

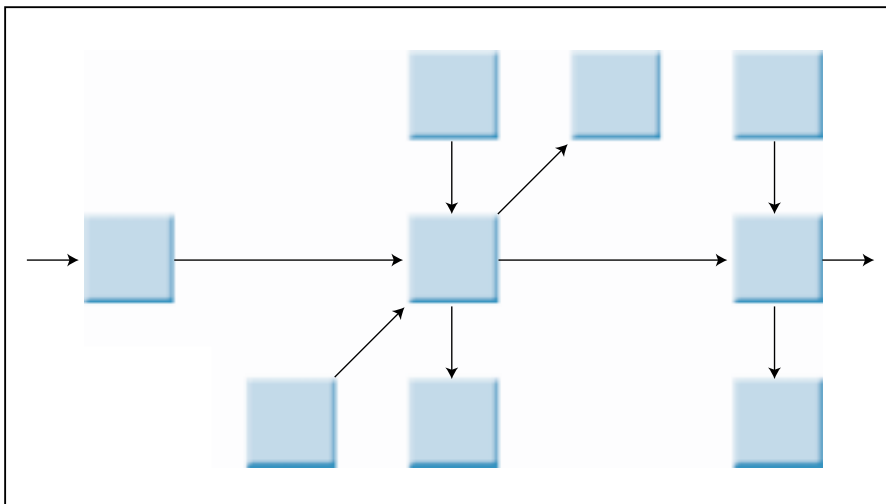
Ketenregie in publieke sector vereist meer dan goede wil

Het verraderlijke ketenconcept

Niet zozeer denken in specialismen of functionaliteit, maar in processen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van een eindproduct: in het bedrijfsleven is het al jaren een vaak toegepast concept. Wat Volvo bijvoorbeeld doet met taakgroepen die 'een hele auto' assembleren kunnen we geen experimenteren meer noemen¹. En welke distributeur maakt heden ten dage niet structureel onderdeel uit van een bredere 'supply chain'? Ketenmanagement in het bedrijfsleven is dus een bekend fenomeen, maar wat treffen we aan als we kijken naar de publieke sector? Hoe is het in deze sector met ketenmanagement gesteld?

In de publieke sector is het denken in ketens van voortbrengingsprocessen minder lang in zwang dan in het bedrijfsleven. De laatste jaren lijkt echter sprake van een doorbraak. Wie kent niet de strafrechtketen, de asielketen, zorgketens, de jeugdketen of de veiligheidsketen? Publieke dienstverlening wordt steeds vaker beschreven in termen van een keten. In dit artikel

beschrijven we de waarde die we toevoegen aan het ketenconcept in de publieke sector, en de mogelijkheden voor toepassing. We richten ons daarbij op 'uitvoeringsketens' in de publieke sector: ketens waarbinnen verschillende organisaties publieke diensten produceren als zorg en welzijn, veiligheid, en werk en inkomen. Beleidsketens blijven dus buiten schot.



Afbeelding 1. Organisaties als een knooppunt in een netwerk van ketens.

Ketenconcept populair

Het ketenconcept is populair bij beschouwingen over publieke dienstverlening². Zo zijn gemeenten officieel benoemd tot *regisseurs* in de jeugdketen³, hebben korpsbeheerders aarzelingen bij het tekenen van prestatiecontracten met de minister van BZK omdat te weinig rekening wordt gehouden met *keteneffecten*, en kent het ministerie van SZW een plan van aanpak *ketenprestaties*. Het ketenconcept heeft een aantal aantrekkelijke kanten die de populariteit kunnen verklaren, zoals *zicht op het maatschappelijk relevante product, ketenomkering, waterbedeffecten, efficiencywinsten en nieuwe publiek-private verhoudingen*.

Maatschappelijk relevant product. Een aangehouden verdachte is te beschouwen als een maatschappelijk halffabrikaat. Een door de rechter vrijgesproken verdachte of door het gevangeniswezen opgesloten crimineel is echter meer te karakteriseren als een maatschappelijk relevant product. Het ketenconcept brengt het uiteindelijke maatschappelijk relevante product in beeld.

Ketendomkering. Het ketenconcept verbindt alle relevante activiteiten in de keten met de (eind)klant, zodat de wensen en omstandigheden van de cliënt kunnen doordringen in iedere schakel in de keten.

Waterbedeffecten. Het ketenconcept legt de afhankelijkheden tussen partijen bloot en verklaart een aantal bekende knelpunten. Zo hebben we met het ketenconcept 'waterbedef-

fecten' leren kennen: intensivering van de repressieve aanpak van drugsverslaafden leidt bijvoorbeeld tot overbelasting van instellingen voor verslavingszorg.

Efficiencywinsten. Het ketenconcept biedt kansen voor efficiencywinsten 'over de partners heen': wanneer de rechtmatigheid van een uitkering bij de intake door het CWI direct door de sociale dienst is te toetsen, kan men besparen op handavingsinspanningen verderop in de keten⁴.

Nieuwe publiek-private verhoudingen. Het ketenconcept wijst soms naar nieuwe verhoudingen tussen publieke en private partijen en verantwoordelijkheden. Wanneer verzekeraars strenger selecteren bij het aangaan van bijvoorbeeld brand- en andere schadeverzekeringen, zal daarvan een sterk dempend effect kunnen uitgaan op veiligheidsrisico's en daarmee op de benodigde capaciteit voor politie, brandweer en spoedeisende hulpverlening.

Het is dus goed verklaarbaar dat op heel veel plaatsen in de publieke sector veel over ketens wordt gesproken, zowel regionaal als landelijk. En het is ook te begrijpen dat op heel veel plaatsen in het land initiatieven tot ketenregie worden ontplooid. Daarbij heeft men een aantal mooie successen geboekt, maar loopt men ook wel eens aan tegen mislukkingen (zie kader 'Successen en mislukkingen').

De complexe werkelijkheid

De publieke werkelijkheid is zelden te vatten in de conceptuele eenvoud van het ketenconcept. Vaker heeft de publieke sector het karakter van een complex netwerk van relaties tussen veel partijen, met uiteenlopende belangen, waardoor allerlei negatieve prikkels voor effectieve ketensamenwerking overwonnen moeten worden⁵. De belangrijkste oorzaken zijn

in onze ogen: multi-ketencliënten, partijen als knooppunten in diverse ketens, beperkte handelingsruimte door geformaliseerde taakverdeling, veel sturende partijen met eigen sturingsprikkels en tot slot sterke professionele culturen. Hierna gaan we kort op deze aspecten in.

Multi-ketencliënten

Veel maatschappelijke problemen spelen zich af rond 'multi-ketencliënten': voortijdige uitvallers uit de onderwijsketen hebben bijvoorbeeld een grotere kans werkloos te worden, veroorzaken nogal eens overlast en begaan sneller criminele daden. Soms hebben zij ook een gezondheidsprobleem, bijvoorbeeld door overmatig drugsgebruik. Multi-ketencliënten worden vanuit verschillende publieke ketens benaderd, en het blijkt niet gemakkelijk de verschillende interventies zo op elkaar af te stemmen dat een daadwerkelijk integrale en effectieve

aanpak tot stand komt. In toenemende mate proberen samenwerkende organisaties dit te ondervangen met 'ketens op maat'. Zo wordt bijvoorbeeld voor de 'veelplegers' in Utrecht steeds op basis van een individuele diagnose per veelpleger een samenhangend pakket opgesteld aan repressieve (straf) en preventieve maatregelen (de verplichting om bijvoorbeeld opleidingen te volgen). Dit is echter een uiterst arbeidsintensieve en dus dure voorziening. Ook in Tilburg (Veiligheidshuis) en Arnhem (de aanpak van voetbalsupporters van Vitesse) werkt men met een vergelijkbare, individuele aanpak.

Organisaties als knooppunten in diverse ketens

Ook zonder ketens op maat opereren veel publieke organisaties in verschillende ketens. De politie heeft bijvoor-

Vervolg op pagina 26

Successen en mislukkingen

Op heel veel plaatsen in het land worden initiatieven tot ketenregie ontplooid. Daarbij heeft men een aantal mooie successen geboekt. In de zorgsector is de CVA-keten (waarin hersenbloedingen zo snel mogelijk worden behandeld) een voorbeeld van ketensamenwerking waarbij de cruciale doorlooptijd aanzienlijk is bekort door afspraken tussen de diverse ketenpartners (huisartsen, ambulancediensten en ziekenhuizen, maar in een aantal gevallen ook thuiszorg). Hierdoor is de kans op overlijden aan een herseninfarct aanzienlijk teruggebracht. In de asielketen, waarin IND, vreemdelingenkamers en COA samenwerken, hebben de partners met steun van het ministerie van justitie een model voor 'ketencapaciteit' ontwikkeld zodat

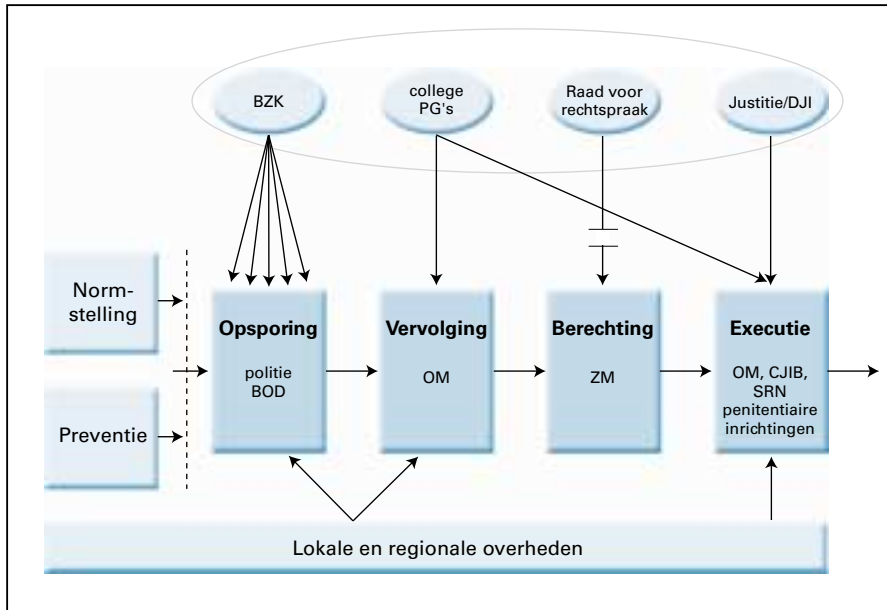
de kans op opstoppingen in de keten direct in beeld is te brengen. Het model dient inmiddels als basis voor de jaarplannen en begrotingen van alle betrokken organisaties.

Er zijn echter ook voldoende gevallen bekend waarbij de beoogde ketensamenwerking verzandt in eindeloze praat sessies zonder concrete verbetering van het maatschappelijk relevante product. Of erger, de ambities van de samenwerking worden niet waargemaakt en de partners verwijten elkaar obstructie bij de ketenontwikkeling. Dan heeft ketenregie een negatief effect gesorteerd. Dit soort negatieve effecten ontstaan vooral door onderschatting van de complexiteit van de (veronderstelde) keten.

Vervolg van pagina 23

beeld taken in onder meer de strafrechtketen, de asielketen en de keten van psychiatrische patiënten. Daarmee

is de politie een knooppunt in een netwerk van ketens (zie afbeelding 1). Hetzelfde geldt voor een gemeente. Het is niet gemakkelijk om al die posities tegelijkertijd te optimaliseren.



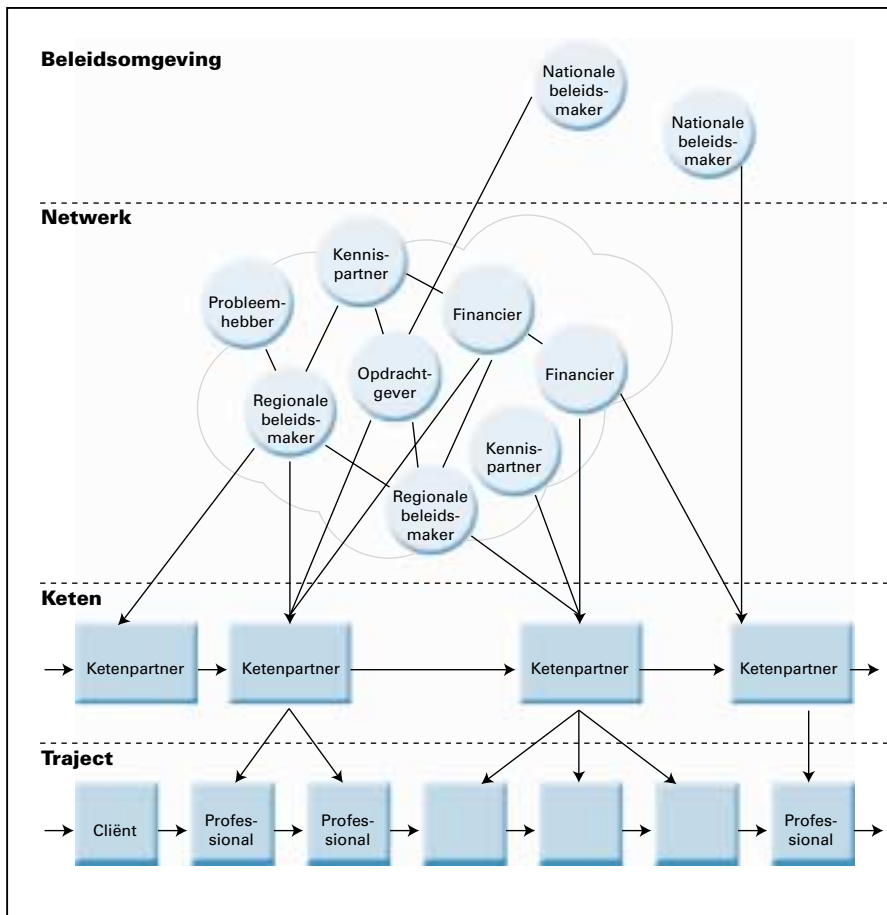
Afbeelding 2. Sturingsnetwerk van de strafrechtketen.

Sterke professionele culturen

De publieke sector is sterk functioneel georganiseerd. Alle specialisten zitten bij elkaar in een organisatie (officieren van justitie in het OM, psychiaters bij de RIAGG en neurologen bij elkaar in de praktijk). Bovendien worden veel publieke diensten uitgevoerd door hoogopgeleide professionals met een lang en specialistisch opleidingstraject. Dit zorgt voor een sterke eigen cultuur, en dientengevolge voor afstand met andere beroepsgroepen, ook als ze deel uitmaken van dezelfde keten. Het is een bekend fenomeen dat de indicatiestellingen van bureau jeugdzorg in de volgende schakel van de keten nog eens dunnetjes door het RIAGG worden overgedaan: de indicaties van bureau jeugdzorg kunnen immers niet de kwaliteit hebben die het RIAGG nodig heeft.

Ruimte voor verandering formeel beperkt

De ruimte om met taken of organisaties te schuiven is beperkt. In tegenstelling tot het bedrijfsleven zijn veel bevoegdheden, en ook werkprocessen (denk aan de rechterlijke macht) voor een belangrijk deel formeel beschreven. In de wet is beschreven wie het doet en hoe het gebeurt. Wijziging van die arrangementen, bijvoorbeeld omdat dat efficiëntie oplevert, vereist dan ook nogal eens een wetswijziging, en dat leidt weer tot ernstige vertraging. In de meeste gevallen wordt er dus voor gekozen te werken binnen de bestaande wettelijke kaders. Dat leidt tot situaties als in de jeugdketen, waarin gemeenten opzichtig de 'regierol' hebben gekregen en gegrepen, maar vrijwel geen middelen hebben om die rol waar te maken.



Afbeelding 3. Praktische invulling van de vier niveaus van ketenregie.

Netwerk van sturende partijen

Met de specialisatie en de formele verankering van taken en de daarbij behorende verantwoording, is de sturing vanuit het rijk (maar ook provincie en gemeenten), gezien vanuit ketenperspectief, sterk verkokerd. Zo worden de belangrijkste partijen in de strafrechtketen aangestuurd door de minister van BZK en de minister van Justitie, maar ook door regionale colleges van burgemeesters en regionale en lokale 'driehoeken'. Hierin bepalen burgemeesters, korps- en districtscheffs van de politie en officieren van justitie de inzet van middelen (zie ook afbeelding 2). De integrale keten wordt dus bestuurd door een waar netwerk van sturingsactoren, en dat netwerk produceert een indrukwekkende hoeveelheid sturingsprikkelers waarvan de keteneffecten soms tegenstrijdig zijn, en op zijn minst onbekend.

Eenvoudige en complexe ketens

Soms hangt slagen of falen van ketenregie in de publieke sector af van specifieke omstandigheden zoals de vaardigheden en motivatie van de 'trekkers'. Maar het hangt ook af van de complexiteit van het vraagstuk en de bijbehorende keten. Kort gezegd blijkt ketenregie moeilijker te realiseren naarmate product en doelgroep gevarieerder zijn, en de aanbodstructuur meer het karakter heeft van een netwerk dan van een keten⁶. Tot dusver zijn meer resultaten geboekt met ketens die werken aan een standaardproduct voor een specifieke doelgroep (zoals de in het kader genoemde CVA-keten), dan met ketens op maat (zoals de aanpak van veelplegers), waarbij in feite telkens een ander product wordt samengesteld op het 'lijf' van degene die de keten doorloopt. De nadruk bij eenvoudiger ketens ligt op het verbeteren van het primaire proces en de sturing daarvan. In complexe ketens gaat het er veel meer om politieke en bestuur-

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

Afbeelding 4. Handreikingen voor ketenregie.

lijke ruimte te creëren voor nieuwe vormen van samenwerking. Er zijn vier niveaus van ketenregie te onderscheiden, trajectniveau, ketenniveau, netwerkniveau en beleidsomgeving (zie ook afbeelding 3).

Trajectniveau. Dit is het niveau waar op de professionals werken aan, met en voor de individuele cliënt. De professionals kunnen afspraken maken over de primaire werkprocessen, zoals over behandelingswijzen (bij-

voorbeeld in casuoverleggen) en informatieoverdracht. Het trajectniveau is het uiteindelijke niveau waarop de resultaten moeten worden geboekt.

Ketenniveau. Op dit niveau maakt het management van de partijen die activiteiten uitvoeren in de keten (ketenpartners, zoals de politie en welzijnsinstellingen) afspraken over de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen de professionals samen-

werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over capaciteit en planning en control van gezamenlijke activiteiten. De ervaring leert dat afspraken op ketenniveau noodzakelijk zijn voor de continuïteit van de samenwerking.

Netwerkniveau. In het besturende netwerk van de keten of ketens maken partijen zoals opdrachtgevers (bijvoorbeeld B&W van de gemeente), financiers en probleemhebbers afspraken over doelen waar de keten aan zal werken en de financiële randvoorwaarden die daarbij horen. Het netwerkniveau blijkt van essentieel belang in omstandigheden waarbij politieke of bestuurlijke risico's moeten worden genomen. Een goed voorbeeld van een succesvol bestuurend netwerk is de aanpak van dak- en thuislozen in Utrecht. Wethouder en zorgkantoor hebben samen met politie, woningcorporaties en de geestelijke hulpverlening afspraken gemaakt over extra inspanningen voor dak- en thuislozen en bijbehorende extra financiële middelen en prestaties voor een bepaalde periode. Zonder deze randvoorwaarden was het onwaarschijnlijk geweest dat de ketensamenwerking op keten- en trajectniveau echt gestalte zou krijgen.

Beleidsomgeving. In de beleidsomgeving proberen partijen (veelal rijks- partijen) via stimulerende beleidscondities het functioneren van de keten te beïnvloeden. Soms is dat stimulerend, maar soms ook frustrerend voor ketensamenwerking, bijvoorbeeld omdat voor verschillende schakels in de keten tegenstrijdige uitgangspunten gelden.

Veel initiatiefnemers vragen om een pasklare strategie voor ketenregie. Die is echter niet te geven door de specifieke omstandigheden waarin de ketensamenwerking gestalte moet krijgen. Wel kunnen we handreikingen

bieden, uitgaand van de positie van partijen en de specifieke omstandigheden van de keten. In afbeelding 4 hebben we een aantal mogelijke interventies bijeengebracht⁷.

Het beleidsniveau rond ketensamenwerking verdient extra aandacht. Binnen de rijksoverheid wordt veel over ketens gesproken. Bij de daadwerkelijke inzet van instrumenten spelen ketenafwegingen echter nog geen zware rol. Zo is het Veiligheidsplan van Remkes en Donner vanuit

**Met name op regionaal
en lokaal niveau neemt
men veel initiatieven
voor ketenregie**

ketenperspectief te beschouwen als een betrekkelijk ongericht verzameling impulsen voor de veiligheidsketen waarvan de keteneffecten onduidelijk zijn. Wat betekent een toename van het aantal zaken dat de politie zal aanbrengen (met 40.000 per jaar) voor de werkbelasting van het OM en de rechterlijke macht? Het ketenconcept is kennelijk nog onvoldoende concreet uitgewerkt om echt behulpzaam te zijn bij afwegingen rond de inzet van instrumenten en middelen in diverse ketens.

Verraderlijk

Het denken in processen en maatschappelijk relevante producten is flink ingeburgerd in de publieke sector. Met name op regionaal en lokaal niveau neemt men veel initiatieven voor ketenregie, en boekt men op dat gebied ook successen. Tegelijkertijd is het ketenconcept voor de publieke sector een verraderlijk concept: maatschappelijk relevante producten als

veiligheid en gezondheid komen vrijwel zonder uitzondering tot stand in een complex netwerk van actoren op verschillende niveaus. Het vereist meer dan goede wil alleen om in dat netwerk resultaat te boeken.

Noten

1. Zie bijv. Kuipers, H. en P. van Amelsfoort, *Slagvaardig organiseren: inleiding in de socio-techniek als integrale ontwerpleer*, Deventer: Kluwer 1990.
2. Voor beschouwingen over het nut van ketens zie onder meer: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma 2000 en Aa, A. van der en Th. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; Het ontwikkelen van transparante samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht: Lemma 2001.
3. Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS): Ministerie van BZK, Ministerie van VWS, IPO en VNG, *Jeugdbeleid in Ba(la)ns II; Afspraken van rijk provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*, Den Haag, juni 2001.
4. Inmiddels heeft de staatssecretaris SZW hiervoor ook ruimte gemaakt.
5. Aandacht hiervoor is er onder meer in: Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma, 1999. En in: Kort, M., M. van Twist en R. in 't Veld, 'Over ontwerp en management van processen in ketens', in: Duivenboden, H., M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma 2000.
6. Zie voor een uitgebreidere beschrijving het onderzoek naar ketenregie, dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd door Berenschot Procesmanagement, de Verbinding en Bestuur en Management Consultants. Ministerie van BZK, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag, Ministerie van BZK oktober 2002.
7. Deze afbeelding is overgenomen uit *Ruimte voor regie; Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van BZK, oktober 2003.

Frank Beemer en Marijke van Roost
Drs. Frank Beemer en ir. Marijke van Roost zijn werkzaam bij Berenschot Procesmanagement b.v.