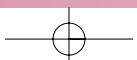
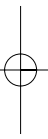


# Ruimte voor regie

## Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur

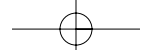
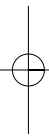
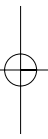
Veiligheid, integratie, welzijn, gezondheidszorg en werkgelegenheid staan hoog op de maatschappelijke agenda. Juist voor dit complexe sociale werkveld, waarbinnen veel verschillende overheden en instellingen werken aan betere publieke dienstverlening, kan ketenregie uitkomst bieden. Hoe? Dat leest u in deze brochure.





## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b><i>Waarom deze notitie?</i></b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond	5
1.2	Gebruiksaanwijzing	6
<b>2</b>	<b><i>Wat is ketenregie?</i></b>	<b>7</b>
2.1	Keten	7
2.2	Ketenregie	8
<b>3</b>	<b><i>Waar kunt u ketenregie voor inzetten?</i></b>	<b>11</b>
3.1	Om de dienstverlening te verbeteren	11
3.2	Om maatschappelijke prestaties te behalen	11
3.3	Om samenwerking efficiënter te laten verlopen	12
3.4	Om dynamiek en innovatie te vergroten	12
<b>4</b>	<b><i>Hoe pakt u ketenregie aan?</i></b>	<b>15</b>
4.1	Context verkennen	15
4.2	Actoren activeren	19
4.3	Visie ontwikkelen	20
4.4	Vraag organiseren	22
4.5	Keten(s) vormen	22
<b>5</b>	<b><i>Welke rollen heeft u?</i></b>	<b>25</b>
5.1	Cliënten	25
5.2	Professionals	26
5.3	Ketenpartners	26
5.4	Ketenregisseurs	27
5.5	Opdrachtgevers	27
5.6	Financiers	28
5.7	Toezichhouders	28
5.8	Probleemhebbers	29
5.9	Kennispartners	29
5.10	Beleidsmakers	30
<b>6</b>	<b><i>Hoe beoordeelt u het succes van de keten?</i></b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b><i>Welke verantwoordelijkheid heeft de Rijksoverheid?</i></b>	<b>33</b>
7.1	Sturingsagenda	33
7.2	Faciliteiten	34
	<b><i>Bijlage: Strategieën voor ketenregie</i></b>	<b>35</b>
	Hoe complex is de keten?	35
	Welke strategie voor ketenregie is geschikt?	36
	<b><i>Colofon</i></b>	<b>39</b>



## 1 Waaron deze notitie?

### *Een lappendeken...*

12 juli 2002. Zes kinderen uit één familie worden gedood in Roermond. De 34-jarige vader van het probleemgezin heeft uit wanhoop 's nachts zijn huis in brand gestoken. De hulpverleners staan machteloos. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Verschillende instellingen waren al zeker twee jaar op de hoogte van de opvoedingsproblemen binnen de familie: de gemeente Roermond, de districtspolitie, Bureau Jeugdzorg, het RIAGG en de Raad voor de Kinderbescherming. Ondanks hun inzet en onderlinge samenwerking hebben de partijen dit drama niet kunnen voorkomen. Conclusie van de Inspectie van de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming: de instanties hebben langs elkaar heen gewerkt, er zijn te weinig gegevens uitgewisseld en het gezin bleef te veel buiten beeld. Stonden de belangen van het gezin wel voldoende centraal?

### 1.1 Achtergrond

Het voorval in Roermond illustreert het belang van goede afstemming en bestuurlijke relaties. Bij uitstek het domein van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het ministerie – en vooral de afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen daarbinnen – onderzoekt hoe de overheid de kwaliteit van de publieke dienstverlening kan verbeteren. Is helder wie wat doet? Staat de burger centraal? Op welke manier zijn betere resultaten te behalen? Eén van de mogelijkheden voor betere sturing is ketenregie.

Het woord 'ketenregie' duikt regelmatig op wanneer overheden en hun partners over bestuurlijke inefficiëntie spreken. Maar wat verstaan ze er precies onder? Daarover verschillen de partijen van mening. De noodzaak van een gezamenlijk kader wordt duidelijk gevoeld. Ook blijkt er behoefte te bestaan aan ondersteuning bij de toepassing van ketenregie. Hoe gaat dat in zijn werk? Welke rollen hebben de verschillende partijen? Daarom is BZK het project 'ketenregie' gestart (zie kader pagina 6).

Ketenregie blijft in dit kader beperkt tot het zogeheten sociale domein. Dit domein bestrijkt de sociale vraagstukken in de samenleving, zoals volksgezondheid, welzijn en werkgelegenheid. Het onderscheidt zich van de fysieke en economische vraagstukken, zoals bedrijvigheid en ruimtelijke ordening. Waarom krijgt het sociale domein prioriteit? Daarvoor zijn drie redenen aan te wijzen:

- burgers zijn in toenemende mate ontevreden over de dienstverlening in het sociale domein. Het lijkt alsof de publieke dienstverlening niet de service kan verlenen die burgers op andere terreinen (zoals bijvoorbeeld verzorgde vakantiereizen) inmiddels gewend zijn. Veel dossiers staan dan ook hoog op de huidige politieke agenda. Denk aan veiligheid, de wachtlijsten in de zorg en inburgering;
- het sociale domein kent een gefragmenteerder beleid dan het fysieke en economische domein. Bovendien zijn er meer spelers in het veld die moeten samenwerken;
- de sociale vraagstukken raken direct aan mensen, omdat het dienstverlening aan burgers betreft. Dit is bij andere terreinen lang niet altijd het geval.

### **Over het project ketenregie**

In 2001 heeft het ministerie van BZK een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar ketens in het sociale domein. Daarna is een methodisch kader ontwikkeld voor de toepassing van ketenregie. Die methodiek is vervolgens getoetst in vier pilots bij gemeenten: leefbaarheid en veiligheid in politiedistrict Oosterhout, werk en inkomen in Hilversum, sociaal kwetsbaren in Utrecht en integraal jeugdbeleid in Breda. Op basis van de ervaringen is deze handreiking geschreven.

## **1.2 Gebruiksaanwijzing**

In deze handreiking willen we ketenregie definiëren, en de verwarring rond dit begrip terugdringen. Bovendien lichten we toe voor welke problemen ketenregie mogelijk een oplossing is, welke kansen regie biedt voor overheden en partners. Tot slot beoogt deze uitgave inzicht te geven in de aanpak van ketenregie: activiteiten, rollen en verantwoordelijkheden. Want wie overtuigd is van het belang van ketenregie blijkt in de praktijk vaak tegen hardnekkige problemen aan te lopen.

Deze uitgave is bedoeld voor mensen of organisaties die ketenregie binnen hun werkveld willen introduceren. Dit kunnen gemeenteambtenaren zijn, maar ook betrokkenen bij maatschappelijke instellingen. Niet alleen partijen die dicht bij hun cliënten staan, maar ook belanghebbenden op grotere afstand (bijvoorbeeld bij het Rijk) die ketenregie in het openbaar bestuur willen bevorderen.

De handreiking is algemeen van aard, en zal nooit het antwoord zijn op ieders specifieke vragen. Gebruikt u de methode daarom om zelf de beste aanpak te ontwikkelen. We beogen betrokkenen te inspireren om echt te beginnen, te helpen bij de eerste stappen, en vooral hen aan het denken te zetten over de waarde van ketenregie in hun praktijk.

## 2 Wat is ketenregie?

*“Ketenregie is een specifieke vorm van procesmanagement.”*

*“Zakelijke arrangementen.”*

*“Een manier om de bureaucratie te beslechten.”*

De één ziet ketenregie als een hulpmiddel om doelgericht te werken, de ander als ordeningsprincipe voor een bijzonder soort netwerk. Wat verstaan we onder ketenregie? We bekijken eerst het begrip ‘keten’ en dan ‘regie’.

### 2.1 Keten

Uit de verschillende omschrijvingen van ketens is de volgende definitie te herleiden. Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het ‘primaire proces’ doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening.

Enkele kenmerken lichten we hier nader toe:

#### **Partijen**

Een keten bestaat uit meerdere partijen, de ketenpartners. Verticaal kunnen we het Rijk, provincies, gemeenten en instellingen onderscheiden; horizontaal welzijn, onderwijs, justitie en dergelijke. Er is meestal niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel.

#### **Zelfstandig én afhankelijk**

De partners in een keten zijn vaak afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd kunnen ze ook niet zonder elkaar. Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit bijvoorbeeld kan de politie niet zonder de jeugdhulpverlening. En omgekeerd.

### **Afzonderlijk doel**

Alle ketenpartners hebben eigen doelen en middelen, die niet noodzakelijk in elkaars verlengde liggen. Een onderwijsinstelling wordt geprikkeld om leerlingen zo snel mogelijk van een diploma te voorzien, maar arbeidsbemiddelaars hebben behoefte aan zo goed mogelijk geschoold personeel.

### **Het primaire proces**

De publieke dienstverlening bestaat uit een opeenvolging van contactmomenten met een cliënt. Een stap in de keten is een 'schakel' (niet te verwarren met een organisatie, want binnen een organisatie kunnen meerdere stappen voorkomen). Een lastig bemiddelbare werkzoekende gaat van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) naar de Sociale Dienst, en vandaar naar een reïntegratiebedrijf. Er zou geen overlap moeten zijn in het aanbod van de verschillende partijen en er zouden ook geen vragen van cliënten moeten blijven liggen.

We moeten een keten dus onderscheiden van een organisatie (een keten overschrijdt immers de organisatiegrenzen), van een netwerk (waarin geen sprake is van volgtijdelijke handelingen en de klant niet centraal hoeft te staan) en van een traject (ketens vormen de condities voor een individueel traject).

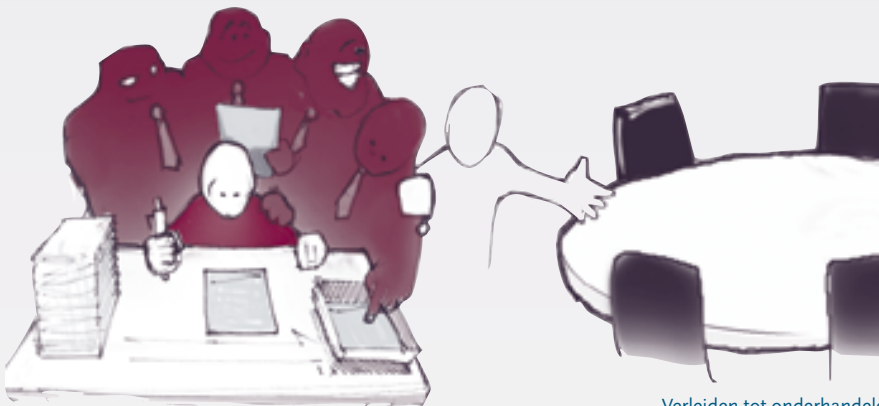
## **2.2 Ketenregie**

We definiëren ketenregie in het sociale domein als volgt: het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten.

De belangrijkste kenmerken uitgelicht:

### **Dienstverlening voor de klant**

Ketenregie verbindt de partners aan de wensen van de cliënt. De organisaties hebben elkaar nodig om vraaggericht te handelen en zo de gewenste kwaliteit van dienstverlening te bereiken en te borgen. Het draait daarbij om maatwerk, differentiatie en flexibiliteit.



Verleiden tot onderhandelen

### Verleiden

Bij regie is sprake van verleiden (onderhandelen, overleggen en overtuigen), en niet van opleggen en afdwingen. Van dit laatste is eerder sprake bij sturing en management, termen met een meer directieve uitstraling.

### Activiteiten op elkaar afstemmen

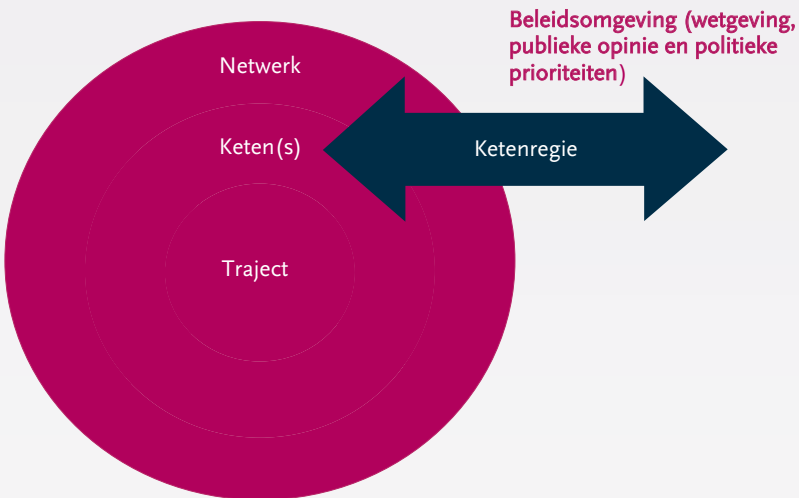
De partijen in de keten hebben zoals vermeld vaak verschillende belangen. Toen de IND de mogelijkheid tot beroep tegen een genomen besluit schrapte, konden asielzoekers alleen nog terecht bij de rechterlijke macht. Dat heeft gezorgd voor minder capaciteitsproblemen bij de IND, maar veroorzaakte verstopping verderop in de keten: de rechterlijke macht dreigde overbelast te raken. Pas als we de hele keten overzien zijn goede keuzes te maken voor de cliënt.

### Begripsverwarring – wat is ketenregie niet?

	Overeenkomst met ketenregie	Verskil met ketenregie
Vraagsturing	stelt vraag centraal	kan ook voorkomen in andere samenwerkingsverbanden dan ketens
Ontkokering	overstijgt de sectoren, doorbreekt bestaande structuren	expliciteert de onderlinge afhankelijkheid niet
Integraal management	alle onderdelen worden in samenhang gewogen	gaat om interne werkproces en niet om activiteiten buiten de eigen organisatie
Gebiedsgericht werken	bekijkt het geheel (het gehele gebied)	gaat uit van het gebied en niet van de keten (kan met elkaar samenvallen als keten regionaal of lokaal bepaald is)
Procesmanagement	ondersteunt complexe processen	beoogde inhoudelijke resultaat is vooraf niet gedetailleerd omschreven
Projectmanagement	verschillende organisaties werken samen aan hetzelfde probleem	gaat uit van eenmalige activiteit, en niet van dienstverleningsproces
Keteninformatisering	bevordert overzicht over activiteiten van ketenpartners (zoals elektronisch patiëntendossier)	richt zich op informatie-uitwisseling alleen, niet op het resultaat van de werkafspraken

Ketenregie speelt zich op meerdere niveaus af (zie figuur 1): het trajectniveau, ketenniveau, netwerkniveau en het niveau van de beleidsomgeving.

**Figuur 1: Niveaus van ketenregie**



Op het *trajectniveau* staat de cliënt centraal. Professionals die met en voor cliënten werken, kunnen hun dienstverlening verbeteren door samen te werken met professionals uit andere organisaties.

Op *ketenniveau* worden veel samenwerkingsafspraken gemaakt tussen organisaties waar professionals werken. Die organisaties kunnen publieke partijen zijn, maar ook private (zoals reïntegratiebedrijven in de werk-en-inkomenketen).

In een *netwerk* ontmoeten alle belanghebbenden rond een of meerdere ketens elkaar. Veel netwerken in het sociale domein hebben de vorm van regionale stuurgroepen, voorgezeten door burgemeesters of wethouders.

De *beleidsomgeving* formuleert algemene kaders (wet- en regelgeving, stimuleringsregelingen) voor de dienstverlening.

### 3 Waar kunt u ketenregie voor inzetten?

*“Ik krijg de verkeerde mensen binnen, of ik kan niet goed doorverwijzen. Heel frustrerend, want daar heeft onze organisatie geen invloed op.”*

*“Als ik mijn werk sneller uitvoer, dan is het probleem nog niet altijd opgelost. Nee, de werkdruk verplaatst zich: bij een collega-organisatie stapelt het werk zich op en de cliënt wordt er dus niet beter van.”*

*“Ik wil wel maatwerk leveren, maar ik heb onvoldoende zicht op de situatie: wat doen anderen voor mijn cliënt?”*

Drie voorbeelden van situaties waarin ketenregie meerwaarde kan hebben. Kiezen voor ketenregie kan vanuit zowel sociaal-maatschappelijke overwegingen (dienstverlening verbeteren en prestaties behalen) als bestuurlijk-organisatorische overwegingen (de samenwerking versoepelen en de dynamiek en de innovatie vergroten).

#### 3.1 Om de dienstverlening te verbeteren

De cliënt is gebaat bij dienstverlening op maat. Die dienstverlening is idealiter vraaggestuurd, dus gaat uit van de wensen van de cliënt (of de opdrachtgever als de cliënt zijn wensen niet kan of mag formuleren). Dat vraagt flexibiliteit van de uitvoerende instanties. Stel, een patiënt wordt ontslagen uit het ziekenhuis, maar kan niet traplopen. Wie brengt 'm thuis? Hij komt niet in aanmerking voor de ambulance want er is geen haast bij. Maar een gewone ziekenvervoerder doet het ook niet; mensen de trap op tillen zit niet in zijn takenpakket. Flexibiliteit is geboden. Een klant verschijnt het liefst maar aan één (digitaal) loket. De grenzen tussen de organisaties zijn voor hem of haar van ondergeschikt belang, het gaat om de dienstverlening. *“Ketenregie noodzaakt tot reflectie op interne werkprocessen en maakt vraaggericht werken mogelijk.”*

#### 3.2 Om maatschappelijke prestaties te behalen

Om in de huidige maatschappij beleidsdoelen te realiseren is samenwerking nodig. Geen enkele organisatie is in haar eentje in staat om bijvoorbeeld de jeugdcriminaliteit terug te dringen, de wachtlijsten in de zorg weg te werken, rampen te bestrijden of vluchtelingen op te vangen. Uitvoerende partijen zijn van elkaar afhankelijk. Zeker wanneer de klant meer en meer centraal komt te staan. *“Ketenregie is het managen van afhankelijkheidsrelaties.”*

### 3.3 Om de samenwerking efficiënter te laten verlopen

Het overzicht over de complexe dienstverlening ontbreekt vaak. Door fusies, decentralisatie en privatisering betreden meer en andere spelers het veld. Hierdoor kan het voorkomen dat organisaties aan hetzelfde doel werken zonder het van elkaar te weten, of elkaar onbedoeld tegenwerken. Dat is inefficiënt. Bovendien valt de cliënt geregeld tussen wal en schip, omdat de organisaties niet naadloos op elkaar aansluiten. Waar hiërarchische sturing eenvoudigweg ontbreekt, is ketenregie de geëigende manier om de activiteiten op elkaar af te stemmen. *“Ketenregie is een manier om tot ordening te komen in de schijnbare chaos van de netwerkwereld.”*

### 3.4 Om dynamiek en innovatie te vergroten

De publieke sector kenmerkt zich op dit moment door starheid. Organisaties kunnen zich niet snel aanpassen aan nieuwe vragen en ontwikkelingen. *“Ketenregie stimuleert partijen snel in te spelen op veranderde eisen aan de dienstverlening.”*

Als er geen sprake is van een keten in de dienstverlening (volgtijdelijke handelingen van meerdere partijen in het primaire proces), dan is ketenregie geen oplossing. Er moet dan gezocht worden naar alternatieven. Bovendien is ketenregie nooit alléén een oplossing. Vaak vraagt de situatie ook om bijvoorbeeld andere competenties van ketenpartners of om andere wet- en regelgeving.

#### ***Inburgering in Heerenveen***

Nieuwkomers en vluchtelingen kampen met dringende vragen over huisvesting en inkomen. Daarop is snel een antwoord nodig. Vervolgens zoeken ze naar scholing en werk. De praktijk wijst uit dat ze geconfronteerd worden met onnodig veel organisaties. Ze voelen zich van het kastje naar de muur gestuurd. De gemeente Heerenveen heeft via een integrale aanpak en een éénloketbenadering de opvang van nieuwkomers gestroomlijnd. Per individu worden eerst behoeften en mogelijkheden bekeken. Dat bepaalt de inzet van de ketenpartners op het terrein van scholing, werk en inkomen, huisvesting, et cetera. De gemeente voert de regie over deze keten. Resultaat: de inburgeringsprogramma's in Heerenveen kennen geen uitvallers meer.

### **Waarom kiest u voor ketenregie?**

*“Waar traditionele hiërarchische sturing ons in de steek laat, biedt ketenregie kansen om de samenwerking in de uitvoering sterk te verbeteren. En daar doen we het voor!”*

Marjolein Vermeeren, opdrachtgever Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*“Het gaat niet om het aantal processen-verbaal dat wij opmaken, maar om de oplossing van problemen. Ketenregie helpt de oorzaken aan te pakken in plaats van de symptomen te bestrijden.”*

Jan de Hoogh, Politie Oosterhout

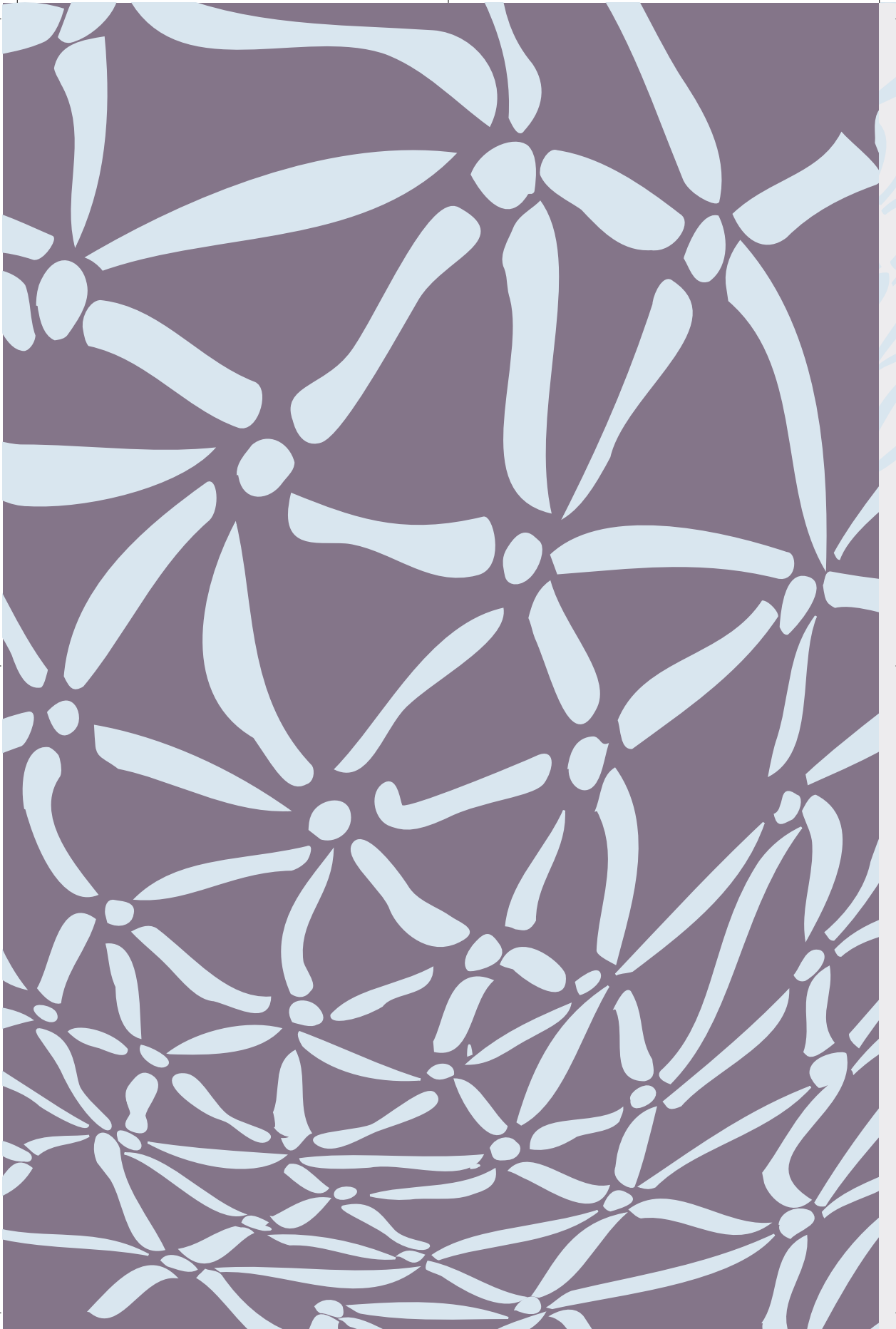
*“Ketenregie zorgt ervoor dat niet de toevallige uitvoerders, maar onze klanten het dienstverleningsconcept van ons bedrijfsverzamelgebouw bepalen.”*

Dick van Maanen, Sociale Zaken gemeente Hilversum

*“Ketenregie gaat de aanpak van ons integrale jeugdbeleid enorm versnellen.”*

Peter van Dongen, Welzijn gemeente Breda



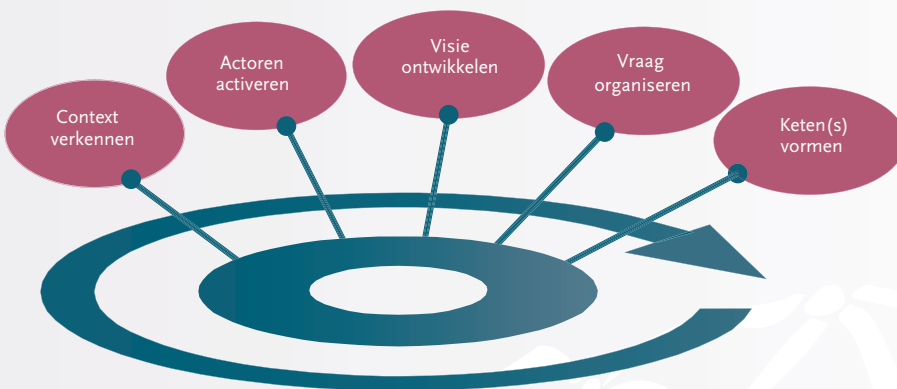


## 4 Hoe pakt u ketenregie aan?

Wat moet u concreet doen om de keten beter te laten samenwerken? Een eenduidig antwoord op deze vraag is misschien wel mogelijk, maar niet effectief: er is niet een bepaald recept dat in alle situaties toepasbaar is. Ketenregie start natuurlijk niet vanuit een blanco situatie; meestal bestaan er immers al diverse afspraken en samenwerkingsvormen tussen partijen. Ook is er geen moment aan te wijzen waarop de keten 'af' is. Ketenregie is een zaak van continue ontwikkeling. Daarom spreken wij van een groeimodel voor ketenregie.

Het groeimodel kent vijf aandachtsvelden: de context verkennen, de actoren activeren, een visie ontwikkelen, de vraag organiseren en de keten(s) vormen. Voor duurzame ketenregie is het van belang alle velden te doorlopen, maar het doet er minder toe bij welk veld u begint. Waar u 'instapt' is bijvoorbeeld afhankelijk van de urgentie, de initiatiefnemer en waar 'energie' is.

**Figuur 2: Groeimodel voor duurzame ketensamenwerking**



### 4.1 Context verkennen

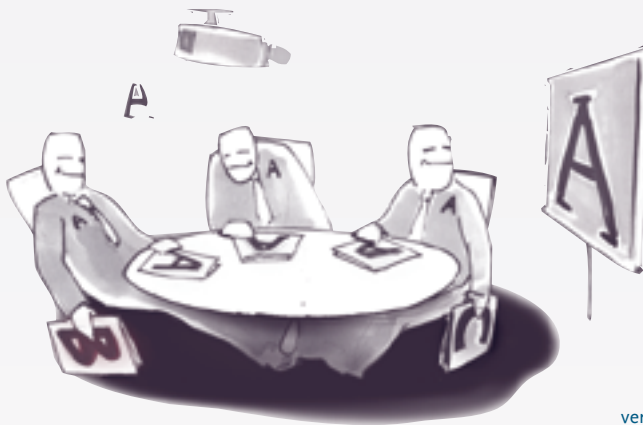
De ene keten is de andere niet. Daarom is het van belang eerst de bestaande situatie te analyseren voordat u een strategie kunt uitstippelen. Er bestaan verschillende hulpmiddelen voor zo'n analyse. Wij gebruiken hiervoor onder meer de onderstaande drie vragen.

- **Wat is de maatschappelijke opgave?**

U formuleert met partners de maatschappelijke opgave voor de keten: de ambities en gemeenschappelijke doelen. De gemeenschappelijke doelen zijn doelen die iedere ketenpartner afzonderlijk niet kan realiseren. Ook verheldert u de uitgangspunten: een visie op de cliënt, het primaire proces en/of de functies.

- **Hoe zit het krachtenveld in elkaar?**

U brengt de partijen in kaart die met de doelgroep werken. Welke partijen hebben welke rol (zie hoofdstuk 5) en op welk niveau? En wat zijn hun belangen? Deze belangenanalyse is essentieel om straks de juiste partners te kunnen werven en motiveren. Daarbij zijn ook mogelijke kennispartners relevant. Zij kunnen verbanden leggen met succesvolle voorbeelden elders.



verborgen agenda's

- **Hoe urgent is het probleem?**

De maatschappelijke urgentie is relevant omdat het partijen rond de keten in beweging brengt. Een onderwerp is urgent als het bestuurlijke prioriteit heeft, of publieke aandacht, bijvoorbeeld wanneer de media erover publiceren en er een maatschappelijk debat wordt gevoerd. Een al lang bestaand probleem wordt ook urgent als het een knelpunt blijkt. Zo kreeg de gebrekkige handhaving ineens aandacht na de vuurwerkramp in Enschede.

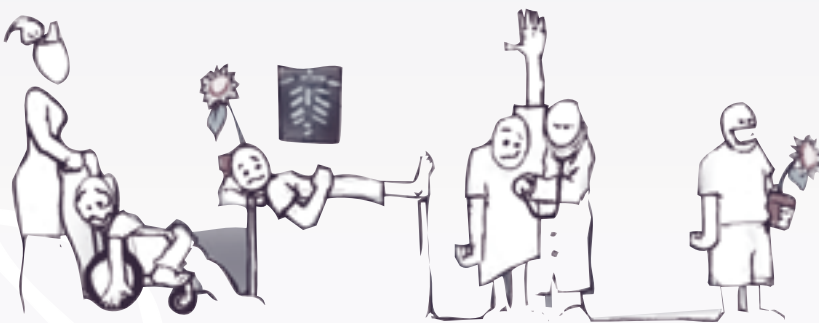
### Beoogd resultaat

Uitkomst van deze verkenning is een strategie voor ketenregie. De complexiteit van de keten bepaalt welke strategie zinvol is. Een 'eenvoudige' keten vraagt om een andere samenwerking dan een keten waarmee allerlei andere ketens interfereren. In de bijlage vindt u een manier om de complexiteit van de keten vast te stellen en enkele ideeën voor passende strategieën.

Een voorbeeld van een relatief eenvoudige keten is ‘Snel op de been na een beroerte’ (zie kader). Hier is de macht geconcentreerd, komen doel en doelgroep van de ketenpartners grotendeels overeen, en is er weinig concurrentie. Tegelijkertijd lopen deze ketens juist daardoor het risico van interne gerichtheid. Bovendien kan een partner de hele keten frustreren. Dan is er een rol weggelegd voor de netwerkpartners, de actoren buiten de keten. Zij kunnen de ketenpartners verleiden tot prestatie- en cliëntgericht werken. Zo heeft het weinig effect als de politie het oplossingspercentage verhoogt, terwijl het OM meer zaken moet seponeren vanwege capaciteitsgebrek. Dit vereist een andere strategie. Een voorbeeld daarvan is de introductie van het persoonsgebonden budget in de zorg (zie kader ‘De portemonnee van de patiënt’).

### ***Snel op de been na een beroerte***

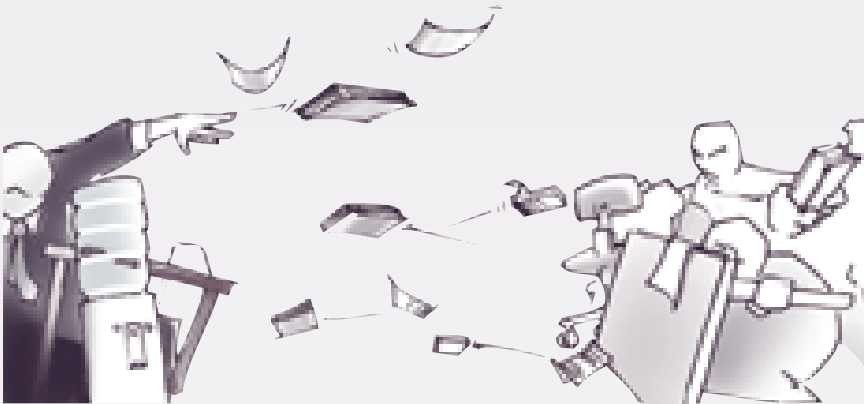
Een snelle behandeling is het juiste recept voor wie een beroerte heeft gehad. Hoe eerder de patiënt weer op de been is, hoe minder schade hij ervan overhoudt. Het draait daarom om de juiste zorg, op de juiste plaats, op het juiste moment. Speciaal voor dit type patiënten is een keten gedefinieerd: alle betrokken hulpverleners (ketenpartners) hebben afspraken gemaakt over de vereiste behandeling. Al tijdens de ziekenhuisopname organiseert de transferverpleegkundige de zorg in de thuissituatie, een verpleeghuis, revalidatiekliniek of zorgcentrum. Ook zijn er voorzieningen getroffen voor een snelle doorstroming, zoals een gezamenlijk patiëntendossier.



Ketens in de gezondheidszorg

### ***De portemonnee van de patiënt***

Sinds 1995 wordt in de ouderenzorg geëxperimenteerd met het zogeheten persoonsgebonden budget (PGB), een nieuwe financieringsvorm. Een oudere krijgt dan geen zorg meer in natura, maar een budget waarmee hij zelf zorg kan inkopen. Dat kan bijvoorbeeld bij reguliere thuiszorginstellingen, commerciële ‘verpleegbureaus’ of vrienden en kennissen. De concurrentie die zo ontstaat, stimuleert betere dienstverlening.



Valkuil 'rapporten oorlog'

Een voorbeeld van een complexe keten zagen we in Roermond (zie hoofdstuk 1). Hier waren meer dan twintig organisaties betrokken bij de uitvoering, vanuit de zorgketen, de veiligheidsketen, de jeugdketen, werk-en-inkomenketen et cetera. Deze 'kluwen van ketens' komen in het sociale domein geregeld voor. In complexe ketens zullen ketenafspraken niet zomaar van de grond komen. Dan zijn strategieën noodzakelijk die de ketenpartners motiveren om samen te werken. Als de belangen verdeeld zijn, is bijvoorbeeld doelvervlochten (het combineren van uiteenlopende doelstellingen in de samenwerking) een geschikte strategie. Zo is de zorgboerderij ontstaan (zie kader).

### ***De zorgboerderij: een zorg minder...***

De dagopvang van geestelijk gehandicapten kampt met capaciteitsproblemen. In de agrarische sector nemen de activiteiten af, waardoor boeren tijd en ruimte overhouden. Leegstand is zonde. Een creatieve geest kreeg de ingeving deze twee werkvelden te koppelen. Hieruit ontstond de zorgboerderij. Nu helpen geestelijk gehandicapten onder begeleiding mee op de boerderij. Een goed voorbeeld van doelvervlochten.

### **Praktijk**

We zien dat partijen op netwerkniveau vaak beginnen met een verkenning van de context. Zij willen inzicht in de maatschappelijke problematiek en de partijen die eraan werken. In het politiedistrict Oosterhout ervoeren enkele burgemeesters dat psychiatrische patiënten een probleem vormden voor de veiligheid. De politie en de GGD hebben toen met een extern adviseur een verkenning uitgevoerd waarin het probleem is afgebakend en de omvang ervan is onderzocht.

### **Valkuil**

Blijf niet steken in deze verkennende fase door steeds diepgaander onderzoek en nog meer overleg – er zijn al genoeg analyses en vruchteloze besprekingen. Ketenresultaten moeten uiteindelijk worden geboekt op het operationele niveau met de cliënt.

## **4.2 Actoren activeren**

Welke partijen moet u activeren? Het belangrijkste selectie criterium op ketenniveau is de toegevoegde waarde in het primaire proces (de dienstverlening aan de cliënt). Op netwerkniveau gaat het om partners die ruimte kunnen creëren (financiën, regelgeving) of de maatschappelijke druk kunnen opvoeren. Soms is de partnersamenstelling een gegeven en kunt u direct met de bestaande partijen aan de gang. Omdat de organisaties vaak autonoom functioneren, moet u ze verleiden zich aan de keten te committeren. Dat kan door professionals aan te spreken op hun motivatie voor inhoudelijke verbetering, managers op mogelijkheden tot groei of efficiëntie en politici op de omvang van het probleem.

### **Beoogd resultaat**

Commitment van enkele partners aan investeringen in de ketensamenwerking (bij voorkeur op basis van een prestatiedoelstelling) bijvoorbeeld in de vorm van een convenant.

### **Praktijk**

Veel keteninitiatieven starten vanuit de ketenpartners. In Arnhem activeerde de politie de gemeente, Vitesse, het OM en welzijnsinstellingen om samen het voetbalvandalisme te bestrijden. Politie-ingrijpen helpt niet als er geen inzicht is in wat de daders buiten het voetbal uitvoeren en hoe andere instellingen met de vandalen omgaan. Al gauw bleken de daders ook bij de andere instellingen bekend te zijn vanwege overtredingen. Nu ontwikkelen de actoren een dadergerichte aanpak.

### **Valkuil**

Veelal start het proces met betrokkenheid op persoonlijke basis. Vervolgens is het zaak gezaghebbende personen te betrekken die hun achterban kunnen mobiliseren. Pas als de vertrouwensbasis goed is kunt u afspraken formeel vastleggen in een convenant of een contract. Houd ook rekening met kritische reacties uit het veld (zie kader pagina 20).

### **Kritische reacties uit het veld...**

*“We doen al van alles aan afstemming en samenwerking. Ik kan me niet voorstellen dat ketenregie nog wat oplevert.”*

Als die samenwerking tot een goed product voor de klant leidt, is dat prima. Als dat niet het geval is, kan ketenregie meerwaarde bieden.

*“Ik ben wel overtuigd van het nut van ketenregie, maar heb geen tijd en geld. Iemand anders moet zich maar als ketenregisseur opwerpen.”*

De initiatiefnemer hoeft nog geen regisseur te zijn. Ketenregie betekent juist het vormgeven van regie, op basis van de klantvraag, de kenmerken van het primaire proces en de concurrerende eisen die aan de ketenpartners worden gesteld. Dit vraagt inderdaad wel een zekere investering van alle partijen, maar bespaart op termijn ook geld.

*“We proberen zo goed mogelijk samen te werken, maar de eisen die de partners aan ons stellen conflicteren met de eisen van onze financiers.”*

In dat geval kan ketenregie juist een oplossing zijn. Het activeren van de netwerkpartners om iets te doen lijkt de juiste stap. Maatschappelijke *sense of urgency* kan daarbij helpen.

*“Wij willen graag, maar sommige ketenpartners niet echt.”*

Vraagt u zich af of die ketenpartners wel belang hebben bij ketenregie, of zijn concurrerende belangen sterker? En wanneer zouden ze dat belang wel hebben?

## **4.3 Visie ontwikkelen**

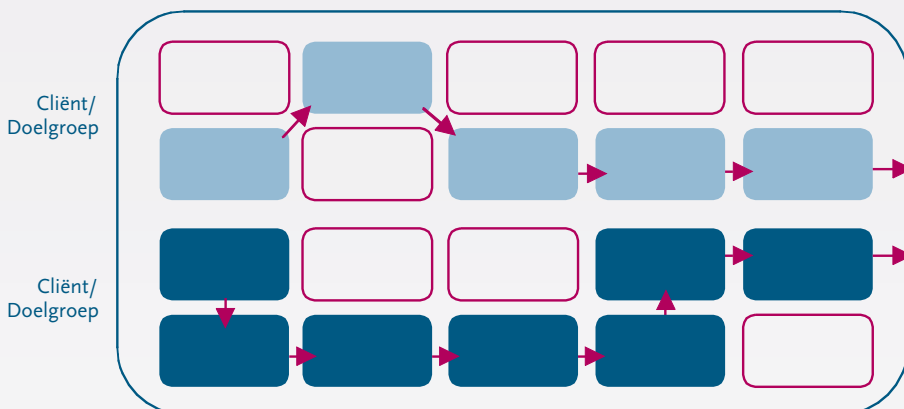
De actoren bepalen ketendoelen (een zelfstandige leefwijze voor ouderen, reïntegratie van werkzoekenden, het terugdringen van kleine criminaliteit) en een visie op hoe ze dat doel willen bereiken. Ze streven bijvoorbeeld naar onderdak voor iedereen, ook als dat de geldende regels en budgetten doorkruist.

Onder visievorming verstaan wij ook de introductie van het ‘ketendenken’. Veel partijen redeneren niet in termen van het eindproduct voor een cliënt. Een instelling kan bijvoorbeeld als voorwaarde hanteren dat een verslaafde vrijwillig het hulpverleningstraject in moet stappen, zonder zich te bekommeren om de vraag wat de politie moet doen met overlastgevallen die geen hulp willen.

Verder wordt ketensamenwerking vaak opgevat als samenwerking tussen organisaties. Ketens die vergevorderd zijn denken niet langer in termen van organisaties, maar stellen functies centraal: activiteiten in de keten die samen het primaire proces vormen. Door uit te gaan van functies kunnen ketens flexibel worden georganiseerd. Verschillende activiteiten worden voor iedere doelgroep, of voor iedere persoon op een andere manier gecombineerd tot een traject. Voorbeelden zijn één loket, signalering, indicatie, sociale activering, et cetera. Een

traject is dan een aaneenschakeling van functies gericht op de cliënt of de doelgroep (zie figuur 3).

**Figuur 3: Flexibele ketens door het denken in functies**



### Beoogd resultaat

Gezamenlijk doel en denkwijze als referentiekader voor ketenactiviteiten.

### Praktijk

Visievorming is vaak het startpunt van ketenregie: vanuit de politiek, wanneer een politicus zich een bepaald doel heeft gesteld, of vanuit beleidsvorming door de overheid. Dikwijls is er een aanwijsbaar maatschappelijk probleem waardoor partijen elkaar opzoeken. Dan is visievorming niet zo ingewikkeld. In het Utrechtse winkelcentrum Hoog Catharijne veroorzaakten sociaal kwetsbaren (drugsverslaafden, dak- en thuislozen) in toenemende mate overlast voor publiek en middenstand, mede omdat de dienstverlening aan deze groep onvoldoende effectief bleek. De directeur van de GGD organiseerde een ontmoeting met onder meer de welzijnsinstelling, de wethouder en woningcorporaties om de problematiek te bespreken. De gemeente heeft vervolgens een visie ontwikkeld op een integrale aanpak voor sociaal kwetsbaren.

### Valkuil

Er zijn vaak praktische hindernissen om de visie gestalte te geven. Bijvoorbeeld als blijkt dat één bepaalde partij opdraait voor de benodigde investeringen, terwijl de andere partijen er de vruchten van plukken. De risico's voor die ene partner zullen dan moeten worden weggenomen.

#### 4.4. Vraag organiseren

Veel ketens zijn aanbodgestuurd. In sommige gevallen kan dat niet anders omdat de cliënt daarin niets te vertellen heeft, denk aan de strafrechtketen. In de meeste andere ketens is meer vraagsturing mogelijk. Organisaties richten zich dan op de vraag (de behoefte) van de cliënt. Nogal eens wordt deze vraag op sturende wijze in kaart gebracht, zoals via enquêtes. De voorkeur in het sociale domein gaat uit naar een opener benadering, waarbij cliënten hun ervaringen kunnen delen. Zo kunnen cliënten zelf interviews houden of het voortouw nemen bij de verbetering van de dienstverlening. Andere werkvormen zijn excursies, acteurs die verhalen van cliënten naspelen, werkconferenties of trajectbegeleiders die met een cliënt op pad gaan.

##### Beoogd resultaat

Zicht op de vraag van cliënten, eventueel per gebied of doelgroep. Deze vraag is zo concreet mogelijk: vragen op voor de cliënt relevante leefgebieden, knelpunten in de dienstverlening en kwaliteitseisen voor de keten.

##### Praktijk

Het gebeurt nog niet zo vaak dat de inventarisatie van de vraag de start is van ketensamenwerking. Wel worden in sommige trajecten cliënten uit de keten uitgenodigd deel te nemen aan het proces, bijvoorbeeld door hun mening te ventileren tijdens een werkconferentie.

##### Valkuil

In het sociale domein is cliëntenparticipatie (via een cliëntenraad of een persoonsgebonden budget) soms lastig te organiseren. Mensen zijn niet altijd mondig genoeg of kunnen hun vraag niet formuleren. Dan is het belangrijk eerst contact en vertrouwen te krijgen.

#### 4.5 Keten(s) vormen

Een visie en zicht op de vraag zijn uiteraard niet voldoende om veranderingen door te voeren. Er moeten ook voorzieningen komen die er voor zorgen dat de keten daadwerkelijk aan de vraag kan voldoen. Denk aan afspraken over behandelingswijzen, dossieroverdracht en terugkoppeling van resultaten, tot en met gezamenlijke inkoop van materieel of opleiding van personeel.

### **Beoogd resultaat**

Implementatie van de gemaakte afspraken, zodat de partijen de dienstverlening ook echt kunnen verbeteren.

### **Praktijk**

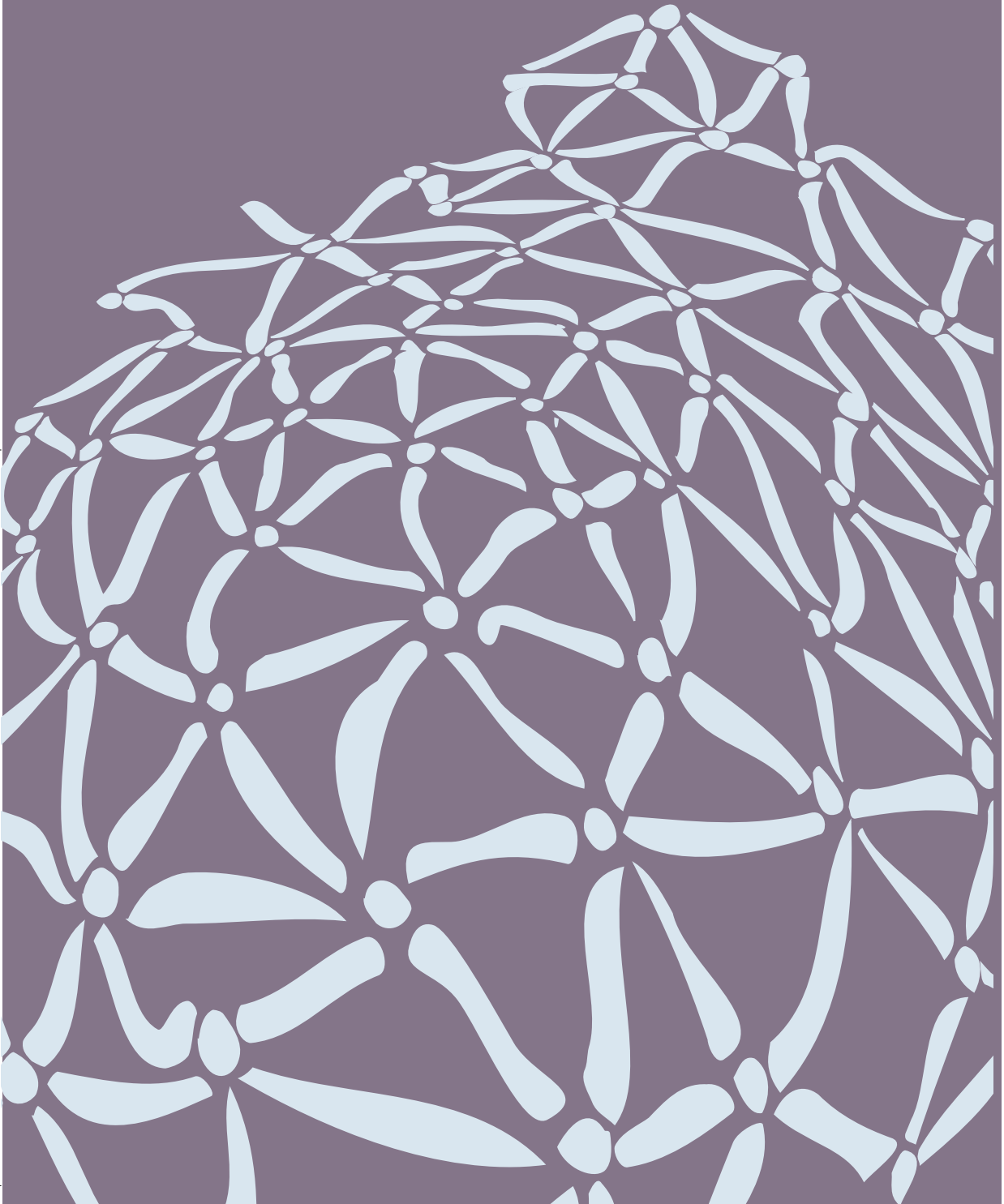
Professionals beginnen vaak met organisatieafspraken op operationeel niveau, vaak voor bepaalde doelgroepen. Dat is immers waar zij verbeteringen zien. De sociale dienst van de gemeente Hilversum had te weinig ruimte en maakte van de nood een deugd: door met CWI en UWV een bedrijfsverzamelgebouw te betrekken kon niet alleen de ruimtenood worden gelenigd, maar ook de dienstverlening een impuls krijgen. Bovendien profiteerden de partners van de stimuleringsregeling van het ministerie van SZW. Sinds de verhuizing maken ze organisatorische afspraken en werken ze verder aan de keten door samen de regionale arbeidsmarkt te verkennen en de klanttevredenheid over de hele keten te meten.

### **Valkuil**

Alleen organisatieafspraken implementeren leidt niet tot duurzame ketensamenwerking. Dat laat het 'projectenparadijs' zien: projecten waarbij steeds weer nieuwe ketenacties worden gestart zonder dat ze beklijven. Het is nodig op enig moment ook op keten- en netwerkniveau commitment te krijgen voor de doelen van de ketensamenwerking. Valkuil is ook dat de partners de keten te veel willen organiseren: door steeds intensievere afspraken te maken perken ze de autonomie van de organisaties steeds verder in. Er ontstaat langzamerhand een nieuwe, op regels gebaseerde organisatie, die dynamiek in de samenwerking mist.

### ***Consequenties voor uw eigen organisatie***

Tot nu toe hebben we vooral in kaart gebracht wat u buiten uw eigen organisatie voor elkaar moet krijgen. Ketenregie heeft echter ook gevolgen voor uw eigen organisatie. Zo kan het voor duurzame ketensamenwerking nodig zijn werkprocessen aan te passen, of moeten werknemers en organisatieonderdelen op een heel andere manier kijken naar de partners in de keten. Het voert te ver om daar uitgebreid op in te gaan. We volstaan hier met de opmerking dat u die gevolgen van ketenregie moet overdenken.



## 5 Welke rollen heeft u?

Partijen bij elkaar brengen, de financiële structuur herzien, werkafspraken maken: ketenregie omvat veel activiteiten. Wie doet wat? In dit hoofdstuk leest u over de verschillende rollen bij ketenregie. Deze rolverdeling helpt partijen de regietaken te benoemen en te verdelen. We onderscheiden cliënten, professionals, ketenpartners, ketenregisseurs, opdrachtgevers, financiers, toezichthouders, probleemhebbers, kennispartners en beleidsmakers. Cliënten en professionals treft u aan op met name het trajectniveau, ketenregisseurs verbinden ketenpartners op – uiteraard – het ketenniveau, de rollen van opdrachtgevers en financiers worden ingevuld op het niveau van het netwerk, de overige vooral op netwerk- of beleidsniveau.

### *Welke instituties hebben welke rollen?*

De gedefinieerde rollen komen in vrijwel iedere keten voor, maar zijn in de praktijk steeds over andere organisaties verdeeld. Daarom staan hier nadrukkelijk geen instituties genoemd. In de spoedeisende medische hulpverlening is de opdrachtgevers- en financiersrol versnipperd over Rijk, gemeenten en zorgverzekeraars. In de werk-en-inkomenketen vervult één instituut, namelijk de gemeente, meerdere rollen tegelijk: uitvoerend professional (denk aan de medewerkers van de sociale dienst), ketenregisseur en probleemhebber (bijvoorbeeld de wethouder die iets wil doen aan sociale uitsluiting).

### 5.1 Cliënten

In het sociale domein gaat de cliënt ‘door de keten’. De cliënt is de gebruiker van de publieke dienstverlening, meestal als burger (een werkzoekende, dakloze, hartpatiënt). In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij delinquenten in de strafrechtketen, kun je nauwelijks van cliënten spreken; hier profiteert vooral de maatschappij als geheel van de dienstverlening.

#### **Taken van de cliënt**

- draagt ook zelf verantwoordelijkheid voor effectieve dienstverlening
- is bereid om afspraken te maken om zijn situatie te verbeteren
- meldt klachten in de dienstverlening bij een herkenbaar punt/persoon.

Professionals en opdrachtgevers hebben nogal eens de neiging verantwoordelijkheden van de cliënt over te nemen. Dat kan noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld voor minderjarigen), maar is niet het uitgangspunt. Even misplaatst

is de aanname dat elke cliënt zelf zijn keten zou willen sturen. Bovendien kán niet iedereen dit (zeker in de zorg niet).

## 5.2 Professionals

Professionals, bijvoorbeeld artsen, sociaal verpleegkundigen of politieagenten, werken op trajectniveau direct voor of met de cliënt.

### Taken van de professional

- stemt zijn acties voor de cliënt af met andere professionals in de keten
- geeft door op welke punten de ketensamenwerking kan verbeteren
- overlegt met cliënten over hoe de dienstverlening te verbeteren is.

Professionals zijn veelal opgeleid als specialist en hebben vaak hun eigen normen over goede dienstverlening. Bij ketensamenwerking is het belangrijk om gemeenschappelijke normen en waarden te ontwikkelen, omdat de activiteiten elkaar anders kunnen tegenwerken in plaats van versterken: de cliënt ontvangt bijvoorbeeld tegengestelde adviezen.

## 5.3 Ketenpartners

De ketenpartners zijn de organisaties die activiteiten uitvoeren in de keten. Het management vertegenwoordigt de organisatie in het contact met andere uitvoerende partijen. In de keten van de spoedeisende medische hulp zijn de uitvoerders: brandweer en politie, ambulancebedrijven, ziekenhuizen, traumacentra en eventueel thuiszorg en woningcorporaties.

### Taken van de ketenpartner

- maakt afspraken over doelen, doelgroep(en), resultaten en capaciteit
- heeft voldoende capaciteit (en dus ook geld) beschikbaar en is hierop aanspreekbaar
- werkt in het primaire proces samen aan kwaliteit, innovatie, professionalisering en ICT
- communiceert over activiteiten en behaalde resultaten.

Indien ketenpartners als geheel op de resultaten aanspreekbaar zijn, is er sprake van ketenaansprakelijkheid. Deze ketenaansprakelijkheid is ook juridisch houdbaar als hierover bepalingen zijn opgenomen in een convenant of contract.

## 5.4 Ketenregisseurs

De ketenregisseur werkt aan ketenontwikkeling: hij stimuleert de samenwerking tussen de ketenpartners. Dit is niet voorbehouden aan één partij. Vaak krijgen gemeenten de rol van regisseur opgelegd, soms door de beleidsomgeving (zoals in het jeugd beleid) en soms door de ketenpartners die het zelf niet zien zitten. Dit gebeurt vooral in de eerste ontwikkelingsfasen. Even vaak worden externe regisseurs of procesmanagers aangesteld. Soms fungeren ketenpartners als regisseur, zoals de GGD in de keten van sociaal kwetsbaren. Andere ketenregisseurs staan buiten de keten en ontlenen hun rol aan specifieke instrumenten (bijvoorbeeld geld of bevoegdheden).

### Taken van de ketenregisseur

- schept condities voor een goede ketensamenwerking
- bevordert professionalisering (competenties en methodieken)
- activeert en verbindt de partners op de verschillende niveaus.

Een ketenregisseur heeft geen directe verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten; die dragen de professionals en ketenpartners. De regisseur wordt aangesteld door de ketenpartners of opdrachtgevers. Zij spreken met de ketenregisseur af welke prestaties hij levert en welke (eventuele) bevoegdheden hij heeft.

## 5.5 Opdrachtgevers

Opdrachtgevers hebben een stem in de kwaliteitscriteria waaraan het eindproduct van de keten moet voldoen, en in de randvoorwaarden waarbinnen de keten werkt. In het sociale domein vervullen overheden deze rol vaak; in een situatie van vraagsturing kunnen ook cliënten opdrachtgever zijn.

### Taken van de opdrachtgever

- houdt een actueel overzicht bij van de vraag naar dienstverlening en stelt prioriteiten op basis van deze vraag van cliënten
- harmoniseert opdrachten en voorwaarden met andere opdrachtgevers (bijvoorbeeld tussen Rijk, provincie en gemeenten)
- schept ruimte (bijvoorbeeld in regelgeving) zodat de ketenpartners aan hun opdracht kunnen voldoen
- overlegt met landelijke instanties over knelpunten.

## 5.6 Financiers

Financiers verschaffen de middelen waarmee de ketenpartners hun activiteiten kunnen uitvoeren. Vaak zijn overheden financiers: het Rijk, maar ook de gemeente als subsidieverstrekker. Soms financieren intermediairs zoals zorgverzekeraars, en soms de cliënten zelf. Het is het gemakkelijkst als het opdrachtgeverschap en de financiering in één hand liggen, maar dit is niet altijd het geval.

### Taken van de financier

- overlegt met andere financiers over kaders en prioriteiten
- overlegt met cliënten en cliëntenorganisaties over hun eisenpakket
- sluit leverancierscontracten met ketens of afzonderlijke ketenpartners
- houdt actief toezicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening
- wijst middelen zo toe dat het uitnodigt tot effectieve en doelmatige dienstverlening.

Geld is een belangrijk instrument om ketensamenwerking te bevorderen, maar kan deze ook belemmeren. Financiers moeten dus samen met opdrachtgevers en beleidsmakers bedenken welke prikkels zij aan ketenpartners willen verschaffen. Zo kunnen persoonsgebonden budgetten de ketenpartners verleiden cliëntgericht te gaan werken. Geregeld zijn er wel ‘potjes’ voor pilots en experimenten in de keten, maar loopt de structurele financiering nog via afzonderlijke organisaties. Dat vormt een risico voor de duurzaamheid van de keten.

## 5.7 Toezichthouders

Het kan ook relevant zijn dat toezichthouders als de onderwijsinspectie of de inspectie gezondheidszorg in het netwerk actief worden. Zij beoordelen het werk van de ketenpartners op basis van procedures, die soms juist doorbroken moeten worden om een maatschappelijk probleem te kunnen aanpakken.

### Taken van de toezichthouder

- denkt mee over andere normen en manieren van toezicht om een regionale aanpak op maat mogelijk te maken
- agendeert zonnig een tekort aan samenwerking en samenhang bij politiek en bestuur, en functioneert daarmee als klokkenluider.

## 5.8 Probleemhebbers

Probleemhebbers staan niet voor een speciale taak, maar hebben er wel last van als een keten niet goed functioneert. Dat zijn uiteraard cliënten, maar soms ook hun familie. Deze omgeving is in veel ketens een zeer belangrijke, maar verwaarloosde partij: de slachtoffers van criminaliteit in justitiële ketens, omwonenden die overlast ervaren van drugsgebruikers, instellingen die te maken hebben met agressieve cliënten, (bestuurders van) gemeenten en woningbouwverenigingen die tegen grote leefbaarheidsproblemen aanlopen.

Deze partijen hebben veel invloed op het urgentiegevoel, de druk om daadwerkelijk problemen op te lossen. Dit kan de beslissing tot ketensamenwerking forceren. Het is vervolgens aan de ketenpartners om rekening te houden met de probleemhebbers en hen op de hoogte te houden van de resultaten. Dit laatste wordt vaak vergeten.

## 5.9 Kennispartners

Kennispartners ondersteunen ketenregie door relevante kennis te verzamelen en te verspreiden onder netwerk- en ketenpartners en regisseurs. Zo beschikken gemeenten over bijvoorbeeld demografische gegevens die inzicht kunnen bieden in de omvang van de vraag. Ook onderzoeksinstituten, speciale bureaus (bijvoorbeeld bij het Rijk) of externe adviseurs kunnen als kennispartner optreden, bijvoorbeeld omdat zij weten welke samenwerkingsvormen productief zijn.

### Taken van de kennispartner

- verschaft relevante informatie en zorgt voor een wetenschappelijke verankering
- doet vergelijkend onderzoek naar de effecten van ketensamenwerking
- ontwikkelt prestatie-indicatoren voor ketensamenwerking
- adviseert en/of begeleidt bij ketensamenwerking.

Kennispartners helpen een kennisbasis te ontwikkelen. Onderdeel hiervan is een gemeenschappelijke taal, zodat de partijen dezelfde begrippen hanteren. Dit is essentieel om bijvoorbeeld ICT-infrastructuur te kunnen delen.

## 5.10 Beleidsmakers

### Taken van de beleidsmaker

- harmoniseert de beleidskaders die voor de verschillende schakels in de keten gelden
- geeft ruimte voor innovatie en regionaal of lokaal maatwerk bijvoorbeeld door geld beschikbaar te stellen of door regels – onder voorwaarden – niet van toepassing te verklaren.

De beleidsomgeving frustreert de ketensamenwerking als voor verschillende schakels in de keten tegenstrijdige uitgangspunten gelden. De regelgeving richt zich vaak op afzonderlijke organisaties en niet op organisatieoverstijgende samenwerking.

### *Rollen en het groeimodel*

De praktijk laat zien dat elk van deze partijen met succes initiatief kan nemen om het groeimodel in werking te stellen. Instellingen kunnen ketenregie in gang zetten en kunnen, als hun rol wordt geaccepteerd door de andere spelers, uitgroeien tot ketenregisseur. Een cliënt (die rol is vaak geen vrije keuze) kan besluiten ook andere rollen op zich te nemen, zoals die van opdrachtgever of probleemhebber.

Of vervolgens effectieve ketenvorming ontstaat, hangt mede af van de mate waarin de initiatiefnemer partijen hun rol kan laten spelen. Zonder maatschappelijke druk vanuit probleemhebbers en/of toezichthouders blijft de keten droge theorie, zonder financiers op ketenniveau (dus boven de eigen organisaties en 'potjes') komt weinig van de grond, en zonder ketenpartners geen prestaties, de proof of the pudding.

## 6 Hoe beoordeelt u het succes van de keten?

Politici vragen steeds vaker om ‘harde’ resultaten en prestaties. Hoe is het succes van de samenwerking nu te meten, hoe zijn ketens af te rekenen? Het groeiemodel lijkt voor buitenstaanders misschien weinig houvast te bieden om ketens te beoordelen, maar met zorgvuldig geselecteerde indicatoren kan dit wel degelijk.

Het blijkt niet gemakkelijk indicatoren te vinden die direct de *outcome* meten: welk maatschappelijk effect is bereikt? Veelal moeten we volstaan met indicatoren die iets zeggen over de *output*: wat levert de keten af? We maken onderscheid tussen proces- en prestatie-indicatoren. Partners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering kunnen op deze terreinen resultaten afspreken.

Kenmerkend voor indicatoren is dat je duidelijk kunt waarnemen of er wel of niet aan voldaan is. Daarom moet u ze SMART formuleren: **Specifiek** (duidelijk gedefinieerd), **Meetbaar** (uitgedrukt in een meetbare eenheid), **Acceptabel**, **Realistisch** (de prestatie is realiseerbaar) en **Tijdsgebonden** (met vermelding van de periode waarbinnen moet worden gepresteerd). We geven enkele voorbeelden. De prestatie-indicatoren zijn ontleend aan de samenwerkingspraktijk voor sociaal kwetsbaren in Utrecht, een van de pilots. Ze zijn echter ook illustratief voor andere ketens.

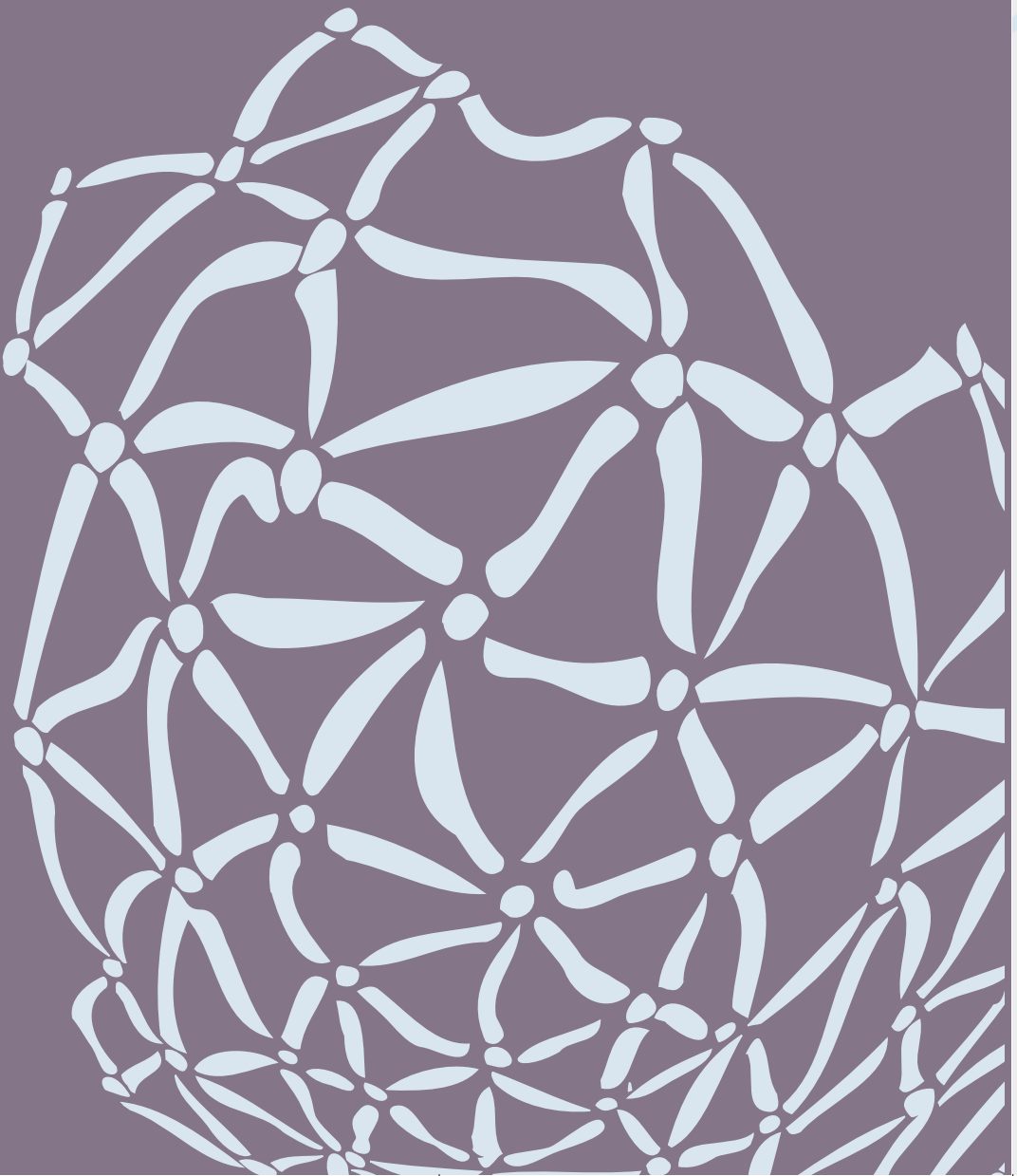
### Voorbeelden van procesindicatoren

- de cliënt heeft een stem in de keuze van het traject
- de partners hebben een gezamenlijke visie en focus op cliënt, functies en kwaliteit geformuleerd
- de ketenpartners hebben de kritische overdrachtsmomenten beschreven
- ketenpartners hebben de overdracht van cliëntinformatie (voor- en achterwaarts) georganiseerd
- er zijn gezamenlijke omgangsregels in de keten bepaald (zie verder)
- er is een systeem van gemeenschappelijke kennisontwikkeling en -uitwisseling actief

### Voorbeelden van prestatie-indicatoren

- het aantal slapers op straat is met x-procent teruggebracht
- bij een x-aantal cliënten is uithuiszetting voorkomen
- het aantal meldingen van overlast is gedaald
- x-aantal cliënten krijgt uitgebreide vorm van casemanagement
- x-aantal cliënten is uitgestroomd naar een vorm van begeleid wonen
- x-aantal cliënten doorloopt een sociaal activeringstraject
- x-aantal cliënten kan weer zelfstandig wonen en functioneren

Niet-hiërarchische omgangsvormen zijn van belang. Immers, de veronderstelling bij ketenregie is dat de hiërarchische macht over organisaties niet bestaat. Essentieel voor het welslagen van de samenwerking zijn: geduld en vertrouwen hebben, het niet laten aankomen op afdwingen, veel overleggen, een dialoog willen voeren, willen luisteren en zich ook laten overtuigen, mensen erbij betrekken, het ‘doen’ centraal stellen en elkaar aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid, en tot slot het besef hebben dat de gemeente of een instelling het niet alleen kan.



## 7 Welke verantwoordelijkheid heeft de Rijksoverheid?

Wat betekent ketenregie voor het Rijk? We beschrijven hier de sturingsagenda voor het Rijk en de zorg voor twee faciliteiten: een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur en kennisnetwerken.

### 7.1 Sturingsagenda

#### Prestaties

De overheid formuleert prestaties en maakt afspraken met gemeenten en uitvoeringsinstellingen. Het gaat daarbij om maatschappelijke prestaties en niet om prestaties van afzonderlijke schakels in de keten. Denk aan het aantal uitkeringsgerechtigden dat aan een baan is geholpen of het aantal jongeren dat een alternatieve straf heeft gekregen. Daarom moet het lokale bestuur doelen samen met ketenpartners opstellen. De ketenpartners bepalen onderling wat de bijdrage (output) van iedere actor in de keten is. Het Rijk toetst deze prestaties en maakt ze openbaar, om verantwoording af te leggen.

#### Randvoorwaarden

De Rijksoverheid formuleert duidelijke randvoorwaarden en laat de keten daarbinnen zoveel mogelijk vrij. De overheid legt geen ketens op, deze moeten zich zelf organiseren. Anders stagneert de ketensamenwerking, zoals aanvankelijk bleek in de werk-en-inkomenketen. Verder moet de keten vrij zijn in de manier waarop ze haar doelen behaalt. Definieer dus zo min mogelijk actoren/organisaties in wetten en (subsidie)regelingen, maar wel functies/functionariteiten en waar nodig de vereiste kerncompetenties. De overheid heeft als eindverantwoordelijke wel altijd de mogelijkheid om in te grijpen bij noodsituaties. Denk bij randvoorwaarden aan toegankelijkheid, (cliënten)participatie, informatievoorziening, privacy, veiligheid en duurzaamheid. Een voorbeeld: wanneer de overheid geen voorwaarden aan de toegankelijkheid stelt, kan marktwerking in het onderwijs in de hand werken dat scholen minder begaafde leerlingen niet toelaten.

#### Stimulering

De overheid stemt haar aanpak af op de mate van ketensamenwerking: wie is koploper, meeloper en wie achterblijver? Op dit moment richt de overheid zich op de laatste groep. Daarmee wordt de ruimte voor de anderen echter beperkt, wat leidt tot stagnatie en starheid. Het Rijk kan koplopers in ketensamenwerking honoreren met (experimenteer)ruimte en maatschappelijke erkenning, meelopers hebben baat bij

*best practices* en gerichte stimuleringsgelden en de achterblijvers hebben een stok achter de deur nodig.

### Financiering

De overheid verschuift financieringsstromen en verantwoordingslijnen. De overheid moet de 'geschotte' financieringsstromen richten op de totale ketendienstverlening. Verschillende instrumenten zijn hiervoor inzetbaar: van persoonsgebonden budgetten (PGB's) en abonnementsgelden tot afspraken tussen verschillende financiers. In het laatste geval kunnen de verantwoordingslijnen worden gebundeld, een grote wens van veel ketens.



'Informatieuitwisseling'

## 7.2 Faciliteiten

### Gemeenschappelijke ICT-infrastructuur

Partners binnen en buiten de keten moeten gegevens kunnen uitwisselen. Daarvoor is een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur essentieel. De Rijksoverheid heeft tot taak deze infrastructuur te helpen realiseren, met bouwstenen als een elektronische handtekening, authentieke registraties en een gemeenschappelijke taal (standaarden). Dit vereist landelijke afstemming en budgetten. De Rijksoverheid zal moeten meefinancieren en onafhankelijke *trusted third parties* (zoals Interpay voor de banken) moeten vinden voor de regie en de uitvoering.

### Netwerken voor kennis- en kwaliteitsontwikkeling

De Rijksoverheid kan netwerken tussen pilots en projecten stimuleren die samen kennis en kwaliteit willen ontwikkelen of hun prestaties vergelijken (*benchmarking*) via platforms of websites. Zo ontstaat een vruchtbare competitie tussen ketens.

## Bijlage: Strategieën voor ketenregie

Het type keten bepaalt een geschikte strategie voor ketensamenwerking. In het sociale domein zien we verschillende verschijningsvormen van ketens. Zo heeft de strafrechtketen een aantal wezenlijk andere karakteristieken dan de keten van de spoedeisende medische hulpverlening of de keten van de jeugdhulpverlening. Doel van deze bijlage is ketens te helpen identificeren en passende strategieën te formuleren.

We doen dat in twee stappen. We onderscheiden allereerst vijf dimensies waarop ketens kunnen verschillen. Deze bepalen hoe ‘complex’ of ‘eenvoudig’ de keten is. Vervolgens formuleren we ideeën voor strategieën, gebaseerd op de complexiteit en op het niveau waarop de ketensamenwerking zich afspeelt.

### Hoe complex is de keten?

U kunt de complexiteit bepalen door te scoren op vijf dimensies:

- eenduidig versus meerduidelijk: hoe verder de opvattingen van de ketenpartners over het maatschappelijk doel uiteenlopen, des te complexer is de keten. Bureau jeugdzorg vat haar taken vaak anders op dan zorgaanbieders (bijvoorbeeld het RIAGG) verderop in de keten. In de strafrechtketen zijn de taken van ketenpartners wettelijk vastgelegd en lopen de opvattingen minder uiteen;
- aanbodgericht versus vraaggericht: in een vraaggerichte keten stelt de cliënt als het ware zelf zijn keten vast. Dat maakt de keten complex omdat er telkens andere relaties tussen de ketenpartners moeten ontstaan. Een keten met individuele trajecten (zoals het volwassenenonderwijs) is lastiger te regisseren dan de aanbodgerichte asielketen;
- stabiel versus dynamisch: in een stabiele keten werken altijd dezelfde ketenpartners, dat zijn dus monopolisten. Zo is er maar één kindbescherming. Dat maakt regie vaak eenvoudiger. In andere ketens bestaan meerdere concurrerende aanbieders. Denk aan de reïntegratiebedrijven in de keten van werk en inkomen;
- veel of weinig concurrerende verantwoordelijkheden: hoe meer relaties ketenpartners hebben met partijen buiten de keten, des te complexer is de keten. De politie onderhoudt veel contact met andere partijen, in tegenstelling tot het centraal justitieel incassobureau. Dat kan betekenen dat de politie haar toezeggingen in de onderwijsketen (bijvoorbeeld voor criminele spijbelaars) moet afwegen tegen afspraken over de verkeersveiligheid;

- hoge of lage machtsconcentratie: hoe meer de macht is versnipperd over partijen in de keten, hoe complexer de keten. Bij het integraal jeugdbeleid verdelen veel partijen de macht, in de zorgsector hebben zorgaanbieders een machtspositie door de vele fusies en de schaarste in het aanbod.

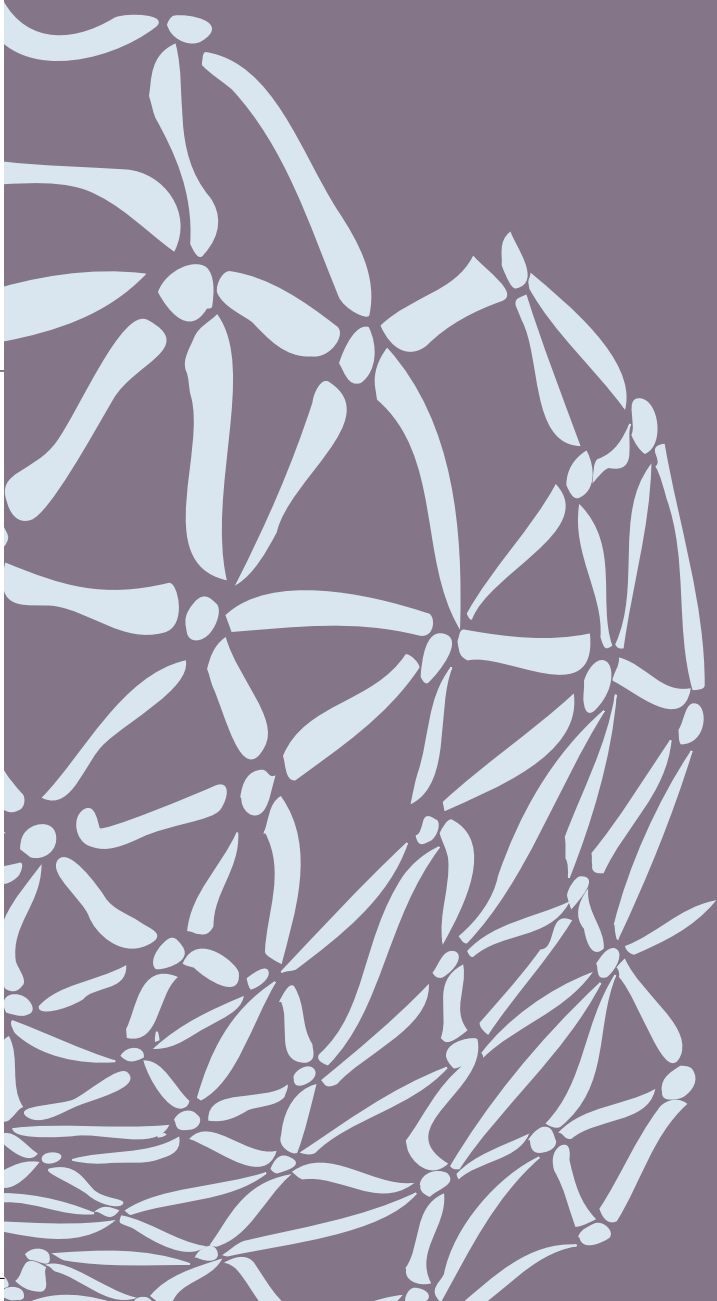
De combinaties van dimensies leiden uiteindelijk tot verschillende typen ketens. We volstaan hier met twee soorten:

- Eenvoudige ketens: stabiele en/of aanbodgerichte ketens met partners met weinig concurrerende afhankelijkheden en een hoge machtsconcentratie;
- Complexe ketens: vraaggestuurde en/of dynamische ketens met veel concurrerende afhankelijkheden en een versnipperde machtsverdeling. Deze ketens hebben veel meer het karakter van een netwerk.

### **Welke strategie voor ketenregie is geschikt?**

Eenvoudige en complexe ketens vereisen verschillende strategieën voor regie. In eenvoudige ketens is het mogelijk vergaande en duurzame afspraken te maken die moeten leiden tot verbetering van het eindproduct of kostenreductie. Voor complexe ketens geldt dat de strategie van ketenoptimalisering door intensieve afspraken tussen de partners tot weinig resultaat zal leiden. Dan is het nodig de verwachtingen bij te stellen en bescheiden te beginnen, bijvoorbeeld door maatschappelijke urgentie te creëren, of (partijen te verleiden tot) doelvervlochten. Het schema bevat een aantal voorbeelden van denkbare strategieën in bepaalde ketensituaties.

Strategieën voor ketenregie	Niveaus bij ketenregie			
	Traject	Keten	Netwerk	Beleidsomgeving
<b>Eenvoudige keten</b>				
<b>1. Keten ontwikkelen</b>	Werkafspraken maken met collega's in het traject (over behandelingswijzen en dossieroverdracht)	Ketenafspraken maken (over kwaliteitsborging en gezamenlijke investeringen zoals opleiding)	Gezamenlijke visie en doelstelling formuleren voor de regio	Kwaliteit bevorderen (leren van casuïstiek, ontwikkelen van standaarden)
<b>2. Verleiden tot prestatie- en cliëntgerichtheid</b>	Casus bespreken	Prestaties afspreken	Resultaten meten (via klanttevredensonderzoek)	Prikkels inzetten (benchmarking, experimenten subsidiëren, visitatie, publieke verantwoording)
<b>Complexe keten</b>				
<b>3. Gemeenschappelijk referentiekader ontwikkelen</b>	Professionals ontwikkelen een visie op de aanpak van problemen en doelgroepen (bij elkaar in de keuken kijken, multidisciplinaire opleidingen)	Directies formuleren gezamenlijke belangen, vormen samen een fonds voor investeringen, of activeren kennispartners	Omvang van het probleem in beeld brengen (beschikbare gegevens combineren), verantwoordelijkheid erkennen, geldstromen onder één noemer brengen	Duidelijke randvoorwaarden formuleren (zoals gelijke behandeling), beleid en resultaatverantwoording harmoniseren
<b>4. Maatschappelijke urgentie creëren</b>	Netwerk activeren, vooral politici (via de media)	Opdrachtgevers en beleidsmakers bewust maken (omvang probleem onderzoeken)	Politici benoemen maatschappelijk probleem, onderzoek doen om knelpunten bloot te leggen	Onderzoek laten uitvoeren, misstanden aan de kaak stellen (discussiefora op internet, artikelen in de media)
<b>5. (Verleiden tot) doelvervlochten</b>	Dialogo tussen cliënten en professionals faciliteren	Nieuwe partners zoeken, maatschappelijke doelstellingen verbreden, samenwerken om ieder een eigen doel te bereiken, kennispartners activeren	Probleem verbinden met andere ontwikkelingen, bespreken in nieuwe setting (niet alleen in gebruikelijke sectoren)	Prikkels inzetten voor innovatie (experimenteeruimte, regelvrije zones, beloning van koplopers)
<b>6. Keten herstructureren</b>	Werkprocessen aanpassen over organisaties heen	Functies en taken overbrengen naar andere organisaties (fusies, <i>joint ventures</i> , allianties)	Wijzigingen doorvoeren in financiële stromen (van exploitatiesubsidie naar resultaatsturing), in verantwoordelijkheden (fusies, ontvlochteningen, indicatieorgaan toevoegen die aanbieder selecteert)	Wijzigingen doorvoeren in financiële stromen (vouchers en persoonsgebonden budgetten), sturing en regelgeving (marktwerking, positie van cliënt wijzigen)



## Colofon

---

Meer informatie is beschikbaar bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen. U kunt contact opnemen met de afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, telefoon (070) 426 6226, of e-mail [interbestuurlijkebetrekkingen@minbzk.nl](mailto:interbestuurlijkebetrekkingen@minbzk.nl).

### **Uitgave**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur  
Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Telefoon: (070) 426 6226  
Internet: [www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen](http://www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen)

### **Productiebegeleiding**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Voorlichting en Communicatie

### **Tekst**

Berenschot Procesmanagement  
drs. Frank A. Beemer  
ir. Marijke A.R. van Roost

De Ruigh Consultancy  
Herma de Ruigh-Horstmanshof

Ketennetwerk  
drs. Anja H.E. van der Aa  
drs. Theo P.J. Konijn

### **Redactie**

MIES/tekst en training

### **Ontwerp omslag en vormgeving**

Unit-1, Den Haag

### **Drukwerk**

Quantes, Rijswijk

Oktober 2003

23347

