

Samenwerken in ketens en ketenmanagement

Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening

A.F.A. Korsten

1 Inleiding

Het functioneren van private organisaties kan veelal niet los gezien worden van andere organisaties, zoals toeleveranciers, vervoerders, toezichtinstanties en afnemers. Een bedrijf is vaak een *schakel in een keten* van grondstof tot consument en wellicht verder, waarbij zwakke schakels negatieve effecten kunnen hebben op de prestaties van volgende in de keten. Bedrijven hebben dus *een belang* dat verder reikt dan optimaal functioneren van de eigen organisatie. Er is sprake van wat we maar voor het gemak een *'ketenbelang'* noemen.

Ook overheden bevinden zich in ketens. Niet alle overheden en niet alle in dezelfde mate of dezelfde keten. Een Regionaal Opleidingscentrum voor Beroepsonderwijs (ROC) is een op zichzelf staande organisatie maar ook een tussenstap in een proces dat jongeren tot een baan brengt en het is een tussenstation naar vervolgonderwijs. Zo zijn er ook andere voorbeelden te geven, bijvoorbeeld van de jeugdzorg, waarmee oud-staatssecretaris Van der Eijck zich bezighield omdat er te lange wachttijden waren en de jeugdzorg niet optimaal functioneerde. Een sector of meerdere sectoren zijn dus vanuit *ketenspectief* te bezien, ja moeten vanuit die optiek bezien worden als men *innovatie* wenst.

Sectoren waar een ketenoptiek nuttig is, zijn onder meer: de waterketen, het onderwijs, de asielketen, de strafrechtketen, de belastingheffing, de land- en tuinbouw, de reïntegratie op de arbeidsmarkt.

'Van boer tot consument': voorbeeld van een keten

Het toedienen van groeihormonen en het overmatig gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze onderwerpen hebben gemeen dat ze om beheersing vragen. Er bestaat in de agrarische sector sinds het midden van de jaren negentig het toenemend besef dat uitwassen of problemen, zoals de omvang van toegediende groeihormonen bij kalveren, gevolgen hebben voor verdere processen in de productieketen: van boer tot consument. Teveel groeihormonen kunnen ertoe leiden dat de consument het vlees niet meer wil en dat er een importverbod komt vanuit een land. binnen de landbouwsector bestaan veel ketens. Denk aan onder meer de sierteelt, de tuinbouw, de fruitteelt, de kippenhouderij (legbatterijen), de varkens- en melkveehouderij.

Het ketendenken moet centraler komen te staan in het landbouwkwaliteitsbeleid en de aandacht voor een adequate controleomgeving binnen ketens, zo bepleit minister Van Aartsen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en zijn ambtenaren (Luijendijk, 1996). Er worden in 1995-1998 dan allerlei initiatieven ontplooid tot het opzetten en uitbouwen van ketens.

Wie wil meedenken over fusies van waterschappen en een verbinding met waterzuiveringschappen komt niet om de ketenbenadering heen. Zie het tijdschrift Waterschap. De *ketenbenadering* is een sturingsconcept dat sterk aansluit bij sturing van netwerken. Het impliceert een denken in termen van verknoopte, geschakelde processen in waterbeheer, zorg enz. .

In de bundel '*Ketenmanagement in de publieke sector*' (Van Duivenboden e.a., 2000) wordt de achtergrond, opkomst en betekenis van de ketenbenadering besproken. Een deel van deze bundel is gewijd aan concrete praktijkervaringen met de toepassing van de ketenbenadering op een scala van beleidsterreinen. Zo komen aan bod: vreemdelingenbeleid, milieubeleid, jeugdbeleid, strafrecht en justitie, landbouw- en waterketen. Ook worden overkoepelende thema's voor de ketenbenadering behandeld en worden algemene aspecten en de begripsbepaling van een bruikbaar concept van ketenbenadering beschreven.

In het navolgende komen onder meer de volgende onderwerpen aan bod:

- Omschrijving van een beleidsketen;
- Kenmerken van beleidsketens;
- Overeenkomsten en verschillen tussen beleidsketens;
- De vraag of centrale sturing in een keten of van een keten mogelijk is;
- Wat ketenvorming is;
- Wat integraal ketenmanagement is;
- Strategieën waarvan een sturende actor zich kan bedienen, die zich buiten de keten bevindt;
- Welke vormen van ketencoördinatie bestaan.

Het doel van deze beschouwing is verheldering op een aantal punten. Het laatste woord wordt over dit onderwerp zeker niet gesproken.

Verheldering nodig? Neem de volgende twee vragen.

Bestaat de ketenmanager?

Is centrale sturing mogelijk in een keten?

Uit de verdere beschouwing blijkt dat ketenmanagement wel degelijk bestaat maar de ketenmanager niet. Ketenmanagement is een vorm van netwerkmanagement en centrale sturing door een organisatie of persoon bestaat niet in het ketendenken. *Directe centrale sturing* is bij ketenmanagement niet effectief omdat er in een netwerk

schakels bestaan van elkaar afhankelijke eenheden. Sturing is wel mogelijk maar organisaties qua taak en bevoegdheid te verplichten tot ketenschakeling lukt niet. Een juridische basis is niet genoeg. Ketensturing zal vaak vooral indirect zijn door prikkels op te nemen waardoor de schakels goed in elkaar grijpen.

Een praktijkillustratie van hoe het in een keten fout kan gaan vinden we in het rapport van de *commissie-Oosting* naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede. De Bijlmerenquôte liet slecht samenwerkende ambtelijke diensten zien. Voor de ramp op het vliegveld in Eindhoven gold hetzelfde.

2 Ketens in beleidsnetwerken

Is het denken in termen van beleidsnetwerken te verbinden met het denken in termen van *beleidsketens*? Een kenmerk van netwerken is dat actores niet alleen sturen maar ook gestuurd worden. Ze beïnvloeden elkaar. Omdat ketens een *subtype* zijn van netwerken is ook in ketens sprake van *afhankelijkheden*. Een gevolgtrekking daarvan is te maken voor ketenmanagement.

In *ketenmanagement* bestaat aandacht voor de betrokken partijen in elk van de schakels en de schakeling van het geheel. De schakels in de productie of dienstverlening zijn verbonden en dat behoort zodanig te zijn dat de ene schakel niet negatief inwerkt op een volgende. In ketens is dus sprake van *afhankelijkheid*. We treffen er ook vele actores in aan, waarvan sommige in meerdere en andere alleen in één schakel te vinden zijn.

Het antwoord is dus positief: er is een verband tussen beleidsnetwerken en beleidsketens. We vinden dan ook een hoofdstuk hierover in het boek van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995, 1999) '*Netwerkmanagement*'. Ketens krijgen recent veel aandacht (zie ook Van Dalen, 1994; Zuurbier, 1996). We lichten het verschijnsel 'ketens' toe.

Achtergrond

De varkenshouderij-keten en de varkenspest

Op het terrein van de varkenshouderij bestaat een keten, die onder meer omvat de omstandigheden bij het fokken (inseminatie enz.), het fokken van varkens zelf, de vermeerdering, het houden, het transport, de slacht en export. Rond deze schakels bestaan verschillende actores en op onderdelen van de keten is en wordt overheidsbeleid gevoerd. Bij een analyse van de varkenspest-epidemie in 1997 kan men het gedrag van actores in schakels in de varkenshouderijketen nalopen op eventuele fouten of zwakten. Op het ministerie van LNV is dat ook gebeurd. De varkenshouderij-keten is doorgelicht en dat heeft geleid tot nieuwe voorstellen.

'Met 'een diep integraal beheer van de keten' wil de varkenssector een omslag maken van bulk naar kwaliteit, zo meldt NRC 5 sept. 1997.

3 Definitie van een keten

Een keten wordt door Luijendijk (1996: 120) met betrekking tot de landbouw als volgt gedefinieerd:

'een verzameling van (..) samenhangende economische activiteiten (schakels): producenten van uitgangsmateriaal (zaad, veevoer), primair producenten, producenten van eindproducten, handel, groothandel en detailhandel'.

Voorbeelden van ketens zijn: de varkenshouderij, afvalstromen, de strafrechtelijke keten. De omschrijving is erg gekleurd door de schrijver, Luijendijk, die op het ministerie van VROM werkzaam is. Men kan evenzeer van een strafrechtketen spreken. Essentieel is dat sprake is van *een geschakeld productieproces*.

4 Kenmerken van beleidsketens

Welke zijn de kenmerken van beleidsketens? Beleidsketens, op gevat als gehelen van geschakelde (productie)processen, hebben kenmerken. We formuleren op basis van literatuur de volgende vier kenmerken van een keten (De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995: 134).

1. Een beleidsketen is een *samenhangend* geheel van *geschakelde* input- en outputprocessen, gericht op *voortbrenging* van een product of dienst. Bijvoorbeeld afvalproductie, verzameling, opslag, vervoer en afvalverwerking.
2. De schakels in de keten zijn verbonden doordat de ene schakel voorafgaat aan de andere. In de praktijk bestaat er een *volgorde*, wat niet wil zeggen dat het altijd een en dezelfde volgorde is. Afval moet eerst verzameld zijn voor het wordt verwerkt. Een boef moet eerst gevangen worden alvorens deze veroordeeld kan worden.
3. Een beleidsketen is (ook) een *netwerk van actores* en kent daarmee een sociale dimensie. Bij elk van de schakels zijn actores te lokaliseren. Voor een schakel kan een organisatie of cluster organisaties verantwoordelijk zijn. Binnen het netwerk is sprake van afhankelijkheden tussen actores en zekere autonomie.
4. Een beleidsketen kent een zekere *duurzaamheid* in het netwerk van actores en relaties.

Een beleidsketen is daarmee een *bepaald type* beleidsnetwerk (1995: 134).

Geen centraal gezag in de keten

Een belangrijk kenmerk dat met het denken in termen van ketens wordt geïntroduceerd is het *ontbreken van een (eenduidige of formele) hiërarchie*. Er is geen centraal gezag in de (beleids)keten. Gaat het contingentiedenken nog uit van een link en 'fit' tussen organisatie en omgeving en zelfs maakbaarheid van die omgeving (vraagbeïnvloeding bijvoorbeeld), die opvatting wordt in het ketendenken genuanceerd. De ene schakel in een keten kan wel invloed uitoefenen op volgende maar altijd maar tot op zekere hoogte (Van Duivenboden e.a., 2005: 350). De keten kent geen centraal gezag maar juist schakeling of koppeling van afhankelijkheden. Die afhankelijkheden kunnen verschillende vormen hebben.

Soorten schakeling

Een onderscheid is dat tussen seriële (opeenvolgende) en parallelle (gelijktijdige) afhankelijkheden.

Seriële afhankelijkheid komen we tegen in de strafrechtketen: opsporing (politie), vervolging (openbaar ministerie), berechting (rechterlijke macht), strafvoltrekking (gevangeniswezen, jeugdinstellingen, TBS-klinieken), resocialisatie (reclassering). Bij seriële schakeling is het denkbaar dat 'een dossier' wordt of dossiergegevens worden overgedragen; wat output is voor de een is input voor de ander.

Bij *parallelle schakeling* ligt het anders. Als de Informatie Beheer Groep overweegt studenten een uitkering te verstrekken voor studie in de vorm van een studiebeurs heeft deze instantie gegevens nodig van een bevolkingsadministratie en van de Sociale Verzekeringsbank in verband met kinderbijslag.

Sleutelrol voor ICT

Deze problematiek van schakeling maakt overigens ook duidelijk er vanuit informatie- en communicatieperspectief veel belangstelling bestaat voor het ketenperspectief. De informatievoorziening tussen schakels vervult een sleutelrol.

De paradox

In ketens is doorgaans sprake van een paradox: van op zich staan en zich aangetrokken voelen tot andere organisaties, van samenwerking en rivaliteit, van aantrekking en afstoting tussen organisaties (Van Duivenboden e.a., 2005: 366). Er is dus een noodzaak om afstemming en coördinatie te plegen in ketens waarin een expliciete ketenaanpak gevolgd wordt. Regie moet stoelen op die paradox.

5 Ketenvorming

Ketens bestaan vaak al maar je kunt ze op basis van analyse opnieuw doordenken of misschien zelfs herontwerpen. Moet een keten al deze partners hebben? Is het aantal partners verminderd doordat bepaalde organisaties partners in zich opnemen? Wat betekent dat voor de ketenprestaties?

Vragen bij ketenvorming

Men kan ook een keten vanuit het niets bezien of tot ketenvorming overgaan of tot herontwerp. In het navolgende geven we een glimpje van het soort vragen dat dan te stellen is.

Ketenvorming kan op verschillende manieren plaatsvinden (Van duivenboden e.a., 2005: 353). In de fase van exploratie van de populatie van organisaties wordt bepaald welke organisaties een zinvolle rol in een keten kunnen vormen, in het kader van het voortbrengingsproces. In de fase van selectie van ketenpartners is aan de orde wie het initiatief tot ketenvorming kan en wil nemen. Ontstaat selectie spontaan? Is er een rol voor een systeemverantwoordelijke organisatie? Na de selectie komt de connectie, de derde fase. Hoe zijn of worden de relaties georganiseerd? Denk aan autoriteit en taaktoedeling, contracten en overeenkomsten, regels en procedures, regie-, integratie- en verbindingsrollen, privacybescherming en ICT. Zijn de relaties eenmaal vormgegeven dan gaat de keten operationeel worden. Hoe verloopt de samenwerking in de keten? Is de ketenprestatie optimaal?

Vragen bij de omslag naar een keten en kanteling

We hebben nu tal van aspecten aangestipt, maar zijn er nu ook organisaties die proberen naar een ketenoptie toe te werken? Ja, dat proces kennen we onder de naam 'kanteling'. Organisaties die willen kantelen en vraagsturing centraal gaan stellen, lopen vaak op tegen verkokering.

Casus Rijksdienst voor het Wegverkeer

Moderne overheidsorganisaties proberen te kantelen. Dat wil zeggen dat niet de leiding centraal staat maar de klanten. Een voorbeeld is de Belastingdienst die een kanteling heeft doorgemaakt. Daardoor worden burgers 'sneller bediend'. Ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) onderging een kanteling hoewel die niet erg goed zichtbaar is. De RDW is opgenomen in een netwerk. De RDW heeft zelf nauwelijks loketten maar werkt samen met anderen. De APK-keuring wordt namens de RDW uitgevoerd door een garage. Overschrijvingen van kentekens kunnen worden verricht op postkantoren. Het rijbewijs wordt door gemeenten uitgereikt. Het kantelen is niet beperkt gebleven tot de RDW alleen maar de gehele sector is daarin meegegaan. De RDW heeft ketens van dienstverlening benoemd en de bedrijfsvoering daarin geoptimaliseerd. De loketten die dicht bij burgers staan zijn in het kantelingsdenken centraal komen te staan. De RDW heeft nagelaten een geheel

aan RDW-kantoren over het gehele land te spreiden (Kickert, 1993; Hakvoort en Veenswijk, 1998).

Het lukt niet alle overheidsorganisaties om probleemloos te kantelen. Wat kan er aan belemmeringen optreden dan? We noemen er enkele. Wie een organisatie probeert te kantelen loopt tegen grenzen en *grensconflicten* aan. Overheidsorganisaties bezitten wettelijk toegekende bevoegdheden. Zodra ze daarbuiten treden vinden ze andere organisaties op hun weg, die hun territoir verdedigen. Dat is niet slechts een zaak van organisatiebelang maar heeft ook met de betrouwbaarheid van de organisatie van doen. Grensconflicten kunnen ook verbonden zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek. Ambtenaren gaan daardoor vaak eerst naar boven kijken (in de koker) in plaats van opzij naar de burgers of andere vragers. Verkokering is een belemmering voor ketendenken.

6 Het waarom van het ketenperspectief

Waar komt dat ketenperspectief ineens vandaan? Hoe valt te begrijpen dat het ketenperspectief opkwam? De kern van het antwoord is dat er een verandering is opgetreden in het *dienstverleningsdenken*, waarbij het aanboddenken plaats maakte voor meer *vraaggericht handelen*. Het ketenperspectief is in zwang geraakt onder invloed van *de kanteling* die de gehele publieke sector raakt: *van taak- en organisatiecentrisch naar meer klantdenken en themacentrisch handelen*. Dat lichten we toe.

Traditioneel worden overheidsorganisaties geschapen als er een taak bijkomt. Een organisatie krijgt een wettelijke taakstelling zoals dat heet. Maar die aanpak leidt tot stapeling van organisaties als de samenleving verandert en de taken als respons op problemen toenemen. Dan krijg je een kluwen van organisaties en zekere traagheid door het verwijsgedrag. Bureaucratie neemt dan toe, burgers of bedrijven zijn de dupe. Bedrijven moeten lang wachten op een reeks vergunningen als ze een economische bedrijvigheid willen starten. Ook burgers kunnen in problemen raken. Denk aan de jeugdzorg. De overheid als *lokettenjungle* werd gehoond. Verkokering moet bezworen worden. Kanteling impliceert dan dat organisaties met het gezicht naar elkaar gaan staan om zo de burgers meer terwille te zijn. De *logica van de klant* marcheert op. Of in andere termen van aanbod naar vraaggerichtheid. Dat moet leiden tot betere dienstverlening.

‘Wanneer een overheidsinstelling meer vanuit vraagsturing en probleemoplossing begint te opereren, is de eerste ontdekking dat veel van het werk nauwe afstemming veronderstelt met andere instanties, zowel binnen als buiten de openbare sector’ (Van Duivenboden e.a., 2005: 351).

7 Verschillen en overeenkomsten tussen ketens

Er kunnen grote verschillen bestaan tussen ketens (Luijendijk, 1996: 120). Er kan sprake zijn van een verschil in:

- product- of dienstverleningsketen,
- in ketengrootte,
- in ketenstructuur (aantal schakels; aantal en soort actores; mate van samenwerking; beslissingsvrijheid voor actores; enz.),
- in organisatiecultuur,
- in opzet van de bestuurlijke informatievoorziening,
- in milieubelasting,
- in marktpositie.

Toch zijn er ook grote overeenkomsten. Bij ketens zal sprake zijn van enigerlei vorm van kwaliteitszorg, van het optimaliseren van het productieproces en inzichtverschaffing over het productie- en marktproces. In de varkensketen worden de schakels vanaf de boer tot de slager gecontroleerd. Controle is er ook in de fruit-, aardappel en groenteteelt.

8 Centrale sturing van een keten onmogelijk

We hebben nu enkele aspecten van het denken in termen van keten gezien: de definitie, de kenmerken, de sturing. We stelden al dat centrale sturing in een keten onmogelijk is. Dat vraagt om een toelichting waarbij we betrekken hoe dan wel verbeteringen in een keten aan de orde komen.

Geen centrale sturing

Er bestaat niet alleen een varkenshouderij en een afvalketen maar bijvoorbeeld ook een strafrechtelijke keten. *Bestaat daarin autonomie en is centrale sturing van de keten mogelijk?*

Ja er bestaat zekere autonomie van de eenheden in de keten (zij het dat die kan verminderen als de keten krachtig samenwerkt). Autonomie bestaat omdat organisaties een eigen taak hebben.

Neen, geen centrale sturing want de keten kent veel netwerkkenmerken en die laten *geen* centrale sturing toe. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk en hebben niet als enige doorzettingsmacht.

'De strafrechtelijke handhaving van wetten is toegewezen aan instanties die behoren tot en deel uitmaken van de justitiële keten (politie, OM, rechter-commissaris, rechtbank, gevangeniswezen (...)). Zij zijn door de aard en inhoud van de wettelijke taken aan elkaar *geschakeld* en beschikken over een zekere mate van autonomie ten opzichte van elkaar. In een goed functionerende keten zijn de delen (schakels) optimaal op elkaar afgestemd, maar in de

justitiële keten is dat niet het geval: de justitiële keten is noch efficiënt, noch effectief. Dit komt voor een deel doordat de doelstellingen van de schakels met elkaar conflicteren (..) en doordat de producten van elke schakel onduidelijk zijn en niet op elkaar afgestemd. Ook de *relatieve autonomie* van de schakels staat *centrale sturing* deels in de weg' (Bruinsma e.a., 1997: 61).

Afstemming binnen de keten: hoe?

Is de afstemming tussen de schakels in de justitiële keten voldoende of onvoldoende? 'Het bereiken van een betere afstemming tussen de schakels van de justitiële keten kan ten eerste gebeuren door het vormen van *territoriale beleidsnetwerken* van vertegenwoordigers uit de verschillende schakels om communicatie en coördinatie te bevorderen' (Bruinsma e.a., 1997: 63). De auteurs werken dit verder uit. Ze spreken van doelvervlochtening en vermindering van druk in de keten, zij het in andere termen. Ketenbeheer/management is *gewenst*. 'Ketenbeheer kan zorgen voor een verlaging van de druk binnen de justitiële keten door een betere afstemming tussen de schakels'. Bruinsma c.s. (1997: 66) roepen op tot vorming van regionale beleidsnetwerken.

Van der Doelen en Klink (1997) erkennen de noodzaak van ketenmanagement in de strafrechtketen. Wie bijvoorbeeld vandalisme wil bestrijden of drugsoverlast wil aanpakken komt uit bij netwerkvorming, goede contacten tussen tot elkaar veroordeelde actoren en doelvervlochtening. Beide auteurs bepleiten 'nieuwe manieren' om de 'broodnodige afstemming in de *lokale veiligheidsketen* tot stand te brengen' (1997: 53). Een suggestie is het opzetten van één lokaal justitieel aanspreekpunt voor de lokale partners, en een 'gemeenschappelijke beleidsoriëntatie van alle justitiediensten.

Zij signaleren overigens dat er thans een 'centrale belanghebbende in de regio die verantwoordelijk is voor het functioneren van de strafrechtketen als geheel' ontbreekt (1997: 55). Bovendien gedragen de ketenpartners zich volgens hen steeds zelfstandiger en expansief!!

Daarmee is wel een aanduiding gegeven van verband tussen beleidsnetwerken en het ketenconcept. Het denken in termen van een keten, komt voort uit de gedachte dat de levering van goederen of diensten kan worden onderscheiden in deelprocessen, en dat deelprocessen een functionele relatie hebben: wat output is voor proces k is input voor proces l, enz. Er bestaat dus interdependentie van de processen. Het denken in termen van *integraal ketenmanagement* sluit daarop aan. Bij veranderingsprocessen moet de *hele* keten in beschouwing genomen worden. Dan kan blijken dat bepaalde opties in een schakel niet aan de orde zijn en andere wel.

9 Vormen van ketencoördinatie

Denken en handelen vanuit ketenperspectief impliceert vaak het maken van *afspraken tussen organisaties*. Bijvoorbeeld over de informatieverstrekking. Wie houdt welke gegevens bij, wie verstrekt welke gegevens onder welke voorwaarden aan wie en wat verstaan we onder wat. Er is dus een informatiekundig aspect aan het denken in termen van ketens. Er is ook een organisatiekundige kant omdat de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de orde is en de kostenverdeling. Van daaruit verder geredeneerd ligt het voor de hand om te denken dat er een *zekere balans moet zijn in het streven naar uniformiteit over de schakels heen*. Organiseatiekundigen adviseren in dit verband: sleutel niet meer dan nodig is aan machtsverhoudingen tussen schakels. Zekere pluriformiteit in een keten heeft redenen die verder gaan dan de behoefte van schakels aan eigen identiteit (Van Duivenboden e.a., 2005: 351).

Als er een *dominant ketenprobleem* is, verenigt dat de organisaties in de keten op een belangrijke manier. De organisaties zullen dan ervaren dat als iedereen eigen weg gaat, er alleen verliezers zijn. Het vergroot de urgentie om afspraken te maken.

Meer dan afspraken?

Coördinatie verschilt naarmate onderlinge afhankelijkheid door ketenpartners wordt aanvaard.

Er bestaan grofweg *vier vormen van ketencoördinatie*:

- zelforganisatie,
- de estafettevorm,
- de geformaliseerde coördinatie, en
- de strategische coördinatie (Van Duivenboden e.a., 2005: 354).

Zelforganisatie is de laagste vorm van coördinatie. Deze is doorgaans in het kader van ketenmanagement onvoldoende.

Vaak zal een meer actieve vorm van coördinatie nodig zijn, zoals de estafettevorm. In de estafettevorm is geen sprake van verantwoordelijkheid voor de gehele keten maar zorgt elke organisatie voor afstemming met de voorganger (eerdere schakel) en de opvolger (volgende schakel) in de keten.

Bij de derde vorm, de geformaliseerde coördinatie zorgen *ketencoördinatoren* voor afstemming van alle activiteiten in de keten. Het gevolg daarvan zal menigmaal zijn dat organisaties intern hun werkwijze anders moeten organiseren. Mogelijk moet ook een deel van de autonomie worden opgegeven.

Zo komt geleidelijk de vierde vorm van coördinatie in beeld: de strategische coördinatie. Volgens deze vorm krijgt een van de organisaties in de keten de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de gehele strategische koers voor de keten uit te zetten.

Deze vormen zijn lang niet altijd te beschouwen als keuzemogelijkheden. Verregaande afstemming binnen de keten kan in de weg gezeten worden door de organisatie en inrichting van een stelsel (zorgstelsel, strafrecht, jeugdzorg, enz.).

10 Strategieën van ketenmanagement

Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof (1995) hebben zich de vraag gesteld van welke strategieën een sturende actor zich kan bedienen als die zich 'bij wijze van spreken' buiten de keten bevindt. De actoren in de keten 'hanteren de vormen van strategische sturing of netwerkmanagement', zoals ze het zeggen. Zij stellen steeds vier vragen bij elk van de vier strategieën. We noemen die vragen hier niet maar duiden de strategieën wel aan.

Om welke strategieën gaat het? We noemen ze slechts.

- a Strategie I: Beheersing van meerdere schakels in een keten doordat een actor meerdere schakels verwerft.
- b Strategie II: Allianties met selecterende schakels, allocerende schakels en smalle schakels.
- c Strategie III: Diversificatie van activiteiten over meerdere ketens doordat een actor eventueel actief is in eenzelfde schakel maar in verschillende ketens.
- d Strategie IV: Constructie en reconstructie van ketens.

11 Ontwikkelingen in ketens

Het voert te ver hier ontwikkelingen in allerlei ketens te behandelen. We volstaan met enkele voorbeelden op het vlak van landbouw om gevoel te geven voor het soort zaken dat aan de orde is.

- Wie ontwikkelingen in land- en tuinbouwketens overziet, komt tot de constatering dat recent in sommige ketens *bepaalde schakels wegvielen* (Luijendijk, 1996). De beheersbaarheid van een keten is vergroot, meent Luijendijk (1996) door beperking van het aantal schakels tussen agrarisch producent en grootwinkelbedrijf. Sommige grote ondernemingen sloten en sluiten direct contracten af met agrariërs.

- Recent komt de *milieubelasting* van de producten steeds centraler te staan in land- en tuinbouwketens (Luijendijk, 1996). In het algemeen is het overheidsbeleid recent meer gericht op het terugdringen van bestrijdingsmiddelen, en het verminderen van milieubelastende mineralen, en het terugdringen van energieverbruik en afval. Afnemers gaan vaker dan vroeger eisen stellen op het punt van milieubelasting

(Luijendijk, 1996: 121). De overheid blijkt hier en daar milieubelasting te laten registreren. Denk aan een mestboekhouding.

- Een belangrijk item in bepaalde ketens, zoals de strafrechtketen, vormt de *produktiviteit, effectiviteit en efficiency*. Er bestaat ruime aandacht voor de te lage productie van rechtbanken.

- De *kwaliteit* van de productie en producten is een aandachtspunt in meerdere keten. Dat leidde in de geestelijke volksgezondheid tot maatregelen ter versterking van de positie van cliënten. Voor de varkenshouderij werden na de varkenspest-epidemie diverse beleidsvoorstellen gedaan.

- Het op gang brengen van *innovatie* in ketens is een aandachtsgebied. Termeer gaat hierop in in haar oratie.

12 Aandachtspunten voor een centrale bestuurder

Als ketens schakels zijn in netwerken en centrale directe sturing niet goed mogelijk is, wat is er dan voor taak nog voor een systeemverantwoordelijke minister?

Als een overheidsbestuurder op rijksniveau te maken heeft met een keten moet de bestuurder natuurlijk veel kennis hebben van de keten, om zo nodig aangrijpingspunten voor beleid te krijgen. Neem de minister van LNV. Voor de landbouwsector is een beleid gericht op *controle* in en van de keten van belang. Daarbij zijn volgens Luijendijk (1996) in het bijzonder van belang:

a duidelijke ketendoelen.

Het succes van een keten hangt sterk af van doelen die door de 'deelnemers' in een keten worden onderschreven. Luijendijk (1996: 12): 'Duidelijke doelen zijn (..) voorwaarde voor het kunnen definiëren van taken en bevoegdheden van de ketendeelnemers. Daarnaast zijn zij de basis voor het formuleren van controlenormen met betrekking tot het productieproces, de kwaliteit van de producten, de maximale milieubelasting en de op deze punten betrekking hebbende financiële verbanden'. 'Ketendoelen zijn veelal primair gericht op het optimaliseren van het totale ketenrendement (en op de verdeling hiervan over de ketendeelnemers)'.

Het formuleren van duidelijke ketendoelen is een voorwaarde voor het opzetten van een controlestructuur en een bouwsteen voor de informatievoorziening. Ketenmanagement gericht op kwaliteitsbevordering (milieuzorg bijvoorbeeld) kan leiden tot een beperking van de zelfstandigheid van ketendeelnemers en daarmee ook vragen oproepen;

b een adequate bestuurlijke informatievoorziening (biv) tussen de schakels van een keten en de afnemers.

Biv houdt in het verzamelen, behandelen en bewerken van gegevens ten behoeve van sturing van de keten, het functioneren van de keten en het afleggen van verantwoording. Informatie is nodig opdat de keten kan reageren op wijzigingen in vraag en aanbod van producten. De ketendeelnemers willen ook inzicht in de toegevoegde waarde van processen verderop in de keten en in de kosten en opbrengsten daarvan.

c een effectief werkend controlesysteem.

Dat is mogelijk door afspraken tussen de actoren in schakels en tussen de keten en de afnemers. Onafhankelijke controleurs kunnen zekerheid toevoegen aan het ketensysteem. Dat gebeurt onder meer door de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening te beoordelen, de zorgsystemen van de ketendeelnemers, toetsing van de producten aan de doelen.

d een vertrouwensrelatie.

De ketendeelnemers dienen vertrouwen in elkaar te hebben.

Hoe aan te kijken tegen deze vier aandachtspunten? De lijst ligt wel voor de hand, hoewel we ons niet aan de indruk kunnen onttrekken dat er sprake is van een accountantsblik. Luijendijk is beroepsmatig ook accountant, bij het ministerie van VROM.

Achtergrond: Twaalf tips voor creatief en gedeeld ketendenken

Is het beeld van ketendenken overall even helder? Lees de volgende tekst en vorm u een oordeel.

De (voormalige) hoofdredacteur van Recreatie & Toerisme in het december-nummer van 1997:

'Het Creatief- en dus vooral Gedeeld- Ketendenken krijgt hier en daar voorzichtig enige support. Steeds vaker hoor je (..) en lees je (..) dat het vóóraf in nauw overleg vastgestelde doel de kern is waar het bij geïntegreerde samenwerking om draait. Zónder een gezamenlijk en gedeeld doel wordt realisatie van een strategie erg moeilijk.

De onlosmakelijk met elkaar verbonden vijfeenheid Concepten/ Trajecten/ Processen/ Projecten/ Producten is onmiskenbaar van belang voor het (vooral doén) slagen van een integrale aanpak. Daarbij moet het uiteindelijke doel (de Projecten, de Producten) eenieder bij aanvang van het Traject (de Visie, het Concept) duidelijk voor ogen staan. Dat vereist een geheel nieuw marketingconcept. Realisatie moet bijdragen aan doelstellingen van álle partners die bij het proces betrokken zijn/moeten worden. Een vraaggerichte aanpak is daarbij uitgangspunt.

Het denken in ketenprocessen is een belangrijk tool om uiteindelijk het succes van een integrale aanpak te versterken. Rekening houdend met de verschillende eindproducten die deel gaan uitmaken van de gezamenlijk te bakken taart. Recreatie is bijvoorbeeld een ander eindproduct dan sport. Plattelandsontwikkeling weer een ander dan leefbaarheid of mobiliteit. De kunst is om de diverse eindproducten samen te kneden tot een coöperatief product. Met inachtneming van (en respect voor) ieders waarheid; elke schakel. Het aan elkaar rijgen van al die waarheden (schakels) zal bij ketendenken per definitie (sneller, efficiënter) leiden tot delen. Winst maken door weg te geven dus. (..).

Tips

- 1 *Zoek samenwerking.* Samen bereik je meer dan in je eentje (ketenpartnership).
- 2 *Verlaat het traditionele denken.* Heb het lef om af en toe eens boven jezelf uit te stijgen (innovatief denken).
- 3 *Denk ook in abstracties en metaforen.*
- 4 *Baken concepten en trajecten af.*
- 5 *Opteer voor een integrale aanpak.*
- 6 *Koester processen.* (..) Zonder processen geen successen.
- 7 *Kruip in de huid van de smaakkant.* Minder aanbodgericht, veel meer vraaggericht werken en handelen. Weet wat je (..) doelgroep van je verlangt (maatwerk).
- 8 *Zie fouten als vitaminen.* (..) Als je niet af en toe eens tegen de lamp loopt, zie je nooit het licht.
- 9 *Steel met je ogen.* Kijk elders naar nieuwe ontwikkelingen. Kopieer niet, maar doe iets met andermans visie en filosofie. Maar geloof in je eigen missie (lees en leer).
- 10 *Vraag wat het aan producten oplevert.* Maak vanaf het begin afspraken over uiteindelijke resultaten in de vorm van projecten en produkten, maar laat tegelijkertijd het creatieve proces overeenind (parallele pragmatica).
- 11 *Visualiseer het eindresultaat.* Laat voorbeelden zien. Voorkom kopieën, dubbelingen en wielen die elders al zijn uitgevonden. Stel je flexibel op en geloof in de kracht van je product (onderscheidend denken).
- 12 *Gun elkaar het succes.* Ga voor coalitie-, alliantie- en bondgenootschapsvorming (coöperatief denken).

13 Ketenanalyse en veranderingen in ketens

Lulofs en Schrama (1998) redigeerden, in een CTSM-jaarboek, vanuit milieu-bestuurskundige optiek 'Ketenbeheer'. Zij stellen dat ketenbeheer zich richt op het zoveel mogelijk sluiten van stofkringlopen en op het binnen aanvaardbare grenzen brengen van rest-emissies en restafvalstromen. De rode draad is het streven naar optimalisatie van productieketens gericht op *duurzame ontwikkeling*. De redacteurs schetsen verschillende perspectieven.

Het eerste perspectief betreft *ketenanalyse* als fundament voor beheer (= management). Een overzicht toont dat de keten op verschillende manieren in kaart te brengen is. Zij brengen de analyse van de keten in technische zin samen met de analyse in sociale en institutionele zin, en breiden die nog uit met de *exergie-analyse*.

Op grond van de analyses kunnen *ketenaanpassingen* plaatsvinden. De milieutechnologie speelt daarbij een rol. Het is nodig dat een technologie beschikbaar is. Maar dat niet alleen. De technologie moet ook inpasbaar zijn in een keten waarin aanpassing van meerdere schakels nodig is. Dit is het perspectief van milieutechnologiestimulering als basis voor oplossingen.

Een derde perspectief ziet een aangrijpingspunt tot ketenvernieuwing in het overwinnen van belemmeringen. Daarbij wordt vooral gekeken naar het maatschappelijk krachtenspel dat leidt tot aansturing van de keten. Men komt aldus uit bij een *stakeholder-benadering* van milieumanagement van bedrijven. Bij een aansturing (en externe beïnvloeding) van productketens wordt vaak gedacht aan de overheid. In het boek wordt daarop ingegaan. Op een keten heeft niet alleen de overheid invloed. Er is ook sprake van invloed van derden.

14 Stellingen

Over ketenmanagement is een aantal stellingen te formuleren.

1. Een *ketengerichte denk- en werkwijze* doet recht aan de manier waarop burgers (cliënten e.d.) naar processen kijken (2006: 17).
2. Netwerken vormen *de context* waarbinnen ketens kunnen worden ontwikkeld of gezien.
3. Voor het werken in ketens is het streven naar een zorgvuldig opgebouwd netwerk van ketenpartners noodzakelijk (2006: 14). Als er iets verandert in de vraag of omstandigheden van vragers, kan het gevolg zijn dat een partner zich moet *aanpassen*. Andere partners hebben daarmee dan van doen.
4. Ketens kennen doorgaans ketenafspraken als middel tot *afstemming*.
5. Het tot *wasdom* laten komen van ketens is onder voorwaarden mogelijk. Tot die voorwaarden behoort vertrouwen en samenwerkingsbereidheid.
6. Door het goed werken in ketens kunnen organisaties hun *doelen* beter realiseren. Bij de keten staan namelijk de vragers van producten of diensten centraal. Die vraag verdringt dreigend autisme en dreigende naar binnen gekeerdheid van organisaties (verg. Goedee & Entken, 2006: 11).
7. Het werken in ketens vergroot het *leervermogen* van organisaties. Argument: impliciete kennis moet gedeeld worden door verschillende partners in de keten om een gewenst gezamenlijk resultaat voor vragers te behalen. Door activiteiten te bundelen in de keten ontstaat een meer vraaggestuurde keten dan zonder bundeling.

8. Organisaties die de *klant/ vrager* niet centraal stellen, en waarvan de vragers niets van doen hebben met het bestaansrecht van de organisatie, kunnen beter niet beginnen met het concept 'keten' te omarmen. Immers, gaan ze wel in een keten werken dan zal die keten zwakke schakels kennen.
9. Een keten dient zich steeds weer aan te passen aan *de veranderende vraag* van burgers (klanten, patiënten, enz.) of er rekening mee te houden. De patiënt in de zorgketen is gemiddeld genomen in 2007 anders dan die uit 1947: mondiger, gehaaster, met minder ontzag voor artsen, eerder geneigd tot het maken van bezwaar of het aangaan van ene contra-expertise.
10. Vertrouwen in ketens kan *drie gestalten* aannemen. Vertrouwen op basis van berekening, op basis van begrip of op grond van een emotionele band.
11. Voorwaarde voor ketengericht werken is dat leidinggevenden en uitvoerenden evolueren van verticaal naar *horizontaal organiseren*. In plaats van hiërarchisch gedrag is ketengedrag nodig.
12. Werken in ketens organiseren gaat niet vanzelf omdat veelal routines strijdig zijn met werken in ketens. Nieuw gedrag is pas te ontwikkelen als oud gedrag wordt afgeleerd en voor het nieuwe gedrag een taal wordt geleerd. Gedrag vloeit volgens Karl Weick, bekend van 'The psychology of organizing' voort uit taal. 'Ketentaal' moet geïnternaliseerd worden.

15 Enkele conclusies

Het denken in termen van ketens wordt in het algemeen als positief beoordeeld. Werken in ketens zou goed zijn voor de klant, voor de kwaliteit van producten en voor het milieu. Dat is verrassend want ketens hebben in het christendom een negatieve klank. En wie geknecht werd als slaaf, droeg ketens. Ketens verwijzen zo naar onvrijheid en kwelling. Maar ketens hebben in productie- en dienstverlenende sectoren een andere betekenis en dat maakt ze positief. Ketens in de sfeer van landbouw, varkenssfeer, tuinbouw, de zorg, het strafrecht of het waterbeheer zijn niet zonder meer slecht maar ook niet zonder meer 'goed'. Ketens roepen wel vragen op. Ketens zijn er altijd geweest, bijvoorbeeld in de theehandel, maar recent trekken ze meer aandacht. Waarom dat is? Arbeidsdeling en specialisatie zijn belangrijker geworden. Veel bedrijven hebben slechts een kleine rol in een keten maar drijven daar wel op. Eindproducten die burgers bereiken, kennen dus veel organisaties die in de keten elk een beperkte rol hebben gehad.

Ketens kunnen na verloop van tijd problematischer worden. Denk maar aan de zorgketen, waar wachtlijsten ontstonden. Patiënten willen niet als een 'halffabriek' worden doorgegeven in een logistiek proces met wachttijden. En financiers roerden zich over de vraag of van een optimale allocatie van middelen sprake was. Er werd dus *gerammeld aan de zorgketen*. Onder minister Hoogervorst (kabinet Balkenende-III, tot begin 2007) ging het zorgstelsel dan ook een verandering doormaken. De bedoeling was *ketenverbetering*. We zien dat ook in de voedingsindustrie met risico's.

Denk aan BSE en de vogelpest. Er wordt door burgers en anderen *ketenverantwoordelijkheid* geëist van degenen die *ketenpartner* willen zijn.

Keten zijn belangrijk maar ketenmanagement is *verre van makkelijk*. Veel organisaties moeten bij ketenmanagement namelijk samenwerken met andere organisaties en dat gaat niet makkelijk. Zo blijkt. Om eigen werknemers te laten samenwerken blijkt al moeilijk genoeg.

Organisaties moeten in een keten een goede ketenspeler worden door goed samen te werken (ketenwerken dus). De kracht in keten is gelegen in de externe focus.

Vraagsturing wordt zo mogelijk ingebouwd.

Kent het ketenconcept ook critici? Misschien werkt de vraaggerichtheid in ketens wel niet altijd goed en ontdekken organisaties dat het voordelen heeft door binnen een keten fusies aan te gaan, waardoor concurrentie vermindert en monopolies opmarcheren.

Literatuur

- Aa, A. van der, en T. Konijn, Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling, Lemma, Utrecht, 2001.
- Brenters, M., De organisatie als netwerk, Samsom, Alphen, 1999.
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, Management in netwerken, Lemma, Utrecht, 1999.
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, Netwerkmanagement, Lemma, Utrecht, 1995 en 1999 (2^e druk).
- Duivenboden, H.P.M. van, e.a., Informatisering in ketens, in: Lips, M. e.a. (red.), ICT en openbaar bestuur, Lemma, Utrecht, 2005, pp. 349-374.
- Duivenboden, H.P.M. van, en M. Veldhuizen, Management van ketensamenwerking leidt tot klantgerichte overheidsprestaties, in: Holland Management Review, maart-april 2002, nr. 76, pp. 30-39.
- Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld (red.), Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.
- Goedee, J. en A. Entken, (Ont)keten – Implementeren van werken in ketens, Lemma, Den Haag, 2006.
- Goldschmidt, S. & D. Eggers, Governing by Network – The New Shape of the Public Sector, Brookings Institution Press, Washington, 2004.
- Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk (red.), Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.
- Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksdienst, Samsom, Rotterdam, 1993.
- Luijendijk, H., Milieugericht ketenbeheer in de agrosector, in: De Accountant, okt. 1996, pp. 119-122.
- Lulofs, K. en G. Schrama (red.), Ketenbeheer, Twente UP, Enschede, 1998.

- McCardle-Keurentjes, M., De manager geketend? – Een onderzoek naar de strategische rolvervulling van hogere kaderfunctionarissen in de zorg, Katholieke Universiteit Nijmegen, mei 2001.
- Meurs, P. en T. van der Grinten (red.), Gemengd besturen – Besturingsvragen en trends in de gezondheidszorg, Academic Service, Schoonhoven, 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, ruimte voor regie – Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, directie voorlichting en communicatie, Den Haag, 2003.
- Rapport van de commissie Publieke Dienstverlening, Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en publieke sector, Partij van de Arbeid, mei 2006.
- Termeer, C.J.A.M., Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie, Wageningen, 2006 (oratie).
- Wierdsma, A., Co-creatie van verandering, Eburon, Delft, 1999.