



Sturen op samenwerking in ketens en netwerken in het publieke domein

Sturen op samenwerking in ketens en netwerken in het publieke domein

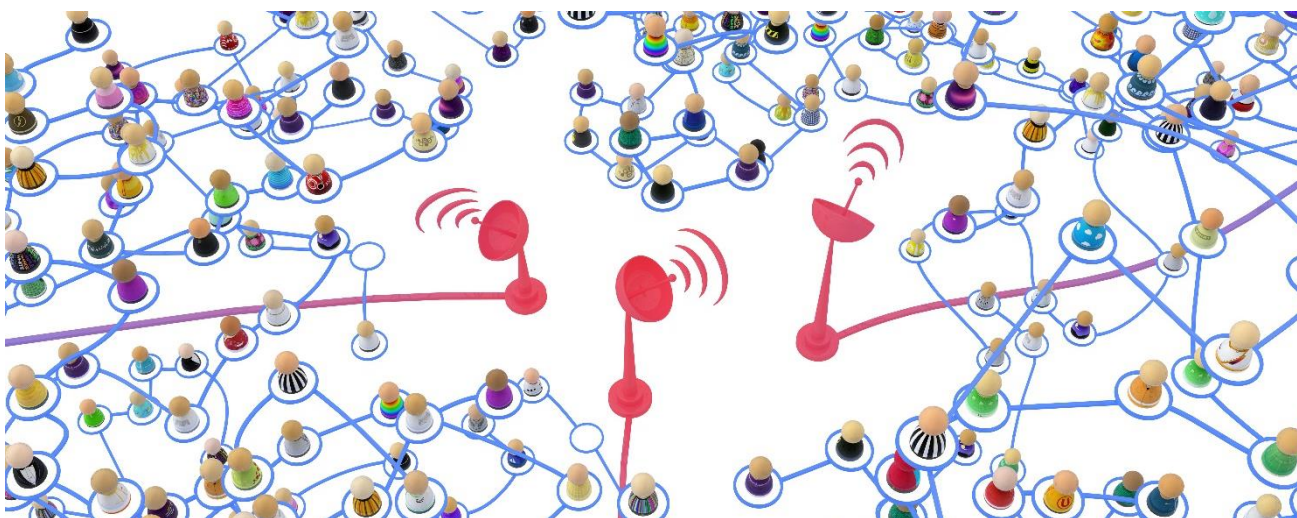
Hoe wordt en blijft het werkbaar?

Publieke organisaties werken meer dan voorheen samen met partners in zogenoemde ketens. Deze organisaties verhouden zich anders tot elkaar dan tot nu toe in de klassieke governance gebruikelijk is. Sturen en samenwerken in een keten is iets anders dan binnen een staande organisatie.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor het sociaal domein. Dit domein bestaat uit Jeugdzorg, Thuiszorg en arbeidsparticipatie. Zij hebben hiervoor geen extra budget van het Rijk gekregen. Deze publicatie richt zich op de lessen uit het laatstgenoemde domein, dat van arbeidsparticipatie. En dan vooral op de werking van de gekozen hulpstructuur: de keten. In deze keten werkt de gemeente met andere publieke, maar ook met private partijen, samen om mensen naar betaald werk en uit de bijstand te begeleiden. Voor alle partijen is vanaf 2015 een ketensamenwerking nieuw. De financiële druk op de gemeentelijke begroting door forse overschrijdingen op het budget voor bijstandsuitkeringen, maakt een effectieve samenwerking urgent. Maar dat gaat niet vanzelf. Dieper inzicht op de invloed van de sturing op de samenwerking in de keten van arbeidsparticipatie kan bijdragen aan het vergroten van duurzame plaatsingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat formele en informele sturing de samenwerking in ketens en netwerken beïnvloedt. Vanuit deze lessen kunnen ook meer algemene uitspraken worden gedaan over het sturen van samenwerking in ketens en netwerken.

KETEN OF NETWERK?

In veel literatuur over ketens en netwerken is het essentiële verschil tussen ketens en netwerken dat bij ketens de voortbrenging van een product of dienst centraal staat, waarbij de ketenpartners op volgorde hun bijdrage leveren en het (tussen)product doorgeven aan de volgende ketenpartner, terwijl bij netwerken het leveren van toegevoegde waarde centraal staat. Die kan ook worden geleverd zonder direct een partij in het voortbrengingsproces te zijn (bijvoorbeeld door alleen te financieren of partijen bij elkaar te brengen (makelaarsrol)). In deze publicatie wordt dit onderscheid niet zo strikt gemaakt. De ontwikkeling van het denken over ketens en netwerken op het terrein van organiseren en managen staat niet stil en naast volgtijdelijkheid speelt synchroniciteit (en daarmee complexiteit) een steeds belangrijker rol bij het leveren van toegevoegde waarde.



HOE HET WERKT

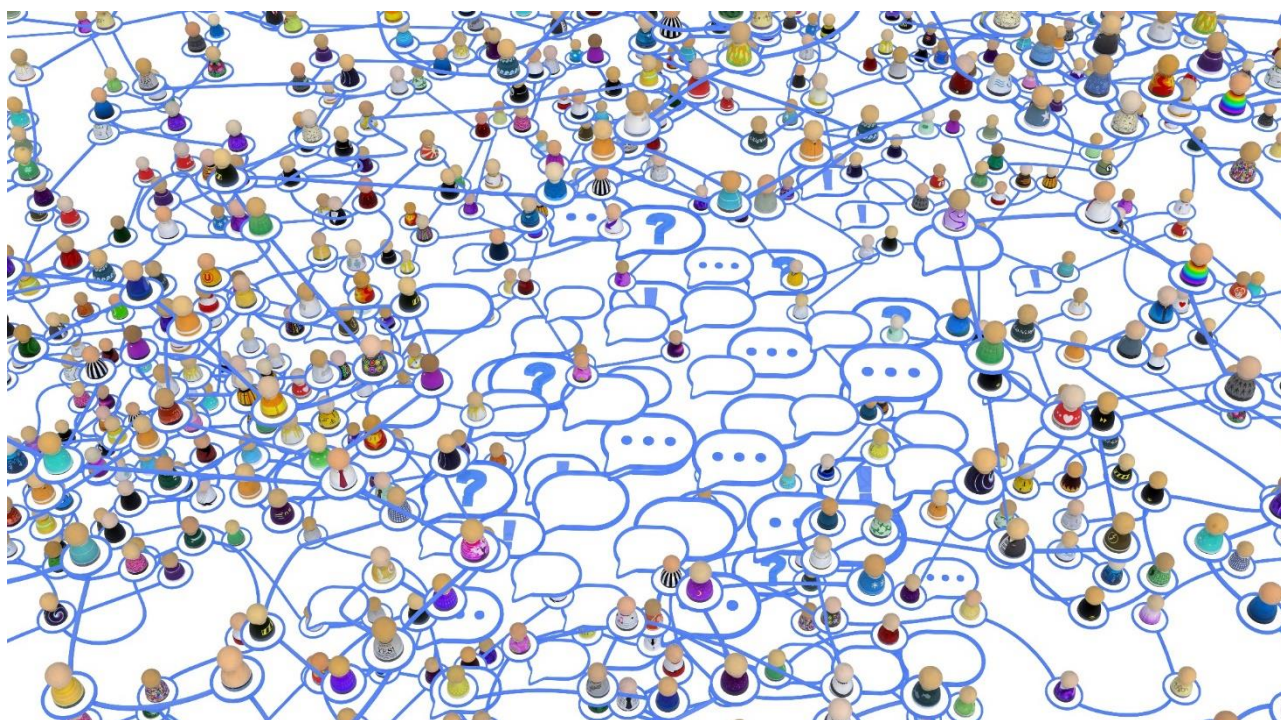
Er zijn drie belangrijke inzichten waarmee rekening moet worden gehouden bij het vormgeven en sturen van samenwerking rond maatschappelijke opgaves in ketens en netwerken.

1. Governance: ruimte voor informele sturing. Formele sturing met behulp van bijvoorbeeld contracten of convenanten is vooral van belang voor de afbakening van het speelveld en stelt de randvoorwaarden op voor het collectief. Daarbij staat beheersing voorop. Beheersing moet de verantwoordelijk bestuurder of opdrachtgever het vertrouwen geven dat de keten doet wat zij moet doen. De informele sturing in de keten daarentegen stelt de doelrealisatie voorop. Deze is gekoppeld aan de individuele hulpvraag van de inwoner of specifieke maatschappelijk opgave. Ruimte maken voor sturing vanuit relationele aspecten, maakt de spanning tussen de individuele en collectieve focus in de sturing hanteerbaar. Formele en informele sturing zijn geen communicerende vaten. Er kan niet gezegd worden dat bij een gebrek aan formele sturing de informele sturing dit wel compenseert of andersom. In onderstaand overzicht maakt de praktijk duidelijk hoe deze beide typen sturing op elkaar inwerken en elkaar soms helpen maar elkaar soms ook in de weg zitten. En ook wat hiervan de gevolgen zijn voor de uitvoering en samenwerking.

Interactie formele en informele sturing	<i>Formele sturing belemmert informele sturing</i>	<i>Formele sturing versterkt informele sturing</i>	<i>Informele sturing belemmert formele sturing</i>	<i>Informele sturing versterkt formele sturing</i>
Voorbeelden uit de praktijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Louter gekwantificeerde criteria in de monitor 2. Criteria los van de ketendoelstelling 3. Geld is dominant 4. Bestuurder onder druk op doelrealisatie 5. Extra verantwoording 6. Politieke ideologie is dominant 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overheids BV op afstand 2. Niveau in de keten 3. Positionering vanuit ketenbelang 4. Bemensing sleutelposities 5. Maatwerk (individuele vraag van de burger is leidend) 6. Effectieve uitvoering 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dubbelrollen en gelaagdheid 2. Financieringssysteem 3. Onduidelijke ketendoelstelling 4. Afstand (ook juridisch) tussen gemeente en werkbedrijf 5. Terugdraaien van besluitvorming 6. Bemoeienis met interne organisatie werkbedrijf 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creatief gebruik maken van wet en regelgeving om aan de politieke opdracht gehoor te geven 2. Informeel lunchen met managementteam gemeente en dat van het werkbedrijf 3. Doelrealisatie onder druk 4. Bemensing op sleutelposities
Invloed op de samenwerking	<p>Ad 1) monitor niet in het licht van het overkoepelende ketenbelang</p> <p>Ad 2) wantrouwen</p> <p>Ad 3) duurzame afhankelijkheid in het geding door inflexibele opstelling (aannemer)</p> <p>Ad 4) ontbreken van de wil om samen te werken in de keten omdat er geen andere perspectieven op doelrealisatie zijn</p> <p>Ad 5) verticale druk neemt toe: eigen belang partners overlapt met ketenbelang</p> <p>Ad 6) Generiek burgerprofiel voor sorteersysteem op beperking in plaats van een organisatie overschrijdende dialoog</p>	<p>Ad 1) duurzame afhankelijkheid door werken in co-creatie</p> <p>Ad 2) doelgebonden speelruimte door inhoud boven politiek in de uitvoering</p> <p>Ad 3) gunnen wekt vertrouwen op</p> <p>Ad 4) oog voor kwaliteit van relaties in de context van de keten</p> <p>Ad 5) leidinggeven op basis van horizontale oriëntatie: ruimte voor eigen afweging van de autonome professional</p> <p>Ad 6) Autonome professional switcht tussen verschillende aanpakken</p>	<p>Ad 1) schijnsturing door oneigenlijke spreiding van de invloed</p> <p>Ad 2) verticale druk neemt toe door concurrentie tussen gemeenten</p> <p>Ad 3) eigen belang van mensen in de keten bepaalt handelen</p> <p>Ad 4) complexe beslissituatie waarbij besluitvorming niet is terug te zien in de uitvoering</p> <p>Ad 5) gebrek aan voorbeeldgedrag van leiders door afnemende macht c.q. geen mandaat</p> <p>Ad 6) geen duidelijk afgebakend speelveld waardoor partijen op elkaars stoel gaan zitten</p>	<p>Ad 1) waarborgen benutten voor een effectieve uitvoering</p> <p>Ad 2) leiders vertonen voorbeeldgedrag waarmee de gestemdheid van de spelers in de keten wordt beïnvloed en de wil om samen te werken ontstaat of wordt onderhouden</p> <p>Ad 3) leiding geven vanuit een horizontale oriëntatie: niet alleen kijken naar sturend vermogen maar ook naar bindend vermogen</p>

2. Bruikbare informatie ondersteunt de sturing. Om te kunnen sturen is informatie nodig. Deze richt zich idealiter op de doelrealisatie. Om vinger aan de pols op de doelrealisatie van de samenwerking te houden, wordt vaak een monitor ontworpen. Wanneer deze monitor is opgemaakt vanuit doelrealisatie op ketenniveau in plaats van uit een politieke opdracht, wordt het wegen van informatie in het belang van doelrealisatie versterkt. Daarmee dient dit het overkoepelend ketenbelang in plaats van het eigen belang van de bestaande organisaties in een keten. De invloed van formele sturing op de samenwerking wordt zichtbaar in de relatie tussen het karakter van de monitor, het wegen van informatie en het verminderen van de verticale druk (de afzonderlijke belangen van de ketenpartners). Het verminderen van deze verticale druk is van groot belang voor het creëren en behouden van een stabiel ketenproces. Hoe stabiel dit proces, hoe groter de kans op doelrealisatie.

3. Verticale druk. De invloed van formele sturing heeft het reduceren van eigen belang van ketenpartners tot doel. Dit komt de stabiliteit van de samenwerking ten goede. Wanneer het vraagstuk, in dit geval van arbeidsparticipatie zelf als uitgangspunt wordt genomen, zal dit eerder tot een meer integrale benadering van dit vraagstuk leiden. Het voorbeeldgedrag van bestuurders, dat hieruit voortkomt, richt zich op het bouwen van een horizontaal krachtenveld. In een dergelijke situatie gaat de keten haar eigen taal maken en gebruiken.



SAMENWERKING IS MAATWERK

Het vraagstuk sturen van de samenwerking in ketens en netwerken kent geen 'one size fits all' aanpak. Uit het eerder genoemde wetenschappelijk onderzoek kunnen 6 condities worden geformuleerd, waardoor sturing de samenwerking tussen organisaties in ketens en netwerken verbeterd:

- 1. Koppel de bestuurlijke ambitie met de ketendoelstelling.** Een concrete vertaling van de bestuurlijke ambitie naar een ketendoelstelling, zorgt voor verbinding van de bestuurder met hetgeen de keten voortbrengt. Het is daarbij van belang dit gezamenlijk met de ketenpartners (ambtelijk en bestuurlijk) te doen. Het werkt verbindend en het ontmoedigt de reflex van de bestuurder om de politieke opdracht leidend te maken voor het handelen in de keten.
- 2. Urgentie inspireert.** Elkaar vinden in tijdelijke urgentie, ook al is deze ingegeven door financiële tekorten, is nodig om te blijven werken aan de afgesproken doelrealisatie.
- 3. Stuur én geef ruimte.** Het maken van afspraken, die in het belang van de ketendoelstelling nodig zijn en de samenwerking kaderen, is slechts een kant van de medaille. De andere kant is de invulling van die ruimte aan de professionals over te laten. Loslaten hoort bij leidinggeven vanuit een horizontale oriëntatie.
- 4. Selecteer het management op bindend vermogen.** Netwerkleiderschap gaat niet alleen om sturend vermogen, maar meer nog over bindend vermogen. Bij de bemensing van sleutelposities in de keten is het dan ook van belang nadrukkelijk te kijken naar de sociologische vermogens van kandidaten. Zoals bindend vermogen en oog voor relaties. Het ontwikkelvraagstuk van de ketens en netwerken richt zich niet op de inhoudelijke kennis van de partners, maar op het netwerk- c.q. ketenvaardig maken van bestuurders, management en medewerkers.
- 5. Voorkom informatiedisbalans.** Zoals eerder gezegd, het maken en wegen van informatie kan de samenwerking maken of breken. De koppeling tussen de politiek bestuurlijke ambitie en de ketendoelstelling verbindt de ketenpartners. Het stimuleert het verzamelen, genereren en uitwisselen van informatie, die bruikbaar is in zowel het politieke besluitvormingsproces als in de operatie zelf. Informatie die beide doelen dient, voorkomt dat de bestuurder ingrijpt in het ketenproces (lees: bedrijfsvoering), wanneer hij of zij ontevreden is of onzeker is of de er in de uitvoering wel datgene plaatsvindt wat is afgesproken. Het voorkomt ook dat de energie uit de keten lekt vanwege het op detailniveau moeten 'maken' van informatie die vooral het doel van politieke besluitvorming dient en niet relevant is voor de uitvoering.
- 6. Investeer in vertrouwen.** Een open deur. Maar wel eentje die zo'n enorme impact heeft dat het toch weer genoemd moet worden. Wanneer er sprake is van onderling vertrouwen in de context van de ketendoelstelling, dan stimuleert dit de samenwerking. Vertrouwen richt zich op personen (kunnen we samen door één deur), dan wel op afspraken (hebben we werkbare afspraken gemaakt) in plaats van functie of positie. De monitor op de doelrealisatie en de informatie die in dit licht wordt 'gemaakt' weerspiegelt in die zin de mate van vertrouwen in elkaar. Werken aan vertrouwen voedt de informele sturing, die zich richt op de mens en gedrag en minder de formele sturing die gericht is op regels of beheersing.

HOE HET BLIJFT WERKEN

Dit artikel vormt een pleidooi voor bewust en gericht aandacht besteden aan de informele aspecten van sturing op samenwerking in ketens en netwerken. Waarbij er rekening wordt gehouden met het feit dat ketens die publieke dienstverlening voortbrengen een relatief nieuw fenomeen zijn. Er is meer onderzoek nodig om de inzet en werking van ketens rondom publieke taken te kunnen doorgronden. Hiermee kan kennis worden ontwikkeld voor het verder professionaliseren van de benodigde ketenvaardigheden van de ketenpartners. Daarin is onlangs een concrete stap gezet. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal Rijnconsult, samen met de Vereniging van gemeentesecretarissen en twee partnerorganisaties, onderzoek doen naar de governance van gemeentelijke organisaties in relatie tot participatie in het algemeen. De resultaten waarop deze publicatie tot stand is gekomen, worden deels hierin meegenomen.



Auteur: Marcella Rijkschroeff

Tel. (030) 293 01 44

E-mail: mrij@riekenenoomen.nl