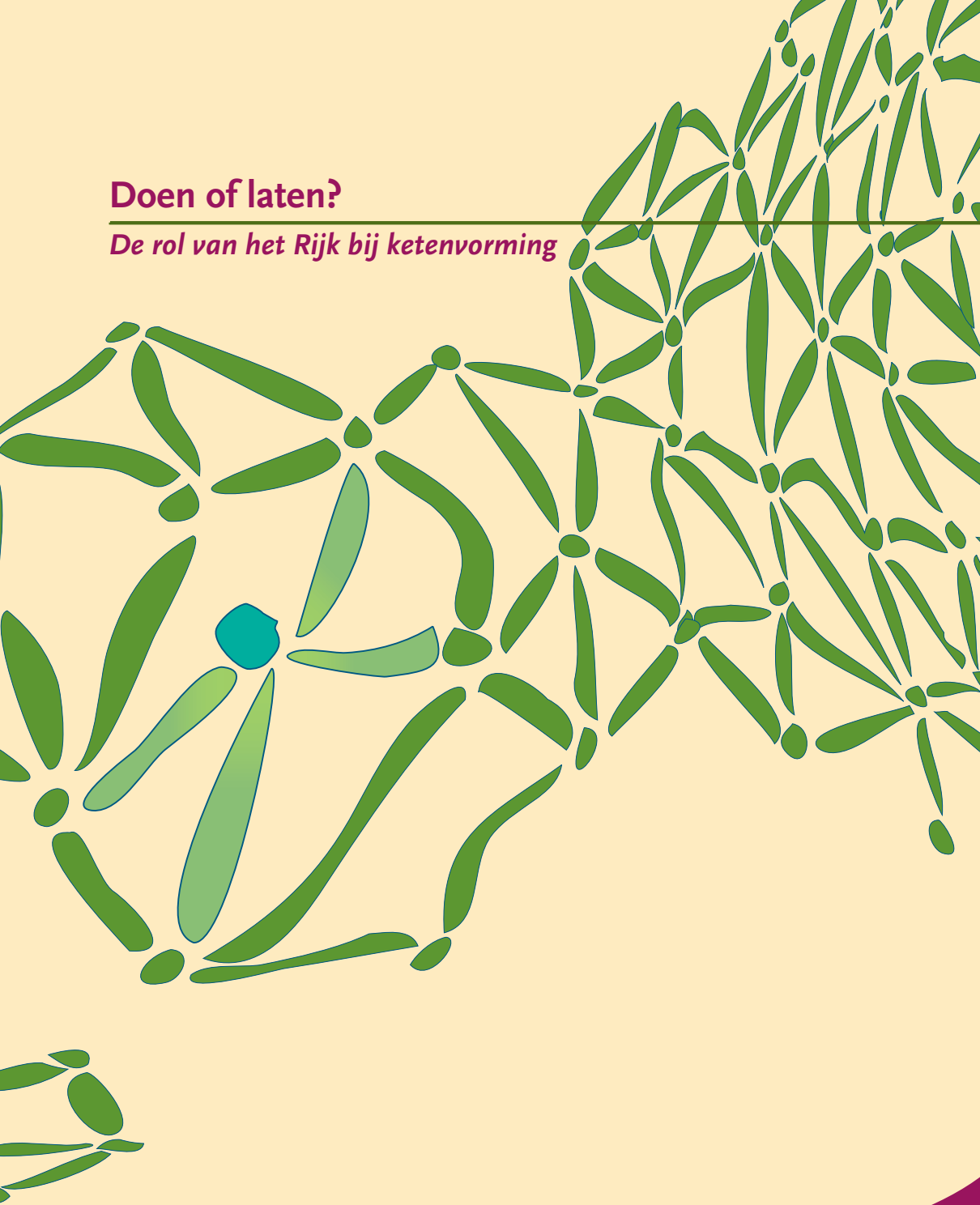


# Doen of laten?

*De rol van het Rijk bij ketenvorming*



# Doen of laten?

---

## De rol van het Rijk bij ketenvorming



# Inhoud

---

<b>1</b>	<b><i>Waarom deze brochure?</i></b>	<b>5</b>
1.1	Ketenregie werkt – maar nog niet altijd	5
1.2	De rol van het Rijk kan beter	5
1.3	Gebruik van de brochure	5
1.4	Meer informatie	6
<b>2</b>	<b><i>Ketenregie - definitie en benaderingswijze</i></b>	<b>7</b>
2.1	Ketens	7
2.2	Ketenregie	8
2.3	Gezamenlijk belang voorop stellen	8
2.4	Een nieuwe benaderingswijze	8
<b>3</b>	<b><i>Niveau 1: uitvoering</i></b>	<b>11</b>
3.1	De klant staat centraal	11
3.2	Trajectbegeleiding	12
3.3	Lineair of complex?	12
3.4	Professionals met handelingsruimte	13
3.5	Checklist keten: uitvoering	14
<b>4</b>	<b><i>Niveau 2: eigenaarschap</i></b>	<b>15</b>
4.1	Wil de eigenaar zich melden	15
4.2	Coalities van eigenaren	17
4.3	Checklist keten: eigenaarschap	17

**5 Contextmanagementniveau 19**

---

5.1 Contextmanagement	19
5.2 De opgave bepalen	19
5.3 Het eigenaarschap beleggen	20
5.4 Het speelveld inrichten	20
5.5 De rijksbemoeienis afbakenen	20
5.6 Horizontaal afstemmen binnen de rijksoverheid	20
5.7 Checklist keten: contextmanagement	21

**6 De praktijktips: do's en dont's 25**

---

6.1 De praktijk aan het woord	25
6.2 Lessen voor het Rijk	25

***Bijlage:***

---

Opzet project 'Ketenregie en de rol van het Rijk'	31
---	----

# 1 **Waarom deze brochure?**

---

## 1.1 **Ketenregie werkt - maar nog niet altijd**

De overheid wil de burger beter bedienen. Ketenregie is één van de instrumenten om dit te bewerkstelligen. Op veel plekken wordt er al mee gewerkt. Toch komen er regelmatig signalen uit het veld dat het beter kan. Overheden hanteren te vaak nog elk hun eigen kaders. Terwijl geïntegreerde werkwijzen, zoals ketens, dwars door kokers heen gaan. Te vaak nog treden hierdoor fricties op in beleidsdoelen, regelgeving en geldstromen.

## 1.2 **De rol van het Rijk kan beter**

De vraag is hoe het Rijk haar betrokkenheid zó kan vormgeven, dat ketens beter functioneren. Welke ruimte voor ketenregie kan zij scheppen op lokaal en regionaal niveau? Welke context moet zij creëren? Om antwoord te vinden op deze vragen, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het project 'Ketenregie en de rol van het Rijk' opgezet.

In het kader van dit project organiseerde BZK een aantal werkconferenties in het sociaal domein. Samen met rijksambtenaren en mensen uit de lokale ketens rond WMO en Operatie Jong<sup>1</sup> is onderzocht welke ordeningsprincipes, rollen en organisatie-wijzen landelijk nodig zijn om het beoogde maatschappelijk effect te bereiken. In het veld zijn knelpunten geïnventariseerd, om van daaruit een werkmodel op te zetten dat kan bijdragen aan een beter steunende rijksoverheid.

## 1.3 **Gebruik van de brochure**

Deze brochure is speciaal bedoeld voor diegenen op departementen die al met ketens bezig zijn en diegenen die ketenregie als instrument overwegen in te zetten.

De informatie helpt hen zowel op horizontaal niveau (tussen de departementen) als op verticaal niveau (met lokaal en regionaal betrokkenen) een effectieve bijdrage te leveren aan de vorming en ontwikkeling van ketens.

<sup>1</sup> Operatie Jong is een samenwerkingsverband van de ministeries van VWS, OCW, JUS, SZW, VROM, FIN en BZK. Operatie Jong wil samenhang in het jeugdbeleid versterken en samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en partners verbeteren met als doel een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid.

De brochure behandelt eerst de begrippen keten en ketenregie. Ketenregie wordt vertaald naar drie verschillende niveaus: 'uitvoering', 'eigenaarschap' en 'contextmanagement'. Elk niveau diepen we verder uit, wat steeds resulteert in een checklist met vragen, die de rijksambtenaar zich kan of zou moeten stellen in het kader van goede ketenregie. Hierna komen we tot misschien wel het belangrijkste deel: welke lessen (do's en dont's) wil 'de praktijk' meegeven aan het Rijk?

## **1.4 Meer informatie**

Meer informatie over ketens en ketenregie is te vinden in de brochure 'Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur'. Te verkrijgen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Telefoon: (070) 426 62 26. Website: [www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrokkingen](http://www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrokkingen).

## 2 Ketenregie - definitie en benaderingswijze

---

### 2.1 Ketens

In ketens werken zelfstandige (keten)partners gezamenlijk aan het realiseren van een product dat voorziet in de behoefte van een klant. Het is een horizontaal verband waar de ketenpartners zich aan verbinden vanuit een gelijkwaardige positie. Het primaire proces - vanuit het perspectief van de klant - is het uitgangspunt voor de keten. Met andere woorden: de keten begint bij de klant.

### 2.2 Ketenregie

Om ketens te laten functioneren is regie nodig: ketenregie. Ketenregie vraagt om een goede organisatie op de volgende drie niveaus:

#### *Uitvoerend niveau*

Regie met betrekking tot de dienstverlening aan het individu (het klanttraject) én alle trajecten voor een doelgroep als geheel (de keten).

#### *Eigenaarsniveau*

Organiseren en managen van de gewenste keten. Tot dit niveau behoren onder meer de bundeling van middelen, het bijeenbrengen van professionals en het maken van beleidskeuzen. Dit is het niveau van de 'eigenaar' van een keten.

#### *Contextmanagementniveau*

Organiseren van een optimale context voor de eigenaren van ketens. Hieronder valt: eigenaren vinden, speelveld en spelregels afbakenen en onontkoombaarheid organiseren voor de betrokken partners. Dit niveau moet steunend zijn aan de twee andere niveaus.

Alhoewel de term 'ketenregie' soms gebruikt wordt voor slechts één van bovengenoemde niveaus, blijkt in de praktijk de inzet van alle drie de niveaus noodzakelijk te zijn voor optimale ketenregie.

Bovenstaande driedeling is te beschouwen als een nadere invulling en precisering van begrippen als 'uitvoeringsregie' en 'bestuurlijke regie' (gehanteerd bij Operatie Jong) en

‘bestuurlijke verantwoordelijkheid’ (gehanteerd bij bijv de WMO). In onze benadering kan de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur (Rijk, provincie, gemeenten) zich uitstrekken tot alledrie de niveaus. Zo kan een gemeente ketenregie plegen op uitvoerend niveau, zij kan zich (mede)eigenaar maken van een keten én kan de rol van het organiseren van de context op zich nemen. Overigens zijn deze rollen niet voorbehouden aan het openbaar bestuur. Denk bijvoorbeeld aan de rol van zorgverzekeraars of woningcorporaties in verschillende sociale ketens.

In dit boekje richten wij ons vanuit de verzamelde praktijkervaringen vooral op lokale en regionale ketens. Er bestaan uiteraard ook landelijk werkende ketens zoals de uitvoering van de Vreemdelingenwet.

## **2.3 Gezamenlijk belang voorop stellen**

Hoe kunnen ketenpartners samen een goed functionerende keten vormen? We praten immers over partijen met elk een eigen beleid, besturing en financiering. Over partijen met totaal verschillende achtergronden en referentiekaders. Ketenregie kan deze partners verbinden. Werken in ketens gaat niet uit van een botsing tussen competenties, maar van het gezamenlijk belang van de inhoudelijke opgaven. Dán ontstaat ruimte voor ketensamenwerking met een gedeelde visie, een gedeelde werkwijze (in alle processtappen) en goede onderlinge afspraken – onder meer over wie wat doet. Afspraken waarop partners elkaar ook kunnen aanspreken.

## **2.4 Een nieuwe benaderingswijze**

We zijn gewend om te denken in termen van planning, sturing en verantwoordelijkheid; de klassieke beleidscyclus is hierop gebaseerd. Deze manier van denken is voor het werken in horizontale ketens onvoldoende, omdat er in de praktijk zelden iemand aan het stuur blijkt te zitten. Werken in ketens vraagt om een wezenlijk andere benadering náást de klassieke. Hieronder wordt het verschil tussen de twee paradigma's toegelicht.

<b>Klassieke beleidscyclus</b>	<b>Organiseren in ketens</b>
<b>Stappen</b>	<b>Velden</b>
Doel	Klantvraag kennen
Plan	Uitvoeringsproces organiseren
Regels (c.q. project)	Coalitie producenten vormen
Uitvoering	Doelen verenigen
Evaluatie	Context scheppen en bijstellen
<b>Kenmerken</b>	<b>Kenmerken</b>
Ontwerpdelen	Ontwikkelingsdenken
Top-down	Eigenaarschap
Beheersing	Professionele verantwoordelijkheid nemen
Maakbaarheid	De klant is geholpen
Een hiërarchisch centrum	Kunnen omgaan met meervoudigheid
Stelt een doel	
Mensen doen wat het plan zegt	Mensen maken de organisatie

De opeenvolgende stappen van de klassieke beleidscyclus vormen een logische benadering voor één op zichzelf staande organisatie. Bij ketensamenwerking moet echter meer gedacht worden in verschillende puzzelstukken (van meerdere organisaties) die samen én parallel aan elkaar een groeimodel vormen. De velden die onder 'organiseren in ketens' zijn genoemd komen aan de orde in hoofdstuk 3, 4 en 5.

Fricities treden op als ketenpartners teveel vasthouden aan hun eigen beleidscyclus bij het bouwen van een keten. De tegengestelde kenmerken van beide paradigma's zorgen dan voor botsingen. Pas wanneer de benadering die organisaties gewend zijn (de klassieke beleidscyclus) dienstbaar wordt gemaakt aan het gezamenlijke groeimodel, zal een efficiënte en effectieve keten ontstaan.

#### **Patiënt of delinquent?**

Een goed voorbeeld van ketenpartners die een heel ander referentiekader hebben, zijn de GGZ en de politie. De één ziet de klant vooral als patiënt, terwijl de ander hem primair vanuit ordehandhaving beschouwt. Als zij gaan samenwerken in een crisisdienst, zullen ze de beleidsmatige 'kokers' (zoals: optiek op en definitie van de cliënt, werkwijze, financiering) moeten doorbreken.



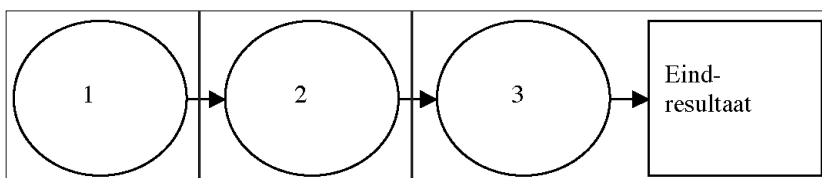
## 3 Niveau 1: uitvoering

### 3.1 De klant staat centraal

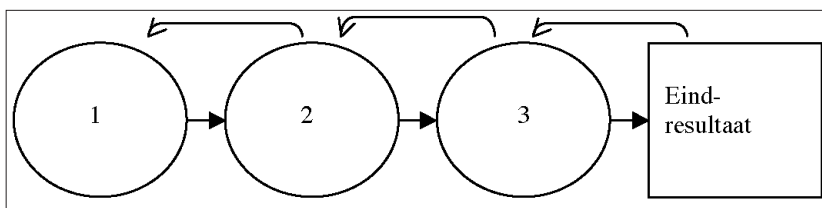
Op het uitvoerend niveau, de professionals die werken voor een cliënt, behoren de vraag en behoefte van de klant centraal te staan. Dat is minder vanzelfsprekend dan het misschien lijkt. In de klassieke ketenvorming werd vaak voorwaarts gedacht (zie schema 1). De leverende schakel kent en benadert de volgende schakel, er vindt afstemming plaats en van daaruit ontstaat ketenvorming. Ketenintegratie heeft geleid tot een terugwaartse sturing vanuit de klantvraag: ketenomkering.

#### *Schema 1: ketenvorming*

##### *Klassieke keten - keten geïnitieerd vanuit aanbod*



##### *Ketenomkering - keten geïnitieerd en gestuurd vanuit gewenst eindresultaat*



*De stappen 1, 2 en 3 zijn schakels in het aanbod, bijvoorbeeld melding, diagnose en behandeling van een psychiatrische crisissituatie van een bewoner. Het eindresultaat is in dat geval dat de patiënt weer beter is. De schotten illustreren dat er verschillende organisaties zijn die een bijdrage leveren aan het eindproduct en staan voor hun specifieke geldstromen, beleid, werkwijzen etcetera. Goede ketenafspraken doorbreken deze schotten, zodat de cliënt er niets van merkt.*

### ***Mammapoli. Een voorbeeld van ketenomkering***

Een voorbeeld ketenomkering is de mammapoli - een poli voor onderzoek naar en behandeling van borstkanker. In de klassieke keten leverde iedere zorgaanbieder (huisarts, oncoloog, röntgenafdeling, laboratorium, etc.) volgtijdelijk vanuit het eigen aanbodperspectief een dienst. Dit leidde tot veel verschillende elkaar opvolgende acties, herhaling van diagnosestelling en uiteindelijk een doorlooptijd van soms wel drie maanden tot de eerste ingreep. Door ketenomkering wordt nu gekeken vanuit de behoefte van de klant. De diagnose van de huisarts leidt direct naar een (gebundeld uitgevoerd) onderzoek in het ziekenhuis. Alle vervolgstappen worden direct bij de intake al ingepland en de behandeling wordt poliklinisch verzorgd (behalve als de vrouw zich daar niet prettig bij voelt). Door deze aanpak wordt beter voorzien in de behoefte van de klant én wordt een kortere doorlooptijd gerealiseerd van 3 weken.

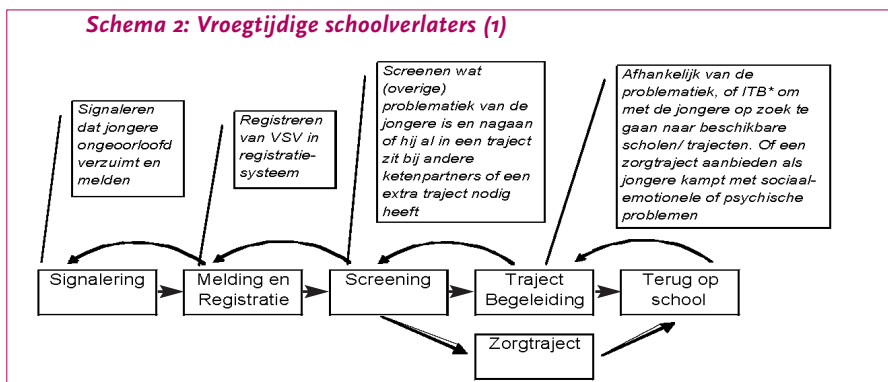
## **3.2 Trajectbegeleiding**

Op het niveau van de individuele klant spreken we van een traject. Een keten is een verzameling van gelijksoortige trajecten voor een bepaalde doelgroep. Omdat bij ketenomkering geredeneerd wordt vanuit de behoeftes van een individuele klant, moet er ook sprake zijn van een individueel maatwerktraject. Deelproducten en -diensten van verschillende instanties komen hierin samen. Soms kan de klant zo'n traject zelf organiseren, maar vaak is een vorm van professionele ondersteuning nodig. In een goede keten maken de ketenpartners afspraken over de levering van de deelproducten en -diensten, en kunnen zij voor de levering trajectbegeleiding organiseren (voor individuele cliënten) en/of een ketenregisseur aanwijzen (voor het bouwen en managen van een keten als geheel).

## **3.3 Lineair of complex?**

Het is goed om onderscheid te maken tussen lineaire ketens en complexe ketens. Ketens worden vaak lineair gepresenteerd, maar kunnen in de praktijk complexer zijn: cyclisch en dynamisch. In een complexe keten zitten koppelingen met andere ketens. We zien dit in onderstaand schema. Schema 2 geeft de keten weer voor vroegtijdige schoolverlaters, gebaseerd op de praktijk in een Amsterdams stadsdeel. Wanneer de jongere een zorgtraject aangeboden wordt, ontstaat een koppeling met een andere keten. Hierdoor wordt de keten complex. Complexe ketens vragen meer afstemming. Een valkuil is dat alle aandacht gaat naar overleg ten koste van de (aandacht voor) uitvoering.

**Schema 2: Vroegtijdige schoolverlaters (1)**



### 3.4 Professionals met handelingsruimte

De ketenpartners moeten het samen goed organiseren voor de klant, met als basisafpraak: ‘geen klant buiten de boot laten vallen’. Zeker in complexe situaties, met klanten met meervoudige problemen, is dat regelmatig wél het geval. Dan is het belangrijk dat de professionals die voor die klant werken elkaar kennen en elkaar (in diagnose en behandeling) respecteren. Een team rond de klant dat bestaat uit professionals en gebaseerd is op vertrouwen, is van primair belang. Zij moeten daarbij ook voldoende handelingsruimte krijgen van de betrokken ketenpartners.

#### **Bouwstenen voor een goede ketenpraktijk**

In de publieke sector wordt steeds meer ervaring opgedaan met ketensamenwerking. Op basis van deze praktijkervaring en literatuur kunnen we een aantal ‘bouwstenen voor een goede ketenpraktijk’ aanreiken.

- Ketenomkering: het aanbod wordt gestuurd door het benodigde eindresultaat voor de klant.
- De klant krijgt wat hij nodig heeft: tijdig, met de juiste kwaliteit, tegen de juiste prijs en individueel op maat.
- Afspraken over werkprocessen zijn sluitend en bindend, met goede overdrachten en kwaliteitseisen over de keten heen.
- Structuren verbinden de belangen en doelen van de ketenpartners voor een gebundelde inzet van mensen, geldstromen en bevoegdheden.
- Ketenpartners willen systematisch leren om zo hun dienstverlening voortdurend te verbeteren en de inspanningen doelmatiger te maken.

### 3-5 Checklist keten: uitvoering

Op het uitvoerende niveau zijn de centrale vragen: hoe goed is de keten georganiseerd of hoe goed kan deze georganiseerd worden? En als er knelpunten zijn: waar en bij welke partij liggen die dan? Met onderstaande checklist is een eerste analyse te maken.

- Wat is de behoefte van de klant? Wat is het eindresultaat waarin de keten moet voorzien? Welke deelproducten/-diensten zijn hiervoor nodig?
- Welke organisaties dragen bij of kunnen bijdragen aan het eindresultaat? Welk deelproduct leveren zij?
- Hoe zijn de deelproducten/-diensten aan elkaar ‘geschakeld’? Via een trajectbegeleider, één dossier, één intake etc.?
- Zijn de werkprocessen zo op elkaar afgestemd dat de klant niets merkt van schotten en overgangen?
- Is er sprake van een complexe keten? Welke risico’s brengt dit met zich mee?
- Welk individueel belang of doel hebben de betrokken ketenpartners zelf bij de keten? Is dit ook zo uitgesproken?
- Is het einddoel van de keten als geheel een gezamenlijk doel van alle ketenpartners?
- Hoe is de keten georganiseerd? En: hoe kán de keten het meest efficiënt georganiseerd worden, gegeven de autonomie van de ketenpartners?
- Is er een ketenregisseur die kan sturen op de deelbijdragen (bijv. via inkoop of trekkingsrechten)? Wie zou deze rol het beste kunnen vervullen?
- Hoe lopen de geldstromen nu door de keten en hoe zouden deze idealiter moeten lopen?
- Is er een team van goede professionals, met voldoende handelingsruimte, dat werkt aan het eindresultaat?

## 4 Niveau 2: eigenaarschap

---

### 4.1 Wil de eigenaar zich melden

Ketens bestaan uit vele puzzelstukjes en lopen daarom al snel het risico dat ze van 'niemand' zijn: ze missen een eigenaar. Dat is een belangrijke reden waarom ketens soms niet of slechts moeizaam tot stand komen. Vooral als de vrijwilligheid niet werkt en/of de continuïteit van de keten in gevaar komt. Dan is een partij nodig die zich het belang van de keten als geheel aantrekt, die er wakker van ligt als deze niet goed tot stand komt en de burger slecht wordt bediend. Voor ketens is dus de vraag relevant wie eigenaar is.

We moeten de eigenaar zoeken op het hoogste management- of bestuurlijk niveau. In sommige gevallen is dat bijvoorbeeld de zorgverzekeraar of een onderwijsinstituut. In het kader van de operatie JONG is besloten om op het terrein van onderwijs en jeugdzorg de gemeente uit te nodigen om op te treden als bestuurlijk verantwoordelijke en dus feitelijk als eigenaar.

De organisatie van het 'eigenaarschap' kan vele vormen krijgen. De eigenaar kan zelf ook participeren op uitvoerend niveau.

Een duidelijke eigenaar kan functioneren als opdrachtgever voor de ketenregisseur en maakt het hem mogelijk om te sturen op mensen, middelen en bevoegdheden. Zo ontstaat een sterke (productie)keten die leidt tot goede dienstverlening. De afhankelijkheid van de vrijwilligheid van de ketenpartners vermindert erdoor. Een belangrijk gegeven, omdat ketenpartners meestal slechts belang hebben bij een stukje van de keten.

#### ***Vroegtijdige schoolverlaters (2)***

Het Amsterdamse stadsdeel treedt op als eigenaar. Zij organiseert:

- afspraken over regie. In beleidsdoelen, aansturing en uitvoering van individuele trajecten.
  - geldstromen. Met name van scholen (zorg, ondersteuning), gemeente (maatschappelijk werk, welzijn, GGD) en Bureau Jeugdzorg.
  - inzet van mensen. Van scholen (leerkrachten, begeleiding, ZAT), gemeente (leerplicht, beleidsmedewerkers) en politie.
  - bevoegdheden. Van politie, het OM en de gemeente (leerplichtambtenaar).
- Het stadsdeel heeft ook een actieve rol in de ketenregie (voor het casemanagement) en participeert in onderdelen van de uitvoering.

## **Mogen, willen en kunnen**

De eigenaar moet ervoor zorgen dat de ketenregisseur in staat is om zijn regiefunctie goed in te vullen. Drie vermogens zijn dan van belang: mogen, willen en kunnen. In de ideale situatie beschikt de eigenaar over alle drie deze vermogens; in de praktijk is dit niet altijd het geval, of zijn de vermogens versnipperd over meerdere eigenaren en is een eigenaarscoalitie onontbeerlijk.

### ***mogen***

De eigenaar moet een verantwoordelijkheid zijn toegekend, bijvoorbeeld bij wet. Door de toegekende verantwoordelijkheid mag de eigenaar zich als opdrachtgever voor de keten opstellen. Daar staat tegenover dat burgers en ketenpartners hem ook op deze verantwoordelijkheid kunnen aanspreken.

### ***willen***

De eigenaar moet willen oplossen: beleidsmatig doelen stellen en er prioriteiten op inrichten. Het probleem waarvoor de keten is ingericht moet voor de eigenaar daarom urgent genoeg zijn. Potentiële eigenaren van een keten melden zich overigens niet altijd vrijwillig. Soms is er verleiding en druk nodig om een partner zich eigenaar te laten voelen.

### ***kunnen***

De eigenaar moet over de benodigde middelen, competenties en bevoegdheden beschikken om als opdrachtgever voor de keten te kunnen fungeren.

Op welke manier kan de eigenaar een goede samenwerking tussen de ketenpartners stimuleren? Hij heeft daarvoor een paar instrumenten, met name:

- procesbegeleidende rol oftewel verleiden. Met een gedeelde visie-ontwikkeling, convergentie van beleidsdoelen of procesgeld.
- sturen op geldstromen. Contractvorming met aanbieders op de eigen geldstromen en win-win scheppen met belangen van mede-eigenaren op de contractvorming met de aanbieders die zij inkopen.
- aanspreken en bundelen van ketenpartners die participeren op basis van hun wettelijke taken (zoals justitie en politie).

## 4.2 Coalities van eigenaren

In het bovenstaande spreken we steeds over één eigenaar, in de praktijk worden echter vaak coalities van eigenaren gevormd. Bijvoorbeeld het zorgkantoor samen met de gemeente voor de opvang van verslaafde daklozen. Een coalitie komt soms niet of moeizaam tot stand, het ontbreken van coalitievorming kan het risico op afwentelingsgedrag vergroten.

## 4.3 Checklist keten: eigenaarschap

Op dit niveau kan het Rijk vooral beoordelen of het eigenaarschap goed belegd is en of de eigenaar over voldoende vermogens (mogen, willen en kunnen) beschikt om zijn rol te kunnen vervullen. Onderstaande checklist helpt bij een eerste beoordeling.

- Is er een partij met de eindverantwoordelijkheid, taak of opdracht en met de ruimte om het gewenste eindresultaat te realiseren? Wie mág?  
Als niemand mág: welke partij kunnen we voldoende vermogen geven om te mógen en op welke manier?
- Voor welke partij is de centrale vraag van de keten een urgent probleem? Wie ligt er wakker van, dus wíl?  
Als niemand wíl: voor welke partij kunnen we het probleem voldoende urgent maken en op welke manier?
- Welke partij beschikt over voldoende middelen en bevoegdheden om de eigenaar te kúnnen zijn van de keten?  
Als niemand kán: welke partij kunnen we voldoende middelen en bevoegdheden geven om eigenaar te kunnen zijn? En hoe realiseren we dat?
- Is er één partij die alle drie de vermogens (mogen, willen en kunnen) in zich verenigt?  
En wat zijn eventueel de zwakke plekken van de eigenaar? Voelt de eigenaar zich daadwerkelijk eigenaar of voelt hij zich formeel aangewezen?
- Is er sprake van of kan er sprake zijn van een eigenaarscoalitie, met gezamenlijk eigenaarschap? Wie vormen deze coalitie?
- Op grond waarvan bestaat deze coalitie? Waar zijn de coalitiepartners afhankelijk van elkaar, welk eigenbelang is gediend bij samenwerking, waar ligt het risico op afwenteling van problemen?
- Kan de eigenaar(scoalitie) druk op de samenwerking mobiliseren: belang van klanten, motivatie van professionals, systemen van maatschappelijke verantwoording, transparantie (bijv. benchmarking)?
- Is de verantwoordelijkheid door de keten als geheel georganiseerd? Zo ja, heeft dit concreet vorm gekregen in: een stuurgroep, convenant, inkooprelatie, prestatie-afspraken? En wat is de doorzettingsmacht om gemaakte afspraken waar te maken?



## 5 Contextmanagementniveau

---

De rol van contextmanager voor ketens kan door elke overheid worden vervuld.

In dit boekje gaat het om contextmanagement door het Rijk, daarom wordt hieronder steeds 'Rijk' voor de rol van contextmanager ingevuld.

### 5.1 Contextmanagement

De titel van deze brochure werpt de vraag op: doen óf laten? Uit voorgaand verhaal mag blijken dat in onze visie het Rijk moet doen én laten. Daar waar nodig zal zij een actieve steunende rol spelen, tegelijkertijd weet zij waar de rijksbemoeienis ophoudt.

Het Rijk stelt zich niet actief op in het speelveld, maar schept een optimale context voor de eigenaar en ketenpartners. Het Rijk kan eraan bijdragen dat de partners op het veld blijven én actief meedoen. Actieve deelname kan ze belonen en voor afzijdigheid kan het Rijk laten betalen. Uitgangspunt moet altijd zijn: de klant en de te verrichten handelingen om de maatschappelijke opgave voor of met die klant in te lossen.

Voor een goede ketenregie heeft het Rijk op het contextmanagementniveau vijf taken:

- opgave bepalen
- eigenaarschap beleggen
- speelveld inrichten
- rijksbemoeienis afbakenen
- horizontale afstemming

Voor de totale kaderstelling: zie schema 3 (pagina 22).

### 5.2 De opgave bepalen

Allereerst is de vraag voor het Rijk: wat zijn onze maatschappelijke opgaven en hoe urgent zijn die voor ons? Per opgave luidt vervolgens de vraag: is dit alleen een opgave voor het Rijk of zijn er ook andere actoren bij betrokken?

Duidelijkheid moet tevens worden verkregen over de beoogde effecten en het publieke aandeel in het bereiken daarvan. Het Rijk zal bovendien beoordelen wat er nodig is voor de oplossing en wat ze er voor over heeft.

### **5.3 Het eigenaarschap beleggen**

Als het Rijk de opgave niet zelf kan en/of wil oplossen, zal zij andere actoren gaan werven. Dit vergt een fase van contracteren met de beoogde eigenaar. Vraag hierbij is: wat verwacht de eigenaar van de rol van het Rijk en wat wil deze zelf doen? Hoe kan het probleemoplossend vermogen op lokaal en regionaal niveau worden versterkt? Het werven van de goede eigenaren, inclusief het goed beleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, wordt niet eenmalig en eenzijdig door het Rijk bepaald maar is veelal een kwestie van onderhandelen, verleiden en druk zetten.

### **5.4 Het speelveld inrichten**

Het Rijk richt het speelveld zodanig in, dat geldstromen en bevoegdheden de eigenaar goede aangrijppingspunten bieden om zijn uitvoeringscoalities te vormen. Daarbij kan het Rijk het eigenbelang van partijen zodanig reguleren, dat zij elkaar (wel moeten) gaan opzoeken. Bijvoorbeeld door de rekening voor afwentelingsgedrag bij de veroorzaker terug te leggen. Of door horizontale geldstromen te organiseren die door de kokers heen gaan en aan de klant zijn gebonden. Een goed voorbeeld is het bekende rugzakje voor leerlingen die zorg in het onderwijs behoeven. Ook kan het Rijk in regelingen financiële ruimte scheppen voor lokale ketenafspraken op maat, die geldbestedingen door de kokers heen toestaan.

### **5.5 De rijksbemoeyenis afbakenen**

Het Rijk stelt vast wat ze zelf wil doen en wat ze wil overlaten aan andere eigenaren, en hoe verregaand ze zich wil bemoeien met hun uitvoeringsprocessen. Zo is de uitvoering van de vreemdelingenwet een rijksverantwoordelijkheid. De uitvoering van het onderwijs is bij schoolbesturen gelegd, maar de rijksbemoeyenis is nog zeer gedetailleerd. Het Rijk gedraagt zich op dat veld feitelijk als eigenaar.

### **5.6 Horizontaal afstemmen binnen de rijksoverheid**

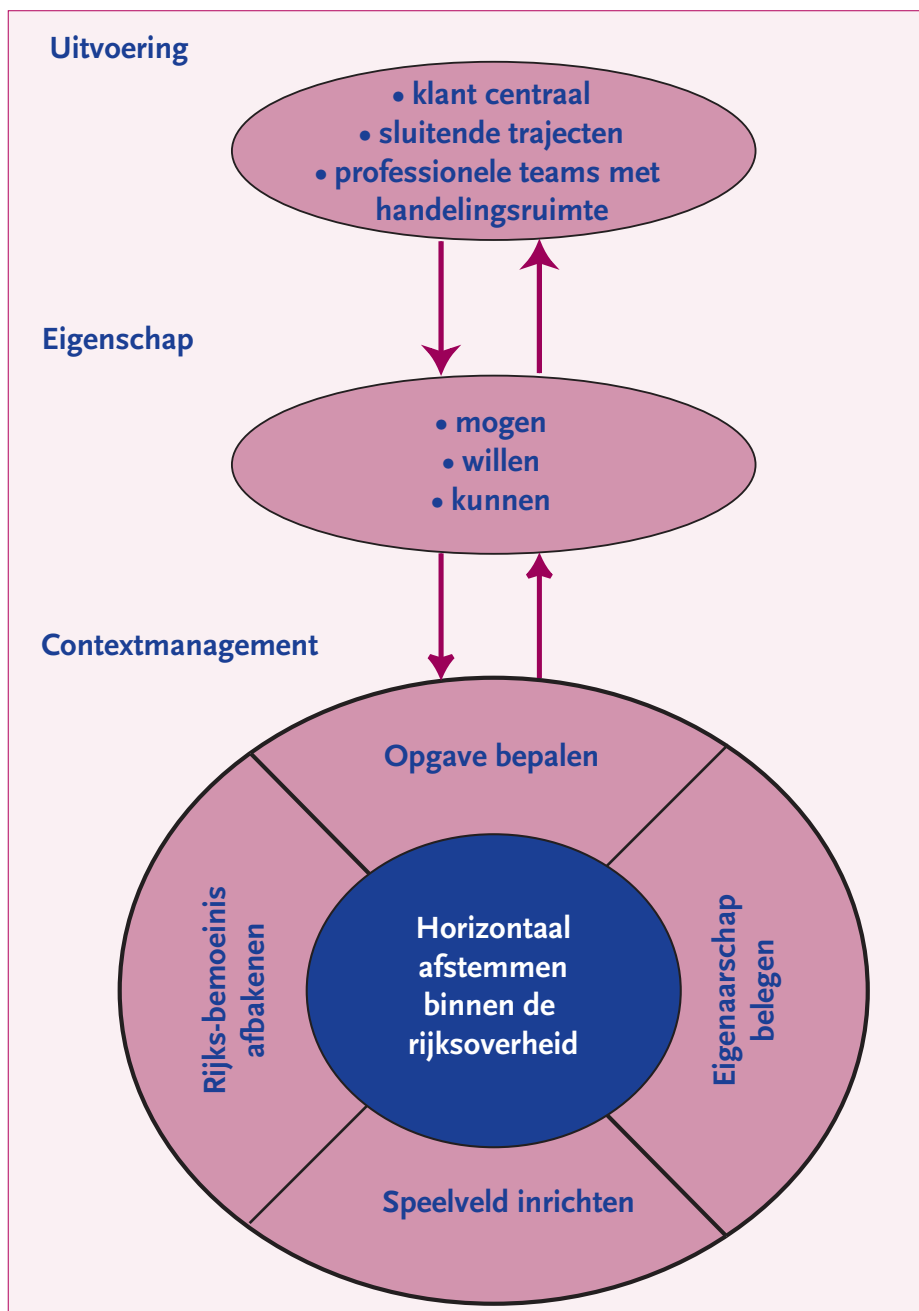
Wanneer er meerdere ministeries zijn betrokken bij een keten, hanteren zij vaak ieder hun eigen referentiekader van maatschappelijke opgaven, eigenaar, context en evaluatiesystematiek – in de vorm van definities, doelen, regelgeving en bestuurlijke verhoudingen. Het primaire proces van het Rijk bestaat uit het afstemmen van de verschillende referentiekaders. Ofwel: bepalen van gedeelde doelen, bepalen van toegevoegde waarde van departementen in het bereiken van die doelen en een goede verdeling van de rollen (wie is aanspreekpunt, is er regievoering op de interdepartementale processen?).

## 5.7 Checklist keten: contextmanagement

Op het niveau van contextmanagement is het de vraag wat de rijksoverheid kan bijdragen aan de keten. En of haar organisatie en de interdepartementale samenwerking voldoende steunend is aan de ketens. Onderstaande checklist helpt bij het verwerven van inzicht in de positie van het Rijk.

- Zijn de maatschappelijke opgaven scherp en helder gedefinieerd?
- Moet het openbaar bestuur iets met deze maatschappelijke opgaven?
- Welke rol wil het Rijk zelf spelen:
  - speelveld creëren, maar wel buiten het speelveld blijven
  - in het veld: meedoen als eigenaar of in de uitvoering
- Welke afstemming moet er tussen de betrokken beleidsvelden (tussen departementen en/of overheidsniveaus) zijn en is deze afstemming realiseerbaar?
- Hoe organiseert het Rijk haar eigen primaire proces voor eenduidige aansturing van – de keten en wie is daar op aanspreekbaar?

Schema 3: kaderstelling van het Rijk



### ***Vroegtijdige schoolverlaters (3)***

Wat is de maatschappelijke opgave? Een startkwalificatie voor iedere scholier, terugdringen van overlast op straat óf jongeren aan het werk krijgen. Als die drie gecombineerd moeten worden, waar stuurt het Rijk dan precies op en wie doet dat binnen het Rijk? Op dit moment handelen OCW, SZW, JUS en VWS verschillend in deze opgaven. Ook de rol van de gemeente is diffuus.



## 6 De praktijktips: do's en dont's

---

### 6.1 De praktijk aan het woord

In het voorgaande hebben we een benaderingswijze en een ordeningskader geschetst voor goede ketenontwikkeling. Daarbij zijn we uitgegaan van drie niveaus: uitvoering, eigenaarschap en contextmanagement lijkt te slaan op alle drie de niveaus. De contextmanagement is ondersteunend aan de andere twee niveaus. Deze benadering is niet theoretisch, maar meer een handreiking gebaseerd op vele (lokale) ervaringen in diverse ketens in het sociaal domein.

Ter afsluiting willen we vanuit de praktijk een aantal do's en dont's meegeven met betrekking tot de rol die het Rijk kan spelen bij het opzetten en bevorderen van ketens. Deze zijn geïnventariseerd tijdens werkconferenties met rijksambtenaren en bestuurders en professionals uit de lokale ketens rond WMO en de thema's van Operatie Jong.

### 6.2 Lessen voor het Rijk

Onderstaande do's en dont's kunnen de rijksoverheid inspireren in haar omgang met ketens. En als toetssteen dienen voor de effectiviteit van de rijksbemoeyenis. Na het overzicht volgt een korte toelichting per item.

<b>Do's</b>	<b>Dont's</b>
Benoem heldere maatschappelijke opgaven	Sectorale één-doel bemoeyenis
Kies een duidelijke rol voor het Rijk	Uitvoering over de schutting gooien
Wijs een eigenaar aan	In termen van (be)sturing en bevoegdheden denken
Creëer ruimte voor lokale partijen	Coördinatie-organen in het leven roepen
Toets beleid en instrumenten aan hun bijdrage aan het product(ieproces)	
Schep en manage de context	
Voorkom afwenteling	

## **Do's**

### ***Benoem heldere maatschappelijke opgaven***

Het Rijk moet de maatschappelijke opgaven scherp en duidelijk formuleren. Dus exact aangeven wat er bereikt moet worden en wat de overheidsverantwoordelijkheid daarbij is. Zo heeft de jeugdgezondheidszorg het algemene doel om te bevorderen dat kinderen opgroeien tot volwassen burgers, die participeren in de samenleving en zelf keuzes voor hun gezondheid kunnen maken. Voor de organisatie van de 'Zorg in en om de school' is een dergelijke doelstelling te breed. Voor die opgave is behoefte aan een aanscherping die het eindresultaat van de opleiding centraal stelt, zoals: 'waarborgen dat kinderen een ononderbroken schoolcarrière kunnen doorlopen tot en met startkwalificatie'.

### ***Kies een duidelijke rol voor het Rijk***

Het Rijk moet zich bij elke concrete maatschappelijke opgave afvragen welke rol zij daarin wil spelen. Dat vraagt om een goede analyse: wat is de opgave, wat is daarvan 'van de (rijks)overheid' en waar behoeven tekorten in lokale ketensamenwerking een nadere context? Wil het rijk optreden als uitvoerder, eigenaar en/of contextmanager? Daaruit vloeien vervolgvragen voort over doel en intensiteit van de rijksbetrokkenheid. Bijvoorbeeld in het geval van een landelijke taskforce voor Leerwerkplekken: gaat deze alsnog doen wat lokaal niet wordt gedaan óf gaat deze de verhoudingen lokaal zodanig herzien, dat het gaat werken?

### ***Geef aan wie de eigenaar is***

Ketens komen vaak niet of onvoldoende functionerend tot stand doordat een duidelijke 'eigenaar' ontbreekt. Het Rijk kan een eigenaar aanwijzen via wetgeving (zoals voor ziektekosten de werkgevers en voor zorg de zorgverzekeraars), of door bestuurlijke afspraken bevorderen dat eigenaarschap wordt ontwikkeld (zoals in de Operatie Jong: door de bestuurlijke regie voor 'Zorg in en om de school' bij gemeenten te leggen).

### ***Creëer ruimte voor de lokale partijen***

De rijksoverheid kan de eigenaar en ketenpartners steunen door zich zoveel mogelijk te beperken tot die elementen die bijdragen aan een werkende keten. En door zich dus niet teveel zelf op het speelveld te willen begeven. De eigen werkprocessen op rijksniveau moeten onderling worden afgestemd en ten dienste staan van de lokale ketens. Een aantal gemeenten heeft initiatieven genomen om samen met ROC's het tekort aan leerwerkplekken weg te werken, maar school noch gemeente hebben de ruimte om dit probleem op te lossen.

### ***Toets beleid en instrumenten op hun bijdrage aan het product(ieproces)***

Dragen beleidsvoornemens, structuurvoorstellen en instrumenten bij aan een goed product(ieproces) voor de klant? Die vraag moet het Rijk zich steeds stellen. Instructies en procedures worden dan wat ze behoren te zijn, een dienstbaar middel. Zo kunnen ziekenhuizen door de WMO afhankelijk worden van gemeenten voor het verkrijgen van thuiszorg na ziekenhuisopname. Door de kortdurende thuiszorg die voortvloeit uit ziekenhuisbehandelingen bij de verzekeraars te leggen, wordt een nieuw schot voorkomen.

### ***Schep de juiste context en manage deze***

De rijksoverheid kan helpen verbindingen in ketens aan te brengen en zo versnippering en belemmering, door te grote autonomie van ketenpartners, weg te nemen. Dat kan bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat partijen die een publieke verantwoordelijkheid hebben, daarover op lokaal of regionaal niveau verantwoording moeten afleggen. Zo zijn woningcorporaties financieel en bestuurlijk vrijwel zelfstandig; zij zijn alleen -en in beperkte mate- verantwoordelijk verschuldigd aan het Rijk. In de GGZ-sector kunnen aanbieders tot op heden zelfstandig beleidsbeslissingen nemen, maar naar verwachting zullen in de toekomst gemeenten en verzekeraars als inkopers gaan optreden.

Ook benchmarking is een vorm van verantwoording afleggen, waardoor partijen een imago belang krijgen bij ketensamenwerking.

### ***Voorkom afwenteling***

De rijksoverheid kan afhankelijkheden scheppen en mechanismen voor afwenteling opheffen. Dat kan via regelgeving, de organisatie van geldstromen en het werken met marges binnen geldstromen of door ketengebonden budgetten.

Bijvoorbeeld:

- Voorkom dat instellingen (zoals corporaties, gemeenten of zorgverleners) hun 'probleemgevallen' kunnen verwijderen (c.q. uitzetten) zonder een opvang elders te waarborgen. Bijvoorbeeld door lastige gevallen onderling te ruilen en zo voor elkaar op te lossen.
- Geef klanten (of partijen die de keten namens klanten regisseren) trekkingsrechten op middelen van aanbieders uit andermans pot. Bijvoorbeeld door een gemeente of een corporatie die ex-GGZ patiënten opneemt het recht te geven de benodigde zorg te 'trekken' uit het aanbod van de GGZ of, als dat niet ambulant beschikbaar is, van concurrerende aanbieders.
- Geef partijen een deel van het budget zonder instellingsgebonden prestatie-verplichting. Maar stel hier wel tegenover dat zij dit budget aantoonbaar inzetten voor een beter resultaat van de keten als geheel. Bureaus Jeugdzorg kunnen bijvoorbeeld

vrij beschikken over een deel van het budget om meer in de scholen te werken of op plekken waar zij de jongeren in hun regio het beste kunnen helpen.

### **WMO**

Voor een goed functionerende keten is het essentieel dat partners denken vanuit de primaire dienstverlening aan de klant. En dat zij de wil hebben in het werkproces toegevoegde waarde te leveren. Ontbreekt die wil, dan ontstaan ketens niet. Als het Rijk die vrijblijvendheid wil doorbreken is een andere context nodig, zoals blijkt in de WMO waar wordt voorzien dat coalities tussen gemeenten, woningbouwcorporaties en/of zorgkantoren (en eventueel verzekeraars) geen vanzelfsprekendheid zijn.

### **Dont's**

#### ***Sectorale één-doel bemoeienis***

Het Rijk kent een sectorale één-doel bemoeienis. Dit kan contraproductief zijn bij ketenvorming. Ketenpartners kunnen namelijk individueel – voor hun eigen sector – op een wijze worden aangestuurd die strijdig is met het ketenbelang of de aansturing van andere ketenpartners. Sectorale aansturing leidt ook vaak tot prestatiemeting per koker. Dit werkt belemmerend voor ketensamenwerking. Dat geldt ook voor het in stand houden of zelfs scheppen van schotten, zoals nu tussen gevangnissen en nazorg.

#### ***Vroegtijdige schoolverlaters (4)***

Een belangrijk actueel probleem is dat leerlingen (van met name ROC's) niet worden geplaatst op leer-werktrajecten, omdat er te weinig Beroepspraktijkvormings (BPV)-plekken zijn. Daardoor ontstaan wachtlijsten en dus uitval. De school is gehouden om een bepaald aantal startkwalificaties af te geven, maar kan het diploma niet geven zonder leerwerktraject. De onafhankelijke kenniscentra, bestuurd door werkgevers, vakbonden en OCW, werven BPV-plekken en toetsen de kwaliteit, maar gaan geen resultaatverplichtingen aan over het aantal plekken. De school kan het aantal BPV-plekken echter niet beïnvloeden en heeft ook geen zeggenschap over de beslissing van leerlingen om met de opleiding te stoppen. De ouders en leerlingen kunnen zelf weinig doen om het probleem op te lossen: als zij zelf een BPV-plek aandragen, bepaalt het kenniscentrum of die van voldoende kwaliteit is. Als het Rijk die vrijblijvendheid wil doorbreken is een andere context nodig. De WMO is een goede stap voor het integreren van welzijn, gehandicaptenzorg en thuiszorg rond het wonen, maar voorzien wordt dat de coalities tussen gemeenten, woningbouwcorporaties en/of zorgkantoren (en eventueel verzekeraars) geen vanzelfsprekendheid zijn.

### ***Uitvoering over de schutting gooien***

Ruimte bieden is iets heel anders dan leegte laten. Onder het motto ‘wij bemoeien ons er niet meer mee’ gooit het Rijk maar al te vaak de uitvoering van maatschappelijke opgaven over de schutting naar lokale partijen. Terwijl het Rijk wel wil dat de opgaven worden ingelost. Een voorbeeld is het preventiebeleid (om bijvoorbeeld het roken terug te dringen), dat in de WCPV bij de gemeenten is belegd. Omdat die zich daar niet echt toe geroepen voelen, is vervolgens een verplichting voor een preventieplan aan de wet toegevoegd. De echte kunst is juist om de lokale ketenpartners te helpen bij het creëren van een speelveld, door regelgeving te ontwikkelen, spelregels te bepalen, de benodigde spelers aan te wijzen en ‘ontsnappingsroutes’ voor deelnemers af te sluiten.

### ***Denken in termen van (be)sturing en bevoegdheden***

Het gaat bij ketensamenwerking niet in de eerste plaats om wie er over gaat, maar over wie het voor elkaar krijgen. Lokale ketens zijn geen bestuurlijke problemen, maar samenwerkingsvraagstukken: wie levert welke bijdrage om één werkproces, één keten te realiseren voor een klant. Denk dus niet te snel in termen van besturing, sturing, bevoegdheden en bestuurlijke competenties, maar maak ruimte om te faciliteren.

### ***Coördinatie-organen in het leven roepen***

Verklaar ieder coördinatie-orgaan ernstig verdacht. Zo’n orgaan betekent eerder een complicatie voor een keten dan een toegevoegde waarde. Niet omdat een dergelijk orgaan de doelen niet zou onderschrijven, maar omdat het qualitate qua in de weg zit. Coördinatie-organen beslissen en sturen, zonder zelf onderdeel te zijn van het primaire proces. Vaak zijn ze een uitdrukking van wantrouwen in de kwaliteit van de primaire producenten in de keten, in de kwaliteit van de professionals zelf of in de uitvoerings-teams. Indicatiestellingen zijn een vergelijkbaar voorbeeld: veel papier, veel diagnoses die in de volgende stap niet worden gebruikt en onduidelijkheid over hoe het verder moet met afgewezen cliënten. Dus: ga uit van uitvoering in de keten door de primaire producenten en zorg voor een zo direct mogelijk belang van de eigenaar.



# Bijlage

---

## Opzet project 'Ketenregie en de rol van het Rijk'

Het project over de rol van het Rijk bij ketenregie is een initiatief van het ministerie van BZK. Aan dit project is bijgedragen door de ministeries van OC&W, SZW, VWS, VROM en het Projectbureau Operatie Jong. Bij de uitvoering is als volgt te werk gegaan.

### *Thema's bepalen*

Allereerst zijn vier maatschappelijke thema's geïdentificeerd waar problemen met ketenvorming bekend zijn en de betrokken departementen kansen zagen voor verbetering. Deze thema's luiden: 'ketenregie binnen de WMO' en de JONG-thema's 'maximaliseren onderwijsrendement', 'vroegsignalering en zorgstructuren rond scholen' en 'samenhang in voorzieningen 0-12 jaar'.

### *Probleemanalyse bestaande ketens*

Op regionaal niveau zijn probleemanalyses uitgevoerd naar de knelpunten voor bestaande ketens. Voor 'ketenregie binnen de WMO' zijn casussen geanalyseerd uit Limburg en Friesland. Op basis van die analyse zijn regionale werkconferenties georganiseerd in beide provincies met gemeenten, verzekeraars, zorgaanbieders en cliëntvertegenwoordigers. Daarin is de bruikbaarheid van het werkmodel dat in dit boekje is gepresenteerd bevestigd en zijn conclusies getrokken over de problemen voor ketenvorming door (of ondanks) de invoering van de WMO.

Bij 'maximaliseren onderwijsrendement' is in samenwerking met de gemeente Amsterdam de casus 'vroegtijdige schoolverlaten' uitgewerkt in drie bijeenkomsten met betrokken partners. Dit heeft geleid tot een aantal knelpunten en vragen voor het Rijk. Voor het thema 'vroegsignalering en zorgstructuren rond scholen' is een werkconferentie belegd met regionale en landelijke experts waarin conclusies zijn getrokken over de belangrijkste knelpunten in de keten en de rol van het Rijk. In het kader van het thema 'samenhang in voorzieningen 0-12 jaar' is een quick scan uitgevoerd.

### *Werkconferenties*

Het traject is afgesloten met twee landelijke werkconferenties: een werkconferentie over 'Ketenregie en de WMO' in december 2004 en een werkconferentie over de ketenregie binnen de drie JONG-thema's in februari 2005.

## **Colofon**

Meer informatie is beschikbaar bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen. U kunt contact opnemen met de afdeling Interbestuurlijke betrekkingen, telefoon (070) 426 62 26, of e-mail [interbestuurlijke.betekkingen@minbzk.nl](mailto:interbestuurlijke.betekkingen@minbzk.nl).

## **Uitgave**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur  
Directie Grotestedenbeleid & interbestuurlijke Betrekkingen  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Telefoon: (070) 426 62 26  
Website: [www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen](http://www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen)

## **Tekst**

De opdracht en rapportage van het project 'De rol van het Rijk bij ketenvorming' is uitgevoerd onder de naam van Ketennetwerk door Theo Konijn en Willem van Spijker, beiden verbonden aan VOF Ketenpartners.

## **Redactie**

JCM Tekstproducties  
Utrecht

## **Ontwerp**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## **Drukwerk**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Juni 2005

