

Ketenregie

Dit boek is opgedragen aan Rini Ruefli, een uitstekend ketenregisseur, die het samenspel in de Rotterdamse keten Handhaving Persoon en Pand door haar persoonlijk optreden met verve leidde. Helaas is zij, kort na haar geliefde, in 2013 overleden.

ERIK F STEKETEE

Ketenregie

Acteren en regisseren in publieke ketens

Omslagontwerp: Barends & Pijnappel, Antwerpen
Vormgeving binnenwerk: Sander Pinkse Boekproductie, Amsterdam

Eerste druk: ISBN 9789035241787, © 2007 Reed Business bv
Tweede druk: ISBN 9789463181464, © 2016 Erik F Steketee

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Proloog 7

1 Inleiding 9

1.1 Ketenregie gaat over logica, logistiek en theater 9

1.2 Inhoud en opzet van het boek 10

2 Ketenregie in de publieke sector 13

2.1 Wat is een keten? 13

2.2 Soorten ketens 17

2.3 Ketenregie in perspectief 18

2.4 Aanleidingen voor ketenregie in de publieke sector 20

2.5 Doelen van ketenregie 23

3 Ketenprocessen. 'Het acteren' 25

3.1 Wat zijn rollen in de keten? 25

3.2 Wat zijn rollen van de overheid? 28

3.3 Wat zijn de handelingen; wat is een proces? 34

3.4 Het script; het beschrijven van ketenprocessen 40

3.5 Het stuk; overzicht en inzicht in ketenprocessen 46

3.6 Modern Art; de Treiteraankpak 49

4 Ketenregie. 'Het regisseren' 55

4.1 Wat is regie en sturing? 55

4.2 Ketenregie; het strategisch niveau, ketenprestaties 60

4.3 Ketenmanagement; het tactisch niveau, procesprestaties 66

4.4 Ketensamenwerking; het operationeel niveau, klantprestaties 71

4.5 Eén gezin, één plan, één regisseur 78

4.6 Ketenregie over ketens 80

4.7 Overleggen in de keten 84

5 Implementatie. 'Repeteren en spelen' 87

5.1 Analyse 87

5.2 Ontwerpen 90

5.3 Implementatie 92

5.4	De Generale; de Ketenmeter©	94
5.5	Showstoppers	98
5.6	De kritieken; een rendementsanalyse	100
6	Backstage	103
6.1	Gluren bij de burens; ketens in telecom en finance	103
6.2	In de kleedkamer van ketenregisseurs	106
	Epiloog	127
	Woord van dank	131
	Geraadpleegde literatuur	133
	Over de auteur	135

Proloog

Het doel van de overheid is maatschappelijke problemen aan te pakken om burgers een kans te geven op een goed bestaan. Publieke organisaties moeten dit abstracte doel verwezenlijken.

Er is steeds meer aandacht voor implementatie in plaats van beleid(svoornemens) alleen. De Europese Unie en ook de VN worden zich steeds meer bewust dat het aanpakken van maatschappelijke problemen primair bij de uitvoeringsorganisaties ligt. Daarom hebben zij 'public sector' awards in het leven geroepen. Die 'awards' bieden een podium voor het uitwisselen van best practices en geven inspiratie aan velen in het publiek.

Als bestuurder van een publieke organisatie weet ik hoe lastig het is om in je eigen organisatie de focus te houden op de maatschappelijke doelstelling. Je niet laten afleiden door systeemfouten in wet- en regelgeving, toezicht en samenwerkingsafspraken is een enorme klus. Daarbij komt het inzicht dat de doelstelling niet alléén te realiseren is. Analoog aan een Afrikaanse gezegde: 'It takes a village to raise a child', zou ik willen zeggen: je hebt de hele zorgketen en het netwerk nodig om een kind veilig te stellen.

Met andere woorden: dit boek is voor alle publieke organisaties relevant. Omdat zij, als het goed is, onderdeel uitmaken van allerlei ketens, nu eens als acteur, dan als regisseur. Weten hoe je ketenregie inzet zodat het maatschappelijk effect wordt behaald, behoort tot de bagage van iedere beleidsmaker en manager in het publieke domein.

De tijd is rijp dat publieke organisaties zelf initiatief tonen en gaan regisseren. Nu wordt nog veel op de (lokale) overheid gewacht. Met de decentralisatie van de zorg en de participerende burger ligt het voor de hand dat de burger en de publieke organisaties zelf beter gaan acteren en vooral regisseren. Ketenregie is relevanter dan ooit!

Sigrid van de Poel, bestuurder van Jeugdbescherming Regio Amsterdam, dat in 2015 de European Public Sector Award won (EPSA) met Generiek Gezinsgericht Werken.

1 Inleiding

1.1 *Ketenregie gaat over logica, logistiek en theater*

'Ik ben een man van 35, sta naakt in de dakgoot en dreig te springen', roept de gemeentesecretaris luidkeels tegen de commissaris van politie, de directeur van de GGD en de voltallige Raad van Bestuur van de GGZ. 'Tja, als uw buurman 1-1-2 belt komen wij met de noodhulp, halen u van het dak, slaan een deken om u heen, en hoewel de openbare orde is verstoord en uw eerbaarheid overduidelijk is geschonden, moet het blauw wel weer snel op straat', stelt de commissaris. 'Wij zijn niet van de zorg, dat doet de GGD.' 'Natuurlijk komen wij, er blijkt waarschijnlijk sprake te zijn van een psychiatrisch geval, maar wij kunnen verwarde of potentieel agressieve mensen alleen in de ambulance vervoeren als ze zijn gesedeerd', stelt de directeur van de GGD. 'Dat komt slecht uit want een psychiater kan iemand die is gesedeerd niet meer voor een IBS beoordelen', weerkaatst de bestuurder van de GGZ. En zo is de keten weer terug bij af.

Deze simulatie vond plaats in het stadhuis van Amsterdam. We hebben met elkaar een analyse gemaakt van de Crisisopvangketen. Dit theater tussen de schuifdeuren heeft bijgedragen aan het besef dat het zo maar aan elkaar koppelen van partners met een eigen logica niet automatisch leidt tot een goed werkende keten. Uit een problematische situatie is een goed werkende keten gevormd. Nu krijgt een cliënt snel toegang tot zorg in plaats van toegang tot een politiecel. Het heeft de Regiopolitie Amsterdam de Innovatieprijs opgeleverd.

Ketenpartners moeten met elkaar het spel van ketenregie leren spelen. Maar hoe doe je dat? En publieke ketens impliceren dat er publiek is; de burger kijkt mee en die heeft een mening over de aanpak van maatschappelijke problemen.

Laat zich dat met een checklistje op A4-formaat uittekenen? Nee, natuurlijk niet, want elke situatie is anders, met verschillende partners, omstandigheden,

doelstellingen en kansen voor samenwerking. Is er dan ook geen draaiboek te bedenken? Ja, natuurlijk wel; daarover handelt dit boek. In dit boek worden verschillende stappen met praktijkvoorbeelden toegelicht. Vraagstukken uit ketens als de crisisopvang, zorg, risicjongeren, inburgering, huiselijk geweld, vroegtijdig schoolverlaten en handhaving zullen de revue passeren. Of de vraagstelling of oplossing overeenkomt met uw situatie, kunt u zelf het beste beoordelen.

De centrale vraag van dit boek is hoe men het spel van ketenregie speelt: wie acteert in welke rol en wie regisseert wie en waarop? Dit kan niet beter worden geïllustreerd dan met de lessen uit de theaterwereld. Wat komt erbij kijken om een goede acteur of regisseur te zijn?

Ketenregie gaat over het reduceren van de complexiteit van alledag tot hapklare, overzichtelijke vraagstukken waarop de logica weer kan ingrijpen. Maar het reduceren van complexiteit is op zichzelf complex. Wat is wel en niet belangrijk? Alles hangt immers met alles samen, zo lijkt het. En welke vragen leggen we terzijde bij het reduceren? In dit boek wordt een aantal vragen en criteria aangereikt waarmee u objectief ketenvraagstukken kunt adresseren. Het is de uitdaging de juiste vragen op de juiste tafel te krijgen, zodat een goede inhoudelijke keuze kan worden gemaakt.

Dit boek heeft enerzijds een theoretische component, waarin inzichten uit de literatuur worden toegelicht, anderzijds is er een praktische component, waarin het werken aan ketenvorming (de vertaalslag van voornemen naar realisatie) centraal staat. Ketenregie handelt niet alleen over sturing, taken en verantwoordelijkheden; het gaat ook over het bereiken van een samenspel van de ketenpartners.

Regisseren en acteren, concreet en praktisch, werken aan oplossingen.

1.2 *Inhoud en opzet van het boek*

Dit boek wil hulp bieden bij de inrichting en implementatie van ketenregie in de eigen situatie. Het centraal stellen van de klant, de burger in alle mogelijke hoedanigheden, vergt een goede afstemming van overheid, instellingen, diensten en bestuurlijke relaties. Een van de mogelijkheden om een goede afstemming te creëren is ketenregie. Ketenregie als begrip staat inmiddels wel op de kaart, maar de kennis over ketenregie is nog onvoldoende ontwikkeld. In welke situaties is ketenregie bruikbaar? Welke eisen stelt ketenregie aan samenwerking? Wat betekent dit voor de verdeling van taken en bevoegdheden?

De focus op het goede samenspel weerklinkt in de ondertitel van dit boek: 'Acteren en regisseren'.

Het boek heeft een logische opbouw, maar de hoofdstukken kunnen ook los van elkaar worden gelezen. Daar waar noodzakelijk is verwezen naar relevante passages in andere hoofdstukken om onnodige herhaling te voorkomen.

In hoofdstuk 2 wordt een algemene achtergrond van ketenregie in de publieke sector gegeven en worden begrippen toegelicht. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat het belang en de mogelijke toepassing van ketenregie voor de publieke sector is. Snelle lezers kunnen dit hoofdstuk overslaan.

Hoofdstuk 3, Ketenprocessen. 'Het Acteren', gaat over het *doen* in de keten; hoe spelen we het Spel der Ketens? In dit hoofdstuk wordt beschreven wat een keten inhoudt, en welke rollen, partners en processen in een keten zijn te onderscheiden. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat de verschillende actoren in de keten moeten verrichten.

Hoofdstuk 4, Ketenregie. 'Het Regisseren', gaat over het *laten doen* in de ketens. Het beschrijft de sturingsprocessen op de verschillende niveaus van een keten. Hoe krijgen we actoren tot grootse prestaties en hoe spelen we het Spel met plezier? De essentie van ketenregie ligt in het elkaar brengen tot hogere prestaties; het perfecte samenspel van actoren en regisseur. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe de verschillende processen in de keten moeten worden gestuurd.

De hoofdstukken 3 en 4 vormen het hart van het boek. De theorie van logistiek en procesmanagement wordt aangevuld met veel voorbeelden uit de dagelijkse praktijk, waaruit blijkt met welke vraagstukken ketenpartners te maken hebben. De voorbeelden komen uit de praktijk, de cijfers die her en der worden genoemd zijn echter fictief; het gaat om de vraagstelling en niet om de getallen. Ook worden tegenstellingen tussen ketenpartners soms wat uitvergroot om daarmee het theatrale effect te versterken; het gaat niet om de nuance, het gaat om het drama, de dilemma's.

Hoofdstuk 5, Implementatie. 'Repeteren en Spelen', geeft allerlei inzichten en instrumenten om de stap naar realisatie te maken. Er is een scenario voor implementatie beschreven, gebaseerd op de uitgangspunten van de hoofdstukken 3 en 4, dat de lezer zelf op de eigen keten kan toepassen. Ook wordt er een instrument aangeboden, 'de Ketenmeter', waarmee de eigen keten de maat kan worden genomen. En er wordt een aantal ketenregisseurs ondervraagd

over hun ervaringen en tips and tricks. Het hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat er kan worden gedaan om van idee tot praktijk te komen.

Maar er is breder gekeken dan alleen de theorie en praktische voorbeelden. Om de ondertitel 'Acteren en regisseren' inhoud te geven, is onderzocht welke lessen uit de theaterwereld zijn te trekken om tot een groots en meeslepend (keten)theater te komen. In het handboek van Konstantin Stanislavski, *Lessen voor acteurs*, wordt 'The Method' uiteen gezet, een lesmethode voor acteurs, waarin toneelspelers nadenken over hun personages en hun verhouding tegenover de mensheid. De acteur rekent daarin af met valse retoriek, tekstbrullerij en sentimentele diepvoelerij. En die lessen zijn goed bruikbaar voor actoren en regisseurs in ketens. In de kaders worden tekstfragmenten gereproduceerd die spel- of regieaanwijzingen bevatten.

Hoofdstuk 6, Backstage, bevat een kijkje achter de schermen. Eerst worden enkele ketens in de commerciële sector beschouwd en daarna volgen een aantal tips en lessen van ketenregisseurs. Direct vanachter het podium zijn deze interviews opgetekend, om daarmee de theorie en de dagelijkse praktijk goed op elkaar te laten aansluiten.

Het gaat in dit boek over logica en logistiek, zonder dat allerlei schijnbaar inhoudelijke discussies over therapieën, aanpakken en privacy het beeld vertroebelen. Is inhoud dan niet belangrijk? Inhoud is één. De inhoud bepaalt het uiteindelijke effect; de uitkomst. Maar dat betekent niet dat de logica en logistiek die de door- en uitstroom bepalen, de output, daaraan ondergeschikt zijn. Eerst moet het proces op orde en dan kan de inhoud het werk doen.

Deze tweede druk is geactualiseerd qua voorbeelden en nieuwe inzichten. De basis van het boek is echter vrijwel ongewijzigd gebleven.

De Regisseur legt uit: 'Verlies logica en samenhang nooit uit het oog. Hierdoor zul je onwerkelijke en onbetrouwbare dromen dicht in de buurt van evenwichtige en gedegen feiten kunnen houden.'

2 Ketenregie in de publieke sector

Er is in de publieke sector een groeiende belangstelling voor ketenregie. In dit hoofdstuk wordt een algemene achtergrond gegeven van ketenregie in de publieke sector en worden begrippen toegelicht. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat het belang en de mogelijke toepassing van ketenregie voor de publieke sector is. Snelle lezers kunnen dit hoofdstuk overslaan.

Om goed in een keten te kunnen acteren is het van belang om cruciale begrippen helder te omschrijven aan de hand van een aantal basisvragen:

- Wie is het publiek: voor wie doen we het ?
- Wat is het stuk: een klassiek drama of modern theater? Moeten we een knellend probleem oplossen of bouwen we iets nieuws op?
- Hoe ziet het decor eruit: is het een minimalistische setting of is er ruimte voor wat aankleding?

Dit hoofdstuk handelt over wat een keten eigenlijk is, ofwel: over wat voor theater gaat het en wie is het publiek?

2.1 Wat is een keten?

Rondom ketens is er nogal eens sprake van begripsverwarring. Ketenaanpakken zijn populair; ze zijn er in vele varianten en lijken de panacee voor veel problemen. Maar wat is een keten eigenlijk?

Er zijn diverse definities van het begrip keten:

Een keten is een samenwerkingsverband van partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze samenhangende handelingen uitvoeren gericht op een gemeenschappelijk doel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie*, 2003).

Of:

Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen dat erop gericht is een

zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart (Van der Aa e.a., 2001).

Of in de logistiek:

Een keten is een logistieke grondvorm van minimaal drie schakels en twee interfaces (Hoekstra en Romme, 1993).

Als uit deze definities de kern wordt samengevat, ontstaat de volgende begripsomschrijving:

Een keten omvat minstens drie organisaties die structureel samenwerken met een gemeenschappelijk doel en voor dezelfde klanten(/objecten) onderling afhankelijke, volgtijdelijke handelingen verrichten.

De kernwoorden in deze omschrijving zijn:

- *Structureel*: het inrichten van een keten betekent het investeren van tijd, geld en mensen in samenwerking. Dat werkt niet voor de korte termijn, want het rendement wordt pas na een paar jaar zichtbaar. Dus voor kortdurende samenwerkingsverbanden zijn andere vormen meer geschikt, zoals een project, programma of een joint venture.
- *Drie of meer partijen*: voor twee partijen is wellicht een andere samenwerkingsvorm als een dienstverleningsovereenkomst, een gezamenlijk service-center of een joint venture meer geschikt.
- *Afhankelijkheid van de ander*: de output van de aanleverende partner is input voor de ontvangende partner; men kan in ketenverband niet zonder elkaar. Wat niet wil zeggen dat de afzonderlijke organisaties zonder keten geen zelfstandig bestaansrecht meer hebben. De politie is in veel ketens een belangrijke speler, maar desondanks heeft en houdt de politie een eigenstandig bestaansrecht.
- *Volgtijdelijk*: de sequentie van activiteiten maakt het mogelijk een logistiek procesontwerp te kiezen en daarover afspraken te maken. Indien er sprake is van veel parallelle of onafhankelijke activiteiten, is er minder reden tot ketenafstemming of besturing.
- *Gemeenschappelijk doel*: bij gebrek aan een gedeeld doel is het lastig, zo niet onmogelijk om partners aan elkaar te verbinden. Ketensamenwerking is soms vrijwillig, maar nooit vrijblijvend.