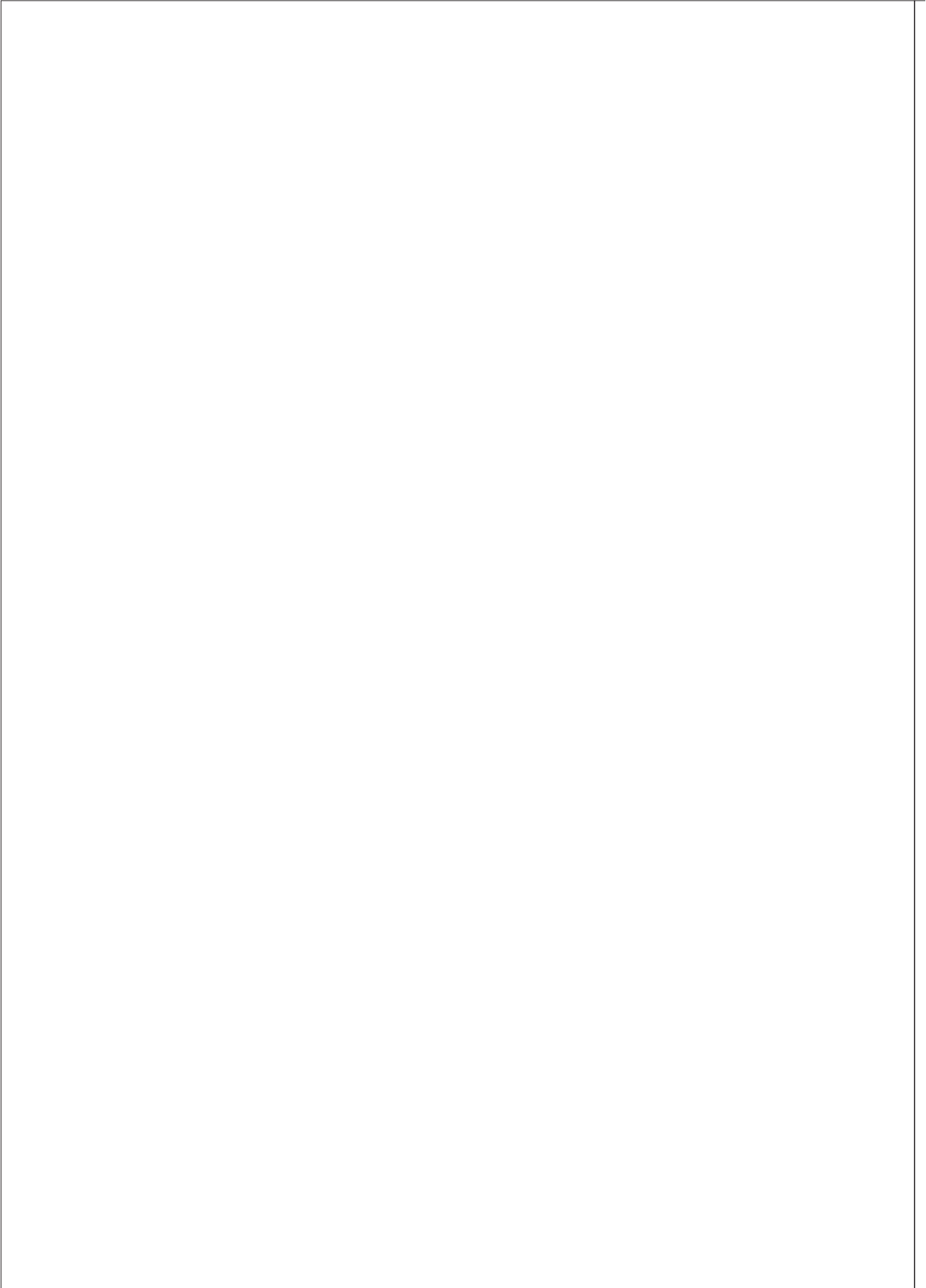


Vraaggestuurde ketens door integrale klantbenadering



Vraaggestuurde ketens door integrale klantbenadering

Erik Vermeulen

Wilco Bothof

Tim van den Brink

Christine van Hartingsveldt

Sdu Uitgevers, 2008

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel.: (070) 378 98 80

fax: (070) 378 97 83

Redactieraad

Linda Bode, Cristel van den Broek en Liane Crouwel

© Atos Consulting Utrecht, 2008

Omslagontwerp: Rob Schenkel

Ontwerp binnenwerk: Villa Y, Andre Klijsen, Den Haag

ISBN: 978 90 12 12922 0

NUR: 780

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent. While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

VOORWOORD

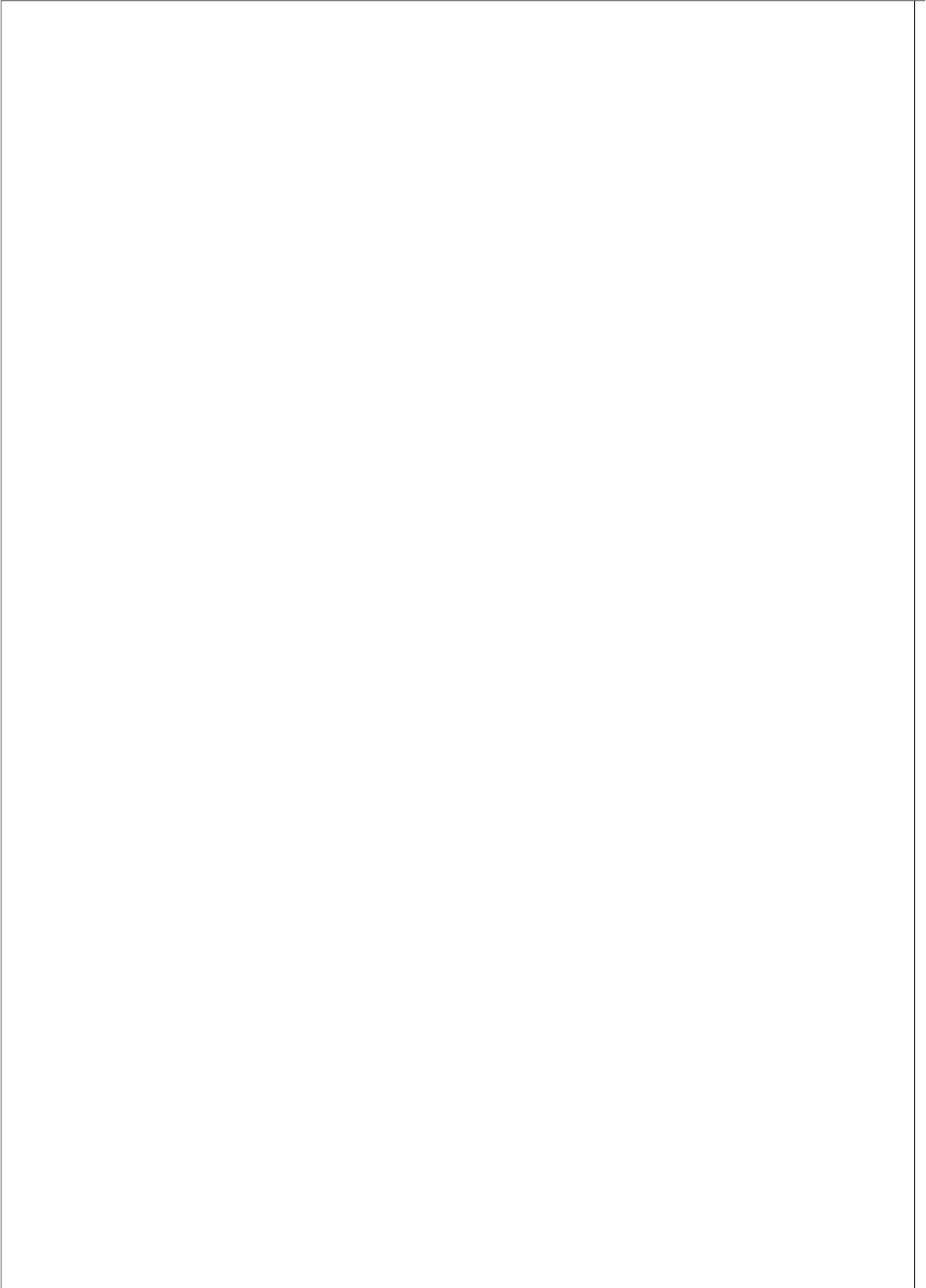
Van jongs af aan leren we het al: samenwerken loont! Spelenderwijs verkennen we de principes van samenwerken en teamwork. We ontdekken dat samenwerken productief is. Het levert economische voordelen op; 'samen sta je sterk', 'twee weten meer dan één' en 'één voor allen, allen voor één'. Maar 'jong geleerd' is nog niet vanzelfsprekend 'oud gedaan'. Zeker als we vraagtekens zetten bij de economische voordelen en er een gat lijkt te zitten tussen het samenwerken zelf en de uitkomst van deze samenwerking. In private ketens zien we allerlei arrangementen waarin partijen met elkaar samenwerken om van een aanbodgerichte keten te transformeren in een vraaggestuurde keten. Een keten die sneller en tegen lagere kosten in kan spelen op de wensen van de consument. Ze moeten, want anders verliezen ze bijvoorbeeld marktaandeel of beurswaarde. De economische voordelen staan centraal. Maar wat als er geen markt is en ook geen disciplinerende geldschieter die dwingt om samen te werken? Waar komt dan de stimulans tot samenwerken vandaan?

In dit boek, dat gaat over publieke ketens, staan niet de economische voordelen centraal, maar de klanten van de keten. Heeft een patiënt, student, werkzoekende of een huiseigenaar last van samenwerkende organisaties, of wordt hij of zij er juist beter door bediend? En hoe kan het beter? Daarvoor zijn we teruggekeerd naar de meest fundamentele vraag: waarom zouden we samenwerken? We hebben op basis van een uitgebreide studie en een gedegen kwantitatieve analyse antwoorden gezocht en met hoge significantie gevonden. Daarmee hebben we toevallige omstandigheden uitgesloten: publieke organisaties kunnen zich niet onttrekken aan de conclusies uit dit onderzoek.

Dit boek is het resultaat van een groot onderzoek in de publieke sector. We hebben verschillende ketens onderzocht. Ketens die er hard aan werken om vraaggestuurd te worden. Een onderzoek dat het resultaat is van de inspanning van een groot aantal gedreven medewerkers van de adviesgroep Public Services van Atos Consulting en een nog veel groter aantal mensen uit verschillende publieke ketens: in totaal hebben 105 organisaties een enquête ingevuld en hebben we 32 interviews gehouden. Wij danken hen hartelijk voor hun medewerking, zonder hen was dit boek niet tot stand gekomen.

Wij wensen u veel plezier bij het lezen van dit boek.

Erik Vermeulen en Wilco Bothof



INHOUDSOPGAVE

1 DE KLANT CENTRAAL	9
1.1 De keten en haar omgeving	9
1.2 De klant heeft meerdere gezichten	10
1.3 Maximalisatie van de klantwaarde	11
1.4 De keten	13
1.5 Volwassenheid	14
2 VRAAGGERICHTE KETENS	15
2.1 Model ketenvolwassenheid	15
2.2 Vraagpatronen en ketenstrategie	16
2.3 Kwaliteitsnormen	19
2.4 Structurele gegevensuitwisseling	23
3 BESTURING VAN KETENS DOOR DE OVERHEID	27
3.1 De besturing is niet eenduidig	27
3.2 Het besturingsinstrumentarium: stimuleren meest effectief	29
3.3 Outcomebekostiging het meest effectief	33
4 HOOFDCONCLUSIES EN INTRODUCTIE VAN DE KETENS	36
5 DE JEUGDKETEN	37
5.1 Introductie van de jeugdketen	37
5.2 De klant van de jeugdketen	38
5.3 Maximalisatie van de klantwaarde binnen de jeugdketen	38
5.4 De volwassenheid van de jeugdketen	39
5.5 Dienstverlening van de jeugdketen	42
5.6 Structurele gegevensuitwisseling binnen de jeugdketen	42
5.7 Besturing van de jeugdketen	43

6 DE ONDERWIJSKETEN	45
6.1	Introductie van de onderwijsketen 45
6.2	De klant van de onderwijsketen 45
6.3	Maximalisatie van de klantwaarde van de onderwijsketen 46
6.4	Volwassenheid van de onderwijsketen 50
6.5	Dienstverlening van de onderwijsketen 50
6.6	Structurele gegevensuitwisseling binnen de onderwijsketen 51
6.7	Besturing van de onderwijsketen 51
7 DE VEILIGHEIDSKETEN	53
7.1	Introductie van de veiligheidsketen 53
7.2	De klant van de veiligheidsketen 53
7.3	Maximalisatie van de klantwaarde in de veiligheidsketen 54
7.4	Volwassenheid van de veiligheidsketen 55
7.5	Dienstverlening van de veiligheidsketen 56
7.6	Structurele gegevensuitwisseling binnen de veiligheidsketen 56
7.7	Besturing van de veiligheidsketen 57
8 DE VREEMDELINGENKETEN	59
8.1	Introductie van de vreemdelingenketen 59
8.2	De klant van de vreemdelingenketen 59
8.3	Maximalisatie van de klantwaarde in de vreemdelingenketen 60
8.4	De volwassenheid van de vreemdelingenketen 61
8.5	Besturing van de vreemdelingenketen 62
9 DE GEZONDHEIDSZORGKETEN	63
9.1	Introductie van de gezondheidszorgketen 63
9.2	De klant van de gezondheidszorgketen 63
9.3	Maximalisatie van de klantwaarde in de gezondheidszorgketen 64
9.4	Volwassenheid van de gezondheidszorgketen 67
9.5	Dienstverlening van de gezondheidszorgketen 67
9.6	Structurele gegevensuitwisseling van de gezondheidszorgketen 68
9.7	Besturing van de gezondheidszorgketen 69
Over de auteurs	72
Colofon	73
Bronnen	74
Bijlage Onderzoeksverantwoording	75

1 DE KLANT CENTRAAL

1.1 De keten en haar omgeving

Dit boek gaat over publieke ketens gezien vanuit de klant en vanuit de (besturende) overheid. In een eenvoudig plaatje ziet dit er zo uit.



Figuur 1: de keten en haar omgeving

In een recent rapport van de rekenkamer worden ketens als volgt omschreven ¹:

Sommige problemen in onze samenleving hebben zoveel verschillende kanten dat er uiteenlopende expertise nodig is om ze aan te pakken. Al die expertise is vaak niet in één enkele organisatie te vinden. Het heeft ook niet altijd zin om alle expertise die vereist is voor de behandeling van een bepaald probleem onder één dak te plaatsen. De verschillende onderdelen van het probleem kunnen dan beter door gespecialiseerde organisaties worden aangepakt. Samen vormen zij de schakels van een keten, die hun activiteiten op elkaar afstemmen.

Uit deze omschrijving wordt duidelijk dat het om een samenwerkingsverband gaat tussen ketenpartijen en dat er binnen dit verband zelfstandige partijen zijn die afhankelijk zijn van elkaar om het gewenste doel, de realisatie van klantwaarde, te bereiken. Hiervoor moeten ze hun activiteiten op elkaar afstemmen. Hoe de ketenpartners dit bereiken is afhankelijk van veel verschillende factoren zoals de aard van de klantvraag en de besturing door de overheid (bijvoorbeeld het rijk of de provincie).

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de klant, klantwaarde en ketenvolwassenheid geïntroduceerd en de eerste bevindingen van het onderzoek gedeeld. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in de bijlage.

¹ “Ketenbesef op de werkvloer”, Algemene Rekenkamer, maart 2008.

1.2 De klant heeft meerdere gezichten

De klant van de keten is de burger, het bedrijf of de instelling. Deze heeft een bepaalde behoefte waarin de keten moet voorzien. Hierbij wordt de klant geholpen door wet- en regelgeving van de overheid, die taken bij uiteenlopende organisaties heeft belegd. De verdeling van deze taken over het complex van organisaties kan er echter toe leiden dat organisaties zich beperken tot de wettelijke verplichtingen en zich niet richten op de maximalisatie van de klantwaarde. De enige manier om structureel klantwaarde te genereren is door organisaties gezamenlijk een dienst of product te laten leveren. Deze organisaties moeten hiervoor gezamenlijk de klantbehoefte kennen en deze vertalen naar de benodigde samenwerking.

Voor burgers ligt de verwachting, als het gaat om de producten en diensten van de publieke sector, niet lager dan die voor de private sector. In eerste aanleg verwacht de burger (u bijvoorbeeld) dat het niveau van de dienstverlening vergelijkbaar is. Zo zou het aanvragen van een eenvoudige vergunning niet lastiger mogen zijn dan het boeken van een reis. Dit geldt niet alleen voor de eenvoud waarmee het contact wordt onderhouden, maar in sterkere mate ook voor de samenwerking tussen de betrokken partijen. Bij het kopen van een huis verwacht u van uw bank dat de samenwerking met de notaris soepel verloopt. Ook als u in het ziekenhuis naar de specialist gaat, verwacht u dat de samenwerking met de huisarts goed verloopt. Zo zou u aan mogen nemen dat de gegevens van de huisarts die u doorverwees ook bij de specialist bekend zijn. Dit betekent niet dat in de private sector alles perfect geregeld is, maar er is een belangrijk verschil waarom we eventuele tekortkomingen in de private sector sneller accepteren. Zo hebt u vaak zelf gekozen om partijen in de samenwerking te betrekken. In de publieke sector is dit in de meeste gevallen niet of in mindere mate het geval en moet u 'het er soms mee doen'.

Een andere factor die de samenwerking in publieke ketens complex maakt, is dat de klant van de keten vele gezichten heeft. De samenwerking moet recht doen aan al deze verschillende klantgezichten. Verschillende rollen (gezichten) die burgers, bedrijven en instellingen kunnen vervullen als klant van de keten, zijn die van: onderdaan, inwoner, afnemer en staatsburger. Deze worden hierna kort toegelicht.

ONDERDAAN

Een voorbeeld van de klant als onderdaan is een leerling die spijbelt en zich hiermee onttrekt aan de leerplicht, of een uitkeringsgerechtigde die ten onrechte gebruik maakt van de WW. Een taak die we in dit kader binnen veel ketens vinden is toezicht. Zo zien leerplichtambtenaren toe op de naleving van de leerplichtwet en ziet

de politie toe op naleving van de vreemdelingenwet. Het mag duidelijk zijn dat het begrip klant hier een bijzondere interpretatie vraagt, die niet gelijk is aan de definitie die gebruikelijk is in de private sector. In ieder geval is de klant hier geen koning. Hoewel we de onderdaan neerzetten als de klant met plichten, heeft de onderdaan ook rechten, bijvoorbeeld op een objectieve rechtsgang en een humane en gelijke behandeling.

INWONER

De klant als inwoner verwacht onder andere een veilige woonomgeving, respect voor zijn of haar bezit en sportfaciliteiten op loopafstand. Instellingen in verschillende ketens, zoals de gemeente en de politie, houden zich hier mee bezig. Ook hier is vaak sprake van toezicht, maar ook van bijvoorbeeld preventie. Zo kunnen huiseigenaren een politiekeurmerk 'veilig wonen' krijgen en kunnen gezondheidsproblemen met sporten worden voorkomen.

AFNEMER VAN EEN DIENST

Deze rol sluit het beste aan bij het begrip klant. Het gaat om iemand die van de diensten van een handelaar, vakman, enzovoort gebruik wenst te maken. Al hebben we in de publieke sector minder te maken met handelaren, er is in veel gevallen wel sprake van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Bijvoorbeeld het geven van onderwijs, het stellen van diagnoses en behandelen van patiënten, het begeleiden van werklozen naar een baan en het blussen van branden. Maar ook het verlenen van vergunningen is een taak waarbij de afnemers van de dienst, de klanten, een belangrijke rol spelen.

STAATSBURGER

Het gaat hier in de eerste plaats om de rechten van de kiezer die zijn belangen behartigd wil zien, partij kan kiezen en het geheel (als belastingbetaler) financiert. Maar ook bedrijven en instellingen oefenen hun invloed uit op het electoraat en kunnen belastingplichtig zijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat de klant in diverse vormen kan voorkomen. Dit heeft verstrekende gevolgen voor de inrichting van de ketensamenwerking aangezien de keten rekening moet houden met alle gezichten van de klant.

1.3 Maximalisatie van de klantwaarde

Ketens zouden moeten streven naar maximalisatie van de klantwaarde. Klantwaarde laat zich omschrijven als de mate waarin het gewenste resultaat voor de

klant wordt behaald. De interpretatie van gewenst resultaat verschilt sterk per gezicht van de klant. En het gewenste resultaat vanuit het ene gezicht hoeft niet in het verlengde te liggen van het andere.

Bij maximalisatie van de klantwaarde in het geval van bijvoorbeeld de onderdaan, wordt het gewenste resultaat voornamelijk bepaald door de mate waarin burgers, bedrijven en instellingen zich houden aan de wet. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het aantal wetsovertredingen (al dan niet gesignaleerd door de toezichthouder); niet om het aantal bekeuringen. Hoe minder hoe beter, of anders gezegd, hoe hoger de klantwaarde. De behoefte en verwachtingen van de onderdaan zijn slechts van beperkt belang. Als we daar de afnemer van een dienst tegenover zetten, dan wordt de klantwaarde juist in belangrijke mate bepaald door de behoefte en verwachtingen.

Deze spanning komt, blijkt uit het onderzoek, terug in de keten en bij de maximalisatie van de klantwaarde. Ketenpartners hebben verschillende visies op wat de gewenste resultaten voor de klant zijn. Dit maakt het vaak lastig om te komen tot een gezamenlijke invulling van het begrip klantwaarde. De realiteit is dat er conflicten kunnen bestaan tussen de verschillende klantgezichten door verschillende ketenpartners. Ketens moeten vertrekken vanuit een gedeeld beeld op de outcome van de keten. Hierbij is de gewenste uitkomst voor de klant met al zijn gezichten het vertrekpunt.

Klantwaarde wordt vaak eenzijdig belicht. Om dit te vermijden, zijn in het onderzoek drie aspecten gemeten. We lichten elk aspect kort toe met een voorbeeld uit de curatieve zorg:

- 1 De producten en diensten die de keten realiseert, bijvoorbeeld een medische ingreep.
- 2 De wijze waarop de dienst wordt geleverd, bijvoorbeeld of de patiënt gemakkelijk een afspraak kan maken, of er begrijpelijke informatie wordt gegeven.
- 3 Het maatschappelijke effect, in casu hoe gezond zijn wij Nederlanders?

“Klantgerichtheid is meer dan alleen klanttevredenheid. Om deze reden richten de prestatie-indicatoren zich op aspecten als preventie, in-, uit- en doorstroomtargets” (aldus een van de geïnterviewden).

“Er is op ketenniveau geen aandacht voor een gemeenschappelijk beeld van klantgerichtheid, wel per individuele ketenpartner” (aldus een van de geïnterviewden).

1.4 De keten

Naast de verschillende gezichten die de klant van de keten kan hebben, neemt de keten zelf ook verschillende vormen aan. De vorm van de keten dient zich aan te passen aan de aard van de vraag van de klant. Om optimale klantwaarde te realiseren zal de keten zich moeten aanpassen aan de behoefte van de klant. Een onvoorspelbare vraag naar een complex van diensten vraagt om een geheel andere vorm van samenwerking dan een voorspelbare vraag naar een enkelvoudige dienst. Zo stelt een alleenstaande minderjarige asielzoeker geheel andere eisen aan de samenwerking binnen de vreemdelingenketen dan een gemiddelde toerist. De verschillen tussen deze zogenaamde vraagpatronen en de wijze waarop de keten hiermee moet omgaan, worden in hoofdstuk 2 toegelicht.

Een andere factor die van groot belang is bij de inrichting van publieke ketens, is de rol van private partners. Een belangrijke trend is, dat de centrale overheid zich voor steeds meer vraagstukken beperkt tot de systeemverantwoordelijkheid, het bepalen en handhaven van regels, het toewijzen van verantwoordelijkheden en het zorgen voor de noodzakelijke voorzieningen. Beleidsvorming en beleidsuitvoering komen steeds meer op afstand van elkaar te staan. Een voorbeeld hiervan is de stelselwijziging in de zorg, waarbij het ministerie de uitvoering overlaat aan zorgverleners, zorgverzekeraars en zorgconsument.

Door deze grotere nadruk op beleidsvorming door de overheid, krijgen private organisaties een belangrijke rol in de keten en zo steeds meer verantwoordelijkheden om de klanten van de keten te bedienen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De rol van industrials (convenanthouders) in de vreemdelingenketen.
- De rol van beveiligingsbedrijven in de veiligheidsketen.
- De rol van bedrijven bij onderwijs (beroepspraktijk).
- De rol van re-integratiebedrijven in de re-integratieketen.

Een derde factor die van invloed is op de vorm van de keten, is de rol van de klant in het ketenproces. Wanneer de klant alleen een vraag of verzoek indient en vervolgens wacht op antwoord, vraagt dit om een andere organisatie dan wanneer hij ook actief betrokken is bij de dienstverlening. Zo kunnen klanten zelf gegevens beheeren, zelf de regie voeren over de uitvoering en zelf keuzes maken om partijen wel of niet te betrekken.

Organisaties in de publieke sector maken steeds vaker deel uit van meerdere ketens. Door deze toename en de groeiende onderlinge afhankelijkheden, is het voor een

organisatie essentieel dat ze in staat is te opereren als een effectieve schakel in het netwerk van ketens. Veel organisaties zijn echter actief in ketens met totaal verschillende vraagpatronen. Deze organisaties dienen in staat te zijn om de manier van werken aan te kunnen passen aan de verschillende ketens, waarbij ze rekening houden met het samenwerkingscomplex en de verschillende samenwerkingsvormen. Organisaties moeten zich hiervoor richten op de competenties die nodig zijn om in verschillende samenwerkingsvormen te opereren. De verschillende vormen worden later in dit boek toegelicht.

1.5 Volwassenheid

Naarmate een keten meer volwassen is, is hij steeds beter in staat om klantwaarde voor de klant te genereren. In hoofdstuk 2 zullen deze volwassenheidsfasen verder worden uitgelegd. We hebben onderzocht in hoeverre een hogere ketenvolwassenheid resulteert in hogere klanttevredenheid. Hieruit blijkt dat er een relatie bestaat tussen klantwaarde en ketenvolwassenheid. Hierbij is gekeken naar alle drie de aspecten van klantwaarde zoals die in paragraaf 1.3 beschreven zijn ².

Wil de keten klantwaarde generen, dan zullen de schakels dus gezamenlijk aan de volwassenheid van de keten moeten werken.

Ter illustratie van excellente ketensamenwerking een voorbeeld. Een bedrijf in het westen van het land kweekt potplanten voor onder meer bouwmarkten. Vanuit de bouwmarkt wordt informatie verstrekt over de verkoop en voorraad. Deze gegevens worden door de kweker gebruikt om de groeisnelheid van de potplanten te beïnvloeden (bijvoorbeeld door ze meer of minder licht of water te geven). Op deze manier wordt de aanlevering van potplanten geoptimaliseerd en wordt voorkomen dat potplanten te vroeg of te laat gereed zijn voor de verkoop. Een bijeffect van deze samenwerking is dat de tussenhandel uit de keten valt. De leverancier heeft alleen nog maar een transporteur nodig om de planten van de kas naar de bouwmarkt te transporteren.*

* Dit voorbeeld is ontleend aan een interview voor dit onderzoek met prof. dr. Ard Pieter de Man

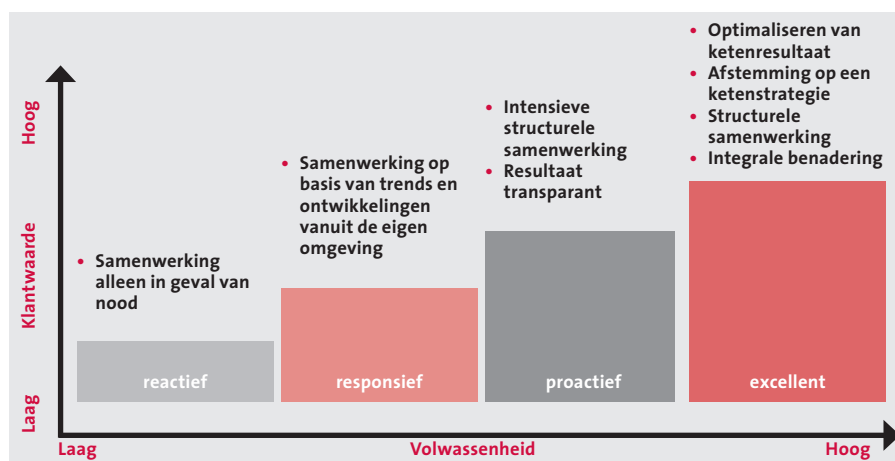
2 Zie bijlage 'Onderzoeksverantwoording' voor de onderzoeksdetails en de correlatietest.

2 VRAAGGERICHTE KETENS

In dit hoofdstuk wordt het groeimodel voor ketens geïntroduceerd. Vervolgens komen aan bod: typen vraagpatronen van klanten en de relatie met de ketenstrategie, te hanteren kwaliteitsnormen en de noodzaak van structurele gegevensuitwisseling.

2.1 Model ketenvolwassenheid

Ketenvolwassenheid kent vier fasen van groei waarin de ketenpartners steeds beter in staat zijn om de dienstverlening op elkaar af te stemmen en gezamenlijk een optimale klantwaarde te realiseren.



Figuur 2: model ketenvolwassenheid

De vier groeifasen zijn ³:

- **Reactief:** de ketenpartners zijn gericht op de eigen organisatie. Van samenwerking is alleen sprake in geval van noodzaak.
- **Responsief:** de ketenpartners werken samen op basis van trends en ontwikkelingen vanuit de eigen omgeving.
- **Proactief:** ketenpartners werken intensief samen. Er is inzicht in het resultaat van de keten. Er vindt optimalisatie plaats van het ketenresultaat in relatie tot het resultaat van de schakels.

³ We hebben het NEHEM groeifasen model voor logistieke ketens (1996) terugvertaald in het originele groeifasemodel voor performance van organisaties van Nelson en Burns (1984).

- **Excellent:** alle schakels werken samen om het resultaat van de keten te optimaliseren. Er is afstemming op de ketenstrategie. De inzet van ketenmiddelen wordt gerealiseerd en beheerst.

Uit het onderzoek blijkt dat organisaties eerst aan de volwassenheid van de eigen organisatie moeten werken voordat ze hun volwassenheid in de keten kunnen verbeteren. De ketenvolwassenheid loopt dus achter op de organisatievolwassenheid. Dit is niet verwonderlijk: een organisatie kan binnen een keten pas een bepaald niveau van dienstverlening behalen wanneer ze dit ook aan haar eigen klanten kan bieden.

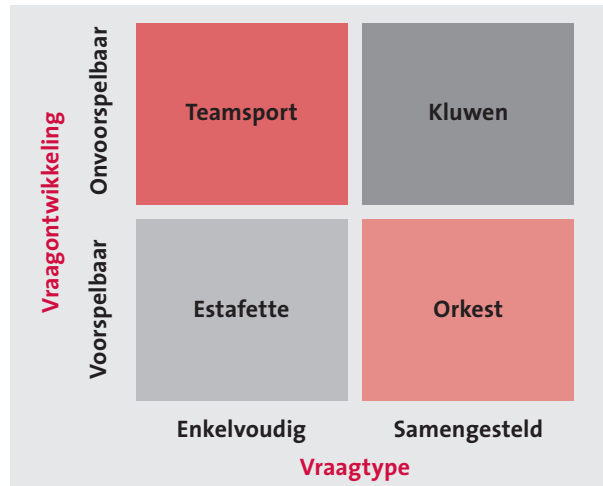
2.2 Vraagpatronen en ketenstrategie

Volwassen dienstverlening laat zich kenmerken door een hoge mate van integratie en proactiviteit. Een hoge mate van integratie houdt in dat samenhangende diensten geïntegreerd vanuit het klantperspectief worden aangeboden. Daarbij wordt de dienstverlening en informatievoorziening georganiseerd op basis van vraagpatronen. Proactieve ketens nemen zelf het initiatief om diensten te verstrekken.

Ketenprocessen moeten afgestemd zijn op vraagpatronen. Een vraagpatroon omvat de vragen en diensten die vanuit het perspectief van de klant samenhangen. Denk hierbij aan alle zorg die een patiënt met een gebroken been krijgt vanaf de breuk tot aan de genezing. Of bijvoorbeeld alle activiteiten die in de re-integratieketen worden ondernomen om iemand aan het werk te krijgen en het verstrekken van een uitkering zolang dit nog niet gelukt is. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe ketens zich kunnen organiseren om met typen vraagpatronen om te gaan.

Vraagpatronen van de klant worden bepaald door de voorspelbaarheid van de vraag en de samengesteldheid van de vraag. In de onderstaande figuur zijn deze twee dimensies met elkaar in verband gebracht. Op deze manier ontstaan er vier basismodellen voor ketensamenwerking. We hebben elk van deze basismodellen een naam gegeven die aansluit bij de karakteristieken van de samenwerking ⁴.

4 Voor drie van de namen, estafette, kluwen en orkest, hebben we ons laten inspireren door het artikel 'Ketens met Karakter', E. S. M. M. Donkers, A. Bras, E. C. M. van Dingenen, Medisch Contact, 9 mei 2008, 36 nr. 19.



Figuur 3: vraagontwikkeling en vraagtype

ESTAFETTE

Het 'estafettemodel' kenmerkt zich door een enkelvoudige, voorspelbare vraag. De ketenpartners hoeven zich slechts beperkt te verdiepen in de individuele klant. De vraag is helder en kan vrij eenvoudig worden vertaald in een standaard aanbod. Bijvoorbeeld: een toerist die een weekendje Amsterdam heeft geboekt of een voetballer die tijdens de wedstrijd een pijnlijke trap op zijn knie heeft gekregen. Aangezien de vraag voorspelbaar is kan de volgende ketenpartner vaak al warm lopen voordat de klant zich bij hem meldt. De route die de klant aflegt, volgt vaste paden waarvan alleen bij uitzondering kan worden afgeweken. Het vraagt dus weinig training om vast te stellen wie er vervolgens aan zet is, net als bij een estafette. Medewerkers zijn dan ook vooral gericht op de eigen taak en minder met de samenhang in de keten (dit is een kwestie van goed regelen).

TEAMSPORT

Het 'teamsportmodel' kenmerkt zich door een enkelvoudige, onvoorspelbare vraag. De ketenpartners hoeven zich ook hierbij slechts beperkt te verdiepen in de klant. Wel moeten zij zich verdiepen in de status en voornamelijk in de gevolgen van de verschillende activiteiten. Een voorbeeld hiervan is het voorkomen van woninginbraken of een uitslaande brand in een chemische fabriek. Activiteiten beïnvloeden elkaar, ze openen routes en sluiten routes af. Er is vaak ook sprake van toeval. Om meer grip te krijgen op de vraag zal de keten op zoek gaan naar voorspellende signalen waarbij ze zich onder meer baseren op voorspellende modellen. De partners hebben heldere spelregels afgesproken over hoe zij willen omgaan met de dynamiek. Deze spelregels worden vaak al meegenomen in de opleiding van de mede-

werkers (bijvoorbeeld door middel van simulatie). Samenspel wordt een automatisatie op de werkvloer, maar het succes van de samenwerking laat zich voor de individuele gevallen niet voorspellen.

ORKEST

Het 'orkestmodel' kenmerkt zich door een samengestelde, voorspelbare vraag. De klant heeft een groot aantal samenhangende vragen. De volgorde van de vragen is echter tamelijk voorspelbaar en er zit een zeker logisch verband tussen de vragen, dat relatief statisch is. Een voorbeeld hiervan is het faillissement van een kleine organisatie of een diabetes patiënt van 30 jaar. Als het complex aan vragen bekend is, kunnen de ketenpartners in een bepaalde mate voorspellen wie er wanneer, wat moet doen. Er is dan ook weinig toeval in het spel. De samenwerkende partners zijn in staat om zeer complexe vraagstukken op een vooraf helder afgesproken wijze in te vullen. Dit vereist wel dat de verschillende rollen vooraf zijn vastgesteld. Het heeft vaak meerwaarde om eerst een uitgebreide intake te doen alvorens de keten in werking te stellen. Net als bij een orkest zijn de taken en verantwoordelijkheden van iedereen helder en kan men conform een vaste aanpak het proces doorlopen.

KLUWEN

Het 'kluwenmodel' kenmerkt zich door een samengestelde en onvoorspelbare vraag. De vraag van de klant kan veranderen: er komen vragen bij en er vallen vragen af. Een voorbeeld van een dergelijke vraag is een drugverslaafde dakloze met een psychische stoornis of een dementerende bejaarde. De keten zal zich niet alleen moeten verdiepen in de individuele klant, maar hem ook als geheel moeten volgen. Dit kan bijvoorbeeld door alle ketenpartners transparantie te bieden over het verloop van afhandeling van de vraag of door een partij aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het proactief signaleren van een behoefte.

De vraag is hoe ketens zich moeten organiseren om met deze typen vraagpatronen om te gaan. Is het voldoende als zij zelf hun dienstverlening afstemmen op deze vraagpatronen, of moeten ze ook rekening houden met de dienstverlening van ketenpartners?

Bij de doorvertaling van de vraagpatronen naar de samenwerkingsvorm zijn er twee belangrijke aspecten:

- Klantafstemming: de mate waarin de keten zich richt op het kennen van de klant om de dienstverlening op hem af te stemmen. De keten kan bijvoorbeeld geïnteresseerd zijn in de achterliggende motieven, de gedragshistorie, specifieke voorkeuren of de relaties van de klant.

- Ketenpartnerafstemming: de mate waarin de keten zich richt op de afstemming tussen ketenpartners.

Het lijkt logisch om maximaal in te zetten op beide aspecten, want dat biedt de beste garantie voor een optimale prestatie. De realiteit is echter dat de middelen, zeker op ketenniveau, beperkt zijn en dat er keuzes moeten worden gemaakt. Het hier gepresenteerde raamwerk kan ketens ondersteunen bij het maken van deze keuzes.

	Klantafstemming	Ketenpartnerafstemming
Estafette	(bij de individuele partners)	overdracht
Teamsport	klantstatus en indicatoren	(deskundigheid)
Orkest	(een loket, de rest bij individuele partners)	synchronisatie
Kluwen	gezamenlijk verkennen van het probleem	(beschikbaarheid)

De verschillende typen vraagpatronen en de wijze waarop de ketens hiermee willen omgaan, moeten worden verankerd in de strategie die de ketenpartners gezamenlijk nastreven en hun beslag vinden in een gemeenschappelijk dienstverleningsconcept.

In paragraaf 2.5 worden voor ieder van de basismodellen adviezen gegeven over de inrichting van de gegevensuitwisseling.

2.3 Kwaliteitsnormen

Om te voorkomen dat alle ketens en instellingen bij het vormgeven van de dienstverlening het wiel telkens opnieuw gaan uitvinden, is door de overheid een brede standaard ontwikkeld: de BurgerServiceCode. Overheden mogen zelf bepalen welke normen zij nu al willen naleven en welke nog niet. Het uitgangspunt hierbij is: pas toe of leg uit.

De BurgerServiceCode omvat tien kwaliteitsnormen voor de relatie tussen burger en overheid in de moderne, digitale samenleving. Elke norm is tweezijdig geformuleerd: als een recht van de burger en als een plicht van de overheid. De tweede norm bijvoorbeeld, is: "Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en -diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern." Door deze formulering weet de burger wat hij mag verwachten en de overheid wat haar te doen staat. Wat overigens niet wil zeggen dat de burger geen

plichten heeft. Hij is behalve afnemer van een dienst immers ook inwoner, onderdaan en staatsburger. Het idee achter de BurgerServiceCode is dat de burger in al deze rollen op de code terug kan vallen als hij de overheid wil aanspreken op de kwaliteit van de contacten. De overheid kan de normen gebruiken om haar digitale informatie, diensten en communicatie over en weer op orde te brengen ⁵.

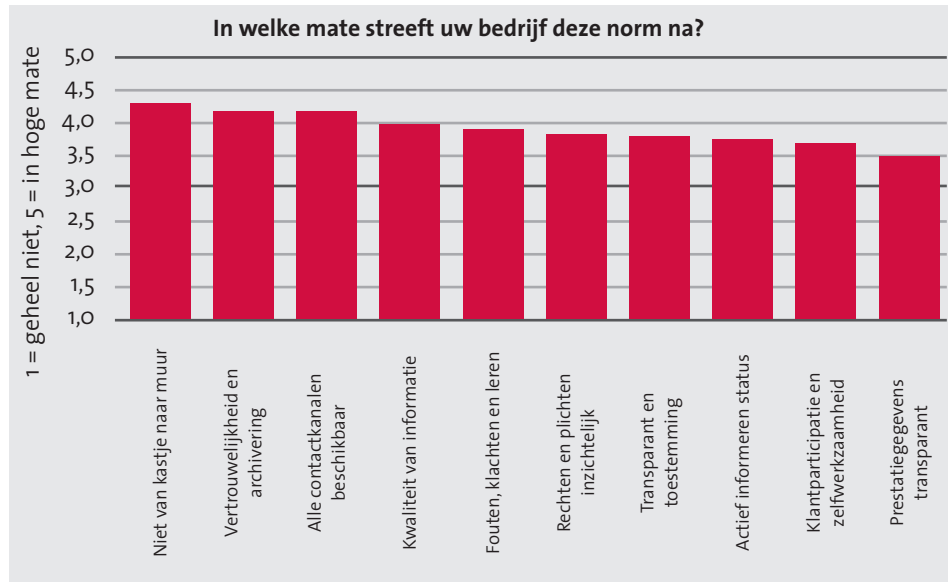
De BurgerServiceCode beschrijft het perspectief van de burger en bevat kwaliteitsnormen voor digitale contacten. Dat betekent niet dat elektronisch contact voldoende is. De norm stelt dat alle contactkanalen (balie, internet, e-mail, telefoon) beschikbaar moeten zijn.

We hebben de respondenten gevraagd om aan te geven in hoeverre ze de tien kwaliteitsnormen nastreven en in hoeverre ze ketensamenwerking noodzakelijk vinden om de normen uit de BurgerServiceCode te realiseren.

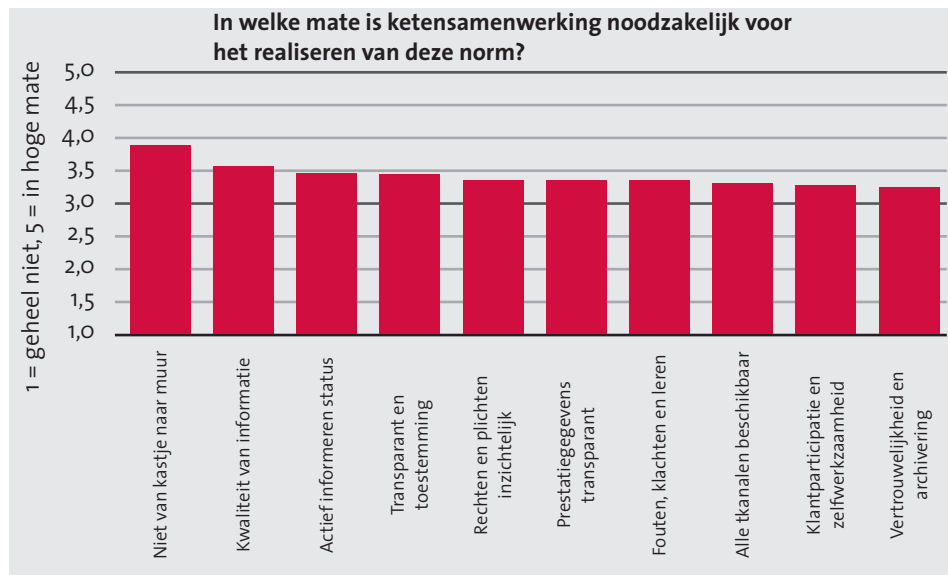
De tien normen uit de BurgerServiceCode zijn:

- Alle contactkanalen zijn beschikbaar (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).
- Klanten worden niet van het kastje naar de muur gestuurd.
- De rechten en plichten van klanten zijn permanent inzichtelijk.
- Er wordt juiste, volledige en actuele informatie geleverd. Dit gebeurt actief, op maat en afgestemd op de situatie van de individuele klant.
- Er wordt inzichtelijk gemaakt wat bekend is van de klanten en deze gegevens worden niet zonder toestemming van de klant gebruikt.
- Klanten worden op de hoogte gehouden van het verloop van de procedures waarbij ze zijn betrokken.
- De vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar contact en zorgvuldige archivering wordt gegarandeerd.
- Fouten worden hersteld, tekortkomingen gecompenseerd en klachten gebruikt om daarvan te leren.
- Benodigde informatie op basis waarvan prestaties vergeleken, gecontroleerd en beoordeeld kunnen worden wordt actief beschikbaar gesteld.
- Klantparticipatie wordt bevorderd en zelfwerkzaamheid wordt, door de benodigde informatie en middelen te bieden, ondersteund.

⁵ BurgerServiceCode: www.burger.overheid.nl



Figuur 4: nastreving normen BurgerServiceCode



Figuur 5: noodzakelijkheid ketensamenwerking voor behalen normen BurgerServiceCode

Uit de reacties blijkt dat organisaties de norm ‘niet van het kastje naar de muur’ het meest nastreven en tegelijkertijd dat voor deze norm de noodzakelijkheid van samenwerken het meest wordt onderkend. De noodzaak van ketensamenwerking om de dienstverlening te verbeteren wordt dus niet duidelijk genoeg ondervonden.

Ook andere onderzoeken laten zien dat het ‘niet van het kastje naar de muur’ gestuurd worden een belangrijk verbeterpunt is. Zo is doorverwijzing binnen de vreemdelingenketen nog steeds een belangrijk aandachtspunt: de tevredenheid over de doorverwijzing bij de IND in 2007 is 5,7 ten opzichte van een totaal cijfer van 6,9 ⁶. En bij het verkrijgen van hulpmiddelen is van het ‘kastje naar de muur gestuurd’ worden de belangrijkste ergernis (37% voor zorgverzekeraars en 50% voor gemeente) ⁷.

Ook binnen ons eigen onderzoek zijn er vele voorbeelden genoemd die laten zien dat (slim) doorverwijzen een hoeksteen is voor proactieve en geïntegreerde dienstverlening.

“Ook doorverwijzen wordt eenvoudiger. Vooraf kan met de ontvangende instelling reeds worden gekeken of doorverwijzing zinvol is” (aldus een van de geïnterviewden).

“Binnen een GGD vindt een belangrijke verschuiving van de rollen en taken plaats naar de ‘voorkant’ van de keten. Het doel is om meer klantgericht te kunnen werken door het verminderen van doorlooptijden/wachttijden, het minimaliseren van overdrachtsmomenten en het verhaal ‘één keer vertellen’. Het inrichten van Centra voor Jeugd en Gezin heeft een belangrijke rol met betrekking tot preventie, signalering en doorverwijzing” (aldus een van de geïnterviewden).

“Welke voor de klant belangrijke diensten of producten kunnen in onderlinge samenhang worden geleverd zonder dat hij merkt dat deze afkomstig zijn uit verschillende organisaties? Dan kan bijvoorbeeld ook door de rol op je te nemen van regisseur in het proces” (de heer J. Helmond, directeur Sociale Dienst Walcheren).

Bij de afstemming op ketenniveau moeten de ketenpartners gezamenlijk het gewenste niveau van de dienstverlening bepalen en de verbeterpunten identificeren. De BurgerServiceCode biedt hiervoor een kapstok. De ketenpartners moeten samen vaststellen wat de gewenste uitkomst voor de klant is. Deze moet vervolgens worden vertaald naar een gezamenlijk veranderprogramma en stevig worden verankerd in de strategie van de individuele ketenpartners.

Als we de klantgerelateerde doelstellingen even buiten beschouwing laten, dan hebben organisaties doelstellingen met betrekking tot het verbeteren van de efficiëntie, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie van de uitvoering. Ieder van deze

⁶ “Geef de IND-klant een stem”, TNS NIPO, 13 december 2007

⁷ “Onderzoeksverslag meldactie hulpmiddelen, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF), februari 2008.

(interne) doelstellingen kan bijdragen aan de verhoging van de klantwaarde. In een voorbeeld: twee ketenpartners spreken af gegevens voortaan digitaal uit te wisselen, waarbij ze actief zullen sturen op de gegevenskwaliteit. Op grond van deze nieuwe manier van samenwerken zal de efficiëntie van beide organisaties toenemen, maar ook de kwaliteit van de dienstverlening kan hierdoor sterk stijgen. De organisaties kunnen zich bijvoorbeeld beter voorbereiden op een doorverwijzing. Optimalisatie van de bedrijfsvoering gaat hand in hand met de maximalisatie van de klantwaarde. Er ontstaat een *win-win* situatie.

2.4 Structurele gegevensuitwisseling

Om te kunnen samenwerken moeten organisaties informatie uitwisselen over de klant en de dienstverlening. De manier waarop deze informatie is vormgegeven, verschilt sterk per keten en situatie. Ook de mate van succes is verschillend. Op basis van ons onderzoek kunnen wel algemene conclusies worden getrokken:

SAMENWERKEN IS INFORMATIE DELEN

Uit ons onderzoek blijkt duidelijk dat bij ketens met een hoger volwassenheidsniveau, structureel meer gegevensuitwisseling plaatsvindt dan bij ketens met een lager volwassenheidsniveau. Hieruit kan worden geconcludeerd dat gegevensuitwisseling een belangrijke randvoorwaarde is om de ketensamenwerking te verbeteren. Dit is in lijn met de eerdere constatering van het belang van doorverwijzen⁸.

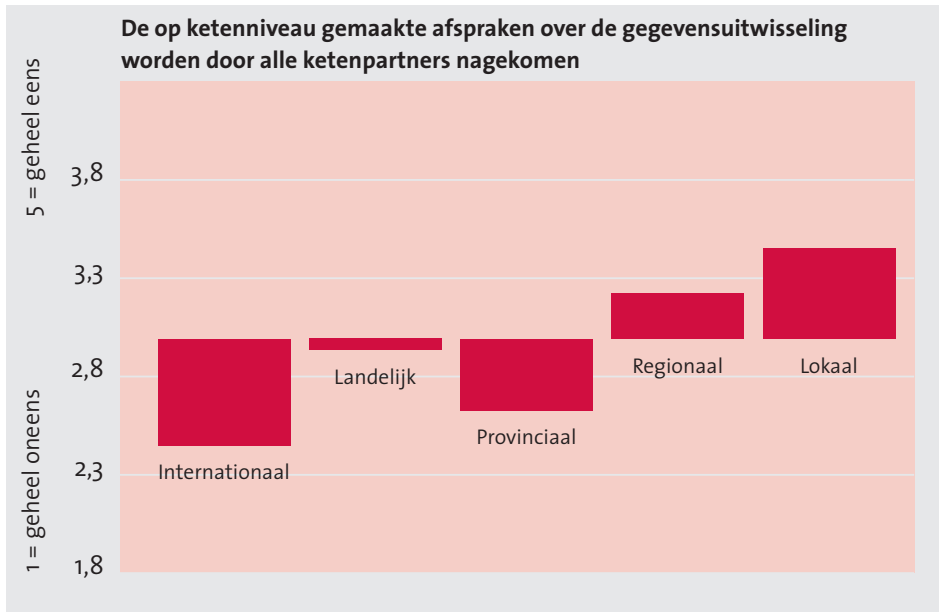
VERTREK VANUIT DE LOKALE BEHOEFTE

Ook blijkt uit ons onderzoek dat afspraken over gegevensuitwisseling het best worden nageleefd wanneer de initiatieven lokaal zijn opgestart (zie figuur 6). Het draagvlak is op deze manier het grootst. Wijzigingen die van bovenaf worden opgelegd ondervinden eerder weerstand. Binnen ketensamenwerking is het essentieel dat juist de mensen die op de werkvloer met elkaar samenwerken elkaar weten te vinden en de gegevensuitwisseling zo kunnen inrichten dat ze hun gezamenlijke dienstverlening kunnen optimaliseren.

“Regionale ontwikkelingen hebben het soms iets makkelijker doordat patiënten en zorgaanbieders regionale samenwerking en uitwisseling van informatie makkelijker accepteren dan landelijke” (aldus een van de geïnterviewden).

⁸ Zie bijlage ‘Onderzoeksverantwoording’ voor de onderzoeksdetails en de correlatietest.

“Een belangrijk leerelement in onze samenwerking is ook dat er wordt geredeneerd vanuit de lokale behoefte” (aldus een van de geïnterviewden).



Figuur 6: Op welk niveau worden initiatieven die zijn gericht op het bewerkstelligen van betere samenwerking overwegend geïnitieerd?

ZORG VOOR STRATEGISCHE VERANKERING VAN INFORMATIEBELEID

Uit de interviews maken we op dat het informatiebeleid voor de keten en voor de organisatie vaak gescheiden werelden zijn. Het informatiebeleid voor de keten vindt vaak hooguit plaats op tactisch niveau: er is zelden sprake van verankering op hoger, strategisch niveau. Het ontbreekt vaak aan een besturingsstructuur (bijvoorbeeld een overlegorgaan) dat is gericht op de informatiestrategie voor de keten. Om de gegevensuitwisseling binnen de keten ook op de lange termijn te laten aansluiten bij de strategische doelen en ontwikkeling van de keten, is het essentieel dat er ook een platform is om op strategisch niveau over de gegevensuitwisseling te praten. Met andere woorden: zet gegevensuitwisseling in de keten op de strategische agenda.

GA UIT VAN BESTAANDE INFORMATIESYSTEMEN

Vervanging van bestaande systemen is kostbaar. Organisaties zullen zelden ketensamenwerking aangrijpen als motivatie om deze investering te doen. Voor dit onderzoek is een uitvoerige casestudy uitgevoerd naar de invoering van het Digitaal

Klantdossier (DKD) in de re-integratieketen⁹. Bij het DKD is heel bewust gekozen voor een aanpak waarbij de bestaande situatie van de ketenpartners leidend was. Juist deze aanpak heeft volgens de betrokkenen een grote bijdrage geleverd aan de realisatie ervan. Door in eerste instantie aan te sluiten bij de bestaande situatie van de ketenpartners, is het mogelijk om de vruchten van de samenwerking te plukken, terwijl de benodigde wijzigingen bij de individuele organisaties geminimaliseerd blijven. Hierdoor kan de samenwerking eerst aan draagvlak winnen en daarna verder groeien.

MAAK SCHAALBARE OPLOSSINGEN

Maak lokale oplossingen die kunnen opschalen tot landelijk niveau door bijvoorbeeld de centrale overheid erbij te betrekken. Op deze manier kunnen lokale desinvesteringen worden voorkomen. Daarnaast stelt dit de centrale overheid in staat om de landelijke consistentie te waarborgen. Klanten houden zich immers niet aan de grenzen van lokale samenwerkingsverbanden.

Structurele gegevensuitwisseling is een belangrijke randvoorwaarde voor samenwerking. De verschillende basismodellen voor ketensamenwerking, zoals die in paragraaf 2.3 zijn geïntroduceerd, stellen echter wel andere eisen aan de organisatie van de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners. In figuur 7 zijn voor ieder van de basismodellen typische voorzieningen voor gegevensuitwisseling weergegeven.

⁹ “Ketenarchitectuur: succes- en faalfactoren bij de invoering van het DKD” Tim van den Brink, scriptie, september 2008.

Vraagontwikkeling	Onvoorspelbaar	<p>Teamsport Focus van de samenwerking: Klantstatus en indicatoren</p> <p>Ketenvoorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elektronisch ketendossier/verwijsindex (decentrale eigenaar) • Elektronische monitoring van ketenprocessen (ketenactiviteit) • Datawarehouse en datamining (patroonherkenning) 	<p>Kluwen Focus van de samenwerking: Gezamenlijk verkennen van het probleem</p> <p>Ketenvoorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klantportaal • Diagnosestelling (indicatoren) • Elektronisch ketendossier (centrale eigenaar) • Zaakbeheer (case management) • Alerts (op basis van centraal beheerde business rules) • Datawarehouse en datamining (signaleren behoefte en patroon herkenning)
	Voorspelbaar	<p>Estafette Focus van de samenwerking: Overdracht</p> <p>Ketenvoorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elektronisch overdrachtdossier • Elektronische gebeurtenisberichten (triggers) • Performance managementinformatie 	<p>Orkest Focus van de samenwerking: Synchronisatie</p> <p>Ketenvoorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klantportaal • Zaakbeheer (case management) • Intakemodule • Beslissingsondersteuning (standaard paden)
		Enkelvoudig	Samengesteld
		Vraagtype	

Figuur 7: typische voorzieningen voor gegevensuitwisseling

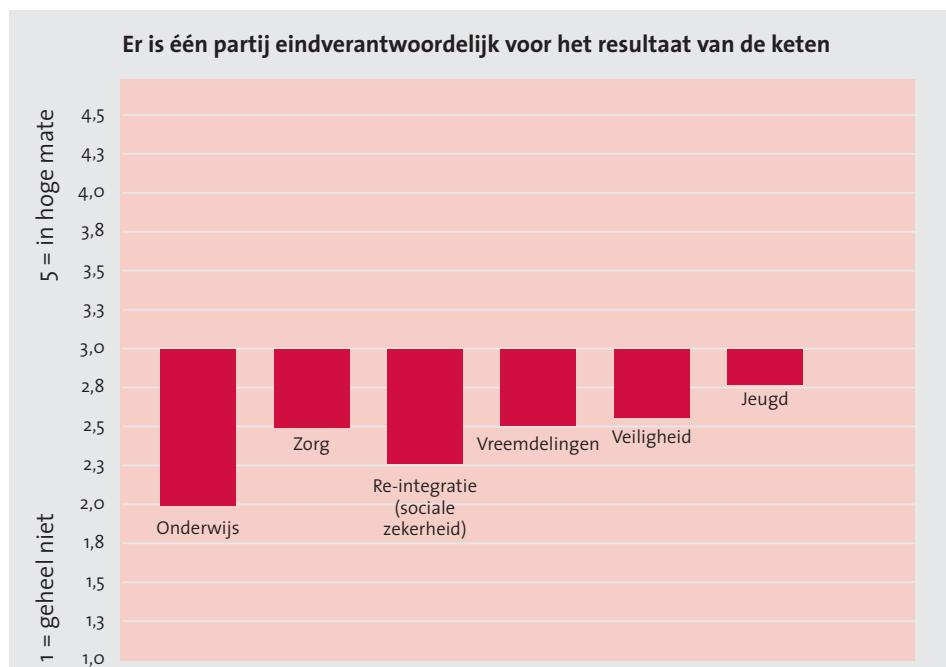
3 BESTURING VAN KETENS DOOR DE OVERHEID

Publieke ketens vallen onder het openbaar bestuur. De overheid (ministerie, provincie, gemeente) bestuurt dus bewust (of onbewust) de samenwerking.

In dit hoofdstuk onderzoeken we op welke manier de overheid ketensamenwerking bestuurt. We gaan allereerst in op de complexiteit van bestuurslagen in Nederland, vervolgens beschrijven we het besturingsinstrumentarium en tot slot analyseren we de bekostiging van de samenwerking.

3.1 De besturing is niet eenduidig

We hebben organisaties gevraagd of er één partij eindverantwoordelijk is voor het resultaat van de keten. Figuur 8 laat de antwoorden voor de onderzochte ketens zien (een gemiddelde). We stellen vast dat in geen van de onderzochte ketens één partij de eindverantwoordelijkheid heeft. Dit leidt tot bestuurlijke complexiteit.



Figuur 8: eindverantwoordelijkheid bij één partij

De klanten van de keten mogen uiteraard niet de dupe worden van deze bestuurlijke complexiteit. Bij gebrek aan duidelijke eindverantwoordelijken ligt het initiatief bij de ketens zelf om deze te omzeilen. De deelnemers in de keten zullen in kaart moeten brengen waarvoor de totale keten verantwoordelijk is en welke verantwoordelijkheden de verschillende deelnemers hierin moeten nemen. Als er gaten vallen, is het aan de keten om hiervoor oplossingen te vinden, maar dan zullen de ketenpartners zich eerst gezamenlijk verantwoordelijk moeten voelen voor het ketenresultaat. Dit begint bij de klant, zoals we hebben laten zien in de vorige hoofdstukken.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat die bestuurslagen kent als land, provincie, plusregio en gemeente. We onderscheiden drie vormen van complexiteit waar veel ketens in de praktijk mee te maken hebben:

- Verschillende bestuurslagen.
- Verschillende departementen.
- Publiek versus privaat bestuur.

Deze complexiteit heeft grote invloed op samenwerking in publieke ketens en levert regelmatig frictie op.

“Er is spanning tussen lokale en landelijke politiek. Zo is het erg lastig om dezelfde afspraken te maken met alle gemeenten. Je hebt dan namelijk te maken met ruim 400 ketenpartners” (Erik van ’t Geloof, wnd. directeur Procesdirectie Regulier en Marcel Kappenberg, algemeen projectleider project Front Office IND).

VERSCHILLENDE BESTUURSLAGEN

De samenwerkende partijen kunnen niet vermijden dat ze met verschillende bestuurslagen te maken hebben. Wel kunnen ketenpartners, vanuit een gedeelde visie, gezamenlijk de bestuurders beïnvloeden zodat ze sterker staan in de dialoog met publieke bestuurders. Zo kunnen ze komen tot een vraagbundeling of een gezamenlijke subsidieaanvraag. Het is van belang om vroegtijdig in de samenwerking de invloeden vanuit de verschillende bestuurslagen in kaart te brengen en een gezamenlijk plan te maken over de wijze waarop met deze invloed kan worden omgegaan.

VERSCHILLENDE DEPARTEMENTEN

Het tweede probleem waarmee ketens regelmatig te maken hebben, is dat de diverse instellingen in een keten vaak onder verschillende departementen vallen. Hierdoor kunnen conflicterende doelstellingen ontstaan. Een mogelijke oplossing,

voor de beleidsmakers, is het structureren van het beleidskader (over departementen heen) in een netwerkoverleg. Een voorbeeld hiervan is de Coördinatiegroep Vreemdelingen in de vreemdelingenketen waarin onder meer de ministeries van Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn vertegenwoordigd. Deze keten wordt nader toegelicht in hoofdstuk 8.

PUBLIEK VERSUS PRIVAAT BESTUUR

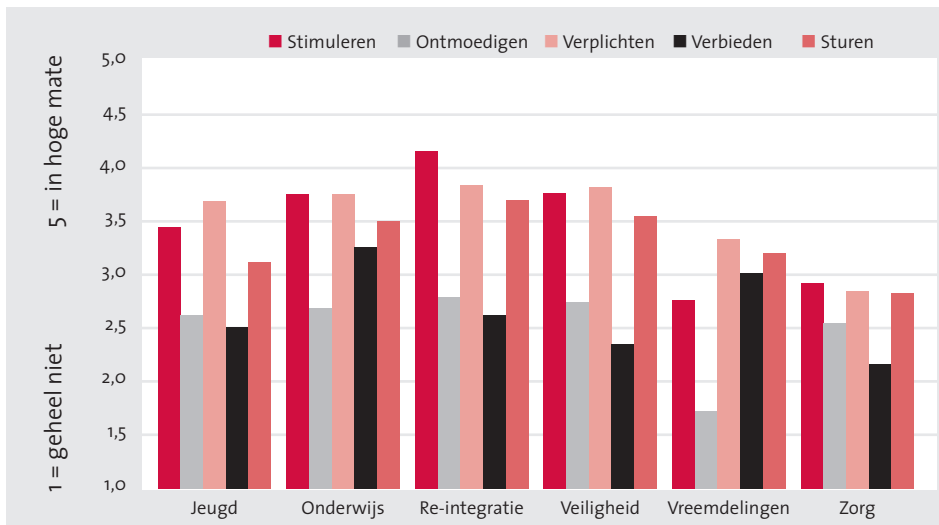
Een andere ontwikkeling is dat de overheid steeds meer publieke taken afstoot, waardoor deze onder privaat bestuur komen. Marktwerking hoeft niet altijd het maatschappelijke belang te dienen. De doelstellingen van marktpartijen die gericht zijn op winstmaximalisatie en omzetgroei kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet staan met klantgerichtheid en het terugdringen van de behoefte (bijvoorbeeld door te investeren in preventie). In veel gevallen sluiten de belangen echter aan en kunnen samenwerkende partijen elkaar juist versterken. Denk bijvoorbeeld aan de beveiliging van bedrijventerreinen. Hier kunnen politie en particuliere beveiliging elkaar uitstekend aanvullen. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen grote industriële organisaties en de vreemdelingenketen waarbij afspraken worden gemaakt over het toelaten van kennismigranten.

3.2 Het besturingsinstrumentarium: stimuleren meest effectief

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de overheid ketens bestuurt, onderscheiden we vijf typen instrumenten:

- Stimuleren: bijvoorbeeld een financiële vergoeding voor het doorlichten van de administratieve lasten of subsidies voor de tijdige inrichting van het digitale klantdossier.
- Ontmoedigen: bijvoorbeeld afschuiven of terugleggen van verantwoordelijkheden, complexe procedures ontwikkelen die lokaal lastig te implementeren zijn, conflicterende of gebrekkige richtlijnen voor samenwerking geven.
- Verplichten: bijvoorbeeld de wettelijke bevoegdheid om samenwerking te verplichten zoals een aanwijzing uit hoofde van de Wet Milieubeheer waarbij provincie, waterschap en gemeente verplicht kunnen worden tot een gezamenlijke handhavingsdienst. Maar ook het verplicht gebruiken van al bekende gegevens uit hoofde van de wet Eenmalige Gegevensuitvraag Werk en Inkomen is een goed voorbeeld.
- Verbieden: bijvoorbeeld Wet Bescherming Persoonsgegevens, het beroepsgeheim van artsen.
- Sturen: bijvoorbeeld het monitoren van ketenprestaties aan de hand van prestatie-indicatoren en het aanspreken van bestuurders op hun prestaties.

We hebben de respondenten gevraagd om aan te geven in welke mate deze typen instrumenten van overheidsingrijpen op de keten van toepassing zijn. Bij nadere bestudering van de antwoorden zien we dat de instrumenten in combinaties voorkomen, bijvoorbeeld stimuleren/sturen of ontmoedigen/verbieden. Ook zien we verschillen tussen (type) ketens (zie figuur 9).

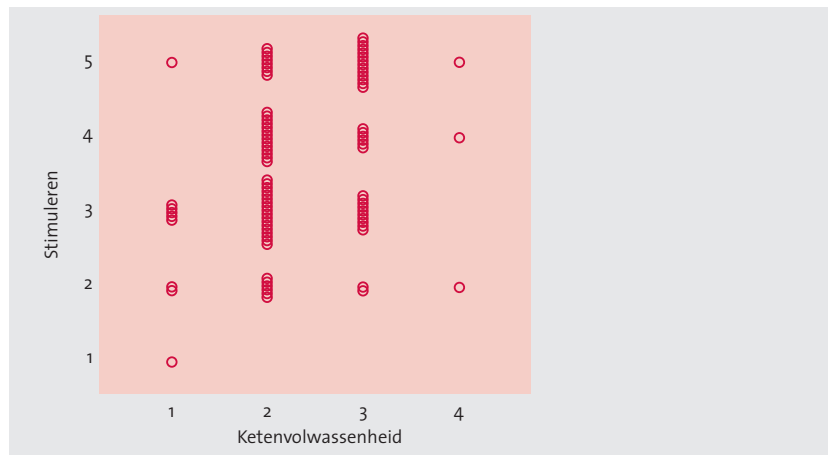


Figuur 9: In welke mate zijn de manier van overheidsingrijpen op de keten van toepassing?

We hebben de antwoorden op deze vraag ook gerelateerd aan de antwoorden die betrekking hebben op de volwassenheid van de dienstverlening en op de volwassenheid van de ketensamenwerking zelf. Hieruit blijkt dat alleen stimuleren een aantoonbare positieve invloed heeft op de volwassenheid van de keten en op de volwassenheid van de dienstverlening¹⁰. Géén van de andere instrumenten laat een aantoonbare relatie zien met de volwassenheid van de keten of de volwassenheid van de dienstverlening.

De relatie tussen stimuleren en ketenvolwassenheid is weergegeven in figuur 10. In deze figuur zijn de organisaties (respondenten) geplot.

¹⁰ Zie bijlage 'Onderzoeksverantwoording' voor de onderzoeksdetails en de correlatietest.



Figuur 10: relatie tussen stimuleren en ketenvolwassenheid

In de praktijk kan stimuleren op zeer uiteenlopende wijze gebeuren. Zo kunnen bestuurders bijdragen aan ketensamenwerking door de voordelen van samenwerking bij de samenwerkende organisaties te benadrukken. Ook kunnen ze concrete handvatten bieden om afspraken te maken over zaken als gegevensuitwisseling of handvatten die helpen bij het invulling geven aan relevante wet- en regelgeving. Weer een andere manier van stimuleren is het verstrekken van subsidies voor het implementeren van koppelingen met landelijke voorzieningen voor het uitwisselen van gegevens. Het realiseren van deze voorzieningen alleen is vaak niet voldoende; er zijn veel kosten gemoeid met de aansluiting. Nog een andere manier van stimuleren is het oprichten en ondersteunen van een platform dat als aanjager dient voor samenwerkingsinitiatieven.

Hoewel stimuleren een effectieve manier is om de samenwerking te verbeteren, zijn er enkele aandachtspunten.

CONSISTENTIE

Een consistente toepassing van het instrumentarium is noodzakelijk. Het werkt niet om aan de ene kant de samenwerking aan te moedigen terwijl er barrières worden opgeworpen die samenwerking in de weg staan. Een dergelijke barrière is bijvoorbeeld het verplicht gebruiken van (te) complexe beveiligingsmechanismen voor het uitwisselen van gegevens.

STIMULEREN DOOR LOKAAL BESTUUR

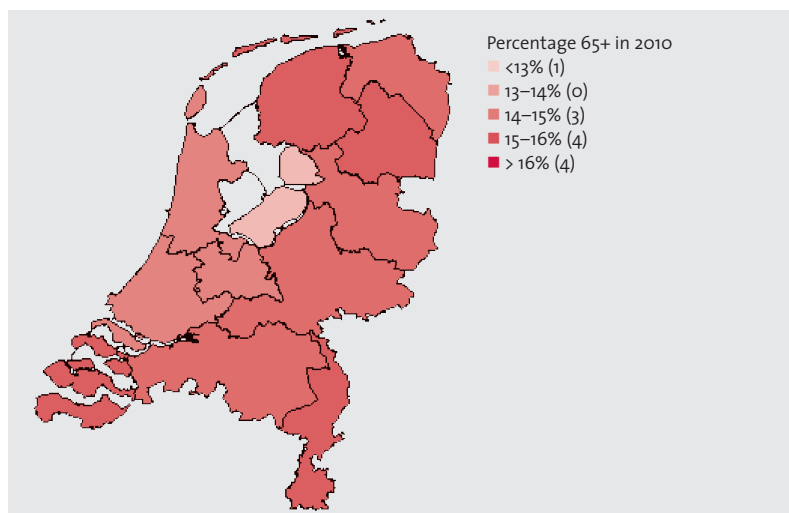
Lokale besturen moeten samenwerking stimuleren. De centrale overheid staat vaak ver van de klant af. Hierdoor is het lastig om de werkelijke behoeften te kennen en

te vertalen naar de keten. Ook de afstand tot de samenwerkende organisaties zelf is te groot. Op basis van de interviews stellen we vast dat de centrale overheid, ‘Den Haag’, niet genoeg vanuit de vraag redeneert. Een vaak geuit verwijt is dat Den Haag onvoldoende oog heeft voor de lokale verschillen.

“Samenwerken gaat niet vanzelf. Gemeentes moeten een sterkere rol nemen bij het stimuleren van samenwerking in de keten” (drs. L.F.P. Niessen, lid College van Bestuur, Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg).

Verschillen tussen regio's kunnen zo groot zijn dat het voor de centrale overheid moeilijk is een aanpak te ontwikkelen die aansluit bij de behoefte van de regio. Eén van de mogelijke oorzaken is de grote demografische verschillen tussen regio's. In figuur 11 zijn bijvoorbeeld de verschillen in vergrijzing tussen de verschillende Nederlandse provincies te zien. Dit heeft verregaande consequenties voor de klantvraag. Zo stelt vergrijzing hoge eisen aan de ketensamenwerking in de gezondheidszorg (een integrale benadering).

Ook voor wat betreft vreemdelingenvraagstukken zien we grote verschillen tussen gebieden. Zo zijn de vreemdelingenstromen rond de Rotterdamse haven en Schiphol totaal anders dan die in het noorden van het land. En deze verschillen weer van de vreemdelingenstromen rond een stad als Venlo. Daarom kan men op lokaal niveau beter inspelen op de klantvraag.



Figuur 11: Vergrijzing in regio's (bron: KNAW) ¹¹

¹¹ <http://www.nidi.knaw.nl/web/html/public/demos/dm00073.html>

3.3 Outcomebekostiging het meest effectief

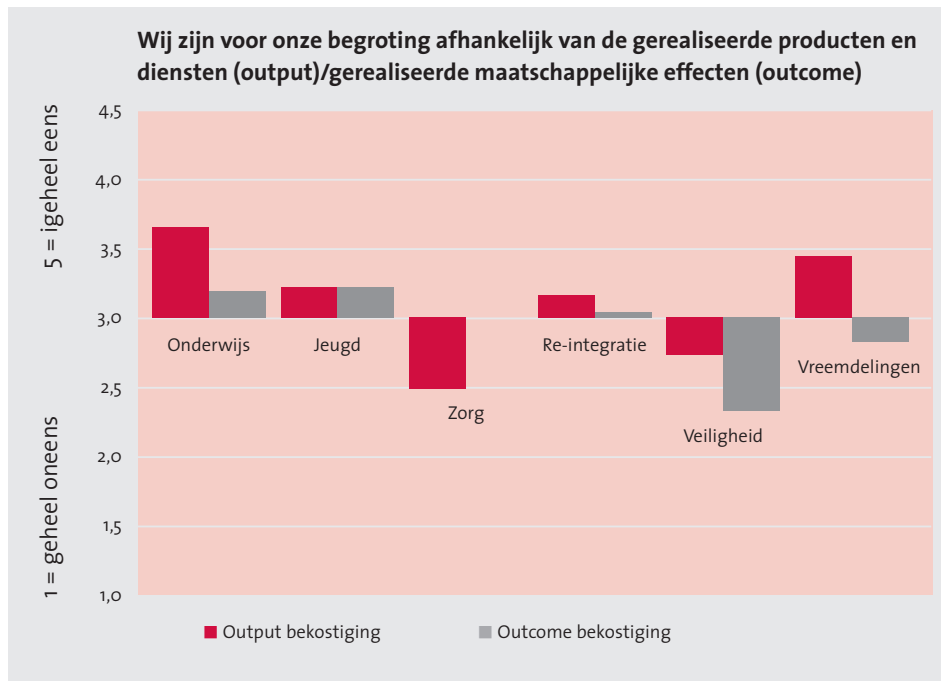
We hebben ook onderzocht wat de effecten zijn van verschillende vormen van bekostiging. Hierbij hebben we onze aandacht gericht op twee resultaatgerichte vormen van bekostiging, te weten: outputbekostiging en outcomebekostiging.

Bij outcomebekostiging staat het gewenste maatschappelijke effect centraal. Het is dus niet van belang hoeveel en wat er wordt 'geproduceerd' door de individuele ketenpartners. In een alledaags voorbeeld hebben we het hier over het verschil tussen het aantal broden dat een land produceert en de honger onder de bevolking. Een hoge output, veel broden, staat nog niet garant voor een goede outcome, geen honger.

In publieke ketens is het niet anders. Zo kan een hoge output van de ene instelling bijvoorbeeld resulteren in extreem lange wachtrijen voor de deur van de volgende ketenpartner. En ook een hoge productiviteit van de keten als geheel garandeert nog geen hoge outcome. Het aantal genezen patiënten is niet gelijk aan de gezondheid van de Nederlander. Ook het aantal gebluste branden is niet gelijk aan de brandveiligheid van Nederland. Achter het gezegde 'voorkomen is beter dan genezen' schuilt een belangrijk inzicht voor ketensamenwerking dat door moet werken in de bekostiging.

Uit ons onderzoek blijkt dat outcomebekostiging een aantoonbaar positief effect heeft op zowel de kwaliteit van de dienstverlening als op de volwassenheid van de keten¹². Met andere woorden, organisaties die voor hun bekostiging afhankelijk zijn van het gerealiseerde maatschappelijke effect werken beter samen dan organisaties waarbij dit niet zo is en dit betaalt zich uit in onder meer een hogere kwaliteit van de dienstverlening. Echter, outcomebekostiging komt nog maar weinig voor (zie figuur 12).

12 Zie bijlage 'Onderzoeksverantwoording' voor de onderzoeksdetails en de correlatietest.



Figuur 12: bekostiging op basis van output/outcome

EEN GOEDE BEKOSTIGING KENT EEN EERLIJKE BELONING

In ketens zijn de positieve effecten van investeringen door de ene ketenpartner (bijvoorbeeld het op orde brengen van de gegevenskwaliteit) vooral merkbaar bij *andere* ketenpartners (de ketenpartners die afhankelijk zijn van die gegevens). Binnen de keten zullen er dan ook afspraken moeten worden gemaakt over de bekostiging van deze investeringen waarbij gestreefd wordt naar een eerlijke beloning.

EXTERNE FACTOREN BEÏNVLOEDEN DE OUTCOME

De kwaliteit van de dienstverlening van de keten is niet de enige factor die invloed heeft op de gerealiseerde outcome. Ook factoren buiten die keten kunnen invloed hebben op het al dan niet realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Er dient te worden gekozen voor ketenprestatie-indicatoren die de keten zelf kan beïnvloeden en tegelijk ook stimuleren om te kijken naar het gezamenlijke resultaat in plaats van naar de individuele prestatie.

“In de link tussen outcome en output zit een spanning; om dit verband te concretiseren moet je met de billen bloot. Je moet lef hebben om afspraken te maken over de gewenste outcome. Want soms is de outcome moeilijk te beïnvloeden” (de heer Theunis, hoofd staf bedrijfsvoering bij de GGD Rotterdam-Rijnmond in ‘Sturen op resultaat’, Atos Consulting, 2008).

*“Gebleken is dat de tot nu toe gehanteerde outcomedoelstellingen onvoldoende door de steden zelf te beïnvloeden waren. De toe- en afname van werkloosheid is bijvoorbeeld meer afhankelijk van zaken als dollarkoers en olieprijs dan van actief handelen van de stad.”
(Bron: “Van outcome naar output: nieuwe koers in grotestedenbeleid”, Jan ten Doeschate, Leendert Koning).*

Op grond van dit onderzoek kunnen we vaststellen dat er helaas nog maar weinig publieke organisaties in de onderzochte ketens worden bekostigd op basis van resultaten (output dan wel outcome). Dit hoeft echter geen barrière te zijn om, in het belang van de klant, samen te werken in ketens. Het loont!

4 HOOFDCONCLUSIES EN INTRODUCTIE VAN DE KETENS

We zetten de belangrijkste conclusies uit het onderzoek nog even op een rijtje:

- Samenwerken resulteert in een hogere klantwaarde.
- Ketens onderkennen het 'kastje naar de muur'-probleem en zien ook de noodzakelijkheid van samenwerken in om dit te verbeteren.
- Samenwerken is informatie delen. Ketens met een hoger volwassenheidsniveau wisselen structureel meer gegevens uit.
- Stimuleren is een effectief besturingsinstrument om ketensamenwerking te bevorderen.
- Outcomebepaling heeft een aantoonbaar positief effect op de samenwerking.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Stel binnen de keten een gemeenschappelijk klantprofiel op waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende klantgezichten (onderdaan, inwoner, afnemer van een dienst en staatsburger).
- Stem de samenwerkingsvorm af op de vraag en houdt daarbij rekening met de voorspelbaarheid en de samengesteldheid van de vraag. Hiervoor zijn vier basismodellen gegeven: teamsport, kluwen, estafette en orkest.
- Kies oplossingen die aansluiten bij de gewenste samenwerkingsvorm.
- Structureer het beleidskader bijvoorbeeld in een strategisch netwerkoverleg. Op de agenda van dit overleg staan tenminste: een gemeenschappelijke visie op de omgeving en structurele gegevensuitwisseling.

Aan de hand van een reeks interviews hebben we voor vijf ketens verdieping gezocht. De volgende hoofdstukken geven een weergave van de bevindingen.

5 DE JEUGDKETEN

5.1 Introductie van de jeugdketen

De jeugdketen heeft in de laatste jaren veel aandacht gekregen van de politiek en de maatschappij. Wetten, rollen, taken, bevoegdheden en financieringsstromen zijn meerdere malen gewijzigd. Er is een speciaal programmadepartement voor Jeugd en Gezin opgericht waarin de ministeries van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie betrokken zijn. In de komende tijd wordt het Elektronisch Kind Dossier mogelijk ingevoerd, staat de landelijke uitrol van de Centra voor Jeugd en Gezin op de planning en wordt er gewerkt aan de Verwijsindex Risicjongeren. Er worden miljoenen euro's extra geïnvesteerd om de wachtlijsten weg te werken. Kortom, de jeugdketen is volop in beweging.

Maar wat is de jeugdketen? Gaat het over het jeugdbeleid? Of gaat het over de jeugdzorg? Of gaat het om een combinatie van beiden? En wat is de verhouding tussen beiden? De afstemming tussen het jeugdbeleid (de preventieve sfeer) en jeugdzorg (de repressieve en curatieve kant) is van wezenlijk belang. Echter, de mate waarin deze afstemming zou moeten plaatsvinden, is iets waar de deskundigen hun hoofd over buigen. Want wat is de juiste verhouding tussen jeugdbeleid en jeugdzorg om optimaal te kunnen voldoen aan alle klantvragen?

Jeugdbeleid en jeugdzorg zijn belegd in verschillende wetten en kennen verschillende financieringsstromen, partijen en verantwoordelijken. Maar wel met hetzelfde doel: de optimale bediening van de klant. Jeugdbeleid is niet specifiek vastgelegd in één wettelijk kader, maar zit in een breed spectrum, van sportbeleid tot aan het WMO-beleid. De lokale overheid is hierin veelal leidend.

De jeugdzorg is verankerd in de Wet op de Jeugdzorg. Binnen deze wet zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor de uitvoering, waaronder gemeenten, provincies, stadsregio's, zorgverzekeraars en de ministeries van Justitie en VWS. De jeugdzorg bevat meer gespecialiseerde hulp die wordt gefinancierd vanuit verschillende wettelijke kaders. De doelgroep van de jeugdzorg zijn jeugdigen tot 18 jaar met ernstige opgroei- en opvoedproblemen, waarbij de algemene voorzieningen onvoldoende zijn. In specifieke gevallen geldt dat jeugdzorg aan jongeren tot 23 jaar mogelijk is.

Gelet op de diversiteit binnen de jeugdketen is ervoor gekozen om deze uitwerking voornamelijk te richten op de jeugdzorg en specifiek op de provinciaal gefinancierde zorg.

5.2 De klant van de jeugdketen

Binnen de Wet op de Jeugdzorg is er één toegangspoort tot de jeugdzorg: het Bureau Jeugdzorg, dat ook verantwoordelijk is voor de indicatiestelling. Indien een kind geïndiceerd wordt voor zorg, dan heeft het kind ook recht op de geïndiceerde hulp, de zogenaamde zorgplicht. Vanuit dit perspectief kan het kind met een indicatiestelling dan ook als de klant van de jeugdzorg worden beschouwd.

Als we echter kijken naar de totale jeugdketen, bestaan er verschillende klantgezichten. De klant binnen de jeugdketen is afhankelijk van de vraag, probleem, situatie en plaats in de keten. Soms gaat het om het individuele kind, soms om het totale gezin. De aanpak is afhankelijk van het probleem en de behoefte. Het is kenmerkend voor deze keten dat voor een adequate oplossing per klant maatwerk nodig is. Maatwerk vereist ketensamenwerking of zelfs samenwerking buiten de keten om, het kind moet zo snel mogelijk weer goed functioneren in de samenleving.

5.3 Maximalisatie van de klantwaarde binnen de jeugdketen

Klantgerichtheid en ketensamenwerking zijn wettelijk verankerd in de Wet op de Jeugdzorg en zijn erop gericht om aan de hulpvraag van de doelgroep te voldoen. Binnen de jeugdketen is het echter lastig om de klantwaarde specifiek te definiëren. De invulling is sterk afhankelijk van de zorgvraag. Er wordt op dit moment dan ook geen eenduidige definitie gehanteerd voor het begrip klantwaarde. Kwaliteit in de jeugdzorg is vooral vertaald naar begrippen als productieafspraken en benchmarking.

De klant zou te allen tijde zo snel en adequaat mogelijk moeten worden geholpen, ongeacht de zorgvraag en de financiering van het aanbod. Er is echter een kloof tussen het beoogde doel en de werkelijkheid. De keten blijkt onvoldoende in staat om de zorg te leveren die de klant nodig heeft. Dit komt prominent naar voren bij de problematiek rondom de wachtlijsten en de overdrachtsmomenten van dossiers binnen de keten.

Een belangrijke oorzaak voor het gat tussen doel en werkelijkheid, is de toenemende zorgvraag. De voorzieningen zijn niet in hetzelfde tempo als de vraag

meegegroeid. Naast de financiële consequenties die dit met zich meebrengt komt de kwaliteit van de dienstverlening onder druk te staan. Het wordt hierdoor steeds moeilijker om het beoogde kwaliteitsniveau te behalen en daarmee de klantwaarde te maximaliseren.

De sterke groei van de zorgvraag wordt veroorzaakt door de Wet op de Jeugdzorg zelf, waarbij het voor jongeren eenvoudiger is gemaakt om hulp te zoeken. Met de inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin wordt de drempel voor hulp alleen maar verder verlaagd. Daarnaast wordt vaak als oorzaak de samenleving zelf genoemd, waarbij sprake is van een toenemende mate van opvoedingsonzekerheid en problematiek van de jeugd. Dit is ook terug te zien in het toenemende aantal gezinnen waarbij sprake is van meervoudige problematiek. Daarbij komt dat gemeenten steeds actiever worden op het gebied van het jeugdbeleid (onder andere door de WMO). De uitdaging is om problemen vroegtijdig te signaleren zodat men op tijd in kan grijpen en zo een lichtere vorm van zorg mogelijk is.

5.4 De volwassenheid van de jeugdketen

Het imago van de jeugdketen is door de vele incidenten van de laatste jaren niet verbeterd. De keten staat onder druk vanuit de politiek en de maatschappij, de toenemende zorgvraag en de toenemende complexiteit van de vraagstukken. In de jeugdketen wordt momenteel helaas veel incidentgedreven gewerkt. Waar bij incidenten in de jeugdketen de hele keten als onprofessioneel wordt bestempeld, wordt bij andere ketens (bijvoorbeeld in de medische wereld) sneller geaccepteerd dat oorzaken liggen in een schakel van de keten of een menselijke beoordelingsfout. Bij incidenten binnen de jeugdketen gaan er snel stemmen op om meer maatregelen. Dit leidt tot een opeenstapeling van maatregelen, waarbij de vraag is in hoeverre de nieuwe maatregelen passen binnen het grotere geheel en of de effectiviteit en kwaliteit daadwerkelijk verbeteren. Het creëren van bewustzijn in de samenleving over de rechten en plichten van een ieder en het feit dat de samenleving zelf ook een bepaalde verantwoordelijkheid draagt, is hierbij vaak ook een onderbelicht aspect.

“Accepteer dat iets niet vlekkeloos verloopt. De overheid heeft de neiging om incidentele problemen met algemene maatregelen te willen aanpakken. Een voorbeeld hiervan binnen de jeugdketen is de invoering van het Elektronisch Kinddossier. Een voorbeeld van een algemene maatregel voor alle jongeren, zonder dat gekeken is naar de vraag waar deze informatie echt iets toevoegt in het belang van het kind. De incidentele problemen zouden meer geaccepteerd moeten worden, maar dat ligt gevoelig als het gaat om jeugd” (mevrouw T. van de Vondervoort, portefeuillehouder Jeugdzorg provincie Zuid-Holland).

De jeugdketen bestaat uit verschillende (sub)ketens met een preventieve en curatieve/repressieve component. Binnen de jeugdketen zijn er diverse wetten en regels met verschillende betrokken partijen. De Wet op de Jeugdzorg zorgt voor afstemming met het lokale domein, Bureau Jeugdzorg en de instellingen zelf, maar deze partijen hebben ook allemaal een autonome positie: gemeenten, GGZ, GGD en de medische wereld. Alle partijen hebben elkaar nodig om de gewenste klantwaarde daadwerkelijk te kunnen realiseren. Uit de wachtlijsten, maar ook bij diverse incidenten in de afgelopen jaren blijkt dat dit nog niet optimaal functioneert. Dit wordt onderstreept door het onderzoek van de onderzoekscommissie van de Tweede Kamer uit 2007. Hieruit blijkt dat de jeugdzorg een versnipperde sector is en er ondoelmatig en inefficiënt wordt gewerkt. Er is sprake van verkokering, waarbij organisaties soms de eigen autonomie blijven prefereren. Daarnaast is geconstateerd dat er geen eenduidige definities worden gehanteerd en er geen inzicht bestaat in de effectiviteit van de werkzaamheden.

Het besef van de noodzaak tot samenwerking binnen de keten is er, maar over de oplossing bestaan verschillende meningen. Dit varieert van drastische structuurwijzigingen binnen de keten tot het 'met rust laten' van de keten. Duidelijk is wel dat de rust voorlopig nog niet is teruggekeerd in de jeugdketen. Er zijn diverse initiatieven variërend van betere gegevensuitwisseling tot aan coördinatie op lokaal niveau. Maar hoe kan de kwaliteit en daarmee de klantwaarde structureel worden vergroot? Iedere partij heeft hierin zijn verantwoordelijkheid. Zo heeft de provincie, wettelijk gezien, een belangrijke regie- en toezichtrol ten aanzien van de afstemming tussen ketenpartijen.

“In de praktijk betekent dit partijen bij elkaar brengen en partijen aanspreken op bepaald gedrag. Het invullen hiervan begint in de basis door het hebben van een fatsoenlijk gesprek, het maken en naleven van afspraken en het vertrouwen hebben dat iedere partij haar rol/verantwoordelijkheden oppakt. In dit kader is het ook niet nodig om extra instrumenten in te zetten” (mevrouw T. van de Vondervoort, portefeuillehouder Jeugdzorg provincie Zuid-Holland).

De Centra voor Jeugd en Gezin zijn gericht op coördinatie. Als verschillende coördinatiemechanismen zijn belegd bij verschillende partijen is het risico op bureaucratie groter. De uitdaging is om de bureaucratie te beperken tot een noodzakelijk minimum.

Duidelijk is wel dat de jeugdketen qua samenwerking een flinke professionaliseringslag moet maken. Er moet worden gewerkt aan het onderlinge vertrouwen en de versteviging van het fundament van de samenwerking. De eerste stap is een

gedeeld beeld formuleren van de gewenste klantwaarde: wanneer is de klant tevreden? En in bredere zin: wanneer wordt aan de verwachtingen van de omgeving, bijvoorbeeld maatschappij en politiek, voldaan? Dit beeld ontbreekt momenteel, omdat iedere partij uitsluitend wordt aangesproken op haar aandeel. Dit werkt verkokering in de hand.

Er moeten ketenbrede prestatieafspraken worden gemaakt, waarbij effectiviteit en kwaliteit als basis dienen. Dergelijke afspraken moeten zodanig zijn dat de onderlinge samenwerking wordt versterkt en er geen verkokering plaatsvindt. Een belangrijk aspect hierbij is vertrouwen. Vertrouwen tussen partijen onderling, maar ook vanuit de opdrachtgevers. Stel het beeld en de kaders gezamenlijk vast, schep de noodzakelijke randvoorwaarden (bijvoorbeeld eenduidige definities, een financieringssysteem die de samenwerking ondersteunt), maar geef de rust en de ruimte aan de keten om dit te realiseren. Benoem wel duidelijk de verantwoordelijkheden binnen de keten als het gaat om het bereiken van de gewenste klantwaarde. Op dit moment is er geen sprake van een ketenregisseur. Op diverse niveaus zijn er coördinatiemechanismen, maar er is geen ketenregisseur die verantwoordelijk is voor het bereiken van de gewenste klantwaarde. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er tot op heden geen eenduidige definities voor de wachtlijsten worden gehanteerd. Iedere regio geeft haar eigen interpretatie, waardoor de wachtlijsten niet onderling vergelijkbaar zijn.

Het gebrek aan gedeelde beelden en eenduidige sturing resulteert in verbeterinitiatieven binnen de keten met veelal een suboptimaal en een incidenteel karakter. Alle partijen zijn afzonderlijk bezig met verschillende verbeteracties en zoeken daarbij hun plek of samenwerking in de keten, maar dit leidt onvoldoende tot een structurele verbetering van de klantwaarde. Ondanks de goede bedoelingen van de partijen typeert het de onmacht van de keten om gezamenlijk een visie te verkrijgen over de waardepropositie. De keten werkt nog voornamelijk reactief.

“De hulp moet dicht bij de klant en vanuit de klant georganiseerd worden, wat daarbij voorkomen moet worden zijn de doublures. Nu is er soms sprake van 60% doublures in de taken/activiteiten die verschillende betrokken organisaties uitvoeren” (aldus een van de geïnterviewden).

5.5 Dienstverlening van de jeugdketen

Binnen de jeugdketen gelden wettelijke termijnen als het gaat om geïndiceerde zorg. Echter, de wijze waarop, wanneer, in welke vorm en door wie hierover wordt gecommuniceerd kan naar eigen vrijheid worden ingevuld. Door het ontbreken van een eenduidig beeld, is het voor de klant ook niet helder of en zo ja, wanneer partijen kunnen worden aangesproken op de kwaliteit van de dienstverlening.

De wijze waarop de effectiviteit van het zorgaanbod kan worden vergroot is tot op heden een onderbelicht aspect. De aandacht gaat vooral uit naar het 'blussen van brandjes'. Dit is goed zichtbaar bij de wachtlijsten, waarbij steeds incidenteel geld beschikbaar wordt gesteld voor een structureel probleem. Maar de vraag is wat het daadwerkelijke probleem is en hoe dit zo effectief mogelijk kan worden opgelost. Is het probleem de mismatch tussen vraag en aanbod in kwantitatieve zin, in kwalitatieve zin of in beide? Uit de interviews blijkt dat er onvoldoende zicht is op de effectiviteit van het aanbod. Het is onduidelijk wat in welk geval wel en niet werkt.

Geld wordt veelal niet als de structurele oplossing gezien: de beschikbare gelden van ondermeer de WMO, AWBZ, de Wet op de Jeugdzorg zouden voldoende moeten zijn. De oplossing moet meer worden gezocht in verbetering van de effectiviteit. Dit vereist wel inzicht in de mogelijkheden hiervoor. Het gevoel is nu dat men in een vicieuze cirkel zit: omdat er geen goede informatie is over de effectiviteit, wordt er niet adequaat op gestuurd en verandert de informatiebehoefte doorlopend. Wat is er nodig om te constateren dat een kind effectief wordt geholpen? Welke informatie is daarvoor nodig en hoe kan daarop vanuit de keten worden gestuurd? Een gedeelde visie op deze vragen ontbreekt.

5.6 Structurele gegevensuitwisseling binnen de jeugdketen

Het Elektronisch Kinddossier (EKD) is een belangrijke ontwikkeling. Een 'warme' overdracht van klanten is een essentiële randvoorwaarde om te komen tot een goede oplossing voor de klant. Het delen van informatie en het signaleren van risico's wordt door het EKD gemakkelijker gemaakt. Echter, het proces van het realiseren van het EKD laat al zien dat dit geen eenvoudige opgave is. Vooral de inhoud (informatie op pedagogisch of medisch gebied), omvang, eigenaarschap en de bevoegdheden rondom het EKD leiden tot discussie. Op dit moment wordt op lokaal niveau een aanvang gemaakt met het EKD. Het risico is hierbij dat iedere regio dit op zijn eigen manier invult; verschillende regio's hebben al hun eigen methodiek

ontwikkeld. Er zijn nu discussies wat het kader en de definities worden en wie dit vaststelt.

Er wordt binnen de jeugdketen veel aandacht besteed aan het verder vormgeven van beleidsinformatie tussen partijen. Een belangrijke verbeteractie is het creëren van meer eenheid in taal, definities en kostentoe rekening. Dat dit nodig is blijkt uit de discussie over de wachtlijsten. De gehanteerde definities verschillen per stadsregio en provincie, waardoor onderlinge vergelijkbaarheid – en daarmee het lerende effect – lastig is. Deze informatie moet een belangrijk instrument worden om de keten adequaat te kunnen besturen. De provincies streven ernaar om in 2009-2010 te komen tot eenduidige en betrouwbare informatie.

5.7 Besturing van de jeugdketen

Binnen de jeugdketen bestaat sterk het gevoel dat er sprake is van overregulering en dat er aan de professionals te weinig ruimte wordt gelaten om hun werk te doen. Aan de andere kant blijkt dat er nog geen overeenstemming is over definities en effectiviteit van instrumenten. Dat terwijl de druk vanuit de omgeving alleen maar toeneemt om sneller en beter zorg te leveren.

De toename in complexiteit van de klantvraag en de bestuurlijke ‘spaghetti’ lijkt kenmerkend voor deze keten. En dit is niet in het belang van de klant: het maakt voor de klant en de omgeving niet uit wie het geld ontvangt, uit welk potje dit komt en onder wiens verantwoordelijkheid het valt. Op alle fronten en binnen alle gele-deren wordt dit beeld herkend en erkend¹³. De vraag is wat ervoor nodig is om dit voor elkaar te krijgen. Het formuleren van een gezamenlijk beeld van de klant-waarde is de eerste essentiële stap. De tweede stap is dat de ketenpartners ook geza-menlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de klantwaarde, waarbij de kaders en verantwoordelijkheden helder zijn. Dit betekent een andere manier van denken en doen; meer loslaten en vertrouwen, heldere eisen stellen en een duidelijke opdracht formuleren die ook eenduidig toetsbaar is. Het vertrouwen tussen ketenpartijen en naar de ketenpartijen is hierbij essentieel. De klantwaarde moet hierin centraal staan, wat betekent dat er zo min mogelijk bestuurlijke druk en bureaucratie moet zijn. Hiermee komt men aan de taken, rollen en verantwoorde-lijkheden van organisaties en het besturingsmodel. Tot op heden een discussie die niet in de volle breedte is gevoerd, mede vanwege de angst dat er bureaucratie kan ontstaan met een stelsel-discussie.

¹³ “Het kind en de rekening” eindrapportage van de werkgroep IBO financiering jeugd beleid, Interdeparte-mentaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 2.

Ketenpartners zijn zeer betrokken bij de klant. De keten (en het stelsel) zitten echter in een wurggreep. Enerzijds bestaat er de oproep van de partijen om met rust te worden gelaten en de professionals ook weer de professionals te laten zijn. Anderzijds bestaat er een wens voor een structuurwijziging en het vaststellen van resultaten, protocollen, doorlooptijden et cetera. Door het enerzijds sturen op prestaties en anderzijds het voorkomen van fouten wordt er een zwart/wit omgeving gecreëerd. De uitdaging is om de balans te vinden tussen de zorgvraag en de beschikbare voorzieningen, voordat het stelsel uit haar voegen barst. Het is daarom van belang om te starten met het verkrijgen van gezamenlijk inzicht in de te realiseren klantwaarde en de effectiviteit van de aangeboden dienstverlening.

Auteurs: Barbara Visser, Jen-Pin Yu en Richard Jongenotter

6 DE ONDERWIJSKETEN

6.1 Introductie van de onderwijsketen

In Nederland volgen iedere dag ongeveer 3,5 miljoen leerlingen en studenten onderwijs. Op meer dan 8.700 scholen biedt het onderwijs deze studenten de kans om hun eigen mogelijkheden te ontdekken, te ontplooien en te gebruiken met ruimte voor kennis, kunde, creativiteit en talent. Onderwijs is noodzakelijk voor het goed kunnen functioneren in onze samenleving. Om dit te kunnen realiseren zijn veel instellingen en organisaties iedere dag hiermee bezig. Dit is een mooie uitdaging, maar het vraagt ook steeds meer om samenwerking tussen de verschillende partners in de onderwijsketen. Ketensamenwerking is daarom een veel voorkomend thema in onderwijsland.

Onderwijs is een van de pijlers van de Nederlandse samenleving en onze (kennis) economie. Het onderwijs speelt een cruciale rol in de binding van de samenleving. Er wordt naast kennisontwikkelingen en kennisoverdracht, ook steeds meer op maatschappelijk en opvoedkundig gebied verwacht. Onderwijs is belangrijk voor de ontwikkeling van Nederland, maar de onderwijsinstellingen staan hierin niet alleen. De spelers in de onderwijsketen zijn het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, beroeps- en hogere onderwijs en wetenschappelijke onderwijs. Maar ook bijvoorbeeld het bedrijfsleven, sociale instellingen, bijvoorbeeld bureau Jeugdzorg en onderwijskundige bureaus behoren tot deze keten.

6.2 De klant van de onderwijsketen

De klanten van de onderwijsketen zijn in de eerste plaats iedereen die onderwijs wil genieten, de leerlingen (of deelnemers of studenten), maar ook bijvoorbeeld organisaties die hun werknemers opleiding willen bieden. Steeds meer onderwijsinstellingen zetten de leerling, of de loopbaan van de leerling, centraal. Het bewustzijn om te denken vanuit het klantbelang wordt steeds groter. De afzonderlijke instellingen willen wervend en uitdagend onderwijs bieden voor diverse klantgroepen. De diversiteit aan belanghebbenden is groot en iedereen moet tevreden zijn. Dit wordt gecompliceerd door schaarste van onderwijskundig personeel en de druk op financiële middelen. Samenwerken is dan vaak een sleutel tot succes; gezamenlijk worden eerder resultaten geboekt en geborgd.

In de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners wordt het belang van de klant wel eens vergeten. In Nederland is op 1 augustus 2003 de wet op de Leerlinggebonden Financiering in werking getreden. Volgens deze wet hebben kinderen met een beperking recht op een leerlinggebonden financiering, een zogenaamd 'rugzakje'. Juist bij bepaalde doelgroepen, zoals deze 'rugzakleerlingen' moet de samenwerking tussen de diverse instellingen op het belang van de leerling gericht zijn. Dit is echter vaak niet het geval. De instellingen hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun eigen acties en kijken zelden over de grenzen van hun organisatie heen. Het is van belang om zowel binnen de organisatie, als over de keten heen afspraken te maken waarbij de klant centraal staat.

Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van doorlopende zorgstructuren en het feit dat persoonlijke zorggegevens van leerlingen niet worden doorgegeven bij verandering van instelling. Door uiteenlopende oorzaken kan de voortdurende ontwikkeling van de leerling vertraging oplopen of stagneren. Een van de voornaamste redenen is de gebrekkige afstemming tussen ketenpartners. Een onderwijsinstelling probeert door middel van een goede zorgstructuur de voortdurende ontwikkeling in goede banen te leiden met als doel de leerling met een zo optimale studieloopbaan de school af te laten maken. Hierna verdwijnen deze gegevens vaak en is er geen communicatie met de vervolgopleiding. Op deze vervolgopleiding is de zorg voor de student onbekend en kan de student qua aandacht tussen wal en schip vallen. De conclusie is dat het binnen de eigen instelling goed geregeld is, maar dat door het ontbreken van ketensamenwerking dit geen garantie is voor structureel succes.

6.3 Maximalisatie van de klantwaarde van de onderwijsketen

Er moet een sluitende keten ontstaan waarin de verschillende organisaties die met leerlingen te maken hebben met elkaar samenwerken. Samenwerkingsverbanden, zowel in een horizontale als in een verticale keten, hebben diverse positieve gevolgen voor leerlingen, het bedrijfsleven, (semi)overheidinstellingen en docenten. Echter, soms is ketensamenwerking ook bittere noodzaak. Bijvoorbeeld in de regio Limburg. De regio Limburg staat namelijk voor een uitdaging, omdat de regio tot 2015 een drastische teruggang van leerlingen in het voortgezet onderwijs verwacht. Dit stelt aanzienlijke eisen aan het onderwijs en het is noodzakelijk om hierop effectief te anticiperen. Het College van Bestuur van Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO|PL) ziet het als haar taak om, samen met ketenpartners, de structurele gevolgen van de demografische teruggang op de politieke agenda te krijgen en het onderwijsbeleid en onderwijsuitvoering erop aan te sluiten.

Het creëren van aansluitende en doorlopende leerlijnen en zorgstructuren tussen PO-VO-MBO-HBO-WO en de beroepskolom is een belangrijk aandachtspunt van de onderwijsstichting SVO|PL. Hiervoor worden diverse initiatieven ontplooid. In de regio is veelvuldig overleg met PO-scholen over bijvoorbeeld de ‘rugzakleerlingen’ en de (gezamenlijke) mogelijkheden voor digitale dienstverlening worden verkend. Ook worden met MBO-instellingen intensieve ontwikkeltrajecten en onderwijsallianties aangegaan. Er wordt gezamenlijk naar buiten opgetreden. Een doel van deze samenwerking is om meer grip op uitval te verkrijgen en dan vooral van leerlingen van de lagere onderwijsniveaus. Samenwerkingsverbanden tussen HBO en WO zijn er in de vorm van onder andere oriëntatiestages, technische programma’s met de Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule in Aken of het ‘pre-university-project’. Dit laatste is een project waarbij VWO-leerlingen in de gelegenheid worden gesteld om alvast onderdelen te volgen aan de Open Universiteit. Ook het Junior College Utrecht (JCU) is een goed voorbeeld van dergelijk integraal initiatief dat in 2004 is opgestart. Het brengt VWO-scholieren, VWO-docenten en universitair docenten met eenzelfde ambitie en interesse bij elkaar.

De centrale overheid is zich er nog niet voldoende van bewust dat het leerlingaantal daalt in Limburg. Het openbaar bestuur wordt door de onderwijsstichting SVO|PL als belangrijke regionale partner gezien. Het openbaar bestuur ligt echter wel op achterstand als het gaat om het inspelen op de gevolgen van de demografische verandering. Het maatschappelijke middenveld anticipeert daar sterker op. De stichting loopt bijvoorbeeld vaak voorop met beleid en initiatieven rond samenwerking en moet veel moeite doen het belang hiervan onder de aandacht te brengen. Door verschillende belangen van de diverse spelers in de keten verloopt dit proces soms langzaam; samenwerken gaat niet altijd vanzelf.

Voor het ID College, een ROC instelling met ondermeer vestigingen in Zoetermeer, Gouda en Leiden, is samenwerking met het voortgezet onderwijs een belangrijk aandachtspunt. Het creëren van doorlopende leerlijnen is volgens het ID College essentieel om studenten te laten ontwikkelen. Hiervoor lopen momenteel experimenten en de eerste resultaten zijn positief. Ook dient er al op het voortgezet onderwijs kennis te zijn van de werkwijze op het MBO, dit kan door onder andere het organiseren van oriëntatiedagen. Deze samenwerking behoeft echter meer structurele aandacht. Het ID College is momenteel bezig met het invoeren van relatie- en accountmanagement. Het structureel onderhouden van contacten met decanen, directies en zelfs docenten van VO-scholen is een belangrijk onderdeel hiervan.

Een goede aansluiting tussen MBO en HBO maakt het voor studenten gemakkelijker om naar het HBO te gaan. Dit zorgt voor een snellere en grotere doorstroom. Daarmee verhoogt ook het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. De samenwerking met het HBO kan veel intensiever, dit is momenteel echt onderbelicht. Hiervoor zijn goede afspraken op directieniveau noodzakelijk. Het ID College is zich hier terdege van bewust. De inbedding van HBO in het MBO en meer mogelijkheden voor kennismaking en oriëntatie zijn enkele mogelijkheden voor samenwerking. Er is vanuit de HBO-sector echter minder aandacht voor deze integratie dan voor de integratie van het HBO in het WO. Wellicht heeft dit te maken met een imagokwestie.

Van weerstand tegen integratie is bij het ID College helemaal geen sprake, integendeel zelfs. Door het College van Bestuur van het ID College worden ideeën en initiatieven gestimuleerd. Wel heerst er van nature een interngerichte cultuur binnen de ROC's. Ook gebrek aan tijd en capaciteit is een beperkende factor.

De samenwerking tussen onderwijsinstellingen en de beroepskolom gaat gelukkig steeds beter. Er zijn landelijk veel gezamenlijke initiatieven. Voorbeelden zijn samenwerkingsverbanden om te zorgen dat het onderwijs nog beter aansluit op de praktijk, gezamenlijke projecten en praktijkleren op de werkplek. Door de invoering van competentiegericht onderwijs is er meer aandacht voor voortdurende samenwerking met het bedrijfsleven. De scheidslijn tussen onderwijs en bedrijfsleven is aan het verdwijnen. Ook marktwerking is een ontwikkeling die ketensamenwerking bevordert; onderwijsinstellingen worden steeds meer een maatschappelijke onderneming en zien samenwerken als een manier om hun concurrentiepositie te verstevigen.

De onderwijssector wordt steeds dynamischer. Onderwijsinstellingen worden structureel geconfronteerd met veranderingen. Vele externe ontwikkelingen brengen een verscheidenheid aan uitdagingen met zich mee, zoals nieuwe onderwijsvormen, nieuwe besturingsregels en toenemende concurrentie uit andere markten. Door deze ontwikkelingen krijgt ketensamenwerking minder aandacht dan het nodig heeft. Voor ketensamenwerking is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ketenpartners de oplossing en dit kost tijd en energie.

Steeds meer onderwijsinstellingen hebben zich ten doel gesteld om een naadloze aansluiting te creëren tussen de behoeftes op de arbeidsmarkt en het onderwijs. Hierbij betrekken ze meer en meer het bedrijfsleven. Ketensamenwerking wordt ook een steeds groter thema binnen onderwijs. Vanuit de overheid wordt keten-

samenwerking gelukkig steeds meer gepromoot.

Een voorbeeld is de Stichting Platform Bèta Techniek. Dit is een uitvoeringsorganisatie van de overheid en haar doel is om te zorgen voor goede beschikbaarheid van bètatechnici. Concreet betekent dit structureel 15% meer leerlingen en studenten in bètatechnisch onderwijs en een betere benutting van bestaand talent in bedrijven en onderzoeksinstituten.

Nederland heeft behoefte aan goed opgeleide mensen en dan vooral aan betatechnisch opgeleiden. Onze kenniseconomie draait immers op kenniswerkers en ongeveer driekwart van de gevraagde kenniswerkers is bèta of technicus. De overheid is zich hiervan bewust. Door het oprichten van het Platform Bèta Techniek is er een stuurmechanisme ontstaan waarmee de eerder genoemde doelstelling realistischer wordt. Het Platform is sinds 2004 actief en de eerste resultaten zijn te zien. Op WO-niveau wordt de doelstelling gehaald maar op HBO niveau nog niet; hier zijn nog veel slagen te winnen¹⁴. De beroepskolom wordt ook steeds enthousiaster en draagt zelf veel ideeën aan, waarbij het platform hen dan weer faciliteert.

(Potentiële) studenten moeten zo vroeg mogelijk tijdens hun leerloopbaan enthousiast worden gemaakt voor een opleiding en een toekomstige baan in de techniek. Het platform voert hiervoor geen campagnes, maar heeft een betere aanpak. Scholen worden gestimuleerd om mee te werken door concrete en structurele prestatieafspraken met hen te maken over het gewenste resultaat en de weg ernaar toe redelijk vrij te laten. Uitsluitend prestatieafspraken maken met scholen is niet genoeg. Er is een benadering nodig over de gehele keten: gecoördineerde samenwerking over alle leerlijnen (PO-VO-MBO-HBO-WO) en de beroepskolom. Siemens heeft bijvoorbeeld met een aantal scholen in de regio Zoetermeer structurele samenwerkingsverbanden.

Een ad hoc benadering werkt niet volgens het platform. Structurele afspraken zijn noodzakelijk en er dienen interventies te worden gepleegd, zoals resultaatverplichtingen en afspraken over capaciteitsinzet. Uiteindelijk moeten al deze afspraken en interventies stevig worden verankerd in de instellingen en de beroepskolom. Activiteiten moeten niet meer als project opgepakt worden, maar moeten worden verankerd in de structurele werkzaamheden. Ook zijn de onderwijsinstellingen vaak teveel intern gericht. Meer en meer worden zij zich wel bewust van het feit dat zij moeten opereren als een netwerkorganisatie. Het platform ondersteunt hierbij en stuurt op concrete afspraken, die ketensamenwerking bevorderen.

Concluderend zijn de Stichting Platform Bèta Techniek en haar vele initiatieven uitstekende sturingsmiddelen om ketensamenwerking te stimuleren of bevorderen en zicht-

¹⁴ “Technomonitor - De kenniseconomie: liggen we op koers?” Platform Bèta Techniek, 2007

bare resultaten te boeken. Door hun innovatieve karakter en hieruit voortvloeiende goede samenwerking tussen scholen en bedrijven komt Nederland steeds dichterbij haar ambitie om in 2010 de nummer één-kenniseconomie ter wereld te zijn.

6.4 Volwassenheid van de onderwijsketen

Met betrekking tot ketensamenwerking is de onderwijsketen al in een relatief volwassen stadium in vergelijking met andere ketens. De ketenpartners zijn pro-actief bezig met het werken aan ketensamenwerking, al blijft het in de uitvoeringsfase nog vaak bij visievorming en planvorming. Het besef is er wel; zonder samenwerking is het niet mogelijk om het onderwijs in Nederland op een hoger peil te brengen. Het doel is een transparante, intensieve en structurele samenwerking.

Al veel jaren heeft het onderwerp van ketensamenwerking binnen de overheid de aandacht. De laatste jaren gelukkig weer in toenemende mate. Dit leidt tot beleidsmaatregelen en financiële middelen die voor dit onderwerp beschikbaar worden gesteld. Er zijn diverse subsidiemogelijkheden voor gezamenlijke initiatieven. Hierdoor werkt de overheid structureel mee aan een groeiproces om de spelers in de onderwijsketen steeds beter in staat te stellen gezamenlijk initiatieven te ontplooiën en de gewenste resultaten te bereiken.

6.5 Dienstverlening van de onderwijsketen

De onderwijssector is een innovatieve sector. Er vindt op vele gebieden vernieuwing plaats. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat het onderwijs blijft aansluiten op de arbeidsmarkt en om vroegtijdig in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In 2000 hebben verschillende landen in Lissabon afgesproken dat Europa in 2010 een hoogwaardige kenniseconomie moet zijn ('de Lissabon-doelstellingen'). De Nederlandse overheid heeft daar nog een schepje bovenop gedaan door het Nederlandse beleid als doelstelling mee te geven dat Nederland bij de top van Europa wil horen als het gaat om innovatie, onderzoek en onderwijs. Klanten verwachten ook toponderwijs door een proactieve en geïntegreerde dienstverlening van alle ketenpartners.

Samenwerking tussen de verschillende schakels in de onderwijsketen bevordert innovatie en de kwaliteit van het onderwijs. Vaak gebeurt dit door het delen van kennis en informatie of gezamenlijke innovatieprojecten van onderwijs en bedrijfsleven. Ook vanuit de overheid worden gezamenlijke initiatieven voor innovatie gestimuleerd, onder andere door het verstrekken van subsidiegelden. Efficiency-

voordelen kunnen worden behaald met ketensamenwerking. Het delen van kennis en (administratieve) gegevens draagt bij aan het vergroten van de klantwaarde van zowel de eigen instelling als ook de keten. Het wiel hoeft namelijk niet overal opnieuw te worden uitgevonden.

6.6 Structurele gegevensuitwisseling binnen de onderwijsketen

Met betrekking tot het structureel uitwisselen van gegevens vindt dit binnen het onderwijs vooral plaats op tactisch niveau. Het ID College heeft voor de gegevensuitwisseling een informatiebeleidsplan opgesteld. Door het opstellen van dit informatiebeleidsplan kan de gehele organisatie van het ID College zich richten op effectieve en efficiënte realisatie van dat beleid. Het informatiebeleid is momenteel echter intern gericht, er wordt geen aandacht aan samenwerking binnen de keten besteed. Ook het Junior College Utrecht wisselt met de deelnemers in haar keten op bestuurlijk en operationeel niveau informatie uit. Er zijn geen gemeenschappelijke systemen die gegevensuitwisseling met ketenpartners ondersteunen, hoewel dit op enkele gebieden zeer wenselijk kan zijn (onder andere als het gaat om zorg, of studentengegevens bij doorstroom). Wel is er veel persoonlijke communicatie tussen ketenpartners. Het strategische belang van gegevensuitwisseling tussen VO-MBO-HBO-Beroepskolom onderling en met de omgeving, bijvoorbeeld alumni, wordt nog steeds onderschat. Het wordt niet beschouwd als een kritieke succesfactor, terwijl dit van groot belang is, mede gezien de toenemende digitalisering.

De overheid dient ook een belangrijke rol te spelen bij het realiseren van goede gegevensuitwisseling. Vanuit bijvoorbeeld de ROC-sector komt de vraag om samen initiatieven op te zetten, eventueel onder regie van de overheid. Er is behoefte aan middelen, maar ook aan concrete richtlijnen. Verder is merkbaar dat digitale dienstverlening een meer fundamentele plaats krijgt binnen het onderwijs. Zo creëer je een omgeving die toegankelijk is voor iedereen, waarbij op termijn de school in de huiskamer wordt geplaatst. Het uitwisselen van kennis en informatie en het gebruik van ICT in het onderwijs zijn hierbij kerndoelen. Invoering van ICT-toepassingen is een kwetsbare aangelegenheid. Voor de komende jaren moeten ICT-ontwikkelingen dan ook sectorbreed worden opgepakt, omdat standaardisatie wenselijk en noodzakelijk is.

6.7 Besturing van de onderwijsketen

Om ketensamenwerking te kunnen regisseren, is het van groot belang duidelijkheid te hebben over de rol en expertise van alle betrokken instanties. Het adequaat

inrichten van samenwerkingsvormen is lastig. Onderwijsinstellingen onderkennen dat relaties eerst moeten worden opgebouwd.

Het is belangrijk om samenwerking binnen de keten te stimuleren. De Stichting Platform Bèta Techniek heeft hiervoor een passend model ontwikkeld, zoals hiervoor is beschreven. Voorbeelden van stimuleren zijn: communicatie bevorderen, samenwerkingsverbanden subsidiëren en het bieden van een platform met betrekking tot kennisdeling. Hierin ligt een belangrijke taak voor de overheid. Dit sluit niet uit dat voor de instellingen en het bedrijfsleven geen rol is weggelegd. Zij staan dicht bij het vuur en kunnen nog beter inspelen op de behoeftes in de regio's. De uitdaging is om elkaar op te zoeken in de regio en samen de regio op veranderingen en vernieuwingen in de keten te nemen.

6.7.1 RESULTAATGERICHT STUREN BINNEN DE ONDERWIJSKETEN

Voor ketensamenwerking is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ketenpartners de oplossing. Deze ontbreekt in veel gevallen of het blijft beperkt tot het delen van de visie. Ook transparantie is een sleutelwoord; laten zien wat er gebeurt en wat de plannen voor de toekomst zijn. Het is van belang de regie bij bepaalde partijen te houden, of misschien wel zelfs bij de centrale overheid. In de onderwijsketen wordt de bekostiging vaak als een struikelblok gezien. Regelmatig ontstaat er een discussie wie de eigenaar van het probleem is en wie opdraait voor de financiering. Dit werkt vertragend en bovendien frustrerend.

Een oplossing is dat de onderwijsinstellingen en hun ketenpartners aan de slag gaan met resultaatgericht sturen op ketenniveau. Zij bepalen gezamenlijk het resultaat en vertalen dit door naar prestatiegebieden voor de keten. Deze prestatiegebieden worden ingekleurd door de individuele spelers in lijn met hun eigen verantwoordelijkheid. Deze realisatieslag is complex. Er moet hierbij immers rekening gehouden worden met de behoefte aan verschillende benaderingen die samenhangen met de veelheid aan belanghebbenden die de onderwijssector eigen is. Gelukkig zijn er wel succesvolle voorbeelden en worden er op grote schaal al resultaatafspraken gemaakt. Er is een aantal kernbegrippen dat we bij de geïnterviewden regelmatig tegenkomen: samenwerking en betrokkenheid, communicatie, concrete activiteiten en *sense of urgency*. Stuk voor stuk voorwaarden om samenwerken echt mogelijk te maken. Tenslotte: niets in dit soort trajecten is zo bezielend als integraal opdrachtgeverschap en inspirerend leiderschap. Samenwerken is iets dat op alle niveaus aandacht nodig heeft.

Auteurs: Monique Derks, Boudewijn van Eerden en Jurgen van de Donk

7 DE VEILIGHEIDSKETEN

7.1 Introductie van de veiligheidsketen

Veiligheid wordt door bestuurders en professionals onderverdeeld in sociale en fysieke veiligheid. Sociale veiligheid gaat daarbij om bedreiging van de gezondheid en goederen door moedwillige criminele handeling van derden. De fysieke veiligheid gaat over bedreiging van gezondheid en goederen door ongevallen. In dit hoofdstuk richten wij ons op de fysieke veiligheid.

De veiligheidsketen richt zich op proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Partijen die een rol spelen zijn de centrale en lokale overheid die regels maken, gemeentelijke diensten die bouwvergunningen of gebruiksvergunningen afgeven en hulpverleners als brandweer, politie en geneeskundige diensten die daadwerkelijk de hulp verlenen als het mis gaat of dreigt te gaan en die zorgen dat ze aantoonbaar daarop voorbereid zijn. Een groot scala aan actoren, mensen en organisaties, die vaak zonder elkaar te kennen aan een keten werken waarbij het onderdeel repressie (feitelijk optreden bij incidenten, rampen) slechts beperkt voorkomt. Voor de willekeurige burger, de klant, is de keten helemaal niet zo duidelijk omdat deze de verschillende schakels niet echt volgtijdelijk nodig heeft.

Voor dit onderzoek is vooral gekeken naar de hulpverlening de preparatie en repressie vanuit drie organisaties: de gemeente, de politie en de brandweer.

7.2 De klant van de veiligheidsketen

Dé klant van de veiligheidsketen bestaat niet; het vanuit de klant denken is in het geheel beperkt ontwikkeld voor de hulpverleners. De betreffende organisaties bereiden zich voor op de hulpverlening en verlenen deze wanneer daar om wordt gevraagd. De politie en brandweer richten zich op het algemene belang. Zij zorgen er in de voorbereiding vooral voor dat de bestuurders (burgemeesters, voorzitters van stadsdelen of deelgemeenten) kunnen garanderen dat de gemeente en de hulpverleners aantoonbaar zijn voorbereid. Op basis van risicoprofielen, dekkingsplannen, aanrijtijden, geoefendheid, aanvalsplannen en de verantwoording daarover, is een oordeel mogelijk over de mate van voorbereiding. Het algemene beeld is, dat de organisaties meer op de bestuurders, andere overheidslichamen en controlerende

commissies (bijvoorbeeld de commissie Van Vollenhoven), zijn gericht dan op de individuele burger als klant.

7.3 Maximalisatie van de klantwaarde in de veiligheidsketen

De klantwaarde voor de hulpverleners in de veiligheidsketen bestaat eigenlijk niet. De hulpvrager meldt zich en de hulpverlening komt op gang. Het gaat daarbij vooral om de effectiviteit van de dienstverlening (hoe snel is de hulpverlening er en hoe snel is het incident onder controle?). Klantwaardering speelt wel, door in een aantal gemeenten de veiligheidsindex te voeren waarbij de veiligheid zowel objectief als subjectief wordt gemeten. Er is wel sprake van een kentering in het denken vanuit de klant. Recente studies en de inauguratierede van Van Helsloot (2007) roepen de overheid op om te stoppen met het doen van valse beloften. Het nieuwe denken richt zich op bewustwording van de burger. In het kort gezegd komt het erop neer dat de burger (mede)verantwoordelijk is voor zijn eigen veiligheid. Als er een hulpvraag is, zal de overheid hulp bieden, maar preventie is primair de taak van de burger zelf. In bestuurlijke termen praten we dan over het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van de burger. De klantwaarde verandert van veiligheidsgevoel naar veiligheidsbewustzijn en de eigen rol van iedere burger daarbij. Het gat tussen de verwachtingen van de burger en de mogelijke dienstverlening wordt kleiner, omdat de verwachtingen naar beneden worden bijgesteld.

In de praktijk richt de hulpverlening zich op het verlenen van hulp aan mensen die door een incident, ramp, crisis of dreiging worden getroffen. Het dienen van de klant staat daarin niet centraal: er wordt veelal gehandeld vanuit de rol van held en redder-in-nood. Na bijna alle incidenten van enige omvang vindt evaluatie plaats. Deze evaluatie is bijna altijd vanuit het perspectief van de hulpverleners. Wat nauwelijks wordt gedaan, is evalueren met de hulpvragers en –ontvangers.

“Het begrip keten suggereert een strak georganiseerde wijze van samenwerken. In de praktijk weet men elkaar te vinden vanuit de gemeenschappelijke gedrevenheid om hulp en zorg te bieden. Zonder veel bureaucratie werkt men samen” (R. Weewer, plv Commandant Brandweer Amsterdam Amstelland).

De keten als zodanig bestaat. Echter op verschillende niveaus: op straatniveau en op bestuurlijk niveau. Op straat is er sprake van overleg, afstemming en coördinatie. Bij grootschalige incidenten, crises en rampen is er sprake van escalatieniveaus. Daarbij worden, afhankelijk van aard en omvang, ook de bestuurders betrokken. Dan is vooral de bestuurlijke keten actief. Er wordt dan overlegd en samen met

elkaar of naast elkaar aan de hulpverlening gewerkt. Men heeft elkaar nodig en erkent elkanders rol en competentie. Ook wordt in toenemende mate samen geoefend op situaties waarbij gezamenlijk optreden nodig is. In de wet is geregeld dat de hulpverlening in sommige gevallen alleen kan optreden en in sommige gevallen verplicht moet samenwerken. Waar sprake is van grootschalige incidenten of rampen is het wettelijk geregeld dat de hulpverleners niet alleen op straat maar ook bestuurlijk samen moeten optreden.

Binnen hulpverleningsorganisaties wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie van hulpverlening en de situatie daarbuiten. Bij de brandweer spreekt men dan over warme of koude situatie. Er is vaak veel aandacht voor de warme situatie en de noodzaak van samenwerking daarbij. De samenwerking richt zich daarbij veelal op coördinatie, zodat men elkaar niet tegenwerkt. In de koude situatie is er sprake van een situatie waarbij men zich meer positioneert als onderdeel van een organisatie. De conclusie is dan ook dat de keten in tijden van crisis samenwerkt. Dan ziet de keten het als noodzakelijk om op bestuurlijk niveau samen te werken en te evalueren. In andere tijden is de samenwerking en het gezamenlijk optrekken als één keten minder vanzelfsprekend. Voor een organisatie als de politie geldt dat de noodhulpverlening en de handhaving van de openbare orde in geval van crisis of dreiging, daarvan slechts een deel van de taak is naast andere primaire taken.

7.4 Volwassenheid van de veiligheidsketen

Vanuit de politie is onderzoek gedaan naar het samen optreden en de wijze waarop dit kan worden verbeterd ¹⁵. Eén van de conclusies is dat het effectief samen optreden alleen kan worden geborgd en versterkt als men ook samen oefent. Dit is gebaseerd op het gegeven dat men in tijden van crisis terugvalt op de basisprincipes en vertrouwde werkvormen. In de huidige situatie is de keten nog niet volwassen, omdat er nog geen sprake is van natuurlijke volwassenheid en vanzelfsprekende samenwerking. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat burgers bereid zijn te helpen mits er sprake is van coördinatie en beschikbaarheid van hulpmiddelen. Er worden steeds meer initiatieven ontplooid om samen op te treden. Politie en brandweer zijn voorzichtig bezig om onderdelen van opleidingen te bundelen. Daardoor ontstaat er een generatie officieren die meer gewend is om samen te werken. Een tweede belangrijke bestuurlijke ontwikkeling is de vorming van de brandweerregio's. Regio's die qua geografie en bestuur gelijk zijn aan die van de politie en de geneeskundige hulpverlening. Hoewel aansturing en financiering nog verschillen,

¹⁵ "Onderzoek Samenwerking in Crisisbeheersing; over de betekenis en meerwaarde". Politieacademie en NIFV, Nibra.

is er wel een enorme stap voorwaarts gemaakt als deze gelijkvormige regio's zijn bereikt. Al een aantal jaren wordt er tussen de partners (gemeente, politie, brandweer, geneeskundige hulpverleners (GHOR) en het Openbaar Ministerie in de zogenaamde vijfhoek overlegd. Het werken vanuit gelijke regio's is één van de basisvoorwaarden om op termijn als ketenpartners samen op te trekken en samen te presteren.

7.5 Dienstverlening van de veiligheidsketen

De dienstverlening van de keten is vooral geregeld via de bevellijn, zodat duidelijk is wie in tijden van crisis 'de baas' is. De schakels denken vooral in termen van taken, maar zijn meer aan het nadenken wat hun toegevoegde waarde kan en moet zijn. Men probeert een zo groot mogelijke zichtbare en reële bijdrage te leveren aan de maatschappij. Er wordt immers gewerkt met publieke middelen. De politie is daar al wat langer mee bezig en bekijkt ook welke van de verschillende taken (hulpverlener of handhaver) zich daarvoor lenen. De brandweer is sinds kort actief bezig met het nemen van verantwoordelijkheid om zich te buigen over het vraagstuk van *community safety*. In essentie gaat het daarbij om te zorgen dat de brandveiligheid toeneemt zodat er uiteindelijk minder branden ontstaan. Wat daarbij aan de orde is, is een discussie over de grenzen van de dienstverlening heen. Bij de politie is er meer aandacht voor de rol van de burger in het proces en de momenten van contact. Bij de brandweer is de focus nog sterk gericht op het bestuur en de feitelijke operatie.

7.6 Structurele gegevensuitwisseling binnen de veiligheidsketen

De verschillende partners in de keten verschillen qua volwassenheid van gegevensbeheer en daarmee ook qua uitwisseling. In alle fasen en alle soorten van hulpverlening en coördinatie is het duidelijk dat de informatievoorziening en de -uitwisseling belangrijk is. De politie noemt dit informatiegestuurd werken. De brandweer is nu ook actief om de rol van de informatievoorziening verder te professionaliseren. In de Rotterdamse veiligheidsregio is de structuur zodanig dat alle informatie en mensen die nodig zijn om besluiten te nemen en actie in gang te zetten. Hierdoor ontstaat een sterke informatiepositie waaraan gezag kan worden ontleend. Deze keuze voor een centrale informatiepositie is nog geen gemeengoed in alle regio's. De uitwisseling van de gegevens is bij veel partners nog lastig. Het begint met verzamelen, vastleggen en valideren om te kunnen gebruiken. Bij de brandweer gaat het om het nemen van besluiten en het achteraf kunnen bepalen of er juist en effectief gehandeld is. Bij de politie kan informatie verzamelen gericht zijn op opsporing. Er wordt daarom zeer terughoudend opgetreden ten aanzien van het delen van

de informatie. Naast de aard van de informatie is ook duidelijk, dat zeker voor de brandweer, de informatievoorziening en -uitwisseling per korps moet worden geregeld en bij de politie sprake is van meer centrale, landelijke aansturing.

“Eén van de succesfactoren is dat je als veiligheidsregio zorgt voor een sterke informatiepositie; dan pas kan je het geheel sturen en besturen” (D. Berghuijs, directeur Veiligheidsregio).

7.7 Besturing van de veiligheidsketen

Binnen de keten van veiligheid is de besturing verschillend geregeld. Door de vorming van veiligheidsregio's wordt de lokale eenheid versterkt. Als we kijken naar de drie belangrijke partijen (politie, brandweer en de gemeente) dan valt op dat er wordt samengewerkt en overlegd in de regio maar dat de eigen organisatie toch anders wordt aangestuurd. Hierdoor zal er toch sprake zijn van een zekere mate van vrijblijvendheid in de keten.

“De bereidheid tot echte samenwerking, echt delen in voor- en tegenspoed is nog gering. Zolang de aansturing van de organisaties gericht is op het eigen beleid en de eigen doelstellingen zal samenwerking altijd ad hoc blijven” (Prof. I. Helsloot, Voorbij de symboliek 2007, inaugurele rede VU).

Het huidige kabinet kiest voor een benadering waarin lokaal bestuur de vrijheid krijgt om zaken in te richten. Hoewel men daardoor geen landelijke uniforme ketens krijgt, krijgt men wellicht wel sterke netwerkorganisaties die elkaar weten te vinden. Wisselingen in de top kunnen deze wijze van werken weer beïnvloeden.

“De veiligheidsregio gaat pas echt werken als er sprake is van een organisatie waarin de hulpverleners vanuit gemeenschappelijke doelstellingen optreden en worden aangestuurd. De veiligheidsregio wordt daarmee een Regionale Veiligheidsautoriteit waarbij voor een ieder duidelijk is dat deze de coördinatie in handen heeft zowel in de warme situatie als in de koude situatie” (D. Berghuis, directeur Veiligheidsregio Rotterdam).

7.7.1 RESULTAAT GERICHT STUREN

In de partijen die onderdeel uitmaken van de keten is er sprake van een diversiteit in de aansturing. Kijkend naar brandweerorganisaties is sprake van sturen op input (binnen budget) en realiseren van aanrijtijden. Discussies over sturen op minder dodelijke slachtoffers door brand of minder branden zijn zeer precair in het kader van aanspreekbaarheid en beïnvloedbaarheid van resultaten.

Bij de politieorganisaties is er sprake van een jarenlange ervaring met het sturen op productie (output) en de effecten op de objectieve en subjectieve veiligheid van burgers. Koppeling tussen inzet van de politie en ontwikkelingen in het gevoel van veiligheid zijn in theorie te herleiden maar in de praktijk niet altijd aantoonbaar. Binnen de politie is er wel een tendens zichtbaar die leidt naar meer balans in optreden en ook daar meer naar de voorkant van de keten: meer richten op preventie, vroegtijdig signaleren en daarop acteren. Ook hier ligt een vraagstuk van aantoonbaarheid.

Er is veel aandacht bij de verschillende organisaties om naast de professionalisering van de organisaties en de dienstverlening, ook de besturing zakelijker in te richten. De organisaties in de keten van de fysieke veiligheid zijn vrijwel allen bezig met het verbeteren van de besturende processen en de informatievoorziening aan de bestuurders.

De volgende slag is de slag om van output naar effect te gaan. Wat heeft de organisatie gedaan en geleverd en wat is daarvan het effect geweest? De richting is in ieder geval de goede kant op, zeker in combinatie om ook en vooral de eigen verantwoordelijkheid van burgers te benadrukken.

Auteurs: Bob Bom en Edward van Mackelenbergh

8 DE VREEMDELINGENKETEN

8.1 Introductie van de vreemdelingenketen

De vreemdelingenketen bestaat uit een aantal publieke organisaties. Iedere organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van een deel van het vreemdelingenbeleid. Het gaat om de vreemdeling in de breedste zin van het woord: van toeristen en zakenmensen die een visum nodig hebben tot vluchtelingen die asiel aanvragen. De vreemdelingenketen richt zich op de toelating, het toezicht en de terugkeer van vreemdelingen. Elke ketenpartner is betrokken bij een of meerdere taken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) richten zich bijvoorbeeld uitsluitend op de toelating. Ketenpartners als de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Koninklijke Marechaussee richten zich op alle taken.

8.2 De klant van de vreemdelingenketen

Dé klant van de vreemdelingenketen bestaat niet. Vanuit het perspectief van de IND is de vreemdeling de klant. Vanuit de toezichthoudende kant (de politie en Koninklijke Marechaussee) bekeken, is juist de burger de klant. Een wetgevende ketenpartner beschouwt naast de burger ook Nederlandse bedrijven en instellingen als klant. Tenslotte zien ketenpartners elkaar soms als klant.

Dé klant bestaat dus niet, maar ook het beeld dat de vreemdelingenketen van haar klant heeft, is aan veranderingen onderhevig. Een aantal jaren geleden werden bedrijven en instellingen nauwelijks als klant gezien. Toen lag de nadruk op de terugkeer van vreemdelingen en het inperken van het aantal nieuwe vreemdelingen dat zich permanent in Nederland wilde vestigen. In het moderne migratiebeleid dat nu in behandeling is in de Tweede Kamer, worden acht kolommen gedefinieerd waarbinnen een vreemdeling kan worden ingedeeld. Alle vreemdelingen binnen een kolom krijgen daarbij een zo gelijk mogelijke behandeling. Afhankelijk van de maatschappelijke behoefte wordt het beleid zo ingericht, dat een door bedrijven en instellingen gewenste groep vreemdelingen juist wordt gestimuleerd om naar Nederland te komen terwijl een andere groep restrictief wordt behandeld.

8.3 Maximalisatie van de klantwaarde in de vreemdelingenketen

Het moderne migratiebeleid dat door staatssecretaris Albayrak is aangeboden aan de Kamer, is opgesteld namens acht ministers¹⁶. Het moderne migratiebeleid is daarmee een belangrijke stimulans geworden voor het stellen van dezelfde doelen tussen ketenpartners en voor het bereiken van een betere samenwerking.

Toch betekent dat nog niet dat er op ketenniveau al voldoende aandacht is voor een gemeenschappelijk beeld van klantgerichtheid. Klantgerichtheid in het moderne migratiebeleid richt zich in eerste instantie op burgers, bedrijven en instellingen, en niet op de vreemdeling. De partners in de vreemdelingenketen hebben geen gezamenlijk beeld van de gewenste klantwaarde en de waardering vanuit het perspectief van de vreemdeling. Op individueel ketenpartnerniveau is hier wel meer aandacht voor: de IND heeft in 2005 en 2007 een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren door TNS NIPO. En ze heeft zelf recentelijk een onderzoek verricht naar de tevredenheid van klanten die een klacht hebben ingediend¹⁷.

Verskillende klanten én verschillende belangen binnen de keten maken de samenwerking tussen de ketenpartners er niet eenvoudiger op. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente vanwege humanitaire redenen niet wil meewerken aan de terugkeer van vreemdelingen, dan hebben de toezichhoudende ketenpartners een probleem.

Daarnaast levert de complexiteit in de wetgeving barrières op waardoor effectieve samenwerking tussen ketenpartners wordt bemoeilijkt. Grenzen van wet- en regelgeving moeten worden opgezocht en bovendien moeten er processen worden bedacht om te kunnen voldoen aan de eisen en wensen van klanten.

Een ontwikkeling die opvalt in de vreemdelingenketen is de samenwerking met externe en private partijen. De keten wil daarmee beter kunnen voldoen aan de vraag van de klant; in dit geval bedrijven, instellingen en vreemdelingen. Voorbeelden hiervan zijn het inzetten van referenten door de IND en het uitbesteden van gedeelten van het visumproces door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

16 "Blauwdruk modern migratiebeleid", 27 juni 2008, kenmerk 5547979/08/DVB

17 "Geef de IND-klant een stem", TNS NIPO, 13 december 2007; "Klagerstevredenheidsonderzoek", IND, 7 december 2007

In het moderne migratiebeleid wordt de mogelijkheid geboden om kennismigranten versneld in Nederland toe te laten. Wanneer een bedrijf of instelling zoals een universiteit, een buitenlandse medewerker of student wil werven dan kan dit bedrijf of deze instelling zelf een verblijfsaanvraag indienen en bezwaar- en beroepsprocedures opstarten. Sommige bedrijven en instellingen krijgen de mogelijkheid om voor een deel zelf te toetsen of een vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van toelating en verblijf. Hierdoor kan een vreemdeling sneller naar Nederland worden gehaald. De rol van de referent wordt vastgelegd in de wet. De referent wordt daarmee wettelijk verplicht om tijdig juiste en volledige informatie te verstrekken over de vreemdeling aan de IND. Het gevolg van deze verandering is dat de IND een deel van haar taken overdraagt aan een referent en zelf in de rol van toezichthouder komt.

Eenzelfde ontwikkeling vindt plaats bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). BuZa is ondermeer begonnen met het uitbesteden van gedeelten van het visumproces op bepaalde locaties in de wereld. Voor zowel BuZa als de vreemdeling is dit een efficiënte en effectieve werkwijze. Het opstellen van richtlijnen in EU-verband voor het bieden van de mogelijkheid om gebruik te maken van externe dienstverleners verloopt echter moeizaam. Zo stelt de European Data Protection Supervisor strenge eisen aan de verwerking van privacy-gevoelige informatie door derden.

8.4 De volwassenheid van de vreemdelingenketen

Ongeveer vijf jaar geleden was de samenwerking tussen de ketenpartners uit de vreemdelingenketen voornamelijk reactief. Zo was er nog geen unieke identificatie van vreemdelingen mogelijk. Dit probleem kon uitsluitend worden opgelost door samen te werken. Samenwerking gebeurde dus uitsluitend vanuit noodzaak. In de vreemdelingenketen is de volwassenheid momenteel op een meer responsief niveau gekomen. Vanuit de individuele ketenpartners worden initiatieven genomen om te gaan samenwerken. Intensieve, structurele en proactieve samenwerking vindt nog niet plaats. Het vertalen van beleid naar uitvoering is op ketenniveau echter nog steeds een proces van 'duwen en trekken'. Een voorbeeld is het zeer moeizaam tot stand komen van prestatieafspraken tussen ketenpartners onderling en met een externe partner zoals Schiphol.

“Het vertalen van beleid naar uitvoering is op ketenniveau een proces van duwen en trekken. Er is niet zozeer sprake van directieve sturing” (de heer B. Jansen van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen).

“Afspraken over het halen van de normering worden ieder jaar opnieuw gemaakt. Voor Border Control betekent het veel duwen en trekken om voldoende kwaliteit te kunnen krijgen”(de heer R. van der Boom van de afdeling Border Control van de Schiphol Group).

8.5 Besturing van de vreemdelingenketen

In augustus 2007 is op hoofdlijnen het nieuwe besturingsmodel in de vreemdelingenketen aan de Kamer gemeld. In het najaar van 2007 is er gestart met het opstellen van het beleidskader en is er een set aan kerngegevens en prestatie-indicatoren opgebouwd. Dit zal in 2008 leiden tot een ketendashboard¹⁸.

Deze manier van ingrijpen is gericht op sturen. De prestaties worden gemeten en bestuurders worden aangesproken op hun prestaties. Gezien de ervaring dat dit een proces duwen en trekken is, is het de vraag of deze wijze van ingrijpen wel gaat werken. Daarnaast zijn er niet of nauwelijks stimulansen en financiële prikkels in de vreemdelingenketen. Als ze al worden geïnitieerd zoals met het initiatiefvoorstel “wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen”, dan is het nog niet uitgewerkt hoe de verdeling van de boete over de ketenpartners moet plaatsvinden.

In de afgelopen jaren zijn er belangrijke verbeteringen in het functioneren van de vreemdelingenketen doorgevoerd doordat een herstructurering van taken heeft plaatsgevonden. Toezicht- en toelatingstaken zijn gescheiden en een taak is zoveel mogelijk bij slechts één ketenpartner belegd. Zo is in 2007 de overheveling van vreemdelingentaken van de gemeenten naar de IND afgerond. Daarmee zijn alle toelatingstaken in het kader van de vreemdelingenwet bij de IND ondergebracht¹⁹. De IND krijgt daarmee steeds meer een centrale rol in de vreemdelingenketen. In het moderne migratiebeleid wordt geregeld dat de IND meer bevoegdheden krijgt op het gebied van handhaving en toezicht. Hiervoor is het wel nodig dat de IND wordt voorzien van de juiste informatie vanuit andere ketenpartners. Dit belang en deze bevoegdheden zullen er waarschijnlijk voor zorgen dat de IND steeds meer de leiding zal nemen in de samenwerking tussen de ketenpartners, ook op het gebied van structurele gegevensuitwisseling. Dit kan de ketensamenwerking bevorderen, mits de IND ook voldoende rekening houdt met de belangen van andere ketenpartners.

Auteurs: Wilco Bothof en Esmeralde Marsman

¹⁸ “Rapportage Vreemdelingenketen”, Periode juli-december 2007 (maart 2008), p. 30

¹⁹ “Rapportage Vreemdelingenketen”, Periode juli-december 2007 (maart 2008), p. 29

9 DE GEZONDHEIDSZORGKETEN

9.1 Introductie van de gezondheidszorgketen

Een burger die zorg nodig heeft kan in beperkte of grote mate zorg nodig hebben. Het kan variëren van het kopen van zelfzorgmedicijnen bij de apotheek tot multidisciplinaire zorg in het ziekenhuis. De omvang van de zorgvraag van de patiënt bepaalt dan ook de lengte van de te doorlopen gezondheidszorgketen en de tijdsduur die hij in de keten verblijft.

Traditioneel wordt de gezondheidszorg in drie zorggebieden verdeeld: preventie, care and cure. De gezondheidszorg kan ook hiërarchisch worden ingedeeld naar eerste, tweede en derdelijns gezondheidszorg. Hoe de inrichting van de gezondheidszorg ook wordt gemaakt, de zorgketen zal altijd dwars door alle geledingen heengaan.

Op dit moment zijn er in de gezondheidszorg ontwikkelingen gaande waarbij een compleet pakket zorg dat volledig is afgestemd op de patiënt en dat dwars door alle echelons heen geleverd wordt: ketenzorg. Een voorbeeld hiervan is de CVA-keten²⁰, waarbij het ziekenhuis, het verpleeghuis, het revalidatiecentrum en de thuiszorg samenwerken en verbonden zijn aan de keten.

Ketenzorg kan de patiënt centraal stellen, mits goed uitgevoerd. Wat hierbij van cruciaal belang is, is dat er nauwe samenwerking en goed overleg plaatsvindt tussen de zorgverleners uit de verschillende disciplines. Bovendien moet het helder zijn wat alle betrokkenen moeten doen en wanneer.

9.2 De klant van de gezondheidszorgketen

‘Patiëntgerichte zorg’ en ‘de patiënt staat centraal’ zijn veelgehoorde kreten in de gezondheidszorg. In de perceptie van de zorgverlener staat de patiënt centraal. Hij is het belangrijkste. Echter, als het aankomt op hoe de zorgprocessen zijn ingericht, blijkt dat de patiënt wordt geconfronteerd met vaak lange wachttijden tussen de verschillende activiteiten die horen bij zijn zorgvraag. Wie is eigenlijk de klant van de zorgketen? In de gezondheidszorg is er een eenduidig beeld over de klant van de keten: de patiënt. Maar zorgorganisaties werken nog steeds veelal vanuit hun eigen huis of specialisme. Voor de levering van diensten aan de patiënt wordt nog te weinig over de muren heen gekeken. Terwijl de patiënt naar het geheel kijkt en

²⁰ Cerebro Vasculair Accident (CVA) is de medische term voor een bloeding of infarct in de vaten van de hersenen.

verwacht dat zorgverleners over elkaars patiënteninformatie beschikken en gezamenlijk aan zijn zorgvraag voldoen. Als een patiënt naar de specialist in het ziekenhuis gaat, verwacht hij dat de arts de voorgeschiedenis bij de huisarts kent. Hij verwacht dat de informatie in de zorgketen gedeeld wordt, maar in de praktijk is dit nog zelden het geval. De meeste zorgverleners kijken vanuit hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de patiënt en leveren vanuit dat kader de zorg.

9.3 Maximalisatie van de klantwaarde in de gezondheidszorgketen

Volgens de heer H. Kingma (voorzitter Raad van Bestuur van Medisch Spectrum Twente), staan klantwaarde en klantbinding nog in de kinderschoenen binnen de zorg. Hierin kan de zorg leren van de bancaire sector waar bijvoorbeeld wordt gewerkt met accountmanagers. Binnen de zorg zou men kunnen gaan werken met casemanagers. Deze casemanager kan bijvoorbeeld een gespecialiseerde verpleegkundige of nurse practitioner zijn. Nu wordt de patiënt nog veelal geholpen door de afzonderlijke hulpverleners die er op gericht zijn om hun eigen prestaties te optimaliseren.

Om de klantwaarde te verbeteren is verbetering van de kwaliteit van zorg en de veiligheid van de patiënt nodig. Een middel daarvoor is bijvoorbeeld het landelijk Elektronisch Patiëntendossier (EPD). De diensten in de zorgsector moeten secuur worden verleend. Dat vereist een professioneel georganiseerde informatievoorziening. De bereikbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van patiëntgegevens zijn van cruciaal belang voor het bieden van dienstverlening van hoge kwaliteit. Het EPD komt hierin tegemoet. Echter, voor de definitieve landelijke invoering ervan zijn er nog drempels te overwinnen.

De heer E.G. de Kievit (directeur van REOS Zorg) is betrokken bij de totstandkoming van zowel regionale als landelijke initiatieven tot ketensamenwerking. Aan de hand van een voorbeeld van samenwerking in de diabeteszorg licht hij toe hoe ketensamenwerking tot stand kan komen:

“Marktwerking leidt tot toenemende concurrentie en de neiging van zorgaanbieders om zich te profileren. Als overlevingsmechanisme of omdat een groep zorgaanbieders zich hiertoe geroepen voelt, dringen ze zich naar voren als regiepartij. Dit kunnen meerdere partijen zijn, waardoor ketensamenwerking er in eerste instantie uit kan zien als concurrentie of onrust in de markt. Na verloop van tijd leidt het echter tot productie en dienstdifferentiatie waarmee een belangrijke vorm van ketensamenwerking is ingevuld. In de diabeteszorg waren zowel de ziekenhuizen als de huisartsen gegadigden voor de regierol in de keten. De ziekenhuizen met als argument dat ze bestuurlijke zwaarte, budget en organisatievermogen boden, de

huisartsen omdat ze een mensgericht en integraal beeld van de patiënt hadden. Het is dus juist de segmentering van zorgorganisaties die onder druk van de marktwerking ontstaat, die helderheid schept over welke partij welke plek in de keten inneemt. Dit ontstaat niet vanuit patiëntenbelang, maar is wel in het belang van de patiënt”.

Ketensamenwerking in de zorg is zich nog maar net aan het ontwikkelen. Op landelijk niveau worden er alleen op kleine schaal ketens gevormd en getest. Op regionaal niveau loopt de ontwikkeling voorop. Dat komt mogelijk doordat deze meer gericht is op functionaliteit en minder op bijvoorbeeld beveiliging en beperking van toegang. Landelijke trajecten struikelen over het dilemma of ze beveiligings-eisen strikt moeten hanteren waarmee de ontwikkeling wordt geremd, of dat ze snel voordelen van samenwerking moeten laten zien waarbij pas later de beveiliging wordt verbeterd. Van de overheid wordt in deze een voorbeeldfunctie verwacht in het respecteren van de regels met betrekking tot privacy en informatieveiligheid. Daarnaast hebben regionale ontwikkelingen het soms iets gemakkelijker omdat patiënten en zorgaanbieders regionale samenwerking en uitwisseling van informatie makkelijker accepteren dan landelijke.

Volgens de heer F. Wolbers (programmameerder Eerste Lijn, Medisch Spectrum Twente) gaat de zorg bij samenwerking nog teveel uit van het aanbod. “Denken en werken vanuit de vraag/de klant, vereist een cultuurshock. Het vraagt om een andere houding. Binnen het ziekenhuis gaat men vaak uit van de eigen discipline. Er wordt te weinig over de muren van het ziekenhuis heen gekeken. Iedereen is ook zo opgeleid en opgevoed in het ziekenhuis. Zorgaanbieders moeten met elkaar in gesprek om te werken aan klantgerichtheid en doelmatigheid. Een betere doorstroming binnen de keten is niet alleen in het voordeel van de klant, maar ook in het voordeel van de organisatie. Zo kan bijvoorbeeld de gemiddelde ligduur omlaag worden gebracht”.

De heer H. Kingma vult daarop aan dat de samenwerking tussen zorgverleners niet naadloos op elkaar aansluit. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn over het algemeen onduidelijk, waardoor er hiaten in het zorgproces ontstaan. De patiënt moet tot op de grens aan de andere zorgverlener doorgegeven worden. Daarbij is afstemming en uitwisseling van gegevens zeer belangrijk. “Het is voor poststukken beter geregeld dan voor patiënten”, zegt Kingma. Poststukken kunnen gedurende het gehele traject met tracking & tracing functionaliteit in de gaten worden gehouden. Voor patiënten is dit nog niet het geval.

Overigens is ketensamenwerking niet in alle gevallen de beste oplossing volgens de heer H. Kingma. Voor simpele dingen als bijvoorbeeld een meniscus is er geen keten nodig. Dit kan beter worden vormgegeven in ‘focus factories’. Dit komt naar voren in het referentiemodel van Kingma dat hij voor de zorg ontwikkeld heeft. Hierin komen de verschillende vormen van care en cure bij elkaar. In het ideale geval komen de zorgprocessen rondom de patiënt tot stand door interactie tussen professionals. Hierbij is een integrale benadering over processen, technologie en zorgverleners heel belangrijk.

High cure	<ul style="list-style-type: none"> • (Top)ziekenhuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Short stay (top)ziekenhuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Polikliniek • Dagbehandeling (top)ziekenhuis
Medium cure	<ul style="list-style-type: none"> • (Basis)ziekenhuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Short stay (basis)ziekenhuis • Verpleeghuis + spec. consulent 	<ul style="list-style-type: none"> • Huisarts/thuiszorg • Transferpunt • Polikliniek • Dagbehandeling (basis)ziekenhuis
Low cure	<ul style="list-style-type: none"> • Verpleeghuis • Hospice • Herstelafdeling (basis)ziekenhuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Huisarts • Thuiszorg • Wijkziekenboeg • Verzorgingshuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Huisarts • Mantelzorg • Thuiszorg
	High care	Medium care	Low cure

Figuur 13: referentiemodel van H. Kingma

Dat er nauwere samenwerking nodig is naarmate de complexiteit van de zorg toeneemt, beaamt ook R. Wilsin in een artikel uit 2006. Hij beschrijft dat goed inzicht in de case en cure complexiteit nodig is en de soort samenwerking hiervan afhangt ²¹.

Ook de overheid speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van de zorgverleners tot samenwerking in de keten. Op dit moment wordt dat echter belemmerd door de huidige financieringsstructuur en wetgeving. Organisaties en zorgverleners worden afgerekend en beloond op de individuele prestaties. Niet het ketenresultaat wordt beloond, maar de individuele geleverde zorg. Het gevolg van deze financiering is dat er eilanden worden gecreëerd waardoor het moeilijk is om volgens een ketensystematiek te werken. Als puntje bij paaltje komt gaat de eigen zorginstelling voor ²².

21 Wilsin, LR e.a. Models of Integrated care. Medical Clinics of America 2006; 90: 647-77

22 Interview F. Wolbers

9.4 Volwassenheid van de gezondheidszorgketen

De zorgketen is de laatste jaren overgegaan van een meer reactieve keten naar een meer responsieve keten. Waar samenwerking voorheen alleen plaatsvond omdat het noodzakelijk was, wordt er nu steeds meer samengewerkt op basis van trends en ontwikkelingen vanuit de eigen omgeving. De samenwerking in zorgketens vindt vooral plaats op regionaal niveau. Op regionaal niveau is het eenvoudiger om het overzicht te houden en de strenge regels van veiligheid en gegevensuitwisseling zijn gemakkelijker te hanteren. Een voorbeeld hiervan zijn de CVA- en diabetesketen²³ die zorgverzekeraar Agis ontwikkelt.

9.5 Dienstverlening van de gezondheidszorgketen

De zorgsector is door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de laatste decennia aan grote veranderingen onderhevig. Waar vroeger de arts een natuurlijk autoritair gezag had en beschikte over de informatie, stelt de patiënt vandaag de dag veel vragen en informeert zichzelf via internet. Ontwikkelingen zoals het Personal Health Record (PHR), Google Health en Microsoft Healthvault bieden de patiënt allerlei mogelijkheden om invloed uit te oefenen op zijn eigen gezondheid.

Vanuit de overheid worden steeds meer regels geformuleerd die gericht zijn op concurrentie in de gezondheidszorg en de versterking van de positie van de patiënt. Verder ontwikkelt de technologie zich in een hoog tempo, waardoor behandelingen mogelijk worden die een paar jaar geleden nog ondenkbaar waren. Dit brengt een kostenaspect met zich mee waardoor kosten en gezondheidswinst tegen elkaar moeten worden afgewogen. Op de dienstverlening heeft dit tot gevolg dat er een grotere druk ligt op zorgverleners om een zo hoog mogelijke kwaliteit zorg te leveren tegen een zo laag mogelijke prijs. Veelal wordt de tijd die een zorgverlener per patiënt heeft ingekort om de kosten te drukken, terwijl er ook druk is om patiëntgericht te werken met veel aandacht voor de patiënt. Dit zijn afwegingen en keuzes waar zorgverleners dagelijks mee te maken hebben.

Positieve ontwikkeling is dat zorginstellingen steeds vaker moeten werken aan de efficiëntie in het eigen huis en hiervoor over de muren heen gaan kijken, om door middel van samenwerking met andere organisaties goedkopere en betere zorg aan de patiënt te verlenen. Het gevolg is een vlottere afhandeling en een meer tevreden patiënt.

²³ “De winst moet nog komen”, Zorgvisie, jaargang 38, juni 2008, Special Financiën 6A.

9.6 Structurele gegevensuitwisseling van de gezondheidszorgketen

Gegevensuitwisseling van medische patiëntgegevens binnen de muren van een zorginstelling gebeurt over het algemeen nog op papier. De digitalisering van (medische) gegevens vindt wel steeds meer plaats door middel van het elektronische patiëntendossier (EPD). Volledig papierloze instellingen zijn er nog niet veel. Digitale gegevensuitwisseling tussen zorgverleners vindt soms voor één bepaald onderwerp plaats, maar het is nog geen structurele gegevensuitwisseling over meerdere delen van het medische dossier van de patiënt. Hieraan zitten nog te veel juridische en technische haken en ogen. Juridisch worden er hoge eisen gesteld aan de technische veiligheid van de elektronische uitwisseling, want de privacy van de patiënt moet gewaarborgd blijven. De behandelende zorgverlener mag bijvoorbeeld uitsluitend die informatie zien die relevant is voor hun behandeling van de patiënt. Technisch gezien is de gegevensuitwisseling ook lastig, omdat zorgverleners en instellingen verschillende systemen gebruiken die niet altijd gemakkelijk te koppelen zijn. Het landelijk EPD is een voorbeeld van een ambitieus project waarbij veel drempels op het gebied van informatiebeleid, informatiesystemen, gegevensuitwisseling, wet- en regelgeving overwonnen moeten worden. Bij de invoering van het EPD binnen zorginstellingen wordt wel steeds meer rekening gehouden met de toekomst.

De tendens naar meer digitale gegevensuitwisseling wordt versterkt door de patiënt die verwacht dat zorgverleners over zijn medische gegevens beschikken. Daarnaast zal de kwaliteit van zorg worden verbeterd als zorgverleners over meer patiëntinformatie beschikken. Volgens mevrouw E. Maat (programmamanager Innovatie & ICT bij ministerie van VWS) zou bijvoorbeeld het aantal van 19.000 vermijdbare ziekenhuisopnamen en 1.200 voorkombare overledenen drastisch omlaag kunnen als patiëntgegevens beter bereikbaar en beschikbaar zijn voor zorgverleners.

Digitale gegevensuitwisseling in de regio Amsterdam

In de regio Amsterdam hebben tien ziekenhuizen gezamenlijk gewerkt aan het realiseren van een gemeenschappelijke infrastructuur om radiologiebeelden uit te wisselen. Jaarlijks worden er ongeveer 9.000 cd's met radiologiebeelden in Amsterdam tussen de verschillende ziekenhuizen uitgewisseld. Dit aantal stijgt jaarlijks met circa 20%. Deze cd's worden meegegeven aan patiënten of per koerier verstuurd. Bij aankomst van de cd geeft het inlezen van de beelden van een collega ziekenhuis vaak problemen. Daarnaast is het vaak onduidelijk waar de cd's zijn en wanneer ze arriveren. Om deze problemen aan te pakken hebben de tien ziekenhuizen samenwerking gezocht.

Voor het uitwisselen van radiologiebeelden is een brede infrastructuur nodig waarbij je met een druk op de knop radiologiebeelden van alle aangesloten ziekenhuizen naar voren kan halen. Voor het realiseren van een dergelijke infrastructuur is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn verschillende werkgroepen opgestart met klanten, radiologen, neurochirurgen, kinderchirurgen, et cetera. Er bleek een grote behoefte te zijn aan snelle en eenvoudige beschikbaarheid van radiologiebeelden. Het komt nog wel eens voor dat, bij gebrek aan beelden, onderzoeken over worden gedaan in een ander ziekenhuis.

De doelstellingen voor de samenwerking waren intern gericht: het verbeteren van de kwaliteit en efficiency van de gegevensuitwisseling. De voordelen voor de patiënt – die er wel degelijk zijn – waren minder expliciet in beeld. Het overdoen van een onderzoek geeft vanzelfsprekend ergernis. Het is moeilijk om aan patiënten uit te leggen dat de gegevens van het vorige onderzoek niet beschikbaar zijn.

De nieuwe oplossing biedt ook voordelen voor het ziekenhuis. Zo wordt het voor artsen eenvoudiger om advies in te winnen bij een collega. Binnen 30 seconden kan een collega in een ander ziekenhuis over de benodigde beelden beschikken. Doorverwijzen wordt eenvoudiger: vooraf kan met de ontvangende instelling al gekeken worden of de doorverwijzing zinvol is. Ook wordt het eenvoudiger om onderzoeken buiten het ziekenhuis te laten doen; eventueel voorafgaand aan het bezoek aan het ziekenhuis. Hierdoor is een betere voorselectie van patiënten mogelijk.

9.7 Besturing van de gezondheidszorgketen

Veelal ontbreekt een regiefunctie in de zorgketen en de gezondheidszorg. Niemand is eindverantwoordelijk voor het resultaat van de keten. Elke zorgverlener of zorginstelling heeft zijn eigen deelverantwoordelijkheid in het zorgproces en wordt daar (financieel) op afgerekend. Dit heeft tot gevolg dat als het erop aankomt, de eigen organisatie logischerwijs voor gaat. Dit belemmert eerder de samenwerking dan dat het de samenwerking bevordert.

De overheid reguleert de gezondheidszorg door middel van wetgeving en financiering. In de praktijk geeft de overheid daarmee tegenstrijdige signalen af. De overheid wil graag marktwerking in de gezondheidszorg. De gezondheidszorg is een markt waar 9,5% van het BNP wordt besteed. Dit is een behoorlijke markt die ook voor economische groei kan zorgen. Dit wordt vaak over het hoofd gezien door de overheid. Er moet meer marktwerking in de zorg komen, maar ondertussen

reguleert de overheid de zorg sterk en is er niet de vrijheid die er op de reguliere markt is. Economische groei in de zorg is ook goed voor de landelijke economie. Verder worden zorgverleners/organisaties voor de financiering 'opgesloten' in de Diagnose Behandel Combinates (DBC). Maar de DBC-systematiek is veel te ingewikkeld²⁴ en werkt daardoor de samenwerking eerder tegen. Een zeer recent voorbeeld is het huidige wetsvoorstel voor het EPD. Volgens een opiniestuk in het NRC handelsblad is dit wetsvoorstel gebaseerd op een ontwerp van begin 2000. Met dit wetsvoorstel wordt niet gekeken naar de toekomst maar terug in de tijd²⁵.

Mevrouw E. Maat geeft aan dat je het meeste kan bereiken als je zelf aan de financieringsknoppen kan zitten. Financiering is een erg machtig middel. Zelf ondervindt ze bij de invoering van het EPD dat de zogenaamde 'preek, wortel en de zweep'-methode goed werkt voor het stimuleren van zorgverleners. Zo wordt door middel van uitgebreide communicatiecampagnes het EPD uitgelegd, is er financiering beschikbaar voor de implementatie en verplicht de wet om zorgverleners deel te nemen aan het EPD.

Tot nu toe laten praktijkvoorbeelden zien dat lokale of regionale samenwerking nog het beste werkt. Zo zijn onder de noemer van 'Sneller Beter' tal van projecten die regionale samenwerking bevorderen en zorg aan de patiënt verlenen. Ook de uitwisseling van radiologiebeelden in Amsterdam laat dit zien. Dit zijn slechts een paar voorbeelden van de talloze initiatieven die worden genomen. Bij regionale samenwerking is de bestuurlijke complexiteit veel lager dan bij een landelijk project zoals de invoering van het EPD.

De heer E.G. de Kievit ziet een mogelijke oplossing in de financiering. Niet instituten maar partijen die een zorgfunctie uitvoeren krijgen geld voor de verrichting. Hiermee ontstaat meer concurrentie en dus meer noodzaak tot specialisatie van de zorgmarkt. Indirect kan dit belangrijk bijdragen aan ketensamenwerking. Op dit moment wordt hierop echter weinig ingespeeld door zorgverzekeraars.

24 H. Kingma

25 NRC, 9-9-08, Tweede Kamer stelt de patient centraal

9.7.1 RESULTAATGERICHT STUREN

Samenwerking tussen zorgverleners en zorginstellingen gebeurt veelal op regionaal niveau, waarbij de individuele zorgverleners en zorginstellingen worden afgerekend. Het individu wordt dus wel op resultaat afgerekend, maar de keten als geheel niet. Door de complexe besturing van de zorg en soms tegenstrijdige signalen van de overheid is het sturen op resultaat in de zorgketen nog moeilijk. Maar het op ketenniveau resultaatgericht sturen waarbij zorgverleners en zorginstellingen samenwerken en gezamenlijk het resultaat bepalen zou de kwaliteit en efficiëntie van de zorg verbeteren.

Auteurs: Christine van Hartingsveldt en Wilco Bothof

OVER DE AUTEURS

ERIK VERMEULEN is executive business consultant bij Atos Consulting. Hij is als projectleider verantwoordelijk voor het onderzoek 'ketensamenwerking in de publieke sector'. Hij is voor heel Atos Consulting verantwoordelijk voor het thema 'enterprise architectuur'.

WILCO BOTHOF is partner bij Atos Consulting en geeft leiding aan de adviesgroep gericht op strategievorming, procesverbetering en ICT. Hij is verantwoordelijk voor de activiteiten in de sector gezondheidszorg. Verder is hij trekker van het onderzoek 'ketensamenwerking in de publieke sector', en voor heel Atos Consulting voor het thema 'shared service centers'.

TIM VAN DEN BRINK is business consultant bij Atos Consulting. Zijn afstudeeronderzoek richtte zich op de gegevensuitwisseling binnen ketensamenwerking. Dit onderzoek was onderdeel van het onderzoek 'ketensamenwerking in de publieke sector'. In zijn huidige functie adviseert en begeleidt hij klanten in de publieke sector bij strategievorming, procesverbeteringen en de inzet van ICT.

CHRISTINE VAN HARTINGSVELDT is business consultant bij Atos Consulting en voornamelijk werkzaam in de sector gezondheidszorg. Zij was projectlid van het onderzoek 'ketensamenwerking in de publieke sector' en verantwoordelijk voor de redactie van de ketenspecifieke hoofdstukken.

COLOFON

Auteurs

Erik Vermeulen
Wilco Bothof
Tim van den Brink
Christine van Hartingsveldt

Tekstbijdragen voor de vijf hoofdstukken over specifieke ketens:

- Gezondheidszorgketen: Christine van Hartingsveldt en Wilco Bothof
- Onderwijsketen: Monique Derks, Boudewijn van Eerden en Jurgen van de Donk
- Jeugdketen: Barbara Visser, Jen-Pin Yu en Richard Jongenotter
- Vreemdelingenketen: Wilco Bothof, Esmeralde Marsman
- Veiligheidsketen: Bob Bom en Edward van Mackelenbergh

De auteurs zijn allemaal werkzaam binnen de publieke sector van Atos Consulting.

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit de volgende personen. Erik Vermeulen (project-leider), Wilco Bothof (verantwoordelijk partner), Tim van den Brink, Christine van Hartingsveldt, Barbara Visser, Rick van Rooijen en Maarten de Vries (stagiair).

Het onderzoek is begeleid door prof.dr.ing. J.I.M. van der Zee van het ATOS Consulting Trends Institute.

Omslag

De omslag is gebaseerd op het beeld 'Een voor alleen, allen voor een' van Joris Gaymans.

Het beeld laat een open kring als eenheid van twaalf kwaliteiten zien. Tussen de kolommen (vrouwelijke figuren) ontdek je gestalten die de poorten vormen tussen binnen en buiten. De kolomfiguren staan als het ware tussen twee poorten in en ontvangen van hen ook hun uitdrukking. De poorten hebben een drievoudige relatie: naar binnen, naar buiten en naar elkaar.

Joris Gaymans woont en werkt in Made waar ook veel van zijn werk te bezichtigen is. Voor een impressie kijk op www.jorisgaymans.com.

Fotografie: Marieke Gaymans
Grafisch ontwerp: Rob Schenkel

Redactie:

Linda Bode, Cristel van den Broek en Liane Crouwel

BRONNEN

BurgerServiceCode:
www.burger.overheid.nl

Tappan, één loket op het internet:
www.e-overheid.nl

Ketens met karakter:
www.medischcontact.artsennet.nl

Treacy, M., & Wiersema, F. (1993). Customer Intimacy and Other Value Disciplines. *Harvard Business Review*. 71 (1), 84. www.home.hccnet.nl

Weill, P., & Woodham, R. (2002). *Don't just lead, govern: implementing effective IT governance*. CISR WP, no. 326. [Cambridge, Mass.]: MIT Sloan School of Management. www.web.mit.edu

NEHEM-consulting Group/Stichting Agro Keten Kennis, Bouwen aan marktgerichte ketens, 1996.

BIJLAGE

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Aan de basis van dit boekje ligt een groot onderzoek naar ketensamenwerking in de publieke sector. Dit onderzoek is begin 2008 gehouden. Het onderzoek bestond uit een aantal onderdelen. We beschrijven ze in het kort.

Als we het hebben over een keten, dan doelen we in deze context op een type keten dat zich richt op een specifiek klantsegment, niet een specifiek samenwerkingsverband.

Literatuuronderzoek

Het onderzoeksteam heeft een grote hoeveelheid literatuur bestudeerd. Het belangrijkste doel hiervan was om input te verzamelen voor het formuleren van de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag is vormgegeven in een conceptueel onderzoeksmodel.

Marktverkenning

Aan de hand van vier interviews is in kaart gebracht welke vragen er bij publieke ketens leven. In eerste aanleg was de onderzoeksvraag gericht op de verschillende samenwerkingsvormen en de aspecten zoals machtsverdeling en coördinatiemechanismen binnen de keten. De marktverkenning maakte helder dat er meer behoefte was aan onderzoek naar de omgeving, in casu de klant en het publieke bestuur.

Kwantitatieve studie

We wilden niet het zoveelste bedrijfskundige, informatiekundige of organisatiekundige model bedenken en toetsen. Het doel was een onderzoek met een stevig kwantitatief fundament. Daarnaast vonden we het belangrijk om conclusies te trekken voor de gehele publieke sector. Om conclusies te kunnen trekken met een brede geldigheid hebben we zeven ketens geselecteerd die naar onze overtuiging een betrouwbare afspiegeling vormen van de publieke sector, te weten: gezondheidszorg, onderwijs, jeugd, vreemdelingen, re-integratie, veiligheid en infrastructuur.

Het conceptueel onderzoeksmodel met hierin de hypothesen is geoperationaliseerd in een enquête. Deze enquête is (digitaal en op papier) uitgezet bij een groot aantal organisaties. Hierbij is gelet op een evenwichtige verdeling over de ketens. Hierna is het aantal respondenten per keten weergegeven.

Keten	Aantal respondenten
Infrastructuur	7
Jeugd	10
Onderwijs	15
Re-integratie (sociale zekerheid)	23
Veiligheid	20
Vreemdelingen	13
Zorg	17
Totaal	105

Kwalitatieve studie

Parallel aan de kwantitatieve studie is er een kwalitatieve studie uitgevoerd. Deze kwalitatieve studie bestond uit een aantal semi gestructureerde interviews per keten. Het doel van deze interviews was om dieper inzicht te krijgen in de onderzoeksvragen en om gegevens te verzamelen die de interpretatie van de kwantitatieve studie konden ondersteunen. Daarnaast diende de kwalitatieve studie ook om de publieke sector brede conclusies te verbijzonderen naar de betreffende keten.

Keten	Aantal interviews
Jeugd	4
Onderwijs	6
Veiligheid	4
Vreemdelingen	4
Zorg	6
Re-integratie	4
Totaal	28

Case study

Voor een verdere detaillering van een van de onderzoeksvragen is een uitgebreide case study uitgevoerd. Deze studie is uitgevoerd door Tim van den Brink en separaat gepubliceerd in zijn afstudeerscriptie 'ketenarchitectuur: succes- en faalfactoren bij de invoering van het digitaal klant dossier'.

Alle gegevens zijn door het onderzoeksteam op gestructureerde wijze geanalyseerd. De hypothesen zijn getoetst met behulp van SPSS. De resultaten van de belangrijkste toetsen zijn in deze bijlage opgenomen.

Per conclusie zijn de relevant vragen samen met de SPSS output en eventuele grafieken weergegeven indien deze niet in de tekst zijn opgenomen.

Conclusie: er bestaat een relatie tussen ketenvolwassenheid en klantwaarde

De klantwaarde is bepaald aan de hand van een samengestelde variabele. Deze variabele is een samenvoeging van de antwoorden op drie vragen. Er is getest in hoeverre deze samenvoeging mogelijk is.

VRAAG

De antwoorden op de volgende drie vragen zijn samengevoegd tot één nieuwe variabele, [klantwaarde__keten].

Hoe tevreden zijn de klanten naar uw mening over de volgende aspecten van uw organisatie en de keten? Geef een cijfer van 1 tot en met 5 (1 = Zeer ontevreden, 5 = Zeer tevreden).

- De producten en diensten die de keten realiseert [klantwaarde__1].
- De bijdrage die de keten levert aan de creatie van het gewenste maatschappelijk effect [klantwaarde__2].
- De wijze waarop de keten haar producten en diensten realiseert en bijdraagt aan de creatie van het gewenste maatschappelijk effect [klantwaarde__3].

SPSS OUTPUT

```
RELIABILITY
/VARIABLES=@klantwaarde_1 @ klantwaarde_2 @ klantwaarde_3
/SCALE('ALL VARIABLES') ALL
/MODEL=ALPHA.
Reliability
Scale: ALL VARIABLES
```

Case Processing Summary			
		N	%
Cases	Valid	103	98,1
	Excluded ^a	2	1,9
	Total	105	100,0

a Listwise deletion based on all variables in the procedure.

Reliability Statistics	
Cronbach's Alpha	N of Items
,782	3

```
COMPUTE klantwaarde_keten = (@ klantwaarde_1 + @ klantwaarde_2 + @ klantwaarde_3) / 3. EXECUTE.
```

VRAAG

De correlatie tussen de samengestelde variabele [klantwaarde__keten] en de [keten-volwassenheid] is onderzocht. De ketenvolwassenheid is bepaald aan de hand van de volgende vraag.

Welke typering past het beste bij de keten?

- 1 *Reactief. De ketenpartners zijn gericht op de eigen organisatie, van samenwerking is alleen sprake bij noodzaak.*
- 2 *Responsief. De ketenpartners gaan samenwerken op basis van trends en ontwikkelingen vanuit de eigen omgeving.*
- 3 *Proactief. Ketenpartners werken intensief samen. Er is inzicht in het resultaat van de keten en er vindt optimalisatie plaats van het ketenresultaat in relatie tot het resultaat van de schakels.*
- 4 *Excellent. Alle schakels werken samen om het resultaat van de keten te optimaliseren. Afstemming op een ketenstrategie. De inzet van ketenmiddelen wordt gerealiseerd en beheerst. Alle processen worden gestuurd in hun onderlinge samenhang.*

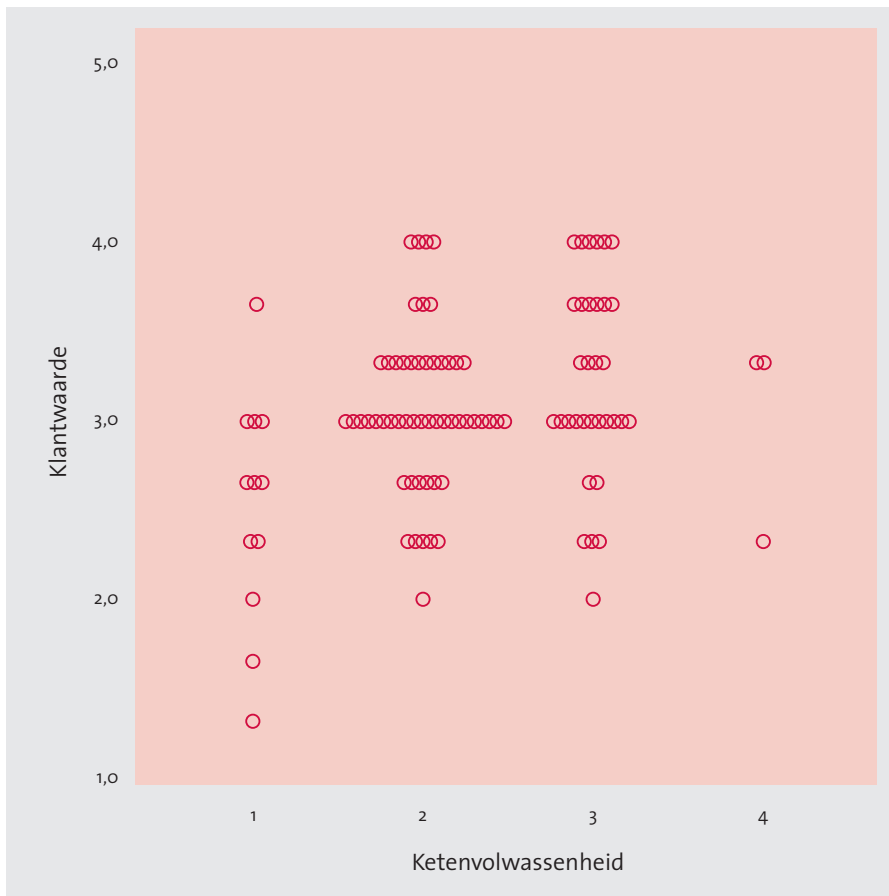
SPSS OUTPUT

CORRELATIONS

/VARIABLES=keten_volwassenheid klantwaarde_keten
 /PRINT=TWOTAIL NOSIG
 /MISSING=PAIRWISE.

Correlations			
		keten_volwas- senheid	klantwaarde_ keten
keten_volwassenheid	Pearson Correlation	1	,318**
	Sig. (2-tailed)		,001
	N	105	103
klantwaarde_keten	Pearson Correlation	,318**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	
	N	103	103
** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).			

Grafiek



Conclusie: samenwerken is informatie delen

VRAAG

De correlatie tussen [ketenvolwassenheid] en [structurele _gegevensuitwisseling] is onderzocht. Deze laatste betreft het antwoord op de volgende vraag.

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stelling? Geef een cijfer van 1 tot en met 5 (1 = Geheel oneens, 5 = Geheel eens).

Gegevensuitwisseling tussen ketenpartners vindt structureel plaats.

SPSS OUTPUT

CORRELATIONS

/VARIABLES=keten_volwassenheid structurele_gegevensuitwisseling

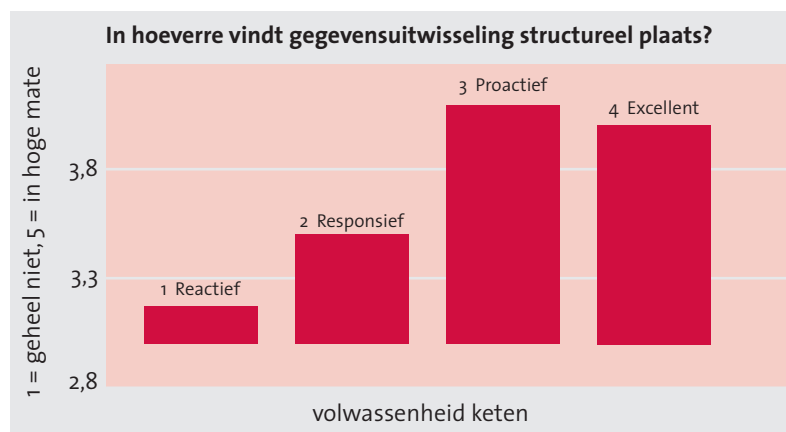
/PRINT=TWOTAIL NOSIG

/MISSING=PAIRWISE.

Correlations			
		keten_volwas- senheid	structurele_gege- vensuitwisseling
keten_volwassenheid	Pearson Correlation	1	,288**
	Sig. (2-tailed)		,003
	N	105	105
structurele_gegevens- uitwisseling	Pearson Correlation	,288**	1
	Sig. (2-tailed)	,003	
	N	105	105

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Grafiek



Conclusie: alleen stimuleren is gecorreleerd aan volwassenheid dienstverlening

VRAAG

De correlatie tussen ketenvolwassenheid en verschillende manieren van overheidsingrijpen is onderzocht.

In welke mate zijn de volgende manieren van overheidsingrijpen op de keten van toepassing? Geef een cijfer van 1 tot en met 5 (1 = Geheel niet, 5 = In hoge mate).

- *Verplichten [Verplichten].*
- *Verbieden [Verbieden].*
- *Stimuleren [Stimuleren].*
- *Ontmoedigen [Ontmoedigen].*
- *Sturen [Ontmoedigen].*

SPSS OUTPUT

CORRELATIONS

/VARIABLES=keten_volwassenheid verplichten verbieden stimuleren ontmoedigen sturen

/PRINT=TWOTAIL NOSIG

/MISSING=PAIRWISE.

BIJLAGE – ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Correlations							
		keten_volwas- senheid	verplichten	verbieden	stimuleren	ontmoe- digen	sturen
keten_volwas- senheid	Pearson	1	,040	,026	,308**	-,069	,181
	Correlation		,688	,799	,002	,502	,071
	Sig. (2-tailed)						
	N	105	102	99	100	97	100
verplichten	Pearson	,040	1	,553**	,106	,348**	,419**
	Correlation			,000	,295	,001	,000
	Sig. (2-tailed)						
	N	102	102	98	100	96	100
verbieden	Pearson	,026	,553**	1	,080	,478**	,264**
	Correlation				,436	,000	,009
	Sig. (2-tailed)						
	N	99	98	99	98	95	97
stimuleren	Pearson	,308**	,106	,080	1	,183	,470**
	Correlation		,295	,436		,075	,000
	Sig. (2-tailed)						
	N	100	100	98	100	96	99
ontmoedigen	Pearson	-,069	,348**	,478**	,183	1	,275**
	Correlation		,001	,000	,075		,007
	Sig. (2-tailed)						
	N	97	96	95	96	97	96
sturen	Pearson	,181	,419**	,264**	,470**	,275**	1
	Correlation		,000	,009	,000	,007	
	Sig. (2-tailed)						
	N	100	100	97	99	96	100

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Conclusie: relatie tussen ketenvolwassenheid en outcome sturing

VRAAG

De correlatie tussen [ketenvolwassenheid] en verschillende manieren van bekostigen is onderzocht door de ketenvolwassenheid te vergelijken met de volgende twee vragen:

Wij zijn voor onze bekostiging afhankelijk van de gerealiseerde producten en diensten (output). 1 (Geheel oneens), 2, 3, 4, 5 (Geheel eens), Weet niet/geen mening [output]

Wij zijn voor onze bekostiging afhankelijk van de gerealiseerde maatschappelijke effecten (outcome). 1 (Geheel oneens), 2, 3, 4, 5 (Geheel eens), Weet niet/geen mening [outcome]

SPSS OUTPUT

CORRELATIONS

/VARIABLES=keten__volwassenheid output outcome

/PRINT=ONETAILED NOSIG

/MISSING=PAIRWISE.

Correlations					
		keten_volwas- senheid	output	outcome	
keten_volwassenheid	Pearson Correlation	1	,175*	,244**	
	Sig. (1-tailed)		,041	,007	
	N	105	100	100	100
output	Pearson Correlation	,175*	1	,343**	
	Sig. (1-tailed)	,041		,000	
	N	100	100	99	99
outcome	Pearson Correlation	,244**	,343**	1	
	Sig. (1-tailed)	,007	,000		
	N	100	99	100	100

*. Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).
**. Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).