconcurrentie genoemd. De prestatievergelijking heeft tot doel een element van competitie in te brengen waar dat nog niet

bestaat. Maatstafconcurrentie is dus overbodig bij een goed werkende markt. Het initiatief komt niet van de deelnemende organisaties, maar van een bestuurder die van de competitie een prestatiebevorderend effect verwacht.

Kenmerken van prestatievergelijking gericht op afrekenen zijn:

- Een bestuurder neemt het initiatief om competitie tussen organisaties te organiseren waar die niet automatisch bestaat. Die competitie vindt haar basis in een door prestatievergelijking ontstane transparantie waaraan budgettaire consequenties worden verbonden.
- De competitie draait om een bedrijfseconomische prikkel. De bestuurder is er verantwoordelijk voor dat de competitie fair is.
- De eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen zijn hoog, en wel hoger naarmate de gevolgen voor de concurrerende organisaties groter zijn (dus de budgettaire consequenties).
- De prestatiegegevens zijn openbaar. Bij inzet van de reputatieprikkel zijn ze uiteraard actief openbaar.

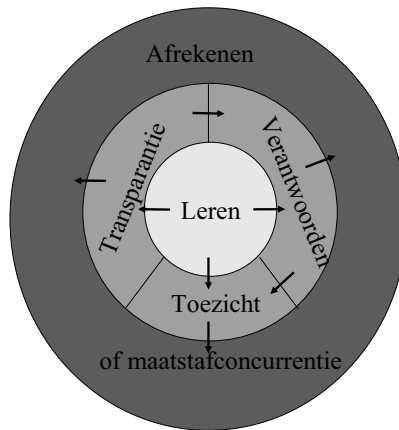
2.2.6 Positionering van de doelen

In het voorgaande zijn vijf doelen van prestatievergelijking los van elkaar beschreven. Dit wekt de suggestie alsof deze doelen ook inderdaad los van elkaar en misschien wel zelfs naast elkaar bestaan binnen één proces van prestatievergelijking. Dit is geenszins het geval. Voor men start met prestatievergelijking moet men zich goed realiseren in welke omgeving de deelnemende organisaties zich bevinden en welke doelen door verschillende betrokken partijen worden nagestreefd. Verder zal er altijd een enorme druk op een traject zijn of kunnen ontstaan om de informatie te gebruiken voor een andere doelstelling dan oorspronkelijk afgesproken.

De vijf doelstellingen staan niet los van elkaar. De onderlinge relaties kunnen als volgt worden omschreven:

- 1 Leren is een intern proces en speelt zich af binnen en tussen de deelnemende organisaties.
- 2 Bij het bieden van transparantie wordt ook geleerd van en met elkaar maar wordt tevens een dimensie aan de prestatievergelijking toegevoegd, namelijk die van openbaarheid.
- 3 Bij het afleggen van verantwoording is de openbaarheid niet meer gebaseerd op het louter verstrekken van informatie aan de omgeving; de omgeving zelf ook is actief in het stellen van verantwoordingsvragen aan de deelnemende organisaties. De communicatie is tweezijdig geworden.
- 4 Bij het ondersteunen van vergelijkend toezicht is het vooral de toezichthouder die gebruik maakt van informatie die door de deelnemende organisaties wordt verstrekt. Dit vindt plaats met als doel de relatie tussen toezichthouder en deelnemende organisaties te vullen, te verbeteren, te vereenvoudigen of te optimaliseren.
- 5 Bij het gebruik van prestatievergelijking als afrekeninstrument wordt met name gebruik gemaakt van beschikbare en gekwantificeerde gegevens die veelal ook al bij transparantie en/of verantwoording aan de orde komen. Ook hiervan zal een verbeterimpuls uitgaan; immers de beschikbaarheid van middelen is beperkt en vervolgens ook gekoppeld aan het leveren van gevraagde en voldoende prestaties.

De onderlinge relaties zijn in het onderstaande schema weergegeven.



Figuur. 1. Onderlinge relaties tussen de doelen bij prestatievergelijking

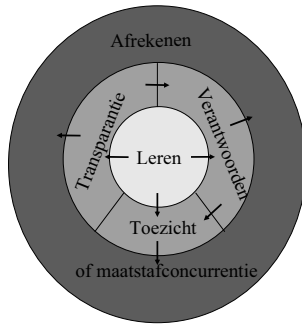
In bovenstaande figuur zijn de onderlinge relaties tussen de doelen bij prestatievergelijking aangegeven. Met de pijlen wordt aangegeven dat daar waar de pijl naar toe wijst gebruik gemaakt wordt van ervaringen vanwaar de pijl komt. Zo maakt verantwoording gebruik van de principes van leren en bouwt verder op de aspecten die ook bij transparantie aan de orde komen.

Het is een misverstand te veronderstellen dat de verschillende vormen van prestatievergelijking zich in een groeimodel tot elkaar verhouden, waarbij uiteindelijk altijd het einddoel van prestatievergelijking 'toezicht of zelfs afrekenen' zou moeten zijn. Voor sommige onderwerpen zal dit wenselijk zijn maar voor anderen kan de doelstelling 'leren en verbeteren' het belangrijkste (eind)doel blijven. Wel moet men zich er rekenschap van geven dat er externe druk zal komen om verantwoording als doel te nemen. Naarmate inzichten over prestaties toenemen zal de externe druk om nog meer inzicht toenemen en zullen ook de deelnemende organisaties meer en meer in de verleiding worden gebracht vooral toch te streven naar bijv. afrekenen op

geleverde prestaties. Met het bieden van extra inzichten aan de omgeving kan de grip van de deelnemende organisaties op hun eigen proces van prestatievergelijking afnemen.

Samenvattend wordt gesteld dat prestatievergelijkingen met verschillende doelen los van elkaar opgezet kunnen worden. Wel is het zo dat prestatievergelijkingen die opgezet zijn met als doel om te komen tot afrekenen tenminste ook dienen in te gaan op kwantificering van gegevens en openbaar maken ervan. Alle vormen van prestatievergelijking zijn gebaseerd op leren en verbeteren. Bij leren als doelstelling bepalen de deelnemende organisaties zelf of ze willen leren en op welke gebieden. Naarmate de resultaten van prestatievergelijking ook beschikbaar komen voor derden neemt de beslissingsruimte voor de deelnemende organisaties af. Bij maatstafconcurrentie bepalen de resultaten van de vergelijking op welke punten de individuele organisaties (zichtbaar) moeten verbeteren om bij volgende rondes beter te scoren en een positiever afrekeningsresultaat tegemoet kunnen zien. Leren is dus ook hier noodzakelijk en van keuzevrijheid is geen sprake meer.

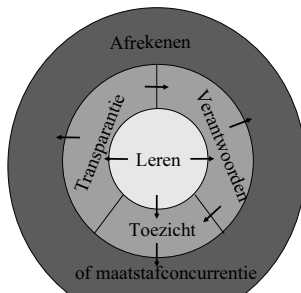
De eerder genoemde vijf doelen kennen ieder een andere relatie met hun omgeving. Deze relaties zijn in de volgende schema's tot uitdrukking gebracht.



Van en met elkaar leren is vooral een proces dat het beste in een vorm van relatieve beslotenheid kan worden uitgevoerd.

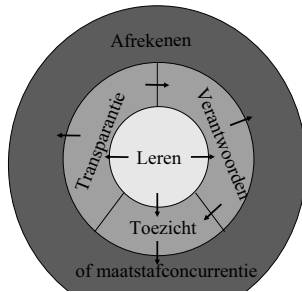
De interactie met de omgeving is minimaal, de deelnemers zelf bepalen de inhoud, omvang, scope en tempo van de prestatievergelijking. De

beslotenheid is relatief, de deelnemende organisaties zelf bepalen welke invloeden uit de omgeving wel of niet worden toegelaten tot het proces van de vergelijking. De omgeving is of wordt betrokken door de deelnemende organisaties bij o.a. klantonderzoeken.



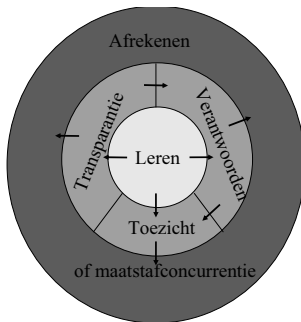
Bij transparantie komt de omgeving nadrukkelijker in beeld. Al is de richting van informatievoorziening en uitwisseling nog vooral eenzijdig. De aan de prestatievergelijking deelnemende organisaties

lichten zelf de resultaten van de vergelijking toe aan de omgeving. De omgeving heeft geen directe invloed op de deelnemers t.a.v. het leren en verbeteren. De omgeving kan hierbij beschouwd worden als informatieconsument.



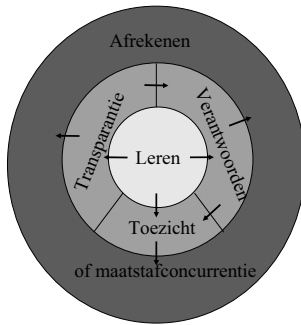
Bij de derde doelstelling, i.c. verantwoording, slaat de eenzijdige interactie met de omgeving om in tweezijdige interactie. De omgeving wordt van informatieconsument nu ook informatieproducent.

De deelnemende organisaties zelf bepalen op welke onderwerpen en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd aan de omgeving



Bij toezicht wordt een belangrijke rol door de toezichthouder vervuld. De toezichthouder bepaalt mede de wijze waarop en de onderwerpen waarover door de deelnemende organisaties verantwoording wordt

afgelegd. De toezichthouder is daarbij een van de partijen aan wie verantwoording wordt afgelegd.



Bij afrekenen of maatstafconcurrentie bepaalt de betrokken bestuurder op basis van de resultaten uit de vergelijking tevens in hoeverre middelen aan individuele deelnemers worden verstrekt.

De uitkomsten van de

vergelijking zijn daarmee bepalend geworden voor de individuele deelnemers voor de wijze waarop en de onderwerpen waarin geleerd dient te worden. De beslissruimte, in het proces van de prestatievergelijking, voor de deelnemende organisaties is zeer beperkt geworden.

2.2.7 Hoe verhoudt prestatievergelijking zich tot andere instrumenten?

Binnen de openbare sector is een veelheid aan instrumenten in gebruik die allen gericht zijn op verbetering van de bedrijfsvoering en de door een organisatie geleverde prestaties. De vraag die nu rijst is hoe prestatievergelijking zich verhoudt tot die andere instrumenten? Het is hier niet de bedoeling een uitputtend overzicht te geven, we beperken ons tot die instrumenten die in praktijk veel voorkomen. Het gaat dan met name om Monitoring, Kwaliteitsmanagement en Beleidsevaluaties.

Natuurlijk wordt er bij monitoring ook gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. Een monitor richt zich niet op één van de eerder besproken doelen die je kan bereiken met prestatievergelijking maar uitsluitend op inventariserend onderzoek. Monitoring speelt per definitie op 'systemniveau'. Het is te omschrijven als het structureel verzamelen van informatie ten behoeve van het evalueren van eigen beleid in situaties dat periodieke evaluaties niet voldoende worden geacht.

Kortom: een proces waarbij door middel van een inventarisatie de voortgang op een bepaald beleidsterrein of beleidsdossier wordt gevolgd.

De beleidsverantwoordelijke wenst continu de vinger aan de pols te houden om individuele organisaties bij te sturen en om zijn eigen beleid zo nodig bij te stellen. Daartoe wordt vooral informatie over maatschappelijke effecten verzameld. Gezien de eerdere definitie van het begrip 'prestatie' zou men wellicht verwachten dat het meten van prestaties van individuele organisaties - laat staan het vergelijken ervan- nooit in het kader van monitoring plaatsvindt. Toch kan dat ook voorkomen, en wel als de prestaties van organisaties als uitkomst van een bepaald beleid kunnen worden gezien. Als bijvoorbeeld een minister maatstafconcurrentie wil introduceren bij een groep uitvoeringsorganisaties, kan hij het effect van deze maatregel willen evalueren, met vragen als:

- Nemen de gemiddelde prestaties volgens verwachting toe (kostprijs)?
- Blijft de spreiding binnen de perken (rechtsgelijkheid)?
- Wordt er genoeg geïnvesteerd (houdbaarheid)?

Dit soort monitoring laat zich prima combineren met prestatievergelijking gericht op vergelijkend toezicht en of afrekenen, mits er goede afspraken zijn over het gebruik van de informatie. In feite is zo'n combinatie zelfs heel gewenst, omdat monitoring in deze gevallen anders wel een erg kostbare manier van evalueren is.

Bij veel organisaties binnen de openbare sector wordt nu gebruik gemaakt van kwaliteitsinstrumenten als INK, Balanced Score Card, ISO-certificering en kwaliteitshandvesten en keurmerken. Belangrijk is dat het gebruik van deze instrumenten niet betekent dat je niet aan prestatievergelijking kan of moet doen of dat je niet aan prestatievergelijking kunt doen als je geen INK, ISO of Balanced Score Card binnen je organisatie toepast. Het antwoord is tweeledig. Aan de ene kant zal een proces van prestatievergelijking gemakkelijker verlopen indien de deelnemende organisaties al gewend zijn om met één van de eerder genoemde instrumenten te werken. Je bent

namelijk al ingesteld op het registreren en verzamelen van prestatiegegevens. Je kan dus zeggen dat het gemakkelijker zal zijn om gegevens voor een proces van prestatievergelijking te verzamelen indien je al INK, ISO of Balanced Score Card binnen je organisatie toepast. Aan de andere kant kan je één van de bovengenoemde instrumenten gebruiken als basis of leidraad binnen de te verkiezen of te ontwikkelen methodiek voor de prestatievergelijking. Zeker wanneer een gedeelte of de gehele bedrijfsvoering het onderwerp van de prestatievergelijking is.

Wanneer binnen een proces van prestatievergelijking wordt gekozen voor één van de kwaliteitsinstrumenten als basis hoeft niet iedere deelnemer deze zelf geïmplementeerd te hebben. Vergelijkend onderzoek tussen de verschillende methodieken laat een grote overlap zien. Zo overlappen INK en ISO elkaar nagenoeg en kan de Balanced Score Card als een deelverzameling gezien worden. Kortom Kwaliteitsinstrumenten kunnen een goede ondersteuning en invulling betekenen bij de uitwerking en vormgeving van een prestatievergelijkingstraject.

3 Afwegingskader bij het formuleren van het doel van de prestatievergelijking

3.1 Inleiding

In het voorgaande hebben we aangegeven dat u als deelnemer aan een prestatievergelijking zelf bepaalt welke doelen u wenst na te streven. Maar hoe kom je tot de juiste keuze? Het maken van een goede afweging is aan de ene kant essentieel voor het verloop en de mate van succes van de prestatievergelijking; aan de andere kant dient een keuze gemaakt te worden op een moment dat veel nog onduidelijk is. Immers u bepaalt vooraf uw doelstellingen, terwijl u pas nadat de prestaties zijn vergeleken beschikt over al dan niet nieuwe inzichten.

In dit hoofdstuk bieden wij u een kader voor het maken van een aantal afwegingen om te komen tot een keuze voor doelstellingen bij prestatievergelijking. Bij elke vorm prestatievergelijking is er sprake van een aantal interne spanningen of keuzemomenten. Deze spanningen en keuzemomenten gebruiken wij als kader voor het maken van afwegingen.

3.2 Situationele context

Processen van prestatievergelijking vinden altijd plaats binnen een bepaalde omgeving. Ongeacht de doelstelling van de prestatievergelijking is het altijd van belang een goede kaart van de omgeving te maken en daarbij zicht te krijgen op betrokkenen en belanghebbenden en de aanwezigheid van bepaalde beïnvloedende of te beïnvloeden (omgevings-)factoren. De keuze van een bepaald doel is de laatste en belangrijkste mijlpaal alvorens daadwerkelijk te starten met het proces van prestatievergelijking. Tijdens het proces worden prestaties van deelnemende organisaties beschreven, gemeten en beoordeeld. De omgeving is op verschillende manieren van

- belang bij het maken van een keuze voor de doelstelling:
- de vertaling van omgevingsinvloeden op het meetinstrument en indicatoren. Het gaat hierbij om een methodologisch vraagstuk;
 - de invloed van omgevingsfactoren op de inrichting van het proces van de prestatievergelijking;
 - de omgeving zal veelal als afnemer, klant of leverancier betrokken zijn bij de voortbrengingsprocessen die plaatsvinden bij de deelnemende organisaties en deel kunnen uitmaken van de onderwerpen van de vergelijking.

Prestaties worden als producten en/of diensten geleverd. De voortbrengings- en leveringsprocessen die ten grondslag liggen worden doorlopen binnen een bepaalde omgeving die op haar beurt de prestaties beïnvloeden. De bruikbaarheid van de resultaten van de prestatiemeting voor prestatievergelijking hangt af van de mogelijkheden om de invloed van de omgevingsfactoren op de gevonden resultaten te identificeren. Het is dan ook, vanuit methodologisch oogpunt, belangrijk de omgevingsfactoren tijdig te onderkennen. Bij prestatievergelijking zal veelal gewerkt worden met modellen die een zo getrouw mogelijke weergave van de werkelijkheid uitbeelden. Het blijft evenwel altijd een versimpeling van de werkelijkheid.

Tevens is het wenselijk om reeds vroeg in het proces van de prestatievergelijking te bezien in welke mate de deelnemende organisaties in staat zijn invloed uit te oefenen op de omgeving en te bepalen of en in welke mate de omgeving invloed uitoefent op het presteren van die deelnemers zelf. De omgeving is dus zowel een verklarende factor voor geïdentificeerde verschillen uit de vergelijking als zelf ook een te beïnvloeden factor voor het wegnemen van die verschillen.

De omgeving van deelnemende organisaties en de door hen geleverde prestaties is nooit bij twee of meer organisaties identiek. Dit geldt des te meer indien niet gelijksoortige organisaties deelnemen aan de prestatievergelijking.

Wanneer binnen een geografisch ingedeelde organisatie een interne prestatievergelijking zal worden uitgevoerd zal de omgeving voor alle deelnemende vestigingen ogenschijnlijk hetzelfde zijn. Immers dezelfde regels en kaders zullen gelden, producten en dienstenpakketten zullen overeenkomen, processen zullen op een gelijke wijze opgezet zijn, etc. Toch zijn er belangrijke verschillen in bijv. demografische en sociaal culturele factoren die van invloed zullen op het presteren van de regionale vestigingen. Het aangeboden assortiment is daarom niet bij elk filiaal van Albert Heijn gelijk en staat onder invloed van deze factoren.

Tevens geldt dat de omgeving niet in al haar facetten beschreven kan worden. De complexiteit is daarvoor veelal te groot, c.q. oorzaak-gevolg relaties zijn zeker niet altijd eenduidig aan te geven. Dit vraagt alertheid tijdens het proces van prestatievergelijking en tevens flexibiliteit in de aanpak en in methoden en technieken om tussentijds te kunnen bijstellen. Het streven om de omgeving voor 100 % in kaart te brengen moet worden voorkomen. Het is niet mogelijk, niet wenselijk en zelfs niet noodzakelijk.

Het op de juiste wijze vertalen en verankeren van de omgeving in het meet-instrument is een van de grotere valkuilen in het werken met prestatievergelijking. Op zijn beurt geeft het vergelijken juist inzicht in onvoorziene factoren die de prestaties hebben beïnvloed met alle leereffecten of verbeterimpulsen van dien.

Tip: Wanneer de complexiteit van de omgeving groot is en de deelnemers de omgeving qua beïnvloeding nog maar weinig in kaart hebben gebracht of gekwantificeerd is het niet wenselijk te starten met een prestatievergelijking waarbij het verzamelen van gekwantificeerde gegevens centraal staat.

Het belang van vergelijkbaarheid voor de prestatievergelijking hangt sterk samen met het doel van die prestatievergelijking. Kies je voor 'leren' dan kijk je juist naar de mogelijkheden waardoor je je organisatie kan vernieuwen en

verbeteren. De exacte vergelijkbaarheid is bij deze doelstelling minder van belang dan bij een prestatievergelijking waarbij het einddoel afrekenen is. In dit laatste geval zal je zeer nauwkeurig de kwantitatieve meeteenheden moeten bepalen om uiteindelijk ook daadwerkelijk de vaak verstrekkende conclusies over beter en minder presteren te kunnen trekken.

De factoren die van invloed kunnen zijn op een proces van prestatievergelijking zijn divers en omvangrijk. Het kan hierbij gaan om aspecten als onder andere veranderbaarheid, beïnvloedbaarheid, geografische en demografische kenmerken, sociale, juridische, politieke, maatschappelijke, financiële, historische en bestuurlijke factoren. Het gaat te ver om alle factoren te beschrijven. Van belang is hier om te melden dat deelnemers aan een prestatievergelijking er goed aan doen een gemeenschappelijk beeld op te bouwen van de omgeving en daarin ook gezamenlijk ontwikkelingen en essentiële beïnvloedingsrelaties te herkennen en te erkennen.

Tip: Als de beïnvloeding en dynamiek vanuit de omgeving op de prestatievergelijking groot zijn, is het beter niet te starten met een leertraject tenzij met die omgeving afspraken kunnen worden gemaakt over het niet verstoren van het proces van de prestatievergelijking.

De context bij een proces van prestatievergelijking kan in sommige gevallen zo dwingend aanwezig zijn dat de keuzevrijheden voor de deelnemende organisaties worden beperkt of zelfs worden weggenomen. Dit gebeurt wanneer een prestatievergelijking als opdracht wordt verstrekt aan deelnemende organisaties en wanneer de opdrachtgever tevens de voorwaarden en uitgangspunten invult. Onder dergelijke omstandigheden staat de keuze voor een doelstelling al vast. Voor de deelnemende organisaties rest dan niet meer dan wederzijdse verwachtingen over deelname/betrokkenheid bij de prestatievergelijking zo expliciet en helder mogelijk te maken en tevens duidelijkheid te verkrijgen over de condities waaronder de prestatievergelijking als succesvol wordt beschouwd.

- Samengevat dient u bij de keuze voor een doelstelling voor prestatievergelijking in relatie tot de omgeving in de overweging te betrekken:
- Welke de dynamiek en complexiteit van de omgeving is?
 - In welke mate factoren in de omgeving uw proces van prestatievergelijking kunnen beïnvloeden?
 - In welke mate u als deelnemende organisaties in staat bent factoren in de omgeving te beïnvloeden?

3.3 Wie is betrokken en wie heeft welke ambities?

3.3.1 Betrokken partijen bij een prestatievergelijking

Het nut van het maken van een goede omgevingskaart hebben wij reeds in het kader van omgevingsfactoren benadrukt. Aanvullend daarop wordt benadrukt dat ook een beeld van betrokkenen bij de prestatievergelijking nodig is. Betrokkenen hebben een relatie tot de prestatievergelijking juist omdat zij ook bepaalde verwachtingen hebben of zelfs eigen doelen daarmee nastreven. Het is raadzaam zo niet zeer wenselijk deze zo goed en getrouw mogelijk in kaart te brengen.

Als we kijken naar de meest voorkomende betrokken partijen zijn dit:

- De deelnemende organisaties of delen daarvan. Nogmaals bevestigen we dat een proces van prestatievergelijking vooral een collectief proces is waaraan tegelijkertijd meer deelnemers deelnemen;
- De opdrachtnemer/uitvoerend bureau (indien de deelnemers niet zelf het onderzoek uitvoeren);
- De opdrachtgever (indien de deelnemers dit niet zelf zijn);
- De initiatiefnemers (indien de deelnemers dit niet zelf zijn, bijvoorbeeld brancheverenigingen, departementen).

De eerste stap die ondernomen moet worden, is zicht te krijgen op de betrokkenen en hun beoogde doelen. Vervolgens moet gekeken worden in hoeverre de onderlinge doelen overeenstemmen. Bij onderlinge inconsistenties dienen gesprekken te worden gevoerd.

Afspraken dienen gemaakt te worden over het beoogde doel van de prestatievergelijking. Het is een algemene stelregel dat de doelstelling van een prestatievergelijking vooraf moeten worden vastgelegd door zoveel mogelijk betrokkenen. Dit is om twee redenen van het grootste belang. Ten eerste moet de prestatievergelijking ingericht worden op het doel dat wordt nagestreefd. Iedere doelstelling betekent de inzet van een andere meetmethodiek en andere randvoorwaarden.

Ten tweede vergt prestatievergelijking bij een aantal doelen, zoals 'Leren en verbeteren' onderling vertrouwen, zeker waar deelnemende organisaties zichzelf kwetsbaar opstellen door het prijsgeven van good en bad practices om zo van elkaar te leren. Het vergt vertrouwen in de overige betrokkenen om deze gevoelige informatie te delen. Het onderlinge vertrouwen is gebaat bij goede afspraken vooraf. En dat betekent dus dat de opdrachtgever, de deelnemers en de opdrachtnemer de oorspronkelijke doelstelling gedurende en na afloop van het traject niet bijstellen en de resultaten van de prestatievergelijking niet gebruiken voor een ander doel.

Indien doelstellingen tijdens het proces wijzigen zullen de betrokkenen opnieuw om de tafel moeten om de waarborgen/protocollen/-overeenkomsten opnieuw te bekrachtigen en eventueel bij te stellen: nieuwe ronde met nieuwe spelregels.

Tip: Stel de doelstellingen van de prestatievergelijking vooraf vast met betrokkenen en torn er niet meer aan.

Voorbeeld: Als je prestaties vergelijkt om het lerende vermogen van de deelnemende organisaties te vergroten moet je de resultaten achteraf niet gebruiken als toezichtinstrument.

Bij de implementatie van de Wet Werk en Bijstand is men op zoek gegaan naar nieuwe toezichtsinstrumenten. Men heeft hierbij bewust niet de al langer bestaande Benchmark Sociale diensten omgebouwd maar naast de benchmark een nieuw prestatievergelijkingstraject ontwikkeld met nieuwe spelregels. Dit heeft er toe geleid dat er nu naast de Benchmark Sociale diensten (nu benchmark Werk en Bijstand genaamd) een kernkaart Wet Werk en Bijstand is.

Nu we weten dat er verschillende opvattingen over prestatievergelijkingen en beoogde doelen kunnen zijn is het van belang te weten waar deze hun grondslag in vinden. Welke partij wil om welke reden graag betrokken zijn bij een proces van prestatievergelijking? In de volgende paragraaf nemen we u mee langs een aantal veel voorkomende prikkels bij betrokkenen.

3.3.2 De gewenste effecten van de deelnemers

Wat bepaalt nu dat een organisatie wenst deel te nemen aan een prestatievergelijking? Naast die situaties waarbij sprake is van verplichte deelname stellen wij dat organisaties wensen deel te nemen aan de prestatievergelijking omdat zij als individuele deelnemer of collectief van deelnemers de verwachting hebben er beter van te worden. Dit ongeacht de doelstelling van de prestatievergelijking. Nu is het begrip ‘er beter van worden’ ruim en voor velerlei uitleg vatbaar. Beter kan betekenen dat men betere prestaties voor haar klanten kan leveren, dat de productiviteit of de effectiviteit toeneemt maar ook dat men meer in gezamenlijkheid met andere deelnemers kan gaan optreden, etc.

Diverse ‘prikkel’s voor deelnemers kunnen aanleiding zijn om te gaan deelnemen aan een proces van prestatievergelijking. In onderstaande tabel worden de meest voorkomende genoemd.

Mogelijke prikkels voor deelnemers prestatievergelijking	Type/doel prestatievergelijking	Mogelijke gewenste effecten
Op zoek naar good practices van collega’s om over te nemen	Leren	Hogere productiviteit, efficiency, doeltreffendheid
Op zoek naar vergelijkingsinformatie in dezelfde branche/positiebepaling	Transparantie/Leren	Hogere mate van maatschappelijke betrokkenheid bij de branche realiseren
Voorkomen zwaardere toezichtinstrumenten	Toezicht	Eenvoudiger of beter toezicht en dus minder (administratieve) lasten voor de deelnemers
Networksearch, creëren van een netwerk met andere organisaties	Leren	Samenwerkingspartners leren kennen of gezamenlijkheid opbouwen, hogere bekendheid
Omgevingsdruk, b.v. door consumentenbond, branchevereniging, burgers en media	Transparantie	Positief beïnvloeden van imago van deelnemers of branche
Slechte uitkomsten uit imago-onderzoek	Publieke verantwoording	Hogere maatschappelijke betrokkenheid en bewustwording bij de deelnemers of branche
Draagt bij aan verwerven subsidie	Transparantie	Verkrijgen van aanvullende middelen
Gevoel dat verbeteringen ook bij andere organisaties te vinden zijn maar tevens ‘vast’ te zitten in het eigen kwaliteitsmanagementsysteem	Leren	Eigen organisatie open te laten staan voor verbeteringen van buitenaf die al waarde hebben bewezen

3.3.3 De gewenste effecten van de initiatiefnemer

Naast deelnemende organisaties zijn ook de initiatiefnemers voor de prestatievergelijking belangrijke betrokkenen. Zij hebben veelal eigen argumenten om betrokken te zijn bij het proces. Bijvoorbeeld: moet de prestatievergelijking harde toezichtsinformatie opleveren of wil men het zelfregulerende vermogen van de deelnemers vergroten door een dergelijk kwaliteitsinstrument te faciliteren (beleidsinput, toezicht, afrekenen, prikkel om aan zelfregulering te doen)?

Mogelijke prikkels voor initiatiefnemers prestatievergelijking	Type/doel prestatievergelijking	Mogelijke gewenste effecten
Beleidsinformatie is niet beschikbaar	Transparantie	Verbetering van geformuleerd beleid
Alternatief voor wet- en regelgeving (een ontwikkeling stimuleren)	Leren	Andere vormen van sturing en beïnvloeding van organisaties toepassen
Het verkrijgen van middelen of ruimte binnen het toezichtsveld wordt afhankelijk gemaakt van vergelijkingen met andere organisaties	Toezicht/afrekenen	Deelnemende organisaties treden in overleg met de toezichthouder
Burgers hebben geen mogelijkheden om op basis van informatie een keuze te maken voor een dienstverlener	Transparantie	Sectoren of individuele organisaties bieden op verzoek van de initiatiefnemer 'klant informatie'
Toezichtinformatie is niet beschikbaar	Toezicht/afrekenen	Andere perspectieven voor toezichtsrelaties bieden
Bezuinigingen door efficiëntie verbetering en of saneren	Toezicht/afrekenen	Onderlinge concurrentie stimuleren

De bestuurder (bijv. het Rijk), blijkt uit de praktijk, heeft vaak een initiërende rol bij een proces van prestatievergelijking. Soms ook is deze rol aangevuld met die van opdrachtgever. Dit is zeker het geval bij vergelijkend toezicht en maatstafconcurrentie. De overheid treedt hier op als marktmeester of toezichthouder. Daarnaast kan de overheid zich ook beperken tot een faciliterende, ondersteunende of aanjagende rol. De mogelijkheden voor de invulling van de faciliterende rol op een rijtje:

A De overheid faciliteert de prestatievergelijking met behulp van mensekracht of financiële middelen

In sommige gevallen bestaat de verwachting dat bepaalde doelstellingen niet met wetgeving te realiseren zijn of dat er geen politiek draagvlak is voor wetgeving. Met behulp van een prestatievergelijking kan dan toch geprobeerd worden de doelstellingen te realiseren.

SZW vond de certificering binnen de reïntegratiebranche wenselijk. Zij heeft daarom financieel bijgedragen aan het opzetten van het systeem. Overigens is alleen voor de ontwikkeling van het keurmerk financieel bijgedragen, het certificeringssysteem moet zichzelf in stand kunnen houden.

B *De overheid stelt de eis aan uitvoeringsorganisaties dat zij moeten deelnemen aan een vorm van prestatievergelijking*

Wanneer het Rijk na een verzelfstandiging of decentralisatie minder invloed op de manier van werken van een organisatie heeft, kan door het stimuleren van prestatievergelijking toch de gemiddelde kwaliteit van de processen worden verhoogd.

C *De overheid ontwikkelt de prestatievergelijking*

Verder kan prestatievergelijking ook ingezet met een signaalfunctie om organisaties te attenderen op een thema dat anders geen prioriteit krijgt. Vaak spreek je hier van een fase nog voorafgaand aan een initiatief met het doel te leren. Het gaat dan om de bewustwording dat een bepaald thema aandacht behoeft en verbeterd kan worden. In deze gevallen zal je de gekozen methodiek in beslotenheid opzetten en organisaties zich zelf laten afzetten tegen een bepaalde norm (vaak vastgesteld door de vergelijking van gemiddelde en gewenste resultaten in een sector).

In opdracht van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid is een methodiek ontwikkeld om te bepalen hoe dik het 'glazen plafond' is in een organisatie (d.w.z. het verschil tussen het beschikbare potentieel aan vrouwen en hun werkelijke aandeel in hogere functies). Dit maakt het mogelijk betrouwbare en valide vergelijkingen te maken op sector- en bedrijfstakniveau en om ontwikkelingen in de doorstroom van vrouwen te monitoren.

D *De overheid als kennis en informatiebron*

De overheid faciliteert en stimuleert prestatievergelijking door kennisoverdracht en bemiddeling.

Dit gebeurt door het opstellen van een handreiking, het opzetten van digitale kennisbanken (bv. www.benchmarkenindepubliekesector.nl en in de toekomst www.watdoetjegemeente.nl), het organiseren van kennisuitwisseling en het publiceren over in haar opdracht uitgevoerde benchmarkexercities.

Een bijzondere rol, namelijk die van makelaar , c.q. het op verzoek zoeken en matches van mogelijke participanten aan een prestatievergelijking, wordt

namens de overheid in Groot-Brittannië vervuld door het PSBS van het Cabinet-office (Public Sector Benchmarking Service: www.benchmarking.gov.uk). Het uitvoeren van de benchmark zelf is geen taak van PSBS.

Wanneer de overheid prestatievergelijking wil inzetten, wordt dit meestal als alternatief voor regelgeving, toezicht of voor het bewerkstelligen van een bepaalde beweging op een beleidsterrein gedaan. Het is van belang bij het kiezen van het beoogde doel voor de partners in de prestatievergelijking geen onduidelijkheid te laten bestaan over het belang van de overheid met de inzet van het instrument.

3.3.4 Verenigbaarheid van doelen en beoogde effecten

Sommige effecten van beoogde doelen zijn tegengesteld aan elkaar. De gewenste effecten bij een bepaald doel moet je proberen veilig te stellen door het kiezen van een juiste mix van methodiek, afspraken, randvoorwaarden en rapportagevorm.

Wanneer de deelnemers, bijvoorbeeld een aantal uitvoeringsorganisaties, met een benchmark uitsluitend beogen te leren, hoeft de informatie niet openbaar te worden. Dit heeft, gezien het doel van het traject, geen toegevoegde waarde. Nog sterker, voor bepaalde onderwerpen is het leereffect het grootst als de informatie niet openbaar wordt. Want zodra je een top 10 lijst kan maken neemt de concurrentie tussen de deelnemende organisaties toe en de bereidheid om een kijkje in de keuken te geven af.

Wanneer de deelnemers met de prestatievergelijking uitsluitend beogen te 'leren', ligt het voor de hand om vast te leggen dat de informatie wel voor de organisaties onderling toegankelijk is, maar dat er niet verder over gepubliceerd wordt of in een anonieme vorm.

Zodra de initiatiefnemer, bijvoorbeeld het betrokken departement, de prestatievergelijking ook wil gebruiken als toezichtsinstrument, betekent dit op z'n minst dat een deel van de informatie beschikbaar moet komen voor de departementen. De randvoorwaarden van deze twee doelen zijn verschillend: het vertrouwen dat de informatie niet gepubliceerd wordt (leereffect) ten opzichte van de vraag van de opdrachtgever om toezichtinformatie beschikbaar te stellen (toezicht). Negatieve externe effecten dreigen dan. Bijvoorbeeld dat het leereffect van 'Van elkaar versterken' transformeert naar 'Elkaar willen verslaan, de beste willen zijn'. Toch kan deze valkuil worden voorkomen door afspraken te maken over de meetmethode en de omvang van de informatie (een deel van de informatie is niet bedreigend om beschikbaar te stellen). Afspraken over deze randvoorwaarden vergroten het vertrouwen. Dit is in een aantal gevallen een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de prestatievergelijking (Leren en Transparantie).

Indien de doelen van betrokkenen te ver uit elkaar liggen zullen er keuzen gemaakt moeten worden. Mogelijkheden die hierbij open staan zijn onder andere:

- Twee processen van prestatievergelijking naast elkaar ontwikkelen;
- Nieuwe gezamenlijke doelstelling formuleren (beide doen water bij de wijn);
- Er wordt voor één van de doelstellingen gekozen. (Dit kan betekenen dat één of meer van de betrokkenen zich uit het traject (moeten) terugtrekken).

Tip: Maak de doelstellingen van deelnemers, initiatiefnemers en opdrachtgevers + bijbehorende randvoorwaarden expliciet en waarborg het behalen van deze doelstellingen door afspraken te maken over de meetmethode, periodiciteit van vergelijken, openbaarheid van gegevens, rapportagevormen en het gebruik en eigendom van gegevens.

3-4 De gewenste aanpak als overweging

Het aantal mogelijkheden om een proces van prestatievergelijking op te zetten en uit te voeren lijkt onbeperkt. Niet elke aanpak zal geheel anders zijn, maar wel met andere accenten en keuzen of keuzemomenten.

Elk proces van prestatievergelijking zal een unieke combinatie zijn van ambities, scope, uitgangspunten, randvoorwaarden, methoden, etc. De mate waarin deelnemende organisaties uitgesproken meningen hebben over deze variabelen bij het opzetten van een proces van prestatievergelijking kan tevens de keuze van een doelstelling bepalen. Wanneer bijv. deelnemers geen behoefte voelen aan het opzetten van een meetinstrument met indicatoren, kentallen, eenheden, etc. zal het niet mogelijk zijn deze prestatievergelijking te gebruiken in het kader van afrekenen. Als deelnemers bijv. stellen het gehele proces van de vergelijking binnen een tijdsbestek van ca. 6 maanden te willen doorlopen is er geen tijd om uitvoerig een instrument op te zetten, te beproeven en gegevens te verzamelen. Gekozen zal dan worden voor een meer kwalitatieve vergelijking waarbij leren meer als centrale doelstelling op de voorgrond zal treden.

In het onderstaand overzicht is een aantal mogelijkheden per doel van de prestatievergelijking uitgewerkt.

Doelen van de prestatievergelijking	Randvoorwaarden	Uitgangspunten	Methode en technieken	Deelnemers maken afspraken over
Leren/Benchmarken	Proces wordt niet verstoord door omgevingsfactoren Instrument en gegevens blijven eigendom van de deelnemende organisaties Vertrouwen tussen de deelnemende organisaties is aanwezig	Bereidheid tot leren onder deelnemers Deelname is vrijwillig Bereidheid tot delen van best practices Bereidheid tot vertellen van bad practices Pluriformiteit tussen de deelnemers is mogelijk/gewenst Verschillen vormen aanknopingspunt voor de verandering Deelnemer bepaalt zelf verandering	Procesbenadering Open vragen Diepte interviews Visitaties Audits Documentanalyse Ook kwantitatieve vergelijkingen o.b.v. PI's kunnen worden toegepast	Scope en omvang Soort en aantal indicatoren Mate van openheid Vorm van rapportage Toetreding en uittreding Verdeling van kosten en werkzaamheden
Transparantie	(Deel) van de gegevens uit de prestatievergelijking moet openbaar gemaakt kunnen worden	Bereidheid tot openbaar maken van gegevens	Vragenlijsten, Proces- en prestatiemetingen	Mate van openbaar maken van (een deel van de) gegevens Doelgroepen voor openbaarheid
Verantwoording	Verantwoording kan alleen worden afgelegd op die gebieden waarover de prestatievergelijking zich uitstrekt	Externe druk is aanwezig Bereidheid tot afleggen van verantwoording	Idem als bij transparantie	Wijze en diepgang van verantwoording Individuele of collectieve verantwoording Horizontale of verticale verantwoording
Toezicht	Deelnemers blijven eigenaar van de gegevens	Toezichthouder is bereid resultaten te gebruiken en afspraken te maken Alleen gelijksoortige organisaties kunnen deelnemen Alle deelnemers hebben dezelfde toezichthouder	Mogelijk gebruik van methoden en technieken van toezichthouder	
Maatstafconcurrentie	Spelregels en randvoorwaarden zijn helder Gevolgen voor deelnemers zijn van tevoren bekend	Opdracht voor de prestatievergelijking komt van buiten de deelnemers Verdeling van middelen is gevolg van uitkomsten Alleen gelijksoortige organisaties kunnen deelnemen Best practices zijn aanknopingspunt voor verandering Veranderen is niet meer vrijblijvend	Projectbenadering Bijna volledig gekwantificeerd Ontwikkeling van normen of meetlat	Mate van gebruik van gegevens door derden

In algemene zin gelden voor elke prestatievergelijking de volgende voorwaarden:

- een voldoende groot aantal deelnemers (ca. 5-7);
- kwaliteit/volwassenheid van de beschikbare prestatiegegevens;
- afspraken over spelregels moeten gemaakt kunnen worden;
- middelen (financieel en/of menskracht) om het proces uit te voeren dienen aanwezig te zijn.

Ook de waarborgen verschillen per gekozen doel van prestatievergelijking.

In het onderstaande model is aangegeven welke randvoorwaarden en waarborgen horen bij de gekozen doelstelling en hoe deze op elkaar inwerken. Dit model kan gebruikt worden om reeds opgezette processen van prestatievergelijking te positioneren en nog op te zetten processen in te vullen. Het geeft tevens onderwerpen aan waarover afspraken tussen de deelnemers onderling en andere betrokkenen gemaakt kunnen worden.

Doelen	Randvoorwaarden en waarborgen				
Leren/Benchmark	V E R T R O U W E N	O P E N H E I D	V R I J W I L L I G H E I D	O P E N B A A R H E I D	
Transparantie					
Verantwoording					
Toezicht					
Afrekenen					

3.5 Gewenste en ongewenste effecten bij de afweging

Het uitvoeren van een proces van prestatievergelijking leidt tot gewenste en niet gewenste effecten. De mate waarin deze effecten daadwerkelijk optreden is afhankelijk van de wijze waarop het proces is ingericht en de actieve betrokkenheid van alle betrokkenen. Aan de andere kant kan de inschatting vooraf dat bepaalde effecten wel of niet zullen optreden van invloed zijn op de keuze van de doelstelling van de prestatievergelijking. De ROB heeft het in zijn advies aan het kabinet over persverse of ongewenste effecten die kunnen optreden wanneer deelnemende organisaties vermoeden dat de resultaten van de prestatievergelijking voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij zijn opgezet. Een ander ongewenst en ingeschat effect kan zijn dat individuele bestuurders persoonlijk gewin nastreven. De mogelijke effecten en de kans dat deze zich ook daadwerkelijk voordoen is van invloed op de keuze voor de doelstelling.

In het onderstaande model wordt aangegeven welke gewenste effecten passen bij welke doelstelling en hoe deze effecten op elkaar inspelen. Wanneer men in een leerbenchmark concurrentie introduceert, omdat één of meer van de deelnemers zich toch willen profileren zullen het leereffect, het vertrouwen en dus de openheid naar elkaar toe sterk verminderen. Bovendien wordt het aantrekkelijk de eigen gegevens op te poetsen waardoor de kwaliteit achteruit gaat.

Doelen	Randvoorwaarden en waarborgen				
Leren/Benchmark	V E R T R O U W E N	O P E N H E I D	V R I J W I L L I G H E I D	R A N K I N G	O P E N B A A R H E I D
Transparantie					
Verantwoording					
Toezicht					
Afrekenen					

3.6 Mate van betrouwbare en valide informatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de begrippen 'betrouwbaarheid' en 'validiteit'. Ook hier geldt weer, dat de lezer wordt verzocht de definities - desnoods tijdelijk - te accepteren. Er worden elders andere termen met andere, verwante betekenissen gebruikt.

Beide begrippen worden hier beschreven omdat ze van invloed blijken te zijn bij de keuze van doelstellingen voor de prestatievergelijking.

Betrouwbaarheid

Informatie heet betrouwbaar, als zij aan vooraf gestelde eisen van nauwkeurigheid, actualiteit, tijdigheid enzovoort voldoet. Huiselijk uitgedrukt gaat het er om of de informatiegebruiker de informatie krijgt waarom hij heeft gevraagd, ongeacht of zijn vraag goed is.

Validiteit

Informatie heet valide (geldig), als zij een - voor het doel – adequaat beeld geeft van de realiteit die zij wordt verondersteld te representeren. Huiselijk uitgedrukt gaat het er om of de gestelde informatievraag wel past bij het doel waarvoor de informatie gebruikt gaat worden.

Om het verschil tussen betrouwbaarheid en validiteit duidelijk te maken wordt wel de vergelijking gebruikt van de schutter, die kogels op een schietschijf afvuurt. Als hij een zeer betrouwbare schutter is, dan komen alle kogels in één gat, maar dat hoeft niet de roos te zijn. Een valide schutter, zal wellicht een 'wolk' van treffers produceren, maar die wolk heeft wel zijn centrum in de roos. Een extreem betrouwbare, maar invalide schutter raakt dus nooit de roos, een extreem onbetrouwbare, maar valide schutter kan alles raken, waaronder de roos.

In de praktijk is de vergelijkingsinformatie over prestaties van organisaties nooit voor 100% betrouwbaar en valide. Er is dus altijd ruimte voor misinterpretatie en daardoor voor verkeerde conclusies uit de prestatievergelijking. Zie ook de BZK-publicatie 'Waarom prestatie-indicatoren falen' (handreiking externe verzelfstandiging, 1999). Bij alle hier behandelde instrumenten gaat het daarom niet zozeer om de vraag of de informatie betrouwbaar en valide moet zijn, maar hoe betrouwbaar en valide ze moet zijn.

Deze vraag en de daarmee verband houdende vraag van de openbaarheid (volgende hoofdstuk) moeten beantwoord worden, voordat de instrumenten effectief kunnen worden ingezet.

In het algemeen geldt, dat er hogere eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen moeten worden gesteld, naarmate de gevolgen voor de organisaties in kwestie groter en directer zijn.

Dit betekent dan dus ook dat de deelnemende organisaties ambities moeten hebben die stroken met deze eisen aan betrouwbaarheid en validiteit. Zeker hier geldt dat de kosten van een prestatievergelijking voor de baten uitgaan.

Als we nu de begrippen van betrouwbaarheid en validiteit langs de doelstellingen leggen ontstaat het volgende beeld.

Leren/Benchmarking

In feite hoeven de eisen aan de vergelijkingsinformatie bij benchmarking helemaal niet zo hoog te zijn. De organisatie beslist namelijk zelf wat zij met de informatie doet. De prestatievergelijking is ook slechts het begin. Daarna komt pas het eigenlijke werk, namelijk de analyse met het doel best practices te vinden, de beslissing die al dan niet te implementeren en tenslotte de implementatie zelf.

Transparantie

Bij transparantie zal eerder dan bij de doelstelling leren gekozen worden voor kwantitatieve vergelijking. Daar men de informatie uit het proces van prestatievergelijking deels of geheel naar buiten toe wil brengen zullen de validiteit en dus de eisen aan geleverde gegevens gewaarborgd moeten worden in de te gebruiken methodiek. Naar mate men meer zal ranken wordt validatie dus belangrijker.

Verantwoording

Net als bij transparantie zal men zich sterk richten op kwantitatieve vergelijking. De deelnemers willen de resultaten immers gebruiken voor het afleggen van verantwoording. Ook hier geldt dat hoe meer men in de methodiek ranking inbouwt hoe hoger de aan de aan te leveren gegevens gestelde eisen en checks moeten zijn.

Vergelijkend toezicht

De toezichthouder kan vergelijkend toezicht op verschillende manieren vorm geven. Als hij de prestatievergelijking alleen gebruikt in het kader van zijn

‘risico-analyse’ (dat wil zeggen: om te bepalen welke organisaties onder toezicht hij met prioriteit gaat inspecteren en welke hij voorlopig met rust laat), dan hoeven de eisen aan de informatie niet bijzonder hoog te zijn. Het gaat immers dan alleen maar om een indicatie en geen openbare ranking. Het wordt al anders, als de toezichthouder de prestatievergelijking gaat publiceren. Er bestaat dan het risico van onbedoelde maatstafconcurrentie, zoals hierboven beschreven bij benchmarking. Als de toezichthouder de prestatievergelijking direct - dus zonder nader onderzoek - wil gebruiken om ‘af te rekenen’, dan moeten er zeer hoge eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid en validiteit van de metingen. In het bijzonder zal er veel aandacht moeten zijn voor ‘het verhaal achter de cijfers’, namelijk de toelichtingen en verklaringen voor afwijkingen.

Maatstafconcurrentie

Bij maatstafconcurrentie wordt er hoe dan ook ‘afgerekend’. Daarbij is er weinig ruimte voor ‘het verhaal achter de cijfers’. Als de burgers afrekenen, zijn ze niet geïnteresseerd in veel nuances. Als er bijvoorbeeld tarieven worden vastgesteld met behulp van een afgesproken algoritme, tellen alleen de cijfers. Omdat de informatie nooit volkomen betrouwbaar en valide is, is er een kans op perverse effecten. Die kans moet worden geminimaliseerd. De eisen aan de informatie zijn dus in het algemeen erg hoog.

3.7 Het openbaarheidsvraagstuk

In het voorgaande is beschreven hoe de eisen aan de informatie zich verhouden met het bedoelde gebruik van die informatie. Men noemt dit wel doelbinding: informatie is slechts bruikbaar voor de doelen waarvoor zij is verzameld. Als men de informatie ook voor andere doeleinden wil gebruiken, zal men eerst moeten nagaan of de informatie ook aan de eisen voldoet voor dat nieuwe gebruik.

Openbaarmaking van informatie heeft tot gevolg dat de deelnemende organisaties in kwestie hun greep op het gebruik van de resultaten van de

vergelijking verliezen. Zij zullen daar bij het opzetten van het proces van de vergelijking rekening mee houden en dit verdisconteren in bijv. de aanpak of de eisen die worden gesteld aan het gebruik.

Openbaarheid gerelateerd aan de doelen van prestatievergelijking leidt tot het volgende beeld.

Benchmarking

Het feit dat binnen de openbare sector openbaarheid de norm is werkt kosten- en drempelverhogend bij benchmarking. Dit kan ten koste gaan van de (leer)effectiviteit. Goede afspraken hoe er met de vertrouwelijkheid, respectievelijk openbaarheid van de diverse deelproducten wordt omgegaan kunnen dit nadelige effect beperken en zorgen voor het benodigde vertrouwelijke leerklimaat.

Men kan denken aan afspraken als:

- er komt een verzamelrapport, bestemd voor publicatie met een goed gespecificeerde inhoud. Daarnaast komen er (bijv. passief openbare) aspectrapporten en rapporten per deelnemer;
- de onderzoekers rapporteren bepaalde bevindingen in management-presentaties.
- iedere organisatie mag desgewenst in publicaties de eigen prestaties afzetten tegen gemiddelde respectievelijk beste prestaties, mits zij dit voor alle prestatie-indicatoren doet.

Gegeven dergelijke afspraken bepalen de deelnemers welke informatie van welke kwaliteit op welke manier wordt verzameld, beheerd en vrij gegeven voor gebruik door derden.

Transparantie

Bij transparantie gelden voor een deel dezelfde voorwaarden als bij benchmarking met dit verschil dat men nauwkeurig afspraken maakt over welk deel van de gegevens (onderlinge gegevensvergelijking/ranking)

openbaar wordt gemaakt. Het zal hier gaan om kwantitatieve gegevens. Het verhaal achter de cijfers zal niet openbaar gemaakt worden en als onderlinge stimulans en impuls dienen om van elkaar te leren.

Verantwoording

Bij verantwoording is de prestatievergelijking per definitie gericht op het openbaarmaken. De deelnemende organisaties willen namelijk aan hun omgeving laten zien hoe ze presteren en waarom ze zo presteren. Deze vergelijking zal vooral kwantitatief zijn.

Vergelijkend toezicht

Toezichtresultaten zijn over het algemeen openbaar. In feite is het publiceren juist één van de meest krachtige interventie-instrumenten, waarvan de toezichthouder zeker geen afstand doet. Naast afspraken zoals hierboven genoemd bij benchmarking, kunnen ook afspraken gemaakt worden over:

- de mogelijkheden voor de deelnemers om bij publicaties een eigen weerwoord op te stellen;
- het moment van publicatie van de resultaten van de prestatievergelijking in relatie tot bijv. de termijn dat de deelnemende organisaties in staat worden gesteld om tekortkomingen te verhelpen of verbeteringen door te voeren.

Maatstafconcurrentie

Hierover kunnen we kort zijn: de prestatievergelijking is altijd openbaar.

3.8 Leren versus verbeteren en veranderen

Zoals al eerder in de handreiking is aangegeven staan alle prestatievergelijkingen in het kader van verbeteren en veranderen. Dit wil niet automatisch zeggen dat ze ook allemaal even expliciet gericht zijn op leren. Bij benchmarking willen de deelnemers gebruikmakend van elkaars expertise de kwaliteit van hun eigen organisatie en die van hun collega's op een hoger peil brengen.

Dit betekent dat de medewerkers diep in elkaars organisatie zullen duiken om te bezien of een bepaalde best practice over te zetten is naar de eigen organisatie.

Binnen de Rijksbrede Benchmark Groep is een Leertraject opgezet. Dit bestaat uit themabijeenkomsten over best practices, waarbij het verhaal achter de cijfers centraal staat. Verder vinden er diverse bilaterale leertrajecten plaats tussen deelnemende organisaties om te bezien of een bepaalde best practice te vertalen en over te zetten is van de ene naar de andere organisatie.

Bij transparantie zal het leren zich voor een deel richten op het van elkaar afkijken maar kan het net als bij benchmarking voor het besloten deel, het verhaal achter de cijfers, in het teken staan van leren van elkaar in bijvoorbeeld leerkringen zoals bij de benchmark Sociale diensten.

Binnen de benchmark Wvg bijvoorbeeld zijn bij de start van elk jaar afspraken gemaakt voor het zogenaamde 'verhaal achter de cijfers'. De benchmark is in kringen georganiseerd van maximaal 12 deelnemende gemeenten. Per kring zijn bij de start van het proces de belangrijkste onderwerpen waarover deelnemers wilden leren geïnventariseerd. Per kringbijeenkomst is een onderwerp op de agenda gezet en heeft een gemeente het voortouw voor de discussie genomen. Onderwerpen waren bijvoorbeeld: huren of kopen van voorzieningen, PGB, kwaliteitsbewaking bij uitbesteding van diensten, kostenbeheersing, intergemeentelijke samenwerking. Contactpersonen kunnen voor deze bijeenkomsten ook collega's uitnodigen. De kringbijeenkomsten vinden plaats bij de verschillende deelnemende gemeenten. Op deze wijze ontstaat de mogelijkheid voor excursies en krijgen de deelnemers zicht op ieders specifieke situatie. Een voorbeeld is een rondrit met een aangepaste bus langs de organisaties waar de gemeente veel mee samenwerkt. Voor een optimaal leer-effect worden aan het eind van elke benchmarkperiode de 'verhalen achter de cijfers' die ook voor deelnemers uit andere kringen interessant kunnen zijn, gepresenteerd tijdens een gezamenlijke bijeenkomst. Goede voorbeelden worden verzameld en verspreid onder alle deelnemers.

Bij verantwoording komen de betreffende organisaties al meer in een concurrentiepositie tot elkaar staan. Verbeteren door afkijken en het vooral verbeteren op die punten die zichtbaar zijn voor de ontvanger van de verantwoordingsinformatie zullen hier centraal staan.

Bij vergelijkend toezicht zal het accent sterk liggen op het verbeteren van de eigen prestaties in vergelijking tot de prestaties van vorige jaren en het voldoen aan gemaakte prestatieafspraken.

Bij maatstafconcurrentie ligt het accent sterk op het verbeteren van die punten die een hogere beoordeling en dus meer budget tot gevolg zullen hebben.

De mate waarin deelnemende organisaties naar elkaar kunnen en willen uitspreken dat zij van elkaar willen leren is mede van invloed op de keuze van de doelstelling. Leren betekent immers nieuwsgierig zijn naar andere werkwijzen, open kunnen staan voor kritieken en vooral de bereidheid hebben en tonen om initiatieven te ondernemen en veranderingen door te voeren. Lang niet alle deelnemende organisaties zullen hier in het begin van een proces van prestatievergelijking allemaal even positief tegenover staan. Zeker niet omdat de uitkomsten van de vergelijking niet op voorhand bekend zijn.

De praktijk wijst uit dat de deelnemende organisaties juist achteraf zeer te spreken zijn over de opgedane inzichten en de mogelijkheden om leerprocessen op te starten en te 'verzilveren'.

3.9 Ontwikkelingen in de toepassing van prestatievergelijking

De afgelopen jaren hebben voor de openbare sector met name de basisfuncties leren en bieden van transparantie centraal gestaan. Daar zijn dan ook op dit moment de meeste ervaringen mee opgedaan. Nu zien we ook

duidelijk een tendens naar gebruik van prestatievergelijking waarbij ook doelen als toezicht en maatstafconcurrentie meer op de voorgrond treden. De deelnemende organisaties raken meer en meer geoefend of vertrouwd met prestatiegegevens en kwaliteitsbeleid. Er is niet zo zeer sprake van een geleidelijk groeiemodel als wel van een bewuste keuze over te gaan tot een andere vorm en focus van prestatievergelijking. Toezicht of maatstafconcurrentie hoeft echter zeker niet het uiteindelijke doel te zijn.

Prestatievergelijking wordt al steeds vaker aangegrepen om vrijwillig, horizontaal verantwoording af te leggen. Die ontwikkeling biedt een kans om in het geheel van toezicht meer nadruk te leggen op de verantwoording naar burgers. Het versterken van horizontaal toezicht kan ertoe leiden dat rijks-toezicht anders wordt ingevuld.

De meerwaarde hiervan is dat het rijk en de lokale overheden (of het rijk en de uitvoeringsorganisaties) gezamenlijk een norm met elkaar opbouwen waaraan de desbetreffende organisaties zich willen meten. De consequenties moeten in het belang zijn van alle partijen (het principe van wederkerigheid). Verder mag niet uitsluitend op grond van financiële overwegingen worden ingezet (mechanisch afrekenen). Ook het in het vooruitzicht stellen van meer beleidsvrijheid zou tot de consequenties moeten behoren. Wij zien in prestatievergelijking met het doel afrekenen een mogelijkheid om de introductie van vraaggestuurde overheidsvoorzieningen voor burgers een impuls te geven.

3.10 Algemeen stappenplan voor een prestatievergelijking

De vijf verschillende doelen van prestatievergelijking zoals in dit hoofdstuk beschreven, vragen allen om een andere aanpak en invulling. Een eenduidige gebruiksaanwijzing voor prestatievergelijking bestaat om die reden niet. Wel geven we de volgende algemene stappen mee die van belang zijn wanneer je als overheidsorganisatie (departement) op een bepaald beleidsterrein iets met prestatievergelijking wilt bereiken:

Stap 1

Stel eerst zelf je doelen vast en breng je eigen omgeving (en ook processen) in kaart.

Stap 2

Ga na wat de doelgroep (de deelnemers) is van de prestatievergelijking.

Stap 3

Ga na welke partijen een belangrijke rol spelen en welke doelen zij nastreven.

Stap 4

Stel een (gemeenschappelijk) doel en eindresultaat vast.

Stap 5

Maak afspraken om het juiste klimaat bij het gekozen doel te realiseren.

Stap 6

Definieer prestatie-indicatoren en ontwikkel/definieer de te gebruiken methodiek.

Stap 7

Uitvoering/verzamelen en analyseren van data.

Stap 8

Vervoltraject op basis van resultaten.

Stap 9

Evalueer het proces en maak afspraken voor het vervolg.

Het moment waarop je de deelnemers bij het proces betreft verschilt per gekozen doel. Wanneer het gaat om leren is het van belang de deelnemers zo vroeg mogelijk in het traject te acquireren en te betrekken bij de opzet van de prestatievergelijking. Wanneer men hier voor kiest kan je het beste beginnen met aansprekende deelnemers die een trekkersrol willen en kunnen vervullen op het bepaalde beleidsterrein. Bij de doelstellingen 'onder in de matrix' is dit minder van belang zolang je maar duidelijk communiceert over het beoogde doel. Natuurlijk moet je deelnemersveld gereed zijn voor de aanvang van de uitvoering.

Bijlage 1 Geraadpleegde Literatuur

- 1 B&A Groep, Spanning tussen verticalisering en horizontalisering, B&A-Groep, 30 september 2002, Den Haag.
- 2 T. Bendell, L. Boulter en P. Goodstadt, Benchmarking for competitive advantage, London, 1998.
- 3 H.J. Ter Bogt, Prestatiegegevens nog geringe functie voor politiek bestuurlijke gemeente, B&G juli/augustus 2002.
- 4 R. Camp, Benchmarking – Het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties, Deventer, 1992.
- 5 N.W. Gerritsen, P.C.A. Severijnen, K.A.P.W. Smeets, Benchmarking, informatie-uitwisseling en interbestuurlijke betrekkingen, Uitgave SGBO, Den Haag, 2002.
- 6 J.H. M. Hakvoort en H.L. Klaassen, Benchmarken in non-profit organisaties, Beleidsanalyse, nr. 3, 1999.
- 7 P. Keehley, Benchmarking for best practices in the public sector, achieving performance breakthroughs in federal, state en local agencies, San Fransisco, 2000.
- 8 Ministerie van BZK, Workshop Benchmarken van Organisaties in de publieke sector, Den Haag, 2002.
- 9 J.M. Nelissen, P.J.M. de Goede, Prestatievergelijking: Vergelijken en Verbeteren, Bestuurskunde jrg 8, nr. 1999.

- 10 OECD, Benchmarking, evaluation en strategic management in the public sector, OECD, Paris, 1997.
- 11 S.J. Prins, Zoek rapporteer, vergelijk en verbeter! Scriptie EUR, 1997.
- 12 ROB, Presteren door Lereren, Benchmarken in het binnenlands bestuur, oktober 2002.
- 13 A. Rolstadas, Benchmarking, Theory and Practice, 1995 Kluwer Academic Publishers.
- 14 L. Sels, Measuring the degree of organisational transformation, a methodological benchmark of organisational surveys.
- 15 VNG/SGBO, Benchmarken voor gemeenten.
- 16 G.K. de Vriend, Prestatievergelijking, een strategie om concurrentievoordeel te behalen, Deventer, 1995.
- 17 J.M. de Vries, J.J.W. van der Togt, Benchmarken in 9 stappen, leidraad voor de praktijk, Kluwer Deventer.
- 18 Ph Waalewijn, Strategische Benchmarking, wie durft de vergelijking aan? RIBES, Rotterdam, 1994.

Bijlage 2 Lijst van betrokkenen bij deze handreiking

Aan deze handreiking hebben meegewerkt (in alfabetische volgorde):

Mw. Nevin Akbasoglu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mw. Nancy Bakker, Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Hr. Bram Breet, Ministerie van Economische Zaken.

Hr. Han van den Broek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hr. George Eras, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Mw. Renske Hamstra, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Mw. Judith Juffermans, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hr. Jaap Korteweg, Twynstra Gudde.

Hr. Martijn Nijhuis, TNS-Nipo Consult.

Hr. Jan Postma, Voorzitter Interdepartementale Werkgroep Benchmarks Openbare Sector.

Hr. Nico Slooff, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Hr. Cees van der Zwan, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 3 Veel gebruikte begrippen

in deze handreiking

In deze handreiking wordt een eigen begrippenkader gebruikt. Het is voor u als lezer en gebruiker van deze handreiking nodig een beeld te kunnen vormen van de betekenis die wij aan bepaalde begrippen hebben gegeven. In het onderstaande volgt een overzicht van de belangrijkste begrippen binnen deze handreiking.

Afrekenen: het op directe of indirecte wijze verbinden van (financiële) consequenties aan vergelijkingsinformatie uit de prestatievergelijking.

Benchmarken: een vorm van prestatievergelijking met als centrale doelstelling dat de deelnemers leren van de bevindingen tijdens de prestatievergelijking.

Betrokkenen: medewerker van een deelnemende organisatie die als initiatiefnemer, opdrachtgever, opdrachtnemer, lid van een team, ervaringsdeskundige of dergelijke betrokken is bij een prestatievergelijking.

Deelnemers: de (medewerkers van de) organisaties die deelnemen aan een prestatievergelijking of benchmark

Omgeving: het totaal van beïnvloedende materiële en immateriële factoren op het onderwerp van de benchmark.

Openbare sector: de (semi)overheid op centraal, regionaal of lokaal niveau, inclusief uitvoeringsorganisaties met een publieke taak belast.

Prestatievergelijking: het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van deelnemers met als doel het verbeteren van die prestaties.

(Vergelijkend) Toezicht: het gebruiken van de informatie afkomstig uit een prestatievergelijking bij het uitoefenen van toezicht.

Transparantie: het door het presenteren van resultaten van de prestatievergelijking bieden van inzicht in het handelen van een deelnemende organisatie en haar presteren in vergelijking met de andere deelnemers

Verantwoording: het afleggen van verantwoording door de deelnemende organisaties aan de omgeving van deelnemende organisaties op basis van de resultaten van de prestatievergelijking. De verantwoording wordt afgelegd op die onderwerpen die deel uitmaakten van de prestatievergelijking.

Colofon

Deze uitgave is een publicatie van de interdepartementale werkgroep Benchmarken Openbare Sector. De werkgroep biedt deze informatie ook aan via zijn website www.minbzk.nl/Benchmarken

Samenstelling:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Management Openbare Sector
Directie Arbeidszaken Openbare Sector
Schedeldoekshaven 200
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Versie 14 mei 2004

Met dank aan:

Consumentenbond
VNO-NCW
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Twynstra Gudde
TNS-Nipo Consult

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag

Bertine Colsen, Den Haag

Zetwerk en druk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Informatievoorziening

Alle rechten voorbehouden. Niets uit de uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in geautomatiseerde gegevensbestanden, op openbaar gebruikt, in ernstige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Samenstellers en uitgevers zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in deze uitgave voorkomende onjuistheden.