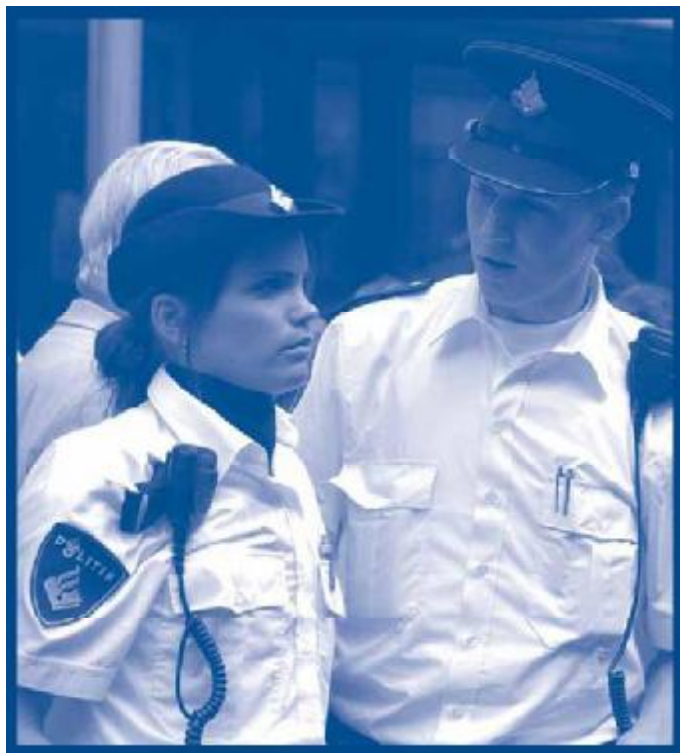


**‘Gelegitimeerde diefstal’: een onderzoek naar de succes- en  
faalfactoren van benchmarking voor politiekorps Hollands  
Midden**



Masterthesis Renske Hendriks  
Master of Public Administration  
Tracks: Public Safety Governance & Public Governance  
21 februari 2008  
Begeleiders: Drs. G.D. Bakker en Prof. Dr. Ir. O.A.M. Fisscher

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Management summary</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>4</b>
2.1	Context van het onderzoek .....	4
2.2	Ontwikkelingen binnen politiekorps Hollands Midden .....	8
2.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	9
2.4	Onderzoekopzet en onderzoeksmethode .....	11
<b>3</b>	<b>Theorie over benchmarking en de invoering van benchmarking</b> .....	<b>13</b>
3.1	Achtergrond van benchmarking .....	13
3.2	Begripsbepaling .....	15
3.3	Typologie van benchmarking .....	16
3.4	Toepassing van benchmarking .....	21
3.5	Succes- en faalfactoren .....	22
3.6	Benchmark methoden .....	27
3.7	Samenvatting theorie over benchmarking .....	34
3.8	Toepassing van theorie op politiekorps Hollands Midden .....	35
3.9	Theorie over diffusie en adoptie van innovaties .....	37
3.10	Diffusie en adoptie van innovaties .....	39
3.11	Overzicht succes- en faalfactoren .....	44
<b>4</b>	<b>Verwachtingen van politiekorps Hollands Midden van benchmarking</b> .....	<b>46</b>
4.1	Informatieverzameling op dit moment .....	46
4.2	Definitie benchmarking .....	47
4.3	Doelstelling benchmarking .....	48
4.4	Verwachtingen .....	49
4.5	Onderwerpen .....	51
4.6	Referentiepunt .....	51
4.7	Benchmarking op dit moment .....	52
4.8	Kans van slagen .....	52
4.9	Succes- en faalfactoren slagen benchmark .....	53
4.10	Conclusie .....	54
<b>5</b>	<b>Benchmark ervaringen buiten de politie</b> .....	<b>57</b>
5.1	Operatiekamer benchmark .....	57
5.2	Benchmark Wet Werk en Bijstand .....	60
5.3	Conclusie .....	62
<b>6</b>	<b>Succes- en faalfactoren binnen politiekorps Hollands Midden</b> .....	<b>65</b>
6.1	Succes- en faalfactoren van benchmarking .....	65
6.2	Succes- en faalfactoren bij de diffusie en adoptie van benchmarking .....	73
6.3	Succes- en faalfactoren bij de diffusie en adoptie van de best practice .....	76
6.4	Succes- en faalfactoren uit OK- en WWB benchmark .....	78
<b>7</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>79</b>
7.1	Benchmarkmethode om te leren/verbeteren voor politiekorps Hollands Midden .....	79
	<b>Referenties</b> .....	<b>82</b>
	<b>Bijlage 1. Organisatie politiekorps Hollands Midden</b> .....	<b>84</b>
	<b>Bijlage 2. Vragenlijst benchmarking en politiekorps Hollands Midden</b> .....	<b>87</b>
	<b>Bijlage 3. Vragenlijst benchmark ervaringen Gemeente Losser/ OK Benchmark</b> .....	<b>88</b>
	<b>Dank aan:</b> .....	<b>91</b>

This research is done for police corps "Hollands Midden". This organization was interested in the possibilities of benchmarking. The first step taken to answer this question was to study literature about benchmarking and about the diffusion and adoption of benchmarking. Benchmarking is the search for and implementation of best practices. By comparing an organization with itself or another, improvement can be made. Different goals of benchmarking in public organizations are possible: justification, ranking and learning/improving. In combination with different points of reference, for example internal or external, a typology of benchmarking has been made. Besides this typology, a list of different critical factors for a successful benchmark is developed by the literature. These factors refer to the culture, structure and leadership in an organization and in the way the benchmark is done. **But these factors aren't sufficient for a successful benchmark.** Since benchmarking is an innovation for this police corps, it needs to be diffused and adopted well. Therefore, the list of critical factors is completed with critical factors for a good diffusion and adoption of benchmarking and the best practices that follow from it. Also, research about change in a police organization is taken along in the list.

To have an impression of the expectations of employees of the police corps, interviews with employees of different levels of the organization have been done. The most important results of these interviews were that they suspected that the organization is tired of changes and has a lack of time and so the diffusion and adoption of benchmarking would be difficult. They all thought that learning and improving should be the goal of benchmarking and that an internal benchmark was preferred and could be a useful instrument.

Two other public organizations, a hospital and a local government, with experience in benchmarking has been questioned. **Surprisingly they used the term benchmarking, but actually didn't benchmark according to the definition. They compared, but didn't adopt best practices.** Yet, both organizations were positive about their way of benchmarking. The critical factors they mentioned were added to the list of critical factors based on literature.

Each of these factors is applied to the situation in the police corps, using the interviews, literature about the police organizations and reports about the corps. There are a few critical factors that **aren't fulfilled: readiness to change, time,** financial resources and the information structure. These factors are relatively difficult to influence, **but they don't make benchmarking impossible.** If the benchmark is done with only one subject and attention is paid to the communication of the added value of benchmarking, a successful benchmark can be done in this police corps. A method with all factors for the corps can be found on page 95.

## 2 INLEIDING

De korpsleiding van politiekorps Hollands Midden had al een tijd behoefte aan meer kennis over benchmarking, toen zij met deze vraag bij de afdeling Control van de Dienst Bestuingsondersteuning kwamen. Naar aanleiding van deze vraag om kennis is gevraagd een onderzoek uit te voeren naar benchmarking bij politiekorps Hollands Midden. Het resultaat daarvan is dit onderzoek. Hoe de korpsleiding tot deze vraag kwam en wat de context is van dit onderzoek staat in dit hoofdstuk beschreven. Hier kunnen tevens de onderzoeksvragen gevonden worden, die vervolgens per hoofdstuk beantwoord zullen worden.

### 2.1 CONTEXT VAN HET ONDERZOEK

#### 2.1.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT

De invoering van benchmarking past in de trend van New Public Management (NPM). Zoals de naam al zegt, gaat het om een nieuwe manier van denken over management binnen de publieke sector. Het idee achter deze nieuwe denkwijze is een kritiek op de opvattingen van Weber over bureaucratie en streeft naar een overheid die meer overeenkomsten vertoont met de private sector. Sinds de jaren tachtig is de introductie van new public management ook in het Nederlandse openbaar bestuur te zien. Deze nieuwe opvattingen over het managen van de publieke sector worden ondersteund in verschillende wetenschappelijke artikelen. Bekend is de publicatie van Osborne en Gaebler uit 1992, *Reinventing Government*. In dit artikel wordt de (overheids)bureaucratie sterk bekritiseerd. In deze bureaucratie zou een eenzijdige fixatie op processen, regels en hiërarchie plaatsvinden en dit staat een doelgerichte, slagvaardige en ondernemende overheid in de weg. Elementen als transparantie, verantwoordelijkheid en resultaatgerichtheid staan hier tegenover.

Het NPM heeft vier belangrijke kenmerken: (De Vries, 1995, p.16)

- Het verhogen van de efficiëntie waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient
- Het afslanken van de overheid
- Het streven naar excellentie van de overheidsorganisatie
- Het stimuleren van een ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën.

Daarnaast is er volgens De Vries in new public management sterkere aandacht voor transformatieprocessen (*income* → *input* → *throughput* → *output* → *outcome*) en de introductie van marktwerking op allerlei terreinen van overheidsbeleid. Organisaties hebben er in een dergelijke atmosfeer belang bij om te laten zien dat ze goed presteren en succesvol zijn.

NPM lijkt een antwoord op de vraag om een nieuwe overheid die efficiënter, effectiever, klantgerichter en kwalitatief beter moet gaan functioneren. Benchmarking is hierbij een middel dat gebruikt kan worden om deze doelen te verwezenlijken.

Critici van NPM vinden dat de vergelijking tussen overheid en bedrijfsleven te ver is doorgeschoten. Tevens zou er te weinig rekening worden gehouden met de politieke processen die nu eenmaal eigen

zijn aan overheidsinstellingen (De Vries en Van Dam, 1998). Daarnaast zou er sprake zijn van een kwantificeringsmythe: de overtuiging dat alles kan worden gemeten. De burger zou vaak als klant worden beschouwd, waardoor NPM de burger eigenlijk zijn/haar democratische rechten en plichten ontnemt en waardoor de staat wordt uitgehold. Verder blijkt uitbesteding duur te zijn en vaak in strijd is met de basiscompetenties van de staat. Daarnaast is er geen empirisch bewijs gevonden dat NPM heeft geleid tot een toename van productiviteit of verbetering van het maatschappelijk welzijn (Drechsler, 2005).

---

### 2.1.2 BEDRIJFSMATIG DENKEN BIJ DE POLITIE

De politie krijgt steeds meer te maken met een bedrijfsmatige benadering. Ook de Nederlandse politie dient te voldoen aan de vraag van de samenleving om een efficiënte, effectieve, klantgerichte en kwalitatief hoogstaande organisatie te zijn. De politie dient te voldoen aan de behoefte aan informatie, prestatiemeting en sturing vanuit. Er hebben zich binnen de politie dan ook veranderingen voorgedaan. Deze veranderingen zijn te zien aan nieuwe vormen van leidinggeven, het ontstaan en uitbreiden van bedrijfsbureaus bij politiekorpsen, de introductie van kwaliteitsmanagement en de opkomst van noties over burgers als klanten van de politie. De grootste en meest besproken verandering binnen de Nederlandse politie is de invoering van prestatie management. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag.

In de media bestond veel aandacht voor zinloos geweld en hier werd door politici soepel op in gespeeld door over een 'onveiligheidsgevoel' te spreken. **Het eerste kabinet Balkenende** stelde daarop een nieuw plan op dat getiteld was: "Naar een Veiliger Samenleving" (2002). Dit werd voltooid in oktober 2002 en had als status het veiligheidsprogramma van het kabinet. De doelstelling van het programma is dat het leven in Nederland veiliger moet worden. De uitgangspunten zijn vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP en in regionale convenanten met de afzonderlijke korpsen (de feitelijke prestatiecontracten). In het programma worden tientallen concrete maatregelen aanbevolen die er toe zouden moeten leiden dat de Nederlanders een veiliger gevoel krijgen. Een voorbeeld hiervan is dat de criminaliteit en de overlast op straat en in openbare gebouwen 20 tot 25 procent zou moeten dalen. Deze verbetering moet in de periode 2008-2010 volledig zijn bereikt. Met deze convenanten moet opgeteld bereikt worden wat er landelijk beoogd wordt. Er is nog een oorzaak te noemen voor de komst van de prestatie sturingen binnen de politie. **In de politiek bestond het gevoel dat er wel steeds meer middelen werden vrijgemaakt voor 'blauw op straat', maar dat deze toename van de inzet niet leidde tot aantoonbaar betere prestaties.** Daarom zou de politie extra druk nodig moeten hebben om te komen tot de gewenste effectieve en efficiëntere werkwijzen.

Door de invoering van prestatieafspraken zou tevens de vrijblijvendheid bij de Nederlandse politie **kunnen worden doorbroken. De politie zou haar gezag kunnen 'terugverdienen'** door te laten zien welke prestaties zij levert en hoe zij met beschikbare middelen omgaat.

De intentie bestaat om in de komende jaren de aandacht, die vooral gericht was op aantallen, te verschuiven naar kwaliteit. Kwaliteit bestaat hierbij uit de aspecten selectiviteit, snelheid/tijdigheid en interventieniveau (planningsbrief OM, 2007).

Door de invoering van prestatieafspraken wordt de politieorganisatie gezien als een bedrijf. Terpstra heeft een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de 'oude politie' en anderzijds de 'bedrijfsmatige politie'. In dit onderscheid heeft hij de verschillen tussen deze twee stijlen als een dichotomie neergezet, met extreme typerende kenmerken. Aan de ene kant typeert hij de oude politie als een starre, regelgerichte, gesloten en ineffectieve organisatie. Daar tegenover zet hij de nieuwe bedrijfsmatige politie die superieur zou zijn: dynamisch, prestatiegericht, flexibel, gericht op economy, efficiency en effectiveness (de drie E's), value for money, klantgericht en met ruimte voor het management om verantwoordelijkheden te nemen (Terpstra, 2007, p.12).

'Oude' politie	'Bedrijfsmatige' politie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Star</li> <li>• Ineffectief, geldverslindend</li> <li>• Legalistisch</li> <li>• Gesloten, ondoorzichtig</li> <li>• Regel- en inputoriëntatie</li> <li>• Eigenbelang en blokkades door bureaucraten en professionals</li> <li>• Zekerheid, voorspelbaarheid</li> <li>• Burgers alleen als verdachten en getuigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamisch</li> <li>• 'Value for money'</li> <li>• De drie E's</li> <li>• Transparant, verantwoording</li> <li>• Probleem- en prestatiegericht</li> <li>• Management met het recht om te managen</li> <li>• Responsiviteit, flexibiliteit</li> <li>• Burgers ook als klanten</li> </ul>

**Tabel 1. Verschillen tussen de oude politie en de bedrijfsmatige politie (Terpstra, 2007, p.12)**

Natuurlijk is er ook kritiek op het benaderen van de politie als een bedrijf. Deze nieuwe bedrijfsmatige aanpak zou namelijk vereisen dat de politie beschikt over eenduidige doelen en een duidelijk af te spreken 'product'. Dit is volgens Terpstra niet vaak het geval. Het politiewerk zou volgens hem zich juist kenmerken door zijn gerichtheid op meerdere, niet zelden vage, en onderling tegenstrijdige doelen, die verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Daarnaast heeft de politie een belangrijke symbolische functie. In de beleving van burgers wordt de politie vooral in verband gebracht met gevoelens van orde, bescherming en rechtvaardigheid. Hierdoor heeft de politie niet te maken met een eenvoudig 'product'. Het gaat soms meer om aanwezigheid of het uitstralen van een bepaalde boodschap dan om het werkelijk realiseren van een bepaald 'product' (Terpstra, 2006, p.72). Het aanwezig zijn in het openbaar van politie, de symbolische functie, is echter deels meetbaar te maken door het houden van toezicht als product aan te merken.

Ook is er bij de politie meestal geen sprake van een eenduidig 'productieproces', zoals in de private sector. Enkele activiteiten van de politie zijn nog wel te structureren als een 'proces', maar een doel-middelschema, zoals van income naar outcome, is daar moeilijker bij in te vullen. Het is lastig om vast te stellen welke middelen direct bijdragen aan het doel om de veiligheid te vergroten. Veiligheid is dan ook een lastig, doch niet onmogelijk, meetbaar begrip.

De overgang van de 'oude politie' naar een bedrijfsmatige politie vraagt veel veranderingen binnen de politieorganisatie. Als het om veranderingen gaat, heeft de politie een eigen karakter (Bloemhoff, 2003). Bij de politie ligt het accent op incidentgerichtheid, betrokkenheid, loyaliteit en

plichtsgetrouwheid, doen en hard werken. Het zijn deze kenmerken die de kracht van de politie bepalen: onvoorspelbare gebeurtenissen vragen immers om een slagvaardige reactie en er is weinig tijd om plannen te maken en met elkaar in discussie te gaan. Bloemhoff beschrijft dat deze kenmerken ook een keerzijde omvatten. Om succesvol te kunnen veranderen zijn namelijk tegengestelde mechanismen nodig. Dit zijn volhouden op lange termijn, het benoemen van obstakels en eerst denken en dan doen. Deze tegenstelling bemoeilijkt het proces van verandering bij de politie. Zodra er binnen de politieorganisatie veranderingen doorgevoerd gaan worden, is het verstandig hier aandacht aan te schenken.

## 2.2 ONTWIKKELINGEN BINNEN POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN

De genoemde ontwikkelingen van new public management zijn ook te zien binnen politiekorps Hollands Midden. Elementen van NPM als transparantie, verantwoordelijkheid en resultaatgerichtheid zijn onderwerpen die binnen politiekorps Hollands Midden ook een rol spelen. Volgens het idee van NPM wordt elk Nederlands korps gevisiteerd door een commissie. De visitatie verloopt aan de hand van het INK-model, een model dat binnen het NPM past. Uit bezoeken van de visitatiecommissie aan het korps in 2002 bleek dat rond de millenniumovergang de organisatie zich kenmerkt als een korps waarbinnen veel plannen en ideeën werden ontwikkeld en in gang gezet. Echter stierven deze initiatieven een evenzo gemakkelijke dood. Over dit aspect in de organisatie zal in hoofdstuk 5 verder ingegaan worden. Daarnaast constateerde deze commissie dat er een scherpe oriëntatie of focus onbrak. Een gebrekkige samenhang tussen de activiteiten en de inzet van middelen was volgens de commissie aanwezig. Beleid staat teveel op zichzelf staan en er zou slechts een flinterdunne relatie zijn tussen de doelstellingen van het korps en de werking van de core business. De implementatiekracht was volgens de commissie laag en er was nauwelijks sprake van gericht kwaliteitsbeleid. Ook de interne en externe communicatie zou niet goed zijn ontwikkeld (Korpsbeschrijving, 2006).

Naar aanleiding van deze bevindingen werden verbeter- en ontwikkelstrategieën in gang gezet om de organisatie te verbeteren. De ambitie was dat het politiekorps op alle niveaus systematisch en permanent werkt aan verbetering en vernieuwing van de organisatie als geheel. Deze strategie hield in dat nieuwe inzetstrategieën ontwikkeld worden, de bedrijfsvoering aangepast wordt en er een duidelijke focus op resultaten moet komen. Het streven naar continue verbetering en de resultaatgerichtheid zijn elementen van NPM die binnen het korps belangrijk worden geacht.

De verbeter- en ontwikkelstrategieën hebben volgens de korpsbeschrijving de nodige resultaten opgeleverd. Door het schrijven van jaarplannen, producten- en dienstenbomen zou inzicht en overzicht zijn gecreëerd. Ook het werkaanbod en de beschikbare en benodigde capaciteit zouden voor een groot deel inzichtelijk zijn gemaakt. Er wordt zoveel mogelijk op inzet van capaciteit en middelen gestuurd. Het werk- en veiligheidsoverleg zouden goed voorbereid worden en deze overleggen zijn gericht op het halen van afgesproken resultaten. Doelstellingen en resultaten zijn vertaald naar districts-, divisie- en teamniveau. Er zijn informatie- en besturingsprocessen ingericht die de veiligheidsverantwoordelijken faciliteren bij het nemen en afleggen van verantwoordelijkheid. Processen worden volgens het korps meer op elkaar afgestemd. Er zou worden gemonitord en gestuurd op procesniveau. Heringerichte processen zijn onderwerp van audits en onderzoeken. Het lerend vermogen van de organisatie en individuele medewerkers zou zijn verhoogd; verbeteren is onderdeel van ieders werk geworden (Korpsbeschrijving, 2006)



### 2.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de ontwikkelingen van NPM ook binnen politiekorps Hollands Midden een plek hebben gekregen. Het korps tracht een organisatie te zijn die constant bezig is met verbeteren: een lerende organisatie. Om constant te kunnen blijven verbeteren en de bestaande ontwikkelingen voort te zetten, heeft de korpsleiding aan de Dienst Besturingsondersteuning de vraag gesteld om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een benchmark uit te voeren. Om deze vraag te beantwoorden is dit onderzoek uitgevoerd. Geconstateerd is dat er binnen het korps onvoldoende kennis aanwezig is omtrent het instrument benchmarking en over het invoeren van benchmarking om te kunnen aanvangen met de implementatie hiervan. De korpsleiding en de dienst Besturingsondersteuning beschikken niet over de benodigde kennis over benchmarking an-sich en over de factoren waar rekening mee moet worden gehouden bij het implementeren van benchmarking. Omdat de korpsleiding wel de behoefte heeft aan deze kennis, dient er meer kennis vergaard te worden over wat benchmarking inhoudt en welke succes- en faalfactoren een rol spelen bij het in- en uitvoeren hiervan. Daarnaast is het zoals gezegd verstandig om te kijken naar hoe veranderingen het beste ingevoerd kunnen worden, omdat dit binnen de politieorganisatie niet eenvoudig zou zijn. Daarom zal in dit onderzoek ook aandacht worden besteed aan theorie over de diffusie en adoptie van innovaties. Op basis hiervan kan de korpsleiding besluiten of en op welke wijze het korps een benchmark zou kunnen uitvoeren.

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken wat benchmarking is en welke succes- en faalfactoren een rol spelen bij het in- en uitvoeren van benchmarking. Het resultaat van het onderzoek is een overzicht van de inhoud van benchmarking en factoren die een rol spelen bij het invoeren van benchmarking, toegepast op politiekorps Hollands Midden.

Om dit doel te bereiken zal er eerst een literatuuronderzoek gedaan worden naar benchmarking en de succes- en faalfactoren die bij de in- en uitvoering komen kijken.

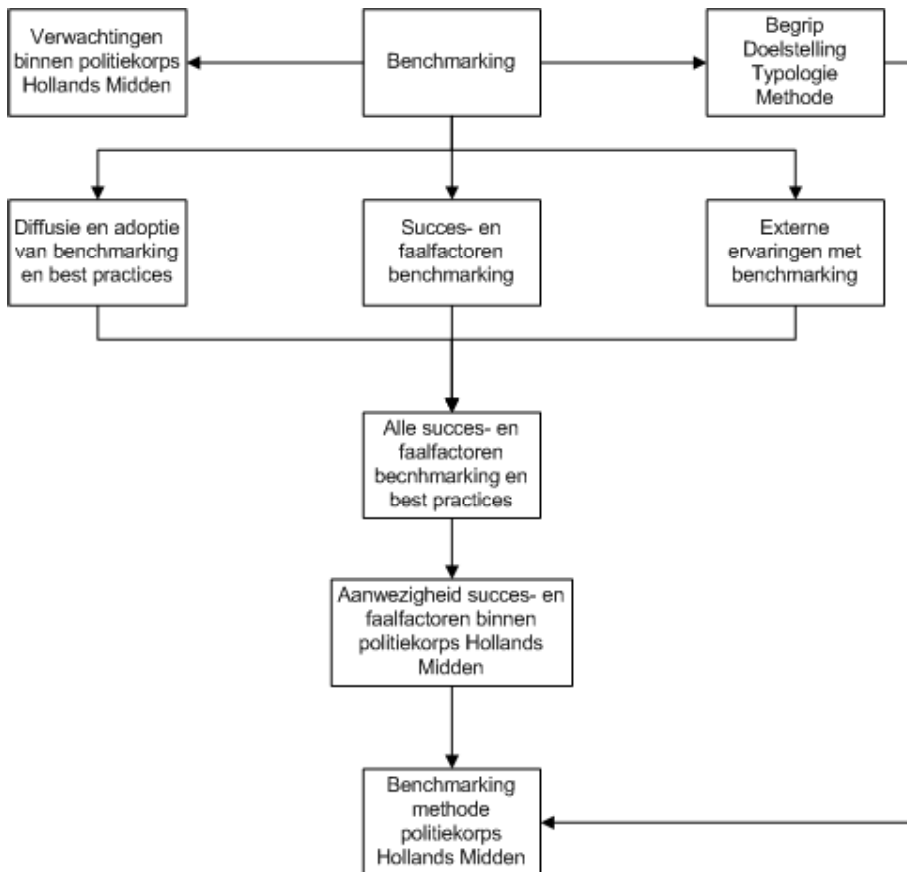
De kennis die uit dit literatuuronderzoek voortkomt zal toegepast worden op de situatie binnen politiekorps Hollands Midden. Gekeken moet worden in hoeverre de gevonden factoren aanwezig zijn binnen politiekorps Hollands Midden. De vraag die beantwoord zal worden luidt:

*Wat kan benchmarking betekenen voor politiekorps Hollands Midden en met welke succes- en faalfactoren dient er rekening te worden gehouden bij het invoeren van benchmarking bij politiekorps Hollands Midden?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden dienen deze deelvragen beantwoord te worden:

- I. Wat wordt er in de literatuur over benchmarking en innoveren gezegd en wat betekent dit voor politiekorps Hollands Midden?
- II. In hoeverre komen de verwachtingen van politiekorps Hollands Midden met betrekking tot benchmarking overeen met de literatuur over benchmarking?
- III. Wat zijn de ervaringen binnen andere publieke organisaties met het invoeren van benchmarking?
- IV. Welke succes- en faalfactoren bij het toepassen van benchmarking en innoveren vanuit de theorie en praktijk zijn binnen politiekorps Hollands Midden aanwezig?

Hieronder staat een schematische weergave van de onderzoeksmethode



Figuur 2-1 Schematische weergave onderzoeksmethode

## 2.4 ONDERZOEKSOPZET EN ONDERZOEKSMETHODE

Om de hiervoor genoemde hoofdvraag te beantwoorden, zijn verschillende stappen genomen. Voordat is begonnen aan het beantwoorden van alle vragen, is kennis over benchmarking verkregen. Hiervoor zijn verschillende literatuurstudies bestudeerd. Er is zowel literatuur over benchmarking in de private sector als in de publieke sector bestudeerd, waardoor een breed beeld verkregen is van alle facetten rondom benchmarking. Dit brede beeld was nodig om alle mogelijkheden voor benchmarking bij politiekorps Hollands Midden open te houden. Aan de hand van deze literatuur is een begripsbepaling en een beschrijving gemaakt. Van belang zijn tevens de succes- en faalfactoren van benchmarking. Deze zijn uit verschillende literatuurstudies gehaald en bij elkaar gebracht. Aan de hand van de gevonden literatuur over benchmarking, is gekeken of deze kennis in theorie ook van toepassing kan zijn op politiekorps Hollands Midden. Naast literatuur over benchmarking is ook literatuur over diffusie en adoptie van innovaties bestudeerd. Benchmarking is namelijk een innovatie voor politiekorps Hollands Midden en om een oordeel te vellen over de kans van slagen van benchmarking, is het nodig dat ook aan de succes- en faalfactoren van innovaties wordt voldaan. Speciaal is er gekeken naar literatuur over het invoeren van innovaties in de publieke sector, gezien theorie over private en publieke organisaties kunnen verschillen. Daarnaast is gebruik gemaakt van een onderzoek door Bloemhoff (2003) naar veranderingen binnen de politieorganisatie.

Er vonden tien zogenaamde proeftuinen plaats die allen deel uitmaakte van het project 'implementatie procesgericht werken'. Deze proeftuinen speelden op meerdere niveaus: een district, meerdere districten tegelijk, de divisie centrale Recherche of het gehele korps.

Om een beeld te krijgen van de verwachtingen van politiekorps Hollands Midden van benchmarking en om een indruk te krijgen van de organisatie zelf, zijn voor de beantwoording van de tweede deelvraag interviews gehouden. Hiervoor was het van belang om uit verschillende niveaus van de organisatie medewerkers te spreken. Zowel horizontaal en verticaal in de organisatie zijn uiteenlopende medewerkers geïnterviewd worden over hun idee van benchmarking en andere relevante onderwerpen die in de literatuur over benchmarking werden gevonden. Dit zijn de korpschef, een districtschef, een teamchef en een wijkagent van allen uit een ander district. Binnen de afdeling Control is met regelmaat gesproken over benchmarking. In totaal zijn er 5 interviews van ongeveer een uur gehouden om de verwachtingen van benchmarking in beeld te krijgen. Voor de interviews zijn vragenlijsten (zie bijlage) opgesteld. Hierin zijn alle facetten van benchmarking die in de theorie naar voren zijn gekomen behandeld. In de interviews zijn open vragen worden gesteld, zodat alle mogelijke relevante onderwerpen die nog niet voorzien waren, ter sprake konden komen. Zo was het ook mogelijk om door te vragen op antwoorden. Het aantal medewerkers hoeft niet erg groot te zijn, omdat het doel was om enkel een indruk te krijgen van de verwachtingen van benchmarking en van de organisatie. Echter zal het beeld van de verwachtingen en van de organisatie representatiever worden naarmate meer medewerkers gesproken worden. In dit onderzoek is vanwege de omvang er niet voor gekozen een hoog aantal medewerkers te spreken. Dit kan gezien worden als een beperking van het onderzoek.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag zijn externe organisaties nodig. Om de ervaringen van de andere organisatie zo bruikbaar mogelijk te maken voor de politie, zou de te vergelijken organisatie zoveel mogelijk overeenkomsten moeten vertonen met politiekorps Hollands Midden en

ook met het soort benchmark dat politiekorps Hollands Midden wil gaan uitvoeren. Een zelfde soort organisatie als de politie bestaat echter niet. Dat is juist wat de politie de politie maakt. Echter zijn er wel organisaties die kenmerken vertonen van de politieorganisatie. Een belangrijk onderscheidend kenmerk van de politie is de street-level bureaucratie organisatie en het publieke karakter. Daarom is gezocht naar andere street-level bureaucratie organisaties binnen de publieke sector. Op basis van een inventarisatie van het ministerie van BZK is SGBO benaderd om contact te leggen met deelnemende gemeenten, waarna de gemeente Losser bereid was mee te werken. Binnen deze gemeente is de projectleider van de benchmark geïnterviewd. Dit interview duurde circa 1,5 uur. Ook binnen het onderwijs zijn contacten gelegd, maar hiermee bleek samenwerking op korte termijn niet mogelijk. Het artikel "efficiënter opereren" gaf aanleiding om contact op te nemen met het St. Elisabethziekenhuis. In dit ziekenhuis zijn de twee projectleiders van de benchmark geïnterviewd, wat tevens circa 1,5 uur duurde.

Aan hen is gevraagd wat bij hen succes- en faalfactoren bij het in- en uitvoeren van benchmarking waren. Ook deze interviews zijn aan de hand van open vragen gehouden, omdat hierdoor meer onderwerpen aan bod kunnen komen dan bij gesloten vragen. De vragenlijsten (zij bijlage) zijn van te voren opgesteld en bevatten alle aspecten van benchmarking zoals in de theorie naar voren is gekomen.

Voor het beantwoorden van de vierde deelvraag is eerst gekeken naar de mogelijkheden om de veranderingsbereidheid binnen politiekorps Hollands Midden te onderzoeken. Uit de interviews bleek dit namelijk een knelpunt te kunnen zijn. Er is literatuuronderzoek gedaan naar dit onderwerp, waarna een vragenlijst is opgesteld in combinatie met het medewerkerstevredenheidsonderzoek van het korps. Het bleek echter een te complex onderwerp voor een deelvraag. Bovendien bleek het bestand van het medewerkerstevredenheidsonderzoek erg lastig te achterhalen. Er is voor gekozen om alle succes- en faalfactoren uit de literatuur kort te onderzoeken naar toepassing bij politiekorps Hollands Midden. Aan de hand van de interviews, gesprekken binnen het korps en literatuur over de politieorganisatie is gekeken in hoeverre de factoren aanwezig zijn bij het korps. Hierdoor hebben alle gevonden factoren uit de literatuur waarde gekregen voor het korps. Omdat het kwalitatieve factoren zijn, is het oordeel over de aanwezigheid van de factoren relatief subjectief.

De laatste deelvraag is beantwoord door een overweging te maken van de kans van slagen van benchmarking bij politiekorps Hollands Midden. Deze overweging vindt plaats op basis van alle voorgaande informatie. Daarnaast is alle informatie die eerder is behandeld samengevoegd in een methode voor politiekorps Hollands Midden om te benchmarken.

### 3 THEORIE OVER BENCHMARKING EN DE INVOERING VAN BENCHMARKING

*Wat wordt er in de literatuur over benchmarking en innoveren gezegd en wat betekent dit voor politiekorps Hollands Midden?*

Het doel van politiekorps Hollands Midden is om constant te kunnen verbeteren op verschillende gebieden. Dit doel willen zij bereiken door in de trend van NPM te gaan benchmarken. In dit hoofdstuk zal worden beschreven wat benchmarking inhoudt: waar komt het vandaan, welke typologie kan gemaakt worden en welke succes- en faalfactoren spelen een rol? Met deze informatie zal een beeld worden verkregen van de inhoud van benchmarking. Deze inhoud is belangrijk voor politiekorps Hollands Midden. Wat de betekenis van deze informatie is voor het korps zal aan het eind van dit hoofdstuk beschreven worden.

Naast deze factoren spelen nog andere factoren een rol. Benchmarking heeft alles te maken met innovaties: het is een innovatie voor de organisatie en het doel van benchmarking is om te innoveren. Het is dus van groot belang om te slagen in innoveren. In dit hoofdstuk zal daarom besproken worden met welke factoren rekening moet worden gehouden bij het invoeren van benchmarking en de best practices. De toepassing van deze theorie op benchmarking en best practices bij politiekorps Hollands Midden wordt in hoofdstuk zes besproken.

#### 3.1 ACHTERGROND VAN BENCHMARKING

In het jaar 500 voor Christus, schreef Sun Tzu, de Chinese generaal:

*"If you know you're enemy and you know yourself, you need not fear the results of a hundred battles"*  
(Tzu, 2006)

Deze uitspraak kan ook toegepast worden op verschillende situaties in bedrijven. Het oplossen van bedrijfsproblemen en het overleven in de markt kunnen worden gezien als vormen van oorlogen, die gewonnen kunnen worden met dezelfde regels van Sun Tzu. Een woord dat de essentie van benchmarking omvat is het Japanse woord 'dantotsu'. Dit betekent "het streven om de beste van de besten te zijn". Dit is de mentaliteit die achter benchmarking ligt. Na de Tweede Wereldoorlog reisden de Japanners de wereld rond om lering te trekken uit 'Wirtschaftswunder' elders op de planeet. Ze noemden het echter geen benchmarking, maar 'industry tours' (Harrington en Harrington, 1996, p.29). Benchmarking hoeft echter niet per se vanuit commerciële motieven plaats te vinden. De geschiedenis is rijk aan voorbeelden van kunstenaars die door middel van studiereizen zich lieten inspireren door producten en technieken die ze elders aantroffen. Zo was het heel gebruikelijk dat kunstenaars uit de Lage Landen in de Renaissance naar Toscane trokken om daar kennis te nemen van de schilderkunst, beeldhouwkunst en architectuur. Het ging daarbij met andere woorden om een vorm van benchmarking 'avant la lettre' (Nelissen, 1999)

Het woord benchmark is afkomstig uit de landmeetkunde, waar metingen worden verricht ten opzichte van een bepaald referentiepunt (de benchmark). Benchmarking als methode in het bedrijfsleven is in essentie gerelateerd aan de volgende benchmark-toepassingen: referentiepunten en vergelijking vormen twee hoofdbestanddelen van deze bedrijfsmethode. Xerox Corporation (VS) geniet de reputatie de aanzet te hebben gegeven tot professionalisering van deze methode. In de

vroege jaren tachtig werden door dit bedrijf bepaalde vormen van benchmarking toegepast om na te gaan waarom de prestaties van het bedrijf zo waren teruggelopen. Ze realiseerden zich dat Japanse organisaties hun producten goedkoper verkochten dan Xerox dat kon. Xerox begon zich te vergelijken om te begrijpen wat ze moesten doen om in de markt te blijven.

In de loop der jaren werd Xerox steeds professioneler in het benchmark-veld en verbeterden de bedrijfsprestaties. In ongeveer dezelfde periode waarin Xerox de aanzet gaf tot professionalisering van benchmarking, werd *In Search of Excellence* (Peters, 1982), een internationale bestseller, gepubliceerd. Het denken dat ten grondslag lag aan het schrijven van dit boek vormt tevens het fundament van benchmarking: best-in-class denken, of het streven om de beste te zijn (Vries de,1995, p.11).

### 3.2 BEGRIPSBEPALING

Er bestaan verschillende definities van benchmarking. Vanuit wetenschappelijk gezichtspunt kan dan ook niet worden gesteld dat benchmarking een eenduidig begrip is. Bendell stelt dat *"the term is ambiguous, woolly, a mystery (...), it clearly means different things to different people"* (Bendell, 1998).

Definities over benchmarking verschillen van elkaar. Men lijkt echter wel over de 'basis' achter het idee van benchmarking het eens te zijn. Over het algemeen wordt er onder benchmarking de twee componenten vergelijken en verbeteren verstaan. Er wordt gezocht naar een organisatie(onderdeel) die goed presteert, bij voorkeur de beste, in wat je eigen organisatie doet. Vervolgens bestudeer je waarom deze organisatie goed presteert en maak je plannen om je eigen prestaties naar een hoger niveau te brengen. Deze plannen dienen vervolgens geïmplementeerd te worden in de eigen organisatie. De volgende stap is om deze resultaten te monitoren. Benchmarking is dus gebaseerd op het meten van prestaties, maar gaat een stuk verder door resultaten en/of processen te vergelijken, de beste werkwijzen te selecteren en processen te verbeteren. De wijze waarop deze stappen uitgevoerd worden kent vele variaties, die doorklinken in de definities van benchmarking. Een mogelijke variatie is te zien in definitie van David. T. Kearns, voormalig CEO van Xerox Corporation. Kearns definieert benchmarking als het continue proces van het vergelijken van producten, service en werkwijzen met de sterkste concurrenten of de organisaties die bekend staan als leiders in die industrie (Camp, p.23). Hierbij beperkt hij de benchmark tot het vergelijken van producten, service en werkwijzen. Het is ook mogelijkheid om andere onderwerpen te benchmarken. Tevens legt zijn definitie de nadruk op het vergelijken met de sterkste concurrenten: hiermee sluit hij een vergelijking met niet- concurrenten (een functionele benchmark) uit.

Ook de Raad voor het openbaar bestuur kiest voor een bepaalde vorm van benchmarking. Zij omschrijven benchmarking als *"het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie"* (Rob, 2002, p.1). De Rob heeft gekozen om verbeteren als doelstelling van benchmarking te hanteren. Er zijn nog andere doelen van benchmarking mogelijk. Ook komt hierin het continue proces van benchmarking naar voren. Of een benchmark per definitie een continu proces is, moet nog blijken.

Er is variatie in de definities te onderscheiden op referentiepunt (welke organisatie), onderwerp (wat) en in doelstelling. Om tot een juiste definitie te komen voordat alle mogelijkheden voor benchmarking worden onderzocht, zal een definitie moeten worden gehanteerd die neutraal is op deze onderwerpen. Deze kan worden gevonden in de definitie van Robert C. Camp. Hij is de grondlegger van de literatuur over benchmarking en was ook werkzaam bij Xerox Corporation. Hij definieert benchmarking als volgt: *"Benchmarking is the search for and implementation of best practices"* (Camp, 1995, p.15). Deze definitie verschilt van die van Kearns in de zin dat de best practice (beste werkwijze) niet noodzakelijk bij een concurrent of marktleider gevonden hoeft te worden. In deze definitie wordt het doel van benchmarking niet specifiek genoemd, waardoor er nog verschillende mogelijkheden zijn in te vullen. Ook noemt Camp, in tegenstelling tot Kearns en de rob, niet dat benchmarking een continu proces dient te zijn. Vanwege het open karakter van deze definitie, en de toepasbaarheid op de situatie bij Hollands Midden, zal voorlopig deze definitie aangehouden worden.

*“Benchmarking is het zoeken naar en implementeren van de beste werkwijze”*

### 3.3 TYPOLOGIE VAN BENCHMARKING

Zoals gezegd bestaan er meerdere mogelijkheden om benchmarking vorm te geven. In deze paragraaf wordt beschreven welke factoren in de literatuur genoemd worden die er voor zorgen dat er verschillende typen van benchmarking bestaan. Er zijn twee factoren gevonden die hier beschreven zullen worden. Dit zijn de doelstelling van de benchmark en het referentiepunt dat gekozen wordt ter vergelijking van de eigen organisatie. Deze factoren staan los van elkaar en kunnen met elkaar gecombineerd worden. Aan het eind van deze paragraaf zal een typologie worden gemaakt van benchmarking. De gevonden literatuur zal later in het onderzoek gebruikt worden om te kijken welk type binnen Hollands Midden gewenst is.

#### 3.3.1 DOELSTELLING

Zoals uit de vorige paragraaf bleek, bestaan er twee elementen binnen benchmarking waar men het over eens is: vergelijken en verbeteren. Het verbeteren is het uiteindelijke doel van de benchmark. Elke organisatie die een benchmark uitvoert, zal dit uiteindelijk doen om verbeteringen in de organisatie aan te brengen. Het verbeteren is daarom altijd het einddoel van de benchmark. Dit sluit nog niet uit dat er andere doelen mogelijk zijn. Op basis van literatuur (Hoogwout, 2004) kan binnen de publieke sector de benchmark ingezet worden voor de doelen verantwoording, (zelf)normering en om te leren. Hieronder zullen de verschillende mogelijke doelstellingen worden toegelicht.

#### VERANTWOORDING

Ten eerste kan een benchmark worden gebruikt als een middel om te verantwoorden. Door de benchmark ontstaat een overzicht van prestaties, mogelijk op uiteenlopende onderwerpen, van verschillende organisaties. Op basis hiervan kan verantwoording afgelegd worden. Door dit overzicht van prestaties wordt binnen en buiten de organisatie transparantie gecreëerd, omdat duidelijk wordt welke prestaties worden geleverd en door wie. Voor externe partijen, zoals subsidiegevers, toezichthouders of burgers wordt ook helder wat de organisatie presteert. Zij kunnen daaruit conclusies trekken met betrekking tot hun gedrag tegenover de organisatie. Hierdoor wordt de organisatie kwetsbaar. Omdat beseft zal worden dat men afgerekend wordt op de benchmark, zal er de neiging ontstaan om de situatie rooskleuriger te schetsen dan dat deze daadwerkelijk is. Met dit strategisch invulgedrag dient dan ook rekening gehouden te worden.

#### (ZELF)NORMERING

Bij een benchmark om te normeren kan gedacht worden aan een prestatieoverzicht van organisatieonderdelen. Op basis van een overzicht van prestaties kan deze ranking gemaakt worden. Benchmarking om te komen tot zelfnormering komt sporadisch voor in het openbaar bestuur. In tegenstelling tot verantwoordingsbenchmarks hebben alle deelnemers er belang bij dat een



bepaalde meetlat wordt ontwikkeld op basis waarvan bijvoorbeeld subsidieverdeelmechanismen zullen gaan functioneren. Ook hierbij ontstaat risico op strategisch invulgedrag.

Een voorbeeld van een genoemde vorm van benchmarking in de literatuur die onder (zelf)normering valt, is de *performance benchmark*. Het doel van deze vorm van benchmarking is om te onderzoeken welke organisatie (zowel concurrenten als niet concurrenten) beter presteert. Dit onderzoek wordt gehouden aan de hand van de analyse van gegevens uit databases. Er is hierbij dus nog geen contact met de andere organisaties (Finnigan, 1996, p.20).

## LEREN/ VERBETEREN

---

De vorige twee doelstellingen van benchmarking waren erop gericht om de resultaten te gebruiken voor een externe werking. In tegenstelling tot de vorige twee doelen van benchmarking, heeft benchmarking met een leerdoelstelling geen externe werking. De informatie uit de benchmark om te leren is bedoeld voor intern gebruik door de organisaties. Organisaties die benchmarken om te leren doen dit in principe uit eigen belang. Indien er gekozen wordt om te leren op een bepaald onderwerp, hoeven de uitkomsten van de benchmark niet per se tot negatieve consequenties voor de betrokkenen te leiden. Immers kunnen er wel veranderingen ingevoerd worden naar aanleiding van de uitkomst van de benchmark, maar hoeft er geen verantwoording afgelegd te worden. Hierdoor is er bij deze vorm van benchmarking minder belang bij strategisch invulgedrag. Het leereffect zou met het strategisch invullen immers afnemen. Door zich kwetsbaar op te stellen in de benchmark zou het meest geleerd moeten worden over het eigen functioneren. Bij benchmarks die leren als doelstelling hebben, hoeven daardoor minder zware maatregelen getroffen te worden om de kwaliteit van het benchmark materiaal te garanderen (Hoogwout, 2004, p.33).

Twee veel voorkomende typen benchmarks zijn de strategische en operationele benchmark. Deze hebben tot doel om te leren en/of te verbeteren, maar hebben altijd betrekking op een specifiek onderwerp: concurrentievoordelen en specifieke processen en activiteiten. Hieronder zullen deze twee sub-vormen worden toegelicht.

### **Strategische benchmark: leren van concurrentievoordelen**

Een type benchmark in de private sector is de strategische benchmark. Het doel van deze benchmark is om te leren, waardoor er enige overlap is met de doelstelling leren/verbeteren. De strategische benchmark is een vorm van een competitieve benchmark; de vergelijking vindt plaats met concurrerende organisaties. Welke strategieën worden er gebruikt om succesvol te worden? Het doel van dit type benchmarking is te leren hoe bepaalde bedrijven concurrentievoordelen opbouwen en verwezenlijken. Er wordt bij een strategische benchmark vooral naar de lange termijn resultaten gekeken, naar hoe de organisaties met elkaar concurreren, naar de strategie van de concurrent en de concurrentievoordelen van deze organisatie. Bij deze benchmark wordt dan ook gekeken op welke marktsegmenten de organisatie zich richt en welke concurrentiestrategie de concurrerende organisatie hanteert. Als uitgangspunt wordt de klant of de markt genomen. Dit gebeurt omdat de organisatie zich beter wil positioneren op de markt, de wensen van haar klanten op effectievere wijze wil vervullen of een specifieke toegevoegde waarde leveren.

### Operationele en business management benchmark: processen en activiteiten

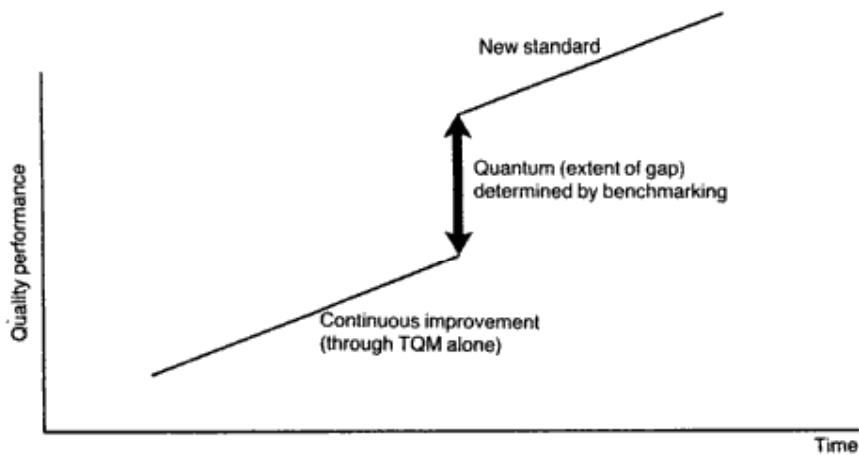
Een ander type van benchmarking die zich onderscheidt van de voorgaande typen is de operationele benchmark. Deze benchmark is vooral gericht op de vergelijking van één of enkele specifieke processen of activiteiten. Afhankelijk van de keus van de organisatie kan er gekeken worden naar de kosten of de kwaliteit van het proces of de activiteit. Hierbij gaat het om de vraag of de organisatie het proces of de activiteit goedkoper of beter wil maken dan die van zijn concurrenten. Bij operationele benchmarking wordt er gekeken naar de primaire bedrijfsprocessen, bij business management benchmarking gaat het om de secundaire bedrijfsprocessen.

Bovengenoemde drie doelstellingen staan niet geheel los van elkaar. Er bestaan mogelijkheden om deze doelstellingen te combineren. Volgens Hoogwout (2004, p.34) heeft ervaring uit het verleden echter laten zien dat dit leidt tot een suboptimale benchmark, met onbetrouwbaar vergelijkingsmateriaal en weinig draagvlak bij de deelnemers. Met name de doelstellingen verantwoord en leren staan haaks op elkaar. Verantwoording vereist openbaarmaking van de informatie. Bij het leren zou dit funest zijn voor de gewenste kwetsbare opstelling van partijen. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert de regering om de beide doelstellingen vooralsnog gescheiden te houden (Rob, 2002). Omdat deze twee doelstellingen in de literatuur veel besproken zijn, volgt hieronder een overzicht van de tegenstrijdigheden tussen deze twee doelen. De genoemde verschillen zijn extremen van de verschillende benchmarks. Het is immers bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat een benchmark om te leren ook topdown is, of in een grote groep plaatsvindt. Indien de verschillen tussen de benchmarks afnemen, zijn ze beter met elkaar te combineren.

Benchmarking om te verantwoorden	Benchmarking om te leren
Top-down	Bottom-up
Openbaar	Vertrouwelijk
Grote groep	Kleine groep
Externe initiatiefnemer en financiering	Initiatief en financiering van deelnemers zelf
Prestatie-indicatoren streng gereguleerd	Prestatie-indicatoren in overleg
Strategisch invulgedrag	Kwetsbaarheid als kracht
Verbeteren door prikkel van buiten	Verbeteren uit eigen intrinsieke wil
Legitimiteit vergroten van openbaar bestuur	Prestaties eigen organisatie verbeteren

Tabel 3-1 Verschillen tussen benchmarks om te verantwoorden en om te leren (Hoogwout, 2004, p.35)

In Figuur 3-1 is te zien dat door te benchmarking de kwaliteitsstandaard hoger komt te liggen.



**Figuur 3-1 . Het nut van benchmarking (Zairi, 1994, p.81)**

### 3.3.2 REFERENTIEPUNT

Naast een onderscheid in doelstelling kan er een onderscheid worden gemaakt in het referentiepunt dat gekozen wordt. Het eerste onderscheid dat gemaakt kan worden is tussen een interne- of een externe benchmark. Bij de eerste vorm (*interne benchmark*) wordt er binnen een moedermaatschappij een benchmark uitgevoerd. De vergelijkingen en verbeteringen vinden dus alleen intern plaats tussen verschillende organisatieonderdelen. Hiermee is uitgesloten dat er vergelijkingen met concurrenten buiten de organisatie plaatsvinden, waardoor de strategische-, operationele- en business management benchmark geen interne benchmark kunnen zijn. Bij interne benchmarking gaat het erom om binnen de eigen organisatie te onderzoeken of er beste werkwijzen bestaan die overgenomen kunnen worden door andere organisatieonderdelen. Hiermee kunnen binnen de eigen organisatie verbeteringen worden doorgevoerd, door van elkaar te leren. Volgens Finnigan (1996, p. 16) is de kans groot dat er binnen een organisatie verschillen bestaan in werkprocessen, omdat er verschillen aanwezig zullen zijn in de geografie, focus en de cultuur van een organisatieonderdeel. Tevens is hij van mening dat een interne benchmark relatief eenvoudig uit te voeren is, minder kost dan externe benchmarks, een goede leerervaring biedt en kunnen helpen het doel van toekomstige studies te definiëren.

Interne benchmarking kent ook nadelen. Dit type benchmark zal relatief minder grote prestatieverbeteringen met zich mee brengen dan externe benchmarking. Immers is de benchmark van geringere omvang en zullen verschillen binnen de organisatie minder groot zijn dan verschillen met externe organisaties. De Vriend en Timmerman (1995, p.16-17) zijn van mening dat interne benchmarking dan ook alleen geschikt is voor grote organisaties met meerdere werkmaatschappijen of divisies.

De tweede vorm, de externe benchmark, houdt in dat de vergelijking plaatsvindt met andere organisaties. Er bestaan veel mogelijkheden om een organisatie te vinden waarmee de vergelijking kan plaatsvinden. Zo kan er vergeleken worden met directe concurrenten (competitieve benchmark) of met concurrenten en/of niet-concurrenten (functionele benchmark).

De *competitieve benchmark* is de meest voorkomende en bekende vorm van benchmarking. Bij deze vorm van benchmarking wordt de nadruk gelegd op de producten, service en werkprocessen van de directe concurrent van de eigen organisatie.

Al voor 1976 werd er gewerkt met deze vorm van benchmarking. Toen werden alleen de kenmerken, functies en prestaties van de producten en diensten met de direct concurrentie vergeleken, wat bekend staat als *reverse engineering*. Later is deze methode veranderd in een *competitieve benchmark*, waarbij ook het bedrijfsproces van de concurrent werd vergeleken.

Een nadeel van deze vorm van benchmarking is dat het vaak lastig kan zijn om informatie van de directe concurrent te ontvangen.

Net als de *competitieve benchmark* concentreert *functioneel benchmarken* zich op producten, service en werkprocessen. Het verschil met de *competitieve benchmark* is dat bij deze vorm een vergelijking wordt gemaakt met een organisatie die op een ander gebied werkzaam is. Het is mogelijk dat een organisatie uit een andere sector wel een vergelijkbaar proces uitvoert. Een vergelijking hiermee kan vernieuwende ideeën brengen. Er bestaan meningsverschillen over waarop de vergelijking plaats moet vinden. De vergelijking kan volgens Spendolini, Zairi en Watson (Prins, 1997, p.29)

plaatsvinden met zowel concurrerende als niet-concurrerende organisaties. Camp, Bendell en van der Wal (Prins, 1997, p.29) zijn van mening dat *functioneel benchmarken* in principe bij niet-concurrerende organisaties moet worden uitgevoerd. Onder een *functionele benchmark* zal in dit onderzoek verder verstaan worden dat zowel een vergelijking met concurrerende- als met niet-concurrerende organisaties mogelijk is. Het doel van *functioneel benchmarken* is het identificeren van best practices bij een organisatie die bekendstaat als excellent uitvoerder van die specifieke functie (Prins, 1997, p.29).

#### OVERZICHT TYPEN BENCHMARKING

---

Alle typen benchmarking die behandeld zijn, zijn hieronder opgenomen in een overzicht. Er bestaat een verschil in keuze in het referentiepunt dat wordt gekozen en in de gehanteerde doelstelling.

Is de *benchmark* intern, en wordt als doel verantwoording of zelfnormering gekozen, dan is er sprake van een prestatievergelijking. Omdat benchmarking de elementen vergelijken én verbeteren omvat, is deze vorm pas een *benchmark* te noemen indien er aan de hand van deze prestatievergelijking getracht wordt te verbeteren. Is dit verbeteraspect het voornaamste doel, is er sprake van een interne *benchmark*,

Zoals gezegd is de *performance benchmark* een vorm van (zelf)normering en wordt er met concurrenten vergeleken. Ook hier dient uiteindelijk ook het verbeterement van benchmarking in terug te komen.

Als het doel van de *benchmark* is om concurrentievoordeel te krijgen, is het alleen mogelijk om een strategische *benchmark* uit te voeren, die competitief is. Deze vorm van benchmarking past onder de doelstelling *leren/verbeteren*.

De laatste mogelijkheid is om een specifiek proces of activiteit te verbeteren of goedkoper te maken. Deze vergelijking kan zowel met concurrenten als met niet-concurrenten plaatsvinden. Indien het om

primaire processen gaat is het een operationele benchmark, als het om secundaire processen gaat een business management benchmark. Deze vorm van benchmarking past ook onder de doelstelling leren/verbeteren.

Referentiepunt Voornaamste doelstelling ↓	Intern	Extern: Competitief	Extern Functioneel
<b>Verantwoording</b>	<i>Prestatievergelijking</i>	x	x
<b>Leren/ verbeteren</b>	<i>Interne benchmark</i>	<i>Operationele - of business management benchmark of strategische benchmark</i>	<i>Operationele - of business management benchmark</i>
<b>(Zelf) normering</b>	<i>Prestatievergelijking</i>	<i>Performance benchmark</i>	x

Tabel 3-2 Een overzicht van verschillende typen van benchmarking, naar doelstelling en referentiepunt. "X" geeft aan dat deze vorm niet mogelijk is.

### 3.4 TOEPASSING VAN BENCHMARKING

Nu bekend is welke typen benchmarking er bestaan, is het de vraag hoe deze benchmark uitgevoerd dient te worden. Een belangrijk vraag is of de toepassing van benchmarking eenmalig of continu dient te zijn. In de literatuur wordt er voor gepleit om van benchmarking een continu proces te maken. Er zijn hier verschillende redenen voor te noemen.

Ten eerste staan de concurrenten niet stil. Hierdoor wordt de waarde van de benchmark minder naarmate de tijd verstrijkt. Concurrenten verbeteren voortdurend hun prestaties, en innovaties maken het mogelijk om de eigen prestaties te verbeteren. Om deze reden zal een onderneming voortdurend moeten proberen haar processen te verbeteren.

Daarnaast noemt De Vries (1995, p.33) dat een onderneming moet proberen om de benchmark activiteiten uit te breiden naar andere processen en andere niveaus in de organisatie. Er zijn natuurlijk op alle gebieden verbeteringen mogelijk.

Ook Finnigan noemt dit argument. Hij ziet benchmarking tevens als een systematisch proces, omdat de concurrentie niet zal wachten tot jouw organisatie hetzelfde niveau heeft bereikt. Het kan lijken alsof het herhalen van de benchmark een zware last is, maar er zijn maar weinig professionals die het weigeren omdat ze weten dat het nodig is om de industrie te verbeteren (Finnigan, 1996, p.6).

Xerox hanteert benchmarking ook als een doorlopend proces. Camp ziet benchmarking als een zichzelf verbeterend managementproces dat doorlopend moet zijn om blijvend effectief te zijn. Het kan volgens hem niet eenmalig worden uitgevoerd met het geloof dat hiermee de taak is volbracht. Alleen die bedrijven die gedisciplineerd omgaan met benchmarking zullen met succes een superieure prestatie kunnen leveren. In een omgeving van constante verandering is zelfgenoegzaamheid volgens hem fataal (Camp, p.23). Op basis van deze argumenten wordt het als wenselijk gezien dat het proces van benchmarking als een continue proces wordt beschouwd.

### 3.5 SUCCES- EN FAALFACTOREN

Benchmarking kan niet zonder meer in elke organisatie toegepast worden. Er zijn tal van factoren die van invloed kunnen zijn op het slagen of falen van de benchmark. In de literatuur is gezocht naar deze succes- en faalfactoren. De factoren zijn in de literatuur veelal beschreven als randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om zorg te dragen voor een succesvolle benchmark. De afwezigheid hiervan kan dan gezien worden als een faalfactor, de aanwezigheid hiervan als een succesfactor. Deze factoren kunnen voor de overzichtelijkheid ingedeeld worden in vier dimensies: de cultuur en structuur van de organisatie, het onderzoek zelf en leiderschap binnen de organisatie.

#### 3.5.1 SUCCES- EN FAALFACTOREN IN DE ORGANISATIECULTUUR

##### VERANDERINGSBEREIDHEID

Volgens De Vries (1995) is het bevorderend voor het slagen van een benchmark als processen en activiteiten eenvoudig 'afgeleerd' kunnen worden en dat betrokkenen ook willen verbeteren. Naast dat een verandering betekent dat er iets nieuws geleerd wordt, houdt het ook in dat een bepaald onderdeel van het werkproces afgeleerd dient te worden. Er dient afstand te worden genomen van oude processen. Dit zal niet altijd even eenvoudig blijken, omdat werknemers bereid dienen te zijn van oude processen afstand te doen. In de organisatie dient daarom volgens De Vries (1995, p.57) het besef aanwezig te zijn dat interne en traditionele operaties niet altijd het beste antwoord kunnen geven op problemen. Een andere voorwaarde om een geslaagde benchmark uit te voeren, is de wil van de werknemers om te verbeteren. De Vries (1995, p.57) noemt dan ook dat werknemers niet tevreden moeten zijn met de status quo en voortdurend naar betere resultaten moeten streven.

Naast deze twee factoren spelen ook randvoorwaarden een rol zoals de aanwezigheid van voldoende middelen als tijd en financiën, maar ook kennis en competenties van de personen die veranderen of de veranderen moet doorvoeren. Zonder deze voorwaarden kan er niet succesvol veranderd worden.

##### BEREIDHEID TOT GEGEVENSUITWISSELING

Een onderdeel van benchmarking is het uitwisselen van gegevens. Voor een externe benchmark is dit nodig om een vergelijking met concurrenten dan wel niet-concurrenten te maken. Intern kunnen gegevens worden uitgewisseld tussen verschillende organisatieonderdelen. Zonder deze gegevens kan er niet gebenchmarked worden. Het is dus zeer belangrijk dat alle deelnemende partijen aan de benchmark bereid zijn om hun gegevens uit te wisselen. Daarbij dient deze informatie op een open en eerlijke wijze vanuit de werknemers te komen. Bureau Berenschot (p.3) stelt daarbij dat de bereidheid om deel te nemen aan een benchmark het grootste is indien anonimiteit wordt gegarandeerd. Anonimiteit zal in bepaalde benchmarks, die bijvoorbeeld gevoelig liggen, inderdaad belangrijk zijn. Echter zal de bereidheid om deel te nemen aan de benchmark waarschijnlijk in de meeste gevallen ook groot genoeg zijn als er geen anonimiteit gegarandeerd wordt. In de praktijk blijkt ook dat er vele benchmarks succesvol zijn uitgevoerd zonder anonimiteit. Het is echter wel een zaak om rekening mee te houden.

## BEGRIIP VAN EIGEN PROCESSEN

---

Volgens Camp dient duidelijk te zijn hoe het eigen werk wordt uitgevoerd. Hierover dient een allesomvattend begrip te zijn. Dit kan als basis dienen voor een vergelijking met de beste methoden in de branche en daarbuiten. Voordat naar anderen kan worden gekeken dient duidelijk te zijn hoe en onder welke omstandigheden in het eigen bedrijf geproduceerd wordt en vervolgens moet men zich afvragen hoe anderen presteren onder dezelfde of andere omstandigheden en wat men hiervan kan leren (Camp, p. 45).

## 3.5.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN IN STRUCTUUR VAN DE ORGANISATIE

---

### DOCUMENTATIE VAN HET PROCES

---

Tijdens het uitvoeren van de benchmark is het handig om bijvoorbeeld terug te kunnen vallen op eerdere beslissingen. Ook kan het voor een eventuele herhaling van de benchmark bruikbaar zijn om vast te hebben liggen welke stappen zijn ondernomen. Dit wordt ook genoemd door Andersen (1995, p.219-220)

### COMMUNICATIEPLAN

---

Elke betrokken medewerker zal moeten weten wat benchmarking inhoudt, wat het doel is en wat de verwachtingen ervan zijn. Indien dit duidelijk is, zit iedereen op een lijn en dit bevordert het werken met benchmarking. Het overbrengen van de gebruikswaarde van benchmarking, de duidelijke, concrete doelen en verwachtingen kunnen gecommuniceerd worden in een communicatieplan. Hierin kan volgens De Vries (1995, p.64) een belangrijke plaats worden ingeruimd voor succesverhalen over benchmarking. Volgens hem dienen positieve ervaringen en forse verbeteringen onderling gedeeld te worden en met elkaar gevierd te worden als hulpmiddel om draagvlak te creëren in de organisatie. Daarnaast moet zichtbaar worden dat successen worden beloond.

### SYSTEEM VAN PROCESVERBETERING

---

Deze factor is alleen van toepassing op de operationele of business management benchmark. Daarom is het belangrijk dat de mensen in de organisatie ook moeten denken in termen van processen en activiteiten en niet in termen van functies of onderdelen van de organisatie (De Vries 1995, p. 58) Voor mensen in de organisatie wordt duidelijker wat de samenhang is tussen diverse functies en wat hun bijdrage is aan het totaal, wanneer zij gefocused zijn op processtappen.

### OVERLEGKADERS

---

Een belangrijk onderdeel van benchmarking is het delen van informatie over het te benchmarken onderwerp. Informatie wordt niet alleen gedeeld met de benchmark partner (het referentiepunt). Minstens net zo belangrijk is volgens De Vries (1995, p. 59) dat informatie ook intern wordt uitgewisseld. Hiervoor is de aanwezigheid van overlegkaders een goed hulpmiddel. Hierdoor wordt bijvoorbeeld voorkomen dat en langs elkaar heen wordt gecommuniceerd. De Vries is van mening dat in een grote organisatie een stuurgroep zou moeten worden aangesteld die het overzicht bewaard over de verschillende benchmark-projecten. Deze zou ook verantwoordelijk moeten worden gesteld voor het opstellen van een benchmark plan voor de totale organisatie. Deze groep

heeft dan ook informatie over wat er in het verleden is gebeurd (hiervoor is wederom de documentatie van het proces belangrijk).

---

#### TEAMGERICHTE BENADERING

---

Een andere succesfactor in de structuur van de organisatie is de aanwezigheid van een teamgerichte benadering. De Vries (1995, p.59) noemt dit zelfs noodzakelijk. Hij is van mening dat problemen op een gedisciplineerde wijze in teamverband wordt aangepakt. In een team zitten verschillende mensen die allen een eigen referentiekader hebben en daarmee op een andere wijze het project benaderen. Dit komt ten goede van de kwaliteit van de benchmark. Door het werken in een team zijn er verschillende technieken mogelijk, zoals brainstormingsessies. Hierdoor worden de verschillende zienswijzen verbreed en wordt gezorgd voor commitment aan het benchmarkproces en de resultaten daarvan.

---

#### OPLEIDINGS- EN TRAININGSMECHANISMEN

---

Benchmarking kan niet zomaar als nieuw concept geïmplementeerd worden in een organisatie. De kans is groot dat velen in de organisaties niet weten wat benchmarking inhoudt. Daarom zal, net als elke andere nieuwe methode, moeten worden onderwezen wat benchmarking inhoudt. Hierin kan naar voren komen wat het inhoudt, hoe er vorm zal worden gegeven aan benchmarking en waarom benchmarking relevant is. Zij zullen waarschijnlijk willen weten welke resultaten worden verwacht, **hoe tijd kan worden vrijgemaakt en hoe het project wordt aangepakt. De inhoud van deze 'opleiding'** komt deels overeen met de inhoud van het communicatieplan. Daarom kunnen deze twee wellicht gecombineerd worden (De Vries, 1995, p.59).

---

#### MONITORING MECHANISMEN

---

Het element vergelijken van benchmarking houdt in dat prestaties zichtbaar worden gemaakt. De afwijkingen van prestatieverwachtingen worden tevens zichtbaar. Omdat het element verbeteren ook bij benchmarking hoort, moet er iets met deze prestaties gedaan worden. Verantwoordelijken moeten periodiek worden aangesproken op bepaalde afwijkingen van prestatienormen of –verwachtingen. Zij dienen hierover verantwoording af te leggen. Hierbij past ook een managementrapportage over de voortgang van verbeteringen en eventuele toekomstige acties (De Vries, 1995, p.59).

---

### 3.5.3 SUCCES- EN FAALFACTOREN IN HET ONDERZOEK

---

---

#### KWANTITATIEF EN KWALITATIEF

---

Veelal bestaat de neiging om de vergelijking plaats te laten vinden op basis van enkel cijfers. Benchmarking zou echter niet alleen moeten bestaan uit een kwantitatief onderzoek. Cijfers alleen zeggen niet zoveel, het gaat juist ook om het verhaal achter de cijfers. Zo kunnen onjuiste conclusies **worden getrokken uit een vergelijking met enkel cijfers. Een 'slecht' ogend cijfer kan bijvoorbeeld** misschien wel logisch kwalitatief verklaard worden en daarmee geen waarde meer hebben. Daarom is altijd een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek noodzakelijk (Berenschot, p.3).



## VERGELIJKBARE EENHEDEN

---

Een andere logische succesfactor in het onderzoek, is dat de eenheden waarmee vergeleken wordt ook vergelijkbaar zijn. Het kan hier dan zowel om het referentiepunt als om het onderwerp gaan. Gebeurt dit niet, dan zal er weinig effectiviteit en draagvlak zijn voor de uitkomsten van de benchmark. Voorbeelden van onderwerpen waarop eenheden vergelijkbaar dienen te zijn is de omvang of het onderwerp van de benchmark (Berenschot, p.3).

## INDICATOREN

---

De kwaliteit van de gewenste gegevens is afhankelijk van de volgende criteria voor (prestatie)indicatoren voor benchmarking die het Rob (2002, p. 45) heeft opgesteld

De indicatoren:

- moeten eenduidig en duidelijk geformuleerd zijn
- dienen beleidsrelevante informatie te bevatten
- moeten meetbaar en in de tijd vergelijkbaar zijn
- moeten relevant en voor langere tijd leverbaar zijn
- moeten tegen aanvaardbare kosten periodiek leverbaar zijn
- moeten betrekking hebben op homogene en kwantificeerbare grootheden
- worden in een tussentijdse evaluatie eventueel bijgesteld in samenspraak met de overige betrokken organisaties
- dienen in samenspraak met de organisaties opgesteld te worden
- Binnen de deelnemende organisaties dient duidelijkheid te zijn over de opgestelde indicatoren

---

### 3.5.4 SUCCES- EN FAALFACTOREN IN LEIDERSCHAP

#### STEUN EN VERANDERINGSBEREIDHEID VAN HET TOPMANAGEMENT

---

In de literatuur (De Vries,1995) wordt de steun van het topmanagement genoemd als uiterst belangrijk voor het slagen van benchmarking in de organisatie. Het gaat er hierbij niet alleen om dat zij hulpmiddelen en bronnen ter beschikking stellen. Zij zullen de behoefte aan benchmarking naar de leden van de organisatie uit moeten dragen. Het topmanagement stelt de doelen vast en brengt deze over aan de werknemers. Daarnaast zou de leiding het benchmark-team samen moeten stellen, zorgdragen voor de benodigde training en betrokken blijven bij de procesvoortgang. Zij kunnen ook een rol spelen in het belonen van de teamleden.

De belangrijkste taak van het topmanagement is dat zij de kaders waarin de benchmark plaats gaat vinden vaststellen en strategische beslissingen nemen. Tevens zijn zij degene die ruimte kunnen vrijmaken voor de resultaten die uit de benchmark naar voren komen. Uiteraard zouden zij zelf ook moeten weten wat benchmarking inhoudt, zich committeren aan de methode en de resultaten uit de benchmark ondersteunen. De benchmark zou geheel falen indien de resultaten van de benchmark niet worden ondersteund en er niets met de uitkomsten van de benchmark wordt gedaan. Na het vergelijken komt het element verbeteren aan de orde bij het benchmarken. Zoals al eerder gezegd is hiervoor verandering noodzakelijk. Kunnen afleren, willen veranderen en willen verbeteren zijn niet

alleen aspecten die bij werknemers aanwezig dienen te zijn. Het management moet ook kunnen afleren, willen veranderen en willen verbeteren. Indien de werknemers naar aanleiding van de resultaten van de benchmark een verbeteringsproces willen invoeren, moet het management dit ondersteunen (De Vries, 1995, p.60). Ook in onderzoek naar het invoeren van veranderingen bij de politie (Bloemhoff, 2003) kwam naar voren de steun van de top bepalend is voor het succes van de verandering. De veranderdoelstellingen werden gehaald in de projecten waar de top van het te veranderen onderdeel het belang uitdroeg, de betrokkenen op de voortgang aansprak, voorbeeldgedrag en vastberadenheid vertoonde en zichtbaar veel tijd besteedde aan het veranderingstraject.

Medewerkers blijken in de eerste plaats naar hun leidinggevende te kijken bij hun beslissing of ze mee willen gaan of niet. Het was om meerdere redenen lastig om deze leidinggevenden in de verandering een stimulerende rol te laten vervullen. De leidinggevenden hadden het vaak erg druk, met name met operationele zaken die altijd gisteren af moesten zijn. Omdat deze leidinggevenden vaak al lange tijd in de organisatie werkzaam waren, waren ze daardoor cultuurdrager geworden van de bestaande situatie. Bij hen was de verandermoedigheid tegen deze zoveelste verandering het grootst. Veranderingen hebben altijd consequenties voor de stijl van leidinggeven aan medewerkers en zou de toch al hoge werkdruk nog verder doen toenemen. Als gevolg hiervan werden de leidinggevenden vaak ontzien in het veranderingstraject. Hun rol werd overgenomen door het projectteam. Zo werden de medewerkers door het projectteam op de hoogte gebracht van de doelstellingen en de voortgang. Hierdoor kregen medewerkers tegenstrijdige signalen. Aan de ene kant wil het projectteam dat er veranderd moet worden, aan de andere kant zegt de leiding dat er gewoon doorgegaan wordt. Die laatste stem klinkt dan sterker door. Van belang is dus om de leidinggevenden te betrekken in het projectteam. Ook in de andere genoemde succesfactoren is het van belang de leidinggevenden erbij te betrekken. In de eerst genoemde succesfactor moet de noodzaak overgebracht worden. Dit kan bijvoorbeeld door de leidinggevenden een rol te geven in de nulmeting en hen op de hoogte te brengen van de resultaten. De leidinggevende kan ook meedenken over de gewenste resultaten. Indien er stempelposten worden uitgezet, kan naar het oordeel van de leidinggevende worden gevraagd.

#### BELONING VAN BENCHMARK-PIONIERS

---

Werknemers die bezig zijn met benchmarking zouden het gevoel moeten krijgen dat hun werk gewaardeerd wordt door de hogere lagen in de organisatie. Volgens De Vries (1995, p.63) zou het **topmanagement daarom de successen die de 'pioniers' met benchmarking hebben gerealiseerd moeten communiceren, hun waarde voor de organisatie erkennen en het op geschikte wijze te belonen.** Bovendien wordt door Finnigan (1996, p.49) daarbij nog gesteld dat het management geen straffen uit mag delen als blijkt dat andere organisatie beter presteren. Dit zou volgens hem tegen de doelen van benchmarking ingaan. Echter zal dit niet gelden voor de prestatievergelijkingen, waarbij het leren niet het voornaamste doel is. Indien het doel is om verantwoording af te leggen, kan het logisch zijn om hier consequenties aan te verbinden.

De taken van de leiding tijdens een benchmark komen dan samengevat op het volgende neer:

- De behoefte aan benchmarking naar de leden van de organisatie uitdragen
- De doelen van de benchmark overbrengen.
- Het ter beschikking stellen van hulpmiddelen en bronnen

- Het samenstellen van het benchmark-team
- Zorgen voor de benodigde training
- Betrokken blijven bij de procesvoortgang
- Zorgen voor beloning van de teamleden
- Kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen
- De resultaten van de benchmark ondersteunen
- Het belonen van de benchmark pioniers
- Kunnen afleren, willen veranderen en willen verbeteren

---

### 3.5.5 OVERIGE SUCCES- EN FAALFACTOREN

#### TIJD

---

Een logische voorwaarde voor het uitvoeren van een benchmark is dat er voldoende tijd beschikbaar moet zijn bij betrokken personen om de benchmark te kunnen uitvoeren. Immers, als er geen tijd voor is (of niet vrijgemaakt kan worden), kan er niks gedaan worden.

Andersen (1995, p.219-220). Uit het politieonderzoek van Bloemhoff (2003) is gebleken dat een vrijgestelde projectleider een bepalende succesfactor is geweest. Zodra dat niet het geval was, werd het vasthouden van het tijdsfad sterk gehinderd. Naast een vrijgestelde projectleider is een vrijgemaakte projectondersteuningscapaciteit binnen het projectteam volgens Bloemhoff een drijvende kracht. Als de toegezegde ondersteuning niet beschikbaar kwam of tussentijds wegviel, viel de voortgang nagenoeg stil.

#### FINANCIËLE MIDDELEN

---

Voordat begonnen wordt met benchmarking, moet de organisatie beschikken over voldoende financiële middelen om de benchmark te kunnen financieren. De kosten van de benchmark zullen uiteraard variëren per benchmark. Het aantal onderwerpen of deelnemende organisaties zijn bijvoorbeeld factoren die een rol spelen in de hoogte van de kosten. Voordat de benchmark uitgevoerd wordt, kan een schatting van de kosten worden gemaakt. De organisatie zou deze kosten moeten kunnen dekken

### 3.6 BENCHMARK METHODEN

Nu er een definitie van benchmarking is en de mogelijkheden voor benchmarking duidelijk zijn, kan er gekeken worden naar wat de literatuur zegt over hoe benchmarking praktisch te werk gaat. Er bestaan een aantal verschillende methodes en volgens Codling voert iedere onderneming aanpassingen in het stappenplan door, om aansluiting te vinden bij de interne management stijl en de interne organisatie (Codling, 1992, p.12). Hoe een benchmark eruit komt te zien, hangt onder andere af van het doel van de benchmark, oftewel *‘different benchmarking for different purposes’* (Weezenberg, p. 257). Zo zal voor de doelen verantwoording en zelfnormering het zoeken naar beste werkwijzen minder van belang zijn dan bij de overige doelen.

Aan de hand van het doorlopen van twee bestaande benchmark methoden zal er een algemene methode ontworpen worden. Het ontwerp van deze methode zal aan een aantal voorwaarden

moeten voldoen. Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er keuzes dienen te worden gemaakt ten opzichte van het doel en de referentiepunt(en). Dit zijn keuzes die terug dienen te komen in het ontwerp voor de benchmark.

### 3.6.1 METHODEN UIT DE LITERATUUR

De methode van Xerox is de eerste methode voor de invoering van benchmarking, die is beschreven in het boek van Camp uit 1989. De methode is verdeeld in vier fasen: planning, analyse, integratie en actie. Deze fasen zijn verder opgedeeld in tien stappen. De methode is een bedrijfsspecifieke methode. Een andere algemene methode is van De Vries. Hij beschrijft in negen stappen hoe volgens hem benchmarking aangepakt moet worden.

Hieronder zijn deze twee methoden naast elkaar gezet. Beide methoden onderscheiden vier hoofdfasen. Deze zijn globaal gezien met elkaar vergelijkbaar. Hieronder zullen ze besproken worden.

<b>De eerste methode</b>	<b>Algemene methode</b>
<p><i>Planning</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Bepaal onderwerp</i></li> <li>2. <i>Bepaal referentiepunt</i></li> <li>3. <i>Bepaal hoe</i></li> </ol>	<p><i>Voortraject</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Bepaal het doel</i></li> <li>2. <i>Bepaal onderwerp</i></li> <li>3. <i>Bepaal hoe</i></li> </ol>
<p><i>Analyse</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. <i>Bepaal de kloof tussen methoden en prestaties</i></li> <li>5. <i>Bepaal toekomstige prestatieniveaus</i></li> </ol>	<p><i>Uitvoering</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. <i>Bepaal referentiepunt</i></li> <li>5. <i>Het verzamelen van gegevens</i></li> <li>6. <i>Vergelijking, analyse en interpretatie</i></li> </ol>
<p><i>Integratie</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. <i>Maak de benchmark-bevindingen bekend en zorg voor acceptatie ervan.</i></li> <li>7. <i>Stel functionele doelen op</i></li> </ol>	<p><i>Planning en implementatie</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. <i>Conclusies</i></li> <li>8. <i>Implementatie en review</i></li> </ol>
<p><i>Actie</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. <i>Ontwikkel actieplannen</i></li> <li>9. <i>Implementeer specifieke acties en controleer de voortgang</i></li> <li>10. <i>Toets de benchmarks opnieuw aan verdere ontwikkelingen</i></li> </ol>	<p><i>Nazorg</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. <i>Continuïteit</i></li> </ol>

**Tabel 3-3 Invoering van benchmarking volgens de eerste benchmark methode van Xerox en een algemene benchmark methode van de Vries (gebaseerd op: Camp, 1992) en De Vries (1995, p.27-32)**

De eerste fase wordt bij de beide methoden de planning of het voortraject genoemd. Daarin verschillen de volgorde van de stappen van elkaar. Bovendien wordt in de eerste methode niet het doel van de benchmark bepaald. Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat het vaststellen van de doelstelling een essentiële stap binnen benchmarking is, die zeker in de methode opgenomen moet worden om te komen tot een goede benchmark.

Een verschil tussen de methoden is de eerste stap: het doel of het onderwerp. Deze stappen hangen met elkaar samen: het doel moet te combineren zijn met het onderwerp en andersom. De volgorde van deze stappen kan afhangen van de situatie binnen een organisatie. Als eerst het onderwerp gekozen wordt, alvorens het doel, wordt voorkomen dat er een benchmark wordt gedaan omdat er geleerd moet worden. Zodra er een onderwerp met veel leerpotentieel aanwezig is, kan daarop gebenchmarked worden. Daarom zal deze volgorde verder aangehouden worden.

Na het bepalen van het doel komt bij de algemene methode het bepalen van het onderwerp aan de orde. Ook bij de eerste methode staat deze stap bovenaan de lijst en komt vòòr het bepalen van het referentiepunt. Dit is ook logisch, omdat de keus voor het referentiepunt afhangt van de keus van het onderwerp. Vervolgens wordt bij de eerste methode het referentiepunt bepaald, alvorens te bepalen op welke manier de benchmark uitgevoerd gaat worden. Dit lijkt een logischere volgorde dan bij de algemene methode, waar dit andersom plaatsvindt. Pas als duidelijk is wel type benchmarking gekozen wordt, kan bepaald worden hoe deze uitgevoerd wordt. Een logische volgorde zou dan zijn om eerst een onderwerp te kiezen en vervolgens het doel en het referentiepunt te bepalen. Als deze punten besloten zijn, kan bekeken worden hoe deze benchmark uitgevoerd zal worden.

## TWEEDE FASE

---

Na deze stappen is de voorbereidende fase afgerond. Het doel is bepaald, het onderwerp is gekozen en ook is bepaald met welke organisatie vergeleken zal worden. De volgende fase is dan de uitvoering van de benchmark. Hierna moeten de benodigde gegevens verzameld worden, zowel interne gegevens als gegevens bij andere organisaties waarmee eventueel vergeleken wordt. Zonder gegevens verzameld te hebben, kan de benchmark immers niet verder gaan. Zodra alle gegevens bekend zijn, kan hiermee aan de slag worden gegaan. In de algemene methode wordt deze stap **'vergelijking, analyse en interpretatie'** genoemd. In de eerste methode mist een dergelijke stap. In de tweede fase wordt bij de eerste methode de kloof tussen de methoden en prestaties bepaald (de vergelijking). Zodra deze kloof bekend is, wordt gelijk bepaald wat de toekomstige prestatieniveaus dienen te zijn. Hierin missen de stappen om de gevonden gegevens te analyseren (hoe komt deze **'kloof'** tot stand) en te interpreteren (wat betekent dit voor de organisatie?). Op basis hiervan kan pas, eventueel, bepaald worden wat een realistisch toekomstig prestatieniveau kan zijn. Deze stap om een toekomstig prestatieniveau te bepalen is geen essentieel onderdeel van benchmarking. Het is ook mogelijk om aan de slag te gaan met een nieuwe werkwijze en te kijken welke prestaties hiermee behaald worden. Een indicatie van een te behalen prestatieniveau dat mogelijk is, kan echter wel handig zijn om duidelijke verwachtingen te scheppen binnen de organisatie. Echter dient deze stap dan pas genomen te worden na het vergelijken, analyseren en interpreteren van de verzamelde gegevens.

## DERDE FASE

---

Vervolgens komt de derde fase in beeld. Hier ligt de focus weer bij de eigen organisatie. Vanuit de verzamelde gegevens kan gekeken worden wat hiermee gedaan kan worden. Dit houdt eigenlijk in dat er conclusies worden getrokken over wat de beste werkwijze is. Volgens de eerste methode zou op dit moment al bekend moeten worden gemaakt wat de benchmark-bevindingen zijn. Gezien de inhoud van de methode van eerste methode, kunnen deze bevindingen slechts de geconstateerde kloof en de nieuwe prestatieniveaus zijn. Hier zit geen analyse bij hoe dit verschil verklaard kan worden. Dit kan leiden tot negatieve reacties binnen de organisatie, omdat niet gekeken is naar redenen voor bijvoorbeeld een slechte prestatie in vergelijking met de concurrent. Dit wordt voorkomen door alle bevindingen bekend te maken tijdens de implementatie van een nieuwe, betere werkwijze. Op dat moment is het beter duidelijk te maken waarom hiervoor gekozen wordt, wat zorgt voor meer draagvlak binnen de organisatie.

De volgende stap die de eerste methode neemt is het opstellen van functionele doelen. Dit komt overeen met stap 7 (conclusies) van de algemene methode. Deze zegt dat een onderdeel van de conclusies trekken is om te bepalen welke acties moeten worden uitgevoerd met welk doel (1995, p.32)

#### VIERDE FASE

---

De vierde fase gaat over de implementatie van de best practices die hiervoor bepaald zijn. Dit is een belangrijke stap voor het succes van de benchmark. Als gegevens en conclusies niet worden omgezet in concrete acties, dan is de gehele benchmark voor niets geweest. Beide plannen noemen ook de controle van de voortgang van de implementatie. De Vries (1995, p.33) zegt dat in deze fase moet worden bijgehouden in hoeverre de acties succes hebben: wordt het beoogde doel bereikt of moeten de acties worden bijgesteld?

#### VIJFDE FASE

---

Beide plannen noemen ook de zorg voor de benchmark na de invoering van de nieuwe plannen. De eerste methode heeft als laatste stap om de benchmarks opnieuw te toetsen aan verdere ontwikkelingen. Eerder is al aangegeven dat het belangrijk is om van benchmarking een continu proces te maken. Hier moet in deze fase aandacht aan worden besteed. Een organisatie zal dus moeten blijven verbeteren door de benchmark te herhalen en uit te breiden naar bijvoorbeeld andere niveaus van de organisatie of op andere onderwerpen.

---

### 3.6.2 AANGEPASTE METHODE

Na het doorlopen van twee verschillende benchmark methoden, wordt er een aangepaste methode ontworpen die voor politiekorps Hollands Midden gebruikt zou kunnen worden. Uit de bestaande methoden zijn vijf fases te onderscheiden die in verschillende stappen zijn op te delen. De succes- en faalfactoren van benchmarking die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn, krijgen ook een plaats in deze methode. Op een bepaald moment in de methode kan een succes- of faalfactor van belang zijn. Enkele factoren zijn gedurende de hele methode van belang. Zo zijn er een aantal factoren die het hele proces van benchmarking een rol spelen, en altijd in de gaten moeten worden gehouden. Er zijn ook een aantal succes- en faalfactoren, die in het geheel niet naar voren zijn gekomen in de besproken methoden. Dit zijn onder andere het bepalen van de beschikbaarheid van voldoende

financiële middelen, tijd en overlegkaders. Dit dient direct bij de eerste stap van de benchmark bekeken te worden. Immers kan naar aanleiding hiervan bepaald worden dat er bijvoorbeeld geen tijd is om aan een benchmark te beginnen. Voordat aanvang wordt gemaakt met de uitvoering van de benchmark, zal er gekeken moeten worden of aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

Zoals gezegd, kan de volgorde voor de keus van onderwerp en doel verschillen. De keus voor het onderwerp zal in deze methode als eerst worden gemaakt. Vervolgens kan het doel van de benchmark vastgesteld worden: wat willen we met de benchmark bereiken? Hierna kan bepaald worden welk onderwerp er gekozen wordt. Hierbij is het belangrijk dat er kennis van de eigen processen op het gekozen onderwerp. Indien er geen duidelijk begrip is van de eigen methoden kan er volgens Camp niet vergeleken worden met anderen. Als het onderwerp is vastgelegd, zijn er nog een aantal mogelijkheden over om te kiezen voor welk referentiepunt. Een succes- en faalfactor hierbij is dat de organisatie(onderdelen) die gekozen worden wel met elkaar vergelijkbaar zijn. Op dit moment kan gestart worden met het schrijven van het communicatieplan. Daarin zou opgenomen moeten worden wat benchmarking inhoudt, en wat de plannen zijn. Dit plan kan gedurende de voorbereidende fase aangepast worden, maar dient klaar te zijn op het moment dat de gegevens verzameld gaan worden, dan worden de uitvoerenden betrokken.

De volgende stap in de voorbereidende fase is om te bepalen hoe de benchmark plaatsvindt. De leden van het team kunnen worden gekozen en taken kunnen worden verdeeld. Belangrijk is dat op dit moment er rekening mee wordt gehouden dat een succesfactor is om de benchmark zowel kwantitatief als kwalitatief te laten zijn. In deze stap kan het communicatieplan worden geschreven en uitgereikt aan medewerkers. Op deze manier zijn zij op de hoogte van de inhoud van benchmarking en weten zij wat de verwachtingen zijn. Tevens kan het communicatieplan helpen de medewerkers achter benchmarking te laten staan. Op dit moment in de benchmark kunnen de **medewerkers naast het communicatieplan ook 'opgeleid' worden. Omdat nu bekend is hoe het** vervolg van de benchmark eruit komt te zien, kan dit overgebracht worden aan de medewerkers.

Op dit moment kan ook besloten worden hoe de volgende stappen van de benchmark eruit komen te zien. Immers is al gezegd dat elke methode anders is voor elke organisatie.

In de tweede fase, die in het vervolg de gegevens fase wordt genoemd, begint de daadwerkelijke uitvoering van de benchmark. Eerst worden de gegevens verzameld. Hierbij kan het van belang zijn, afhankelijk van de situatie, om de gegevens anoniem te verzamelen. Dit kan zorgen voor meer deelnemers en kwalitatief betere informatie. In deze fase is het essentieel dat de gekozen referentiepunten bereid zijn om hun gegevens uit te wisselen. Ook dient er hier rekening mee gehouden te worden dat werknemers de gegevens strategisch gaan invullen. Hiervan is vooral sprake bij de verantwoordings- en (zelf)normeringsbenchmark.

Als de gegevens verzameld zijn, kan begonnen worden met de vergelijking, analyse en interpretatie. De kloof tussen de prestaties van de eigen organisatie en het referentiepunt wordt hier gemeten. Ook dient in deze stap verklaart te worden waarom deze kloof bestaat. Dit is een belangrijke stap in het benchmarkproces. Op basis van deze uitkomsten worden conclusies en actieplannen ontwikkeld. De vergelijking, analyse en interpretatie dient dus met veel zorgvuldigheid te worden verkregen.

Hierna kunnen conclusies worden getrokken. De aandacht ligt hier weer bij de eigen organisatie. Op basis van de vorige stap kunnen beste werkwijzen worden ontwikkeld voor de eigen organisatie. Er

kunnen doelen worden opgesteld en actieplannen worden gemaakt. Deze stap is het verbeterement binnen benchmarking. Indien er gekozen is voor een verantwoordings- of (zelf)normeringsbenchmark zonder te verbeteren, hoeft deze stap, en dus ook niet de implementatiestap niet genomen te worden.

Nu de actieplannen en doelen zijn ontwikkeld, kan de implementatiefase worden gestart. De plannen dienen zorgvuldig in de organisatie te worden ingevoerd. Hierbij spelen twee succes- en faalfactoren een rol. De werknemers en het management dienen bereid te zijn om de veranderingen door te voeren. Zoals eerder beschreven, dienen zij ten eerste te kunnen afleren, te willen veranderen en te willen verbeteren voordat er verbeterd kan worden. Daarnaast moeten zij de houding hebben om **het beste van het beste te willen bereiken, het zogenaamde 'dantotsu'**.

De laatste fase draait om het zorgen voor de continuïteit van de benchmark. Aanbeland in deze fase is zichtbaar welke resultaten de benchmark heeft opgeleverd. Daarom is hier ook het moment om prestatieverbeteringen te belonen. Hierdoor zal het zorg dragen voor continuïteit ook makkelijker worden. De werknemers die te maken hebben gekregen met prestatieverbeteringen en beloond zijn zullen het immers niet erg vinden om de benchmark te continueren. Andersom geredeneerd werkt dit ook: als er geen prestatieverbeteringen en beloningen zijn, zullen werknemers niet enthousiast zijn om opnieuw een benchmark uit te voeren.

Naast de genoemde factoren die in het stappenplan staan, is er nog een aantal factoren die gedurende de hele benchmark van belang zijn. Dit zijn de documentatie van het proces, het denken in een systeem van procesverbetering, de monitoringsmechanismen en het betrokken blijven van de leiding bij de procesvoortgang. Bij elke stap zou gekeken moeten worden in hoeverre aan deze factoren wordt voldaan.



Fase	Keuze voor type	Succes- en faalfactoren
<i>Vorbereidende fase</i>		
<b>Bepalen onderwerp(en)</b>		Financiële middelen Tijd Overlegkaders Vergelijkbare eenheden Begrip van processen Communicatieplan Teamgerichte benadering <i>Leiding: kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen</i>
<b>Vaststellen doel</b>	Verantwoording, Leren, (Zelf)normering, Concurrentievoordeel of Specifieke producten /activiteiten	Communicatieplan <i>Leiding: kaders vaststellen, strategische beslissingen nemen</i> <i>Leiding: zorg voor training</i>
<b>Vaststellen referentiepunt</b>	Intern, Competitief of Functioneel	Vergelijkbare eenheden Communicatieplan <i>Leiding: kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen</i>
<b>Bepalen wijze waarop gegevens verzameld worden</b>		Kwantitatief/ kwalitatief, Criteria indicatoren Communicatieplan af <i>Leiding: behoefte uitdragen, doel overbrengen</i>
<i>Gegevens fase</i>		
<b>Verzamel de gegevens</b>		Anonimiteit Bereidheid tot gegevensuitwisseling Strategisch invulgedrag voorkomen bij verantwoordings- en (zelf)normeringsbenchmark)
<b>Vergelijk, analyseer en interpreteer</b>		
<i>Plannings fase</i>		
<b>Conclusies</b>	(Deze stap hoeft niet bij prestatievergelijking en performance benchmark)	<i>Leiding: ondersteun de resultaten</i>
<i>Implementatie fase</i>		
<b>Implementeer</b>	(Deze stap hoeft niet bij prestatievergelijking en performance benchmark)	Communicatieplan: best practice invoegen Veranderingsbereidheid van leiding en werknemers "Danke"
<i>Nazorg fase</i>		
<b>Zorg voor continuïteit</b>		<i>(Leiding): zorg voor beloning</i>

Tabel 3-4 Aangepaste methode om te benchmarken naar keuze typologie en succes- en faalfactoren

### 3.7 SAMENVATTING THEORIE OVER BENCHMARKING

Benchmarking blijkt geen eenduidig begrip te zijn. Er bestaan veel variaties in de uitvoering van benchmarking. Toch komen er in de literatuur over benchmarking twee elementen van benchmarking naar voren die in het algemeen gelden. Dit zijn de elementen vergelijken en verbeteren. Benchmarking bestaat uit het meten van de prestaties, maar onderscheidt zich van een prestatievergelijking door deze prestaties of processen te vergelijken, de beste werkwijze eruit te halen en deze te implementeren in de eigen organisatie. De definitie die hier gebruikt wordt luidt dan ook: "Benchmarking is het zoeken naar en implementeren van de beste werkwijze".

Er zijn zeven typen benchmarks te onderscheiden. Dit onderscheid ontstaat door het verschil in doelstelling en referentiepunt. De doelstellingen *verantwoording*, *(zelf)normering*, *leren*, *leren van concurrentievoordelen en het verbeteren van specifieke activiteiten en processen*. Aan de andere kant bestaat er de keus uit een *interne vergelijking*, *een vergelijking met directe concurrenten of met niet-concurrenten*. Een overeenkomst tussen deze benchmarks is dat het het beste is om het als *een continu proces* toe te passen. In de typologie van benchmarking zijn deze verschillende typen te onderscheiden.

In de literatuur zijn er verschillende succes- en faalfactoren beschreven die van invloed zijn op het slagen van de benchmark. Deze factoren hebben betrekking op de cultuur, structuur en leiderschap binnen de organisatie en op het onderzoek zelf. De aanwezigheid van deze factoren bevordert het slagen van de benchmark. Voorbeelden hiervan zijn het kunnen verbeteren, de rol van de leiding, anonimiteit etc.

Er bestaan verschillende methoden voor het uitvoeren van de benchmarks. In de literatuur wordt dan ook gezegd dat elke organisatie zijn eigen methode gebruikt. Er zijn twee bestaande methoden geanalyseerd op de stappen die zij onderscheiden. Het verschil in de stappen is met name te vinden in de volgorde waarin de stappen worden uitgevoerd. Op basis van deze methode is een aangepast stappenplan ontwikkeld. Er zijn keuzes gemaakt voor het hanteren van een volgorde en stappen toegevoegd of weggelaten. De aangepaste methode bestaat uit vijf fasen: de voorbereidende fase, de gegevens fase, de planningsfasen, de implementatiefase en tot slot de nazorgfase.

De al eerder beschreven succes- en faalfactoren zijn gekoppeld aan de stappen in het aangepaste plan. Hierdoor is een overzicht ontstaan van de stappen die ondernomen moesten worden en waar op dat moment rekening mee moet worden gehouden.

### 3.8 TOEPASSING VAN THEORIE OP POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN

De beschreven literatuur omtrent benchmarking heeft betrekking op benchmarking in het algemeen, voor iedere organisatie. Zoals al eerder is genoemd, verschilt de uitwerking van de methode per organisatie. Enkele genoemde onderwerpen of keuzes die gemaakt dienen te worden bij benchmarking, kunnen niet van toepassing zijn op politiekorps Hollands Midden. In deze paragraaf zal gekeken worden of de literatuur over benchmarking in theorie van toepassing kan zijn op politiekorps Hollands Midden.

#### TYPOLOGIE

---

Omdat binnen de politie geen sprake is van directe concurrentie zoals in de private sector, worden alle vormen van competitieve benchmarks uitgesloten. Het is wel mogelijk dat er andere organisaties zijn die vergelijkbare processen uitvoeren, waar een benchmark mee gedaan kan worden. Hierdoor is er een mogelijkheid om een functionele benchmark uit te voeren. De operationele- of business management benchmark is dan ook een mogelijkheid voor politiekorps Hollands Midden.

Het doel dat gericht is op het behalen van concurrentievoordeel kan niet van toepassing zijn op een publieke organisatie als de politie. Het verkrijgen van concurrentievoordeel is een typisch doel voor de private sector.

De drie doelen die veelal voorkomen in de publieke sector, verantwoorden, (zelf)normering en leren of verbeteren, kunnen alle drie toegepast worden bij politiekorps Hollands Midden. Verantwoording kan intern binnen het eigen korps, maar ook intern naar een hoger niveau, bijvoorbeeld naar het ministerie van binnenlandse zaken. Dit geldt ook voor interne (zelf)normering; normering van eigen organisatieonderdelen of een normering ten opzichte van andere korpsen.

Leren of verbeteren kan binnen de politie zowel intern, extern als bij andere organisaties. Uit onderzoek van Sey (2007) is gebleken dat organisatieontwikkeling en leren bij de politie uitsluitend gericht is op het halen van de prestatieafspraken. Verantwoording en leren worden dus al gecombineerd. Echter is de kritiek hierop dat het gevaar dreigt van een op prestatiegesturing gerichte tunnelvisie bij leren en ontwikkelen. In plaats van aandacht voor de prestatieafspraken, zou het goed zijn het leren en ontwikkelen (verbeteren) ook te betrekken op het uitvoeren van de het gehele takenpakket van de politie en het oplossen van de veiligheidsproblemen. Hierdoor zouden politiemensen zich minder beknot voelen in hun vrijheid van (dagelijks) handelen, leren en ontwikkelen.

Referentiepunt Voornaamste doelstelling ⇓	Intern <i>Binnen eigen korps</i>	Extern <i>Tussen korpsen</i>	Functioneel
<b>Verantwoording</b>	<i>Prestatievergelijking</i>	<i>Huidige prestatievergelijking naar BZK</i>	x
<b>Leren/ verbeteren</b>	<i>Interne benchmark</i>	<i>Operationele- of business management benchmark</i>	<i>Operationele- of business management benchmark</i>
<b>(Zelf)normering</b>	<i>Prestatievergelijking</i>	<i>Prestatievergelijking</i>	x

Tabel 3-5 Mogelijke typen benchmarking voor politiekorps Hollands Midden. NB: "x" betekent dat deze combinatie niet mogelijk is.

#### TOEPASSING VAN BENCHMARKING

In de literatuur over benchmarking werd gepleit voor een continue toepassing van benchmarking. Hiervoor waren twee argumenten: de concurrentie staat niet stil en een organisatie moet voortdurend proberen om haar processen te verbeteren. De benchmark dient daarom ook uitgebreid te worden naar andere processen en activiteiten. Hoewel er binnen de politie geen sprake is van concurrentie die bijgehouden moet worden, is het wel van belang dat de politie haar processen blijft verbeteren. De politie dient te voldoen aan de steeds veranderende vraag van de samenleving en daarvoor dienen zij hun processen te optimaliseren. De politie kan het zich door haar verantwoordelijkheid en druk vanuit de politiek en samenleving niet veroorloven om processen en activiteiten die niet optimaal verlopen niet te verbeteren. Daarnaast is het ook van belang om de benchmark uit te breiden naar andere activiteiten en processen, omdat binnen de politie steeds een ander proces van belang kan zijn door de veranderende vraag uit de samenleving of politiek. Door te benchmarken op verschillende onderwerpen worden deze constant verbeterd. Daarom is een continue toepassing van benchmarking ook binnen de politie van belang.

#### SUCCES- EN FAALFACTOREN

De meeste genoemde succes- en faalfactoren kunnen allemaal ook van toepassing zijn op politiekorps Hollands Midden. Echter zijn sommige succes- en faalfactoren van groter belang dan anderen. Zo is het begrip hebben van de eigen processen en werkmethoden alleen van belang indien gekozen is voor een competitieve of functionele vorm van benchmarking. Dit geldt ook voor de succes- en faalfactor systeem van procesverbetering. Deze is alleen van toepassing op de operationele of business management benchmark. In paragraaf 7.2 zal hier uitgebreid op ingegaan worden.

#### RICHTLIJNEN

De stappen die in het algemene stappenplan worden genoemd, zijn in principe toepasbaar op elke organisatie die wil gaan benchmarken. De aangepaste methode kan aangepast worden aan de wensen en behoeften van politiekorps Hollands Midden. Er staan geen stappen in die bij de politie

niet genomen zou kunnen worden of onwenselijk zijn. Daarom kan de politie hier ook mee werken. Een methode voor politiekorps Hollands Midden is in paragraaf 8.2 te vinden.

#### BEGRIPSBEPALING

---

Vanwege het brede karakter dat gekozen is om een begripsbepaling van benchmarking te ontwerpen, kan dit gekozen begrip ook toegepast worden op het politiekorps Hollands Midden. "Benchmarking is het zoeken naar en implementeren van de **beste werkwijze**" **omvat de elementen** die benchmarking inhoudt, vergelijken en verbeteren, en laat alle mogelijke keuzes die verder gedaan kunnen worden nog open. Daarom kan deze definitie ook gebruikt worden als er gesproken wordt over benchmarking bij politiekorps Hollands Midden.

De definitie kan inmiddels uitgebreid worden omdat nu bekend is welke mogelijkheden er zijn voor de politieorganisatie. In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd waarom een continue proces van benchmarking voorkeur heeft. De vergelijking kan intern, extern of functioneel plaatsvinden. De mogelijke doelen zijn verbeteren, verantwoorden of normeren. Dit alles meegenomen wordt de volgende definitie ontworpen:

*"Benchmarking binnen de Nederlandse politie is een continu proces waarin diverse onderwerpen van politiekorpsen worden gemeten in vergelijking met interne organisatieonderdelen, andere korpsen of andere organisaties om zo met de gesignaleerde beste werkwijzen de eigen organisatie (prestatie) te kunnen verbeteren, verantwoorden of te normeren".*

### 3.9 THEORIE OVER DIFFUSIE EN ADOPTIE VAN INNOVATIES

In de vorige paragraaf is beschreven wat benchmarking inhoudt en met welke succes- en faalfactoren rekening moet worden gehouden bij het uitvoeren van een benchmark. Voor de invoering van benchmarking is het belangrijk dat niet alleen aan de succes- en faalfactoren voor benchmarking wordt voldaan, maar dat ook de invoering van benchmarking goed zal verlopen. De literatuur die over de invoering van benchmarking gaat, wordt hieronder besproken. Deze paragraaf gaat over de diffusie en adoptie van innovaties zoals benchmarking en 'best practices'. Daarbij wordt zover mogelijk ook literatuur gebruikt over het invoeren van veranderingen bij een politieorganisatie. In hoeverre politiekorps Hollands Midden voldoet aan deze factoren, wordt in hoofdstuk zes besproken.

Bij een innovatie worden bestaande praktijken gebruikt om een nieuwe praktijk te ontwikkelen. Een innovatie is de eerste poging om een uitvinding in praktijk te brengen. Een uitvinding is het eerst moment van een idee voor een nieuw product of proces, terwijl een innovatie de eerste poging is om deze uitvinding in praktijk te brengen (Fagerberg et.al., 2005). Een benchmark is volgens deze definitie geen uitvinding, omdat het idee (de best practice) al bestaat bij een organisatie. Het concept benchmarking zelf is een bestaand concept en kan daarom ook niet als een uitvinding gezien worden. Daarnaast verschilt volgens Osborne en Brown (2005, p.6) een innovatie van een verandering.

Verandering is volgens hen de geleidelijke verbetering en/of ontwikkeling van de bestaande diensten. Verandering staat voor continuïteit met het verleden, terwijl een innovatie de introductie van nieuwe elementen inhoudt, in de vorm van nieuwe kennis, een nieuwe organisatie of vaardigheden: discontinuïteit met het verleden. Innovatie vereist en leidt wel tot veranderingen, maar een verandering hoeft niet per definitie innovatief te zijn. Bij de toepassing van de theorie over innovaties op benchmarking, zal er onderscheid gemaakt moeten worden tussen de innovaties die kunnen voortkomen uit het invoeren van benchmarking en de invoering van benchmarking als innovatie.

Zoals uit de literatuur over benchmarking bleek, is de uiteindelijke doelstelling altijd om te komen tot verbeteringen in de organisatie. De verbeteringen die kunnen voortkomen uit het invoeren van benchmarking kunnen als innovaties beschouwd worden, omdat nieuwe elementen geïntroduceerd worden en daarmee zorgen voor discontinuïteit in de organisatie. Deze nieuwe elementen zijn de best practices die via benchmarking gevonden zijn en geïmplementeerd worden. Een geslaagde uitvoering van een benchmark zal dus leiden tot innovaties in de organisaties die de best practices overnemen. Een innovatie in het licht van dit onderzoek kan dan als volgt worden omschreven: ***“het implementeren van best practices naar aanleiding van een benchmark”***

De invoering van benchmarking kan ook gezien worden als een innovatie, gezien deze manier van werken nog niet eerder is gebruikt binnen politiekorps Hollands Midden. Onder deze vorm van innovaties wordt verstaan ***“het implementeren van benchmarking in een organisatie”***.

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen innovaties. Ten eerste zijn er *productinnovaties*, waarbij nieuwe producten of diensten worden geïntroduceerd. Het tweede type innovatie is de *technologische innovatie*, waarbij nieuwe technologieën gebruikt worden. *Procesinnovaties* zorgen voor verbetering van de kwaliteit en efficiency van interne en externe processen. *Organisatorische innovaties* zijn nieuwe organisatorische vormen en managementmethoden. Daarnaast zijn er *conceptuele innovaties* waarbij nieuwe concepten, referentiekaders of paradigma's (zoals NPM) geïntroduceerd worden. De laatste is de *institutionele innovatie*; fundamentele transformaties in de institutionele structuur van het openbaar bestuur (Bekkers, 2006, p.7). Een innovatie heeft veelal kenmerken van meerdere typen. Het vergelijken van prestaties om zicht te krijgen op mogelijke best practices is een techniek die binnen politiekorps Hollands Midden niet eerder als zodanig gehanteerd is, waardoor benchmarking een technologische innovatie zal zijn. De uitvoering van de audits hebben wel degelijk elementen van benchmarking, maar deze audits worden enkel incidenteel uitgevoerd. Daarnaast is benchmarking een nieuw concept en is daarmee ook een conceptuele innovatie. Benchmarking kan ook gezien worden als een managementmethode, waardoor benchmarking ook als een organisatorische innovatie aangemerkt kan worden. De gevonden best practices kunnen betrekking hebben op alle typen innovaties.

Naast een onderscheid in typen innovaties, kan er een indeling worden gemaakt in de mate van radicaliteit. Mulgan en Albury (2003, p.3) noemen *incrementele innovaties* als kleine veranderingen in bestaande diensten en processen. *Radicale innovaties* gaan een stap verder. De manier van werken of de dienstverlening wordt fundamenteel gewijzigd of er worden fundamenteel nieuwe producten of diensten geproduceerd. *Systeem- of transformatieve innovaties* zijn grote transformaties die bijvoorbeeld het gevolg zijn van de introductie van nieuwe technologieën. Benchmarking kan op verschillende wijzen ingevoerd worden, waardoor de mate van radicaliteit kan

variëren. Zo zijn bijvoorbeeld het gekozen onderwerp en de discrepantie tussen de bestaande practice en de nieuwe practice van invloed op de mate van radicaliteit. Dit geldt ook voor de introductie en implementatie van best practices.

Het proces vanaf de eerste kennismaking met de innovatie tot aan de adoptiebeslissing en de implementatie van de innovatie wordt het adoptieproces genoemd. Volgens Bekkers (2006, p.10) zijn er verschillende gradaties van adoptie te onderscheiden. De innovatie wordt zonder aanpassingen overgenomen (*kopiëren*), de innovatie wordt aangepast aan de wensen en behoeften van de adopter (*emulatie*), de elementen van verschillende innovaties worden gecombineerd tot een nieuwe innovatie (*hybridisatie of synthese*) of een innovatie elders dient als inspiratie voor de eigen organisatie (*inspiratie*). Het is dus mogelijk om bijvoorbeeld een best practice niet als geheel over te nemen, maar de keus te hebben in de gradatie van adoptie.

### 3.10 DIFFUSIE EN ADOPTIE VAN INNOVATIES

Indien een besluit wordt genomen om een innovatie te gaan invoeren, wordt van adoptie van een innovatie gesproken. Het proces waarbij de innovatie wordt gecommuniceerd via bepaalde kanalen in een bepaalde tijd tussen de leden van een sociaal systeem wordt het diffusieproces genoemd (Rogers, 1995, p.5). Diffusie en adoptie van een innovatie begint met een organisatie die een bepaalde innovatie ontwikkelt (de innovator). Deze innovatie bevindt zich in een bepaald veld van organisaties en in een bepaalde beleidssector. In het geval van de politie is dit de veiligheidssector. Als een organisatie probeert om een innovatie te verspreiden is deze organisatie een aanbodorganisatie. Tegenover de aanbodorganisatie staan de organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd (adopters), organisaties die overwegen de innovatie te adopteren (potentiële adopters) en organisaties die besloten hebben om de innovatie niet te adopteren (non-adopters). De doelstelling bij een benchmark is om uiteindelijk de best practice te adopteren om zo tot verbeteringen te komen. De organisatie die de best practice aanbiedt is de aanbodorganisatie. De organisatie die deze best practice kunnen adopteren zijn de potentiële adopters. Politiekorps Hollands Midden is een potentiële adopter van benchmarking. Aanbodorganisaties zijn alle organisaties die ervaringen hebben met benchmarking, waardoor literatuur over benchmarking is ontstaan. Zodra besloten wordt dat er een benchmark uitgevoerd zal worden, is politiekorps Hollands Midden een adopter.

#### HET DIFFUSIEPROCES

---

Er zijn volgens de literatuur een aantal factoren en mechanismen die van invloed zijn op het diffusieproces. Een eerste factor is de vraag of de aanbodorganisatie bereid is om kennis te delen, een factor die ook in de literatuur over benchmarking is genoemd. Daarnaast moeten (potentiële) adopters bekend worden gemaakt met de innovatie en overtuigd worden van de toegevoegde waarde van de innovatie. Dit betekent dat er systematisch informatie over de innovatie overgebracht moet worden aan de (potentiële) adopters. Zij raken hierdoor bekend met de innovatie en de perceptie die zij van de innovatie hebben kan hierdoor gericht worden beïnvloed. Deze factor is te vergelijken met de succesfactor uit de benchmark literatuur dat er een communicatieplan zou moeten zijn. Van belang is namelijk dat er niet alleen informatie wordt overgedragen, maar dat het communicatie- en leerproces gefaciliteerd wordt. Informatie over benchmarking of best practices zou bijvoorbeeld niet alleen gepresenteerd moeten worden, maar er dient vooral expertise en

begeleiding geboden te worden. Door het interactieve karakter dat op deze manier ontstaat, wordt het leerproces positief beïnvloed (Bekkers, 2006, p. 16).

Daarnaast noemt Bekkers de codificatie van kennis en ervaringen als belangrijke rol in de diffusiestrategie. Impliciete kennis, die alleen in hoofden van mensen aanwezig is, zou gecodificeerd moeten worden, omdat het anders niet (makkelijk) overdraagbaar is.

De aandacht van en zichtbaarheid in de media is volgens Bekkers ook een belangrijke factor in de diffusiestrategie (2006, p. 16).

Een tweede factor die sterk gerelateerd is aan de factor diffusiestrategie is ondernemerschap of leiderschap. Het is van belang om gericht te zijn op het uitdragen van de toegevoegde waarde van een innovatie, bereid zijn om kennis te delen, risico's durven nemen en het actief promoten van de innovatie. In het laatste voorbeeld kan gesproken worden van ambassadeurs die een innovatie promoten bij een potentiële adopter en door hun persoonlijke betrokkenheid het belang van een innovatie voor het voetlicht brengen (Bekkers, 2006, p.16).

## HET ADOPTIEPROCES

---

Volgens Rogers (1995) is er een aantal factoren die van invloed zijn op de snelheid van adoptie van een innovatie. Dit is de relatieve snelheid waarmee een innovatie wordt opgenomen door leden van een sociaal systeem. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen het adopteren van een innovatie binnen een organisatie, dus het adopteren van benchmarking en/of best practices door organisatieonderdelen, en het adopteren van innovaties buiten de organisatie, zoals benchmarking is geadopteerd door de korpsleiding van politiekorps Hollands Midden. De literatuur over het adopteren van andere innovaties van buiten de organisatie zal buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat in dit onderzoek om de innovatie benchmarking en de best practices die daaruit volgen, waarin politiekorps Hollands Midden al een potentiële adopter is.

Volgens Rogers (1995, p.207) zijn de onderstaande onderwerpen een belangrijke verklaring voor de snelheid van adoptie. Zo'n 49 tot 87 procent van de variatie in de snelheid van adoptie wordt verklaard door de volgende vijf functionele overwegingen:

### 1. Relatieve voordeel

Het gaat hier om het relatieve voordeel dat een innovatie (benchmarking en best practice) heeft ten opzichte van de bestaande situatie. Het voordeel kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in termen van efficiëntie, effectiviteit, prestige, draagvlak of legitimiteit. Potentiële adopters willen informatie hebben over het relatieve voordeel, om zo de mate van onzekerheid over de innovatie te reduceren. Een manier om het relatieve voordeel te verhogen is om beloningen te geven aan adopters of aan diffusers. Het relatieve voordeel is volgens Rogers een van de beste maatstaven om te voorspellen hoe hoog de snelheid van adoptie is. *Het relatieve voordeel van een innovatie, in de perceptie van de leden van het sociale systeem, is positief gerelateerd aan de snelheid van adoptie* (Rogers, 1995, p. 216)



## 2. Compatibiliteit

De compatibiliteit (of inpasbaarheid) van een innovatie (benchmarking en best practice) ten opzichte van de bestaande waarden, normen, werkprocessen, ervaringen uit het verleden en de behoeften van de potentiële adopters. Een idee dat eenvoudiger inpasbaar is, is minder onzeker voor de potentiële adopter en sluit beter aan bij de individuele situatie. Dit helpt het individu om betekenis te geven aan het nieuwe idee zodat het als bekend wordt gezien (Rogers, p.224). *De comptabiliteit van een innovatie, in de perceptie van de leden van het sociale systeem, is positief gerelateerd aan de snelheid van adoptie* (Rogers, 1995, p. 234).

## 3. Complexiteit

De complexiteit, oftewel de inschatting van de mate waarin het lastig is om de innovatie (benchmarking en best practice) te begrijpen en te gebruiken. Volgens Rogers (1995, p.242) kan elk idee geclassificeerd worden op het continuüm van complexiteit – simpelheid. *De complexiteit van een innovatie, in de perceptie van de leden van het sociale systeem, is negatief gerelateerd aan de snelheid van adoptie*.

## 4. Testbaarheid

De testbaarheid is de mate waarin met een innovatie (benchmarking of best practice) geëxperimenteerd kan worden. Volgens Rogers (1995, p.243) worden innovaties die eerst uitgetoet kunnen worden sneller geadopteerd: *“De testbaarheid van een innovatie, in de perceptie van de leden van het sociale systeem, is positief gerelateerd aan de snelheid van adoptie”*.

## 5. Zichtbaarheid

De zichtbaarheid is de mate waarin de resultaten van een innovatie (het resultaat van een benchmark kan bijvoorbeeld een verbeterd proces zijn) zichtbaar zijn voor anderen. De resultaten van sommige ideeën zijn eenvoudig te zien en te communiceren, terwijl sommige innovaties moeilijk te observeren en te beschrijven zijn. *De zichtbaarheid van een innovatie, in de perceptie van het leden van het sociale systeem, is positief gerelateerd aan de snelheid van adoptie* (Rogers, 1995, p. 244).

De generalisaties die Rogers heeft ontworpen, kunnen als volgt vertaald worden voor politiekorps Hollands Midden:

*De snelheid van adoptie van benchmarking en/of de best practice is groter bij een groot relatieve voordeel, een hoge compatibiliteit, een lage complexiteit, een grote testbaarheid en hoge zichtbaarheid in de perceptie van de betrokkenen.*

Naast deze functionele overwegingen noemt Bekkers (2006, p.18) politiek-bestuurlijke overwegingen en institutionele overwegingen die van invloed zijn op de snelheid van adoptie van een innovatie. Het is belangrijk dat er binnen de organisatie ruimte is of wordt gecreëerd voor alternatieve en vernieuwende oplossingen. Deze overweging komt uit het Stroommodel (Kingdon, 1995). Volgens dit model wordt een innovatie pas geadopteerd indien een stroom van beleidsproblemen, actoren en oplossingen bij elkaar komen. Het moment waarop dat gebeurt noemt hij een ‘policy window’, verder “beleidskans” te noemen. De adoptie van een innovatie hangt af van het vermogen en de

moed om deze beleidskansen te creëren, om problemen en innovaties aan elkaar te verbinden. Hierin spelen katalyserende gebeurtenissen en makelaars een belangrijke rol. Makelaars kunnen het belang van een innovatie voor het voetlicht brengen en daarmee de perceptie ten aanzien van een innovatie beïnvloeden (Bekkers, 2006, p.18).

De politieke en maatschappelijke druk om een innovatie te adopteren heeft een positieve invloed op de snelheid van adoptie. Een organisatie wordt hierdoor gedwongen om open te staan voor alternatieve oplossingen, waardoor een beleidskans wordt gecreëerd (Bekkers, 2006, p.18).

*De kans op adoptie van benchmarking en de best practice wordt groter wanneer sprake is van openstaande beleidskansen en katalyserende gebeurtenissen en wanneer makelaars aanwezig zijn en de politieke en maatschappelijke druk om te benchmarking/ de best practice te adopteren hoog is.*

De omgeving waarin de potentiële adopter zich bevindt is ook van invloed op de diffusie en adoptie van innovaties. Dit onderdeel is voornamelijk van toepassing op de diffusie en adoptie van best practices. Volgens Rogers (1995) is de intensiteit en de kwaliteit van de relaties tussen de aanbodorganisatie, potentiële adopters, adopters, non-adopters en intermediären in een netwerk daarbij belangrijk. Het gaat daarbij om het netwerk binnen politiekorps Hollands Midden. Naarmate organisaties meer contact met elkaar hebben en deze contacten open en in onderling vertrouwen plaatsvinden, zal er sprake zijn van een grotere (bereidheid tot) kennisdeling. Wanneer sprake is van concurrentie of oud zeer zal dit veel moeizamer verlopen. Contacten worden bevorderd door een gedeelde problematiek en een gemeenschappelijke taal en referentiekader (Rogers, 1995).

De wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties in een netwerk is van invloed op de diffusie en adoptie van een innovatie. Als de wederzijdse afhankelijkheid groter is, zal de druk in een netwerk om een innovatie te adopteren sterker zijn.

Een andere factor is de geografische nabijheid (Berry en Berry, 1990). De verwachting is dat kennisdeling eerder plaatsvindt tussen organisaties die geografisch gezien dicht bij elkaar liggen.

Een laatste organisatorische factor is de mate waarin er sprake is van openheid in een netwerk. Wanneer organisaties hetzelfde referentiekader hebben en zich daardoor afsluiten van alternatieve benaderingen en daarmee samenhangende oplossingen, kan dit van invloed zijn op het al dan niet adopteren van een innovatie (Bekkers, 2006, p. 20).

*De snelheid van adoptie en diffusie van de best practice zal groter zijn als er in het organisatie(netwerk) sprake is van intensieve onderlinge contacten, vertrouwen, homogeniteit, wederzijdse afhankelijkheid, geografische nabijheid en openheid.*

Naast deze factoren die volgens Rogers de snelheid van adoptie en diffusie en benchmarking en de best practices bevorderen, zijn er nog een aantal factoren die uit onderzoek bij de politie naar voren zijn gekomen die meegenomen zullen worden in dit onderzoek. Deze staan hieronder beschreven.

*Start alleen met een veranderingstraject als je de urgentie ervan met feiten kunt onderbouwen*

Bij een aantal onderzoeken van Bloemhoff (2003) is speciaal naar de start van het project gekeken. Een factor die een positieve werking heeft gehad op het succes was om de urgentie van de verandering kwantitatief zichtbaar te maken en dit heeft een duidelijke stimulerende werking gehad

op het urgentiegevoel. Met de uitkomsten van deze metingen kon het project onder de aandacht gebracht worden en later kon worden vastgesteld welke verbeteringen waren gerealiseerd. Op deze manier waren medewerkers betrokken en werd voorkomen dat er discussies plaatsvonden over of het project goed of slecht verloopt, omdat dit immers objectief werd vastgesteld.

*Bouw met elkaar een ondubbelzinnig plaatje van de gewenste situatie*

Zodra de doelstellingen van het project vaag en abstract blijven (bijvoorbeeld in de vorm van termen als 'procesgericht werken' of 'sturingsmodel') is er vaak sprake van een 'valse consensus' over hoe het resultaat eruit zou moeten komen te zien.

*Zet samen 'stempelposten' uit tussen start en finish*

Bij alle onderzoeken zijn van tevoren projectplannen geschreven waarbij een tijdsplan is opgenomen. Echter werd in alle onderzoeken het tijdsplan overschreden en in bijna alle plannen werd het projectplan niet gebruikt. Indien er sprake was van een duidelijk beeld van het te behalen resultaat en er een sterke betrokkenheid van de districtschef was, toch de doelstellingen werden behaald zonder al te grote uitloop. Dit geldt alleen voor de projecten die zich binnen een district afspelen. Bij onderzoeken waar deze factoren niet aanwezig waren werd de relatie tussen het resultaat zoals beschreven in het projectplan en het daadwerkelijke resultaat steeds losser. Door onverwachte dingen of tegenslagen werd dit verder versterkt. De automatische reactie was dan om de einddatum te verleggen en/of om onderdelen van de finish te schrappen of te vergeten. Zelden werd eerst de aanpak en de aansturing ter discussie gesteld om op die wijze te onderzoeken of de oorspronkelijke afspraken alsnog nagekomen konden worden. De incidentgerichtheid van de politie en de doencultuur veroorzaken dat plannen vaak papieren tijgers blijven. De aanbevelingen die de onderzoekers deden zijn om de projectplannen niet te ingewikkeld te maken, niet door een persoon te laten schrijven en ze niet te schrijven alleen maar om aan vereisten te voldoen.

In twee onderzoeken werd gewerkt met zogenaamde 'stempelposten' en daarmee zijn goede ervaringen opgedaan. Op de weg van de start naar de finish werden een klein aantal concreet meetbare tussenresultaten benoemd die onderweg bereikt diende te worden. Het maakt vervolgens niet uit hoe van de ene naar de andere stempelpost werd gekomen, als het projectteam daar maar kwam binnen een bepaalde tijdsspanne. Het werken met deze stempelposten lijkt goed te passen in de politiecultuur en genereert de juiste stuwende kracht om de kortst mogelijke weg naar de finish te blijven volgen. Volgens de onderzoekers kan dit stempelpostenplan alleen als routekaart dienen als dit het resultaat is van een groepsactiviteit en ook als het contract goed is doorgenomen met de opdrachtgever. Het vrijmaken van tijd voor het samen opstellen van een dergelijke routekaart vraagt in een incidentgerichte cultuur veel vastberadenheid van de projectleider en de opdrachtgever. Bovendien vereist het werken met stempelposten dat beiden partijen zich houden aan de spelregels: de projectleider stuurt op het behalen van de stempelposten, de opdrachtgever stempelt. En als de finish in gevaar komt wordt eerst de aanpak en aansturing ter discussie gesteld en pas in tweede instantie, en altijd in overleg met de opdrachtgever, wordt de finish verzet.

*'Gewoon doen' is een krachtige manier om mensen erbij te betrekken.*

In de onderzoeken waar al snel veranderingen werden ingevoerd, heeft dat geholpen om de juiste discussies op gang te brengen en mensen te laten ervaren wat de verandering daadwerkelijk

betekende. Aldus werden ook snel resultaten zichtbaar en het blijkt dat die een belangrijke rol spelen om mensen over de streep te trekken. Het in plaats daarvan veel tijd besteden aan het eerst uitwerken en precies op maat maken van veranderingen levert juist een excuus om nog niets te hoeven doen. In een onderzoek was de stelregel dat iedereen commentaar mocht hebben op een nieuwe wijze van werken of een nieuw instrument, maar pas nadat men er ook een periode mee gewerkt had. Hierdoor werd het introduceren van de nieuwe wijze van werken niet uitgesteld totdat de discussie erover gevoerd was en werd de discussie erover veel zinniger omdat mensen vanuit ervaring konden spreken.

*Wissel ervaringen uit met soortgenoten die vergelijkbare projecten uitvoeren.*

In meerdere onderzoeken hebben projectleiders veel steun gehad aan collega-projectleiders van soortgelijke projecten. Het ging dan om onderzoeken op gelijk niveau, die meet een vergelijkbare doelstelling bezig waren, of om onderzoeken met twee samenwerkende partners (politie en OM). Mits de projecten voldoende vergelijkbaar waren, werkte dit erg stimulerend en vormde het een tegenwicht voor de eenzame positie waarin de projectleider en de opdrachtgever zich vaak bevinden.

### 3.11 OVERZICHT SUCCES- EN FAALFACTOREN

Er zijn in dit hoofdstuk veel succes- en faalfactoren genoemd die betrekking hebben op benchmarking of de invoering van benchmarking en de best practices. Voor het overzicht is hieronder een schema te zien waarin een onderscheid wordt gemaakt in de mate waarin de aanwezigheid van factoren te beïnvloeden is door de organisatie.

De relatief lastig beïnvloedbare factoren zijn afhankelijke van één of meerdere aspecten. Zo zijn veel factoren afhankelijk van de organisatiecultuur (bv. veranderingsbereidheid, teamgerichtheid, openheid), die niet eenvoudig te veranderen is.

Het slagen van benchmarken en de best practices is te bevorderen door de aanwezigheid van deze factoren voor zover mogelijk te stimuleren.

Aan de andere kant staan de factoren die door de organisatie relatief eenvoudig worden beïnvloed. Deze factoren zijn minder afhankelijk van andere aspecten van de organisatie. Deze factoren zijn echter relatief eenvoudiger te stimuleren dan de relatief lastig beïnvloedbare factoren. Zo is de aanwezigheid van een communicatieplan volledig te sturen door de organisatie.

	<b>Relatief eenvoudig beïnvloedbaar</b>	<b>Relatief lastig beïnvloedbaar</b>
<b>Benchmarking</b>	Kwantitatief/ kwalitatief	Veranderingsbereidheid
	Documentatie	Bereidheid tot gegevensuitwisseling
	Verkrijgen gelijke definities	Begrip van processen
	Communicatieplan	Teamgerichte benadering
	Overlegkaders	Vergelijkbare eenheden
	Opleidings- en trainingsmechanismen	Voldoende discipline
	Monitoring mechanismen	Inzet deelnemers
	Beloning	Informatiehuishouding
		Tijd
		Financiën
<b>Diffusie en adoptie van benchmarking en best practices</b>	Geografische nabijheid	Relatieve voordeel
	Onderbouwing urgentie	Compatibiliteit
	Bepalen gewenste situatie	Complexiteit
	Steun leiding	Testbaarheid
	Stempelposten uitzetten	Zichtbaarheid
	'Gewoon doen'	Beleidskansen
	Ervaring uitwisselen	Intensieve onderlinge contacten
	Valideren cijfers	Wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen
	Verantwoordelijken aanstellen	Openheid
		Homogeniteit

Tabel 3-6 Overzicht van succes- en faalfactoren, geschikt naar beïnvloedbaarheid

## 4 VERWACHTINGEN VAN POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN VAN BENCHMARKING

*In hoeverre komen de verwachtingen van Hollands Midden met betrekking tot benchmarking overeen met de literatuur over benchmarking?*

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat er in de literatuur wordt gezegd over benchmarking. De volgende stap is om te onderzoeken hoe deze bevindingen overeen komen met de ideeën die er binnen Hollands Midden bestaan over benchmarking. In dit hoofdstuk zal per onderwerp beschreven worden wat er in de interviews naar voren kwam. Aan het eind zal er een conclusie en een overzicht worden gegeven.

### 4.1 INFORMATIEVERZAMELING OP DIT MOMENT

Binnen politiekorps Hollands Midden wordt de aandacht gevestigd op resultaatgericht werken. Dit is een onderdeel van de invoering van new public management bij de politie. Binnen de afdeling Control van de Dienst Besturingsondersteuning worden de laatste jaren gegevens verzameld over uiteenlopende prestaties en processen. De prestaties worden opgenomen in de sturings- en verantwoordingsrapportages. Deze rapportages omvatten overzichten van de behaalde resultaten op onderwerpen die onder andere door de korpsleiding zijn aangewezen. De sturingsrapportages ('sturap') worden maandelijks door de afdeling Control aangeleverd aan de vier districten en de teams. De verantwoordingsrapportages ('veraps') worden ieder tertiaal aan alle onderdelen, districten, teams en afdelingen aangeleverd.

De sturap en verap bestaan uit vier onderdelen. Dit zijn de te behalen targets, de verplichtingen, volgonderwerpen en de informatierapportage. Bij de targets staan de onderwerpen met een doelstelling, waarbij een groei of een daling moet plaatsvinden. De verplichtingen zijn onderwerpen met een doelstelling, waarbij het bestaande niveau vastgehouden moet worden. Volgonderwerpen zijn onderwerpen zonder doelstelling. Daarnaast wordt nog een informatierapportage gemaakt. Hierin staan de bedrijfsprocessen systeem (BPS)-veiligheidscijfers verdeeld per team.

De targets en de verplichtingen worden per onderwerp cumulatief geëxtrapoleerd naar een jaar en afgezet tegen de jaartarget. Als laatste wordt de realisatie van het voorgaande jaar weergegeven. Voor de volgonderwerpen zijn geen targets vastgesteld. Daarom wordt voor deze onderwerpen alleen de cumulatieve realisatie vastgesteld. Dit wordt geëxtrapoleerd naar een jaar en de realisatie van het voorgaande jaar wordt weergegeven.

Naast deze producten wordt er een 'thermometer' en een, door de politie zo benoemde, benchmark of resultaatvergelijking geleverd. De thermometer is een grafiek met daarin de scores van targets en verplichtingen van een district of team op maximaal tien onderwerpen. In de benchmark, die ook resultaatvergelijking wordt genoemd, worden de scores op een aantal onderwerpen uit de targets of verplichtingen per 'blauw' team naast elkaar gezet. Dit zijn cumulatieve getallen: alle maanden worden bij elkaar opgeteld. De rode vakjes geven de laagste twee scores per onderwerpen aan, de groene de twee hoogst scorende.

In de bijlage is een resultaatvergelijking te zien. Binnen Hollands Midden worden deze resultaatvergelijkingen ook wel 'de benchmark' genoemd. De resultaatvergelijking bestaat uit een lijst met verschillende onderwerpen met daarop de resultaten voor alle teams en districten. De

definitie voor benchmarking die in dit onderzoek gehanteerd wordt luidt "benchmarking is het zoeken naar en implementeren van de beste werkwijze". Deze resultaatvergelijking kan daarmee gezien worden als een *begin* van een benchmark, namelijk de zoektocht naar de beste werkwijze. Verder dan het aanwijzen welke teams het beste presteren volgens de cijfers die in de prestatievergelijking staan, gaat politiekorps Hollands Midden niet. Een medewerker van de afdeling Control die zich onder andere bezig houdt met het opstellen van deze resultaatvergelijking geeft dan ook aan dat de gegevens vooral verzameld worden om (bij)sturing mogelijk te maken en om problemen of kansen te signaleren. Een beperkt deel van de doelstelling van deze gegevensverzameling is om te leren.

De cijfers geven een beperkt beeld van de ontwikkelingen binnen een team. Omdat het cijfer cumulatief is, kan niet gezien worden hoe er de afgelopen tijd is gepresteerd. Tevens is niet te zien in welke mate de cijfers stabiel zijn. Een team kan op dit moment groen scoren, maar de volgende keer rood. Het zijn alleen output cijfers, er wordt geen rekening gehouden met input of income. De percentages die genoemd worden, zijn berekend ten opzichte van de gestelde target. Deze targets worden gezet aan de hand van een verdeelsleutel en is niet gelijk per team. Daardoor zijn de percentages lastig vergelijkbaar. Daarnaast is in de vergelijking niet te zien hoeveel tijd en capaciteit er wordt gestoken in het behalen van de resultaten. Een 'groen team' kan op een onderwerp goed scoren door veel tijd te steken in het onderwerp. Dit groene team hoeft daarmee niet de best practice te hebben. Daarom is op basis van deze prestatievergelijking niet te concluderen welk team vermoedelijk de beste werkwijze heeft. Aan de hand van enkel deze prestatievergelijking kunnen geen conclusies worden getrokken voor best practices. De cijfers kunnen een indicatie geven van scores op een onderwerp. Echter zullen er aanvullende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken gedaan moeten worden om een best practice te vinden. Deze vergelijkingen kunnen een start zijn van een benchmark: er worden gegevens vergeleken, maar de interpretatie en analyses blijven grotendeels achterwege. Er is dan ook geen sprake van een benchmark, maar een prestatievergelijking.

Naast deze vergelijking vindt er incidenteel een audit plaats binnen politiekorps Hollands Midden. In deze audit wordt een bepaald onderwerp geanalyseerd door een selectie van teams te bestuderen. Dit onderwerp wordt gekozen op basis van een risicoanalyse, waarbij onderwerpen worden geïnventariseerd die het komende jaar een belangrijk rol gaan spelen en die extra aandacht vergen. In de audits worden adviezen geschreven hoe de werkwijze verbeterd kan worden. Gezien de elementen vergelijken en verbeteren zijn deze audits aan te merken als een interne benchmark.

#### 4.2 DEFINITIE BENCHMARKING

De definitie van benchmarking die uit de literatuur werd gehaald luidde: "*Benchmarking is het zoeken naar en implementeren van beste werkwijzen*". Bij het ontwerpen van deze definitie werd al duidelijk dat er veel variaties mogelijk zijn in benchmark methoden en dus ook wat er onder verstaan wordt. De wijkagent kende het begrip benchmarking niet.

Ook binnen politiekorps Hollands Midden worden verschillende definities gehanteerd. Alle geïnterviewde personen, behalve de wijkagent, noemden het element 'vergelijken' als een onderdeel van benchmarking. Vervolgens werd er op verschillende wijze benoemd wat benchmarking is, maar wordt het element verbeteren ook genoemd.

De korpschef noemde benchmarking als een middel om de beste werkwijzen op tafel te krijgen. De nadruk werd door de korpschef gelegd op het vergelijkingsselement van benchmarking. Dit beeld is ook gekregen bij de afdeling Control, die de sturaps, veraps en resultaatsvergelijkingen opstellen. Dit verklaart waarom zij de resultaatsvergelijking de benchmark noemen.

Het verbeterement werd ook genoemd door de districtschef en de teamchef. Zij noemden de doelen normeren en leren ook bij benchmarking. Normeren als doelstelling werd niet zo benoemd maar werd aangegeven door als antwoord te geven dat benchmarking ook het kijken naar de prestaties van het ene team ten opzichte van het andere team.

Over het algemeen is te constateren dat de opvattingen over de inhoud van benchmarking overeenkomen met de literatuur. Echter wordt er door de korpschef en de afdeling Control de nadruk gelegd op het vergelijken, en niet op verbeteren.

#### 4.3 DOELSTELLING BENCHMARKING

Uit de literatuur bleek dat er verschillende mogelijkheden zijn om benchmarking in te zetten. Om te weten te komen wat er binnen Hollands Midden wordt verwacht van benchmarking is de vraag gesteld wat als nut en doel wordt gezien van benchmarking. Hierop werden verschillende antwoorden gegeven.

Alle geïnterviewden geven aan dat leren het doel van benchmarking dient te zijn. Leren om *“het beter te gaan doen”* en om de kwaliteit te verhogen. De korpschef ziet nog meer mogelijkheden. Hij ziet benchmarking met name als een middel om inzicht te krijgen in de organisatie. Hij zou graag een interne benchmark willen hebben. Deze kan dan gebruikt worden om te verbeteren, te verantwoorden en om te sturen. De nadruk legt hij op het verbeteren.

De geïnterviewden geven een eenduidig beeld dat het doel van benchmarking verbeteren en leren dient te zijn.

Om tevens te onderzoeken hoe de geïnterviewden denken over de andere doelstellingen die in de literatuur naar voren kwamen, is aan hen gevraagd hoe zij over deze overige doelstellingen denken.

Op de vraag in hoeverre verantwoording als doelstelling van benchmarking zou moeten worden gezien, werd door allen geantwoord dat verantwoording geen doelstelling zou moeten zijn. Wel werd het als een bijeffect van benchmarking gezien. De huidige resultaatsvergelijkingen worden dan ook gebruikt om te verantwoorden. De associatie tussen benchmark en verantwoorden is dan ook snel gelegd. Daarnaast wordt aangegeven dat zodra je verantwoordingsgetallen naast elkaar legt, verantwoording een onderdeel van benchmarking wordt. Duidelijk is wel dat de geïnterviewden van mening zijn dat verantwoording geen doelstelling van benchmarking zou moeten zijn. Alleen de korpschef is van mening dat verantwoording een mogelijk doel van benchmarking zou kunnen zijn.

Een andere mogelijke doelstelling is (zelf)normering. Niemand noemde dit als doel van benchmarking, maar toch komt dit aspect ook naar voren. Doordat op dit moment in de rapportages en resultaatsvergelijking wel de prestaties naast elkaar worden gezet, vindt eigenlijk vanzelf (zelf)normering plaats. Door deze overzichten kan bekeken worden welke onderdelen van de organisatie beter presteren en welke minder goed presteren. Vooral de resultaatsvergelijkingen onderstrepen dit door groene en rode vakjes te maken. De teamchef vertelt hier het volgende over:



*“De sturap geeft de positie ten opzichte van de andere teams weer. Het geeft echter geen inzicht in of je het goed of slecht doet. Dit komt omdat het verhaal achter de cijfers er niet bij staat. Om te kunnen oordelen is een verdere analyse nodig. Het kan best zo zijn dat door ziektes of iets dergelijks een slecht resultaat is geboekt, maar dan hoef je nog niet slecht te zijn”.*

Met dit antwoord wordt duidelijk dat de huidige prestatievergelijkingen volgens hem onvoldoende geschikte informatie bevatten om waarde te kunnen hechten aan de cijfers.

Ook de districtschef en de korpschef zien zelfnormering niet als doel van benchmarking. De wijkagent is niet enthousiast over zelfnormering als doelstelling. De wijkagent verwacht dat zelfnormering niet door iedereen gewaardeerd zal worden, het werk wordt er minder leuk van. Het zou volgens hem ook een averechtse werking kunnen hebben. Hij geeft hiermee aan dat de cultuur lager in de organisatie niet klaar is om te kunnen normeren, een ranking te maken tussen teams.

Volgens elke geïnterviewde zou verbeteren en leren het doel van benchmarking moeten zijn. De korpschef ziet daarnaast ook verantwoording als doel. De geïnterviewden verwachten dat verantwoording en normering een ongewenst automatisch bijeffect zullen zijn.

#### 4.4 VERWACHTINGEN

Gevraagd is welke verwachtingen er zijn van de invoering van benchmarking binnen Hollands Midden. Dit is een aanvulling op de doelen en verwachtingen die zij van benchmarking hebben. Elke geïnterviewde gaf hier een eigen invulling aan. De korpschef verwacht door benchmarking efficiënter te kunnen verbeteren en sturen. Door de benchmark zou hij een scherper en beter inzicht willen krijgen in de kwaliteit en de activiteiten en resultaten. Hierdoor kunnen sneller interventies gepleegd worden. Strategische keuzes zouden hierdoor beter onderbouwd kunnen worden. De korpschef laat hiermee blijken de efficiëntie uit het bedrijfsleven ook binnen politiekorps Hollands Midden te willen zien. Tevens verwacht de korpschef dat benchmarking positief kan werken op de cultuur binnen de organisatie. Door de benchmark kunnen volgens hem medewerkers sneller ‘geconfronteerd’ worden met behaalde resultaten. Hierdoor zouden medewerkers eerder ‘getriggerd’ worden om betere resultaten behalen. Naar aanleiding van de resultaten wil de korpschef gesprekken aangaan om te bespreken hoe zij tot hun resultaten zijn gekomen. Vragen als ‘waar loopt het niet goed?’, ‘waarom is dat zo?’ en ‘wat heb je nodig om te kunnen verbeteren?’ zijn dan voorbeelden van de inhoud van dit gesprek. Deze vragen neigen naar verantwoordingsgesprekken, maar zijn vooral bedoeld om te kunnen verbeteren. Als negatieve verwachtingen noemt de korpschef dat er meer bureaucratie zou kunnen komen door benchmarking. Daarnaast zou benchmarking kunnen leiden tot het manipuleren van gegevens, omdat er verantwoord gaat worden.

De woordkeus van de korpschef geeft een beeld dat hij de cijfers wil gebruiken om sneller te kunnen ingrijpen (verbeteren, sturen, interventies plegen), op een verantwoordingswijze: ‘confrontatie’ met cijfers. Indien het doel is om te verbeteren, dienen deze woorden vermeden te worden. Benchmarking kan wel leiden tot een beter zicht in processen vanwege het onderzoek naar best practices, maar het is niet waarschijnlijk dat door een benchmark een efficiëntere sturing zal ontstaan, dit is geen doelstelling van benchmarking. De korpschef heeft de verwachting de doelstellingen verbeteren en verantwoorden te combineren. Deze combinatie wordt echter afgeraden, mede vanwege een argument dat de korpschef zelf ook noemt: het manipuleren van gegevens. Gezien de vorige paragraaf is verbeteren een doelstelling die breder gedragen wordt. Dit

draagvlak is erg belangrijk voor de implementatie van benchmarking, wat later in het onderzoek terug zal komen. Daarom is het aan te raden het verantwoord in zijn geheel weg te laten uit de benchmark.

De districtschef verwacht naar zijn zeggen heel veel van benchmarking. Hij zegt dat je op dit moment zelf moet uitzoeken hoe je het beter kan doen, wat volgens hem door het invoeren van benchmarking makkelijker zal worden. Hier komt het doel van verbeteren weer naar voren. De verwachtingen van het middel benchmarking zijn hoog, maar het invoeren ervan is lastig. In tegenstelling tot de verwachtingen van de korpschef, zegt de districtschef dat het gaan benchmarken van districten of teams een cultuurschok zijn. Een 'ranking' kan de cultuur volgens hem nu nog niet dragen. Die ranking is eigenlijk het resultaat van de doelstelling normering. Normering zou dus niet alleen niet het doel van benchmarking moeten zijn, volgens hem voldoet de organisatie op dit moment nog niet aan de randvoorwaarden om normering in te voeren. De districtschef noemt nog een randvoorwaarde waar de organisatie nog niet aan voldoet. Volgens hem raakt het 'absorptievermogen' van medewerkers een grens. Medewerkers zitten volgens hem niet te wachten op nog meer veranderingen. Er zijn volgens hem dan ook wel een fors aantal veranderingen geweest de afgelopen tijd. De districtschef heeft hier zelf ook mee te maken als er iets veranderd moet worden. Hij probeert dit tactisch te brengen: eerst vertellen dat ze op dit moment niks verkeerd doen, maar dat het nog beter kan. Het is niet erg om een andere werkwijze te gebruiken, als er uiteindelijk betere prestaties door behaald worden. Toch gaat dit overbrengen met moeite. Daarom verwacht hij dat invoering lastig zal zijn. Politiekorps Hollands Midden is geen ideale organisatie om benchmarking in te voeren, omdat er weerstand zal zijn tegen de vergelijkingen tussen teams. Echter, als het doel van benchmarking is om te leren en verbeteren, zal er geen verantwoording plaats vinden op basis van de vergelijkingen. De weerstand zal dan waarschijnlijk lager zijn. Er heerst volgens de districtschef een cultuur van 'ja zeggen en nee doen', waardoor implementatie lastig zal zijn. Voor de gehele organisatie zal benchmarking lastig zijn, maar voor zichzelf verwacht hij niet veel veranderingen. Hij verwacht dat de benchmark een hulp zal zijn om te kijken hoe het gaat bij zichzelf en bij anderen. Daarnaast lijkt hem het competitie-element leuk. De districtschef zal dus inderdaad, zoals de korpschef had gehoopt, getriggerd worden om te verbeteren.

De teamchef noemt ook de cultuur als een negatief punt. Voordat benchmarking ingevoerd gaat worden, zal volgens hem de cultuur van de organisatie veranderd moeten worden. De teams staan naar zijn mening op dit moment nog onvoldoende open voor veranderingen. Omdat ieder verantwoordelijk is voor zijn eigen resultaten, wordt er niet verder gekeken dan het eigen team en bestaand er nu negentien (er zijn negentien teams) verschillende werkwijzen. Daarnaast is zijn ervaring met veranderingen ook niet positief. Nieuwe ideeën bloeden volgens hem vaak dood omdat de essentie ervan niet wordt overgebracht. Daardoor denken medewerkers dat de verandering toch wel weer overwaait.

Toch denkt hij dat de benchmark ook een positief effect heeft op de cultuur. Zijn verwachting is dat goede resultaten of verbeteringen er voor zal zorgen dat medewerkers trots zijn op hun team. Zijn verwachting is ook dat er verbeteringen zullen optreden door benchmarking. Juist omdat de teams op dit moment sterk van elkaar verschillen, zullen zij van elkaar kunnen leren en kunnen resultaten omhoog gaan.

Over het algemeen wordt door de geïnterviewden het beeld geschept dat benchmarking op zich positief is. Men verwacht verbeteringen in prestaties, waardoor men trots zal zijn op geleverde prestaties. Echter zal de invoering van benchmarking volgens de districtschef en teamchef op weerstand stuiten. De cultuur van de organisatie is er nog niet klaar voor. Er zijn teveel veranderingen geweest de afgelopen tijd, waardoor het absorptievermogen op dit moment te klein is om te beginnen met benchmarking. Daarnaast zou de houding van medewerkers op dit moment geen goede basis zijn om veranderingen in te voeren.

#### 4.5 ONDERWERPEN

Er zijn veel verschillende onderwerpen mogelijk om te benchmarken binnen het politiekorps. Er is veel informatie over veiligheidsonderwerpen, maar ook over bedrijfsvoering aanwezig. Aan de geïnterviewden is gevraagd welke onderwerpen zij in de benchmark zouden willen zien en welke onderwerpen volgens hen mogelijk zijn.

De korpschef noemt bijna alle onderwerpen. Met name zou hij de afgesproken resultaten (de targets die intern zijn afgesproken en de resultaten naar BZK) willen zien, gerelateerd aan vitaliteit. Een vitale organisatie is een speerpunt van het korps. Er wordt de mate waarin de organisatie in staat is om effectief in te spelen op externe maatschappelijke ontwikkelingen onder verstaan. Andere onderwerpen die in de benchmark zouden kunnen komen zijn de productiviteit, de kwaliteitscriteria en de financiële geldstroom.

De districtschef geeft een soortgelijk antwoord. Volgens hem kunnen diverse onderwerpen in de benchmark komen te staan. Ook alle onderwerpen vindt hij interessant, ook personeel, financiën etc.

Ook de teamchef noemde verschillende onderwerpen. Voor de hand liggen de targets, omdat de informatie hierover er al zijn. Als suggestie noemt hij om ook de cijfers van burgers tevredenheid op te nemen in de benchmark. Samengevat is hij van mening dat eigenlijk alles in de benchmark zou moeten staan wat verbeterd kan worden, zodat je het kunt zien als je of een ander team een proces goed doet.

De wijkagent noemt specifiekere onderwerpen: de inzet van personeel, de tijden dat het personeel wordt ingezet en verschil in de aanpak van problematiek. Hiermee omvat hij de veiligheidsonderwerpen waarin de problematiek zichtbaar zou moeten worden en informatie over de bedrijfsvoering. .

#### 4.6 REFERENTIEPUNT

Er zijn verschillende referentiepunten mogelijk. Intern kunnen bijvoorbeeld vergelijkingen plaatsvinden tussen individuen, teams of districten. Daarnaast behoort ook de externe benchmark tot de mogelijkheden. Gevraagd is welk referentiepunt hen het meest geschikt leek voor een benchmark.

De korpschef had al aangegeven dat hij graag een interne benchmark zou willen binnen politiekorps Hollands Midden. Het belangrijkste is het volgens hem dat de eenheden vergelijkbaar zijn. Deze vergelijkbaarheid brengt de districtschef ook terug in zijn antwoord. Hij zou een vergelijking maken tussen districten onderling, teams onderling, of de recherches onderling. Het lijkt hem het best om te beginnen met 1 district en de teams daarin om te kijken hoe de benchmark loopt en om te kijken wat

er verbeterd kan worden. Daarna kan je regionaal gaan benchmarken. De teamchef ziet een vergelijking tussen teams het meest nuttig.

Om ook de andere mogelijkheden aan bod te laten komen, is gevraagd in hoeverre zij deze vormen geschikt vonden. Duidelijk was dat een benchmark op individueel niveau zeker niet gewenst is. Daar zijn andere instrumenten voor, de personeelsgesprekken, en bovendien vindt de wijkagent dat de cultuur daar niet geschikt voor is. De kans op conflicten zou daarmee stijgen. Een vergelijking tussen groepen is makkelijker.

#### 4.7 BENCHMARKING OP DIT MOMENT

Zoals eerder gemeld, vinden er op dit moment ook vormen van benchmarking plaats. De resultaatsvergelijkingen zijn een begin van een benchmark en sommige audits zijn interne benchmarks.

De korpschef is van mening dat er op dit moment binnen Hollands Midden gebenchmarked wordt. In de managementrapportages wordt met de verantwoordelijke gesproken over de resultaten. Daarin wordt gesproken over waarom iets niet goed loopt, wat diegene nodig heeft om te verbeteren etc. Echter, het vinden van de best practices vindt volgens de korpschef weinig plaats. Het gaat volgens **hem nu wel wat beter, maar er was een cultuur van 'not-invented-here'?, dan is het niet goed**. De korpschef geeft hiermee aan dat het vergelijkingselement van benchmarking binnen Hollands Midden wel plaatsvindt, maar dat het verbeterement nog beter kan. De cultuur, waar de andere chefs al eerder moeilijkheden over heeft genoemd, noemt hij hier ook als een minder positief aspect wat het verbeterement betreft.

De districtschef geeft zelf aan dat hij de huidige resultaatsvergelijkingen geen benchmark vindt, ondanks de benaming die de organisatie er aan geeft. Hij geeft ook aan hier geen waarde aan te hechten, omdat de cijfers hem te weinig informatie geven. Als een van zijn teams rood scoort, hecht hij daar ook geen waarde aan. De resultaatsvergelijking zoals die nu gemaakt wordt, is dus niet overall succesvol. Als de districtschef geen waarde hecht aan de cijfers die hij gerapporteerd krijgt, zal de kans klein zijn dat hij zijn teams zal stimuleren hun prestaties te verbeteren. Ook de teamchef, van een ander district, vindt dat er te weinig met de beschikbare cijfers wordt gedaan. Er kan volgens hem nog meer van elkaar geleerd worden. Ook volgens hem is het verbeterement van benchmarking nog onvoldoende benut. De waarde van de beschikbare cijfers wordt ook niet **overgebracht aan de wijkagent. Hij kent de term 'sturap' wel, maar kan niet vertellen wat de term inhoudt.** Er wordt binnen zijn team niet structureel naar gekeken. Hij denkt dat het hem wel eens is getoond, maar door de overload aan informatie onthoudt hij niet alles.

In alle interviews wordt niet erg positief gesproken over de huidige prestatievergelijkingen en het aantal veranderingen. Er wordt aan de prestatievergelijkingen door hen, behalve door de korpschef, weinig waarde aan gehecht. Oorzaak hiervan is de inhoud van de prestatievergelijkingen: de cijfers geven onvoldoende informatie om een oordeel over de prestaties te kunnen vellen. Het mogelijke verbeterement wordt onvoldoende benut.

#### 4.8 KANS VAN SLAGEN

De vraag werd gesteld of men verwacht dat de invoering van benchmarking zal gaan slagen.

De geïnterviewden zijn vrij negatief over de kans van slagen van benchmarking, hoewel ze allen positief staan tegenover het benchmarking op zich. De korpschef denkt dat het bij voorbaat lastig zal zijn om een technocratisch instrument als benchmarking in een culturele omgeving te implementeren. Daarom moet er met zorgvuldigheid mee om worden gegaan. De kans bestaat dat als je niet goed met benchmarking omgaat, het tegen je gebruikt kan worden. In tegenstelling daarmee, kan het volgens hem spannend en triggerend werken. Daarom moet het helder zijn waarom je wilt benchmarken en in ieder geval niet gelijk gaan gebruiken om te verantwoorden.

De districtschef noemt een ander argument. Hij is van mening dat er op dit moment te weinig tijd is om benchmarking in te voeren. Echter is er ook niet een tijd waarop het rustiger wordt, wat een probleem is. Daarbij is hij van mening dat de invoering van een nieuw plan dat weer topdown komt minder goed is dan als het vanuit het blauw komt.

De teamchef laat zich positiever uit over de invoering van benchmarking binnen Hollands Midden. Hij zegt er zeer positief tegenover te staan. Echter dient wel eerst de cultuur veranderd te worden. Dat kan volgens hem slagen door consequenties te verbinden aan de resultaten. Op dit moment wordt er volgens hem nog niks met de resultaten gedaan en gaan sommige teams weer op dezelfde manier verder. Pas als je iets met de resultaten doet heeft het effect. Of hier iets mee wordt gedaan is volgens hem afhankelijk van de cultuur en de systemen binnen de organisatie. Volgens de teamchef zou het daarom goed zijn als er consequenties aan de resultaten worden verbonden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van beloningen.

De wijkagent zegt het niet erg te vinden om te veranderen om te verbeteren. Maar hij heeft wel twijfels over de vele veranderingen achter elkaar. *"Als er minder snel veranderd wordt en er meer tijd wordt genomen om wat er veranderd wordt tot je te nemen zou het effect groter zijn"*. De motivatie waarom er iets wordt veranderd wordt wel gegeven, alleen is het een andere vraag of je het er mee eens bent.

Volgens de ondervraagden is de kans van slagen dus nog niet groot. Hiervoor noemen zij een tekort aan tijd, weer een verandering van bovenaf en de cultuur in de organisatie.

#### 4.9 SUCCES- EN FAALFACTOREN SLAGEN BENCHMARK

In het literatuuronderzoek kwam een aantal succes- en faalfactoren met betrekking tot benchmarking naar voren. Door ervaring en kennis van de geïnterviewden, hebben zij ook verwachtingen welke factoren een rol zullen gaan spelen bij het al dan niet slagen van benchmarking. Aan hen is dan ook de vraag gesteld, welke factoren volgens hen een rol gaan spelen bij het invoeren van benchmarking. Er werden verschillende factoren genoemd. De geloofwaardigheid van de resultaten is een factor die door de korpschef werd genoemd. De cijfers die uit de benchmark komen moeten herkenbaar zijn voor medewerkers. De verwachting is dat zodra de cijfers ongeloofwaardig zijn, er een defensieve houding tegenover de benchmark zal ontstaan. Dit is een factor die nog niet uit de literatuur naar voren is gekomen.

Volgens de districtschef dient de benchmark niet vrijblijvend te zijn, omdat er dan niks zal gebeuren met de benchmark. Hij wil wel benchmarken om te leren/verbeteren, maar wel een benchmark die niet vrijblijvend is. In de literatuur is gevonden dat de doelstelling leren niet met sancties

gecombineerd zou moeten worden. Om te zorgen dat de benchmark niet vrijblijvend is, maar er geen sancties worden opgelegd, zou er met beloningen moeten worden gewerkt.

Een andere factor die nog niet eerder genoemd is, is de transparantie van de benchmark. Hoe transparanter de gegevens zijn, des te beter de benchmark ontvangen zal worden. Andere factoren die hij noemt zijn de houding van de leidinggevenden, de eerlijkheid in gegevens uitwisselen, de tijd en de prioritering van de benchmark als factoren die een rol zullen gaan spelen. Ook de teamchef noemt de houding van de leidinggevenden, in dit geval ook de teamchefs. Zij zouden een open houding moeten hebben om benchmarking geslaagd in te kunnen voeren. Naar zijn mening is dat op dit moment nog onvoldoende het geval. Dit noemt ook de wijkagent als een belemmerende factor voor het invoeren van benchmarking. **Hij benoemt deze factor als de reactie van anderen 'die er niet op zitten te wachten'.**

Door de respondenten worden verschillende redenen genoemd waardoor de invoering van benchmarking wel of niet zal slagen. De reden die door allen, op een andere manier, wordt benoemd is de houding van medewerkers ten opzichte van benchmarking. Een defensieve houding, hoe mensen de verandering ervaren, de cultuur, een open houding en er niet op zitten wachten zijn allen termen die erop duiden dat de invoering van benchmarking niet eenvoudig zal zijn. Daarnaast worden nog enkele factoren genoemd die in de literatuur naar voren kwamen.

#### 4.10 CONCLUSIE

Om te onderzoeken welke verwachtingen van benchmarking er binnen het korps zijn, is een beperkt aantal interviews gehouden met medewerkers uit verschillende niveaus van het korps. Eerst is onderzocht in hoeverre het korps op dit moment de stappen neemt zoals in de literatuur is beschreven. Op dit moment worden resultaatsvergelijkingen tussen teams gebruikt om te kunnen verantwoorden en te sturen. Deze vergelijkingen zijn volgens de bestudeerde literatuur geen benchmark te noemen. Een element dat nog niet benut wordt bij deze vergelijkingen is namelijk het leren en verbeteren van de prestaties. De audits die incidenteel uitgevoerd worden, zijn echter wel te zien als een interne benchmark. Interne benchmarks vinden dus al beperkt plaats binnen politiekorps Hollands Midden. De korpschef zou graag een interne benchmark willen, om zo te kunnen sturen en verbeteren. Echter wil hij de benchmark ook gebruiken om te verantwoorden, wat volgens de literatuur af te raden is. Andere ondervraagden kiezen allen voor leren en verbeteren als doelstelling. Kijkend naar tabel 3-5 wordt dan gekozen voor een interne benchmark.

Alle geïnterviewden verwachten dat de invoering van benchmark niet direct tot een succes zal leiden. Voornamelijk wordt verwacht dat medewerkers niet positief zullen staan tegenover nieuwe veranderingen. Dit wordt door de geïnterviewden verklaard door het verleden van het korps: er hebben zich de afgelopen jaren al veel veranderingen voorgedaan. Het korps zou verandermoed zijn. Daarnaast zou de houding van de medewerkers verklaard kunnen worden door een gebrek aan een open houding. Deze open houding kan samenhangen met een verandermoedheid. Een gebrek aan een open houding duidt op de aanwezigheid van de succes- en faalfactoren kunnen afleren en willen veranderen. Om te willen veranderen is immers een open houding nodig. Een andere belangrijke verwachte aanwezige faalfactor is een gebrek aan tijd.

Daarnaast worden andere factoren genoemd die een rol kunnen gaan spelen. Hierin wordt de succes- en faalfactor houding van de leiding genoemd, die ook in de theorie over benchmarking is

benoemd. Een genoemde factor is eerlijkheid, wat gezien kan worden als de factor bereidheid tot gegevensuitwisseling. Deze uitwisseling dient op een eerlijke manier te geschieden en dat kan het best als men er toe bereid is de gegevens uit te wisselen.

De verwachting bij de geïnterviewden is dat met het vergelijken van prestaties om te kunnen leren er automatisch componenten van verantwoording en zelfnormering naar voren komen. De onderwerpen die op dit moment namelijk in de resultaatsvergelijking zijn opgenomen, zijn gelijk aan de onderwerpen waarop chefs verantwoording dienen af te leggen. Op basis van de theorie over benchmarking is een combinatie van verantwoording en leren echter af te raden. Reden hiervoor is dat verantwoording openbaarmaking van de informatie vereist, terwijl dat bij leren funest zou zijn voor de gewenste kwetsbare opstelling. De prestaties die bij de politie op dit moment gemeten worden, worden grotendeels openbaar gemaakt omdat verantwoording dient te worden afgelegd aan het ministerie van binnenlandse zaken. Volgens de literatuur zouden deze onderwerpen daarom niet geschikt zijn om te leren. Prestaties die niet openbaar dienen te hoeven worden gemaakt kunnen wel onderwerpen zijn van een benchmark om te leren. Deze onderwerpen hebben de voorkeur boven de onderwerpen waarop verantwoord moet worden.

Een interne benchmark voldoet aan de verwachtingen van de geïnterviewden. Echter zijn de verwachtingen van de invoering van benchmark minder positief. De cultuur binnen het korps zal veranderd moeten worden en er worden een aantal factoren genoemd waar aan voldaan zal moeten worden als een interne benchmark uitgevoerd zou worden. Hieronder staat een overzicht van de antwoorden van de geïnterviewden in kernwoorden.

	Definitie	Doelstelling	Verwachting	Onderwerp	Referentie punt	Benchmarking in HM nu	Kans van slagen	Succes- en faal factoren voor slagen
<b>Korpschef</b>	vergelijken, best practices	verbeteren, sturen, verantwoord en	efficiënter verbeteren, sturen, triggeren(+) bureaucratie, leugenbriefje (-)	targets, productiviteit, kwaliteit, financiën	intern, als het maar vergelijkbaar is.	ja, maar best practices betrekkelijk	niet direct, zorgvuldig mee omgaan	hoe je ermee omgaat, geloofwaardigheid van getallen
<b>Control</b>	vergelijken, groen/rood	leren verbeteren	verbetering processen, samenwerking	bepaald door risicoanalyse	teams	Ja	kan, maar tijd probleem	tijd
<b>Districts- chef</b>	vergelijken en leren	leren en verbeteren	makkelijker verbeteren, competitie(+), cultuurschok, weerstand(-)	alles	districten, teams of recherches	nee, sturap is geen benchmark	nee, gebrek aan tijd en weer verandering van bovenaf	leiding, transparantie, eerlijkheid, geen vrijblijvendheid, tijd, prioritering
<b>Team- chef</b>	vergelijken en leren	verbeteren door leren	trots, betere resultaten(+), cultuur (-)	alles	team meest nuttig, district kan ook	nee	zal slagen als de cultuur veranderd	cultuur: open houding
<b>Wijk- agent</b>	?	leren en verbeteren	?	bv. inzet, tijden en aanpak	teams of districten	niet bekend	Ja, maar verandering heeft tijd nodig	mensen zitten er niet op te wachten
	vergelijken en leren van best practices	verbeteren, leren, sturen. vanzelf ook verantwoording en zelfnormering	verbeteren (+) cultuur (-)	alles	interne benchmark tussen teams, districten of recherche	het vergelijken wel, best practices niet	Invoering zal lastig zijn door cultuur en verleden	verschillende factoren, vooral in de cultuur van de organisatie

4-1 Overzicht in kernwoorden van interviews. “+” betekent positief, “-” negatief.



*Wat zijn de ervaringen binnen andere publieke organisaties met het invoeren van benchmarking?*

In de private sector is men al langer bekend met benchmarking. Voor de publieke sector in Nederland is benchmarking nog een vrij nieuw terrein. De Nederlandse politie heeft tot nu toe nog weinig ervaring opgedaan met benchmarking. Inmiddels zijn er wel andere publieke organisaties die zijn gestart met benchmarking. In de trend van het denken over benchmarking, kan van deze opgedane ervaringen geleerd worden. De ervaringen en leermomenten van deze organisaties zouden ook gebruikt kunnen worden bij de politiekorpsen.

Met de beantwoording van deze vraag wordt getracht te leren van de ervaringen van andere organisaties met het invoeren van benchmarking. Met deze ervaringen kan rekening worden gehouden bij de invoering van benchmarking binnen politiekorps Hollands Midden.

Om de ervaringen van de andere organisatie zo bruikbaar mogelijk te maken voor de politie, zou de te vergelijken organisatie zoveel mogelijk overeenkomsten moeten vertonen met de politiekorps Hollands Midden en ook met het soort benchmark dat politiekorps Hollands Midden wil gaan uitvoeren. Een zelfde soort organisatie als de politie bestaat echter niet. Dat is juist wat de politie de politie maakt. Echter zijn er wel organisaties die kenmerken vertonen van de politieorganisatie. Een belangrijk onderscheidend kenmerk van de politie is de street-level bureaucratie organisatie en het publieke karakter. Daarom zal gezocht worden naar andere street-level bureaucratie organisaties binnen de publieke sector.

Zoals gezegd bestaat binnen de politie een sterke scheiding tussen executieve politiemedewerkers en burgerpersoneel. Dit is ook het geval bij ziekenhuizen. (Fijnaut, 1999, p.277). Een ziekenhuis is ook aan te merken als een street-level bureaucratie. De professionals, de artsen, werken binnen deze organisatie ook op het uitvoerende niveau. Om deze reden is het St. Elisabethziekenhuis in Tilburg gevraagd naar hun ervaringen met de voor hen geslaagde operatiekamer benchmark.

Daarnaast wordt er binnen de gemeentelijke overheid ook gebenchmarked. Hoewel de politie en de gemeente duidelijke verschillen vertonen, hebben beide organisaties een publiek karakter en zou er binnen bepaalde onderwerpen op laag niveau in de organisatie ook veel beleidsvrijheid zijn; een kenmerk van de street-level bureaucratie. De gemeente Losser was bereid mee te werken aan het onderzoek.

### 5.1 OPERATIEKAMER BENCHMARK

Een andere street-level bureaucratie is een ziekenhuis. De uitvoerders binnen deze organisatie zijn de dokters die beschikken over autonomie in hun werk.

Begin 2005 is in het St. Elisabeth Ziekenhuis in Tilburg een benchmark uitgevoerd naar de operatiekamers. Voor de beantwoording van de hiervoor uitgelegde onderzoeksvraag is gesproken met de teamleider en het afdelingshoofd van de afdeling operatiekamer. Aan hen is de vragenlijst voorgelegd die in de bijlagen te vinden is. Deze personen hadden binnen het ziekenhuis de leiding over de benchmark. Zij leggen hun taak uit als het sturen van de processen en het aanleveren van de benodigde data. De benchmark werd ten eerste uitgevoerd uit nieuwsgierigheid en daarnaast vooral om de efficiëntie van de operatiekamers te bekijken. Daarnaast is de benchmark ook gebruikt om te

normeren en te verantwoorden. Normering ontstaat door de plek in de lijst waarop jouw ziekenhuis terecht komt. Verantwoording was niet het doel, maar speelde wel een rol. De zorgverzekeraar had de macht om patiënten naar de andere ziekenhuizen te sturen indien blijkt dat dit ziekenhuis duur is. Daarnaast gaan de resultaten ook naar de raad van bestuur. Binnen het ziekenhuis was nog nooit eerder een benchmark uitgevoerd. Er werd wel veel informatie bijgehouden over de operatiekamer: vooral management informatie over de productie en tijden. Daarom was al duidelijk op welke wijze de processen plaatsvinden. Alle medewerkers, inclusief de leiding, waren er van overtuigd dat zij goed presteerden. Daarom zag de leiding in het begin de meerwaarde van de benchmark niet in. Bovendien waren de geïnterviewden bang om onrust te veroorzaken. Zij hebben dan ook geprobeerd om de benchmark af te houden. Omdat de zorgverzekeraar de benchmark wilde financieren, is toch besloten om de benchmark uit te voeren.

De benchmark werd georganiseerd door Plexus, een extern bureau gespecialiseerd in de zorg. Er werd een vergelijking gemaakt met dertig andere Nederlandse ziekenhuizen op de efficiëntie van de operatiekamers.

Omdat nog nooit eerder een benchmark was uitgevoerd binnen het ziekenhuis, waren de medewerkers nog niet bekend met dit concept. Dit heeft de leiding van de benchmark aan hen uitgelegd bij de start van de benchmark. De reacties hierop waren niet erg positief. De leiding heeft altijd uitgelegd waarom ze iets willen of moeten veranderen. Medewerkers beseften dat uit een benchmark altijd acties zullen volgen en daar waren ze niet erg blij mee. De medewerkers hebben bewust een grote rol gekregen in de uitvoering van de benchmark. Deze belangrijke rol is gekozen omdat de medewerkers professionals zijn. Hierdoor bestaat er veel kennis op de werkvloer, wat een bron van ideeën en verbeteringen kan zijn. De verwachting bestond ook dat de artsen zich niet snel de les laten lezen en het beter zou zijn om een grote betrokkenheid en draagvlak te creëren. Zo dienden zij voor het aanleveren van de data formulieren bij te houden. Daarop stond informatie over de processen: hoe laat komt een patiënt binnen, waarom wijkt een tijd af van de norm etc. Omdat dit extra werk niet positief ontvangen werd, is er door de leiding een verantwoordelijke aangesteld. De leiding kon die persoon erop aanspreken als er papieren ontbraken of niet volledig ingevuld waren. Op deze manier is het gelukt alle papieren in te vullen.

Een ander cruciaal punt in de benchmark was het valideren van de cijfers. Zodra deze verzameld waren, werden deze besproken. Denkfouten werden eruit gehaald en er werd gediscussieerd over wat de cijfers betekenden. Zodra men het hier over eens was, waren de cijfers gevalideerd en werden ze naar Plexus gestuurd. Op deze manier konden zij er later niet op terug komen. Er werden **nog wel bezwaren gemeld over de vergelijkbaarheid. Hierop is gereageerd met: "Stel dat het waar is..wat zouden we dan moeten verbeteren?"**. De discussie over de vergelijkbaarheid werd niet aangegaan. Een andere discussie die niet aangegaan werd, ging over de kwaliteit van de processen. De metingen hadden namelijk enkel betrekking op de efficiëntie, niet op de kwaliteit. Het doel was echter om de efficiëntie te verbeteren, de kwaliteit is volledig buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn er groepen gevormd waarin verschillende functies vertegenwoordigd waren, die ideeën konden aanleveren die konden leiden tot verbeteringen.

Die verbeteringen waren ook nodig, want het resultaat van de benchmark kwam niet overeen met de verwachtingen. De conclusie van de benchmark was dat er te weinig gebeurde, met veel mensen. Dit resultaat is gepresenteerd aan de medewerkers, waarop men verbaasd reageerde. Belangrijk is dat

direct hierna een plan van aanpak is getoond. Hierin stond onder andere op welke manier iedereen betrokken was in het verdere proces om tot verbetering te komen. Op deze manier werd er een positieve draai aan gegeven, in plaats van alleen met een slecht nieuws bericht komen. Opvallend is dat er niet voor is gekozen om naar best practices te gaan zoeken bij andere ziekenhuizen, maar dat er intern is gekeken naar mogelijkheden om te verbeteren. In het rapport van Plexus zijn geen namen van andere ziekenhuizen vermeld, op verzoek kon je vragen wie de best practice was op een bepaald gebied. Dit is ook gebeurd, alleen bleek de best practice niet te passen in het St. Elisabethziekenhuis. Volgens de literatuur over benchmarking zou de OK-benchmark eigenlijk een prestatievergelijking zijn die het ziekenhuis geïnspireerd heeft om intern kritisch te kijken naar verbeteringen. Er zijn intern zestig bruikbare ideeën aangedragen door de eigen medewerkers waarvan een selectie is gemaakt. Medewerkers mochten alles aandragen, niks was verkeerd. Deze inspraak heeft gezorgd voor draagvlak van de veranderingen, al verliepen deze ook niet zonder problemen. Het bleek lastig om ervoor te zorgen dat iedereen zijn afspraken nakwam. Hier is 'hard' op gereageerd: naar 'Ja, maar..' werd niet geluisterd en het nakomen van afspraken werd door de geïnterviewden gecontroleerd. Uiteindelijk zijn alle veranderingen ingevoerd. Om te kijken of dit heeft geresulteerd in verbetering in de resultaten, is nog twee keer meegedaan in de benchmark. Het bleek dat het ziekenhuis vele malen beter scoorde en de verbetering zijn vruchten had afgeworpen

VOORSTEL	ACTIE	EFFECT
specialist is om 7.30 uur op OK	afspraken in OK-commissie	op tijd beginnen
direct als patiënt binnenkomt informatie checken	afspraken in werkoverleg	als e.e.a. niet klopt is dit eerder bekend
patiënt op tijd 'bestellen'	afspraken, toetsen/meten	verkort het wachten
mentaliteit veranderen: samen een klus klaren, zien als eigen bedrijf	afspraken en elkaar onderling aanspreken	eenduidigheid
verantwoordelijkheid van de anesthesiassistente vergroten m.b.t. uitleiden en detacheren	protocolleren, afstemmen met maatschap wat wel en niet kan	minder wachten
geen pauzes tijdens het wisselen	afspraken in het werkoverleg, oude afspraken aanscherpen	geen onrust of oponthoud
verlengen sessietijd (tot 16.35 uur)	overleggen met OK-commissie, maatschappen, betrokken verpleegafdeling	meer operatieminuten
detacheren	externe partijen benaderen	loonkosten elders

*Voorbeelden van geaccepteerde verbetervoorstellen, geselecteerd uit zestig door OK-medewerkers van het St. Elisabeth Ziekenhuis aangedragen voorstellen.*

**Tabel 5-1 Voorbeelden van verbetervoorstellen naar aanleiding van de benchmark in het St. Elisabethziekenhuis (Dorresteijn, 2006)**

## 5.2 BENCHMARK WET WERK EN BIJSTAND

De gemeente Losser heeft deelgenomen aan de benchmark Wet Werk en Bijstand (WWB). De contactpersoon vanuit deze gemeente en de leider van benchmark binnen de gemeente is het afdelingshoofd van de afdeling waar WWB onder valt. Deze persoon is geïnterviewd over de ervaringen van de gemeente met deze benchmark. De benchmark is een initiatief van SGBO, een extern onderzoeksbureau. Deze stuurde een brochure aan onder andere de gemeente Losser over de benchmark WWB. De gemeente had op dat moment behoefte aan inzicht in de eigen gegevens en prestaties en zij waren geïnteresseerd in hoe de prestaties van hen zich verhouden ten opzichte van andere gemeenten. De gemeente wilde voor dit onderwerp al een verbeteringsproces op gang brengen, de kwaliteit verbeteren en voldoen aan het kwaliteitsmodel overheid. Om deze doelstellingen te realiseren, was vergelijkingsmateriaal noodzakelijk. Dit materiaal zou het resultaat zijn van de benchmark. De directeur van de sector samenleving heeft toen besloten deel te nemen aan deze benchmark. De gemeente had in een andere afdeling ook een benchmark lopen, maar met deze afdeling is over benchmarking geen contact geweest. Er werden al wel gegevens, kengetallen, verzameld over de bijstand. Deze informatie moest worden verantwoord aan het ministerie.

Het doel dat de gemeente had met deelname aan de benchmark, was vergelijken en *'daar je voordeel uit putten'*. Er diende niet alleen naar de cijfers te worden gekeken, maar ook naar het verhaal achter de cijfers. Het bestuderen van best practices was dan ook een doelstelling van de gemeente Losser. Dit doel is gekozen om inzicht te krijgen in de eigen prestaties en hiermee transparant te zijn naar bestuurlijk en politiek niveau en naar de directie toe. Door deze vergelijkingen met andere gemeente, werd de benchmark ook gebruikt om te normeren. Dit was ook een doel, omdat de gemeente wilde weten hoe zij presteerden ten opzichte van andere gemeenten. Verantwoording was geen doel van de benchmark.

De WWB houdt in dat alle aanvragen van burgers aan de gemeente op dit onderwerp geanalyseerd en beoordeeld moeten worden. Hoe deze processen verlopen is helder. De beleidsvrijheid die de uitvoerenden van de WWB genieten, is dan ook beperkt. Er bestaan verschillende verordeningen en regels waar de gemeente zich aan moet houden. Ook de werkafspraken zijn behoorlijk ingekaderd. De gemeente zelf, dus niet de uitvoerenden, beschikt wel over een deel beleidsvrijheid. Deze vrijheid ligt dus niet op het niveau van de uitvoering, maar in de beleidsafdeling. Op basis van deze informatie is te stellen dat de uitvoerenden niet te benoemen zijn als street-level bureaucrats, gezien zij een beperkte beleidsvrijheid kennen.

Er waren in totaal drie medewerkers betrokken bij de uitvoering van de benchmark. De applicatiebeheerder en twee beleidsmedewerkers.

De uitvoerenden kregen tijdens het afdelingsoverleg medegedeeld dat er een benchmark plaats ging vinden. De medewerkers reageerden positief op de komst van de benchmark, al bestond er wel enige **argwaan**. De geïnterviewde had wel het idee dat het voor hen een *'ver van mijn bed show'* was. Inhoudelijk waren de uitvoerenden niet betrokken en zij wisten ook niet wat een benchmark zou gaan inhouden. De vraag van hen was of ze er niet op afgerekend zouden worden. Het antwoord op deze vraag was dat de benchmark niet was bedoeld om verantwoording af te leggen, maar om te verbeteren en inzicht te krijgen. Er waren dan ook geen consequenties verbonden aan de resultaten van de benchmark. De uitvoerenden van de WWB waren actief betrokken bij de benchmark op het

moment dat de resultaten bekend werden gemaakt. Deze resultaten werden aan hen gepresenteerd. Aan de uitvoerenden werd gevraagd om met verbetervoorstellen te komen. Zo is gevraagd om met voorstellen te komen om het aantal overdrachtmomenten terug te dringen.

De betrokkenheid bij de benchmark verschilt per persoon. Het hangt van de interesse van de persoon af in hoeverre zij kennis hebben van de benchmark WWB.

De benchmark heeft de onderstaande stappen doorlopen. Deze zijn ontworpen door SGB0.

- Besluit om te gaan benchmarken. Advies uitgebracht naar het college van b&w en toestemming gekregen
- Aanmelding bij SGB0
- Startbijeenkomst bij SGB0: bij een kring van gemeenten aansluiten en besluiten welke gegevens verzameld gaan worden
- Gegevens verzamelen en aanleveren
- Ontvangst rapport
- Presenteren in overlegkaders
- Discussie over de mail over de resultaten
- Bijeenkomst waarin prestaties worden gegeven over de best practices
- Ontvangen tips, netwerken leggen

De geïnterviewde geeft aan dat er geen stappen zijn geweest die voor grote problemen zorgden. De lastigste stap was het vaststellen van de definities. Er waren verschillende definities in omloop van begrippen die gemeten moesten worden. Dit leidde tot verschillen in metingen, waardoor de cijfers niet meer te vergelijken zijn. In dit geval trad SGB0 op als leider en besloot op welke wijze een begrip gemeten wordt. Daarnaast bestond er een klankbordgroep, vanuit elke kring 1 persoon, in totaal 10) die deze problemen bij SGB0 aangaf. Het was daarnaast belangrijk dat dezelfde definities werden gebruikt als bij het ministerie.

Deze stap was een belemmerende factor. Daarnaast was de inzet van de deelnemers soms niet hoog. Niet alle deelnemers kwamen bijvoorbeeld naar de bijeenkomsten, wat ten koste ging van de kwaliteit van de bijeenkomst. Oorzaken hiervoor zouden kunnen zijn dat er veel naar cijfers gekeken werd of dat er teveel werkdruk bestond binnen deze gemeenten. Een andere belemmerende factor was de toepassing van de best practices. Deze werden gepresenteerd tijdens de bijeenkomsten, maar waren vaak niet bruikbaar omdat de situatie bij de gemeente zich niet leende voor de toepassing van deze best practice. Hierdoor is er bij de gemeente Losser geen echte best practice overgenomen.

De verhouding kwantitatief/kwalitatief is volgens de geïnterviewde de laatste jaren teveel verschoven naar kwantitatief. In het begin van de benchmark was er meer aandacht voor de kwalitatieve gegevens. Een oorzaak hiervan is de inzet van SGB0: zij hebben een onderzoeker de benchmark laten uitvoeren die meer interesse had in de cijfers. Naar de mening van de geïnterviewde hadden de verhalen achter de cijfers echter meer nut.

Wat de voortgang van de benchmark bevorderde, was dat de gemeente Losser een eigen informatiehuishouding in orde had voordat de benchmark begon. Hierdoor was het voor hen eenvoudig om cijfers aan te leveren. De benchmark heeft hen dan ook weinig tijd gekost.

Daarnaast werkte het bevorderend om personen van hetzelfde 'niveau' naar de bijeenkomsten af te vaardigen. Hierdoor kan er op hetzelfde abstractieniveau gediscussieerd worden. Dat gebeurde bij de benchmark niet.

Naar aanleiding van de resultaten is ervoor gekozen om het aantal overdrachtmomenten van een aanvraag te verminderen. Dit is geen uitkomst van een best practice, maar een intern aangedragen verandering. De WWB-benchmark is, voor de gemeente Losser, volgens de literatuur over benchmarking een prestatievergelijking tussen gemeenten die de gemeente Losser geïnspireerd heeft om kritisch te zijn over interne processen. Naar aanleiding hiervan is ervoor gekozen om niet de directeur alles te laten tekenen, dit had geen meerwaarde. Het beleid is nu dat degene die een aanvraag toetst, deze ook tekent. Dit heeft het aantal overdrachtmomenten verminderd. De invoering hiervan verliep zonder problemen. Aan medewerkers is het nut ervan getoond. De tendens in de gemeente was al om meer verantwoordelijkheid lager in de organisatie te krijgen, waardoor deze verandering niet uit het niets kwam. Dit bevorderde de invoering van deze verandering.

Over het algemeen is de geïnterviewde enthousiast over de benchmark. Hij noemt het een goed instrument en vindt het daarom jammer dat de scherpste er van andere gemeenten er de laatste jaren af is.

### 5.3 CONCLUSIE

Volgens de benchmark literatuur zijn beide onderzochten 'benchmarks' eigenlijk prestatievergelijkingen. De terminologie zoals die bij politiekorps Hollands Midden wordt gebruikt, wordt ook gehanteerd bij de onderzochte organisaties. De insteek van de gemeente Losser was echter wel om de best practices van andere gemeenten te bestuderen.

De uitvoering van de benchmarks verschillen van elkaar. De OK-benchmark kenmerkt zich door een overheersende opstelling van de leiding over de benchmark en die veel veranderingen in willen voeren. De benchmark WWB had vooral als doel om inzicht te krijgen en heeft de uitvoerenden amper betrokken bij de benchmark. Opvallend is dat beide benchmarks in essentie niet voldoen aan de definitie van benchmarking. Zij hebben de vergelijkingen met externen gemaakt, maar hebben de best practices niet overgenomen, maar uit de eigen organisatie gehaald. Bij deze benchmarks worden de best practices niet vanuit de referentiepunten aangedragen, maar binnen de eigen organisatie op basis van de vergelijkingen.

Een belangrijke vraag die beantwoord dient te worden voordat conclusies worden getrokken is in hoeverre de organisatie vergelijkbaar is met politiekorps Hollands Midden. Al eerder is besproken dat dit een street-level bureaucratie is waarin de uitvoerenden de professionals zijn die beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid. Gebleken is dat dit, in tegenstelling tot de verwachtingen, binnen de gemeente niet het geval was. Deze gemeente heeft de benchmark uiteindelijk ook niet gebruikt om verbeteringen door te voeren, zoals wel de bedoeling is binnen Hollands Midden. Daarom is de vergelijkbaarheid van de gemeente Losser met de politiekorps Hollands Midden niet groot.

De uitvoerenden in het ziekenhuis zijn net als bij de politie de professionals. De leiding van de OK-benchmark heeft om deze reden iedereen erg betrokken bij de benchmark. Dit had een positief resultaat. Een andere onderscheidende houding die de leiding heeft gekozen is de directieve houding: de weerstand hebben zij als het ware genegeerd en de discussie over vergelijkbaarheid zijn

ze niet aangegaan. Daarnaast hebben zij altijd uitleg gegeven waarom vernieuwingen nodig zijn. Er is altijd gecontroleerd op het nakomen van afspraken bij de aangewezen verantwoordelijken. Dit zijn ervaringen die wellicht voor het korps ook bruikbaar zijn.

Beide organisaties geven aan dat het lastig was om dezelfde definities op te stellen. Dit hebben zij in beide gevallen over kunnen laten aan het externe bureau. Ook blijkt dat de vergelijkbaarheid met de referentiepunten qua best practices niet voldoende te zijn om deze over te kunnen nemen.

In het onderstaande overzicht staan de succes- en faalfactoren die volgens de geïnterviewden in hun organisatie aanwezig waren ten tijde van de benchmark. In het interview is gevraagd wat volgens hen succes- en faalfactoren zijn geweest bij de benchmark. Deze factoren zullen in het vervolg van dit onderzoek meegenomen worden. Vervolgens is gevraagd welke van de in de literatuur gevonden factoren bij hen aanwezig waren.

	<b>OK-benchmark</b>	<b>Benchmark WWB</b>
<b>Genoemde succesfactoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het creëren van draagvlak door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- inspraak, afdwingen meedenken</li> <li>- het valideren van de cijfers</li> <li>- altijd uitleg geven</li> </ul> </li> <li>• Verantwoordelijken aanstellen</li> <li>• Controle op de uitvoering van de afspraken</li> <li>• Directie zijn: Geer "ja, maar.." en de discussie niet aangaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uitvoerenden met voorstellen laten komen</li> <li>▪ Informatiehuishouding op orde hebben</li> </ul>
<b>Genoemde faalfactoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergelijkbaarheid andere ziekenhuizen: best practices niet over kunnen nemen</li> <li>• Verkrijgen gelijke definities</li> <li>• Gebrek aan discipline</li> <li>• Weerstand bij professionals (veranderingsbereidheid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niet toepasbare best practices</li> <li>• Opstellen definities</li> <li>▪ Inzet deelnemers</li> <li>• Ongelijk niveau afvaardigen</li> <li>• Te weinig nadruk op kwalitatieve gegevens</li> </ul>
<b>Aanwezige succesfactoren uit literatuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlegkaders</li> <li>• Financiën en tijd</li> <li>• Begrip van eigen processen</li> <li>• Monitoring mechanismen</li> <li>• Steun van leiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlegkaders</li> <li>• Financiën en tijd</li> <li>• Begrip van eigen proces</li> <li>▪ Monitoring mechanismen</li> <li>• Steun van leiding</li> <li>• Kwantitatief en kwalitatief</li> <li>• Veranderingsbereidheid</li> <li>• Verantwoorden en leren gescheiden</li> </ul>
<b>Afwezige succesfactoren uit literatuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teamgerichte benadering</li> <li>• Documentatie van het proces</li> <li>• Communicatieplan</li> <li>• Kwantitatief &amp; kwalitatief</li> <li>• Veranderingsbereidheid was matig</li> <li>• Verantwoorden en verbeteren kwamen beide aan de orde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Teamgerichte benadering</li> <li>▪ Documentatie van het proces</li> <li>▪ Communicatieplan</li> </ul>

Tabel 5-2 Overzicht succes- en faalfactoren en knelpunten bij de OK-benchmark en de benchmark WWB



*Welke succes- en faalfactoren bij het toepassen van benchmarking en innoveren vanuit de theorie en praktijk zijn binnen politiekorps Hollands Midden aanwezig?*

De gevonden succes- en faalfactoren van benchmarking en diffusie en adoptie van benchmarking en de best practices kunnen in theorie allen van toepassing zijn op politiekorps Hollands Midden. Indien deze aan- of afwezig zijn, kan de factor van invloed zijn op het al dan niet slagen van de benchmark. Daarom is het van belang te weten welke succes- of faalfactoren van benchmarking en van innovaties niet alleen van toepassing, maar ook aanwezig zijn binnen politiekorps Hollands Midden. De voorgaande succes- en faalfactoren die relatief lastig beïnvloedbaar zijn (zie hoofdstuk 3) zullen in dit hoofdstuk toegepast worden op benchmarking en op de innovaties die kunnen voortkomen uit benchmarking, de best practices. Aan de hand van de interviews, gesprekken binnen het korps en literatuur over de politieorganisatie zal per factor ingeschat worden in hoeverre deze factor aanwezig is. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden in hoeverre benchmarking binnen politiekorps Hollands Midden zou kunnen slagen.

### 6.1 SUCCES- EN FAALFACTOREN VAN BENCHMARKING

#### VERANDERINGSBEREIDHEID

---

In de interviews die binnen politiekorps Hollands Midden zijn gehouden kwamen signalen naar voren dat de veranderingsbereidheid waarschijnlijk onvoldoende zou zijn. De organisatie zou verandermoe zijn en de verwachting was dat benchmarking in navolging van andere nieuwe ideeën geen succesvolle implementatie zou kennen. Indien deze interviews een representatief beeld geven, zou politiekorps Hollands Midden niet voldoen aan de succesfactor veranderingsbereidheid. Echter kan op basis van enkel deze interviews niet gesteld worden dat de organisatie verandermoe is. Door gesprekken met andere medewerkers binnen het korps en door het lezen van de visitatierapporten wordt wel de indruk verkregen dat het korps de afgelopen jaren een overdaad aan plannen heeft gekend zonder succesvolle resultaten te behalen met deze plannen. Ook in de literatuur over de politie is het lastig veranderen een bekend fenomeen. De politiecultuur wordt gezien als een obstakel voor verandering. De beroeps cultuur bij de politie wordt in bestaande literatuur gezien als reactionair, hecht en tegen alle verandering (Fijnaut, 1999, p.264&276). Het probleem van veranderingsbereidheid kan te maken hebben met de volgende tegenstrijdigheid.

Als de gedachtegang achter new public management naast het karakter van de politieorganisatie wordt gezet, wordt een andere kritiek gevonden. Een belangrijk kenmerk van de politie is de discretionaire ruimte waarover medewerkers op uitvoerend niveau beschikken. De politie is volgens Lipsky aan te merken als een street-level bureaucratie bij uitstek. Kenmerken van een street-level bureaucratie zijn namelijk dat de uitvoering te maken heeft met lastige klanten, werk dat zich moeilijk laat wegen aan de hand van kwantitatieve criteria, en een kloof tussen beleidsmatige overwegingen aan de top en praktische dilemma's op straat (Lipsky, 1980). Deze organisaties onderscheiden zich door het kenmerk van een strikte hiërarchie, maar waar in feite een grote beslissingsvrijheid ligt bij de professionals die het echte werk moeten doen. De aard van de

werkzaamheden van de uitvoerders zorgt ervoor dat een grote autonomie noodzakelijk is. Bij de politie zijn deze uitvoerders het 'blauw': de agenten op straat.

De stroming van new public management staat haaks op het idee van de street level bureaucratie. De aanhangers van new public management pleiten voor meer sturing en controle van de uitvoerders. Een uitwerking hiervan zijn bijvoorbeeld de prestatiecontracten die met de politiekorpsen zijn afgesloten. Hierdoor wil de overheid meer grip krijgen op de producten van de politie. De prestatie-indicatoren die opgenomen zijn in de contracten zijn de onderwerpen waar de agent de focus op dient te leggen. Of dit daadwerkelijk gebeurt is onduidelijk. De street-level bureaucratie organisaties lijken vanwege de vrijheid van de uitvoerders moeilijker te sturen dan andere organisaties. Immers zijn vrijheid en sturing begrippen die lastig met elkaar te verenigen zijn. **Sturing kan betrekking hebben op 'moeten' veranderen**, terwijl uitvoerenden waarde hechten aan hun vrijheid. Bij de invoering van benchmarking bij street-level bureaucratie organisaties zal hier **rekening mee moeten worden gehouden. Van belang is om het 'moeten' veranderen te vermijden en het 'willen' veranderen te stimuleren.** Anders zal het invoeren van best practices stuiten op de vrijheid waarover de uitvoerders beschikken.

---

Street-level bureaucracy

New public management

Vrijheid in de uitvoering



Meer sturing op de uitvoering

---

Hoewel deze tegenstelling zorgwekkend is, hoeft dit echter nog niet te betekenen dat medewerkers nooit zouden kunnen of willen veranderen. Het 'falen' van voorgaande plannen kan duiden op een gebrek aan een juiste implementatiestrategie. Door geluiden uit de organisatie wordt de indruk gewekt dat er een te grote kloof bestaat tussen de plannen en de uitvoering daarvan. Adviezen worden geschreven op een hoger niveau in de organisatie, maar het ontbreekt aan een koppeling tussen dit niveau en de uitvoering op lager niveau. Ook dit signaal is terug te vinden in de literatuur over management cops en street cops. *"Planners and decision-makers pay little attention to actual police practice, designing new programs and procedures based on seemingly rational and logical grounds while ignoring street level practices that have more impact on day-to-day operation and, therefore, the actual outcome of any intended program or plan"* (Reuss-Ianni et. al., 1983, p.252). De best practices die gevonden worden, komen vanuit het street level niveau, waardoor hier al aan voldaan is. Het zou kunnen zijn dat bij voorgaande plannen met het voorgaande geen rekening is gehouden, waardoor de plannen niet succesvol ingevoerd zijn.

Daarnaast is het onverstandig een overdaad aan plannen aan te bieden aan teamchefs. Teveel plannen leidt tot verandermoedigheid bij medewerkers, waardoor de plannen niet zullen slagen. Zoals een geïnterviewde ook al aangaf, dient er meer stil gestaan te worden bij één verandering. Om deze reden is het aan te bevelen een benchmark te beginnen met één onderwerp. Een overdaad aan best practices zal de huidige organisatie nog niet succesvol kunnen implementeren. Daarnaast zal het goed zijn om medewerkers eerst te mogelijkheid en de tijd te geven om te wennen aan benchmarking.

Bekend is dat bij de invoering van prestatieafspraken, en waarschijnlijk ook bij andere plannen, onvoldoende aandacht is besteed aan het overbrengen van de meerwaarde van de innovaties (Sey,

2007). Dit kan tevens een oorzaak zijn van het falen van de implementatie. Deze succesfactor komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Door deze signalen zal bij de implementatie van benchmarking extra aandacht moeten worden besteed aan het slagen van de diffusie en adoptie van benchmarking.

#### BEREIDHEID TOT GEGEVENSUITWISSELING

---

Een interne benchmark kan niet uitgevoerd worden indien er geen gegevens worden uitgewisseld tussen verschillende organisatieonderdelen. Het is zeer belangrijk dat alle deelnemende partijen bereid zijn om hun gegevens uit te wisselen. Een succesfactor is daarbij dat deze gegevens op een *open en eerlijke wijze* vanuit de werknemers komen. Volgens Bureau Berenschot (p.3) zou de bereidheid om deel te nemen aan de benchmark het grootst zijn indien anonimiteit wordt gegarandeerd.

In onderzoek naar prestatieafspraken, waarbij deze succesfactor ook van toepassing is, bleek dat de eenduidigheid, betrouwbaarheid en tijdigheid van gegevens vaak nog een probleem is (Sey, 2007). Zo doen zich verschillen voor bij de telregels van verdachten OM tussen het OM en de politie. Daarnaast wijzen chefs op tussentijdse administratieve wijzigingen van onder andere de telregels met betrekking tot CJIB-zaken. In de derde plaats wordt gewezen op de achterlopende informatiesystemen zoals Tobias en Compas. Door operationeel leidinggevenden moesten grote inspanningen worden geleverd om de registratiediscipline van dienders te verbeteren (Sey, 2007).

Binnen politiekorps Hollands Midden worden op dit moment al op veel gebieden gegevens verzameld en uitgewisseld. Dit gebeurt voornamelijk door de invoering van gegevens in computerbestanden. De medewerkers zijn hiertoe verplicht en uit gesprekken binnen het korps lijkt het erop dat de registratiediscipline geen knelpunt zal zijn. Echter blijkt uit diverse audits dat er verbeteringen mogelijk zijn in de homogeniteit van de registratie. Er bestaan verschillen in de registratie van gegevens tussen teams. Voor het vergelijken van teams is het essentieel dat teams op exact dezelfde wijze registreren. Voordat aan de benchmark begonnen wordt, zal onderzocht moeten worden op welke wijze teams het betreffende onderwerp registreren. Hierover wordt tevens gesproken bij de succesfactor informatiehuishouding.

#### BEGRIIP VAN EIGEN PROCESSEN

---

Deze succes- en faalfactor heeft betrekking op de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd. Volgens Camp (1995) dient duidelijk te zijn hoe het eigen werk wordt uitgevoerd en hierover dient een allesomvattend begrip te zijn. Bij een politieorganisatie lijkt dit gecompliceerder dan bij een private organisatie. Dit omdat 'het werk' van de politie niet in één begrip te beschrijven lijkt vanwege de vele facetten die hierbij komen kijken. In het politiewerk kan er daarom niet volledig sprake zijn van een gestandaardiseerde werkwijze. Voor zover mogelijk bestaan er binnen politiekorps Hollands Midden wel procesbeschrijvingen, checklists, formulieren en voorschriften om de efficiency te verhogen. Een zeker mate van standaardisatie is binnen politiekorps Hollands Midden dus wel aanwezig en het kan niet gezegd worden dat er geen begrip van eigen processen bestaat. Echter blijft het karakter van de politie zo dat elke situatie om een andere aanpak vraagt, die daarbij ook nog per individu kan verschillen. Dit is de reden waarom agenten street-level bureaucraten zijn. Een allesomvattend begrip is dus niet van toepassing op alle werkzaamheden van de politie. Door te benchmarken zal

meer inzicht worden verkregen in de wijze waarop processen verlopen. Van tevoren bestaat hierover nog onduidelijkheid, waardoor het onderzoeken van de practices meer tijd zal gaan kosten.

Deze succes- en faalfactor is beter van toepassing op de 'niet-blauwe' organisatieonderdelen. Andere afdelingen, bijvoorbeeld Personeel of Control zullen eenvoudiger hun werk kunnen beschrijven in een allesomvattend begrip, omdat dit werk gestructureerder is.

#### FINANCIËLE MIDDELEN

---

Of er binnen politiekorps Hollands Midden voldoende financiële middelen aanwezig zijn, hangt uiteraard af van de benchmark. De ene benchmark zal meer kosten dan de ander. Voordat er een benchmark gestart wordt, dient er gekeken te worden naar de kosten die gemaakt zullen worden. De bedoeling is uiteindelijk dat deze kosten opwegen tegen de opbrengsten die de benchmark zullen opleveren. Wat niet onvermeld kan blijven, is dat het korps te kampen heeft met forse bezuinigingen in de komende jaren. Het belang van lage kosten is daarom groot. In dit onderzoek zal echter niet nader ingegaan worden op de financiële aspecten van de benchmark.

#### DOCUMENTATIE VAN HET PROCES

---

Deze succes- en faalfactor dient meegenomen te worden in de implementatie. Daarbij kan er voor gezorgd worden dat het benchmark-proces vastgelegd wordt.

#### TIJD

---

In de interviews met enkele medewerkers van politiekorps Hollands Midden werd door een persoon de verwachting uitgesproken dat tijdgebrek zou kunnen zorgen voor het falen van de benchmark. De geïnterviewde medewerkers van het korps hebben het hun eigen zeggen altijd druk en daarom zal het aan de prioritering van taken liggen of er voldoende tijd is voor het uitvoeren van een benchmark. De benchmark kost in de beginfasen voornamelijk tijd voor niet-blauwe medewerkers die bijvoorbeeld gegevens verzamelen en analyseren. De verwachting is dat hier voldoende tijd voor vrijgemaakt kan worden. De implementatie van de best practices kost ook tijd voor 'blauwe' medewerkers, waar het capaciteitstekort een bekend probleem is. Betrokkenen dienen voldoende tijd te hebben om de nieuwe werkwijze tot zich te nemen en overtuigd te raken van het voordeel. Tijdgebrek ondermijnt het slagen van de benchmark. Hier dient rekening mee te worden gehouden: maak tijd vrij en zorg dat de belasting van de benchmark op de medewerkers zo laag mogelijk gehouden wordt.

#### COMMUNICATIEPLAN

---

Ook deze succes- en faalfactor is, net als bij de documentatie van het proces, een factor waarvan gezorgd kan worden dat deze aanwezig is tijdens de uitvoering van de benchmark. De inhoud van het communicatieplan komt ook ter sprake bij andere succes- en faalfactoren en speelt ook een rol bij de implementatie. Waar in elk geval rekening mee kan worden gehouden, zijn ervaringen uit het verleden met het invoeren van de prestatieafspraken. Zo bleek bij de invoering van de prestatieafspraken dat de boodschap achter de prestatieafspraken de werkvloer niet of te weinig bereikt. De prestatieafspraken werden gebracht als een kille opdracht en te weinig als taak waaraan men zinvol kan bijdragen. Daarnaast wordt de boodschap algemeen en anoniem gebracht en werd

teveel gebruik gemaakt van 'koude' communicatie als e-mail (Sey, 2007). Het advies is dan ook om meer gebruik te maken van 'warme' communicatie als persoonlijke contacten.

#### OVERLEGKADERS

---

De aanwezigheid van overlegkaders is van belang voor het intern uitwisselen van informatie. Binnen politiekorps Hollands Midden bestaan diverse gremia waarin informatie over allerlei onderwerpen wordt uitgewisseld. Voor benchmarking tussen teams is het van belang dat er voldoende informatie uitgewisseld wordt tussen de teams. Hiervoor bestaan voldoende middelen. De bereikbaarheid van collega's binnen het korps is hoog, omdat dit een randvoorwaarde van het vak is. Daarnaast overleggen teamchefs binnen een district in districtsveiligheidsoverleggen en districtsmanagementoverleggen. Echter bestaan er geen structurele overlegkaders voor algemene zaken met teams uit verschillende districten. Wel wordt er op thema overlegd met teams uit verschillende districten. Het zou positief zijn om de communicatie tussen teams te bevorderen, omdat zo de uitwisseling van ervaringen van benchmarking uitgewisseld kunnen worden. Het bestaan van overlegkaders tussen teams bevordert daarnaast de uitwisseling van best practices, los van benchmarking. Naast de teamchefs spelen de districtschefs hierbij ook een belangrijke rol. Zij beschikken over informatie van meerdere teams en kunnen bijdragen aan uitwisseling van deze informatie. Net als bij het communicatieplan en de documentatie van het proces, is dit een factor waarvan gezorgd kan worden dat deze aanwezig is.

Naast de aanwezigheid van voldoende overlegkaders, zou er volgens de Vries (1995, p.59) ook een stuurgroep moeten zijn die voor de hele organisatie een 'benchmarkplan' kan opstellen. Om te voorkomen dat er een overdaad aan benchmarks plaatsvindt, en om de beperkte middelen tijd, financiën en mankracht zo efficiënt mogelijk in te zetten, is het aanstellen van een dergelijke stuurgroep verstandig.

#### TEAMGERICHTE BENADERING

---

Ook voor deze factor geldt dat voor de aanwezigheid hiervan gezorgd kan worden. Er kan, per benchmark, een team worden samengesteld die zicht bezig houdt met alle aspecten rondom de benchmark. De personen dienen voldoende kennis te hebben over het interpreteren, vergelijken en analyseren van cijfers. Deze kennis is binnen de organisatie aanwezig: het houden van audits vraagt dezelfde competenties. Om meer draagvlak te creëren voor benchmarking, is het verstandig vanuit verschillende disciplines medewerkers deel te laten nemen in het benchmarkteam, ook vanuit 'blauw'.

#### OPLEIDINGS- EN TRAININGSMECHANISMEN

---

Ook voor de aanwezigheid van opleidings- en trainingsmechanismen kan gezorgd worden. Het is zeer waarschijnlijk dat veel medewerkers niet zullen weten wat benchmarking inhoudt en daarom zal een uitleg hierover zeker een succesfactor voor politiekorps Hollands Midden zijn.

#### MONITORING MECHANISMEN

---

De resultaatsvergelijkingen die op dit moment al binnen de politie worden gemaakt, worden gebruikt om verantwoording af te leggen. Voor de onderwerpen die hierin worden opgenomen geldt dan ook

dat hiervoor deze succesfactor al aanwezig is. Het kan zijn dat er binnen Hollands Midden een benchmark wordt gehouden op een onderwerp waarop nog niet gemonitord wordt. In dit geval zal dit moeten opgenomen in de implementatie.

#### KWANTITATIEF EN KWALITATIEF

---

Bij de implementatie van de benchmark binnen Hollands Midden kan ervoor gezorgd worden dat er niet alleen naar de cijfers wordt gekeken, maar ook naar het verhaal achter de cijfers. De kwalitatieve informatie is aanwezig binnen de teams en moet naar het benchmarkteam gecommuniceerd worden. Een nadeel is dat het onderzoeken van kwalitatieve gegevens daarom meer tijd zal vergen.

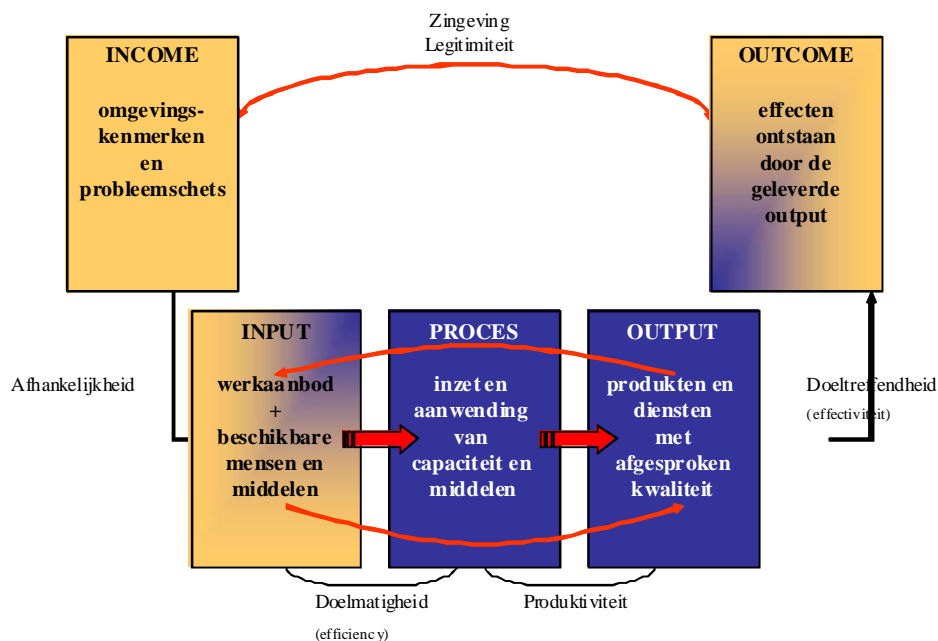
#### INDICATOREN

---

De lijst met criteria van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) kan worden gebruikt bij het samenstellen van de indicatoren voor de benchmark. Wat samenhangt met de te gebruiken indicatoren, is de meetbaarheid van politieprestaties. Dit onderwerp kan niet onbesproken blijven gezien de vele kritiek die hierop zijn geleverd naar aanleiding van de prestatieafspraken. Volgens bestuurskundige de Bruijn (2002) leveren organisaties als de politie multi level- producten en – diensten. Hiermee bedoelt hij dat de politie recht moet doen aan verschillende waarden. Door alleen te sturen op de output, zoals in de prestatiecontracten wordt gedaan, wordt de multi value prestatie gereduceerd tot een single value. Deze single value is alleen het kwantificeerbare deel van een prestatie. Volgens hem zijn de gevolgen hiervan dat de bekende kloof tussen top en basis binnen de politie groter wordt. Zijn redentatie daarbij dat het management vooral belang heeft bij de baten, zoals transparantie, sturing op doelen en verantwoording, terwijl de kosten, irritatie, frustratie, strategisch gedrag, rem op innovatie, zich met name manifesteren op het uitvoerend niveau. Door de afstand tussen het management en uitvoering profiteren de uitvoerende professionals te weinig van de baten, terwijl de kosten onzichtbaar zijn voor het management. Werknemers zouden zo op elk niveau hun eigen werkelijkheid versterken, hun eigen taal ontwikkelen en zich afzetten tegen de ander (de Bruijn, 2002). Deze ontwikkeling dient voorkomen te worden, omdat dit het adopteren van benchmarking tegen zal werken. Ook anderen veroordelen de outputmetingen: *‘Vanuit professioneel perspectief is outputmeting een armoedige manier van oordeelsvorming. Zij reduceert de complexiteit zo sterk dat een vertekend beeld van de professionele prestatie ontstaat.’* (Bewijzen van goede dienstverlening, 2004, p.201) In onderzoek naar de uitvoering van de prestatieafspraken bleek dat in teveel gevallen en in toenemende mate niet naar de geest, maar naar de letter werden nageleefd. Chefs sturen strak op de cijfermatige output, zodat de aandacht voor de zinvolle outcome dreigt te verdwijnen. Indien normen gaan stijgen, is de verwachting dat deze doelverschuiving zich nog meer zal voordoen (Sey, 2007). Om deze redenen zou de benchmark niet alleen gebaseerd moeten zijn op de output van de politie. Het proces begint bij de *income*. Dit is het werkaanbod van de politie: de omgeving en de problemen die zich daarin afspelen. Het werkaanbod is een onafhankelijke factor, waardoor het een ongeschikt onderwerp is om op te benchmarken. Echter kan deze factor een goede verklaring zijn voor de output en outcome. Daarom zou het meewegen van deze factor een positieve bijdrage leveren aan een goed beeld van behaalde prestaties. Een andere factor die gemeten zouden kunnen worden is de *input*. Dit zijn de beschikbare middelen, bijvoorbeeld de capaciteit. Vervolgens komt de *throughput* in beeld, de processen die plaatsvinden. Hierbij wordt gekeken op welke manier de beschikbare middelen worden ingezet. Daarna volgt de output. Bij het meten van de output wordt gekeken naar de geleverde producten, diensten en werkresultaten.

Daarna is de outcome aan de buurt. Daarbij wordt gekeken naar het effect van de output op de omgeving. Door zoveel mogelijk factoren mee te laten wegen in de benchmark, wordt een completer beeld van de situatie verkregen. Een nadeel is echter dat de benchmark ook complexer wordt naarmate meerdere onderwerpen geanalyseerd worden. Naast dat het verzamelen van meer gegevens meer tijd kost, is de relatie tussen de genoemde typen onderwerpen een punt van discussie. Zo is bijvoorbeeld lastig vast te stellen of een product van de politie (bijvoorbeeld preventie) een directe relatie heeft met een omgevingseffect (heeft de preventie geleid tot een verhoging van het veiligheidsgevoel?). Om de gevolgen van deze diffuse relaties te beperken, zouden aannames gedaan moeten worden en meer factoren moeten worden gemeten. Om de complexiteit van de benchmark te beperken, zie de volgende paragraaf, is het aan te raden niet op alle vijf de factoren te benchmarken, maar te kiezen voor de drie belangrijkste factoren. Centraal in de benchmark staat de throughput: de processen/practices die verbeterd kunnen worden. De factoren die hier het dichtst bij staan zijn de input en de output. Deze drie factoren zijn de belangrijkste factoren voor de benchmark. De output wordt grotendeels al gemonitord, waardoor tijd bespaard wordt. Aan de hand van de output en input en de kwalitatieve informatie over de practices/throughput, kan de best practice gekozen worden.

Een ander belangrijke factor bij het verzamelen van de kwalitatieve gegevens, is het nagaan hoeveel tijd en capaciteit er wordt gestoken in het behalen van de prestaties op het betreffende onderwerp. Zoals al eerder genoemd kan dit een verklaring zijn voor het behalen van een goed resultaat, maar hoeft het team hiermee geen best practice te hebben.



Tabel 6-1 Het 'vijf venster model', zoals gebruikt binnen politiekorps Hollands Midden

## VERGELIJKBARE EENHEDEN

---

Een andere logische succesfactor in het onderzoek, is dat de eenheden die met elkaar vergeleken worden vergelijkbaar zijn. Het kan hier dan zowel om het referentiepunt als om het onderwerp gaan. Deze succesfactor werd door enkele medewerkers ook tijdens het interview naar voren gebracht. Met vergelijkbare eenheden wordt binnen politiekorps Hollands Midden bedoeld dat politie basiszorgteams met elkaar vergeleken kunnen worden, recherches met recherches en districten met districten. Deze hebben namelijk allen dezelfde doelstelling en over het algemeen dezelfde onderwerpen. Bij verschillen in werkaanbod, capaciteit etc., kan rekening gehouden worden door deze getallen mee te nemen in de benchmark. De organisatieonderdelen van politiekorps Hollands Midden zijn vergelijkbare eenheden. Het onderwerp van de benchmark is ook vergelijkbaar, mits dezelfde definities worden gebruikt. Dit zal waarschijnlijk niet bij alle onderwerpen het geval zijn. Hierover wordt meer gezegd bij de succesfactor informatiehuishouding.

## STEUN EN VERANDERINGSBEREIDHEID VAN HET TOPMANAGEMENT

---

In het literatuuronderzoek naar deze succes- en faalfactor kwamen de volgende taken van het topmanagement naar voren. Onder het topmanagement wordt binnen politiekorps Hollands Midden de korpsleiding verstaan.

- De behoefte aan benchmarking naar de leden van de organisatie uitdragen
- De doelen van de benchmark overbrengen.
- Het ter beschikking stellen van hulpmiddelen en bronnen
- Het samenstellen van het benchmark-team
- Zorgen voor de benodigde training
- Betrokken blijven bij de procesvoortgang
- Zorgen voor beloning van de teamleden
- Kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen
- De resultaten van de benchmark ondersteunen
- Kunnen afleren, willen veranderen en willen verbeteren

Alleen de laatste factor is een factor die voor aanvang van de benchmark aanwezig dient te zijn. Waarschijnlijk is de kans groter dat de korpsleiding bereid is te kunnen afleren, willen veranderen en willen verbeteren dan dat de uitvoerenden in de organisatie dat zijn. De korpsleiding zal meer waarde hechten aan prestatieverbetering en bovendien zullen de veranderende werkwijzen geen betrekking hebben op die van hen. Daarnaast hebben zij opdracht gegeven om een onderzoek naar benchmarking te starten. Een mogelijk knelpunt is de tijd die zij hiervoor vrij moeten maken.

## BELONING VAN BENCHMARK-PIONIERS

---

De korpsleiding dient:

- De **successen die de 'pioniers' met benchmarking hebben gerealiseerd** te communiceren
- Hun waarde voor de organisatie te erkennen
- Hun op geschikte wijze te belonen
- Geen straffen uit te delen



Deze succes- en faalfactoren zijn onafhankelijk in de zin dat de aanwezigheid van deze factoren eenvoudig te stimuleren is, indien de korpsleiding hier achter staat.

## 6.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ DE DIFFUSIE EN ADOPTIE VAN BENCHMARKING

In hoofdstuk vier is de literatuur over factoren bij diffusie en adoptie van innovaties besproken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de innovatie benchmarking en de best practices. Dit onderscheid zal in deze paragraaf ook gemaakt worden. De genoemde succes- en faalfactoren bij diffusie en adoptie van innovaties worden bekeken in de perceptie van de betrokkenen bij het hele proces van benchmarking, dus ook van best practices. De betrokkenen bij benchmarking zijn in de voorbereidende fase het *benchmarkteam* dat kiest voor het doel, onderwerp, referentiepunt en de wijze van meten. Vervolgens komen in de gegevens fase daar de *medewerkers bij die de cijfers en practices moeten aanleveren*. In de meeste gevallen staan alle cijfers al in de systemen waar het benchmarkteam toegang tot heeft. De aanlevering van de practices (hoe komen de gevonden cijfers tot stand?) wordt gedaan door degene die daar de meeste kennis van heeft. Wie dat zal doen, is afhankelijk van het onderwerp van de benchmark. Vervolgens komt in de planningsfase het benchmarkteam weer aan bod. In de implementatiefase zijn de *politie mensen* ook actief betrokken bij het benchmark-proces. Zij gaan dan de best practice adopteren. Voor het slagen van de benchmark als geheel is het noodzakelijk dat zij de best practices implementeren. Het is echter niet noodzakelijk, maar wel wenselijk, dat politie mensen het concept benchmarking ook adopteren. Indien het onderliggende systeem en denken van het verkrijgen van de best practices ondersteund wordt door de uitvoering, zal de adoptie en acceptatie van de best practices bevordert worden. Daarom zal de diffusie en adoptie van benchmarking ook op politie mensen betrokken worden. Over de diffusie en adoptie van de best practices wordt in de volgende paragraaf gesproken.

In de nazorgfase is vooral het benchmarkteam en *de korpsleiding* betrokken bij het continueren van de benchmark.

### RELATIEVE VOORDEEL

---

In de perceptie van betrokkenen bij (de uitvoering) van benchmarking, zou benchmarking de volgende relatieve voordelen met zich mee moeten brengen.

#### **Inzicht in processen**

Door het bestuderen van de practices en het implementeren van practices wordt inzicht verkregen in de verschillende processen in teams. Door benchmarking zal een beter overzicht worden verkregen van de verschillende werkwijzen in teams en dit kan aanleiding zijn om veranderingen aan te brengen. Immers worden door dit overzicht ook de knelpunten in de organisatie ontdekt.

#### **Verhoging prestaties**

Door het overnemen van best practices zullen prestaties worden verhoogd. Een best practice wordt gevonden bij een team dat het beste presteert op een bepaald onderwerp. De bedoeling van benchmarking is dat door deze best practice te kopiëren, emuleren of te hybridiseren (zie hoofdstuk vier) in een ander team, daar ook de prestaties zullen worden verhoogd. Daarnaast kan de benchmark ook als inspiratie dienen om veranderingen aan te brengen waardoor prestaties worden verhoogd.

### **Meerwaarde sturap/verap**

Tot nu toe dienen de sturap en verap als prestatievergelijkingen van de teams. Door te benchmarken, kunnen deze prestatievergelijkingen beter gebruikt worden. De rapporten kunnen een aanleiding zijn om nader te onderzoeken wat de best practices van de goed presterende teams zijn. Voor betrokkenen bij de samenstelling van deze rapporten, zal benchmarking voor hen een voordeel zijn omdat er meer betekenis aan wordt gegeven.

### **Verbetering informatiehuishouding**

Hoewel dit geen doel maar een randvoorwaarde is van benchmarking, zal de informatiehuishouding verbeteren naarmate er meer benchmarks worden uitgevoerd. Bij elke benchmark moeten definities en meetwijzen worden bijgesteld, waardoor deze beter vergelijkbaar worden. Met name voor de organisatieonderdelen die met deze cijfers werken, is dit een voordeel.

### **Verbeterde samenwerking**

Een bijkomend voordeel bij benchmarking is dat teams meer met elkaar zullen samenwerken. De teams leren van elkaar door elkaars practices te gebruiken voor het eigen team, waardoor de ogen geopend worden naar de wereld buiten het eigen team. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een verhoogde eenheid van alle teams.

### **Mogelijke tijds- en/of kostenbesparing**

Afhankelijk van het onderwerp dat gebenchmarked wordt, is het mogelijk dat er door een andere practice te hanteren tijd over is voor andere zaken. De best practice van een ander team kan tijds- of kostenbesparend zijn.

### **Doorbreking interne focus**

Door een vergelijking te maken tussen teams met als doel om te leren van elkaar, wordt elk team de kans geboden te kijken hoe het eigen team presteert ten opzichte van anderen. Het kan zijn dat het team geconfronteerd wordt met reële prestaties van andere teams, waardoor de interne focus doorbroken kan worden (De Vries, 1995, p.23)

Mogelijke nadelen van benchmarking is dat er forse investeringen moeten worden gedaan in **tijd, geld en mankracht** (De Vries, 1995, 1995, p.23). Daarnaast kan de **bureaucratie** toenemen omdat er meer gemeten gaat worden.

## **HOGE COMPATIBILITEIT**

---

De compatibiliteit van benchmarking heeft betrekking op de vraag of benchmarking aansluit bij bestaande normen en waarden binnen de organisatie. Hier zijn twee culturele aspecten relevant, resultaatgerichtheid en samenwerking.

Politiecorps Hollands Midden wil zich kenmerken door resultaatgericht te zijn (korpsbeschrijving, 2006). Benchmarking is een middel dat uitstekend binnen deze opvatting past. De vraag is echter of deze resultaatgerichtheid ook al is opgenomen in de normen en waarden van alle medewerkers. Uitingen van deze resultaatgerichte cultuur zijn de sturap en verap. Echter, zo bleek uit de

interviews, wordt hier niet door iedereen de nodige waarde aan gehecht. Dit duidt erop dat nog niet alle medewerkers een resultaatgerichte houding hebben aangenomen, wat betreft het (kwantitatief) scoren in de prestatievergelijkingen. Voor deze medewerkers, die ook betrokken zullen zijn bij het benchmarken, zal om deze reden de compatibiliteit van benchmarking niet hoog zijn.

Echter heeft benchmarking ook betrekking op een andere cultureel aspect. Het belangrijkste onderdeel en de doelstelling van benchmarking is het leren van elkaar. Door elkaar te helpen, kom je als organisatie verder. Deze samenwerking is zeer belangrijk bij een organisatie als de politie, waar saamhorigheid sterk aanwezig is (Fijnaut, 1999, p.265). Daarbij is dit een organisatiekenmerk waar elke politiemedewerker achter zal staan. Dit aspect kent juist een hoge compatibiliteit. Het is dan ook bevorderlijk voor de adoptie van benchmarking om de nadruk op dit aspect te leggen en niet op resultaatgerichtheid.

#### LAGE COMPLEXITEIT

---

De uitvoering van de benchmark is een complex proces. Uit de externe ervaringen bleek dat met name het op een juiste wijze vergelijken en analyseren van de cijfers tijd en moeite vergt. Ook in de literatuur wordt de tijdsinvestering van benchmarking als nadeel genoemd (De Vries, 1995) Tevens is er een zekere mate ook kennis nodig om alle gegevens te verzamelen (definitievergelijking), te analyseren en te interpreteren. Het benchmarkteam zal daarom te maken krijgen met een hoge mate van complexiteit. Vermoedelijk zal deze hoge mate van complexiteit echter geen problemen opleveren voor de uitvoering van de benchmark. Met het uitvoeren van interne audits heeft de organisatie ervaring opgedaan met vergelijkbare complexiteit. Dit heeft destijds geen problemen opgeleverd. Belangrijk is wel dat de tijd en moeite worden genomen om de benchmark uit te voeren. Daarom is het aan te raden dat er tijd of personen vrijgemaakt worden om zich hiermee bezig te houden. Daarnaast kan de complexiteit verlaagd worden door één onderwerp tegelijk te benchmarken.

Voor de andere partijen zal benchmarking eenvoudiger zijn. Zij leveren hun practice aan en later wordt hen verteld hoe en wat er veranderd kan worden. De complexiteit is daarom geen faalfactor voor benchmarking bij politiekorps Hollands Midden.

#### GROTE TESTBAARHEID

---

De testbaarheid van benchmarking is lastiger dan voorgaande factoren. Benchmarking kan alleen goed getest worden door het hele proces, met uitzondering van de nazorg fase, uit te voeren. Het doorlopen van alle fases kost veel tijd en moeite. Van een eenvoudige testbaarheid is daarom geen sprake. Tot de mogelijkheden behoort wel om de benchmark eenmalig uit te voeren, waarna geëvalueerd wordt of benchmarking een innovatie is die de organisatie wil continueren. Deze test of de gehanteerde wijze de juiste is, is een stap die gemaakt dient te worden. Daarnaast is het mogelijk, zoals in de interviews werd genoemd, om een benchmark eerst binnen een district te testen. Het is nadeel is dan, dat dit geen goed beeld geeft van het slagen van de benchmark. Immers is het leerpotentieel aanzienlijk verminderd door in plaats van 19 teams, er 4 of 5 te benchmarken. De kans dat een goede best practice wordt gevonden is dan kleiner.

## HOGE ZICHTBAARHEID

---

De mate waarin de resultaten van de benchmark zichtbaar zijn voor anderen, is afhankelijk van het onderwerp en uiteraard van de resultaten. Welk onderwerp ook gekozen wordt, het is niet eenvoudig om aan te tonen dat verhoogde prestaties het resultaat zijn van de benchmark. Prestaties van de politie zijn mede afhankelijk van het werkaanbod, capaciteit etc. Op korte termijn na de benchmark is het niet goed in cijfers aan te tonen dat benchmarking 'werkt'. De kans op een toevallige stijging van cijfers is op korte termijn te groot. Resultaten kunnen ook zichtbaar zijn in de beleving van de politiemensen. Zij kunnen zelf het idee krijgen bijvoorbeeld efficiënter te werken. Deze ervaringen zijn wel aantoonbaar voor anderen. Een advies om de zichtbaarheid te vergroten is om deze ervaringen te verzamelen en te verspreiden over andere (mogelijke) betrokkenen.

## BELEIDSKANSEN

---

Voor de adoptie van benchmarking zou een stroom van beleidsproblemen, actoren en oplossingen bij elkaar moeten komen (Kingdon, 1995). Hierdoor ontstaat een zogenaamde beleidskans. Het beleidsprobleem bij politiekorps Hollands Midden zou zijn dat er onvoldoende geleerd wordt tussen verschillende organisatieonderdelen. De actoren zijn allen betrokkenen en de oplossing voor het beleidsprobleem is dan de benchmark. De vraag is alleen of alle politiemensen het onvoldoende leren van elkaar als een (belangrijk) beleidsprobleem zien, en daardoor ook geen actor zijn die benchmarking willen adopteren. Indien het probleem niet erkend wordt, zal de wenselijke beleidskans niet ontstaan. Het is daarom belangrijk dat het onderliggende probleem aan alle betrokkenen uitgelegd wordt en dat deze betrokkenen het probleem erkennen. Daarbij is het verstandig het aspect van compatibiliteit erbij te betrekken: de nadruk van het probleem zou op samenwerking moeten liggen, en minder op resultaatgerichtheid. Het creëren van beleidskansen wordt bevorderd door katalyserende gebeurtenissen en makelaars (Bekkers, p. 18). De kans op katalyserende gebeurtenissen bij benchmarking is niet groot. Wellicht zou het proces bevorderd kunnen worden door een goed voorbeeld van een benchmark bij een ander korps of door druk om beter te presteren op een bepaald onderwerp. De aanwezigheid van makelaars is aan te raden, omdat onder andere het relatieve voordeel van benchmarking door de organisatie verspreid moet worden. Daarnaast kunnen makelaars een belangrijke rol spelen in het erkennen van het beleidsprobleem. Hierdoor kunnen zij de perceptie van de benchmarking beïnvloeden. Dit bevordert het ontstaan van beleidskansen. Een andere factor die beleidskansen kan creëren is hoge politieke en maatschappelijke druk. De politie kent politieke druk om te voldoen aan de prestatieafspraken en druk vanuit de maatschappij om te zorgen voor veiligheid en openbare orde, maar er is geen druk om een innovatie als benchmarking te adopteren. Er is wat voor te zeggen dat het adopteren van benchmarking bijdraagt aan de druk van het bedrijfsmatig denken bij de politie. Echter is deze druk niet dermate hoog dat het de politie dwingt om benchmarking te adopteren.

### 6.3 SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ DE DIFFUSIE EN ADOPTIE VAN DE BEST PRACTICE

Een essentieel onderdeel van het benchmark proces is het implementeren van de best practice. Indien dit onderdeel niet slaagt, zal de benchmark in zijn geheel niet succesvol zijn.

De diffusie en adoptie van de best practices is daarom een belangrijk element in het benchmark proces. In hoofdstuk vier is de literatuur hieromtrent besproken. Het toepassen van deze literatuur

op best practices binnen politiekorps Hollands Midden zal algemeen blijven, gezien er inhoudelijk nog niks bekend is over de best practices.

Voor de betrokkenen zou het *relatieve voordeel* van de best practice duidelijk gemaakt moeten worden, om de snelheid van adoptie te verhogen. Als het goed is, heeft de best practice voldoende voordelen om aan deze succesfactor te voldoen. Het overbrengen hiervan kan opgenomen worden in het communicatieplan. Om het voordeel te verspreiden, kunnen *makelaars* ingezet worden. Zij kunnen de perceptie van de best practice beïnvloeden, waardoor de adoptie eenvoudiger zal zijn. Er zal gelet moeten worden op de mate van *compatibiliteit*. De vraag die daarbij gesteld moet worden is in hoeverre de best practice aansluit bij bestaande processen, normen en waarden binnen het organisatieonderdeel. Daarbij kan de nadruk gelegd worden op bestaande normen en waarden: bijvoorbeeld de bijdrage aan de veiligheid of tijdsbesparing. De *complexiteit* van de best practice dient zo laag mogelijk gehouden te worden om de adoptie te bevorderen. De *testbaarheid* van de best practice beïnvloedt tevens de adoptie. Indien het mogelijk is om de best practice bijvoorbeeld een tijd uit te proberen, zal de adoptie van de best practice hoger zijn. De *zichtbaarheid* van de resultaten van de best practice is tevens belangrijk. Deze factor hangt samen met de zichtbaarheid van de resultaten van de benchmark als geheel: dat succes is gerelateerd aan het succes van de best practice. Een advies daarbij is om de ervaringen van politiemensen met de best practice te verzamelen en te verspreiden. Voor het ontstaan van *beleidskansen* dient het beleidsprobleem erkend te worden. Wat het beleidsprobleem is hangt af van het onderwerp van de benchmark. De strekking zal zijn dat de huidige werkwijze niet efficiënt genoeg is. De oplossing daarbij is dat een ander organisatieonderdeel een werkwijze heeft die efficiënter is, en dat deze werkwijze getest kan worden in het eigen organisatieonderdeel. Indien dit probleem en de oplossing erkennen worden door de betrokken actoren, zal de best practice eerder geadopteerd worden.

Daarnaast blijkt uit de literatuur dat *intensieve onderlinge contacten* binnen het team de snelheid van adoptie zou bevorderen. Deze factor is binnen een team aanwezig: de samenwerking tussen individuen is intensief. Voor het uitwisselen van ervaringen over de best practices zou het positief zijn als er meer (structureel) overleg zou plaatsvinden tussen teams uit verschillende districten. Op het moment zijn deze overleggen er alleen op thema, waardoor het wellicht geen geschikte plaats is om de benchmark vorderingen te bespreken. Daarbij zijn politiemensen in hun werk *wederzijds afhankelijk* van elkaar en moeten zij op elkaar kunnen *vertrouwen*. De *homogeniteit* binnen een team is hoog. Politiemensen kennen elkaars problemen, hebben een gemeenschappelijke taal en referentiekader. De *geografische nabijheid* is optimaal, gezien een team werkt vanuit hetzelfde bureau. Maar juist door het voldoen aan al deze factoren, zal de mate van *openheid* niet erg hoog zijn. De cultuur binnen een team is zo sterk, dat daarom de openheid naar anderen toe minder groot is. Het gevaar van een sterk saamhorigheidsgevoel is sociaal isolement op zowel het niveau van de **organisatie als het individu**. Het **'wij' gevoel** kan leiden tot een negatief oordeel over anderen (Fijnaut, 1999, p.265) Echter zal de openheid naar andere teams hoger zijn, omdat zij ook politiemensen zijn, waardoor een band ontstaat. Toch is in de interviews ook al aangegeven dat de openheid niet hoog is. Bij de implementatie van de best practice zal daarom de openheid gestimuleerd moeten worden.

### INFORMATIEHUISHOUDING OP ORDE HEBBEN

---

Door de komst van prestatieafspraken heeft er een professionaliseringsslag plaatsgevonden op het gebied van organisatieontwikkeling. Er zouden beter toegankelijke en op elkaar aansluitende informatiesystemen zijn (Sey, 2007). Echter dient de informatiehuishouding aan een aantal eisen te voldoen, om een benchmark te kunnen starten. Alle organisatieonderdelen dienen hun gegevens *juist en volledig* bij te houden in *een systeem* dat *toegankelijk* is voor de personen die de benchmarkgegevens analyseren, waarbij gebruik gemaakt wordt van *exact dezelfde definitie*. Er wordt binnen politiekorps Hollands Midden gebruikt gemaakt van meerdere informatiesystemen. In gesprekken binnen politiekorps Hollands Midden kwam naar voren dat er de laatste jaren inderdaad verbeteringen hebben plaatsgevonden in de registratie van gegevens. Echter bestaan er nog wel verschillen in de wijze waarop gegevens geregistreerd worden. Vermoedens bestaan dat de mate waarin er verschil is tussen organisatieonderdelen, varieert per onderwerp. Van sommige onderwerpen is ook niet bekend hoe de cijfers exact tot stand komen. Door deze onzekerheid is het niet te constateren dat gegevens vergelijkbaar zijn. Zolang dit niet gecontroleerd is, heeft dit een negatief effect op de geloofwaardigheid van de cijfers.

Deze succesfactor is dus (nog) niet aanwezig binnen politiekorps Hollands Midden. Voordat aanvang wordt gemaakt van het verzamelen van gegevens bij verschillende organisatieonderdelen, moet gekeken worden naar de vergelijkbaarheid van de gegevens. Deze stap zal waarschijnlijk veel tijd vergen, omdat het lastig zal zijn te onderzoeken hoe van elk team de cijfers ontstaan. Deze succesfactor is naar verwachting dan ook een knelpunt bij het invoeren van benchmarking.

### CREËREN DRAAGVLAK

---

In beide geïnterviewde organisaties was het belangrijk om de uitvoerenden te betrekken bij de benchmark. Door inspraakmogelijkheden te geven, de cijfers te valideren en door uitvoerenden met voorstellen te laten komen, werd het draagvlak voor de benchmark bevorderd. Gezien de verwachte weerstand en de lage veranderingsbereidheid, zijn dit factoren die voor politiekorps Hollands Midden relevant kunnen zijn. Een moment om draagvlak te creëren is bijvoorbeeld door bij de vaststelling hoe de cijfers bepaald moeten worden, uitvoerenden goedkeuring te laten geven. Hierdoor kan achteraf niet meer teruggekomen worden op de vergelijkbaarheid of de validiteit van de cijfers. Daarnaast is het mogelijk om betrokkenen bij de uitvoering van de best practice mee te laten denken over de wijze waarop de practice wordt geadopteerd.

### VOORTGANG ADOPTIE

---

De OK-benchmark heeft voor de uitvoering van nieuwe ideeën verantwoordelijken op de werkvloer aangesteld die ervoor moesten zorgen dat er niet op de oude weg werd doorgewerkt, maar dat de voorgestelde veranderingen ingevoerd werden. De geïnterviewden hadden hier positieve ervaringen mee. Gezien de verwachte moeizame invoering door verandermoedigheid, is het aan te raden ook binnen het organisatieonderdeel verantwoordelijken aan te stellen die de adoptie van de best practice volgen en collega's erop kan aanspreken als zij dat niet doen.

## 7 CONCLUSIE

*Wat kan benchmarking betekenen voor politiekorps Hollands Midden en met welke succes- en faalfactoren dient er rekening te worden gehouden bij het invoeren van benchmarking bij politiekorps Hollands Midden?*

Alle deelvragen zijn beantwoord, zodat er in dit hoofdstuk een antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag.

Uit een combinatie van literatuur onderzoek en naar de verwachtingen binnen politiekorps Hollands Midden blijkt dat een interne benchmark het meest wenselijk is. De voornaamste betekenis die een interne benchmark zou kunnen hebben voor het korps is dat het leer- en verbeterpunten zou kunnen opleveren.

De invoering van benchmarking vergt wel de nodige aandacht. Gekeken is naar succes- en faalfactoren van zowel benchmarking als van het invoeren van benchmarking. Hieruit blijkt dat enkele factoren niet geheel aanwezig zijn. Dit zijn voornamelijk tijd, financiën, veranderingsbereidheid en informatiehuishouding. Deze factoren zijn niet onbelangrijk en daarom zou de benchmark alleen kunnen slagen als hieraan voorafgaand aan en tijdens de benchmark aandacht aan wordt besteed.

Benchmarking binnen politiekorps Hollands Midden is mogelijk, mits rekening wordt gehouden met deze factoren. Om de negatieve gevolgen van de niet aanwezige factoren te voorkomen zou er in ieder geval maar met **één onderwerp** tegelijk moeten worden aangevangen. Dit scheelt aanzienlijk veel tijd en complexiteit, en hierdoor kunnen alle medewerkers wennen aan de innovatie. Daarnaast is het belangrijk dat er tijd wordt vrijgemaakt voor het benchmarkteam en de betrokkenen bij de best practices. Bovendien dient veel aandacht te worden besteed aan het **overbrengen van de meerwaarde** van benchmarking en de best practice aan politiemensen en dient **voorkomen te worden dat er verantwoord** wordt op de onderwerpen in de benchmark. Het leren van elkaar dient hierbij centraal te staan.

### 7.1 BENCHMARKMETHODE OM TE LEREN/VERBETEREN VOOR POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN

In deze paragraaf zullen alle bevindingen die in dit onderzoek zijn gedaan in zowel de literatuur over benchmarking, innovaties en in interviews intern en extern, samengevoegd worden in een implementatieschema voor politiekorps Hollands Midden. Het doel is om te leren en verbeteren. Als basis voor deze methode is de aangepaste methode uit hoofdstuk drie gebruikt en aangevuld met factoren uit de literatuur over diffusie en adoptie van innovaties en uit onderzoek bij de politie naar veranderingen.

	Actiepunten	Aandachtspunten
<i>Vorbereidende fase</i>		
<b>Kies één onderwerp</b>	Stel een benchmark team samen Wijs projectleider aan Schat het leerpotentieel Definieer het onderwerp Controleer informatiehuishouding Start communicatieplan <i>Leiding: kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen</i>	Financiële middelen Tijd Overlegkaders Vergelijkbare eenheden Begrip van processen Bij voorkeur geen verantwoordingsonderwerp Acceptatie projectleider
<b>Vaststellen referentiepunt</b>	Stel communicatieplan bij <i>Leiding: kaders vaststellen en strategische beslissingen nemen</i>	Vergelijkbare eenheden Alleen betrokkenen bij het onderwerp (evt. deel van team)
<b>Bepaal wijze waarop gegevens verzameld worden</b>	Betrek teamchefs Maak communicatieplan af: Leg probleem uit: kwantitatief/feiten Wat gaat er gebeuren? Meerwaarde benchmark Warme communicatie Interactief karakter <i>Leiding: behoefte uitdragen, doel overbrengen, zorg voor training, voortgang bewaken</i>	Kwantitatief/ kwalitatief Betrek input, throughput en output Nadruk op samenwerking/leren (niet op presteren/verantwoorden) Criteria (prestatie) indicatoren
<i>Gegevens fase</i>		
<b>Verzamel de gegevens</b>	<i>Leiding: voortgang bewaken</i>	Anonimiteit als nodig Bereidheid tot gegevensuitwisseling Elast 'blauw' zo min mogelijk Let op tijd en capaciteitsbesteding
<b>Vergelijk, analyseer en interpreteer</b>	Kies het best presterende team <i>Leiding: voortgang bewaken</i>	Betrek zowel input, throughput, output en kwalitatieve gegevens
<i>Plannings fase</i>		
<b>Conclusies</b>	Stel de best practice op Breng leidinggevend op de hoogte van resultaten <i>Leiding: ondersteun de resultaten, voortgang bewaken</i>	Relatieve voordeel Compatibiliteit (+) Complexiteit (-) Testbaarheid (+) Zichtbaarheid (+) Beleidskansen
<i>Implementatie fase</i>		
<b>Implementeer de best practice</b>	- Bepaal gradatie van adoptie - Onderbouw urgentie met feiten - Bouw een ondubbelzinnig plaatje van de gewenste situatie - Zet makelaars in - Stel een praktisch	Betrek betrokkenen (ook teamchefs!) bij bepalen gradatie, gewenste situatie Geen overdaad aan plannen Veranderingsbereidheid van leiding en werknemers



	<p>implementatieontwerp op voor uitvoerend niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zet tijdspad uit met stempelposten</li> <li>- Wijs verantwoordelijken aan</li> <li>- Wissel ervaringen uit met andere teams</li> <li>- Stel communicatieplan bij</li> <li>- <i>Leiding voortgang bewaken, ondersteunen</i></li> </ul>	<p>"Dartotsu"</p> <p>Openheid organisatieonderdeel</p> <p>Verantwoordelijke stuurt op behalen stempelposten, het benchmarkteam stempelt af</p> <p>Gewoon doén!</p>
<b><i>Nazorg fase</i></b>		
<b>Zorg voor continuïteit van het benchmarking</b>	<p>Evalueer het benchmark-proces en stel het indien nodig bij</p> <p>Positieve ervaringen verzamelen en verspreiden</p> <p>Bekijk andere benchmark onderwerpen</p> <p><i>Leiding: zorg voor beloning</i></p>	Monitorings mechanismen

Tabel 7-1 Benchmark methode om te leren/verbeteren voor Politiekorps Hollands Midden

## REFERENTIES

- Andersen, Pettersen in Rolstadås, asbjørn, *benchmarking, theory and practice*, London: Chapman and Hall, 1995
- Bekkers, V.J.J.M., Korteland, E.H., Muller, E.I., Simons, M.E., *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*, Center for public innovation, 2006
- Berenschot, *gluren bij de burens- benchmarking kritisch beschouwd*, op [www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)
- Berry, F.S., Berry, W.D., State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis, *The American political science review*, vol. 84, no2, pp. 395-415
- Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR, 2004
- Bloemhoff, S., Mars, A., 'Hoe krijg je ze over?' *Lessen uit de implementatiepraktijk van de politie*, Programmabureau Abrio, Woerden, 2003
- Buijn, J.A., de, 'Outputsturing in publieke organisaties', in: *Management en Organisatie*, 2002, nr 3, vol 5
- Camp, Robert C., *Benchmarking: het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*, deventer, Kluwer bedrijfswetenschappen, 1992
- Camp, Robert C., *Business Process benchmarking*, 1995
- Codling, S., *Best practice benchmarking: A management guide*, 1992
- Dorresteyn, J., c.s., *Efficiënter opereren*, in Medisch contact nr. 31/32, 2006
- Drechsler, *the Rise and Demise of the New Public Management*, 2005, <http://www.paecon.net/PEARreview/issue33/Drechsler33.htm>
- Fagerberg, J., Mowery, D.C., Nelson, R.R., *The Oxford handbook of innovation*, Oxford university press, New York, 2005, pp. 1-27
- Fijnaut, C., J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U., *Politie, studie over haar werking en organisatie*, Samsom, Alphen aan de rijn, 1999
- Finnigan, Jerome P., *the manager's guide to benchmarking: essential skills for the new competitive-cooperative economy*, Jossey-Bass Inc., San Fransisco, 1996
- Harrington, H. en J. Harrington, *high performance benchmarking*, New York, 1996.
- Hoogwout, M., *Het ontwerpen van overheidsbenchmarks*, Sdu uitgevers, public controlling, juni 2004
- Inventarisatie benchmarking en prestatievergelijkingen in de openbare sector, <http://www.centrumvoorgoodgovernance.nl/benchmarking/benchmark-database>
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins College Publishers, New York, 1995
- Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B., Velde, R.H.A., *Beleidsvorming in Nederland: een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1987
- Korpsbeschrijving 2006, Politiekorps Hollands Midden, Directie Bestuursondersteuning, Leiden
- Lipsky, *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage foundation, New York, 1980
- Mittelstaedt, Robert E., Jr., 'Benchmarking: how to learn from best-in-class-practiced' in: *National Productivity Review*, vol 11, no. 3, Summer 1992, p.301-315.

- Mulgan, G., Albury, D., *Innovation in the public sector*, United Kingdom Cabinet Office, Strategy unit, London, 2003
- "Naar een veiliger samenleving", Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, oktober 2002
- Nelissen, N.J.M., Goede de, P.J.M., Benchmarking: vergelijken en verbeteren, *Bestuurskunde*, 1999, p.54-70
- Osborne, S.P., Brown, K., *Managing change and innovation in public service organizations*, Routledge, London, 2005
- Prins, S.J., *Zoek, rapporteer, vergelijk en verbeter!: een verkennend onderzoek naar de zin en mogelijkheden van het gebruik van benchmarks binnen het prestatie-meetsysteem*, Erasmus universiteit, Rotterdam, 1997
- Peters T.J., Waterman, R.H., *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, Harper & Row, 1982
- Reus-Ianni, E., Ianni, F.A.J., *Street cops and management cops: the two cultures of policing*, in m. Munch (ed.), *Control in de Police Organization*, Cambridge, MA:MIT press, 1983, pp 251-74)
- Rob, Raad voor het openbaar bestuur, *presteren door leren, benchmarking in het binnenlands bestuur*, oktober 2002, Den Haag
- Rogers, E.M., *Diffusion of innovations*, The Free Press, New York. 1995
- Sey, A., Jochoms, T., Naar intelligent presteren. Uitdagingen voor politieleders bij sturing met prestatieafspraken, *Tijdschrift voor veiligheid*, 2007, vol. 6, pp. 21-35
- Spendolini, M.J., *the benchmarkng book*, 1992, New york, amacom
- Terpstra, J., en Trommel, W., Politie, prestaties en presentaties. Over bedrijfsmatigheid en imagowerk, *Tijdschrift voor veiligheid*, 2007, vol.6 pp.7-20
- Terpstra, J. en Trommel, W., *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie, analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*, IPIT, Enschede, 2006
- Tzu, S., *The art of war*, Filiquarian publishing, 2006
- Vriend, G.K. de, en A. Timmerman, *Benchmarking: een strategie om concurrentievoordeel te behalen*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1995
- Vries. De J., Togt, van der. J., *Benchmarking in 9 stappen, leidraad voor de praktijk*, Kluwer, Den Haag, 1995
- Vries, de en Van Dam, *Politiek bestuurlijk management: een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1998
- Waalewijn, Philip en Birgit W.C.M, Kamp, *Strategisch Benchmarking, Wie durft de vergelijking aan?*, Ribes, rapport 9404M, januari 1994.
- Weezenberg, J.N., *benchmarking, verbeterproces in lerende netwerkorganisaties*, in: *Tijdschrift voor bedrijfsadministratie*, p. 255-259, oktober 1992
- Zairi M., *Benchmarking for best practices, continious learning through sustainable innovation*, paperback, 1998

## BIJLAGE 1. ORGANISATIE POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN

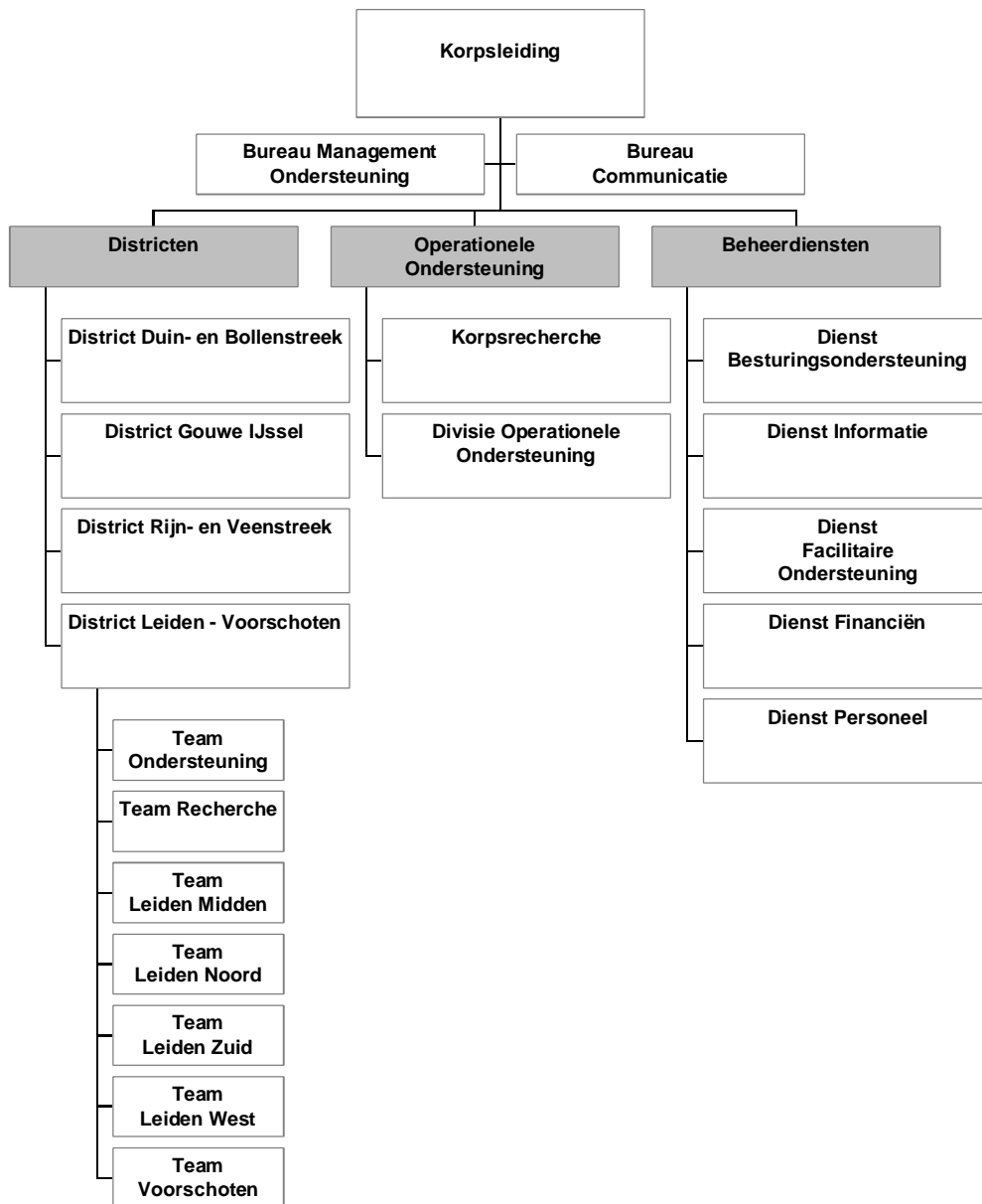
In deze bijlage zal een beschrijving worden gegeven van de organisatie van politiekorps Hollands Midden. In de korpsbeschrijving van 2006 wordt de politieregio beschreven als een korps met een kenmerkende veiligheidsproblematiek: een mix van randstedelijke en plattelandsproblematiek. De regio omvat tevens de bollenvelden, stranden, polderlandschappen en oude steden die jaarlijks bezoek krijgen van honderdduizenden toeristen. De regio omvat het gebied rond Leiden, Gouda, Alphen aan den Rijn en Bordewijk. Dit groene gebied ligt verspreid over 31 gemeenten midden in de Randstad, waar bijna een miljoen inwoners wonen en werken.

Politiekorps Hollands Midden tracht een korps te zijn dat adequaat inspeelt op ontwikkelingen in de maatschappij en professioneel reageert op calamiteiten. De oude structuur van het korps, dat hiërarchisch was, ondersteunde deze visie niet. Daarom hebben zich in de organisatie en werkwijzen intern veranderingen voorgedaan. In 2002 zijn de acht districten veranderd in vier districten. Ingezet werd op het positioneren van de gebiedsgebonden teams basispolitiezorg als kern van de organisatie. Dit droeg bij aan een minder complexe organisatie en een transparantere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit zijn ontwikkelingen die passen binnen new public management.

De kernwaarden die binnen de organisatie gehanteerd worden zijn vakmanschap, betrouwbaarheid, transparantie, consistentie en integriteit. Politiekorps Hollands Midden wil zichzelf zien als een politie voor iedereen en wil maatwerk bieden door het motto 'vriendelijk als het kan en streng als het moet' als leidraad te hanteren. De organisatie en structuur zijn daar zoveel mogelijk op ingericht.

Het politiekorps wordt geleid door de korpsleiding (de korpschef en zijn plaatsvervanger). Daarin worden zij door bureau korpsleiding ondersteund. Daarnaast bestaan er vijf beheersdiensten: personeel, facilitaire ondersteuning, financiën, informatie en besturingsondersteuning. Naast de beheersdiensten is er de operationele ondersteuning, waarin de recherche, de meldkamer en de divisie operationele ondersteuning zijn ondergebracht.

De regio is verdeeld in vier districten, die op hun beurt weer zijn onderverdeeld in 19 teams basispolitiezorg. Elk district heeft een districtschef, elk team een teamchef. In totaal heeft politiekorps Hollands Midden rond de 2275 medewerkers.



### Resultaatvergeelijking van de teams basispolitiezone in Hollands Midden over de periode mei 2007

Het betreft hier de procentuele afwijking t.o.v. de gestelde targets. (target is 100%)	District 1 (incl. overige onderdelen)				District 2 (incl. overige onderdelen)					District 3 (incl. overige onderdelen)														
	D1 Noordwijk D1 Lisse D1 Katwijk D1 Oegstgeest				D2 Haddinxveen en Beekoop D2 Nieuwerkerk a/d IJssel D2 Gouda Centrum West D2 Gouda Oost D2 Bodegraven Reeuwijk D2 Krimpenwaard					D3 Alkemade D3 Leiderdorp D3 Alphen Centrum D3 Alphen Rijksoverheid					D4 Leiden Noord D4 Leiden West D4 Leiden Zuid D4 Leiden Midden D4 Voorachoten									
	D1 Noordwijk	D1 Lisse	D1 Katwijk	D1 Oegstgeest	D2 Haddinxveen en Beekoop	D2 Nieuwerkerk a/d IJssel	D2 Gouda Centrum West	D2 Gouda Oost	D2 Bodegraven Reeuwijk	D2 Krimpenwaard	D3 Alkemade	D3 Leiderdorp	D3 Alphen Centrum	D3 Alphen Rijksoverheid	D4 Leiden Noord	D4 Leiden West	D4 Leiden Zuid	D4 Leiden Midden	D4 Voorachoten					
<b>Operationeel</b>																								
<b>Criminaliteitsbestrijding (opsporing)</b>																								
Aantal aangevorderde rechtezaken	79%	91%	177%	65%	94%	78%	110%	105%	79%	93%	92%	93%	104%	105%	94%	95%	101%	177%	122%	71%	52%	74%	91%	78%
Aantal aangevorderde geweldzaken	130%	129%	169%	143%	148%	169%	205%	127%	135%	173%	230%	185%	277%	295%	124%	135%	177%	173%	125%	71%	52%	121%	191%	125%
Aantal aangevorderde jeugdzaken	88%	175%	168%	98%	114%	97%	124%	91%	115%	117%	117%	129%	97%	157%	173%	65%	125%	124%	84%	67%	51%	127%	288%	109%
w.v. jeugdzaken geweld	109%	189%	155%	105%	124%	135%	218%	61%	80%	84%	240%	129%	600%	370%	172%	47%	185%	83%	144%	43%	120%	432%	117%	36%
Aantal aangevorderde miszaken	38%	5%	67%	30%	35%							68%	12%	74%	55%	2%	38%	148%	40%	15%	7%	27%	37%	117%
w.v. inochlospgeboden	60%	5%	30%	0%	24%							111%	2%	74%	55%	2%	38%	148%	40%	15%	7%	27%	37%	117%
Bekeringen en HALT-juuwerkworvatrachten	55%	115%	211%	155%	134%	55%	115%	256%	235%	15%	63%	86%	52%	72%	43%	125%	88%	129%	139%	29%	4%	0%	124%	81%
<b>Doorlooptijden</b>																								
12-17 jaar(jugd) <30dgn na te vernoor-binnen bij OM	60%	75%	56%	95%	83%	109%	71%	91%	55%	75%	69%	85%	73%	95%	100%	99%	94%	85%	77%	42%	79%	78%	74%	74%
Rechtzaken <30dgn na te vernoor-binnen bij OM	77%	83%	124%	87%	89%	59%	91%	97%	53%	94%	91%	94%	91%	98%	98%	99%	97%	90%	90%	94%	73%	69%	82%	87%
Alle zaken <75dgn tussen kennisname-inzenden dossier	87%	85%	54%	89%	89%	86%	87%	92%	64%	87%	86%	90%	103%	103%	103%	100%	103%	103%	84%	95%	80%	61%	77%	82%
- Incident - aangifte openen < 10 dgn*	88%	85%	65%	84%	85%	84%	85%	87%	81%	82%	80%	84%	85%	84%	87%	87%	86%	83%	82%	84%	80%	60%	85%	81%
- Aangifte openen - 1e vernoor < 40 dgn*	87%	75%	80%	84%	88%	88%	87%	84%	81%	82%	78%	80%	88%	86%	80%	89%	85%	80%	80%	86%	85%	85%	79%	81%
- 1e vernoor - sluiting dossier < 20 dgn*	75%	70%	17%	73%	75%	69%	68%	72%	72%	59%	70%	72%	65%	65%	73%	75%	74%	74%	72%	70%	66%	72%	69%	79%
- sluiting dossier -inzenden dossier < 5 dgn*	33%	20%	34%	30%	30%	34%	37%	27%	21%	33%	43%	39%	45%	41%	52%	53%	50%	50%	32%	35%	18%	20%	30%	25%
* Het betreft hier reële tijd, er is geen target voor deze items																								
<b>Identiteitsonderzoeken</b>																								
1e lijn identiteitsonderzoeken	98%	85%	116%	57%	87%	50%	107%	53%	12%	25%	0%	41%	11%	6%	34%	40%	23%	91%	27%	44%	87%	42%	71%	71%
Toezicht en handhaving																								
Handgescreeven bekeuringen	78%	85%	124%	82%	94%	89%	64%	75%	75%	47%	97%	77%	118%	124%	78%	64%	101%	89%	82%	51%	83%	105%	81%	
- w.v. (minimaal) staandhouder*	100%	117%	107%	99%	105%	79%	80%	110%	107%	105%	92%	96%	115%	8%	104%	107%	102%	87%	85%	55%	107%	77%	89%	
- w.v. (minimaal) niet-verkeer	74%	61%	77%	43%	65%	38%	89%	175%	63%	52%	38%	83%	2%	35%	111%	24%	49%	119%	60%	45%	188%	69%	108%	
<b>Verkeersboetes</b>																								
Aantal Pvs smeldid					121%							105%	165%	111%	73%	75%	109%	145%		100%				100%
Aantal Pvs nood licht					109%							95%	145%	181%	125%	125%				378%				378%
<b>Stachtofferzorg</b>																								
Doorgifte slachtoffer om aangiftecategorieën	94%	94%	116%	63%	83%	99%	99%	87%	115%	59%	106%	97%	113%	84%	95%	75%	91%	73%	73%	99%	53%	101%	73%	
Doorgifte slachtoffer verkeersongevallen	101%	118%	144%	112%	117%	107%	102%	96%	108%	98%	99%	102%	127%	98%	88%	9%	94%	91%	91%	125%	95%	82%	91%	96%
<b>Bedrijfsvoering</b>																								
Percentage Ziekteverzuim	173%	98%	205%	245%	157%	60%	43%	125%	157%	180%	101%	96%	135%	165%	134%	162%	150%	127%	135%	121%	120%	87%	127%	127%
Geweldstoetsen																								
Geslaagen toets Geweldsbereiding PJ	79%	86%	84%	94%	86%	80%	75%	73%	87%	82%	83%	75%	68%	75%	77%	88%	78%	67%	78%	75%	85%	75%	79%	
Personelsgesprekken																								
Aantal gehouden beoordelings- of functionerings-gesprekken (1 gespr. p/1. met >80% m.w.)	53%	165%	173%	99%	183%	175%	34%	67%	34%	33%	33%	53%	165%	32%	124%	21%	65%	159%	160%	160%	72%	43%	50%	75%

## BIJLAGE 2. VRAGENLIJST BENCHMARKING EN POLITIEKORPS HOLLANDS MIDDEN

- *(niet aan Control en leiding): Kent u het begrip benchmarking?*
- *Wat verstaat u onder het begrip benchmarking?*
- *Leiding: wat verstaat u onder interne benchmarking?*
- *Wat ziet u als nut van benchmarking?*
- *Wat ziet u als doel van benchmarking binnen Hollands Midden?*
- *In hoeverre ziet u verantwoording als doel van benchmarking binnen Hollands Midden?*
- *In hoeverre ziet u (zelf)normering als doel van benchmarking binnen Hollands Midden?*
- *In hoeverre ziet u leren als doel van benchmarking binnen Hollands Midden?*
- *Wat verwacht u van invoering van benchmarking binnen Hollands Midden?*
- *Wat voor gevolgen denkt u dat het invoeren van benchmarking binnen Hollands Midden heeft voor de organisatie? En voor u?*
- *Voor welke onderwerpen denkt u dat benchmarking geschikt zou zijn?*
- *Tussen welke onderdelen van of buiten de organisatie lijkt u benchmarking het meest geschikt?*
- *In hoeverre lijkt u een vergelijking tussen individuen geschikt?*
- *In hoeverre lijkt u een vergelijking tussen teams geschikt?*
- *In hoeverre lijkt u een vergelijking tussen districten geschikt?*
- *Is het op dit moment bekend of er 1 organisatieonderdeel is dat op een gebied duidelijk beter presteert dan andere teams?*
- *Zo ja, waaruit blijkt dit?*
- *Zou u een voorbeeld kunnen geven van een goede benchmark binnen Hollands Midden?*
- *In hoeverre denkt u dat er op dit moment al benchmarking binnen Hollands Midden plaatsvindt?*
- *Wat merkt u hiervan?*
- *Wat vindt u van de ontwikkeling van de invoering van benchmarking?*
- *Denkt u dat invoering van benchmarking zal gaan slagen?*
- *Welke factoren zullen volgens u een rol gaan spelen bij het al dan niet slagen van de invoering van benchmarking?*
- *Worden er gegevens verzameld over prestaties/processen/problemen?*
- *Met welk doel worden deze gegevens verzameld?*
- *Over welke onderwerpen worden gegevens verzameld?*
- *Waarom worden juist deze onderwerpen onderzocht?*
- *Wie bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht?*
- *Over welke organisatieonderdelen worden gegevens verzameld?*
- *Wat wordt met deze gegevens gedaan?*
- *Hoe vaak gebeurt dit?*

#### ACHTERGROND

---

- Wat was uw rol binnen deze benchmark?
- Wat was de aanleiding voor het uitvoeren van de benchmark?
- Wie heeft besloten tot het uitvoeren van de benchmark?
- Waarom is gekozen voor een benchmark op Individuele verstrekkingen?
- Is er binnen de gemeente Losser al eerder een benchmark uitgevoerd? Worden er op een andere manier gegevens verzameld over prestaties met betrekking tot individuele verstrekkingen?
- Wat waren de ervaringen met eventuele eerdere benchmarks?

#### DOELSTELLING

---

- Wat is het doel van de gemeente Losser met het uitvoeren van de benchmark individuele verstrekkingen?
- Waarom is gekozen voor dit doel? Wie heeft gekozen voor dit doel?
- (Als het doel leren of verbeteren is) Is de benchmark binnen uw gemeente ook bekeken als een middel om te verantwoorden of om te normeren?

#### MEDEWERKERS

---

- Wat houdt voor de gemeente Losser de uitvoering van de verordening individuele verstrekkingen in? Bestond er een goed beeld van de wijze waarop de eigen processen worden uitgevoerd?
- In hoeverre hebben de uitvoerende ambtenaren beleidsvrijheid in hun werk?
- In hoeverre zijn de betrokkenen in de uitvoering van de verordening individuele verstrekkingen te zien als professionals?
- Wat was de rol van de medewerkers bij de uitvoering van de benchmark?
- Hoe reageerden medewerkers op de komst van een benchmark?
- Wisten de medewerkers wat een benchmark inhield?
- Is de behoefte aan de benchmark gecommuniceerd naar hen toe? Door wie? Wat was de rol van de leiding hierin?
- Is dit gecommuniceerd naar hen, en hoe verliep deze communicatie? (bestond er een communicatieplan?)
- Wat waren de consequenties voor medewerkers indien een resultaat wel of niet bereikt was? Hoe reageerden de medewerkers hierop?

#### TEAMGERICHTE BENADERING

---

- Wie heeft binnen uw gemeente de leiding gehad over de benchmark? Heeft u gewerkt met een team die de benchmark heeft uitgevoerd?

#### STAPPENPLAN

---

- Welk proces/processen is/zijn doorlopen?



- Bestond dit proces uit verschillende stappen?
- Welke stappen zijn genomen voor het uitvoeren van de benchmark? Wanneer is hiertoe besloten? Is er van te voren een plan gemaakt en hoe zag dit plan eruit?
- Hoe verliepen deze stappen? Wat waren belemmerende of bevorderende factoren?

#### DE GEGEVENS

---

- Hoe is bepaald welke cijfers aangeleverd werden?
- Was iedereen bereid om gegevens uit te wisselen?
- Wanneer kwamen de verhalen achter de cijfers naar boven? Hoe is dit ervaren? Hoe was de verhouding kwantitatief/kwalitatief? Wat vindt u daarvan?
- Denkt u dat de cijfers op een eerlijke en open wijze naar boven zijn gekomen? Waarom?

#### FINANCIËN EN TIJD

---

- Hadden u en uw medewerkers voldoende financiën en tijd om te starten met een benchmark?
- Door welke partij(en) werden deze middelen gefaciliteerd?

#### DOCUMENTATIE VAN HET PROCES

---

- Heeft u alle stappen die werden ondernomen gedocumenteerd? Waarom?

#### OVERLEGKADERS

---

- Welke overlegkaders, bv. vergaderingen of andere communicatiekanalen, bestaan er binnen de gemeente Losser om de bevindingen van de benchmark te kunnen bespreken?
- Is er voor deze benchmark gebruik gemaakt van deze overlegkaders?
- Bestaan er naar uw mening voldoende overlegkaders binnen uw gemeente om alle informatie omtrent de benchmark uit te wisselen?

#### REFERENTIEPUNT, VERGELIJKBAARHEID

---

- Met welke gemeenten is vergeleken? Waarom zijn juist deze gekozen?
- Hoe werd de vergelijkbaarheid met de andere gemeenten ervaren?

#### MONITORING MECHANISMEN

---

- Worden de resultaten gemonitord? Wat zijn de consequenties voor de medewerkers indien resultaten wel of niet worden behaald?

#### RESULTAAT

---

- Wat was het resultaat/ de resultaten van de benchmark?
- Zijn er best practices ontdekt? Hoe is dit gebeurt? Zijn deze overgenomen?
- Hoe is met het resultaat omgegaan richting de medewerkers en burgers/klanten?
- Wat waren de reacties van de medewerkers op de resultaten van de benchmark?
- Zijn er naar aanleiding van de benchmarks veranderingen ingevoerd?
- Zo ja, hoe reageerden de medewerkers op de door te voeren veranderingen?
- Zo nee, waarom zijn er geen veranderingen ingevoerd?
- Hoe is hiermee omgegaan?

## VERANDERINGSBEREIDHEID

---

- Welke veranderingen zijn er de afgelopen tijd binnen uw afdeling ingevoerd?
- Hoe reageerden medewerkers op deze veranderingen?
- Kunnen uw medewerkers de manier waarop hun werk wordt gedaan aanpassen?
- Waaraan merkt u dat medewerkers wel of niet willen veranderen?
- Waaraan merkt u dat medewerkers wel of niet willen verbeteren?
- (Hoe schat u de veranderingsbereidheid van uw medewerkers op de uitvoering in?)
- Heeft het eventuele invoeren van veranderingen problemen opgeleverd tijdens de benchmark?
- Wat waren deze problemen?
- Hoe is hiermee omgegaan?
- In hoeverre was de leiding bereid te veranderen en te verbeteren?
- In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop veranderingen zijn ingevoerd? Hoe komt dit?
- Wat zou u in de toekomst anders doen indien er een verandering wordt ingevoerd?

## EVALUATIE

---

- Wat zou er achteraf anders aangepakt zijn?
- Wat zijn de positieve aspecten zoals die ervaren zijn binnen uw gemeente?
- Wat zijn de negatieve aspecten zoals die ervaren zijn binnen uw gemeente?
- Gaat u door met het uitvoeren van de benchmark?
- Wat is in het algemeen uw mening over de benchmark?
- Wat waren volgens u de grootste knelpunten bij de uitvoeringen van benchmark?

## DANK AAN:

Inge Bakker	1 <sup>e</sup> begeleider UT
Olaf Fisscher	2 <sup>e</sup> begeleider UT
Suzan Elmas	Interne begeleider
Sigrid Fiering	Interne meelezer
Bram Kampschreur	Afstudeerplek bemiddelaar
Toine Tillemans	Tijdelijke interne begeleider
Jan Stikvoort	Korpschef
Joep Pattijn	Districtschef
Henk van der Veek	Teamchef
Andre van der Kuit	Wijkagent
Harry Duyts	Politiekorps IJssellanden
Jan Steenbakker	St. Elisabethziekenhuis
Bregt de Hair	St. Elisabethziekenhuis
Henk Hesselink	Gemeente Losser
Reijer Lucas	Dienst Bestuursondersteuning
Paula van der Werff	Onderzoekscoördinator HM

En iedereen van de afdeling Control voor het meedenken