

Advies ketensturing in relatie tot driehoeksturing

Hoe kan voldaan worden aan afspraken die gemaakt worden in de driehoek als deze niet goed aansluiten op afspraken in de keten? Welke vorm van sturing prevaleert dan? De sturing in de keten of de sturing in de driehoek? Wie stuurt de keten aan? Wat als de sturing voor beide entiteiten bij een enkele functionaris is belegd?

Aanleiding

Doel van dit advies is om departementen en uitvoeringsorganisaties handvatten te bieden bij het verbinden van driehoeksturing en ketensturing. Dit advies is opgesteld in het kader van spoor 4 van Werk aan Uitvoering. Spoor 4 gaat over de sturing en samenwerking in de driehoek. De besturing van ketens is één van de thema's van dit spoor en belangrijk omdat veel uitvoeringsorganisaties in de praktijk onderdeel uit maken van een keten.

Inleiding

Zoals in het [tweede rapport van Werk aan Uitvoering](#) is benoemd, neemt de complexiteit van de sturingsrelaties toe bij ketenafhankelijkheden. Waar in de driehoek de verantwoordelijkheden veelal helder verdeeld zijn, is dat in de keten minder vanzelfsprekend. Vaak is niet duidelijk wie er in de keten verantwoordelijk is voor het organiseren van het gesprek over rollen en verantwoordelijkheden in de keten. Ook is een veel voorkomende ervaring dat er niet altijd afspraken zijn over waar en wanneer individuele driehoek(en) en de keten elkaar ontmoeten om te spreken over ketenafhankelijkheden en waar zij elkaar raken (zogenoemde koppelvlakken in de keten).

Wat is een keten?

Een keten kan worden omschreven als een samenwerkingsverband van een aantal autonome (met eigen doelstellingen) maar onderling afhankelijke actoren rond een ketenvraagstuk gericht op een gezamenlijk

(gemeenschappelijk gekozen of door de politiek opgelegd) doel, ook wel de maatschappelijke opgave.

Iedere actor voert een deelproces uit dat bijdraagt aan de realisatie van één of meerdere ketendoelen. Door al die deelprocessen uit te voeren en samen te werken, wordt een organisatie-overstijgend “product” gerealiseerd. In sommige ketens wordt heel gericht volgorde met elkaar samengewerkt, zoals de migratieketen en de strafrechtketen. Ketens zijn ingericht om in te kunnen spelen op complexe maatschappelijke problemen.

Ketens zijn erg verschillend van aard. Er zijn korte en lange ketens. Er zijn duidelijk afgebakende ketens met organisaties die allemaal in een driehoek worden aangestuurd. Er zijn echter ook ketens waarin organisaties functioneren die op verschillende manieren worden aangestuurd, in sommige gevallen door verschillende departementen, en die bovendien in verschillende ketens tegelijkertijd functioneren. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn stichting Nidos, Veilig Thuis, de Hoge Raad en de Politie. De mate waarin er grip is op de keten is dan ook afhankelijk van de keten zelf.

Probleemanalyse

Fricie driehoeksturing en ketensturing

In sommige ketens, zoals de migratieketen, is de onderlinge afhankelijkheid door volgorde zo groot dat de interactie tussen ketensturing en driehoeksturing onderdeel is van de dagelijkse praktijk.

In ketens waar de onderlinge afhankelijkheid minder sterk is, komt deze interactie vaak pas aan het licht wanneer in de uitvoering van taken blijkt dat er sprake is van schaarse middelen of andere urgente problemen in de beleidsuitvoering. In zo'n situatie kan blijken dat (keten)processen niet goed op orde of zelfs onbekend (voor de andere uitvoeringsorganisatie) zijn, dat er beperkte communicatie en afstemming is over overkoepelende thema's en dat de ambities en belangen van partijen in een keten erg uiteenlopen. Wie neemt in zo'n situatie het initiatief om de onderlinge afspraken te maken of te evalueren (als die er al zijn) en zo te kunnen bepalen wat er nodig is?

Wanneer er frictie ontstaat tussen driehoeksturing en ketensturing, zal dit ertoe leiden dat hetgeen een keten in gezamenlijkheid moet leveren niet optimaal tot stand komt. Daar ondervinden burgers en bedrijven de directe gevolgen van. Bijvoorbeeld, wanneer de Politie haar capaciteit opschroeft voor de registratie van asielzoekers of meer onderzoek naar drugshandel in Den Haag, zullen respectievelijk de IND (voor de eerste afhandeling van een registratie) of het OM/rechtspraak haar capaciteit mogelijk moeten verhogen om goed te kunnen anticiperen op de veranderende capaciteitsinzet bij de Politie. Lukt dit niet (tijdig) vanwege beperkte afstemming, dan betekent dit een bottleneck bij een andere ketenpartner, met mogelijk lange wacht- en doorlooptijden tot gevolg bij die desbetreffende ketenpartners.

De rol van de opdrachtgever

In het [EY-onderzoek \(2021\)](#) over onder meer het functioneren van de migratieketen is geconcludeerd dat driehoeksturing leidend is en boven ketensturing gaat. In de individuele driehoeken wordt gestuurd op afspraken die zijn gemaakt – veelal met specifieke organisaties – en in de sturing op ketens lijkt de focus vaak te liggen op het intensiveren van de samenwerking in de keten of betere afstemming tussen de verschillende deelprocessen.

In de driehoek kan een DG (opdrachtgever) sturen door middel van opdrachtverstrekking aan een uitvoeringsorganisatie. Indien een DG geen stelselverantwoordelijkheid draagt voor de keten, dan wordt de mate waarin hij kan sturen in de driehoek beperkt door de afspraken die de uitvoeringsorganisatie heeft gemaakt in de keten. Indien een DG wel stelselverantwoordelijk is voor het functioneren van de keten, heeft hij/zij de mogelijkheid om ook via die lijn te sturen en bijvoorbeeld de afspraken die in de keten gemaakt zijn te herzien.

Analyse

De mate waarin driehoeken (of ketens) de interactie tussen driehoeksturing en ketensturing in beeld hebben en er ook op wordt geanticipeerd, verschilt erg per keten. In sommige ketens spreken organisaties elkaar enkel bilateraal, terwijl er in andere ketens al veel geïnstitutionaliseerd is om de samenwerking tussen alle partijen in de keten te bevorderen.

Het kan ook zijn dat er regelmatig contact is tussen ketenpartners, maar dat de doelen die zij nastreven niet eenduidig zijn. Dat kan er in de individuele driehoeken toe leiden dat opdrachten dubbel worden gegeven, tegenstrijdig zijn en/of dat afspraken die gemaakt zijn in de driehoek niet worden nagekomen (juist doordat ketenpartners een andere koers meekrijgen).

Onderstaande niveaus geven inzicht in de mate van integraliteit waarop de interactie tussen ketensturing en driehoeksturing is geborgd.

- **Niveau 1 'De individuele driehoek is dominant':** Er is sprake van minimale afstemming in de keten. Iedere organisatie kent een individuele aansturing en beziet individueel wat dit betekent voor de keten. De sturing op de individuele uitvoeringsorganisaties als onderdeel van de keten is niet eenduidig. De keten als geheel kent geen (bewust afgesproken) gezamenlijke doelen. De sturing in de keten is diffuus waardoor er in de keten allerlei afspraken op verschillende tafels en op verschillende niveaus worden gemaakt zonder mandaat of besef van de gevolgen voor de eigen driehoek of voor andere organisaties.
- **Niveau 2 'Afstemming in de keten':** Organisaties in de keten zijn zich bewust van hun onderlinge samenwerking en hebben individueel bepaald welke bijdrage zij aan de keten zouden willen leveren. De verschillende bijdrages van de partijen in de keten zijn niet altijd op elkaar afgestemd en kunnen

zelfs tegenstrijdig zijn. Er is bij sommige partijen sprake van bilaterale afspraken.

- **Niveau 3 ‘Samenwerking in de keten’:** Organisaties in de keten werken actief samen. Zij kennen een concreet ketendoel dat in gezamenlijkheid is opgesteld. Bij besluitvorming in een driehoek over een wijziging van een opdracht van een individuele organisatie worden de effecten voor de andere organisaties meegewogen. Daarnaast wordt bij besluitvorming in de keten gekeken naar de effecten voor de individuele organisaties en in welke mate het te nemen besluit uitvoerbaar is voor de partijen in de keten. Er is sprake van integrale ketensturing of sturing op een deel van de keten. Bij kleine verstoringen in de keten maken organisaties onderling afspraken om daarop in te spelen. Er is een gremium waarin ketenpartners elkaar treffen en besluitvorming uit de individuele driehoeken wordt meegenomen om de consequenties van de keten hiervan te bezien.

Handelingsperspectief

Hieronder wordt een leidraad beschreven die kan helpen bij het omgaan met de interactie tussen driehoeksturing en ketensturing. Iedere keten kan hierin uiteraard zijn eigen accenten aanbrengen. De leidraad bestaat uit het formuleren van een ketendoel (of meerdere doelen) en het inrichten van een ketengovernance. Deze twee onderdelen kunnen het beste in samenhang worden uitgevoerd.

Om onderstaande te kunnen uitvoeren is bestuurlijk commitment nodig. Daarnaast is het verstandig om een werkgroep in te richten met vertegenwoordigers vanuit de ketenpartijen (ook namens de opdrachtgever en eigenaar). Sommige ketens hebben al iets dergelijks ingericht, genaamd een ketenbureau. Daar zou een stuurgroep boven kunnen hangen met een aantal bestuurders vanuit de keten, voorgezeten door de stelselverantwoordelijke DG. De eigenaar kan als systeemverantwoordelijke ondersteunen bij het inrichten van de ketengovernance.

Ketendoel(en)

Om de belangen van verschillende driehoeken (en andere organisaties die niet fungeren in een driehoek) uit een keten bijeen te brengen, kan de beleidsverantwoordelijke DG faciliteren om vanuit gelijkwaardigheid, samen met de organisaties in de keten, een visie te vormen op de keten en ieders bijdrage aan deze keten. Hierbij is het van belang om commitment van de eigenaar (of eigenaren) op deze visie te krijgen om zo alle driehoeken hierbij te betrekken. Vanuit deze visie kan een ketendoel en/of een strategische samenwerkingsagenda worden opgesteld. Door dit ketendoel leidend te laten zijn voor de opdracht aan de individuele organisaties, ontstaat er eenduidigheid in wat er wordt nagestreefd en kunnen eventuele aanvullende opdrachten die voortkomen uit gesprekken met ketenpartners of gesprekken in de driehoek hieraan worden opgehangen.

Ketengovernance

1. Voer in verschillende werksessies met de werkgroep (of het ketenbureau) een eigen verdiepende analyse uit naar de huidige situatie.
 - Breng de keten in beeld. Van welke partijen ben jij afhankelijk en welke partijen zijn afhankelijk van jou? Expliciteer "ketenpartner" – beschrijf hoe de verhouding is. Een startpunt kan de driehoek zijn, en van daaruit kunnen de relaties met partijen in de keten worden beschreven. Daarin kun je ook de rol van de opdrachtgever meenemen. Let op organisaties die onder andere departementen vallen of zich in een andere bestuurslaag bevinden.
 - Breng de afhankelijkheden in beeld. Hoe zien die eruit? Belangrijk om hierin het punt van gelijkwaardigheid mee te nemen. Ben je samenwerkingspartners of afnemer van een bepaald product? Laat hierbij ook zien bij welke ontwikkelingen actie wordt ondernomen.
 - Breng de overleggen en mandaten in beeld. In welke overleggen treffen ketenpartners elkaar? Wie zitten daar met welk mandaat? Welke onderwerpen staan er op de agenda en wat is het karakter van het overleg? Worden er besluiten genomen?
 - Breng de rollen en verantwoordelijkheden in de individuele driehoek(en) én de keten in beeld. Denk hierbij ook aan de wijze waarop overlegstructuren zich tot elkaar verhouden, naast P&B (of P&C)-producten en andere mogelijke middelen die rollen en verantwoordelijkheden kunnen helpen expliciteren.
 - Breng de bestaande afspraken in beeld. Zijn er convenanten of gremia waarin afspraken zijn gemaakt over hoe er invulling wordt gegeven aan de samenwerking?
2. Toets en verrijk deze analyse in gesprekken met de leden van de stuurgroep en andere betrokkenen. Hieronder worden een aantal voorbeelden van geïnterviewde knelpunten benoemd die de werkgroep kan bespreken met de stuurgroep.
 - Er is een goede basis voor strategische sturing in de keten maar de 'waan van de dag' regeert;
 - Indien er sprake is van schaarste bij één of meerdere organisaties in de keten, is onduidelijk hoe daar mee moet worden omgegaan;
 - De inrichting van de overlegstructuur kent een goede basis maar wordt onvoldoende benut;
 - Het beoogd doel en mandaat van overleggen is niet meer duidelijk;
 - Het ontbreekt aan heldere werkafspraken en doorleefde werkcultuur voor effectief en efficiënt overleggen.

3. Werk aan een wensbeeld. Formuleer hiervoor eerst in werkgroepverband op hoofdlijnen een verbetervoorstel voor de overlegstructuur.
4. Toets en verrijk dit verbetervoorstel in gesprekken met de stuurgroep.
5. Werk het verbetervoorstel uit met alle betrokken partijen.
6. Betrek eventueel experts bij de uitwerking door een expertmeeting te organiseren met externe (wetenschappelijk) experts en ervaringsdeskundigen.
7. Formuleer, als vertrekpunt voor het verbetervoorstel en op basis van het wensbeeld, uitgangspunten. Deze fungeren als belangrijke randvoorwaarden om de samenwerking en ketengovernance in praktijk te kunnen brengen. Zonder invulling van deze uitgangspunten zal een ketengovernance – in welke vorm dan ook – geen goede basis hebben om daadwerkelijk effectief en efficiënt te zijn.

Uitgangspunten kunnen bijvoorbeeld zijn:

Algemeen:

- Ketensamenwerking begint bij de gezamenlijke maatschappelijke opgave. Dat is ons vertrekpunt voor het formuleren van gezamenlijke ketendoelen.
- De ketengovernance is ondersteunend aan de ketendoelen. De structuur is dus niet leidend, maar volgt de inhoudelijke mogelijkheden en kansen.
- Er wordt doorlopend gewerkt aan houding en gedrag aansluitend bij de kernwaarden.

Ketengovernance:

- Er is goede wisselwerking tussen keten en individuele organisaties. De planning- en begrotingscyclus vormt hiervoor een heldere basis.
- Het doel en mandaat van de verschillende (keten)-overleggen is duidelijk en vastgelegd.
- We verminderen de bestuurlijke drukte door minder ad hoc en tijdelijke overleggen. We brengen het zwaartepunt van de overleggen terug naar de bestaande ketengovernance en brengen korte en lange termijn beter in evenwicht.
- Gelijkwaardigheid door een gelijke informatiepositie

8. Bezie het verbetervoorstel vanuit verschillende invalshoeken. Er zijn drie verschillende invalshoeken die relevant zijn voor het verbeteren van de ketengovernance:

- **De overlegstructuren voor afstemming en besluitvorming**

Vanuit deze invalshoek ligt de focus a. op het goed inrichten van de overlegstructuur en b. op de wijze waarop via de planning en begrotingscyclus de aansturing van de keten en uitvoeringsorganisaties in de keten kan worden versterkt. Het doel hiervan is om meer balans aan te brengen tussen het gesprek over de (middel)lange termijn in relatie tot de korte termijn.

Denk bij het inrichten aan een eventueel overkoepelend overleg aan: doel, deelnemers, periodiciteit, mandaat, mogelijke thema's en relatie met andere overleggen.

- **De werking van de ketenoverleggen**

Het maken van **werkafspraken** valt of staat met de uitvoering ervan in de praktijk. Denk hierbij aan op welk niveau het gesprek wordt gevoerd, hoe het wordt voorbereid, wie het voorzigt, wie de secretaris levert, of de ondersteuning uit de organisaties zelf komt of extern wordt ingehuurd, hoe de agenda's worden opgesteld, verslaglegging en follow-up.

Naast de 'harde' kant van werkafspraken is het investeren in de **(zachte) samenwerking** van belang. Bepaal samen of er bepaalde kernwaarden zijn die leidend zijn voor het functioneren van de ketenoverleggen.

Kernwaarden die in de samenwerking als kritische succesfactoren kunnen worden opgevat zijn bijvoorbeeld:

- We verbinden op gedeelde doelen met begrip voor elkaars eigenstandige positie.
- De keten prevaleert boven de individuele organisatie.
- We vatten de eigen rol breed op, en pakken verantwoordelijkheid waar nodig.
- We bouwen aan vertrouwen en wederkerigheid.
- Er is sprake van gelijke informatieposities en tijdige informatie-uitwisseling (geen verrassingen).
- We investeren in het persoonlijke.



- **De context van de ketenoverleggen**

Een slagvaardige overlegstructuur betekent niet alleen het inrichten van een goede topstructuur en planning en begrotingscyclus. Het vraagt ook een kritische blik en houding naar alle andere bestaande overleggen die er zijn of worden ingesteld. Door het zwaartepunt van de afstemming en besluitvorming weer terug te brengen binnen de ketengovernance, ligt het voor de hand dat er andere overleggen zullen zijn die daardoor wellicht kunnen worden verminderd of geëlimineerd.

Wil je meer weten over Samenwerken in de driehoek? Bijvoorbeeld over meervoudig opdrachtgeverschap of ketensturing in relatie tot driehoeksturing? Neem dan contact op met de werkgroep via wau@minszw.nl of kijk op www.werkaanuitvoering.nl/driehoek