



# Ketens de baas

pijlers en bouwstenen voor ketensturing



# Ketens de baas

pijlers en bouwstenen voor ketensturing



### Toelichting:

De 'Allegorie voor goed en slecht bestuur' is een serie fresco's die rond 1338 geschilderd is door Ambrogio Lorenzetti. De fresco's zijn te vinden in de raadszaal van het Palazzo Pubblico (het gemeentehuis) in Sienna. Eén van de 6 scenes heet de 'Allegorie voor goed bestuur'.

Op deze fresco, die de besturing van de staat Sienna symboliseert, zijn aan de onderkant de burgers van Sienna te zien die met elkaar verbonden zijn door een gevlochten koord.

Aan de ene kant loopt het koord naar de vorst die 'het Bestuur' van de stad vertegenwoordigt en die zich laat bijstaan door zes counselors (deugden), waaronder de vier kardinale deugden: Fortitudo (Moed), Prudentia (Behoedzaamheid), Temporantia (Gematigdheid) en Justitia (Gerechtigheid).

Aan de andere kant loopt het koord via Concordia (Harmonie) naar de weegschalen van het gerechtelijk gezag. Zo is het 'Bestuur' - via de burgers en Harmonie - verbonden met het gerechtelijk gezag.

Deze geschilderde vorstenspiegel herinnert bestuurders in de Middeleeuwen er aan door welke deugden zij zich moeten laten leiden om moedige, doordachte, evenwichtige en rechtvaardige besluiten te nemen en voor goed bestuur te zorgen. Een spiegel die ook voor bestuurders in onze tijd nog steeds interessant is.

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	8
<b>Verantwoording</b>	10
Ketensturing en de NORA	10
De visie achter 'Ketens de baas'	10
Doel en opzet van 'Ketens de baas'	12
<b>1 De wereld van ketens</b>	13
1.1 Wat is een keten?	13
1.2 De keuze voor ketens als organisatievorm	15
1.3 Redenen voor ketenvorming	18
1.4 Weerstanden tegen ketensamenwerking	19
1.5 Een besturingsmodel voor ketens	20
<b>2 Het besturen van ketens</b>	21
2.1 Besturingsdimensies	21
2.2 Culturele dimensie: wil of weerstand?	23
2.3 Relationele dimensie: samen of solo?	25
2.4 Procedurele dimensie: orde of chaos?	26
<b>3 Bouwstenen van ketensturing</b>	29
3.1 Het ketenbestuur	30
3.2 De ketenmanager	30
3.3 Het lijnmanagement	31
3.4 De ketenregisseur	32
3.5 Het ketenbureau	32
3.6 Het besluitvormingsmodel	33
3.7 De ketenoverlegstructuur	33
3.8 De ketenrapportage	34
3.9 De keteninformatie-infrastructuur	35
3.10 De ketenfinanciering	35
3.11 De autonome professional	35
3.12 De coachende (team)manager	36
3.13 De 'soft skills'	37
3.14 De leercirkel	37
3.15 De ketenkaart	38
3.16 Het ketenjaarplan	38
3.17 De ketenconferentie	39
3.18 De jaarlijkse evaluatie	40

<b>4</b>	<b>Implementatie van ketensturing</b>	<b>41</b>
4.1	De opstart	41
4.2	Initiële ketenconferentie	42
4.3	Sturen op kwaliteit en continuïteit bij ketenmedewerkers	42
4.4	Stap voor stap vormgeven van het besturingsmodel	43
4.5	Omgaan met weerbarstige cultuurinvloeden	43
4.6	Gebruik 'vreemde ogen'	44
4.7	Ontwikkelstadia van ketens	44
4.8	Geduld	46
4.9	De toekomst	46
	<b>Literatuur</b>	<b>47</b>



## De auteurs

**Valentijn Crijs** is werkzaam bij de Belastingdienst en NMI-registermediator. Hij is gespecialiseerd in conflictmanagement, projectmanagement en het begeleiden van samenwerkingstrajecten.

**Erik Ruiterman** is managing partner bij NOVARE consult B.V. en is intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de loonaangifteketen.

Zijn expertise ligt onder meer op het inrichten en begeleiden van organisatieoverstijgende samenwerking.

**Menno Aardewijn** is business consultant bij UWV en zelfstandig ondernemer bij Aardewijn Procesbegeleiding & Advies. Zijn specialiteit is het begeleiden van managementteams rond thema's als visievorming, leiderschap, (keten)besturing en samenwerking.

**Ard-Pieter de Man** is Hoogleraar Management Studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam en rector van SIOO. Hij is gespecialiseerd in onderzoek, opleiding en consulting op het gebied van samenwerking tussen organisaties.



Valentijn Crijs



Erik Ruiterman



Menno Aardewijn



Ard-Pieter de Man

Aan de totstandkoming van het dossier hebben verschillende organisaties en mensen een bijdrage geleverd. De auteurs danken de betrokkenen voor het beschikbaar stellen van capaciteit, het delen van kennis en het geven van adviezen en feedback.

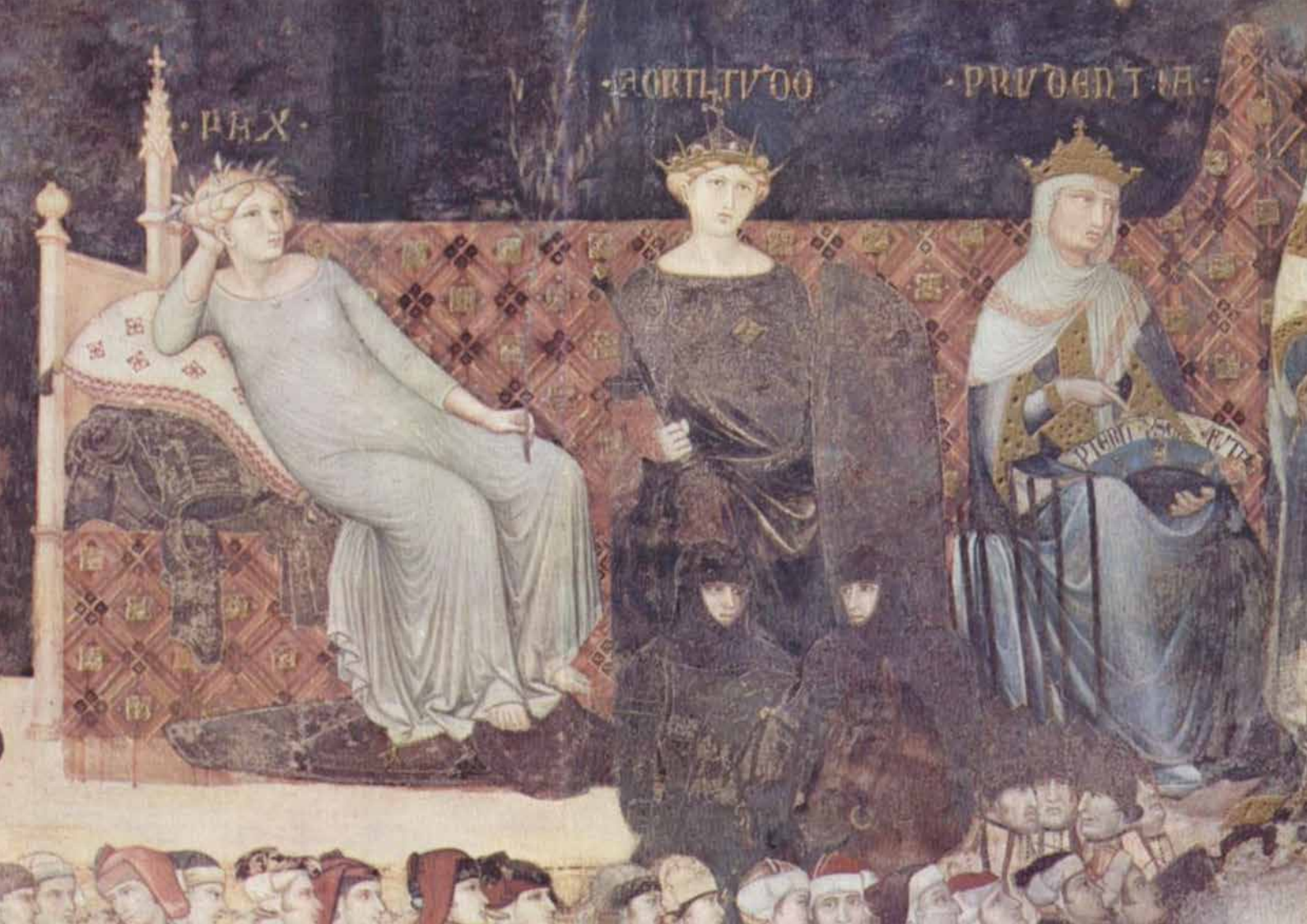
# Management- samenvatting

We leven in een tijd waarin publieke organisaties steeds meer in ketens en andere verbanden samenwerken. De achterliggende reden daarvoor is simpel, de burger en het bedrijf zien de overheid als één geheel, en verwachten dat overheidsorganisaties gegevens onderling delen en hun uitvoeringsprocessen op elkaar afstemmen. Als bestuurder krijg je als gevolg daarvan in toenemende mate te maken met organisatieoverstijgende samenwerking.

De dagelijkse praktijk toont aan dat die samenwerking over organisatiegrenzen heen nog veel taaie problemen kent en de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Dat maakt het om te beginnen lastig om de vooraf vastgestelde ketendoelen te halen, denk bijvoorbeeld aan de moeizame aanpak van het 'scheefwonen'. Maar daar blijft het niet bij, soms ontstaan grote problemen in individuele casussen, zoals gebeurde in de zaak Dolmatov in de vreemdelingenketen.

De buitenwereld brengt dergelijke problemen al snel in verband met falende ICT, maar dat blijkt in de praktijk geen afdoende verklaring. Ketensamenwerking is namelijk niet zozeer een zaak van techniek (hoewel ICT een belangrijke rol speelt) maar ook en vooral van mensen. In een keten moeten die niet alleen elkaars processen en de onderlinge verwevenheid daartussen begrijpen, maar zij moeten ook met elkaar samenwerken. Ketensamenwerking vergt van bestuurders dan ook dat ze niet alleen de techniek en de inhoud regelen, maar ook uitdrukkelijk aandacht besteden aan de culturele en relationele aspecten die bij die samenwerking horen.

Dit roept natuurlijk allerlei vragen op. Welke uitgangspunten zijn bijvoorbeeld van belang voor een succesvolle ketensamenwerking? Hoe wordt voorkomen dat de individuele organisatiebelangen de horizontale samenwerking blokkeren? Welke rollen en competenties zijn nodig? Wat betekent dit voor bestuurders, managers en medewerkers? En welke voorwaarden zijn van belang zijn voor implementatie van een bestendige ketensamenwerking?



De deugden Vrede, Moed en Behoedzaamheid

Inmiddels heeft een aantal ketens het stadium van de kinderziekte achter de rug en blijken zij in de praktijk te werken zoals ze bedoeld waren. Voorbeelden daarvan zijn de loonaangifteketen en de keten voor werk en inkomen, maar ook de ketensamenwerking rond de ontsluiting van het Nieuwe Handelsregister hoort in dit rijtje thuis. Aan de hand van de ervaringen van uw collega's uit deze ketens geeft het dossier 'Ketens de baas' een antwoord op de hiervoor genoemde en andere vragen.

Daarmee biedt het dossier u een op de praktijk gestoelde visie op het inrichten van organisatieoverstijgende samenwerking. De principes en handvatten in het dossier kunt u toepassen in alle situaties waarin organisaties op gelijkwaardig niveau samenwerken, in ketens, maar bijvoorbeeld ook bij de samenwerking tussen gemeenten, binnen Regionale Uitvoeringsdiensten en tussen registerhouders en afnemers binnen het stelsel van Basisregistraties.

Dus, als u van de samenwerking met andere organisaties een succes wilt maken is het lezen van dit dossier de moeite meer dan waard!



# Verantwoording

## Ketensturing en de NORA

Ketens zijn binnen overheidsorganisaties een ‘populair’ onderwerp. Dit komt doordat tegenwoordig steeds vaker in ketenverband gewerkt wordt en ketensamenwerking tegelijkertijd veel taaie problemen kent. Vaak is de besturing van ketens een moeizaam proces, komt de informatisering niet goed van de grond en levert de keten niet op wat men er van verwacht. De vertrouwde besturingsprincipes en het bestaande managementgereedschap lijken bij ketens te kort te schieten. Ketensturing is blijkbaar een vak apart waarbij nog veel valt te leren.

Het ongewenste gevolg van de knelpunten rond ketensturing is dat opdrachtgevers niet goed bediend worden, dure ICT oplossingen niet werken (dan wel niet het gewenste resultaat opleveren) en klanten niet ontvangen wat hen is beloofd. Doordat bovendien het aantal ketens binnen de samenleving snel toeneemt en steeds meer organisaties in ketenverband werken, wordt de omvang van de problematiek steeds groter en neemt de complexiteit ervan toe. Hierdoor groeit de behoefte aan gezamenlijke richtlijnen en uitgangspunten voor ketensturing.

Hier ligt de link tussen de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en het onderwerp ‘ketensturing’. Het doel van de NORA is ondersteuning van de ontwikkeling van een dienstverlenende elektronische overheid. Zij geeft hier invulling aan door het ter beschikking stellen van algemene uitgangspunten, principes, richtlijnen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van die gewenste overheid. Zij heeft daarbij de visie dat de samenwerking binnen de rijksoverheid sterk vereenvoudigd wordt door gebruik te maken van een gemeenschappelijk denk- en werkkader. Het dossier ‘Ketens de baas’ levert binnen dit denk- en werkkader een bijdrage aan het onderwerp ketensturing.

## De visie achter ‘Ketens de baas’

De opstellers van dit dossier zijn jarenlang betrokken geweest bij de ontwikkeling van de loonaangifteketen. De totstandkoming van de loonaangifteketen bleek in de praktijk geen eenvoudige zaak. De ketendoel-

stelling eiste een vorm van samenwerking die organisatieoverstijgend was en ver uitsteeg boven wat de betrokken organisaties gewend waren; in feite vroeg dit om een cultuurdoorbraak. Die ontstond echter niet vanzelf. Vooral in de eerste jaren van de samenwerking ging er veel mis. Het lukte niet om de keten, die per 1 januari 2006 operationeel werd, correct te laten functioneren. Het probleem werd zo groot, dat er medio 2007, in opdracht van de verantwoordelijke bewindslieden, een onderzoek werd gestart naar de problemen en de gewenste oplossingen (de Integrale Probleem Analyse<sup>1</sup>). Die interventie leidde tot het ontstaan van inzicht, gevolgd door de ommekeer en het uiteindelijke succes.

De loonaangifteketen wordt niet zonder reden 'de financiële en gegevensaorta van Nederland' genoemd. Maar liefst 140 miljard euro belasting- en premieopbrengsten, 60% van alle ontvangsten van de Belastingdienst, komt binnen via de loonaangiften die werkgevers, uitkeringsinstanties en pensioenverstrekkers indienen. UWV verstrekt maandelijks tussen de 1,2 en 1,5 miljoen uitkeringen in het kader van de WW en de arbeids(on)geschiktheidswetten. Jaarlijks vinden meer dan 20 miljard gegevens uit de loonaangifteketen hun weg naar een grote schare afnemers.

De Loonaangifteketen is een wettelijk opgelegde samenwerkingsketen tussen drie publieke organisaties: de Belastingdienst, het CBS en UWV. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een goed werkende keten. De essentie van de loonaangifteketen is dat er één loket is waar inhoudingsplichtigen aangifte doen voor de loonbelasting en premies werknemersverzekeringen (de Belastingdienst) en tevens één loket waar afnemers nominatieve (loon)gegevens kunnen uitvragen (UWV).

Het zijn onder meer deze ervaringen met diepte- en hoogtepunten geweest die de basis vormen voor dit dossier over de besturing van ketens binnen het domein van de overheid. Die ervaringen zijn aangevuld met onderzoek naar andere bestaande ketens. De betrokkenheid van prof. dr. A.P. de Man - met zijn brede kennis over publieke en private ketens en allianties - bracht daarbij steeds de ruimere context die nodig was om de ervaringen in een breder perspectief te kunnen plaatsen.

De visie op ketens binnen dit dossier sluit in de basis aan op die van Grijpink<sup>2</sup>, een specialist op het gebied van ketens en vooral bekend van het leerstuk Keteninformatisering. Zijn kijk op ketensamenwerking, waarbij suboptimalisatie ontstaat doordat partijen hun eigen rationaliteit volgen (lees: hun eigen zin doen), en op de rol van het 'dominante ketenprobleem'<sup>3</sup> wordt in dit dossier volledig onderschreven. In het dossier 'Ketens de baas' zijn de focus en het gezichtspunt echter verschillend ten opzichte van die van Grijpink. Bij Grijpink ligt de focus vooral op het vinden van geschikte uitgangspunten voor het ontwikkelen van grootschalige informatie-infrastructuren ten behoeve van de informatie-uitwisseling binnen ketens. Daarbij is het voorkomen van ICT debacles een belangrijke 'trigger'. Hij ziet veel ketenprojecten sneuvelen en stelt vast dat er voor succesvolle keteninformatisering kennelijk een ernstig ketenprobleem nodig is. Kortom, bezint eer ge begint met grote investeringen; kijk vooral of er wel voldoende noodzaak voor ketensamenwerking is én gevoeld wordt. Met zijn visie heeft Grijpink realisme teruggebracht in de gedachtevorming over de mogelijkheden en grenzen van keteninformatisering.

In 'Ketens de baas' ligt de focus niet op de uitgangspunten voor keteninformatisering, maar op de uitgangspunten voor besturing van ketens in de volle breedte. Die uitgangspunten worden 'pijlers voor ketensturing' genoemd. Keteninformatisering is weliswaar een zeer risicovol gebied binnen de ketensamenwerking, maar vanuit de optiek van 'Ketens de baas' slechts één aspect binnen het geheel van ketensturing. Dit dossier richt zich op de sturing op alle aspecten binnen ketensamenwerking.

<sup>1</sup> Integrale Probleem Analyse, 12 september 2007

<sup>2</sup> Grijpink, J, 2006, Keteninformatisering; Grijpink, J., en M. Plomp (red.), 2009, Kijk op Ketens, Den Haag.

<sup>3</sup> Het dominante ketenprobleem is volgens Grijpink een maatschappelijke kwestie die een vorm van ketensamenwerking vereist omdat geen van de ketenpartijen het op eigen houtje kan oplossen..

Ook het gezichtspunt is anders. Grijpink verklaart de dynamiek van ketens en de mogelijkheden van ketensamenwerking vanuit een 'dominant ketenprobleem' dat de ketenpartners niet zelfstandig kunnen oplossen. Hij stelt dat dit probleem in een keten de rol van 'de baas' heeft overgenomen. Daarentegen stelt 'Ketens de baas' niet het 'ketenprobleem' centraal, maar de besturing van de keten. Niet het ketenprobleem bepaalt wat er voor de ketenspelers al dan niet mogelijk is, maar de ketenspelers zelf bepalen die mogelijkheden. Dit gezichtspunt plaatst ketensamenwerking in een optimistischer perspectief omdat die samenwerking niet alleen vanuit een 'probleem' maar ook vanuit een 'kans' kan ontstaan.

## Doel en opzet van 'Ketens de baas'

'Ketens de baas' is in eerste instantie bestemd voor bestuurders, maar kan ook voor andere betrokkenen bij de ontwikkeling en werking van een keten een rol spelen. Het wil handvatten bieden voor ketensturing. Het leidende gezichtspunt voor dit dossier is dat de 'hardware' binnen ketens niet gevormd wordt door computers, maar door de 'soft skills' van de ketenspelers. Het zijn hun vaardigheden en kwaliteiten die doorslaggevend zijn voor het ontstaan van succesvolle ketensamenwerking, en niet de technologie. Het dossier wil vanuit dit gezichtspunt de ketenpartijen ondersteunen bij het inrichten van ketensturing. Vanzelfsprekend is elke keten uniek. Er bestaat geen vaste handleiding, laat staan een standaard organisatie- of besturingsmodel voor ketens. Dit dossier gaat uit van het standpunt dat er geen 'beste oplossing' bestaat voor ketensamenwerking maar dat verschillende ketens verschillende vormen van organisatie en besturing behoeven. Het dossier biedt derhalve geen normatief voorschrift voor ketensturing. Dat neemt niet weg dat een bestuurlijke keuze voor het gebruik van voorschriften en standaarden op het gebied van architectuur en informatievoorziening in het kader van de één-overheidsgedachte ook binnen ketens voor de hand ligt.

Het dossier levert, met het aanbieden van in de praktijk toegepaste en gevalideerde bouwstenen, een bijdrage aan een algemene besturingsvisie met praktische aanwijzingen voor een besturingsaanpak. Op basis daarvan kunnen ketenpartners hun eigen 'keten de baas' worden én blijven.

In hoofdstuk 1 worden 'ketens' vanuit verschillende perspectieven geanalyseerd op kenmerken en eigenschappen en ontstaat een beeld van de complexiteit en dynamiek van ketens. In hoofdstuk 2 wordt een visie op het besturen van die complexiteit en dynamiek ontwikkeld en worden acht pijlers voor ketensturing beschreven. In hoofdstuk 3 worden bouwstenen voor de concrete invulling van een ketensturingsmodel behandeld. In hoofdstuk 4 komen belangrijke implementatieaspecten rondom ketensturing aan de orde.

# 1 De wereld van ketens

## 1.1

### Wat is een keten?

Een keten is een samenwerkingsverband tussen organisaties die naast hun eigen doelstellingen, één of meer gemeenschappelijk gekozen (of door de politiek opgelegde) doelstellingen nastreven. Deze ketenpartners zijn zelfstandig, maar zijn ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen, hierna ketendoelstellingen genoemd. Hierbij lopen de ketenpartners tegen een aantal kenmerken van ketens aan.

#### Uiteenlopende belangen

Ten eerste is er in ketens sprake van samenwerking tussen 'onafhankelijke' organisaties. Ketens moeten de structuren, culturen en processen van verschillende organisaties overbruggen. Dat is niet eenvoudig, want elke organisatie heeft zijn eigen rationaliteit en zijn eigen belangen. Bij elkaar opgeteld kunnen die tot irrationele uitkomsten op ketenniveau leiden.

#### Afhankelijkheid

Ten tweede is er in ketens sprake van onderlinge en wederzijdse afhankelijkheid. De partijen zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van de ketendoelstelling. Geen van de partners is in staat de gewenste doelstelling zelf te bereiken of, in de betekenis van Grijpink, het 'ketenprobleem' zelfstandig op te lossen.

#### Geen baas

Ten derde is er de afwezigheid van overkoepelend gezag. Bij ketens zijn minimaal twee onafhankelijke organisaties betrokken. Boven deze organisaties zit geen eenhoofdige leiding die in geval van conflicten tussen de organisaties een beslissend oordeel kan vellen.

#### Onevenwichtigheid

Ten vierde speelt de omvang van de inbreng van de ketenpartners en de differentiatie in hun vakinhoudelijke inbreng een rol. Dit zet spanning op het evenwicht binnen de samenwerking. Hoewel gelijkwaardigheid



kan worden nagestreefd, is deze er in de praktijk zelden. Dit betekent echter niet dat de prominenter partner zich ook als zodanig kan gedragen: hij zal uitdrukkelijk rekening moeten houden met de belangen van de kleinere partner.

### Dynamische omgeving

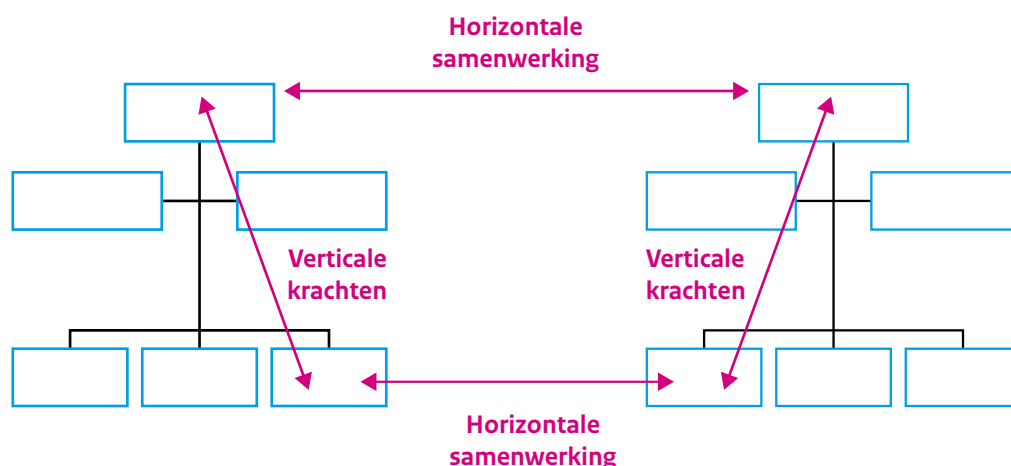
Ten vijfde worden ketens niet opgezet in een statische omgeving, maar in een dynamische. Politieke bestuurswisselingen op centraal en decentraal niveau en nieuwe ontwikkelingen rond regelgeving, technologie, maatschappelijke wensen en politieke taakstellingen hebben impact op de keten. Daarnaast kennen publiek-private ketens een extra dynamiek als gevolg van mogelijke spanning tussen politieke en economische doelen. Ook de snelheid waarmee deze wisselingen en ontwikkelingen zich aandienen en het relatieve gewicht ervan zijn van invloed. Daarbovenop komt dat deze ontwikkelingen binnen de verschillende organisaties niet synchroon lopen. Het is daardoor niet mogelijk om uitputtend alle zaken die zich voor kunnen doen op voorhand in een samenwerkingsovereenkomst vast te leggen. Er is sprake van 'contractuele ruimte'.

### Duurzaamheid

Tenslotte geldt dat ketens over het algemeen een duurzaam karakter hebben. Zij worden meestal aangegaan voor een langere termijn. Dit betekent niet dat ze per definitie blijvend zijn. Wanneer een bepaald probleem is opgelost, kan de keten worden ontbonden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wijkgericht werken in een achterstandswijk. Wanneer de situatie daar verbetert, kan de keten worden opgeheven. De meeste ketens, zoals de strafrechtketen, hebben echter een meer blijvend karakter.

Vanwege deze ketenkenmerken vragen ketens om aparte besturingsmodellen. Een ketenverband vergt op meerdere niveaus (besturing, organisatie, informatie en techniek) een horizontale structuur die in onderlinge samenhang de ene ketenpartner met de andere verbindt. Deze horizontale structuur staat dwars op de bestaande verticale, hiërarchische structuur van de individuele organisaties. Dit feit leidt tot de belangrijkste spanning die zich in ketens voordoet: die tussen de belangen van de individuele organisatie en het belang van de keten.

Figuur 1  
Verticale krachten en horizontale samenwerking



De verticale structuur van de individuele organisaties drukt bij wijze van spreken op de horizontale structuur van de keten. Deze spanning kan er zelfs toe leiden dat de keten niet tot ontwikkeling komt. De vraag is hoe een stabiel ketenproces tot stand gebracht kan worden, dat niet door overwegingen en beslissingen van één van de ketenpartners wordt verstoord. Met andere woorden: hoe ontstaat een horizontaal krachtenveld voor het ketenproces dat sterk genoeg is om de verticale druk (de afzonderlijke eigen belangen van ketenpartners) krachtig te weerstaan (zie figuur 1). Dit is het belangrijkste besturingsvraagstuk dat door het ketenmanagement opgelost moet worden.

Uit: Lessen uit de keten van werk en inkomen, Handvatten voor goede ketensamenwerking: 'Om cultuurverschillen, organisatiebelangen en competentiestrijd tussen de ketenpartners tegen te gaan proberen de partners in de keten van werk en inkomen zoveel mogelijk vanuit het gezamenlijke doel – een betere dienstverlening aan de klant – te denken en te handelen.'

### Typen ketens

Er zijn verschillende typen ketens. Sommige ketens richten zich sterk op het reduceren van kosten, andere op het verbeteren van dienstverlening. Er is dan ook niet één ketenmodel dat past op alle ketens; hier past een contingentiebenadering<sup>4</sup>. De mate waarin organisaties met elkaar verweven raken, verschilt sterk. Belangrijke factoren hierbij zijn onder meer het aantal partners, het aantal activiteiten dat in de keten wordt uitgevoerd en de mate van centralisatie die nodig is om de ketendoelstellingen te bereiken.

De eisen die aan de besturing worden gesteld hangen af van de combinatie van deze factoren. Een keten die is opgezet met twee partners rondom een enkele activiteit zal een lichtere vorm van sturing vragen dan een keten met veel partners die intensief samenwerken rond een aantal activiteiten. Daarnaast speelt ook de zwaarte van de activiteiten waaromtrent men samenwerkt een belangrijke rol. De bouwstenen voor ketensturing die in dit dossier worden besproken, kunnen dan ook op veel manieren worden ingevuld. Zo vindt in sommige ketens besluitvorming heel informeel plaats, terwijl in andere ketens de besluitvorming over verschillende schijven en volgens strikte stemprocedures verloopt.

Daarnaast ontwikkelen de meeste ketens zich in de loop van de tijd. Wanneer een samenwerking succesvol is, ontstaan vaak nieuwe mogelijkheden. Het aantal activiteiten neemt toe, er treden andere partners toe en de investeringen gaan omhoog, waardoor een langduriger samenwerking ontstaat. Een besturingsmodel dat bij de aanvang van een keten adequaat is, hoeft dat na enige jaren niet meer te zijn. Aanpassing van het besturingsmodel is dan noodzakelijk.

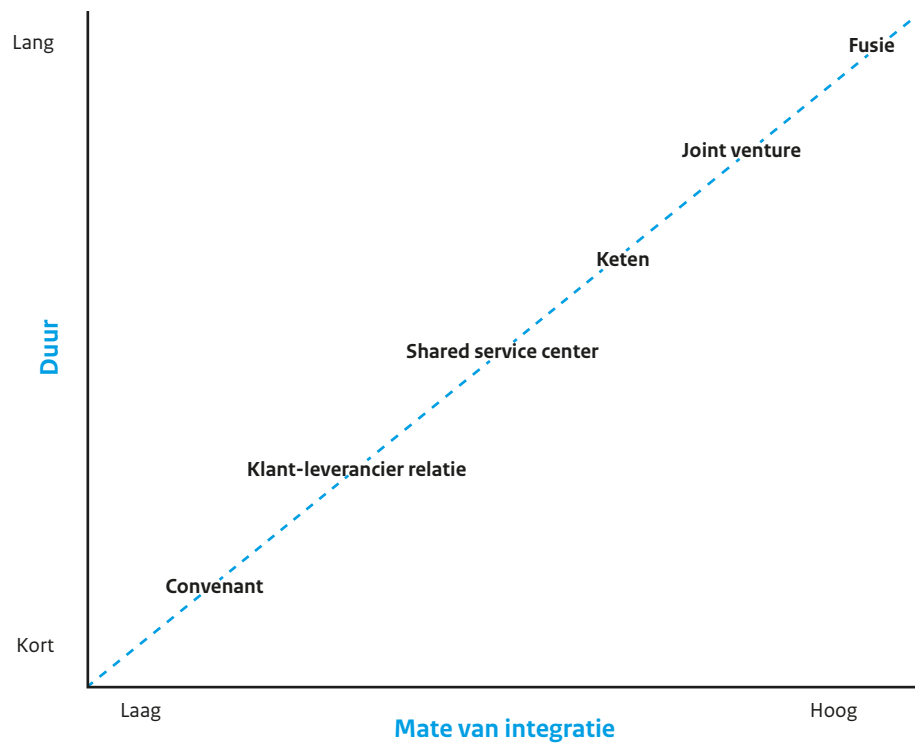
## 1.2

### De keuze voor ketens als organisatievorm

Naast ketens zijn er veel andere vormen van samenwerking mogelijk. Ketens zijn complex en niet zonder risico's, en daarom niet altijd de meest aangewezen vorm van samenwerking. De keuze voor een keten is afhankelijk van een aantal specifieke voorwaarden. Om zicht te krijgen in die voorwaarden wordt hierna een aantal veel voorkomende samenwerkingsvormen besproken aan de hand van het continuüm in Figuur 2. In deze figuur zijn de vormen geïntegreerd aan de hand van de mate van integratie die tussen de betrokken organisaties plaatsvindt én aan de hand van de beoogde duur van de samenwerking (lange termijn of snel opzegbaar). De intensiteit van de samenwerking neemt van links naar rechts toe, evenals de aan de samenwerking verbonden risico's.

<sup>4</sup> In de organisatiekunde gaat de contingentiebenadering uit van de gedachte dat elke omgeving aangepast gedrag verlangt en dat de vraag wat de beste organisatievorm is dus bepaald wordt door de specifieke context waarin die organisatie zich bevindt.

Figuur 2  
Een continuüm van  
organisatievormen



### Convenant

Convenanten kunnen op vele manieren worden vormgegeven. In de praktijk zijn convenanten vaak algemene intentieverklaringen die een appèl doen op de goede wil. Ze worden veelal gebruikt bij losse samenwerkingsrelaties, die niet gericht zijn op de kernactiviteiten van organisaties. Wanneer samenwerking verder moet gaan dan intenties, is het nodig om de samenwerkingsafspraken afdwingbaar te maken. Er zijn dan verdergaande afspraken nodig over gezamenlijke besluitvorming, doorzettingsmacht in de betrokken organisaties en kosten- en batendeling. In dat geval komen andere samenwerkingsvormen in aanmerking.

### Klant-leverancier relaties

De klant-leverancier relatie is een van de meest voorkomende vormen van samenwerking. Deze relatie werkt prima bij eenduidige producten, wanneer er sprake is van eenrichtingsverkeer van klant naar leverancier en wanneer de toekomst voorspelbaar is. Er zit in een klant-leverancier relatie geen 'open einde': aantal, prijs en kwaliteit kunnen vrij goed worden vastgelegd. Klant-leverancier relaties kennen geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor levering aan eindafnemers: het ketenniveau wordt niet geoptimaliseerd, verantwoordelijkheden worden op elkaar afgeschoven. Uitbesteding is een invulling van klant-leverancier relatie. Uitbesteding kan plaatsvinden aan de markt, maar uitbesteding van de ene aan de andere publieke partij komt ook vaak voor. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan een kleinere gemeente die bepaalde taken laat uitvoeren door een grotere buurgemeente.

### Shared service centers

De afgelopen jaren is het shared service center (SSC) in de publieke sector populair geworden. SSC's hebben meestal betrekking op ondersteunende processen en niet op kernprocessen. Bovendien worden de activiteiten die in een SSC worden ondergebracht afgescheiden van de oorspronkelijke organisaties, waarna deze organisaties de afgescheiden activiteiten weer bij het SSC inkopen. Dit heeft tot voordeel dat kennis en expertise wordt gebundeld en schaalvoordelen kunnen ontstaan. Een SSC kan delen van een keten helpen optimaliseren, maar niet de hele keten. Het voordeel van een SSC is dat het onder één management valt, waardoor optimalisering eenvoudiger kan plaatsvinden. De Justitiële Informatiedienst (JustID), waarin onder andere het Openbaar Ministerie, de politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen, gemeenten en de rechterlijke macht samenwerken aan digitale dossiers, is hier een voorbeeld van. JustID is geen onderdeel van de keten, maar voorziet de ketenschakels van informatie. Ook het Bureau Keteninformatisering Werk

en Inkomen (BKWI) kan beschouwd worden als een SSC op het gebied van informatie-uitwisseling binnen de keten voor werk en inkomen. Regionale uitvoeringsdiensten (RUDs) zijn eveneens een vorm van SSC's, met als bijzonder kenmerk dat de afnemers van een RUD niet in alle gevallen verplicht zijn alle diensten die een RUD aanbiedt ook daadwerkelijk af te nemen.

### Joint venture

Een joint venture is een gezamenlijke organisatie die door partners wordt opgezet. Hierbij bezitten de betrokken organisaties ieder een deel van de aandelen. In een joint venture kan een nieuwe business worden opgezet of kunnen delen van bestaande organisaties worden gecombineerd. Dit kan zinvol zijn in geval van ketensamenwerking, bijvoorbeeld om schaalvoordelen te benutten of om een hogere effectiviteit te bereiken. Doordat een joint venture een onafhankelijke leiding kent, kan er op het betreffende onderdeel van de keten krachtig gestuurd worden.

### Fusie

Een fusie van organisaties heeft als voordeel dat die organisaties onder een gezamenlijke leiding komen. Dat ondervangt het gebrek aan overkoepelend gezag. Deze optie is echter alleen nuttig wanneer de kernactiviteiten van de betrokken partners voor het overgrote deel overlappen en blijvende samenwerking noodzakelijk is om voordelen in de kernactiviteiten te realiseren. Wanneer samenwerking slechts op een deel van de activiteiten nodig is, is de fusie een te zwaar middel. Fusies zijn tijdrovend, kostbaar en leiden vaak niet tot het gewenste resultaat.

Naast de genoemde vormen wordt ook de term federaties of netwerken vaak gebruikt. Dit zijn samenwerkingsverbanden waar vele partners bij betrokken zijn. Anders dan een keten heeft een federatie of netwerk geen 'lineaire' connotatie (pijplijn) met 'schakels'. De term netwerk of federatie wordt door verschillende partijen op verschillende manieren geïnterpreteerd. Sommigen gebruiken de term voor lossere samenwerkingsverbanden die ad hoc worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken. Anderen definiëren netwerken juist als duurzame structuren, waarin vele partijen samenwerken. Het netwerk van Toyota met zijn toeleveranciers is bijvoorbeeld al tientallen jaren actief. Ook wordt soms gesproken van het netwerk van een organisatie, waarbij dan bedoeld wordt alle samenwerkingsverbanden die de organisatie heeft (bijvoorbeeld het netwerk van Philips). Tenslotte zijn er ook nog netwerken op regionaal niveau (het netwerk in het Westland of Silicon Valley) of op sectorniveau (het netwerk in de IT-sector). Vanwege de vele betekenissen die het begrip netwerk in de praktijk heeft, is dit begrip niet in figuur 2 meegenomen.

Een goed voorbeeld van samenwerking in de vorm van een netwerk is de regionale rampenbestrijdingsketen. Dit is geen keten in de gebruikelijke zin van het woord; het betreft een samenwerkingsverband dat zeer incidenteel operationeel is en altijd tijdelijk van aard. De sturing zit vooral in de procedurele voorbereiding om alles - als het er op aan komt - optimaal te laten verlopen. Het betreft hier met name de informatieverstrekking, de communicatie en de processen. Het is duidelijk dat op het moment waarop dit netwerk in werking treedt goede samenwerking, wederzijds begrip, heldere afspraken en eenduidige regie cruciaal zijn.

### Conclusie

Uit het bovenstaande overzicht volgt dat de keuze voor ketensamenwerking alleen te verkiezen is wanneer aan de volgende voorwaarden cumulatief is voldaan:

- Er is intensieve samenwerking nodig (dus meer dan een klant-leverancier relatie of convenant);
- De samenwerking vindt plaats op een deelgebied en niet op alle terreinen van de betrokken organisatie (dan zou een fusie nodig zijn);
- De activiteiten waarop de samenwerking betrekking heeft zijn niet af te scheiden van de organisaties: de samenwerking is rechtstreeks tussen de kernprocessen van de partners (anders zou een joint venture of SSC mogelijk zijn);
- De samenwerking is langdurig en niet eenmalig (het convenant en de klant-leverancier relatie zijn dus geen alternatief).



Als verbijzondering in de publieke sector geldt dat joint ventures en fusies, gezien de departementale indeling en gescheiden (politieke) verantwoordelijkheden, niet waarschijnlijk zijn. Ketens zijn dan de meest vergaande vorm van samenwerking waarbij de (ministeriële) autonomie van de partners nog behouden blijft. Gegeven de intensiteit en duur van de relatie blijft er vaak geen andere samenwerkingsvorm over dan ketensamenwerking.

Als de loonaangifteketen in extensie wordt beschouwd, zien we een combinatie van samenwerkingsvormen. Het hart van de keten wordt gevormd door ketensamenwerking tussen de Belastingdienst, UWV en het CBS.

Aan de voorkant van de keten wordt de samenwerking met (grote) werkgevers in toenemende mate ondersteund door convenanten. En aan de achterkant van de keten wordt de relatie met de afnemers van informatie uit de loonaangifteketen ondersteund door leveringscontracten, zoals die in klant-leverancier relaties gewoon zijn.

### 1.3 Redenen voor ketenvorming

Er zijn verschillende redenen voor overheidsorganisaties om aan publieke of publiek-private ketens deel te nemen.

#### Dienstverlening aan de klant

Ten eerste is de dienstverlening aan de klant (burger, bedrijf of instelling) een belangrijk element. De klant ziet graag dat hij voor de aanvraag van een enkele dienst (of voor iets wat hij als een enkele dienst ziet) op één plaats terecht kan.

Het DR-loket van de Dienst Regelingen<sup>5</sup> biedt een plek waar elke boer zijn eigen pagina heeft en waar de boer zijn gegevens rondom de grote hoeveelheid landbouwregelingen op één plaats kan onder brengen.

Het DR-loket is een punt waar boeren alle informatie kunnen krijgen ten aanzien van hun boerenbedrijf. Sommige regelingen die het Ministerie van Economische Zaken op het gebied van landbouw uitvoert strekken zich uit over verschillende instanties. De deelnemende partijen in de keten zijn, naast het ministerie van EZ, de Dienst Regelingen, de Voedsel- en Warenautoriteit, de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektkundige Dienst en de Dienst Landelijk Gebied. Daarnaast wordt onder meer samengewerkt met particulieren, industrie, administratiekantoren, intermediairs, natuurbeheer, bosbouw, agrarische ondernemingen, visserij, handel en het onderwijs. Het hangt af van het onderwerp welke partijen precies betrokken zijn. Het DR-loket heeft een hoge vlucht genomen door veel innovaties door te voeren: het DR-loket biedt nu 'one stop shopping' voor de boer, waardoor die toegang kan krijgen tot alle regelingen die voor hem interessant zijn. De dienstverlening aan boeren is daarmee enorm verbeterd.

#### Administratieve lastenverlichting

Het thema verlaging van de administratieve lastendruk staat hoog op de politieke agenda. Door bijvoorbeeld gegevens nog maar één keer bij bedrijven uit te vragen en meervoudig binnen de overheid te gebruiken, daalt de administratieve lastendruk voor werkgevers.

<sup>5</sup> De Dienst Regelingen verzorgt voor het ministerie van Economische Zaken diensten op het terrein van het mestbeleid, financiële, subsidie- en EU-regelingen, vergunningen en ontheffingen, de identificatie en registratie van dieren, percelen en relaties en crisisbestrijding.

### Terugdringen fouten

Ook het terugdringen van fouten in het administratieve proces is een belangrijke aanjager voor ketenvorming. Wanneer organisaties bijvoorbeeld van dezelfde brongegevens gebruik maken, is de kans dat er fouten optreden in de verschillende administratieve processen geringer. Zo is de totstandkoming van de vreemdelingenketen (een keten tussen onder andere de Immigratie en Naturalisatie Dienst, het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers en de Marechaussee) met één basisadministratie van vreemdelingen een oplossing voor het probleem dat iedere betrokken schakel in de keten een andere definitie hanteerde van vreemdelingen en hun status.

### Efficiency

Door betere samenwerking in de keten kan goedkoper worden gewerkt en kunnen uitvoeringskosten worden verlaagd. In de strafrechtketen kon bijvoorbeeld door de invoering van elektronische dossiers het heen en weer rijden met papieren dossiers worden verminderd.

### Innovatie

Er zijn in toenemende mate innovatieve redenen om ketensamenwerking te starten. Het blijkt, nu meer ervaring met ketens is opgedaan, dat ketens méér mogelijk kunnen maken dan sec het verminderen van fouten en problemen. De vroeger sterk vermeden afhankelijkheid tussen organisaties, blijkt door de bundeling van kennis en expertise kansen te bieden waar voorheen eenvoudig niet aan gedacht werd. Een succesvolle ketensamenwerking stimuleert creativiteit en draagt daarmee bij aan sociale innovatie<sup>6</sup>, nieuwe producten en vormen van dienstverlening en aan een proactieve en effectieve overheid.

Ook het bedrijfsleven heeft ontdekt dat samenwerking er niet alleen is om problemen op te lossen, maar juist ook om een vlucht naar voren te nemen. Voorbeelden zijn de Smart auto (Mercedes en Swatch) en GreenWheels (NS, Pon en Europcar). Ketensamenwerking is dus niet altijd probleemgedreven, maar steeds vaker ook kansgedreven.

Vanuit de redenen voor ketenvorming wordt de doelstelling van de keten afgeleid. De doelstelling is leidend bij de nadere invulling van de keten. Vaak wordt vanuit de bestuurlijke of ambtelijke top een doelstelling gecommuniceerd. In de praktijk zal deze altijd verder moeten worden geconcretiseerd en uitgewerkt door de ketenpartners. Dit is vaak tijdrovend, omdat er allerlei misverstanden, belangen en onduidelijkheden een rol spelen, waardoor de betekenis van de doelstelling niet meteen eenduidig is. Een heldere en door beide partners gedragen doelstelling is echter een voorwaarde om de ketensturing verder in te richten.

## 1.4

### Weerstand tegen ketensamenwerking

Wie aan ketensamenwerking begint, moet rekening houden met enkele krachtige weerstanden.

#### Angst voor verlies aan macht en autonomie

Bij ketensamenwerking leveren de betrokken organisaties een deel van hun macht en zelfstandigheid in ten gunste van de bovenliggende ketendoelstelling. Dit gevoelde verlies aan zelfstandigheid gecombineerd met het ontstaan van afhankelijkheid wekt weerstand op.

<sup>6</sup> Sociale innovatie is een vernieuwing van de wijze waarop het werk in ondernemingen is georganiseerd, en wel op een zodanige wijze dat zowel arbeidsproductiviteit als kwaliteit van de arbeid daarmee gebaat zijn. De term sociale innovatie is geïntroduceerd om onderscheid te maken met het traditionele begrip innovatie, waarmee meestal technologische innovatie wordt bedoeld. (bron: Wikipedia)

### Opgelegde samenwerking

Indien de aanleiding voor ketensamenwerking niet gelegen is in een wederzijds gevoelde kans of gevoeld probleem maar het gevolg is van een (politieke) opdracht, is het enthousiasme aanvankelijk zelden aanwezig. Er wordt door de betrokken organisaties geen gevoel van 'win-win' ervaren. Een opgelegde opdracht, waarbij de baten bij de klant en niet direct binnen het domein van de betrokken organisaties liggen, zal het hiervoor beschreven gevoel van verlies van macht en autonomie zelfs versterken. Bij opgelegde samenwerking ontbreekt zeker in het begin de relationele component van samenwerking.

### Te hoge doelstelling

Indien de ketendoelstelling te hoog is, kan dit verlamming teweeg brengen bij de betrokken organisaties. De ketendoelstellingen lijken dan te ambitieus waardoor het geloof in succes verdwijnt. Daarnaast zijn de uitdagingen zo groot dat men niet weet waar te beginnen.

Verder spelen natuurlijk andere zaken een rol bij het ontstaan van weerstanden, zoals bijvoorbeeld de spanning tussen de ketendoelstelling en de doelstellingen van de betrokken organisaties, de vraag wie wat gaat betalen en de verdeling van de baten (die gaat niet altijd gelijk op met die van de kosten). In de hoofdstukken 3 en 4 worden handreikingen gedaan om met deze weerstanden om te gaan.

## 1.5 Een besturingsmodel voor ketens

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat ketens de nodige dynamiek en complexiteit kennen. De oorzaken daarvan zijn van velerlei aard: bij elk van de ketenpartners kunnen zich op enig moment intern veranderingen voordoen, wat om aanpassingen in de keten vraagt. Ook het spanningsveld tussen horizontaal en verticaal sturen is een continue bron van verandering. Daarnaast komen uit de omgeving steeds weer nieuwe vragen of regelgeving op de keten af. Tenslotte kunnen ketens verschillende ontwikkelstadia doorlopen (hierop wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan).

Deze dynamiek kan alleen het hoofd worden geboden wanneer alle vormen van sturing die in de gereedheidskist van managers aanwezig zijn, in samenhang worden ingezet.

In de afgelopen jaren zijn rondom ketensturing verschillende oplossingen bedacht en bewust of onbewust in praktijk gebracht. Grote ketenprojecten, zoals de loonaangifteketen en de keten voor werk en inkomen<sup>7</sup>, zijn daardoor succesvol geworden. In de praktijk is een mix van de sturingselementen ontstaan, waarbij de volgende elementen steeds weer een belangrijke rol spelen:

- Zorg voor een mindset<sup>8</sup> gericht op ketensamenwerking;
- Geef de ketenspelers speelruimte binnen spelregels;
- Bouw aan vertrouwen in de samenwerking;
- Communiceer met elkaar in een open dialoog;
- Zorg voor ketenregie op basis van een ketenstructuur;
- Creëer transparantie ten aanzien van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en in de rapportage;
- Werk aan kennisdeling over de keten;
- Ontwikkel een inspirerende, zingevende doelstelling voor de keten.

Deze elementen laten zien dat ketensturing niet alleen een kwestie is van inhoud en procedures. Relationele en culturele elementen zijn mede bepalend om effectief te kunnen sturen in een keten. In hoofdstuk 2 wordt een besturingsmodel voor ketens beschreven, waarin al deze elementen meer in detail zijn uitgewerkt.

<sup>7</sup> Gaat over samenwerking tussen CWI, UWV, Divosa en gemeenten in de keten van werk en inkomen, op basis van de wet SUWI, ingevoerd in 2002.

<sup>8</sup> Mindset kan het beste vertaald worden met houding of instelling. Het is een manier van ervaren en reageren.

# 2 Het besturen van ketens

Hoe kunnen ketens succesvol bestuurd worden? Anders gezegd: op welke wijze is het mogelijk om de in hoofdstuk 1 beschreven dynamiek en complexiteit van ketens zo de baas te worden dat de samenwerking daadwerkelijk de gewenste ketendoelstelling realiseert?

De ervaring leert, dat de gebruikelijke denkkaders en managementinstrumenten, die op eenhoofdig leiderschap en hiërarchie zijn gebaseerd, in de praktijk ontoereikend zijn om ketens adequaat te besturen. Dit komt omdat er geen overkoepelend gezag is en de directe macht van afzonderlijke ketenpartners niet verder reikt dan de eigen organisatie. Respect voor de gelijkwaardigheid van de ketenpartners en het 'non-interventiebeginsel', waarbij partijen zich niet mengen in de interne aangelegenheden van de ander maar kwesties wel bespreekbaar gemaakt worden, zijn daarom succesfactoren bij ketensamenwerking.

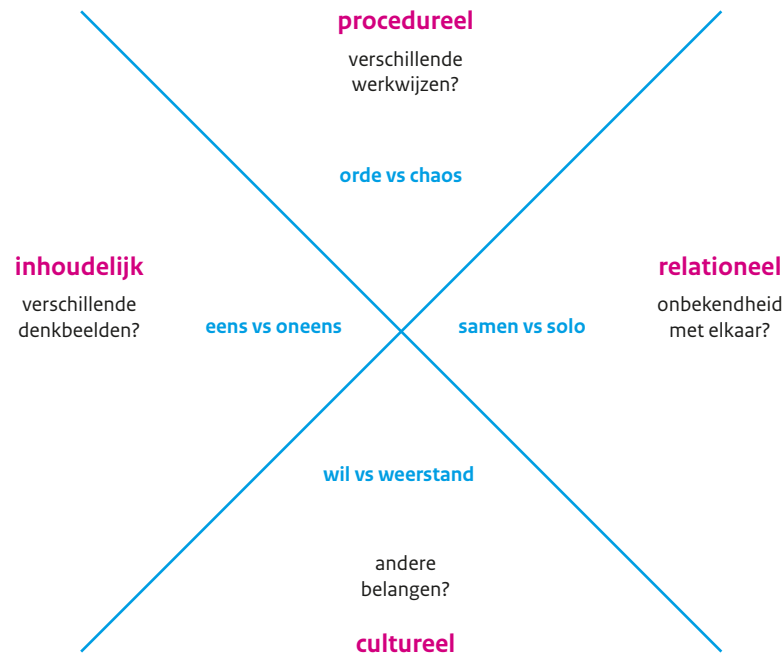
## 2.1

### Besturingsdimensies

De gehanteerde visie op de besturing van ketens is gebaseerd op het empirische inzicht dat er in ketens een aantal samenhangende aandachtsgebieden is te onderkennen die om actieve besturing vragen. We noemen die aandachtsgebieden 'besturingsdimensies' en onderscheiden er vier: een culturele, een relationele, een procedurele en een inhoudelijke dimensie (zie figuur 3).



Figuur 3  
Besturingsdimensies van ketens en  
bijbehorende spanningsvelden



Indien sturing op één of meer van deze dimensies achterwege blijft, heeft dat een negatieve invloed op de samenwerking. Dit komt omdat elke besturingsdimensie een spanningsveld kent waarbinnen voor elke specifieke situatie gezocht moet worden naar een werkbaar evenwicht.

Bij samenwerking tussen meerdere partners is er binnen de culturele dimensie altijd sprake van een 'wil' tot ketensamenwerking, bijvoorbeeld omdat een aantal medewerkers unieke kansen ziet waar ze graag voor willen gaan. Maar ook van 'weerstand', bijvoorbeeld doordat een aantal medewerkers verlies aan autonomie vreest. Dit vraagt om sturing op de mindset van alle ketenspelers.

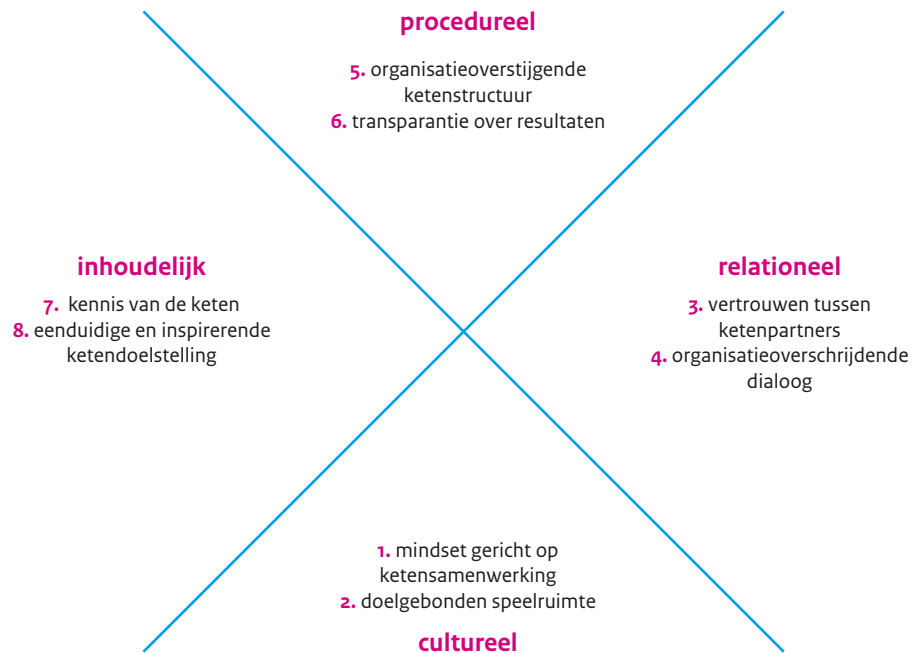
Binnen de relationele dimensie is de aard van de relatie bepalend of er door de ketenpartners voldoende 'samen' wordt gewerkt of niet ('solo'). De vraag is of er voldoende vertrouwen in de samenwerkingspartner bestaat. Dit vraagt om sturing op het opbouwen en onderhouden van de relatie.

Binnen de procedurele dimensie ontstaat er 'orde' als er goede afspraken zijn gemaakt over bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkingspartners. Maar er is ook altijd sprake van een zekere mate van 'chaos' door verschil in werkwijze tussen de partners. Chaos heeft doorgaans een negatieve connotatie maar zorgt ook voor dynamiek, nodig om op veranderingen te kunnen reageren. De vraag is of alles 'dichtgetimmerd' kan en moet worden of dat een bepaalde mate van vrijheid (en daarmee een kans op chaos) wenselijk is? Dit vraagt om sturing op het maken en nakomen van afspraken.

En tenslotte zijn er binnen de inhoudelijke dimensie altijd zaken die duidelijk zijn, bijvoorbeeld koppelvlakken. Maar ook veel zaken die onduidelijk zijn en waar men het vervolgens over 'oneens' is, zoals doelstellingen, definities, etcetera. Dit vraagt om sturing op het delen van kennis.

Kort gezegd, in essentie richt ketensturing zich op vier dimensies: mindset kweken (cultuur), vertrouwen opbouwen (relatie), afspraken maken (procedure) en kennis delen (inhoud). In 'Ketens de baas' worden voor elke dimensie twee aandachtspunten voor besturing onderkend. Deze aandachtspunten zijn de 8 pijlers voor ketensturing. Ze vormen het fundament van een adequaat besturingsmodel voor ketens (figuur 4). Ontkenning of verwaarlozing van een of meer van deze 8 pijlers verzwakt het fundament van een keten en leidt vroeg of laat tot onbegrip, nalatigheid, wantrouwen en nastreven van eigen belang en daarmee onontkoombaar tot het mislukken van de ketensamenwerking.

Figuur 4  
Acht pijlers voor ketensturing



Elke keten heeft zijn specifieke eigenschappen en vraagt derhalve om een eigen besturingsaanpak. De 8 pijlers, het fundament van de besturingsaanpak, zijn echter in alle situaties methodisch toepasbaar. De accenten en de benodigde bouwstenen die worden ingezet zullen echter bij iedere keten verschillen.

## 2.2 Culturele dimensie: wil of weerstand?

Ketensamenwerking vraagt een andere manier van werken en denken dan samenwerking binnen één organisatie. Alle betrokkenen (van bestuurders tot uitvoerders) zijn zich er van bewust dat zij onderdeel uitmaken van een keten met een gezamenlijke ketendoelstelling. Voor het realiseren van de gezamenlijke ketendoelstelling dient organisatieoverstijgend gedacht en gehandeld te worden. Dat gaat niet vanzelf. Betrokkenen moeten dat veelal in houding en gedrag aanleren, omdat dit binnen de meeste bedrijfsculturen geen vanzelfsprekende opstelling is en vaak weerstand oproept. Betrokkenen moeten gaan participeren in een niet-vrijblijvende samenwerking met andere organisaties op basis van gelijkwaardigheid. Die verandering in opstelling is een groeiproces. De ketenspelers wordt de ruimte, tijd en begeleiding geboden om ketendenken te ontwikkelen. Daardoor ontstaat de 'wil' om de aanvankelijke 'weerstand' tegen het vreemde te overwinnen en met energie voor de gezamenlijke doelstelling te gaan. Het laten ontstaan van die wil is een pijler van de culturele dimensie. Als die wil ontbreekt wordt het sturen op de andere dimensies voor ketensturing een vruchteloze exercitie en wordt de ketendoelstelling niet gerealiseerd.

### Pijler 1: mindset gericht op ketensamenwerking

Het bereiken van de gewenste mindset staat of valt met voorbeeldgedrag door de leiding in de top van de keten. Wat vraagt dat van de leidinggevenden?

Het besturen van een complexe keten vereist leiderschap boven management. Waar management hiërarchisch is, verticaal georiënteerd en steunt op meet- en regelinstrumenten, is leiderschap horizontaal georiënteerd en wordt gedragen door natuurlijk gezag en creativiteit. Dit leiderschap heeft een grote symbolische waarde voor de onderliggende lagen binnen de organisaties. Bestuurlijk leiderschap bij ketensturing wil zeggen, dat elke ketenpartner op strategisch niveau in woord en daad blijvende aandacht en ondersteuning geeft aan de betekenis en de doelstelling van de keten en zo een stempel drukt op de mindset van alle betrokkenen.



De deugden Grootmoedigheid, Gematigheid en Gerechtigheid

De rol van leiderschap is tegelijk het kwetsbare punt van ketensturing. Als de top tijdens de opbouw het 'geloof' überhaupt niet heeft of verliest, of na bewezen succes haar aandacht verlegt naar andere onderwerpen, is de kans heel groot dat de samenwerking of nooit tot stand komt of uiteen valt; ongeacht de hoeveelheid geld en energie die er in worden gestopt. Alle niveaus onder de top voelen feilloos aan of de wil tot ketensamenwerking op het hoogste niveau nog leeft of niet, en zullen zich dienovereenkomstig gedragen.

Het bestuurlijke niveau bepaalt dus niet slechts het speelveld, maar heeft ook door het getoonde leiderschap grote invloed op de gestemdheid van de spelers en de wijze waarop ze met elkaar om zullen gaan.

Uit: Lessen uit de keten van werk en inkomen, Handvatten voor goede ketensamenwerking: 'Behalve de aanwezigheid van gedreven personen blijkt het in de keten van werk en inkomen ook van cruciaal belang of de leidinggevendenden van de drie samenwerkende organisaties goed met elkaar overweg kunnen. Wanneer er een 'klik' bestaat tussen bestuurders van CWI, UWV en een lokale of regionale sociale dienst, heeft dat een positief effect op de samenwerking tussen de ketenpartners op managementniveau en de werkvloer.'

### Pijler 2: doelgebonden speelruimte

De kennis van en de kundigheden voor het ketenproces liggen veelal bij de medewerkers die 'het moeten doen': de ketenmedewerkers op het operationele niveau. Op dat niveau moet een horizontale samenwerking ontstaan die het ketenproces feitelijk laat werken; deze ketenmedewerkers vormen feitelijk de keten.

Werken in ketens vraagt méér dan opdrachten uitvoeren die vanuit de hiërarchie zijn opgelegd. Het is geven en nemen binnen een speelveld waarin - bij gebrek aan eenhoofdige leiding - andere regels gelden dan binnen de eigen organisatie. Dit speelveld vraagt ter plekke aan gemandateerde ketenspelers om samenhangende keuzes en beslissingen in relatie tot het beoogde doel. Deze doelgebonden speelruimte vraagt derhalve om ketenspelers die zich relatief autonoom binnen de aanwezige regels kunnen bewegen,

verantwoordelijkheid durven nemen en goed kunnen omgaan met het spanningsveld tussen de aansturing vanuit de (verticale) eigen lijn en de eisen die vanuit het (horizontale) ketenproces worden gesteld.

Doelgebonden speelruimte vraagt verder om management dat vertrouwen en ruimte biedt door zelf 'op de handen te blijven zitten'. In termen van organisatiecultuur is ketensamenwerking dan ook een oefening in bescheidenheid voor managers. Zij moeten zich realiseren dat hun drang om tot diep in de keten te managen averechts kan werken en heel vaak leidt tot oplossingen voor problemen die er niet zijn of die niet de juiste snaar raken door gebrek aan expertise. Waar het om gaat is het operationele niveau 'zelf het roer in handen te geven', en er slechts voor te zorgen dat dit binnen de juiste koers (kaders) en in samenhang gebeurt.

## 2.3 Relationele dimensie: samen of solo?

Wederzijds vertrouwen vormt een pijler van het fundament van ketensturing. Het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie tussen de ketenpartners en het tot stand komen van het vertrouwen is nodig voor de besturing van ketens. De onderliggende reden is dat controle over het totale, organisatie overstijgende ketenproces begrensd en beperkt is. Zakelijk en persoonlijk vertrouwen compenseren het gebrek aan controle.

De Duitse supermarktketen METRO bouwde in enkele maanden tijd met vijftig partners een supermarkt van de toekomst, die boordevol nieuwe technologie zat. Aan dit grote project lag een heel kort contractje ten grondslag. METRO en partners hadden een uitgebreid contract kunnen tekenen, maar dan waren ze een jaar bezig geweest om dat te schrijven. Om geen tempo te verliezen is gekozen om op basis van vertrouwen te werken. Dat betekende wel dat METRO alleen partners kon kiezen, waar al goede relaties mee bestonden en die een zelfde visie deelden op innovatie in supermarkten. Vertrouwen verving control.

### Pijler 3: vertrouwen tussen ketenpartners

Een belangrijk kenmerk van vertrouwen tussen ketenpartners is de bereidheid los te laten, bijvoorbeeld door taken aan de ketenpartner over te laten vanuit het vertrouwen dat ook deze professioneel en adequaat zal handelen. Als dat vertrouwen ontbreekt is er geen relationele basis voor het behalen van de gezamenlijke ketendoelstelling en is de kans groot dat de ketensamenwerking verwordt tot een last en een ongewenste (hoge) kostenpost.

Om vertrouwen te laten ontstaan moeten organisaties hun medewerkers stimuleren om elkaar en elkaars werk beter te leren kennen. Zo ontstaat over en weer meer gevoel en respect voor de waarden van partners en hun manier van werken. Dit vraagt een investering in tijd en geld, maar deze is een voorwaarde voor een vruchtbare en transparante samenwerking en verdient zichzelf razendsnel terug.

Verder speelt bij samenwerking ook de contacthypothese een rol: hoe vaker personen elkaar ontmoeten, hoe groter het vertrouwen over en weer en hoe makkelijker ze gaan samenwerken.

### Pijler 4 : Organisatieoverschrijdende dialoog

Ketensamenwerking wordt gespeeld met 'open kaart'. Als de spelers van de afzonderlijke organisaties de kaarten voor de borst houden, wordt dit gezien als een blijk van wantrouwen. Op ieder niveau binnen de organisaties moet duidelijk zijn waar men als organisatie staat, wat van de samenwerking verwacht wordt en hoe we met de 'vertegenwoordigers van de andere organisatie' omgaan. In een keten zijn deze 'vertegenwoordigers' tenslotte collega's en zij dienen dan ook als zodanig benaderd te worden.



Organisatieoverschrijdende dialoog veronderstelt dat bovengenoemde onderwerpen in openheid met elkaar besproken worden, elkaar feedback gegeven wordt, valkuilen voorzien worden en men bereid is van elkaar te leren en elkaar te helpen. Dit geldt op alle niveaus maar op bestuurlijk niveau moet hiervoor de toon gezet worden.

## 2.4 Procedurele dimensie: orde of chaos?

De ketenpartners maken heldere afspraken over product en proces om de samenwerking te verankeren. Zo ontstaat orde in de samenwerking. Als het eigen deel van het proces wordt ingericht zonder dit goed met de samenwerkingspartners af te stemmen, is de kans groot dat verschillen pas zichtbaar worden op het moment dat men de aansluiting op het koppelvlak niet kan vinden, met alle gevolgen van dien. Dit betekent dat ketenpartijen het eigen deel van het proces niet zonder afstemming met de andere ketenpartners kunnen inrichten.

Naast het definiëren van het product en het beschrijven van het proces, wordt de governance optimaal geregeld, zodat iedere ketenpartner weet waar hij aan toe is. Er worden eenduidige afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de afbakening van de keten, (financiële- en materiële) bijdragen, planningen en meerwaarden van partners. Daarnaast worden er afspraken gemaakt over de te nemen stappen in geval van problemen, zoals bijvoorbeeld escalatieprocedures. Dit om verstoringen (chaos) in de ketensamenwerking, die steeds op de loer liggen, te voorkomen.

### Pijler 5: Organisatieoverstijgende ketenstructuur

Door de ketenstructuur worden de onderlinge organisatiestructuren met elkaar verbonden en wordt een basis gelegd voor ketenbrede governance. De ketenstructuur is meestal opgebouwd uit verschillende lagen, analoog aan de traditionele organisatieharken voor interne organisaties. Een strategische stuurgroep, werkgroepen, ketenondersteunende functies en overlegorganen kunnen als onderdeel van de ketenstructuur worden gedefinieerd. Het is belangrijk om rekening te houden met de samenstelling van die groepen: zitten de juiste mensen erin? Zijn dat mensen met voldoende mandaat en met de juiste competenties? Ook de gemeenschappelijke informatie-infrastructuur ten behoeve van de geautomatiseerde communicatie behoeft aandacht.

De zwaarte van de structuur verschilt sterk per keten. In eenvoudige ketens zijn minder coördinatiemechanismen nodig dan in meer complexe ketens. Het is van belang dat de ketenstructuur primair gericht is op het voeren van regie op de activiteiten die nodig zijn om de ketendoelstellingen te behalen, ook al worden die activiteiten binnen de betrokken organisaties zelf verricht. In de ketenstructuur vinden in principe geen uitvoerende taken plaats. De uitvoering van die taken is en blijft de verantwoordelijkheid van de staande organisaties. Vanuit de ketenstructuur wordt 'slechts' meegekeken naar en overleg gepleegd over de verrichtingen binnen de afzonderlijke organisaties, voor zover het activiteiten binnen de ketensamenwerking betreft. Adviezen (meer of minder dwingend) en gezamenlijke afspraken vanuit de ketenstructuur worden door de bestuurders en het lijnmanagement overgenomen en uitgevoerd binnen de staande organisaties. Het is dan ook essentieel dat zowel de bestuurders als het lijnmanagement deel uitmaken van de overleggen binnen de ketenstructuur, zodat adviezen en afspraken kunnen rekenen op voldoende commitment.

### Pijler 6: Transparantie over resultaten

Op basis van heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden afspraken gemaakt over de te behalen resultaten, in termen van toegevoegde waarde voor de afnemers van het ketenproduct. Op die resultaten wordt planmatig gestuurd; zij worden gecontroleerd en vormen de basis voor rapportages. Normaliter is dit binnen organisaties geregeld in de vorm van afspraken over prestaties in managementcontracten. Dit is ook voor ketens van belang. Idealiter zijn de bijdragen die geleverd moeten worden aan het bereiken van de ketendoelstelling dan ook onderdeel van de managementcontracten binnen de betrokken organisaties.

Transparantie in de rapportage over de realisatie van de in ketenverband gemaakte afspraken is een voorwaarde voor een goede besturing en governance in de keten en voor het vertrouwen van de ketenpartners in de feitelijke stand van zaken van de samenwerking. Transparantie ontstaat niet zonder openheid en eerlijkheid. Dit gaat vanzelf als de resultaten goed zijn, maar is moeilijker als de resultaten onder de maat zijn. Melden dat bepaalde zaken niet goed lopen, maakt kwetsbaar en wordt binnen organisaties vaak liever vermeden (ook in de top). 'Slecht nieuws' houdt men doorgaans voor zich en in veel gevallen wordt er eerst in eigen gelederen naar een oplossing gezocht. Als dat dan toch niet lukt wordt uiteindelijk de ketenpartner - te laat - geconfronteerd met een voldongen feit. Lukt het wel een oplossing te vinden, dan is de ketenpartner er onvoldoende bij betrokken geweest wat de acceptatie weer moeilijk maakt.

In de samenwerking tussen KLM en Northwest Airlines (tegenwoordig Air France/KLM resp. Delta Airlines) werden de winsten die de partners maakten op de Noord-Atlantische route gedeeld. Om alle kosten en opbrengsten te bepalen en voor elkaar inzichtelijk te maken werd gewerkt met open boeken: de partners konden bij elkaar in de boeken kijken om te zien welke kosten en baten aan de samenwerking werden toegerekend. Werken met open boeken wordt steeds gebruikelijker.

## 2.5

### Inhoudelijke dimensie: eens of oneens?

Alle betrokkenen dienen gerelateerd aan hun functie binnen de keten adequaat geïnformeerd te zijn over alle belangrijke zaken in en rond de keten. De besturing in deze dimensie is in feite gericht op: weten waar het over gaat, wat er wordt bedoeld en wat er op elk moment van iemand verwacht wordt in de keten. Over de belangrijkste zaken (doelen, uitgangspunten, definities, etcetera) moet men het eens zijn. Er zal een gezamenlijke kennishorizon opgebouwd moeten worden.

Begripsverwarring ligt op de loer, omdat definities en betekenis vaak organisatieafhankelijk zijn. Elke organisatie spreekt en denkt in zijn eigen taal. Bij ketensamenwerking ontstaat snel verwarring over begrippen die binnen de betrokken organisaties in een andere context worden gebruikt. Ogenscheinlijk heldere begrippen blijken een andere betekenis te hebben. Dat kan hinderlijke effecten hebben in de samenwerking, zeker als dat niet direct wordt herkend en niet wordt aangekaart. Het streven moet gericht zijn op het met elkaar eens worden over de zaken die er toe doen. Daar zal vanuit de besturing aandacht aan gegeven moeten worden. Kennisdeling op alle niveaus vormt de basis voor een gezamenlijk denk- en besliskader, dat verwarring en langs elkaar heen denken en werken voorkomt.

#### Pijler 7: Kennis van de keten

Bestuurders, managers en medewerkers die een rol spelen in de keten, moeten voldoende kennis hebben van de ketendoelstelling, werkafspraken, belangrijke informatie over elkaars organisaties en elkaars belangen en prioriteiten.

Ketenspelers kunnen hun ketenwerk alleen goed doen als zij zien in welke schakel van de keten zij opereren, wat zij mogen verwachten van de vorige schakels, en wat zij geacht worden op te leveren aan de volgende schakels.

Iedere ketenspeler moet goed zicht hebben op de keten als geheel, op het uiteindelijke product van de keten en op de ketendoelstelling. Die kennis creëert de betrokkenheid die nodig is om de bijdrage aan de keten te leveren die gevraagd wordt.

### **Pijler 8: Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling**

Een heldere, ondubbelzinnige en aantrekkelijke ketendoelstelling (en daaraan gerelateerde 'targets') is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed werkend besturingsmodel. De ketendoelstelling is in principe nooit toe te rekenen aan slechts één ketenpartner: het is een gezamenlijke doelstelling die door de ketenpartners wordt geformuleerd en gedragen. De samenwerking moet er vervolgens op gericht zijn dat elke actie en elke beslissing in de keten in voldoende mate bijdraagt aan die ketendoelstelling waarin de wensen van de klanten als vanzelfsprekend zijn vervat.

De ketendoelstelling moet inspirerend zijn en inspirerend gebracht worden. Dit trekt medewerkers over de streep, geeft betekenis (zin) aan het werk, geeft energie om mee te doen en enthousiasme om over kleine weerstanden tegen de samenwerking heen te stappen. Ketenspelers moeten trots zijn op wat ze gezamenlijk voor de klant of, meer algemeen, voor de samenleving tot stand brengen. De ketendoelstelling en daaraan gerelateerde targets bieden houvast om het juiste 'ketengedrag' bij medewerkers te belonen.

Onderschatting van het belang van een gedragen ketendoelstelling is een gevaar. De ervaring leert dat ketendoelstellingen die niet 100% gedragen worden, uiteindelijk leiden tot onduidelijke prioriteitstelling en veel strijd opleveren tussen de ketenpartners en zelfs binnen de afzonderlijke organisaties. De eigen organisatiedoelstellingen zijn taai, en overleven moeiteloos ketendoelstellingen die onvoldoende helder en krachtig geformuleerd en gedragen zijn. Als managers en medewerkers - als puntje bij paaltje komt - uitsluitend worden afgerekend op de doelstellingen van de eigen organisatie, dan zijn ketendoelstellingen kansloos. Ook hier ligt een belangrijke rol voor het bestuurlijk niveau.

#### **Inspirerende doelstellingen creëren energie in een samenwerkingsverband.**

Siemens en Disney werken samen onder de titel 'Helping children discover the magic of better hearing'. Siemens produceert gehoorapparaten voor slecht horende kinderen. Om de kinderen voor te lichten over gehoorproblemen en het gebruik van gehoorapparaten leuker te maken, heeft Disney onder andere een stripverhaal ontwikkeld waarin Mickey Mouse ('the world's most famous ears') een slechthorend vriendje heeft. Ook zijn de gehoorapparaten en hun onderhoudsapparatuur verpakt in dozen met Disneyfiguren en zijn die dozen als broodtrommel bruikbaar. Een dergelijke samenwerking wordt door medewerkers van Siemens en Disney als leuk, uitdagend en zinvol ervaren, omdat het kinderen helpt om te gaan met hun gehoorproblemen.

# 3 Bouwstenen voor Ketensturing

In hoofdstuk 1 zijn de dynamiek en de complexiteit van ketens geanalyseerd. In hoofdstuk 2 is, gebaseerd op deze analyse, een visie op de besturing van ketens beschreven. Deze visie omvat 8 pijlers voor ketensturing verdeeld over 4 besturingsdimensies. In dit hoofdstuk staan concrete bouwstenen voor een besturingsmodel centraal. Deze bouwstenen bieden de handvatten om de pijlers voor ketensturing vorm te geven. Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat er voor ketens geen universeel besturingsmodel bestaat, maar dat dit model bij elke keten weer situationeel moet worden ingevuld. Het doel van het besturingsmodel is uiteindelijk te zorgen voor een zodanige balans, dat de ketensamenwerking optimaal tot bloei kan komen zonder verdrukt te worden door de belangen van de individuele ketenpartners.

De volgende bouwstenen worden behandeld:

- Het ketenbestuur;
- De ketenmanager;
- Het lijnmanagement;
- De ketenregisseur;
- Het ketenbureau;
- Het besluitvormingsmodel;
- De ketenoverlegstructuur;
- De ketenrapportage;
- De keteninformatie-infrastructuur;
- De ketenfinanciering;
- De autonome professional;
- De coachende (team)manager;
- De 'soft skills';
- De leercirkel;
- De ketenkaart;
- Het ketenjaarplan;
- De ketenconferentie;
- De jaarlijkse evaluatie.

Elke bouwsteen levert een bijdrage aan de verschillende dimensies van het besturingsmodel en aan de daarbinnen onderkende pijlers. Bijvoorbeeld: een overlegstructuur ordent in procedurele zin niet slechts het zakelijke overleg tussen de ketenpartners, maar het ondersteunt ook het proces van inhoudelijke kennisoverdracht. Daarnaast biedt het een structuur waarbinnen relationeel vertrouwen kan groeien en dialoog mogelijk is. Tenslotte kan vanuit de overlegstructuur binnen de culturele dimensie aan de mindset worden gewerkt.

Er bestaan dus geen exclusieve relaties tussen bouwstenen en pijlers, maar wel dominante en secundaire bijdragen aan de verschillende pijlers. In de loop van de tijd kan een bouwsteen ook aan andere pijlers gaan bijdragen. Zo zal een ketenkaart bij aanvang van de ketensamenwerking vooral bijdragen aan het uitwisselen van kennis tussen de ketenpartners. Als de ketensamenwerking eenmaal goed op gang is zal de ketenkaart vaker ingezet worden om de gewenste samenhang te behouden bij het handelen en beslissen. Voor elke keten dient dus onderzocht te worden met welke bouwstenen de acht pijlers kunnen worden gerealiseerd en in welke combinatie de bouwstenen moeten worden ingezet. De eerder genoemde contingentiebenadering speelt hier wederom een belangrijke rol.

### 3.1 Het ketenbestuur

Bij gebrek aan een direct overkoepelend gezag zal elke keten als coördinatiemiddel een bestuur moeten installeren waarin alle ketenpartners op het hoogste strategische niveau vertegenwoordigd zijn. Hun commitment aan en inzet voor een gezamenlijke ketendoelstelling is doorslaggevend voor het welslagen van de ketensamenwerking.

Dat commitment toont zich in de bereidheid om:

- tijd te maken voor de keten en elkaar en periodiek bijeen te komen, zelfs als er geen branden te blussen zijn;
- zelf deel te nemen aan de vergaderingen van het ketenbestuur en geen vervanging te sturen;
- de eigen organisatie zonder reserve te mandateren, te mobiliseren en te faciliteren om de ketendoelstelling te realiseren;
- alle relevante zaken (goede en slechte) binnen de keten in openheid met elkaar te bespreken.

Kortom, het ketenbestuur vertegenwoordigt en belichaamt het ketendenken en heeft een voorbeeldrol waar het gaat om de doelgerichtheid (focus) en de juiste mindset voor ketensamenwerking. Extra aandacht dient gegeven te worden aan regelmatig voorkomende (politieke) bestuurswisselingen, omdat de keten gebaat is bij de continuïteit van bestuurlijk commitment.

De samenwerkingsafspraken waaraan de bestuurders zich willen committeren, kunnen vastgelegd worden in een convenant, wat weer het kader schept voor nadere afspraken (o.a. Service Level Agreements) op tactisch en operationeel niveau.

### 3.2 De ketenmanager

Het eerder genoemde ketenbestuur is niet bezig met de 'dagelijkse' besturing van de keten. Bij veel ketens wordt daarvoor een ketenmanager benoemd, die in overleg met het lijnmanagement van de ketenpartners het ketenmanagement invult. Het komt binnen de overheid wel voor dat de ketenmanager over doorzettingsmacht beschikt waardoor deze in noodgevallen over het ketenbestuur heen rechtstreeks naar de politiek verantwoordelijken kan escaleren. Naar de ketenpartners toe heeft de ketenmanager een resultaatverbintenis voor het goed functioneren van de keten. De ketenmanager beschermt zo het horizontale ketenproces tegen eenzijdige verticale sturingsimpulsen op de keten. Daartoe heeft hij passende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De ketenmanager is verantwoordelijk voor de gehele keten, zowel voor het beheer van de keten als voor de (door)ontwikkeling ervan. De ketenmanager is vanuit zijn mandaat 'de baas' van de keten. Op strategisch en tactisch niveau vormt hij de verbinding tussen de belangen van de keten én de afzonderlijke belangen van de ketenpartners. Informatie betreffende de realisatie van de ketendoelstelling loopt vanuit het tactisch en operationele niveau naar de ketenmanager en vandaar verder naar het ketenbestuur. De ketenmanager heeft als linking pin zitting in het ketenbestuur. Ook escalaties binnen de ketensamenwerking lopen, al dan niet getrapt, naar de ketenmanager en vandaar, indien nodig, verder naar het ketenbestuur.

Om krachtig te kunnen optreden kan de ketenmanager rekenen op draagvlak voor zijn opdracht bij de bestuurders van de afzonderlijke ketenpartners. Daarnaast beschikt hij over persoonlijke kwaliteiten zoals onafhankelijkheid, wilskracht, kennis van zaken, bestuurlijke ervaring en charisma om lijnmanagers en medewerkers aan zich te binden en mee te krijgen.

De invulling van de rol van ketenmanager kan verschillen per ontwikkelfase. In geval van crisis is de rol van de ketenmanager intensief, waarbij hij nadrukkelijk de regie voert op de dagelijkse gang van zaken. Bij een stabiel werkende keten zal de ketenmanager een rol op de achtergrond spelen, zich nauwelijks bemoeien met de dagelijkse besturing van de operatie en zich vooral bezig houden met lange termijn ontwikkelingen rondom de keten.

Er kleeft wel een gevaar aan het aanstellen van een ketenmanager. De aanwezigheid van een ketenmanager kan ertoe leiden dat de afzonderlijke organisaties een afwachtende houding kunnen aannemen, omdat ze menen dat 'de ketenbaas' de problemen wel uit de weg ruimt en de kar trekt.

Eenvoudiger ketens of hele stabiele ketens kunnen ook zonder ketenmanager. In dat geval dient wel voorzien te zijn in de aanwezigheid van sterke ketenregisseurs (zie 3.4).

Wat in de loonaangifteketen een cruciale succesfactor is gebleken, is dat de ketenmanager doorzettingsmacht had richting de lijnorganisaties van de Belastingdienst en UWV en via een bestuurlijk kernteam kon escaleren richting de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de staatssecretaris van Financiën. De toekenning van dit mandaat zorgde voor bestuurlijke slagkracht waardoor in korte tijd flinke stappen konden worden gezet.

In publieke samenwerkingsverbanden is er altijd iemand nodig die het ketenbelang op de agenda zet. Door het mandaat van de ketenmanager was de ketensamenwerking niet vrijblijvend, ketenpartners wisten zich gebonden aan het nakomen van afspraken. Mede hierdoor is de loonaangifteketen vanuit een crisissituatie een stabiele keten geworden.

### 3.3 Het lijnmanagement

Het lijnmanagement binnen de betrokken organisaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten die gericht zijn op het behalen van de ketendoelstellingen. Voor een goede samenwerking over de keten heen is een periodiek overleg op dit tactische niveau noodzakelijk. Aan tafel zitten bevoegde en gemandateerde lijnmanagers van de ketenpartners, de ketenmanager en de ketenregisseur(s). Dit overleg is het 'kloppend hart' van de keten en het functioneert in zekere zin als een dagelijks bestuur. Ook voor dit overleg geldt dat ten behoeve van een optimale besturing van de keten geen vervanging van de deelnemers wordt toegestaan.



In dit overleg worden strategische keuzes in gezamenlijkheid vertaald naar de operatie, worden projecten gestart en gevolgd, rapportages besproken en voorstellen aan het ketenbestuur voorbereid. De afzonderlijke lijnmanagers uit het overleg dragen zorg voor de invulling van de afspraken die in het overleg zijn gemaakt en sturen hun medewerkers conform aan. De ketenmanager en de ketenregisseur hebben een adviserende en bewakende rol op het nakomen van de afspraken binnen de lijnorganisaties.

### 3.4 De ketenregisseur

De rol van de ketenregisseur onderscheidt zich duidelijk van die van de ketenmanager, maar hangt er wel nauw mee samen. Belangrijk onderscheid is dat de ketenmanager organisatieonafhankelijk opereert en het belang van de hele keten vertegenwoordigt, terwijl de ketenregisseur primair vanuit zijn eigen organisatie de verbinding met de keten onderhoudt (er is dus een ketenregisseur per organisatie).

De ketenregisseur is op tactisch en operationeel niveau de functionaris die er voor waakt dat het horizontale ketenproces over alle schakels heen daadwerkelijk naar wens plaatsvindt en dat dit zo blijft. De ketenregisseur wordt wel 'het oliemannetje' van de keten genoemd die met name op de schakelpunten van de keten met zijn organisatie belangrijk werk verricht. Hij zorgt voor draagvlak voor de keten binnen zijn eigen organisatie, stimuleert mensen aan de keten mee te werken en zorgt dat het ketenbelang binnen zijn organisatie zichtbaar blijft. Daartoe moet hij invloed kunnen uitoefenen zonder te beschikken over veel formele bevoegdheden.

Inhoudelijke kennis van de keten is essentieel voor het functioneren van de ketenregisseur. Maar het accent van zijn bekwaamheden ligt vooral op het communicatieve en relationele vlak. Hij is proactief ingesteld en herkent snel waar afspraken en/of activiteiten in de keten niet goed lopen. Hij neemt initiatief om ketenmedewerkers met relevante expertise en betrokken lijnmanagers in geval van knelpunten snel bij elkaar te brengen. Kan een knelpunt niet worden opgelost, dan rapporteert hij dit aan de ketenmanager die het oppakt en indien nodig op een hoger niveau aankaart.

In het bedrijfsleven worden ketenregisseurs meestal alliantie managers genoemd. Hierbij zijn twee typen te onderscheiden. Sommige alliantie managers hebben doorzettingsmacht in de organisatie doordat ze naast hun taak als alliantie manager ook een business unit leiden. De Senseo is hier een voorbeeld van: de directeur van de business unit Senseo binnen Philips is automatisch verantwoordelijk voor de alliantie met Douwe Egberts. Nog vaker gebeurt het echter dat de alliantie manager geen doorzettingsmacht heeft. De alliantie managers in de verschillende luchtvaartallianties bijvoorbeeld houden vooral overzicht, beïnvloeden de eigen en de partnerorganisatie, bereiden vergaderingen voor van het alliantiebestuur. Zij zijn vooral oliemannetje. De rol van ketenmanager ligt daar bij het ketenbestuur, dat gezamenlijk doorzettingsmacht heeft.

### 3.5 Het ketenbureau

Als ondersteuning voor de ketenmanager (en de ketenregisseur) kan, indien het om een complexe keten gaat, een ketenbureau als een onafhankelijke, aanjagende, initiërende en bewakende hulporganisatie worden opgezet. De medewerkers binnen het ketenbureau zijn de oren en ogen van de ketenmanager of, meer formeel, de staf.

Het fysieke bestaan van een ketenbureau kan belangrijk zijn voor de ketensamenwerking. Vanuit de ketenpartners worden kwalitatief hoogwaardige medewerkers vrijgemaakt om er op toe te zien dat afgesproken maatregelen door alle betrokken organisaties worden nagekomen. De medewerkers binnen zo'n ketenbureau werken op een intensieve wijze met elkaar samen, bij voorkeur op een gezamenlijke locatie en daarmee vormen zij een 'showcase' voor ketensamenwerking. Zij zijn bekend met de doelstellingen van de keten en van de betrokken organisaties, kennen de knelpunten en de beoogde oplossingen. Het ketenbureau 'treedt op' namens de keten en zorgt op neutrale wijze voor de verbinding tussen de ketenpartners. Het zorgt er mede voor dat de eigen belangen van de betrokken organisaties niet prevaleren boven die van de keten als geheel.

Een ketenbureau speelt ook een belangrijke rol bij de inhoudelijke monitoring van projecten en bij regie op het rapportage- en verantwoordingsproces.

In de Star Alliance en de Skyteam alliantie, waarin veel luchtvaartmaatschappijen samenwerken, zijn ook centrale, ondersteunende kantoren ingericht. Zij hebben geen beslissingsmacht, maar ondersteunen de individuele partners met het invoeren van kwaliteitsbeleid, marketing beleid en nieuwe diensten. Zo zorgen zij voor verdergaande standaardisering tussen de partners.

Voorkomen moet worden dat een ketenbureau een eigen subcultuur ontwikkelt waarin de band van de medewerkers met de eigen organisatie teveel op de achtergrond komt te liggen. Medewerkers binnen een ketenbureau zijn er in eerste instantie voor de keten, maar voorkomen moet worden dat zij het begrip voor de knelpunten binnen de eigen lijnorganisatie verliezen. Ze moeten op de hoogte blijven van wat er op de werkvloer speelt.

### 3.6 Het besluitvormingsmodel

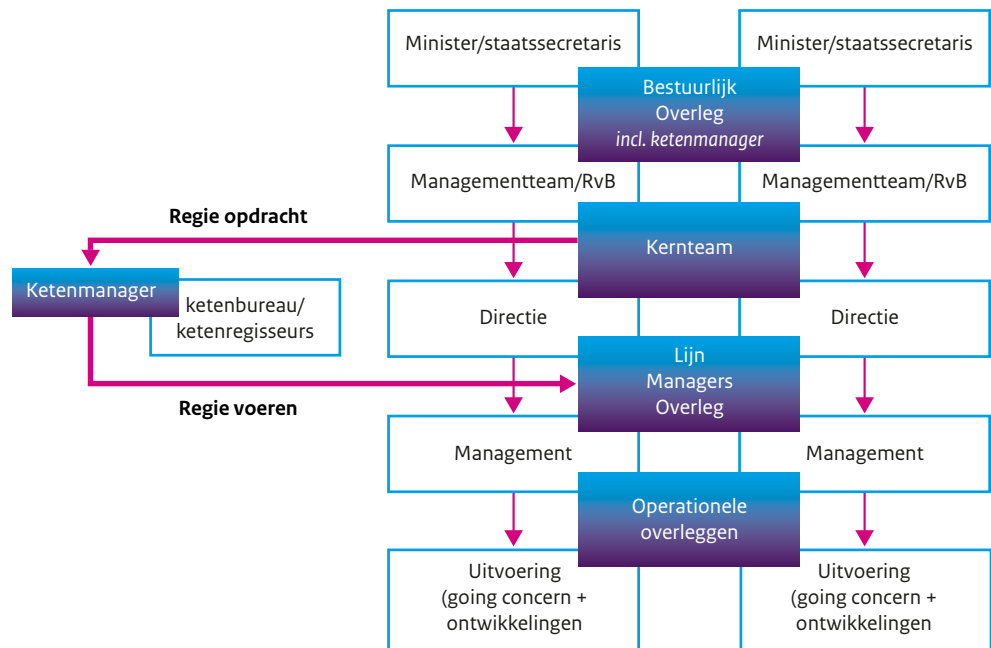
Besluitvorming binnen een keten met gelijkwaardige partners is een zeer precaire aangelegenheid, omdat ketenrelaties per definitie kwetsbaar zijn. Geen van de partners wil binnen de keten met beslissingen geconfronteerd worden waar hij niet bij betrokken is geweest. Het besluitvormingsproces moet daarom transparant en duidelijk zijn en in gezamenlijkheid plaatsvinden, waarbij elke partner gelijkwaardig behandeld wordt. En alle informatie moet op tafel liggen en gewogen zijn in het licht van het ketenbelang. Als dit credo niet nageleefd wordt is het snel gedaan met het vertrouwen tussen de ketenpartners en daarmee met de samenwerking. Het besluitvormingsproces vraagt om een goede procedurele organisatie en om bevoegde en beschikbare beslissers met kennis van zaken. Het besluitvormingsmodel wordt in gezamenlijkheid bedacht en tot stand gebracht.

### 3.7 De ketenoverlegstructuur

Binnen de keten richten de ketenpartners een aanvullende overlegstructuur in, die gebaseerd is op samenhang en samenwerking en uitgaat van gelijkwaardigheid. De ketenoverlegstructuur staat in verbinding met de overlegstructuren binnen de hiërarchische lijnen bij de ketenpartners.

Belangrijke elementen binnen deze structuur zijn het overleg van het ketenbestuur en van de lijnmanagers, maar ook meer operationeel het ketenproductie-overleg, het ketenwijzigingen-overleg, etcetera. Hierbij kan gekozen worden om vanuit iedere ketenpartner een voorzitter aan te wijzen die, om beurten, de voorzittershamer hanteert.

Figuur 5  
Voorbeeld ketenoverlegstructuur,  
gebaseerd op de loonaangifteketen



### 3.8 De ketenrapportage

Langs de verticale lijn vindt de meer traditionele communicatie plaats. Top down de instructies en opdrachten vanuit het strategische niveau. Bottom up de gezamenlijke ketenrapportage over resultaten en de financieel-administratieve verantwoording. Daarbij is transparantie het uitgangspunt, zowel naar het ketenbestuur als naar de afzonderlijke ketenpartners. Dit betekent dat de ketenpartners beschrijven wat de voortgang van de uit te voeren activiteiten is, welke knelpunten zich voordoen en hoe de afstemming tussen beide organisaties plaatsvindt. Die houding kan indruisen tegen de natuurlijke behoefte kwetsbare zaken verborgen te houden. De ervaring leert echter dat naarmate het vertrouwen groeit, de ketenpartners daar minder moeite mee hebben. De ketenrapportage staat (soms in dezelfde vorm) naast en sluit inhoudelijk aan op de rapportages bij de afzonderlijke ketenpartners.

Rapportages kunnen vele vormen aannemen. In de relatie tussen Solvay en Quintiles, twee bedrijven in de farmaceutische industrie, wordt de balanced scorecard methode gebruikt. Scorecards stellen jaarlijks een beperkt aantal meetbare doelen vast. Een van de onderdelen van de relatie tussen Solvay en Quintiles is het verbeteren van de snelheid waarmee klinische tests kunnen worden gedaan. Daarvoor werden jaarlijks doelstellingen vastgesteld. Over een periode van vier jaar bleek dat klinische tests 40% sneller konden worden uitgevoerd. Door een beperkt aantal meetbare doelen te kiezen, ontstaat focus in de keten. Bovendien is het eenvoudiger om voortgang te rapporteren: een beperkt aantal indicatoren kan aan het ketenbestuur worden gerapporteerd.

### 3.9

## De keteninformatie-infrastructuur

Ketensamenwerking stelt nieuwe eisen aan de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Gegevens moeten buiten de grenzen van de organisatie beschikbaar worden gesteld, kennen andere leveranciers en afnemers en moeten vaak gecombineerd worden met informatie van andere ketenpartners. Interoperabiliteitsvraagstukken liggen daardoor op de loer. Bestaande infrastructures van organisaties zijn niet ingericht op de grootschalige informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. De behoefte ontstaat aan een overkoepelende infrastructuur. De huidige complexe ketens tussen overheidsinstellingen kunnen niet zonder. Het gevaar bestaat hierin teveel te willen en daarmee de mogelijkheden van de betrokken organisatie te overvragen. Het is de kunst de te ontwikkelen infrastructuur zo overzichtelijk en beheersbaar mogelijk te houden. Grijpink's leerstuk Keteninformatisering biedt een methodische aanpak om een trefzekere geautomatiseerde ketencommunicatie te realiseren, waarbij valkuilen vermeden worden.

### 3.10

## De ketenfinanciering

Er zijn verschillende manieren om kosten en baten in de keten te verrekenen. De eenvoudigste manier is dat iedereen voor zijn eigen kosten en opbrengsten zorgt. In dat geval is geen verrekening of ingewikkelde administratie nodig. Een andere manier is om kosten/baten tussen leden van de keten te verrekenen. In dat geval moet de verrekeningsgrondslag worden vastgesteld. Hier zijn vele methoden voor, waaronder verrekening per partner (bij vier partners draagt elk ¼ van de kosten), per gebruik dat de partner maakt van de keten (voer je 80% van de activiteiten uit dan krijg je ook 80% van de kosten te dragen) of verrekening gerelateerd aan de omvang van de partners (dit kan helpen om ook voor kleinere partners ketensamenwerking betaalbaar te houden). Zo zijn er nog veel financiële verrekenmodellen denkbaar. Zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de financiële mechanismen zijn belangrijke aandachtspunten.

Binnen de loonaangifteketen is er bewust voor gekozen om de kosten binnen de eigen organisaties te dragen en geen gezamenlijke 'pot met geld' te creëren. Dit voorkomt in de dagelijkse praktijk ingewikkelde discussies over het bekostigen van inzet en verrekeningen over en weer. Over de gemeenschappelijke kostenposten worden pragmatische afspraken gemaakt.

### 3.11

## De autonome professional

Ketensamenwerking vraagt van ketenmedewerkers een hoge mate van zelfstandigheid, proactiviteit en discipline; vaardigheden die cruciaal zijn voor het verantwoord kunnen omgaan met de speelruimte en keuzes binnen het werk. Die vaardigheden worden zichtbaar in het volgende gedrag:

- er wordt in eerste instantie op horizontaal niveau naar oplossingen gezocht (bij lastige vraagstukken wordt niet meteen 'naar boven gedelegeerd');
- gezamenlijke problemen worden niet eenzijdig aangepakt, maar (vanuit het bewustzijn van de betekenis en het belang daarvan) in overleg en in samenwerking met de ketenpartner(s);
- er wordt door de ketenmedewerkers van de verschillende partners gewerkt in teamverband en als team wordt verantwoordelijkheid genomen voor het beoogde resultaat;
- echte alarmsignalen en knelpunten worden in onderling overleg en gestructureerd naar de niveaus bovenin de keten gebracht. Dit voorkomt onnodige paniek, bestuurlijke drukte én verkeerde ingrepen.

De medewerkers op het operationele niveau kijken over de grenzen van hun expertiseterrein heen en zoeken de dialoog met hun collega's bij de ketenpartners. Daarin wordt ze door hun managers niets in de weg gelegd, communicatie en informatie-uitwisseling met andere delen van de keten worden daarentegen actief gestimuleerd. De vrijheid om te communiceren met collega's van ketenpartners is nodig voor de realisatie van goede ketencommunicatie, uiteraard binnen de grenzen van zakelijke vertrouwelijkheid en integriteit.

Goed samenwerken op individueel niveau kan ook een prijs hebben. De medewerker die een goede, intensieve werkrelatie opbouwt met de collega's bij de ketenpartner, wordt daar soms door eigen collega's of managers op aangekeken. Hij kan gezien worden als iemand die minder inzetbaar of waardevol is voor de eigen organisatie, of zelfs als iemand van 'het andere kamp'. Ook op dit soort ongewenste reacties zal gestuurd moeten worden.

Het vinden van autonome professionals is niet eenvoudig. Het vraagt om een strakke selectie van enthousiaste mensen die 'voor ketensamenwerking willen gaan', die verantwoordelijkheid willen nemen en bereid zijn om te leren. Ketens zijn in eerste instantie mensenwerk, ketensamenwerking staat of valt met de aanwezigheid van de wil en passie een gezamenlijke en inspirerende doelstelling te willen realiseren.

Uit: Lessen uit de keten van werk en inkomen, Handvatten voor goede ketensamenwerking: 'De aanwezigheid van gedreven medewerkers die buiten gebaande paden durven te denken en handelen, is erg belangrijk om ketensamenwerking op een hoger niveau te brengen, zo blijkt uit de ervaring binnen de keten van werk en inkomen. Over het algemeen geldt dat daar waar bevlogen personen rondlopen, de grootste ketensuccessen worden geboekt.'

Ook de directeur Handelsregister (Kamers van Koophandel) gaf in een interview aan dat ketensamenwerking in eerste instantie mensenwerk is en alleen van de grond komt door de betrokkenheid van sleutelfiguren.

### 3.12 De coachende (team)manager

De belangrijkste 'hefboom' voor het in hun kracht zetten van ketenmedewerkers die zelf invulling geven aan hun handelen ligt bij de (team)managers. Ketens vragen een andere stijl van management; een stijl waarbij aan medewerkers ruimte gegeven wordt om zelf verantwoordelijkheid te dragen, en zelfdenkend binnen een samenhangend kader richting te kiezen. Het zwaartepunt van de besturing ligt daarmee laag in de keten. Vanuit dat besef wordt van teammanagers verwacht dat ze:

- coachend leidinggeven op het hierboven beschreven gedrag voor autonome professionals;
- outputgericht zijn, maar altijd bereid tot ondersteuning en inhoudelijk en procesmatig overleg;
- ruimte geven aan medewerkers om zelf in samenhang met de ketencollega's naar oplossingen te zoeken;
- de neiging bedwingen om alles zelf en direct te willen aansturen.

Dit vergt van de (team)managers vertrouwen in de medewerkers. De medewerkers kunnen bij inhoudelijke knelpunten met hun managers overleggen en voelen zich in de oplossing door hun manager gesteund. Het tactisch managementniveau luistert naar de formulering van de operationele ketenproblemen, laat zich over mogelijke oplossingen adviseren en bewaakt dat het gesignaleerde probleem en de gewenste oplossing passen binnen de gezamenlijke ketendoelstelling.

In de beginfase van een keten is 'het initiatief op de werkvloer laten' zowel voor (team)managers als medewerkers lastig omdat beiden nog sterk aan deze vorm van sturing moeten wennen. Dat vraagt tijd en 'training on the job'.

Uit: Lessen uit de keten van werk en inkomen, Handvatten voor goede ketensamenwerking:

‘Het middle management heeft in het algemeen meer problemen om te wennen aan de nieuwe situatie. De ketensamenwerking maakt het managers veel lastiger om dezelfde invloed als voorheen uit te oefenen. Daarnaast worden de managers van de ketenpartners op verschillende prestaties afgerekend. Door de samenwerking komt de realisatie van eigen prestaties soms onder druk te staan. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de samenwerking met de ketenpartners op het tweede plan komt te staan.’

### 3.13 De ‘soft skills’

Niet technologie, maar de soft skills van de ketenspelers vormen de hardware voor de ketensamenwerking. Soft skills zijn sociale vaardigheden die vorm en inhoud geven aan houding en gedrag van mensen. Zaken als intrinsieke motivatie, creativiteit en persoonlijke betrokkenheid spelen bij de ontwikkeling van soft skills een belangrijke rol. Voor ketensamenwerking zijn de soft skills onontbeerlijk omdat ketensamenwerking valt of staat bij de wijze waarop mensen met elkaar omgaan. Er zijn in de praktijk technieken beschikbaar die kunnen helpen bij de ontwikkeling van soft skills. Voorbeelden hiervan zijn:

- Normen en waarden statements. Een toenemend aantal ketens heeft lijstjes met tien geboden over hoe men met elkaar omgaat. Deze worden vaak ook op zichtbare plaatsen opgehangen, bijvoorbeeld bij het koffiezetapparaat. Het hebben van een dergelijk lijstje op zich is niet voldoende, maar de discussie die men er over heeft en de zichtbaarheid ervan hebben wel impact.
- Colocatie. Collega's vanuit de ketenpartners bij elkaar zetten leidt tot meer interactie en kennisuitwisseling, meer begrip en vertrouwen en een groter vermogen om een onderwerp ook vanuit het gezichtspunt van de ketenpartner te bekijken.
- Cultuurdoorlichting. Het doorlichten van de organisatieculturen en het bespreekbaar maken van de verschillen en overeenkomsten daartussen leidt tot inzicht in wat al dan niet productief gedrag is binnen de samenwerking.
- Teambuilding. Ter bevordering van de samenwerking is het belangrijk om bewust met gezamenlijke activiteiten aan het onderlinge vertrouwen en de band binnen en tussen teams te werken, bijvoorbeeld door gezamenlijke outdoor activiteiten (raften in de Ardennen), samen koken of samen iets voor een goed doel doen. Daarbij kunnen modellen als Belbin het inzicht in de samenstelling en de kwaliteiten van het team vergroten.
- Informele sessies. Naast zakelijke bijeenkomsten is het goed om zo nu en dan een informele bijeenkomst (borrel, feest) te organiseren om de saamhorigheid te versterken.
- Wederzijdse stages. Wanneer mensen van de ene partner een tijd meedraaien bij de andere partner ontstaat vaak een ander beeld op de samenwerking. Problemen, details en processen die voordien niet werden begrepen, komen opeens in een ander daglicht te staan.

### 3.14 De leercirkel

Een ‘lerende organisatie’ draagt bij aan een succesvolle keten. Dialoog, reflectie en feedback kunnen ingezet worden om de uitwisseling van kennis en kunde te intensiveren. Leercirkels, waarin ingezoomd wordt op bepaalde (problematische) aspecten van de keten(samenwerking) kunnen dit ondersteunen. Leercirkels zijn interactieve sessies waarin naast een inhoudelijke uitwisseling van kennis ook de procedurele, relationele en culturele aspecten aan de orde komen.



De wereldkampioen leercirkels in ketens is Toyota. Toyota eist van toeleveranciers dat zij in verschillende groepen participeren waarbij zij onderling kennis uitwisselen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over thema's als kwaliteit, milieu of innovatie. In de leercirkels gaan de verschillende spelers in de keten bij elkaars organisatie op bezoek om te zien hoe zo'n thema door anderen wordt opgepakt. Op die manier wordt kennisoverdracht in de keten georganiseerd.

### 3.15 De ketenkaart

Een ketenkaart die het gehele ketenproces van begin tot eind op een begrijpelijke wijze weergeeft, is van grote waarde voor de communicatie. Zo'n kaart helpt bij het inzicht in en overzicht over de keten en fungeert als een gezamenlijk referentiekader waardoor de partners elkaar sneller begrijpen. Aan de hand van zo'n ketenkaart kunnen medewerkers zichzelf positioneren in de keten, zien wat er voor en na hen komt en kunnen zij de collega's bevragen over hun rol in de keten. Tenslotte kunnen aan de hand van de ketenkaart de lastige koppelvlakken in gezamenlijkheid en binnen hun organisatorische context besproken worden.

De ketenkaart wordt gezamenlijk opgesteld, bij voorkeur groot uitgevoerd en op plaatsen opgehangen waar deze van nut is. Door de tijd heen wordt deze ketenkaart onderhouden, waarbij wijzigingen in de ketenkaart een ideale aanleiding zijn om de medewerkers in de keten weer bij elkaar te zetten en bij te praten. Figuur 6 toont de ketenkaart die voor de loonaangifteketen is ontwikkeld.

### 3.16 Het ketenjaarplan

Het ketenjaarplan is een krachtig hulpmiddel bij de besturing van de keten en bij de doorvertaling van de visie, missie en de ketendoelstelling naar jaarlijkse activiteiten. Het zet op een rij wat de jaarlijkse

Figuur 6  
Ketenkaart loonaangifteketen.



ketendoelstellingen zijn. Verder biedt het gedurende het jaar het referentiekader waarop kan worden teruggevallen en waarop prestaties kunnen worden beoordeeld. Het geeft op elk niveau aan welke inzet van de afzonderlijke ketenpartners voor de keten wordt gevraagd.

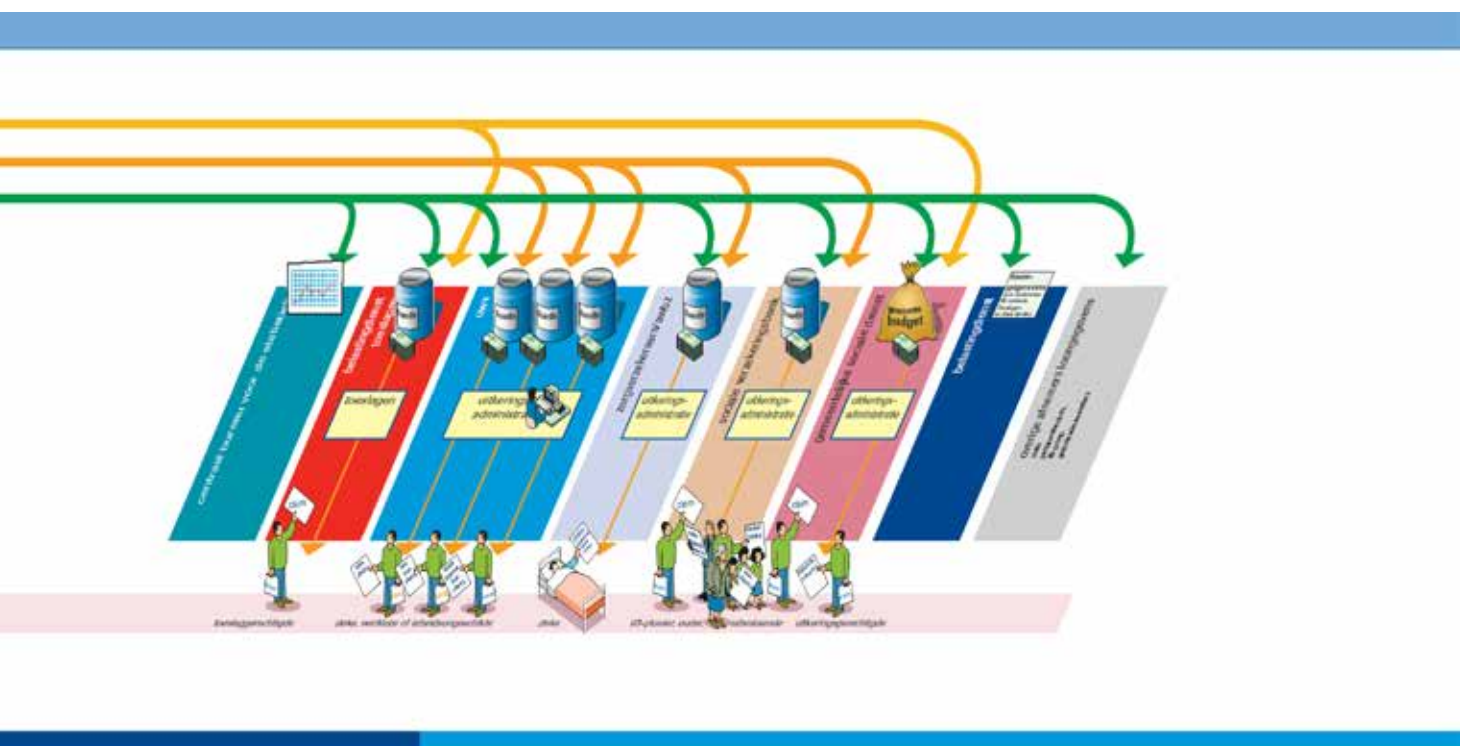
Het ketenjaarplan wordt door de ketenpartners in gezamenlijkheid ontwikkeld. Door hiervoor samen te gaan zitten, ontstaat directe kennisuitwisseling over wat wel en wat niet mogelijk en wenselijk is. Dit vergroot het wederzijds begrip, versnelt het proces van goedkeuring van het jaarplan en creëert het draagvlak.

Periodiek worden de ontwikkelingen in de omgeving aangehouden tegen de voornemens uit het jaarplan. Indien nodig worden de ambities in het jaarplan bijgesteld.

### 3.17 De ketenconferentie

Een periodiek terugkerende meerdaagse ketenconferentie, waarbij de sleutelspelers van de keten op alle niveaus met elkaar in gesprek gaan over de stand van zaken rond de keten, heeft een sterk bindende werking. Door dit soort conferenties wordt een gezamenlijke historie opgebouwd die de samenwerkingsband versterkt. Het is een uitstekend instrument voor netwerkontwikkeling en teambuilding, zeker als naast formele zaken ook ruimte bestaat voor informele sessies.

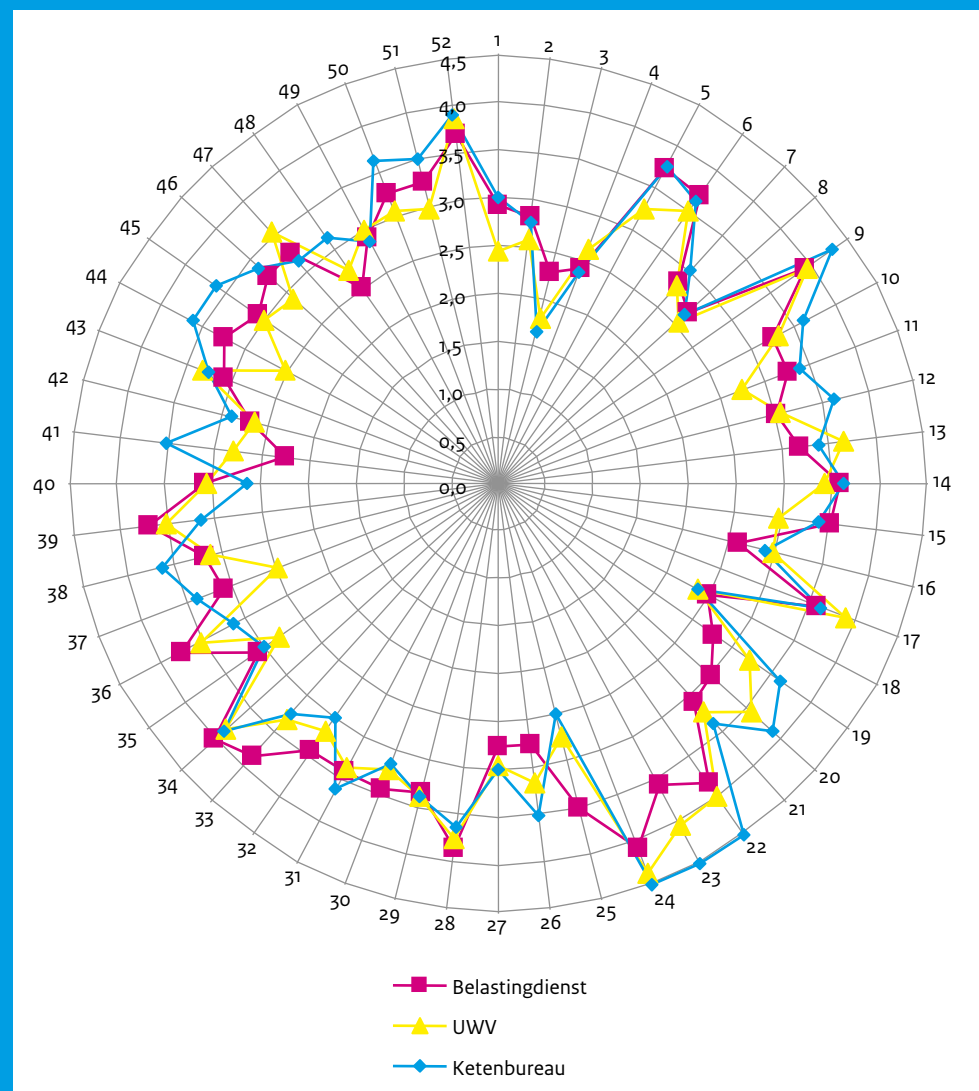
De relatief open agenda voor deze conferenties weerspiegelt feitelijk de dagelijkse besturing van de keten: aandacht voor het fundament van de keten, zowel de inhoudelijke, de procedurele, de relationele en de culturele kant. Alle zaken worden tegen het licht gehouden en in openheid met elkaar besproken. Er wordt teruggeblikt én vooruitgekeken binnen het langere perspectief voor de toekomst. Zo kunnen de speerpunten voor het komende jaarplan doorgenomen en gezamenlijk vastgesteld worden.



### 3.18 De jaarlijkse evaluatie

Om iedereen binnen de keten scherp te houden is het goed om naast de jaarlijkse verantwoording van de operationele resultaten ook de samenwerking als zodanig te evalueren. Hiervoor bestaan meerdere instrumenten waarmee betrokkenen aan kunnen geven hoe ze de samenwerking in al haar aspecten beleven, van de wijze waarop het ketenbestuur zijn rol vervult tot de samenwerking op de werkvloer. Hierbij ligt de nadruk op houding en gedrag en de wijze waarop de specifieke invulling van de ketensturing (de combinatie van bouwstenen) een bijdrage levert aan de werking van de keten en het realiseren van de beoogde ketendoelstelling. De jaarlijkse herhaling zorgt steeds weer voor een frisse en realistische kijk op de stand van zaken en maakt helder waar de focus moet komen te liggen.

In de Loonaangifteketen is gebruik gemaakt van een enquête die online kon worden ingevuld. De enquête bestond uit diverse stellingen op het gebied van inhoud, procedures, relaties en cultuur. Een vijftigtal spelers in de keten van verschillende niveaus konden op een schaal van 1 tot 5 aangeven of zij het met deze stellingen eens waren of niet. De resultaten werden teruggekoppeld en besproken op een ketenconferentie door middel van het onderstaande spinnenwebdiagram. Dit vormde de input voor een dialoog en het ontwikkelen van verbetermogelijkheden.



# 4 Implementatie van ketensturing

Machiavelli: Niets is lastiger om aan te pakken, hachelijker om er de leiding over te nemen, of minder zeker van succes, dan het invoeren van nieuwe dingen, omdat degene die nieuwigheden invoert, hen die het in de oude toestand goed ging tot vijanden en hen die het onder de nieuwe omstandigheden goed zou kunnen gaan, als lauwe verdedigers heeft.

De implementatie van ketensturing zal bij geen enkele keten hetzelfde lopen; daarvoor zijn ketens te uiteenlopend in complexiteit en intensiteit. Naarmate de samenwerking meer omvat, zal de implementatie meer tijd en aandacht vragen, omdat de relatie moet verdiepen en veel zaken met elkaar in lijn gebracht moeten worden.

## 4.1 De opstart

Nadat is besloten (door de ketenpartners of door de politiek) tot het werken in ketenverband en als door de bestuurders een eerste stuurgroep is geformeerd, kan de keten een start maken. Het aantrekken of aanwijzen van een ketenmanager is daarbij een belangrijke katalysator voor de implementatie van de keten. De ketenmanager wordt de belichaming van de ketendoelstelling en begint met het verbinden van de betrokken organisaties op bestuurlijk niveau. Zijn eerste opdracht is om de bestuurders intrinsiek en expliciet achter de ketendoelstelling te krijgen en hen de wil om samen te werken te laten uitstralen. Periodiek – en voor de organisaties zichtbaar - bij elkaar komen laat zien dat zij de keten serieus nemen. Daarna kan de werving van trekkers voor de verschillende ketengerelateerde (ontwikkel)activiteiten op gang komen. Het is het startpunt voor een tijd waarin met de ketenspelers de bouw van het specifieke besturingsmodel van start kan gaan, met alle hectiek die daarbij komt kijken.

## 4.2 Initiële ketenconferentie

Om het proces van naar elkaar toegroeien te bespoedigen kunnen interventies worden ingezet, zoals een initiële meerdaagse ketenconferentie om elkaar, elkaars werk en ambities beter te leren kennen. Hierbij kan relationeel en conceptueel een gezamenlijke basis gelegd worden voor hoe de ketensamenwerking er uit kan gaan zien. Tijdens zo'n initiële ketenconferentie wordt een start gemaakt met de vorming van het 'ketendenken', de 'mindset' en de gezamenlijke identiteit. De aanwezigheid van de ketenbestuurders bij die eerste conferentie is (en blijft ook nadien) van grote symbolische betekenis om het belang van de ketensamenwerking te onderstrepen.

Indien goed aangepakt zet een initiële werkconferentie de toon voor de latere ontwikkelingen. Een te technisch instrumentele insteek doet geen recht aan waar het bij ketensamenwerking om gaat. De echte verandering ligt bij de betrokken mensen zelf; zij geven vorm aan de toekomst; techniek, hoe ingenieus ook, is een hulpmiddel. Laat die overweging het zwaartepunt zijn voor de aanpak. Bij latere conferenties kan daar steeds weer op worden teruggekomen.

Naast de initiële en jaarlijkse conferenties kunnen er door het jaar heen ketenspecifieke bijeenkomsten georganiseerd worden: lezingen, evaluatiebijeenkomsten, cursussen, etcetera, maar ook bijeenkomsten in de meer informele sfeer. Alles om de collegialiteit te vergroten en de ambitie tot samenwerken aan het gemeenschappelijke doel te versterken.

## 4.3 Sturen op kwaliteit en continuïteit bij ketenmedewerkers

De opbouw en operationalisering van de ketensamenwerking vraagt om kwaliteit en continuïteit bij de betrokken ketenspelers.

Bij de interne werving van medewerkers die een rol gaan spelen in de keten, kan niet slechts gekeken worden naar technische of inhoudelijke kennis, of naar 'toevallige beschikbaarheid'. Het zijn juist de relationele vaardigheden (soft skills) en de persoonlijke wil om iets in de keten te willen betekenen die iemand geschikt maken. Zonder passie en plezier komt de keten niet tot leven; er zijn enthousiaste en geïnspireerde mensen nodig.

Regelmatige wisseling van sleutelspelers dient te worden voorkomen, zeker gedurende de opbouwfase. Hier wordt van elke ketenpartner commitment gevraagd, zodat de ingezette ketenspelers niet van het ene op het andere moment teruggeroepen kunnen worden en ingeruild worden voor andere medewerkers. Voor een krachtige start van de ketensamenwerking zijn pioniers nodig die gezamenlijk de basis leggen voor de verdere ontwikkeling van de keten.

Ook op de langere termijn blijft het van belang om kennis te behouden over de beginfase van de keten. Wat waren de problemen, hoe zijn ze aangevlogen en welke oplossingen zijn er gekozen? Op basis van dit historisch besef kan voorkomen worden dat partijen in de toekomst in dezelfde valkuilen vallen als op eerdere momenten, of dat eerder in gezamenlijkheid besloten oplossingen teniet worden gedaan. Het langdurig behouden van een of enkele spelers binnen de ketenorganisatie levert een basale bijdrage aan dit historisch besef, het 'geheugen' van de ketensamenwerking.

In de praktijk blijkt dat niet iedereen in de wieg gelegd is voor ketensamenwerking. Het is van belang om dit goed te monitoren en vroegtijdig te signaleren. Individuele begeleiding kan werken maar soms is het beter om iemand die niet voor ketensamenwerking in de wieg is gelegd een rol buiten de keten te geven, waarbij zowel de persoon in kwestie als de ketensamenwerking beter af zijn.

## 4.4

### Stap voor stap vormgeven van het besturingsmodel

Ketensturing wordt stap voor stap geoperationaliseerd. Overzichtelijke en concrete stappen worden het eerst gezet, met name op die gebieden waar de klassieke taakgerichte werkwijzen evident tekort schieten. Om de noodzakelijke mindset gericht op ketensamenwerking te bereiken worden de ketenspelers actief en intensief betrokken bij de invulling en opbouw van het besturingsmodel.

Concreet: de ketenspelers op alle niveaus moeten het sturingsmodel in samenhang met elkaar invullen en omarmen. Dat is de beste wijze om een gedragen besturingsmodel te bedenken en later in de praktijk te ontwikkelen.

De ketenspelers op alle niveaus moeten kunnen wennen aan de nieuwe werkwijze. Daarvoor wordt de noodzakelijke ruimte gecreëerd voor innovatie en experimenten, voor 'trial and error'. Als er iets misgaat moet de staande organisatie niet direct in de controlmodus (de 'hiërarchiestuip') schieten. Neem de tijd voor ontwikkeling en leer van fouten is het devies.

Het opzetten van ketensturing is geen invuloefening en er is geen blauwdruk. Het is een kwestie van 'top down' vertrouwen geven en 'bottom up' vertrouwen opbouwen. Vanuit de leiding moet en kan niet verwacht worden dat 'alles in een keer goed gaat', zij moet de operationele laag ruimte geven om van de fouten te leren. Niet door passief toe te kijken maar door actief te participeren in het analyseren van de situatie en het bedenken van verbetermaatregelen.

Anderzijds moet de operationele laag niet verwachten dat zij van het ene op het andere moment het vertrouwen heeft. Vertrouwen moet je verdienen en kan niet afgedwongen worden. Door open en transparant met het management te communiceren over wat goed gaat en vooral ook over wat fout gaat, ontstaat een basis waarin wederzijds vertrouwen groeit.

## 4.5

### Omgaan met weerbarstige cultuurinvloeden

Zeker daar waar ketensamenwerking door de overheid wordt opgelegd zal de weerstand tegen veranderende werkwijzen die dat tot gevolg heeft groot zijn en lang nazeuren. Tijdens de implementatie komen die weerstanden meestal vanzelf aan de oppervlakte. Het is van belang daarop goed voorbereid te zijn en te weten hoe er mee om te gaan.

Dat begint bij begrip voor de situatie. Bij de opgelegde samenwerking is het voor de deelnemende partners lastig, of zelfs onlogisch om vanuit de keten te denken. Veel organisaties zijn van nature geneigd problemen zelf op te lossen en zullen die neiging ook gedurende de samenwerking met de ketenpartners nog lang houden. Vaak wordt er toch, ondanks alle afspraken, langs elkaar heen gewerkt in plaats van samen naar oplossingen te zoeken (liever solo dan samen). Het blijft zaak om dan te blijven herinneren aan de (externe) doelstelling van de keten en de samenwerkingspartners met elkaar daarover steeds weer in gesprek te brengen.

Daarnaast kennen organisaties hun eigen samenstel van gewoontes, die binnen de eigen kring als vanzelfsprekend worden ervaren en feitelijk onopgemerkt plaats vinden. Zodra twee of meer organisaties moeten gaan samenwerken, zorgen deze onbeschreven 'olifantenpaadjes' voor miscommunicatie en onbegrip. Het is dan ook van belang om hier aandacht voor te hebben en deze gewoontes in gezamenlijkheid te onderkennen en zo nodig te vervangen door nieuwe gewoontes waarmee de ketensamenwerking wordt versterkt.

Als interventie op de weerbarstige cultuurinvloeden, kan ervoor gekozen worden om medewerkers uit de verschillende organisaties fysiek bij elkaar te zetten.

Over het nut van onder één dak zitten geven medewerkers van het ketenbureau loonaangifteketen desgevraagd aan het werken van twee organisaties onder één dak als erg positief te ervaren.

Binnen het ketenbureau was de identiteit van de eigen organisatie ondergeschikt. Heel duidelijk werd uitgedragen dat het ketenbureau er voor de keten was. Opvallend was dat nieuwe medewerkers die bij het Ketenbureau aansloten, deze houding binnen de kortste keren overnamen.

Andere ketens die eenzelfde neutrale ontmoetingsplek kenden waar ketenpartners fysiek samenwerkten, bijvoorbeeld de werkpleinen in de Keten voor Werk en Inkomen, zien zo'n plaats ook als katalysator van ketensamenwerking.

## 4.6 Gebruik 'vreemde ogen'

Het ontwikkelen van ketensamenwerking vraagt veel en directe betrokkenheid vanuit alle lagen binnen de organisaties. Hierdoor ontstaat het gevaar van 'blinde vlekken'. Men zit er zo dicht met de neus bovenop dat men het grote plaatje niet meer ziet. Met het gevaar dat men ongemerkt van de oorspronkelijke doelen afwijkt of teveel energie steekt in zaken die 'er niet echt toe doen'.

Bureau Gateway begeleidt Gateway Reviews voor 'hoog risico' projecten en programma's bij de Rijksoverheid. Het risicoprofiel wordt bepaald door de financiële omvang, de politieke gevoeligheid, de impact van de veranderstrategie en de investering in informatie- en communicatietechnologie. Een Gateway review is een collegiale, vertrouwelijke toetsing van een programma(start), project of organisatie op verzoek van een bestuurlijk verantwoordelijke. De review wordt uitgevoerd door een reviewteam van vier personen die werkzaam zijn in soortgelijke functies als de opdrachtgever. Het reviewteam geeft aan het einde van de review een mondelinge terugkoppeling en een rapportage met bevindingen en aanbevelingen. Daarmee krijgt de opdrachtgever praktische handvaten om de kans op succes van zijn project, programma of organisatie te vergroten.

Om dit risico te beperken is het raadzaam om van tijd tot tijd 'externe' partijen mee te laten kijken. Zo kunnen interne auditdiensten maar ook externe partijen (actief) gevraagd worden om met enige regelmaat met een onafhankelijke blik mee te kijken naar de ontwikkelingen. Hun bevindingen dragen bij aan het behouden van de focus op de oorspronkelijke doelstellingen en het concentreren op de zaken die van belang zijn.

## 4.7 Ontwikkelstadia van ketens

Voordat een keten is geïmplementeerd en goed werkt kunnen jaren verstrijken. Zelden lopen de zaken in één keer goed. Grofweg kunnen drie verschillende ontwikkelstadia worden onderscheiden (zie figuur 7).

Het eerste stadium is opportunisme. Daarbij wordt ad hoc samengewerkt, als het echt niet anders kan. Individuen zijn verantwoordelijk voor de samenwerking, maar de keten wordt niet breed in de organisatie herkend.

Wanneer een keten groter wordt en zich ontwikkelt, worden meer procedures ingevoerd. Samenwerking is niet meer ad hoc, maar vindt regelmatig plaats. Het proces is stabiel geworden en er zijn ook groepen met de samenwerking bezig.





De weegschalen van het gerechtelijk gezag

Uiteindelijk kan een keten culturele verankering krijgen. Dan is de keten een vast onderdeel van de strategie van de organisaties, vindt continue verbetering van de keten plaats en wordt de keten in de betrokken organisaties herkend als zijnde van vitaal belang voor het eigen voortbestaan.

Uiteraard doorlopen niet alle ketens deze cyclus. Veel ketens komen niet verder dan het opportunistische stadium. Andere ketens beginnen al meteen in de procedure georiënteerde fase. Het bereiken van culturele verankering is een proces van jaren. Dat laatste is ook niet altijd nodig. Vaak kan het bij de procedure georiënteerde fase blijven.

Figuur 7  
Ontwikkelstadia van ketens

	Opportunisme	Procedure georiënteerd	Culturele verankering
Strategische focus	Van geval tot geval de samenwerking bekijken; incidenten oplossen	Routinegedreven succes; het proces moet werken	Gedreven door een langetermijnperspectief
Operationeel model	Ad hoc; enkele individuen runnen de samenwerking	Gestandaardiseerde benadering; groepen zijn bezig met de samenwerking	Samenwerking is een routine op organisatie-niveau; veel personen zijn betrokken
Zichtbaarheid in organisatie	Samenwerking wordt niet gezien als een kernactiviteit	Samenwerking is meer zichtbaar in de organisatie, maar nog wel beperkt tot enkele afdelingen	Samenwerking als kerncompetentie; noodzakelijk voor het functioneren van de organisatie

## 4.8 Geduld

Het voordeel van de kleine stappen waarmee de ketensturing moet worden opgebouwd, is dat het alle betrokkenen gelegenheid geeft om aan een andere manier van werken te wennen. Dit wennen, en daarmee het bereiken van de juiste mindset moet op alle niveaus gebeuren.

Medewerkers op het operationele niveau moeten wennen aan het communiceren met anderen en aan het anders omgaan met (de totstandkoming van) beslissingen. Aandachtspunt hierbij is de medewerkers te blijven wijzen op de kansen die de veranderingen bieden, aan de maatschappelijke bijdrage die geleverd wordt en aan het plezier waar cocreatie met ketenpartners toe kan leiden.

Medewerkers op het tactische niveau moeten wennen aan een wijzigende invulling van beheersing, verantwoordelijkheid en verantwoording. Het zwaartepunt op dit niveau komt te liggen op het inspireren, kaders stellen en ruimte geven vanuit betrokkenheid.

Bestuurders op het strategische niveau moeten wennen aan de ervaring dat de wereld (ook) gewoon door draait met een besturingsmodel dat niet louter hiërarchisch georiënteerd is. Het gaat op dit niveau om 'het grote verhaal', en om inspirerend en dienend leiderschap.

## 4.9 De toekomst

De samenleving verandert, klassieke organisaties verdwijnen. En daarmee verdwijnen ook de klassieke managers en medewerkers. De generatie van de toekomst is ambitieus en hecht aan vrijheid en autonomie. Durven, doen en delen worden steeds belangrijker.

In de trendrede 2013<sup>9</sup>, een initiatief van twaalf trendwatchers die laten zien hoe de toekomst zich in Nederland ontvouwt en wat daarmee zou kunnen ontstaan, staat in de laatste alinea's de zin: 'Wie de complexiteit aan kan heeft letterlijk goud in handen'. Dat lukt echter pas, volgens de trendrede, als oude denkmodellen worden vervangen door 'nieuw denken' en nieuwe wegen worden ingeslagen. Daarbij wordt in drie richtingen gewezen: 'zelfsturing binnen samenhang', 'langzame aandacht' en 'snelle technologie'. Deze gedachten uit de trendrede zijn niet slechts spannend in het licht van de toekomst van de Nederlandse samenleving, maar sluiten goed aan bij waar het in ketensturing over gaat: een andere manier van kijken en een andere manier van doen om de dynamiek en complexiteit van ketens de 'baas te worden'.

---

<sup>9</sup> [www.trendrede.nl](http://www.trendrede.nl), 11 september 2012

# 5 Literatuur

1. Aa, A. van der, en T. Konijn, 2001, Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken, Utrecht, Uitgeverij Lemma.
2. Aa, A. van der, et al., 2002, Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur. Eindrapportage, Den Haag, Ministerie van BZK.
3. Aardewijn, M.A., Crijns, V.M.M., 2008, De keten de baas, intern document UWV/Belastingdienst.
4. Boonstra, J.J., red., 2007, Ondernemen in allianties en netwerken, Deventer, Kluwer.
5. Camps, T., P. Diederens, G.J. Hofstede en B. Vos (red.), 2004, The emerging world of chains & networks, Den Haag, Reed Business Information.
6. Davis, E.W., en R.E. Spekman, 2004, The Extended Enterprise, New York, Prentice Hall.
7. Dijk, T. van, 2007, Kink in de keten, Enschede, Universiteit Twente.
8. Dommissie, B., 2007, Samenwerken in ketens in de publieke sector, in: J.Grijpink (e.a.), Geboeid door ketens. Samen werken aan keteninformatisering, Den Haag.
9. Duivenboden, H. van, en Vries, M. de (red.), 2003, Stroomopwaarts! Kroniek van het programma Stroomlijning, Den Haag.
10. Dyer, J.H., 2000, Collaborative Advantage, Oxford, Oxford University Press.
11. Entken, A., en Goedee, J., 2008, (Ont)keten. Implementeren van werken in ketens, Den Haag.
12. Geest, L. van der, en Heuts, L., 2008, Lessen uit de keten van werk en inkomen.
13. Grijpink, J., en M. Plomp (red.), 2009, Kijk op Ketens, Den Haag.
14. Groot, L. de, en A. Roelofswaard, 2006, 'Samenwerken tussen organisaties', Banking Review, September, 46-47.
15. Ketenbureau, 2010, Handvatten voor ketensamenwerking, ervaringen uit de loonaangifteketen, UWV/Belastingdienst.
16. Ketenbureau/HEC, 2011, Papernote 35, Loonaangifteketen, de aorta van BV Nederland, Den Haag, SDU uitgevers.
17. Man, A.P. de, 2006, Alliantiebesturing, Assen, Van Gorcum.
18. Ministerie van BZK, 2003, Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur Ministerie van BZK, Den Haag.
19. NYFER, 2008, Handvatten voor goede ketensamenwerking, Breukelen, NYFER.

Dit is een uitgave van ICTU als beheerder van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA). Deze uitgave is tot stand gekomen in opdracht van de Architectuur Board en de eigenaar van NORA, het ministerie van BZK. De NORA bevat principes, beschrijvingen, modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de elektronische overheid. Doel van NORA is de dienstverlening door de Nederlandse overheid te verbeteren.

[www.noraonline.nl](http://www.noraonline.nl)  
[www.ictu.nl](http://www.ictu.nl)

