

TNO-rapport

9575/25016

**Inzicht in ketenspecifieke succes-en faalfactoren,
toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag)
werklozen**

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.arbeid.tno.nl

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum	16 april 2002
Auteurs	B.P.T. Achten J.J.M. Besseling B.M.F. Fermin

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2002 TNO

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvraag	8
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Verschillende vormen van sturing	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De klassieke bestuurskunde: top-down sturen	11
2.3 De kritische bestuurskunde: bottom-up sturen	12
2.4 De moderne bestuurskunde: netwerken en ketens	13
2.5 Samenvatting en conclusies	16
3 Wat zijn ketens?	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Wat is een keten?	19
3.2.1 Ketenstructuur	19
3.2.2 Fasen in ketenvorming	20
3.2.3 Vormen van coördinatie	21
3.2.4 Beoogde resultaten van ketensamenwerking	22
3.3 Succes- en faalfactoren ketendienstverlening	23
3.3.1 Selectiemogelijkheden	23
3.3.2 Ketensbelang versus organisatiebelang / samenwerking versus autonomie	24
3.3.3 Machtsverhoudingen	26
3.3.4 Vertrouwen	26
3.3.5 Informatie-overdracht	27
3.3.6 Lerend vermogen	27
3.4 Samenvatting en conclusies	28
4 De reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in SUWI	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Structuur Uitvoering Werk en Inkomen	31
4.3 De actoren en hun verantwoordelijkheden in de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen	33
4.3.1 CWI (publiek uitvoeringsorgaan)	34
4.3.2 UWV (publiek uitvoeringsorgaan)	34
4.3.3 Gemeenten (publiek uitvoeringsorgaan)	35
4.3.4 Reïntegratiebedrijf (private uitvoerder)	36
4.4 De succes- en faalfactoren van de ketendienstverlening toegepast op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen	36
4.4.1 Selectiemogelijkheden	36
4.4.2 Autonomie versus samenwerken	37
4.4.3 Machtsverhoudingen	39
4.4.4 Vertrouwen	40
4.4.5 Informatie-overdracht	41
4.4.6 Lerend vermogen	42
4.5 Samenvatting en conclusies	42

5	Algemene samenvatting en conclusies	45
5.1	Aanleiding	45
5.2	Wat is een keten	45
5.3	Welke succes- en faalfactoren zijn over de uitvoering van beleid middels een keten in de literatuur te vinden?	46
5.4	Wat houdt de SUWI-reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in?	47
5.5	Beantwoording van de centrale vraag	48
6	Literatuur	53

Management samenvatting

In het kader van het doelfinancieringsprogramma ICT & *sociaal beleid* heeft TNO Arbeid de ketenstructuur van de nieuwe uitvoeringsopzet voor de sociale zekerheid (SUWI) theoretisch verkend vanuit een bestuurskundig perspectief.

In dit onderzoeksrapport gaan wij nader in op enkele succes- en faalfactoren voor samenwerking binnen een ketenstructuur en beschrijven wij in hoeverre deze factoren zijn terug te vinden in de SUWI-beleidsnota's over de reïntegratieketen van (ontslag) werklozen.

Het concept van ketens is een besturingsvorm die in het bedrijfsleven al geruime ingezet wordt als antwoord op de vraag naar kwalitatief hoogwaardige diensten en producten in een tijd die wordt gekenmerkt door een toenemende professionalisering, globalisering en informatisering. Gedreven door een organisatieoverstijgend doel voert elke partij in een keten die taken uit waarin zij het beste is om uiteindelijk gezamenlijk aan de hoge eisen van de klant tegemoet te kunnen komen. De laatste jaren doet het bedrijfsmatige ketenconcept ook voorzichtig haar intrede in het publieke domein.

Een eerste bestudering van de SUWI-nota's leert dat het ketenconcept en de daar bij horende randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking in een ketenstructuur stevig zijn verankerd in het ontwerp van de reïntegratieketen van (ontslag)werklozen. Er is sprake van een gemeenschappelijke ketendoelstelling en –vise; *werk boven inkomen en een klantgericht, effectieve en efficiënte dienstverlening*. De taken en werkprocessen van CWI, UWV en sociale diensten zijn zodanig herontworpen dat zij goed op elkaar aansluiten en dubbelingen worden voorkomen. Om verantwoordelijkheden helder af te bakenen en kwaliteit meetbaar te maken sluiten de publieke partners Service Niveau Overeenkomsten (SNO) af. De private partners worden aangestuurd door aanbesteding van (prestatie)contracten. Om communicatie en dienstverlening af te stemmen worden op regionaal en landelijk niveau ketenoverleggen geïntroduceerd. Ook het belang van een optimale informatieoverdracht, in een sector die gekenmerkt wordt door de massaliteit van de gegevensverwerking, wordt door de overheid onderkend. De SUWI-voorstellen zijn voor zien van een indrukwekkend plan voor een gemeenschappelijke gegevensarchitectuur en informatieoverdracht. Een speciaal daartoe opgericht bureau keteninformatisering (BKWI) heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor verdere ontwikkeling en beheer van het SUWI-net.

Het is nog veel te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen in de praktijk succesvol zal zijn. Wel kunnen we, op basis van enkele onderscheiden succes- en faalfactoren en ervaringen uit het bedrijfsleven, bij de huidige ontwikkelingen in de sociale zekerheid enkele kanttekeningen plaatsen:

- In tegenstelling tot de marktsector zijn de publieke partijen CWI, UWV en GSD wettelijk op elkaar aangewezen. In feite is er daardoor sprake van *eenrichtingsverkeer* in de selectiemogelijkheden van de publieke ketenpartners, hetgeen gevolgen kan hebben voor de feitelijke bereidheid tot samenwerking. Daarmee speelt één van de belangrijkste prikkels in een private keten, de mogelijkheid tot selectie, in de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen, zeker voor de publieke partijen, geen of slechts een beperkte rol. Voor de geprivatiseerde reïntegratiemarkt is selectie wel een issue, maar door het monopolie van met name het UWV is een vragersmarkt ontstaan waarin de private reïntegratiebedrijven van hun kant vooralsnog over weinig selectiemogelijkheden beschikken.

- Publieke organisaties hebben veelal meerdere doelstellingen, waarvan het participeren in ketens er één is. Waar het voor bedrijven onder de tucht van de markt en investeringen van levensbelang kan zijn om in ketens samen te werken, kunnen publieke organisaties het veroorloven zich terughoudend op te stellen.
- In het bedrijfsleven, waar het winstoogmerk voorop staat, is het waarschijnlijk veel eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk doel dan in de publieke sector waarin doelen doorgaans diffuser van aard zijn.
- Omdat legitimering bij publieke organisaties een belangrijke grond voor het bestaansrecht is, kunnen in de publieke sector competentieconflicten en angst voor het verlies van de eigen autonomie een grotere rol spelen dan in het bedrijfsleven.

Wanneer gekeken wordt naar de SUWI-ontwikkeling valt op dat de ketensamenwerking niet vrijwillig tot stand is gekomen, maar door de overheid is opgelegd. Na een aanvankelijk regionale vrijheid eigende de overheid bovendien in toenemende mate de centrale regie op. De basis voor ketensamenwerking lijkt hiermee suboptimaal. Daarbij komt dat de ketendoelstellingen in het algemeen behoorlijk abstract zijn en de invulling daarvan wordt overgelaten aan de afzonderlijke partijen. Het risico dat de publieke partijen zich terughoudend zullen opstellen is daarmee reëel.

Het automatiseringsconcept sluit goed aan bij de eisen van het ketenconcept en biedt uitgangspunten voor een gemeenschappelijk informatiebeleid. De verdere ontwikkeling en implementatie kan echter nog jaren duren en is uitermate complex. Om communicatie en lerend vermogen een vaste plaats in de keten te geven, zijn op verschillende niveaus ketenoverleggen ingericht. Een risico voor de ketenoverleggen vormen mogelijk de machts- en belangenverschillen tussen de landelijke georganiseerde CWI en UWV en de lokaal opererende gemeenten.

In dit onderzoek is om redenen van afbakening de rol van SZW, IWI en RWI niet of nauwelijks behandeld. Doordat de overheid echter de regie volledig naar zich toe getrokken heeft en ervoor gekozen heeft om de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen voor een belangrijk gedeelte te laten uitvoeren door landelijke publieke organisaties, ligt de macht vooral bij overheid. De wijze van aansturing en afrekening en de mate waarin deze de realisatie van de ketendoelstellingen stimuleren, zal bepalend zijn voor de richting van de keten en de houding en reacties van de ketenpartners.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De overheid maakt beleid om ontwikkelingen in de maatschappij te beïnvloeden. In de huidige visie van de overheid op het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen en de uitvoering van beleid spelen twee belangrijke trends een kenmerkende rol. De eerste trend is dat de overheid, sinds de jaren tachtig, steeds meer stuurt op afstand en private en niet-private organisaties inschakelt bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Door de privatisering en verzelfstandiging van voorheen publieke organisaties, treden bedrijfsmatige concepten als 'klantgerichte dienstverlening' op de voorgrond en worden bedrijfsvoering en organisatievormen uit de private sector overgenomen.

De tweede, sinds de jaren negentig, ingezette trend in het openbaar bestuur is het benadrukken van het belang van samenwerken. In een moderne en snel veranderende maatschappij concentreren steeds meer organisaties zich op hun kerntaken. De gespecialiseerde bedrijven zijn echter niet in staat om zelfstandig hun doelen in het kader van bepaald overheidsbeleid te realiseren, maar zijn hiervoor afhankelijk van de middelen en expertise van andere organisaties. Het effect hiervan is dat steeds meer samenwerkingsverbanden hun intrede doen.

Een samenwerkingsvorm die afkomstig is uit het bedrijfsleven en steeds meer voorkomt in het openbaar bestuur is die van de keten. Een keten bestaat uit diverse gespecialiseerde organisaties die elk, onafhankelijk van elkaar, een deelproces uitvoeren. De output van organisatie A vormt de input voor organisatie B. De deelprocessen vertonen een afhankelijkheidsrelatie in tijd. Door al die deelprocessen achter elkaar uit te voeren, wordt een ketendoel gerealiseerd. Het doel van een 'publieke keten' bestaat doorgaans uit de uitvoering van beleid.

Een terrein waar diverse organisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van overheidsbeleid is dat van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. Vrij recent heeft de overheid de opdracht gegeven om de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling te vernieuwen¹. In de nieuwe structuur, die in dient te gaan op 1 januari 2002, dienen diverse publieke en private organisatie samen te werken om zoveel mogelijk mensen (weer) aan het werk te krijgen. De cliënt dient hierbij centraal te staan. Deze nieuwe organisatiestructuur wordt aangeduid met de naam 'Structuur Uitvoering Werk en Inkomen' (SUWI) en bevat diverse ketens.

In dit rapport wordt dieper ingegaan op één van deze 'SUWI-ketens', namelijk de 'reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen'. De redenen om deze keten als voorbeeld in dit rapport te gebruiken, zijn de duidelijke 'ketenstructuur' en het gegeven dat het ontwerp van deze keten en de beoogde rolverdeling tussen de ketenpartners al in hoge mate zijn uitgekristalliseerd. De ontwikkelingen rondom sommige SUWI-ketens, zoals de reïntegratieketen voor arbeidsgehandicapten, zijn nog in volle gang waardoor niet alle ketens, geschikt zijn om te gebruiken als voorbeeld in dit rapport. De reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen treedt 'in werking' als een werknemer werkloos wordt of is. Het doel van de keten is dat een werkloze door het volgen van diverse opeenvolgende stappen binnen een keten, die elk worden uitgevoerd door diverse organisaties, zo snel mogelijk weer aan het werk gaat.

¹ Eerste voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 3

De gezamenlijke uitvoering van overheidsbeleid door (semi-)publieke en private organisaties en dus het bereiken van het gezamenlijke doel, namelijk zoveel mogelijk mensen aan het werk helpen, is vaak afhankelijk van diverse factoren. Eén daarvan is de onderlinge uitwisseling van informatie en kennis. De sociale zekerheid is een sector met een grote informatie-intensiteit. Het bemiddelen van werkzoekenden, het afhandelen van uitkeringsclaims of het heffen en innen van premies; het zijn processen waar grote hoeveelheden informatie bij komt kijken². De inzet van ICT kan hierbij behulpzaam zijn. Naast de inzet van ICT zijn ook nog andere factoren van belang voor een goede uitvoering van beleid middels een keten. Te denken valt aan behouden van de onafhankelijkheid, vertrouwen etc.

1.2 Onderzoeksvraag

Dit rapport vormt een eerste theoretische verkenning over deze nieuwe organisatievorm waarin de inzet van ICT een nadrukkelijke rol krijgt.

Doel van dit onderzoek is om, in het kader van het doelfinancieringsproject ICT, meer kennis op te doen van het concept 'ketens' en meer inzicht te verkrijgen in de succes- en faalfactoren van de uitvoering van beleid middels een keten.

De theoretische bevindingen zullen toegepast worden op een specifiek onderdeel van SUWI, namelijk de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen.

De centrale vraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren in de ketendienstverlening vanuit bestuurskundig perspectief en hoe zijn deze vertaald in de reïntegratieketen van (ontslag-)werklozen zoals beschreven in de SUWI-nota's?

Deelvragen hierbij zijn:

- Wat is een keten?
- Welke succes- en faalfactoren zijn over de uitvoering van beleid middels een keten in de literatuur te vinden?
- Wat houdt de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in?

1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de vragen over ketens in het openbaar bestuur is geput uit theoretische, bestuurskundige bronnen. Omdat ketens nog maar weinig beschreven worden in de literatuur over de publieke sector is voornamelijk gebruik gemaakt van de meer bedrijfskundige literatuur om het concept nader te verkennen. Voor de beschrijving van de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen is gebruik gemaakt van diverse literatuurbronnen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1.4 Leeswijzer

In de bestuurskundige literatuur bestaan er drie invalshoeken om te kijken naar de uitvoering van beleid en de rol van de overheid hierbinnen. Dit verkennende rapport begint in hoofdstuk twee met een beschrijving van deze invalshoeken.

Vervolgens wordt in hoofdstuk drie uiteengezet wat het organisatorische concept 'keten' precies inhoudt. Tevens zullen de succes- en faalfactoren van beleidsuitvoering middels een keten de revue passeren. De basisgedachte achter publieke ketenvorming

² Eerste voortgangsrapportage Suwi, 2000-2001, p. 16

is namelijk dat de aard en de vorm van samenwerkingsrelaties in een keten van invloed zijn op de publieke prestaties.

Hoofdstuk vier geeft een korte uiteenzetting van de ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. Tevens wordt de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen behandeld: welke partijen maken deel uit van de keten, wat zijn hun taken en hoe wordt toezicht gehouden? In dit hoofdstuk wordt tevens een verstaalslag gemaakt naar de praktijk. Een aantal van de succes- en faalfactoren die zijn behandeld in hoofdstuk drie, worden uitgewerkt voor de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen.

Ten slotte sluit het slothoofdstuk af met conclusie en samenvatting.

2 Verschillende vormen van sturing

2.1 Inleiding

De overheid ontwerpt beleid om maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen. De overheid probeert middels het inrichten van een bepaalde uitvoeringsstructuur de maatschappij in een gewenste richting te sturen of te beïnvloeden. Toch zorgt deze ‘sturing’ er niet altijd voor dat de maatschappelijke problemen ook verdwijnen. In de bestuurskunde zijn hiervoor diverse verklaringen gegeven. Baas (1995) en De Bruijn, Kickert en Koppenjan (1993) onderscheiden de volgende drie-indeling:

- de ‘klassieke bestuurskunde’ (klassieke top-down sturingsdenken);
- de ‘kritische bestuurskunde’ (pessimisme over sturingsmogelijkheden van de overheid, bottom-up sturen);
- de ‘moderne bestuurskunde’ (sturen via een netwerk of keten).

Elke manier van sturing houdt een andere rol van de overheid in en biedt verklaringen voor de uitvoering van het beleid en de resultaten ervan. Doelgerichtheid en effectiviteit krijgen in elke benadering een (gedeeltelijk) eigen invulling.

Deze drie bestuurskundige stromingen worden in de volgende paragrafen kort behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de ketenbenadering. In hoofdstuk één was te lezen dat de nieuwe opzet voor de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid opgevat kan worden als ‘een keten voor werk en inkomen’. De vraag is in hoeverre de keten voor Werk en Inkomen vanuit een theoretisch bestuurskundig perspectief op te vatten is als een keten.

2.2 De klassieke bestuurskunde: top-down sturen

De Tweede Wereldoorlog zorgde voor verwoesting en destructie. De hele maatschappij diende weer opgebouwd te worden. De overheid nam na de Tweede Wereldoorlog deze taak met verve op zich. Het idee van de maakbare samenleving deed zijn intrede: de overheid was in staat om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen beslissend te beïnvloeden. Zowel de invloed als de omvang van de staatszorg nam sterk toe³.

In deze periode bepaalde de politiek het beleid en de ambtenaren voerden het beleid uit. Tussen deze twee kanten van dezelfde medaille bestond een sterke scheiding. Het idee hierachter was dat de uitvoering een geheel andere activiteit was dan de politiek. In de politiek speelden ideologische overwegingen, belangen en machtsverhoudingen een overheersende rol. De beleidsuitvoering gold meer als een politiek-neutrale activiteit die primair in het teken stond van deskundigheid en dienstbaarheid aan de politiek. De met de uitvoering belaste partijen (vaak op de vingers van één hand te tellen bureaucratieën) dienden zich loyaal en neutraal op te stellen en met toewijding en kennis van zaken de beleidsbeslissingen uit te voeren⁴.

De beleidsvorming volgde een perfect rationeel model⁵. In een studie van Baas (1995) is te lezen dat de politiek binnen de hiërarchische organisatie duidelijke en ondubbelzinnige doelen vaststelde. Zij deed dit zonder inspraak van derden en besliste een-

³ Dirven, Snellen, Rademaker, Schild (red.), 1998, p.1.

⁴ Hoogerwerf & Herweijer & Herweijer, 1998, p. 108

⁵ Baas, 1995, p. 22

zijdig. De waarde vrije ambtenaren kozen de meest efficiënte instrumenten. De politiek nam een beslissing door een weloverwogen afweging van alle beschikbare alternatieven. Alle alternatieve keuzes werden opgespoord en in kaart gebracht. Van elk alternatief werd onderzocht welke positieve en negatieve punten (gewenste en ongewenste effecten) de uitvoering met zich mee zou brengen. Aan al die effecten werd een (hogere of lagere) waardering toegekend op basis van waarderingscriteria. Door per alternatief die waarden op te tellen kwam er vanzelf een alternatief uitrollen dat de hoogste waardering had en deze werd dan ook gekozen. Het was de zorg van beleidsmakers dat deze verschillende fasen van het beleidsproces allemaal uitgebreid aan de orde kwamen. Alleen zo was de optimale rationaliteit van beleid verzekerd.

Het paradigma van de klassieke bestuurskunde heeft een normatief karakter en handhaaft het natuurlijke (naïeve) beeld van het openbaar bestuur; een organisatie die over alle informatie en macht beschikt die noodzakelijk is om de door de politiek gestelde beleidsdoelen te verwezenlijken. De efficiency van het openbaar bestuur wordt gezocht in de principes van de rationeel ingerichte hiërarchie (bureaucratie).

Dit model stelt echter zulke hoge (en onrealistische) eisen aan de procedure van besluitvorming en de te verzamelen informatie dat deze in de praktijk nooit te halen zijn⁶. De praktijk schakelt voortdurend heen en weer tussen de verschillende fasen. Mogelijk kan het concept van de klassieke bestuurskunde nog gehandhaafd worden in eenvoudige situaties, maar in complexe situaties waarbij de beleidsdoelen het resultaat zijn van politieke compromissen en er meer invloedrijke actoren bij het beleid betrokken zijn, kan doelgericht handelen beter bezien worden vanuit de volgende twee benaderingen.

2.3 De kritische bestuurskunde: bottom-up sturen

Vanaf de jaren zeventig ontstond het kritische inzicht dat de klassieke opvatting van de bestuurskunde in onvoldoende mate overeenkwam met de praktijk (kritische bestuurskunde).

De maatschappij en de overheid ontdekten de grenzen van de verzorgingsstaat en de sturende rol die hierin aan de overheid werd toebedeeld. Overheidshandelen bleek weinig doelgericht, weinig doeltreffend en weinig doelmatig, ten minste als de onderzoeker uitging van de doeleinden die het beleid zelf aangaf. De opgaven waarvoor de overheid zich gesteld zag, waren erg ingewikkeld en de maatschappij veranderde voortdurend. De overheid bleek niet in staat om op eigen kracht de doelen te bepalen, het beleid vast te stellen en de uitvoering ervan te verzekeren. Ook werd steeds duidelijker dat de overheid niet meer de enige organisatie was die probeerde te sturen in de samenleving. De samenleving bestond uit een complex geheel van (gespecialiseerde) actoren (waaronder belangenorganisaties) die invloed probeerden uit te oefenen op een voor hen relevant overheidsbeleid. Daarnaast bleken ambtenaren in de voorbereiding en uitvoering van beleid grote beleidsvrijheid te genieten. De overheid ging inzien dat de samenleving niet maakbaar was.

In de visie van de kritische bestuurskunde houdt het overheidsbeleid rekening met de ontwikkelingen en belangen in de samenleving en past zich aan deze vernieuwingen aan⁷. Feiten, waarden en belangen die pas in de loop van het beleidsproces naar voren komen worden meegenomen⁸. Overeenstemming over een kleine aanpassing van het

⁶ Baas, 1995, p.204

⁷ Baas, 1995, p. 65

⁸ Baas, 1995, p. 65

beleid blijkt makkelijker te zijn dan een fundamentele herziening van het bestaande beleid⁹. Het overheidsbeleid kenmerkt zich dan ook door compromissen, bijstellingen en halve maatregelen. Officiële beleidsdoelen blijken vaak niet meer te zijn dan tijdelijke bezweringen van meningsverschillen en onzekerheden in de politiek. Ze zijn dubbelzinnig en de beleidsaccenten wisselen voortduren. Gevolg is dat de beleidsvorming niet meer wordt gezien als een rationeel keuzeproces maar als een doorlopende reeks van ‘trial and error’.

In de jaren tachtig werd door de gevolgen van de economische recessie en het alsmaar groter wordende begrotingstekort de discussie over de betaalbaarheid van de publieke sector op de politieke agenda gezet. De staatsschuld nam toe en het overheidsbeleid bleek steeds vaker te falen. De opkomst van het toenemend marktdenken in Amerika (Reagan) en het Verenigd Koninkrijk (Thatcher) zorgde voor de bezinnende vragen of de overheid wel effectief en efficiënt stuurde en wat precies haar taken waren¹⁰. Het idee heerste dat wanneer men de markt zijn werk liet doen, veel problemen vanzelf werden opgelost. De markt zorgde namelijk zelf voor een selectie van goede en minder goede oplossingen. De overheid trok zich, vanwege dit inzicht, langzaam terug. Meer markt en minder overheid werd de nieuwe slogan van de overheid. Deregulering, decentralisatie en het afstoten van taken aan Zelfstandige Bestuurs Organen (ZBO's) of aan de private sector was het resultaat. Naast de ‘bureaucratieën’ voerden nu ook diverse andere organisaties zelfstandig ‘overheidstaken’ uit. Door de privatisering en verzelfstandiging deden marktgerichte concepten als ‘klantgerichte dienstverlening’ hun intrede in de publieke sector. De voorheen publieke bedrijven moesten zichzelf van geld voorzien. Ideeën uit het bedrijfsleven werden bestudeerd en de bedrijfsvoering en organisatievormen uit de private sector werden gretig overgenomen. Het centraal stellen van de vraag van individuele burgers in plaats van het aanbod was een van de gevolgen. Ook de rol van de overheid veranderde: ze was niet langer de aanbieder van diensten, maar hield vooral toezicht op de betreffende organisaties. Ze moest er op toezien dat er geen monopolies ontstonden en dat de publieke dienstverlening niet verslechterde. De grotere autonomie ging doorgaans gepaard met afspraken over de te leveren prestaties¹¹. Nieuwe sturingsinstrumenten als procesplanning, communicatieve planning, overredingsvormen en zelfregulering werden ingezet¹². De betrokken organisaties ervoeren de interactieve instrumenten als vriendelijk en modern (poldermodel!).

Echter ook de kritische visie is geen eeuwig leven gegeven. De zelfstandige, gespecialiseerde organisaties die een deel van de overheidstaken uitvoerden, blijken niet in staat te zijn om deze goed uit te voeren. De problemen waar ze voor staan, zijn te complex om alleen op te lossen. Samenwerking met andere (semi-)overheidspartijen of private organisaties wordt noodzakelijk.

2.4 De moderne bestuurskunde: netwerken en ketens

Netwerken

In de huidige samenleving (midden jaren tachtig tot en met nu) zijn, als antwoord op de oude hiërarchische organisaties, gespecialiseerde organisaties ontstaan. Deze organisaties zijn echter steeds minder in staat zelfstandig hun doelen te bereiken. De toe-

⁹ Hoogerwerf & Herweijer, 1998, p. 91

¹⁰ Dirven, Snellen, Rademaker, Schild (red.), 1998, p. 1

¹¹ Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 21

¹² Baas, 1995, p. 53-54

nemende professionalisering, globalisering, informatisering en vervlechting van de publieke en private sector versterken deze onderlinge afhankelijkheid of netwerken.

De overheid houdt in toenemende mate rekening met de bestaande afhankelijkheden en stelt samenwerkingsverbanden in om beleid uit te voeren. Ze is zich ervan bewust dat zonder vergaande samenwerking de maatschappelijke vraagstukken niet effectief kunnen worden aangepakt. De roep om klantgerichte dienstverlening maken daarnaast de overheid en de uitvoeringsorganisaties bewust van de beperkingen, die zelfstandig (blijven) opereren oplegt aan de uitvoering van hun beleid. Het bewustzijn groeit dat soms een deel van de eigen autonomie en verantwoordelijkheid voor het beleid opgegeven moet worden om aan de wensen van burgers te kunnen voldoen¹³.

In de bestuurskundige literatuur worden bovengenoemde samenwerkingsverbanden aangeduid als een netwerk. Een netwerk bestaat uit diverse onafhankelijke organisaties die tezamen het overheidsbeleid uitvoeren. Onder een netwerk verstaan De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, p. 32): 'een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen'.

Een netwerk kan een tijdelijke of vaste structuur hebben¹⁴. Daarnaast hebben de afzonderlijke organisaties in een netwerk vaak naast een gezamenlijke doel ook eigen, mogelijk tegenstrijdige, doelen die zij nastreven. Ze zijn voor het bereiken van de doelen mede afhankelijk van de (kwaliteit) van gegevens, informatie, kennis en middelen waarover de andere organisaties beschikken. Door de onderlinge afhankelijkheid is een goede coördinatie van belang en wordt de informatie-overdracht zowel binnen als tussen organisaties in de publieke en private sector en hun omgeving steeds belangrijker en intensiever. Een belangrijk aspect van de diversiteit aan organisaties is dat ze een andere perceptie van de werkelijkheid kunnen hebben. Wat voor organisatie A objectieve informatie of een probleem is, kan voor organisatie B zeer aanvechtbaar of geen probleem zijn¹⁵. Het verloop van de beleidsuitvoering wordt dan ook niet alleen bepaald door de overheid maar mede door de onderlinge reacties van de deelnemende organisaties op elkaars gedrag. De organisaties kunnen zich namelijk in een uiterste geval afsluiten voor sturingspogingen van anderen¹⁶. Ook de overheid is dus voor doelbereiking in meer of mindere mate afhankelijk van andere gespecialiseerde organisaties in de netwerksituatie¹⁷. Wel heeft ze een bijzondere positie. Allereerst is de overheid democratisch gelegitimeerd en kan zij zich beroepen op het algemeen belang. Daarnaast beschikt zij over bijzondere bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening en financiële middelen. Zij heeft dankzij haar bevoegdheden en invloedsmiddelen een dominerende positie maar is niet sterk genoeg om de beleidsuitvoering naar haar hand te zetten. Vaak stelt ze dan ook condities op waarbinnen partijen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen¹⁸.

Ketens

Een andere, moderne, organisatievorm die grotendeels overeenkomt met netwerken zijn ketens¹⁹. Het ketenconcept komt oorspronkelijk uit de bedrijfskunde. Het idee achter het ketenconcept is dat door het aanbrengen van schakels tussen partijen die

¹³ Van Duivenboden en Veldhuizen, 2001, p. 33

¹⁴ Dirven, Snellen, Rademaker, Schild

¹⁵ Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 31

¹⁶ Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 31

¹⁷ Baas, 1995, p. 224

¹⁸ Nelissen, Ikink, Van de Ven (red.), 1996, p. 37

¹⁹ Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen en In 't Veld, 2000, p. 32 e.v.

samen een product realiseren, waardetoevoeging plaatsvindt. Zowel bij de netwerken als bij ketens dienen meerdere, onafhankelijke organisaties in onderlinge samenwerking een doel te realiseren. Een opmerkelijk verschil met de netwerken is echter dat een keten sequentieel en gericht in tijd is terwijl in een netwerk de relaties zich kenmerken door dynamiek, deze hoeven niet een bepaalde richting in de tijd te hebben. Een tweede verschil is dat een keten zich voornamelijk richt op functionele relaties, terwijl een netwerk doorgaans uitgaat van sociale relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, maar dat hoeft niet²⁰. De deelname van bepaalde actoren in een netwerk wordt vastgesteld aan de hand van hun feitelijke, concrete betrokkenheid bij een bepaald beleidsprobleem of-programma. Bij de bepaling van de schakels in de keten wordt veel meer uitgegaan van de vooraf vastliggende functioneel gegeven relaties tussen actoren.

Het ontstaan van ketens is versterkt door de (h)erkenning van toenemende wederzijdse afhankelijkheden in de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en terugkoppeling van beleid. Organisaties en onderdelen daarvan worden zich bewust van de plaats die zij in een bepaalde beleidsketen innemen. Een andere reden voor de externe oriëntatie kan liggen in de historisch gegroeide betrokkenheid. Vaak vormt een historische betrokkenheid van meerdere partijen bij het vervullen van overheidstaken of het oplossen van bepaalde maatschappelijke problemen een natuurlijke basis voor samenwerking in ketenverband. Ook kan de invoering van nieuwe wet- of regelgeving of een nieuw besturingsmodel leiden tot integratie van uitvoeringsadministraties, informatiesystemen of uitvoeringsprocessen van diverse onafhankelijke organisaties. Daarnaast zorgt het gebruik van de moderne informatie- en communicatietechnologie voor een toenemende onderlinge samenwerking op operationeel, tactisch en/of strategisch niveau. Met de brede toepassing van technologie vallen de bestaande juridische grenzen van organisaties steeds minder vaak samen met de bestuurlijke grenzen van de organisaties en overstijgen deze zelfs²¹. Een laatste reden is dat ondernemingen in een keten doen waar ze goed in zijn zodat uiteindelijk effectiever, efficiënter en klantvriendelijker wordt gewerkt. Ook de overheid is steeds bedrijfsmatiger gaan werken en heeft, sinds de jaren tachtig, steeds meer organisatieconcepten uit het bedrijfsleven overgenomen. En zo ook het concept van ketendienstverlening. Het ketenconcept komt steeds meer voor in nota's over de nieuwe structuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling en blijkt een belangrijke peiler van SUWI. De uitvoering van beleid middels een keten stelt echter specifieke eisen aan de overheid als bestuurder.

De visie van de moderne bestuurskunde laat zien dat sturing van de samenleving een zaak is geworden van vele instanties, ook buiten het openbaar bestuur²². Besturingsvraagstukken worden niet meer geïsoleerd, technisch en sectoraal bekeken, maar 'integraal' en in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen²³.

Bij deze moderne organisatieconcepten is de kans echter groot dat beleidsuitvoering of -implementatie anders verloopt dan beoogd. Dit kan gebeuren als gevolg van een afwachtende houding door te weinig informatie en financiële middelen, het nastreven van de eigen doelen vanwege te weinig draagvlak of tegenwerking omdat men moet concurreren met elkaar. Macht en moraal vragen soms om een handelwijze die niet altijd overeen hoeft te komen met de meest effectieve en efficiënte manier van doelbereiking. Doelen en middelen van beleid zijn inzet van een permanente strijd tussen

²⁰ Van Duivenboden, 2000, p. 33

²¹ Van Duivenboden e.a., 2000, p. 16

²² Baas, 1995, p. 62-63

²³ Nelissen, Ikink, Van de Ven (red.), 1996, p. 33

belangengroepen. Andere factoren die van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde beleidsinvulling zijn de bestaande informatieasymmetrie tussen politiek en uitvoerders en bijvoorbeeld politici die afhankelijk zijn van de strijd om stemmenwinst. De beoordeling van het beleid richt zich op de vraag of het beleid op langere termijn inspeelt op maatschappelijke problemen. De norm voor besluitvorming is of alle relevante belangen in het proces vertegenwoordigd worden ²⁴.

2.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn drie bestuurskundige concepten behandeld die elk een eigen visie hebben op de uitvoering van beleid.

De eerste invalshoek is die van het top-down sturen. Vóór de jaren zeventig bestond er een strikte scheiding tussen politiek en bestuur. De politiek bepaalde het beleid en het bestuur voerde het uit middels bureaucratische organisaties. De overheid hanteerde duidelijke doelen die na invoering van het beleid bereikt diende te zijn. Vanaf de jaren zeventig ontstaat er kritiek op deze vorm van besturen.

De tweede invalshoek, die van de kritische bestuurskunde, komt op. De grenzen van de verzorgingsstaat worden aan het einde van de jaren zeventig ontdekt en de hiermee gepaard gaande weinig sturende rol van de overheid. De economische recessie in de jaren tachtig en het alsmaar groter wordende begrotingstekort stellen de betaalbaarheid van de publieke sector ter discussie. Ook wordt het steeds duidelijker dat de overheid niet meer de enige is die probeert te sturen in de samenleving. De samenleving bestaat uit een complex geheel van actoren die allemaal invloed proberen uit te oefenen op een voor hen relevant overheidsbeleid. In de jaren tachtig laat de overheid steeds meer taken over aan verschillende publieke en private organisaties middels concepten als zelfstandige bestuursorganen, zelfbeheer, privatisering etc. Vaak gaat de grotere autonomie gepaard met afspraken over de te leveren prestaties.

In de netwerken van de jaren negentig is de derde invalshoek te herkennen, de moderne bestuurskunde. In deze stroom wordt duidelijk dat de kans groot is dat de beleidsuitvoering/implementatie anders kan verlopen dan beoogd wegens een afwachtende houding van de actoren door te weinig informatie en financiële middelen, het nastreven van de eigen doelen vanwege te weinig draagvlak, tegenwerking omdat men moet concurreren met elkaar etc. Sturing is daarmee extra van belang. Deze derde invalshoek brengt ons bij de ketenbenadering, een organisatievorm die grotendeels overeenkomt met netwerken. In beide vormen dienen meerdere, onafhankelijke organisaties tezamen een doel te realiseren. De twee concepten richten zich vooral op partijen in de omgeving (externe oriëntatie) en minder op de eigen, interne organisatie. Er zijn ook verschillen te ontdekken. Een eerste opmerkelijk verschil is dat een keten sequentieel en gericht in de tijd is. In een netwerk kenmerken relaties zich daarentegen door dynamiek en hoeven niet een bepaalde richting in de tijd te hebben. Daarnaast richt een keten zich voornamelijk op functionele relaties, terwijl een netwerk doorgaans uitgaat van sociale relaties.

De overheid lijkt bij de herstructurering van de sociale zekerheid gekozen te hebben voor toepassing van het ketenconcept. Begrippen als 'ketendienstverlening', 'keten-overleg' en 'klantketen' komen veelvuldig voor in de SUWI-nota's. De uitvoering van beleid middels een keten stelt echter specifieke eisen aan de overheid als bestuurder. Wat zijn mogelijk succes- en faalfactoren in ketendienstverlening en hoe zijn deze vertaald in de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen zoals beschreven in de SUWI-nota's? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, gaan we in de volgende hoofd-

²⁴ Baas, 1995, p. 224

stukken eerst nader in op de theorie over ketendienstverlening en beschrijven we een aantal ketenspecifieke succes- en faalfactoren. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier een vertaalslag gemaakt naar de ‘praktijk’ van SUWI. Op welke wijze en met welke begrippen wordt de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen beschreven in de SUWI-literatuur en hoe wordt ingespeeld op de mogelijke succes- en faalfactoren?

3 Wat zijn ketens?

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is opgemerkt dat ketens in het verlengde van netwerken liggen, maar de vraag blijft wat dit organisatorische concept nu precies inhoudt. In dit hoofdstuk wordt de organisatievorm van ketens verder uitgewerkt. Voor deze nadere verkenning worden in de eerste paragraaf eerst enkele kenmerken van ketens aangehaald. Vervolgens komt een aantal succes- en faalfactoren bij de uitvoering van beleid middels ketens aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting. Omdat ketens nog maar weinig beschreven zijn in literatuur over de publieke sector, is vooral gebruik gemaakt van meer bedrijfskundig georiënteerde literatuur.

3.2 Wat is een keten?

In deze paragraaf komt het concept van ketens aan de orde. Allereerst wordt de organisatievorm nader uitgewerkt. Vervolgens wordt beschreven hoe ketens in de praktijk ontstaan. Tenslotte komen vier ketencoördinatievormen en de mogelijk beoogde resultaten van de samenwerking tussen partners binnen een keten aan bod.

3.2.1 *Ketenstructuur*

Zoals eerder gezegd, zijn ketens in het bedrijfsleven een al langer bestaand fenomeen ('integrated supply chain management'). Het ketenconcept is ontstaan vanuit de gedachte dat in het voortbrengingsproces van goederen of diensten een aantal deelprocessen is te onderscheiden. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele relatie (de output van deelproces A is de input voor deelproces B), waardoor de deelprocessen een afhankelijkheidsrelatie in tijd vertonen. Elk deelproces wordt uitgevoerd door een organisatie en door samen te werken, realiseren ze een product of dienst²⁵. Waardetoevoeging in het voortbrengingsproces staat dus centraal. Door een optimale verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen diverse schakels in het voortbrengingsproces wordt geprobeerd de ketendoelen, bijvoorbeeld kostenreductie, te realiseren²⁶.

De in het bedrijfsleven veel gebruikte ketens komen ook steeds meer voor in het openbaar bestuur. Doelen van publieke ketens kunnen bestaan uit de uitvoering van beleid, het produceren van een bepaald product of de (keten)dienstverlening aan personen. In de publieke keten voeren verschillende (private en publieke) organisaties ieder voor zich en na elkaar een deel van het proces of product uit. Alleen in onderlinge samenhang kunnen ze het 'ketenproduct of -proces' realiseren. De organisaties zijn dus voor het realiseren van de ketendoelen afhankelijk van elkaar.

Voor een goede uitvoering van proces of product is met name de uitwisseling van kennis of informatie tussen de diverse publieke en private organisaties van cruciaal belang. Informatie is vaak de 'motor' van publieke organisaties. Bij publieke ketens wordt daarom ook wel over *informatie-* of *kennisketens* gesproken. Ketens worden doorgaans op basis van informatiestromen, beleidscycli, kennisketens en/of netwerken

²⁵ De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 142

²⁶ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.) 1994, , p. 11

van actoren vormgegeven. Dit wordt ook wel *keteninformatisering of ketenintegratie* genoemd²⁷.

Ketens vormen dus een 'organisatiestructuur' waarin delen van verschillende (publieke en private) organisaties aan elkaar zijn gekoppeld, en opeenvolgende activiteiten uitvoeren waardoor een proces van waardetoevoeging plaatsvindt (output schakel A = input schakel B: functionele relatie). De overdracht van informatie, producten, personen etc. tussen de diverse organisaties moet gecoördineerd worden om bepaalde doelen te bereiken.

De drie kenmerken van een keten zijn dan ook²⁸:

- 1) de aanwezigheid van een waardetoevoegingsproces;
- 2) de betrokkenheid van twee of meer (semi-) zelfstandige organisatie-eenheden (die afhankelijk van elkaar zijn) en ten slotte;
- 3) de aanwezigheid van interorganisatiele coördinatie- en informatiestromen.

3.2.2 *Fasen in ketenvorming*

Ketens ontstaan doorgaans niet vanzelf, maar doorlopen vaak een bepaald patroon. Dit patroon omvat vier fasen en deze zien er doorgaans als volgt uit:

1. verkenningsfase;
2. selectiefase;
3. commitmentfase;
4. optimaliseringsfase.

De eerste fase bestaat uit het aftasten van mogelijke samenwerkingspartners. Er wordt bepaald welke partijen een zinvolle rol in een keten kunnen vervullen als uitgegaan wordt van de benodigde competenties die nodig zijn in het voortbrengingsproces.

In de tweede fase, die van de selectie van ketenpartners, moet bepaald worden wie het initiatief tot ketenvorming kan en wil nemen. Soms vloeit dit voort uit een wettelijke taak, soms ontstaat dit spontaan. Als organisaties moeten deelnemen vanwege een wettelijke taak, terwijl ze dat misschien helemaal niet willen, kan dit van invloed zijn op de uitvoering van het beleid. Bepaalde organisaties, zoals gemeenten bijvoorbeeld, hebben een publieke taak en zullen daarom altijd in een 'keten' ingelijfd kunnen worden omdat andere organisaties hun taken niet kunnen overnemen. De vraag is welke invloed dit heeft op het functioneren van de keten.

In de derde fase verbinden de partners zich aan elkaar. Om de beoogde doelen te kunnen realiseren, zijn afspraken tussen de deelnemende organisaties van belang. De relaties tussen de ketenpartners zijn namelijk niet altijd gelijk en/of permanent, terwijl de organisaties wel van elkaar afhankelijk zijn voor doelbereiking. In de literatuur worden de volgende 'regel- of afdwingmogelijkheden' gevonden. Onderlinge relaties kunnen volgens Duivenboden²⁹ worden geregeld op basis van:

- prijsafspraken (Dit geldt eigenlijk alleen voor de private partijen, zij kunnen concurreren op prijs. Bij publieke organisaties geldt dit veel minder tot niet. De publieke organisaties zijn sowieso partners en op elkaar aangewezen omdat er geen vervangende partij voor is. Publieke partijen worden zelden vanwege slecht functioneren, uit een partnerschap gezet (zie bijvoorbeeld de actuele perikelen rond reïntegratietaak van de gemeente Amsterdam). Er zijn geen concurrenten die het werk kunnen overnemen. Hoogstens komt er meer toezicht op de uitvoering van taken door publieke partijen);

²⁷ Van Duivenboden e.a., 2000, p. 18

²⁸ Van Duivenboden, 2000, p. 58

²⁹ Van Duivenboden, 2000, p. 61

- contracten en overeenkomsten (kwaliteitscriteria);
- autoriteit (posities en verantwoordelijkheden, sociale normen);
- handhaving van regels en procedures;
- integratie- en verbindingsrollen (die relaties tussen partners beter laten verlopen);
- het inzetten van ICT-toepassingen voor de onderlinge afstemming.

In de vierde en laatste fase staat het leren binnen de ketensamenwerking centraal en de verbetering van de ketenprestatie. De prestaties van de keten kunnen verbeteren door het uitzoeken van nieuwe partners, het proces te herontwerpen, het inzetten van nieuwe technologieën etc.

3.2.3 *Vormen van coördinatie*

De publieke en private partijen die deel uitmaken van een publieke keten blijven zelfstandig functionerende organisaties, maar ze moeten wel samenwerken. De organisaties kunnen dan ook op twee manieren naar samenwerking in een keten kijken: òf het is een noodzakelijk kwaad dat zo veel mogelijk vermeden moet worden òf de organisaties zien er het nut van in en proberen de samenwerking zo goed mogelijk te coördineren. Al met al gaat het om de tegenstrijdigheid van *autonomie* versus *handelen gebaseerd op een afhankelijkheidsrelatie*. De mate van samenwerking binnen een keten hangt samen met de mate waarin de onderlinge afhankelijkheid door de betrokkenen wordt aanvaard. Er zijn vier vormen van oplopende ketensamenwerking te onderscheiden³⁰:

1. zelforganisatie (onafhankelijkheid bewaren);
2. estafettevorm;
3. geformaliseerde coördinatie en;
4. strategische coördinatie.

Het laagste niveau van afstemming is *zelforganisatie*. De autonomie van de eigen organisatie wordt als bron van kracht gezien die zo min mogelijk ondermijnd mag worden door afhankelijkheden van anderen³¹. De organisatie gaat er van uit dat ze volledig op eigen benen moet staan en haar eigen agenda moet volgen. Afstemming wordt tot een minimum teruggebracht en samenwerking staat gelijk aan afhankelijkheid en verlies van autonomie. Uitgangspunt bij samenwerking is dat dit gepaard gaat met gedeeltelijk strijdige belangen en de bestaande rivaliteit tussen organisaties natuurlijk is en ze scherp houdt. De relatie met de omgeving is gebaseerd op de sterkste onderhandelingspositie. Maakt een partij noodzakelijkerwijs deel uit van een keten, maar wenst men niet afhankelijk te zijn van ketenpartners in het realiseren van een aantal eigen organisatiedoelstellingen, ook niet als de afhankelijkheid wederzijds is, dan ligt deze meest minimale vorm van coördinatie of samenwerking voor de hand. Deze samenwerkingsvorm is vaak onvoldoende om de ketendoelstellingen te kunnen realiseren. Een tweede, wat verdergaande vorm van coördinatie is die waarbij organisaties met de voorgaande of direct volgende partij binnen de keten middels overleg afstemmen. Deze vorm van coördinatie wordt *estafettevorm* genoemd. Het stokje wordt overgedragen: de verantwoordelijkheid voor het vervolg van het proces wordt overgedragen aan de ketenpartner aan de outputzijde van de organisatie. Als alle partijen binnen de keten naar behoren het stokje overdragen, is het resultaat een beter gecoördineerde keten. De verantwoordelijkheid voor de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt en wordt uitgevoerd, is een zaak van de twee betrokken organisaties. Ze dragen nog geen medeverantwoordelijkheid voor de gehele keten, maar wel voor een stukje daarvan.

³⁰ Van Duivenboden, 2000, p. 61

³¹ Van Duivenboden, 2000, p. 59

Deze, verdergaande, vorm van coördinatie is noodzakelijk bij problemen of gezamenlijke investeringen in een keten.

Een samenwerkingsvorm die weer verder gaat, is de *geformaliseerde coördinatie* via bijvoorbeeld een stuurgroep van betrokken ketenpartners, via bestuursraden, commissies, taakgroepen etc. In deze samenwerkingsvormen worden alle activiteiten binnen een keten afgestemd, problemen besproken en afspraken gemaakt. Tevens worden er beslissingen genomen over gezamenlijke investeringen, zoals studies naar het functioneren van de keten of het (laten) doen van onderzoek. Vooral de gezamenlijke ICT-investeringen om logistieke processen te verbeteren, kunnen voor wederzijdse afhankelijkheden en een toenemende noodzaak voor coördinatie zorgen. Vaak blijkt dat organisaties in deze coördinatievorm, sluipenderwijs, een deel van de eigen autonomie hebben opgegeven waardoor de behoefte aan een gezamenlijke visie en ketenstrategie ontstaat.

Langzamerhand wordt er toegewerkt naar een *strategische coördinatie*. Een geformaliseerde coördinerende stuurgroep (of één van de betrokken partijen) krijgt dan wel de verantwoordelijkheid als de bevoegdheid om in het belang van de gehele keten een strategische koers uit te zetten en te bewaken. Een ketenregisseur maant organisaties zaken te doen of juist te laten.

De verschillende samenwerkingsvormen zullen elk hun invloed hebben op het resultaat of doelbereiking van de samenwerking. De beoogde doelen van de samenwerking kunnen divers zijn. In de volgende paragraaf worden een aantal mogelijke doelen opgesomd.

3.2.4 *Beoogde resultaten van ketensamenwerking*

Organisaties maken (verplicht) deel uit van een keten en kiezen voor een bepaalde coördinatievorm omdat ze (of de sturende organisatie), door samen te werken, bepaalde doelen denken te kunnen realiseren die ze alleen niet kunnen behalen. Diverse auteurs³² noemen de volgende, mogelijke beoogde resultaten/voordelen van een ketenbenadering:

- Kostenbeperking (efficiënter en effectiever werken: iedereen voert die taken uit die het beste bij het karakter van de organisatie past).
- Vermindering van onzekerheid (voorspellen van gedrag van anderen, verbetering van de ondoorzichtigheid van de samenwerkingsrelatie).
- Vermindering transactiekosten (In een keten worden relaties tussen functies, rollen en verantwoordelijkheden geregeld via overleg. Tijdens de samenwerking kunnen er allerlei ‘verassingen’ optreden die gecorrigeerd dienen te worden. Dit brengt transactiekosten met zich mee. Partners in een keten zoeken daarom naar samenwerkingsconstructies die een beperking opleveren van de transactiekosten).
- Organisatorische, technologische en marktinnovaties (nieuwe technologieën verwerven en snel kunnen toepassen; sterker staan in de markt door betere kwaliteit te leveren; elke partner is ‘best in class’).
- Verbetering dienstverlening of commerciële prestatie (De ketenbenadering legt de nadruk op het integrale karakter van een dienstverleningsproces. Cliënten hebben vaak meerdere vragen of problemen tegelijk en dat vraagt om een geïntegreerde dienstverlening waarbij vanuit de cliënt wordt gedacht).

³² Van Duivenboden, 2000, p.51/p. 522

Fransen, Hommes & De Jong, , 1999, p. 6

Van Duivenboden en Veldhuizen, 2001, p. 32

Al met al vormen publieke ketens een ‘organisatiestructuur’ waarin delen van verschillende organisaties opeenvolgende activiteiten uitvoeren waardoor waardetoevoeging plaatsvindt. Het eindproduct of -resultaat van organisatie A vormt de ‘grondstof’ voor de organisatieprocessen van organisatie B etc. De organisaties kunnen de onderlinge relaties op diverse manieren coördineren. De ene coördinatievorm zorgt voor meer afstemming dan de andere vorm. In publieke ketens wordt veelal gekozen voor een geformaliseerde of strategische vorm van coördinatie. In deze paragraaf is zijdelings al een aantal aandachtspunten bij de uitvoering van beleid middels een publieke keten aangestipt. In de volgende paragraaf gaan wij hier uitgebreider op in.

3.3 Succes- en faalfactoren ketendienstverlening

Zoals eerder vermeld, blijkt succesvol ondernemen in een moderne maatschappij steeds minder een kwestie van solistisch optreden van een onderneming te zijn. Vernieuwingen volgen elkaar steeds sneller op. Ze worden complexer en gespecialiseerder en dat maakt het voor individuele ondernemingen lastig om er goed op in te spelen. Bedrijven kunnen vaak met moeite alle vernieuwingen bijhouden en de benodigde kennis ‘in huis’ vinden. Ze leggen zich daarom steeds meer toe op die kernactiviteiten waarbij ze zelf een sterke positie innemen. Bedrijfsactiviteiten die niet tot de kern behoren, worden uitbesteed aan andere ondernemingen³³. Vormen van ketensamenwerking kunnen hierdoor ontstaan.

Op papier klinkt samenwerken in een keten wellicht eenvoudig, maar de praktijk blijkt behoorlijk weerbarstig. De besluitvorming over de productie van goederen en diensten verplaatst zich van het individuele bedrijf naar een complete voortbrengingsketen. Bedrijven die deel uitmaken van de ketens worden afhankelijker van elkaars prestaties. Kortom, er zitten nogal wat consequenties aan de ketenaanpak. In deze paragraaf worden enkele succes- en faalfactoren van de uitvoering van beleid middels een keten behandeld. De succes- en faalfactoren die worden behandeld zijn: selectiemogelijkheden, samenwerken versus autonomie, machtsverhoudingen, vertrouwen, informatie-overdracht en lerend vermogen. ‘Succes’ en ‘falen’ moeten hier worden opgevat als twee uitersten van een besturingsprincipe. De mate waarin de ketenpartners (of de sturende organisatie) er in sla(a)g(t)en om een sturingsprincipe zodanig in te zetten dat de gezamenlijke ketendoelstelling wordt gerealiseerd, bepaalt of het sturingsprincipe zich laat gelden als succes- of als faalfactor. Begonnen wordt met de selectiemogelijkheden.

3.3.1 *Selectiemogelijkheden*

De mogelijkheid om (samenwerkings)partners te selecteren en deze selectie permanent aan te passen aan nieuwe inzichten en vereisten is een van de belangrijkste sturingsprincipes binnen een keten. Wie moeten er allemaal mee doen om de ‘ketendoelstellingen’ te realiseren?

Een gouden stelregel die gehanteerd wordt binnen de modernste managementtheorieën (Hamal, Prahalad en Quinn³⁴), en dus ook in de ketenbenadering, is dat organisaties zich moeten beperken tot die activiteiten waarin ze ‘best in class’ zijn. De basis van elk uitbestedingsbeleid is dat elke organisatie duidelijk voor ogen heeft wat haar kerncompetentie is, waar ze in wil uitblinken én waar ze niet in wil uitblinken! Elke organisatie concentreert zich op die taken die niemand beter en/of goedkoper kan realiseren, waardoor overige activiteiten aan andere organisaties overgelaten kunnen worden. Het

³³ Raad voor het midden-en kleinbedrijf, 1995, p.15

³⁴ Raad Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994, p. 9

idee is namelijk dat als elke organisatie zich slechts met zijn eigen specialiteit bezighoudt, het makkelijker is om op veranderingen in te spelen die zich op dat gebied voordoen. Bedrijven blijven op die manier innovatief en profiteren van elkaars ervaringen door wederzijds overdracht en uitwisseling van kennis. Verder is de kans voor een bedrijf om ook voor andere ketens gevraagd te worden, groter als een organisatie tot de ‘meest excellente organisatie’ behoort. Op die manier kan de organisatie zijn doelen beter behalen.

Daarnaast dienen aan de randvoorwaarden, die nodig zijn voor het goed functioneren van een keten, voldaan te zijn. Te denken valt aan ruimtelijke, financiële, bestuurlijke en juridische randvoorwaarden en een goede informatie- en kennisuitwisseling. Als aan deze regels wordt vastgehouden, zal het resultaat zowel voor de gehele keten als voor de afzonderlijke partijen optimaal zijn: ‘teaming up for succes’.

Vaak heeft de selectie van de partners veel tijd in beslag genomen en zal een organisatie niet zo snel ‘uit de keten’ verwijderd worden. Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.³⁵) stellen dat een schakel altijd dient te blijven werken aan de verbetering van het productieproces, het is geen eenzijdige verantwoordelijkheid. Partners moeten elkaars prestaties blijven controleren. Verder moeten ze elkaar van de vorderingen op de hoogte blijven houden en kostenreductie cijfermatig aantonen. De normen en waarden kunnen daardoor, als ze eenmaal gehaald zijn, steeds hoger worden gelegd. Ketenpartners moeten dus, hoewel ze natuurlijk een voorkeursrelatie hebben, keer op keer hun ‘plaatsje in de keten’ bewijzen.

Voor private organisaties gaat deze redenering meer op dan voor publieke organisaties. Voor deze laatste groep bestaan er namelijk geen concurrenten. Als publieke organisaties niet ‘best in class’ zijn, kunnen ze niet vervangen worden door andere organisaties omdat die er simpelweg niet zijn. Publieke partijen zijn wettelijk op elkaar aangewezen terwijl organisaties in de marktsector doorgaans op vrijwillige basis met elkaar samenwerken. Dit heeft doorgaans andere implicaties voor samenwerking.

3.3.2 *Ketenbelang versus organisatiebelang / samenwerking versus autonomie*

Organisaties of gedeelten daarvan die samenwerken in een keten dienen bij te dragen aan het bereiken van de ketendoelen. Echter (het gedeelte van) een organisatie die participeert in een keten heeft daarnaast ook het behalen van haar eigen organisatiedoelen als doelstelling. Vooral publieke organisaties hebben doorgaans meerdere doelstellingen en participatie in ketens is daar maar één van. Het nastreven van twee ‘soorten doelstellingen’ door één organisatie kan problemen opleveren. De vraag is of de organisatiedoelstellingen genoeg ruimte laten om bij te dragen aan het gemeenschappelijke doel van de keten. Want welke doelen hebben prioriteit? Organisaties hebben maar een beperkt aantal middelen die ze eenmalig kunnen aanwenden. Het is de bedoeling dat de organisatiedoelen bijdragen aan de gemeenschappelijke ketendoelstellingen, maar als ketensamenwerking is opgelegd en onvrijwillig tot stand is gekomen, kan afgevraagd worden waar de meeste energie aan wordt besteed. Publieke organisaties kunnen het zich permitteren om terughoudend te zijn in een ketenverband, terwijl het voor private bedrijven van ‘levensbelang’ kan zijn om zich voor tweehonderd procent in te zetten vanwege gedane investeringsgelden en te verwachten omzet. Er dient dus een *dominant ketenprobleem* te zijn en te worden erkend, anders kunnen de organisaties een zekere mate van terughoudendheid vertonen of kunnen er zelfs spanningen ontstaan. Ketenpartners besteden namelijk niet alleen capaciteit uit, ze zijn ook op strategisch niveau afhankelijk van elkaars inzet, prestaties en informatie³⁶

³⁵ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994

³⁶ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994

Door het formuleren van de afzonderlijke prestaties van de opeenvolgende schakels worden (onderdelen van) organisaties zich bewust van de plaats die zij innemen in een keten. De organisaties moeten zich, in plaats van op zichzelf, gaan richten op hun omgeving en op hun ketenpartners en zich houden aan bepaalde ketenafspraken, zoals bijvoorbeeld het invoeren van gezamenlijk kwaliteitsbeleid. Als een ketenpartner echter een ander kwaliteitsbeleid hanteert, zal ze zich moeten conformeren aan het gezamenlijke beleid. Ketenpartners zullen dus minder invloed hebben op de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het *eigen* beleid en zich meer moeten conformeren aan het gezamenlijke beleid. Niet iedere ketenorganisatie wil dit, wat de externe gerichtheid en de samenwerking binnen een keten kan bemoeilijken. Vooral overheidsorganisaties kenmerken zich door angst voor verlies van (toegekende) autonomie. Daarnaast kunnen de partners elk, vanuit hun eigen positie in de keten, een andere opvatting hebben over hoe het (gezamenlijke) beleid moet worden vormgegeven. Functionele, maar ook persoonlijke voorkeuren, toevallige verbindingen en sociale contacten spelen hierbij een rol. Partijen hebben vaak uiteenlopende doelen en belangen, afhankelijk van de keten waarin zij zich bevinden en hun positie in die keten. Daarnaast hebben ze vaak verschillende achtergronden (private en niet-private sfeer)³⁷. In het bedrijfsleven is het waarschijnlijk eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over doelformulering in tegenstelling tot de (semi-)publieke sector. Bovendien spelen vaak verschillen in wettelijk vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden een rol. Deze karakteristieken kunnen de neiging versterken om bij ketensamenwerking vooral het eigen organisatieperspectief voorop te stellen³⁸. Vergaande afstemming binnen de keten kan ook worden bemoeilijkt doordat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meerdere partijen en ketens. Er is geen enkele partij die zonder de instemming van de andere partijen een beslissing kan nemen. De verschillende betrokken partijen zijn van elkaar afhankelijk en kunnen maatregelen hinderen of blokkeren. Daarnaast staan de doelen en opvattingen van partijen gedurende het proces niet vast, maar zijn ze aan verandering onderhevig; actoren leren. Het kan zijn dat hun opvattingen zich nog moeten uitkristalliseren of dat nieuwe kennis en inzichten opkomen die hun doelen en opvattingen beïnvloeden. Draagvlak voor een bepaalde optie kan hierdoor, tijdens het proces, toenemen maar ook afnemen.

Ketenorganisaties kunnen door de hierboven genoemde redenen in de praktijk de neiging krijgen om zoveel mogelijk zelf te doen en om de markt zoveel mogelijk voor zichzelf te houden. Veel bedrijven willen hun zelfstandigheid niet opgeven en zien de samenwerking als een noodzakelijk kwaad: trucs en verborgen agenda's zijn valkuilen³⁹. Zelfhandhaving blijkt vaak het belangrijkste oogmerk in een keten⁴⁰. Bij een te grote mate van onafhankelijkheid (langs elkaar heen werken van partners) zijn de volgende scenario's een mogelijk gevolg⁴¹:

- toename van de onderlinge onzekerheid waardoor partners zichzelf in gaan dekken;
- toename van de coördinatiekosten door hogere frequentie van overleggen en het risico dat tijdens het proces allerlei verrassingen optreden die gecorrigeerd moeten worden;
- toename van de transactiekosten doordat sommige organisaties taken op zich nemen die logischerwijze niet bij hen horen ;

³⁷ Fransen, Hommes & De Jong, 1999, p. 8

³⁸ Van Duivenboden, 2001, p. 35

³⁹ Praat, Van Dishoeck Van Weele (red.), 1994, p. 43

⁴⁰ Fransen, Hommes & De Jong, 1999, p. 12/13

⁴¹ Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen & In 't Veld (red.), 2000, p. 53

- uitblijven of slechts met grote moeite kunnen organiseren van innovaties. .

Onafhankelijkheden gaan gepaard met machtsverschillen. Deze factor komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.3.3 *Machtsverhoudingen*

Tweerichtingsverkeer zegt op zich niets over de machtsverhoudingen tussen partijen. ‘Macht’ is vaak niet homogeen verdeeld tussen partners in een keten. Eén, of een beperkt aantal, partner(s) zal over meer macht beschikken dan de andere. In het algemeen geldt, hoe meer schakels/organisaties van de keten een partij kan beheersen, hoe meer ze het totale procesverloop kan beïnvloeden. Naarmate een partij meer invloed uitoefent op het gedrag van andere schakels in de keten, hoeft deze partij doorgaans ook minder autonomie op te offeren om de ketenprestatie te verbeteren⁴². Een ander voordeel van een ‘onevenwichtige machtspositie’ is dat in ieder geval één organisatie het voortouw neemt of besluiten kan nemen tijdens een impasse. Een machtspositie kan afhangen van omvang (personeel, spreiding over het land, omzet of vermogen), soms ook van de rol of positie in de keten (dicht bij de markt, centraal in de keten) en in andere gevallen van speciale competenties (technologie, speciale nicheproducten, netwerkkenis) of bevoegdheden vanwege wet- en regelgeving (overheidsorganen, handhavers, instanties die vanwege overheidsregelingen over speciale bevoegdheden beschikken).

De kleine en middelgrote ondernemingen hebben in een keten vaak een zwakke positie. Ze hebben de beschikking over weinig eigen middelen en voornamelijk kennis van de eigen bedrijfsprocessen.

Macht is echter geen inhoudelijk argument om zaken af te dwingen en motiveert niet. Er moet vanuit een vertrouwensrelatie worden gewerkt en niet vanuit een betweterige houding⁴³. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.3.4 *Vertrouwen*

De basis voor de vorming en het voortbestaan van een keten is *vertrouwen*. Vertrouwen speelt in elke samenwerkingsrelatie een rol. Het is een randvoorwaarde. Als er geen vertrouwen tussen de onderlinge partners bestaat, zal men slechts minimaal samenwerken. De partijen zullen geen stapje extra doen als dat nodig is. Een goed onderling vertrouwen is verder van belang omdat de deelnemende organisaties meestal in meer dan één keten actief zijn en de betrokken partijen invloed uitoefenen op elkaars organisaties, processen en medewerkers. Vooral in de publieke sector is de complexiteit van het produkt en het beleidsproces zeer groot en vaak moeilijk in één keten te vatten. Als de onderlinge samenwerking goed verloopt en er een vertrouwensband groeit, is de kans groot dat er een langdurige samenwerking ontstaat en geput kan worden uit een vast organisatiebestand. Hierdoor vermindert de onzekerheid⁴⁴. Partners kunnen op den duur samen het werkproces analyseren en op zoek gaan naar verbetermogelijkheden⁴⁵.

Vertrouwen wordt deels geconditioneerd door organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures en certificering. Dit wordt ook wel ‘georganiseerd’ vertrouwen in ketens genoemd.

Vertrouwen wordt ook beïnvloed door de feitelijke ervaringen tussen partners in de keten. Het vertrouwen wordt dan gebaseerd op het gedrag uit het verleden, reputatie,

⁴² Van Duivenboden en Veldhuizen, 2001, p. 35

⁴³ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994, p. 59

⁴⁴ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.) p. 25

⁴⁵ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994, p. 52

financiële solidariteit en of zicht op de toekomst. Het nakomen van afspraken, het maken van afspraken, het conformeren aan de ketencultuur en de hand houden aan formele en informele rechten en plichten⁴⁶ kunnen graadmeters zijn.

Het opbouwen van vertrouwen kost tijd en geld en deze 'aanloopkosten' moeten gedragen moeten worden door de partners. Als het vertrouwen echter te erg geschaad wordt door een ketenpartner, kiezen ketenpartners vaak voor een andere organisatie. Publieke partners kunnen echter geen andere partners kiezen omdat ze er vaak simpelweg niet zijn. Het enige wat ze dan kunnen doen is lobbyen bij de politiek, om een afgestane taak weer zelf te gaan uitvoeren. De andere mogelijkheid is om de informatie-overdracht te verbeteren.

3.3.5 *Informatie-overdracht*

Het kenmerk van de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland is het massale karakter van gegevensverwerking. 'Informatie' wordt dan ook gezien als de 'motor' van (publieke) organisaties. Als deze 'motor' niet goed werkt, kan dit problemen met zich mee brengen. Aangezien de output van organisatie A de input is van organisatie B is het van belang dat de onderlinge communicatie optimaal is.

De samenwerkende organisaties moeten goede afspraken maken over de informatievoorziening: gebruiken alle organisaties dezelfde gemeenschappelijke infrastructuur, gegevensarchitectuur en informatiesystemen zodat ze makkelijk en eenduidig met elkaar kunnen communiceren en gegevens kunnen ontsluiten⁴⁷? Andere vragen kunnen zijn of de logistieke processen rond de dienstverlening goed georganiseerd zijn? Hoe zit het met de informatieasymmetrie? En weet de 'vormgever van de keten' wel waar ieder zijn krachten liggen?

Het delen van kennis en informatie kan leiden tot vervaging van grenzen waardoor taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uitgehold kunnen worden (en hiermee het gezag van de betrokken organisaties!). De vraag is of er bij de organisaties onderling voldoende vertrouwen en openheid bestaat. Overheidsorganisaties zijn vaak beducht om de greep op hun eigen werk en informatie te verliezen. In een keten is kennis echter gespreid en gefragmenteerd en sommige partijen beschikken over meer specialistische kennis dan een andere partij. De kans bestaat dat organisaties hun kennisvoorsprong misbruiken⁴⁸. Verder kunnen interne organisatieproblemen de uitwisseling van kennis, informatie en gegevens tussen organisaties belemmeren⁴⁹.

Een ander belangrijk punt is of de organisaties voldoende kennis over het dienstengebruik van de burgers hebben. Keteninformatisering kan leiden tot nieuwe vormen van overheidsdienstverlening en zorgen voor een verbetering van de klantvriendelijkheid. In het geval van cliëntgebonden informatie, kan de cliënt in een keten door alle aangesloten organisaties nauw worden gevolgd, dossiers kunnen niet meer zoek raken en zijn (meestal) elektronisch beschikbaar.

Al met al leert een keten continue bij. Dit is het laatste onderwerp van dit hoofdstuk..

3.3.6 *Lerend vermogen*

De vorming en optimalisatie van ketens is een cruciaal onderwerp bij ketensamenwerking en gaat zelden gepaard zonder tegenslagen. Ketens zijn namelijk geen statische entiteiten maar constant in beweging. Organisaties en hun onderlinge relaties veranderen van tijd tot tijd op basis van opgedane leerervaringen, de aard van de proble-

⁴⁶ Van Duivenboden en Veldhuizen, 2001 p. 44

⁴⁷ Van Duivenboden, 2001, p. 36

⁴⁸ Praat, Van Dishoeck & Van Weele (red.), 1994, p. 17

⁴⁹ Van Duivenboden en Veldhuizen, 2001, p. 37

matiek en de percepties van de verschillende actoren. Deze factoren zijn onderhevig aan dynamiek. De kern van de ketenaanpak schuilt in het verbeteren van het functioneren van ketens. De ene keer door partners te verlaten en nieuwe partners uit te zoeken, de andere keer door nieuwe relatievormen te ontwikkelen of door nieuwe technologieën in te zetten⁵⁰. Een herontwerp van de keten kan op een zeker moment noodzakelijk worden. Dit kan voorkomen dat een ketenproject mislukt omdat de verwachte meerwaarde te lang uitblijft, de samenwerking te veel geld kost en/of een groot aantal frustraties bij de betrokken partijen oplevert⁵¹.

3.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is het concept van een ‘keten’ in het kort behandeld. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is vermeld, komen ketens uit de ‘bedrijfsmatige hoek’. Het ketenconcept is in de bedrijfskunde ontstaan vanuit de gedachte dat in het voortbrengingsproces van goederen of diensten een aantal deelprocessen zijn te onderscheiden. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele en sequentiële relatie: organisatie A levert een (eind)product of een dienst en dat product of de dienst is weer de ‘grondstof’ voor organisatie B. Het gaat om een optimale taakverdeling tussen diverse organisaties waardoor het eindproduct zo efficiënt mogelijk geproduceerd wordt.

Deze, uit de bedrijfskunde, afkomstige ketens worden ook steeds meer toegepast in het openbaar bestuur. De ketens kunnen worden opgezet voor het produceren van een product, maar ook om bijvoorbeeld de beleidsuitvoering beter te coördineren. Door samen te werken, kan het product of het beleid bijvoorbeeld goedkoper gerealiseerd worden, de onzekerheid kan verminderen, de partners kunnen innovatieve mogelijkheden creëren enz.

Ketens vormen zich doorgaans in vier stappen: allereerst worden mogelijke partners gezocht, vervolgens moet een van de partners het initiatief tot ketenvorming op zich nemen, in de derde fase wordt de ketensamenwerking een feit en worden de relaties middels afspraken als contracten, regels en procedures etc. geconditioneerd. In de laatste fase staat het lerend vermogen van de keten centraal.

De samenwerkingsvormen kunnen variëren in het niveau van de coördinatievorm. Uitersten zijn zelforganisatie versus strategische coördinatie.

Het succes van de samenwerking binnen een keten is afhankelijk van vele factoren. In paragraaf 3.3 zijn enkele hiervan verder uitgewerkt, namelijk selectiemogelijkheden, samenwerken versus autonomie, machtsverhoudingen, vertrouwen, informatie-overdracht en lerend vermogen.

Onder *selectiemogelijkheden* wordt verstaan dat alleen die partners voor de ketensamenwerking uitgenodigd worden die ‘best in class’ zijn. Elke organisatie voert die taken uit die niemand beter en/of goedkoper kan realiseren, waardoor overige activiteiten aan de andere partners overgelaten kunnen worden. Aandachtspunt in ‘publieke ketens’ is echter dat de publieke partijen wettelijk op elkaar zijn aangewezen, in tegenstelling tot de private partijen die op vrijwillige basis samenwerken. Dit kan andere implicaties hebben voor de samenwerking.

Een tegenstrijdigheid die veel samenwerkingsverbanden kenmerkt is die van *autonomie versus samenwerken*. Dit is ook het geval bij ketensamenwerking. Omdat ketenorganisaties die samenwerken naast de gemeenschappelijke ook eigen organisatie-doelen nastreven, dient er een dominant ketenprobleem te zijn. Dit is vooral het geval bij publieke ketenpartners omdat zij doorgaans meerdere doelen hebben en participatie

⁵⁰ Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen & In ’t Veld, 2000, p. 48

⁵¹ Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen & In ’t Veld, 2000, p. 24

in een keten er hier maar één van is. Bij een onduidelijk ketenprobleem kunnen ketenpartners een zekere mate van terughoudendheid gaan vertonen. Vooral als de samenwerking is opgelegd. Private partijen kunnen het zich doorgaans niet permitteren om terughoudend te zijn, omdat er vaak investeringen gepleegd zijn en de te behalen omzet afhankelijk is van een goede samenwerking. Een andere reden voor het bewaren van de onafhankelijkheid kan zijn dat als organisaties eenmaal deel uitmaken van een keten, ze minder invloed hebben op de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het eigen beleid. Ook kunnen de partners elk, vanuit hun eigen positie in de keten, een andere opvatting hebben over hoe het beleid moet worden vormgegeven. Vooral publieke organisaties zijn beducht om hun angst om de autonomie te verliezen. Vergaande afstemming binnen de keten kan ook worden bemoeilijkt doordat geen enkele partij zonder de instemming van de andere partijen een beslissing kan nemen. Draagvlak voor een bepaalde optie kan tijdens het proces toe- maar ook afnemen. Tweerichtingsverkeer zegt op zich niets over de machtsverhoudingen tussen partijen. *Macht* is vaak niet gelijk verdeeld tussen partners in een keten. Eén, of een beperkt aantal, partner(s) zal over meer macht beschikken dan de andere. Dit kan afhangen van diverse factoren zoals de omvang van het bedrijf, de positie van de partner in de keten, bepaalde bevoegdheden of kennis etc.

De basis voor de vorming en het voortbestaan van een keten is vertrouwen. Vertrouwen wordt deels bepaald door organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures, maar ook door feitelijke ervaringen tussen partners in de keten. Als het vertrouwen geschaad wordt door ketenpartners, wordt vaak voor een andere partner gekozen. Publieke partners kunnen doorgaans geen andere partner kiezen omdat deze er vaak simpelweg niet is.

Informatie is de ‘motor’ van (publieke) organisaties. Aangezien de output van organisatie A de input is van organisatie B, is het van belang dat de onderlinge communicatie goed is. De samenwerkende organisaties moeten goede afspraken maken over een gemeenschappelijke infrastructuur en informatiesystemen zodat ze makkelijk met elkaar kunnen communiceren en gegevens kunnen ontsluiten. Een ander punt is of de organisaties voldoende kennis over het dienstengebruik van de burgers hebben. Ketinformatisering kan namelijk leiden tot nieuwe vormen van overheidsdienstverlening en zorgen voor een verbetering van de klantvriendelijkheid en doelmatigheid in publieke ketens.

Een laatste factor die van invloed kan zijn op het functioneren van een keten, is het *lerend vermogen* van de ketens. De kern van de ketenaanpak schuilt in het verbeteren van het functioneren van ketens. De ene keer door partners te verlaten en nieuwe partners uit te zoeken, de andere keer door nieuwe technologieën in te zetten.

In het volgende hoofdstuk worden de genoemde factoren toegepast op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen. Eerst komen echter de ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling aan de orde.

4 De reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in SUWI

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de vorige hoofdstukken toegepast op de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. Deze verandering vloeit voort uit het Regeerakkoord van 1998⁵². Zoals gezegd heeft de overheid de opdracht gegeven om de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling te wijzigen. Gezocht is naar een uitvoeringsstructuur waarin de cliënt centraal staat en waarin een heldere scheiding is aangebracht tussen de publieke en private uitvoering van taken. De nieuwe structuur dient in te gaan op 1 januari 2002⁵³. Doelstelling van de nieuwe structuur is onder andere om de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces te bevorderen.

De SUWI-structuur omvat diverse ketens. Zoals in de inleiding is vermeld, wordt in dit rapport slechts de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen behandeld. In deze keten voeren diverse private en publieke organisaties volgtijdelijk activiteiten uit, met als doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen of voor de arbeidsmarkt te behouden. In de nieuwe structuur wordt benadrukt dat het verstrekken van een uitkering dient als *tijdelijke* inkomensvoorziening tot de cliënt weer aan het werk gaat (een 'trampoline' in plaats van een 'vangnet').

In dit hoofdstuk worden eerst de meest recente ontwikkelingen in de sociale zekerheid⁵⁴ behandeld zoals de SUWI-wet (en de Wet Poortwachter). Vervolgens komt de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen aan bod: wie zijn de actoren, wat zijn hun taken, hoe wordt toezicht gehouden? Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 dieper op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen ingegaan door voor deze keten een aantal succes- en faalfactoren uit hoofdstuk drie nader uit te werken.

4.2 Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

Voordat de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen en de bijbehorende organisaties verder uitgewerkt worden, komen eerst de ontwikkelingen aan bod die aan het ontstaan van deze keten ten grondslag liggen. Het stelsel van de sociale zekerheid is in de loop van de geschiedenis altijd een heet hangijzer geweest en onderwerp van vele parlementaire debatten. Uit de parlementaire enquête 'Uitvoeringsorganen' in 1993 bleek dat het stelsel van de sociale zekerheid niet functioneerde zoals behoorde. Sindsdien is stapsgewijs toegewerkt naar een nieuwe uitvoeringsstructuur. Deze structuur wordt ook wel aangeduid met Structuur Uitvoering Werk en Inkomen⁵⁵. Doelstellingen van SUWI zijn:

- Werk boven inkomen in een activerend stelsel van sociale zekerheid,
- een hierop afgestemde klantgerichte dienstverlening
- en een doelmatige en rechtmatige uitvoering (vermindering van het beroep
- op een uitkering, lagere uitvoeringskosten en minder administratieve lasten voor werkgevers.

⁵² Eerste voortgangsrapportage SUWI, 2000-2001, p. 3

⁵³ Tweede voortgangsrapportage SUWI, min SZW, 16 mei 2001, p. 6.

⁵⁴ Bron is voornamelijk Tweede voortgangsrapportage SUWI, min SZW, 16 mei 2001

⁵⁵ Zie ook grofontwerp Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

In de nieuwe uitvoeringsstructuur is een verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt tussen een publiek en privaat deel wat betreft de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. De taken die de kern van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid vormen en zich in de ogen van de overheid slecht verhouden tot commerciële bedrijfsbelangen, worden uitgevoerd door het publieke gedeelte. Deze taken betreffen het innen van premies, het beoordelen van het recht op een uitkering en het verstrekken van uitkeringen. Deze publieke taken worden uitgevoerd door de organisaties Centra voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de sociale diensten. In het CWI kunnen mensen terecht om zich te laten inschrijven als werkzoekende en om een bijstands- of WW-uitkering aan te vragen. Het UWV is verantwoordelijk voor het innen van de premies. Daarnaast zijn het UWV en de sociale diensten verantwoordelijk voor de beoordeling van het recht op een uitkering, het verzorgen van de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen of ABW en het inkopen van reïntegratietrajecten om cliënten zo snel mogelijk weer naar betaalde arbeid te leiden.

De reïntegratie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten was van oudsher een publieke taak. Sinds een paar jaar leeft bij de overheid echter de opvatting dat reïntegratie op een private markt moet worden uitgevoerd, waarbij het publieke domein geen andere rol mag vervullen dan als opdrachtgever of beheerder. Volgens de SUWI-nota is met een goed functionerende reïntegratiemarkt een groot publiek belang gediend. Daar liggen zowel sociale overwegingen (voorkomen van maatschappelijke uitsluiting) als economische overwegingen aan ten grondslag. Inmiddels worden vrijwel alle reïntegratietrajecten voor 'UWV'-cliënten middels een aanbestedingsprocedure gecontracteerd. De sociale diensten moeten deze ontwikkeling volgen.

In haar streven naar bevordering van de arbeidsparticipatie gaat de overheid echter nog een stap verder. Naast de privatisering van de reïntegratiemarkt wil de overheid arbeidsuitval voorkomen en participatie bevorderen door een koppeling aan te brengen tussen de financiële prikkels in het stelsel en de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor preventie en reïntegratie worden belegd⁵⁶. Dit houdt in dat zolang er een dienstverband bestaat (in de meeste gevallen tot 2 jaar na uitval), werknemers en werkgevers tezamen verantwoordelijk zijn voor preventie, begeleiding en reïntegratie. In het nieuwe stelsel wordt daarmee de feitelijke probleemhouder verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding. Werkgevers dienen hiertoe contracten af te sluiten met private organisaties als arbodiensten, reïntegratiebedrijven en mogelijk uitzendbureaus. De (aangescherpte) rechten en plichten van werkgever en werknemer zijn opgenomen in de Wet Verbetering Poortwachter die per 1 april 2002 moet worden ingevoerd.

De publieke uitvoeringsorganisaties voeren hun dienstverlening uit en leggen daarover verantwoording af aan een overheidsorgaan, zoals de minister van SZW of het college van B&W van een gemeente. De Inspectie Werk en Inkomen (voorheen o.m. Ctsv) houdt toezicht op een doel- en rechtmatige (publieke) uitvoering.

De private organisaties zoals reïntegratiebedrijven hebben met de (semi-)publieke of private organisaties een contractuele klant-leveranciersrelatie.

Het streven van de overheid is dat de meeste CWI's, tezamen met het UWV, de gemeentelijke sociale diensten en private organisaties als arbodiensten, reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus deel gaan uitmaken van bedrijfsverzamelgebouwen, zodat er een soort *beursplein* voor werk en inkomen ontstaat. Op die manier kan de dienstverlening aan de cliënt optimaal vorm krijgen. Gemeenten nemen hiervoor het initiatief met financiële steun van het ministerie.

⁵⁶ Eerste voortgangsrapportage SUWI, 2000-2001, p. 3

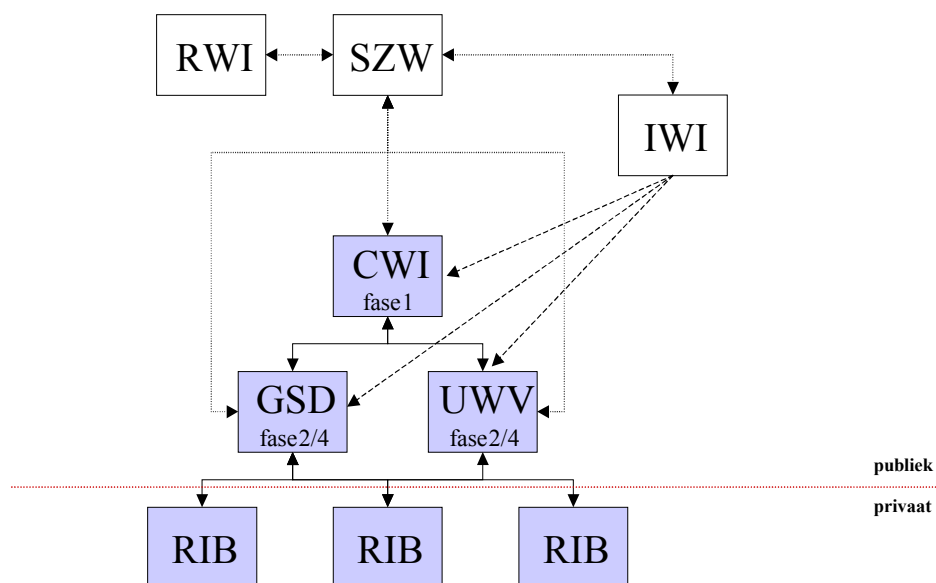
Elk van bovengenoemde organisaties voert haar eigen taken uit. Deze taken kunnen overlappen met of aanvullend zijn op de taken van andere organisaties. De aaneenschakeling van de deels aanvullende en deels overlappende activiteiten van de verschillende partijen is voor te stellen als een keten. De reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen is één van de vele ketens die SUWI omvat. In de volgende paragraaf wordt deze reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen (WW en ABW) behandeld.

4.3 De actoren en hun verantwoordelijkheden in de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen

De reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen (zie schema 4.3). bestaat uit vier uitvoeringsactoren; het CWI, het UWV, de gemeentelijke sociale diensten (GSD) en de reïntegratiebedrijven. De 'fasen' die weergegeven zijn in het schema verwijzen naar een aanduiding van cliënten waarvoor de diverse uitvoeringsactoren verantwoordelijk zijn. De beleidsketen in zijn geheel omvat naast de uitvoeringsactoren ook nog de Minister van SZW als beleidsbepalende en politiek verantwoordelijke actor, de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) als adviserende actor en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) als toezichthoudende actor. In dit onderzoek beperken wij ons tot een beschrijving en bespiegeling van de actoren die de primaire processen in de keten uitvoeren: CWI, UWV, GSD en reïntegratiebedrijven. Deze afbakening is een praktische en betekent niet dat SZW, IWI en RWI geen rol van betekenis spelen in de keten van werk & inkomen. De actoren SZW, IWI en RWI bepalen, door de doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld wijze van toezicht en afrekening), juist in belangrijke mate de richting waarin de 'keten-cultuur' - de houding van de actoren ten aanzien van de doelstellingen en de andere actoren - zich zal ontwikkelen.

In deze paragraaf worden aan de hand van de Eerste en Tweede voortgangsrapportages SUWI⁵⁷ de betrokken uitvoeringsorganisaties, hun taken, de volgtijdelijkheid van de taken en de wijze van toezicht behandeld.

schema 4.3 reïntegratieketen (ontslag-) werklozen



⁵⁷ Eerste voortgangsrapportage SUWI 2000-2001

Tweede voortgangsrapportage SUWI, min SZW, 16 mei 2001

4.3.1 *CWI (publiek uitvoeringsorgaan)*

Het CWI is in principe voor alle werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden (vooral nog met uitzondering van 'arbeidsgehandicapten') het eerste contact met de keten van werk en inkomen: het CWI is dé instantie voor arbeidsbemiddeling en de aanvraag van een uitkering en de eerste schakel van de keten. Volgens het plan dienen er in Nederland in totaal 131 CWI's te komen waar werkzoekenden terecht kunnen voor een baan (inschrijving als werkzoekende) en zonodig voor het aanvragen van een ABW- of WW-uitkering. Het CWI bemiddelt tussen werkgevers en werkzoekenden, acquireert en registreert vacatures, bepaalt de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt (fase 1,2,3,4) en verzamelt de gegevens voor de aanvraag van een uitkering (WW, ABW).

De CWI-medewerker bepaalt in de front-office in welke fase de klant wordt ingedeeld (beoordeling afstand tot/kansen op de arbeidsmarkt). Wie in fase 1 wordt ingedeeld, is direct bemiddelbaar en krijgt voor de arbeidsbemiddeling in principe alleen met de dienstverlening van het CWI te maken. Deze dienstverlening bestaat uit het aanbieden van de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank (NVS) en informatie en advies over de arbeids- en scholingsmarkt en bemiddeling. Daarnaast kunnen werkzoekenden terecht bij de uitzendbureaus die ook aanwezig kunnen zijn in het bedrijfsverzamelgebouw waar het CWI deel van uitmaakt.

Voor de klanten die middels de kwalificerende intake in fase 2, 3 of 4 worden ingedeeld, zet het CWI in grote lijnen op papier wat de klant nodig heeft om weer aan het werk te komen. Van de kwalificerende intake wordt een overdrachtsrapport (reïntegratie-advies) voor het UWV of GSD gemaakt, waarin de juistheid van fasen-indeling van de klant wordt bevestigd en een advies over het benodigde reïntegratietraject (diagnose van beperkingen en belemmeringen) wordt opgenomen. De cliënten worden vervolgens overgedragen aan het UWV of aan de gemeente voor het verzorgen van de uitkering en het 'inkopen' van het benodigde reïntegratietraject.

Naast werknemers kunnen ook werkgevers zich tot het CWI wenden voor personeel.

De regionaal verspreide CWI's worden aangestuurd vanuit een landelijk hoofdkantoor, namelijk de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (COWI). Het COWI dient verantwoording af te leggen aan de Minister en staat onder toezicht van de Inspectie voor Werk en Inkomen.

4.3.2 *UWV (publiek uitvoeringsorgaan)*

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is, naast de GSD, de tweede schakel in de keten van werk en inkomen. Het publieke UWV is gevormd door de samenvoeging van de vijf uitvoeringsinstellingen en (delen van) het Lisv en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen (WW en WAO).

De uitvoering van de claimbeoordeling, de uitkeringsverstrekking van WW en WAO en de premie-inning zijn taken van het UWV. Het UWV is tevens verantwoordelijk en opdrachtgever voor de reïntegratie van WW-gerechtigden en bepaalde groepen arbeidsgehandicapte werknemers⁵⁸. Uitgaande van het principe dat de partij die financieel verantwoordelijk is voor een cliënt tevens verantwoordelijk is voor de arbeidstoeleiding, sluit het UWV reïntegratiecontracten af voor werklozen die op grond van hun arbeidsverleden recht hebben op een WW-uitkering. Voor hen geldt immers dat de arbeidsrelatie met de werkgever is verbroken. Het UWV koopt ook reïntegratietrajecten in voor de groep arbeidsgehandicapten die niet (meer) onder de financiële verplichtingen van een werkgever vallen en niet tot de doelgroep van de sociale diensten behoren.

⁵⁸ Eerste voortgangsrapportage SUWI 2000-2001, p.4

Als werkgevers op CAO-niveau afspraken hebben gemaakt over het inzetten van eigen middelen voor de reïntegratie, worden de CAO-partijen contractpartner van het reïntegratiebedrijf. Het UWV heeft dan in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter een toetsende rol.

WW-gerechtigden (fase 1) die binnen zes maanden geen baan vinden, worden door het CWI aan het UWV overgedragen voor een reïntegratietraject. WW-gerechtigden in de fasen 2, 3 en 4 gaan direct naar het UWV. Het is aan het UWV om te beslissen of iemand een reïntegratietraject krijgt aangeboden en om dit uit te laten voeren door een commercieel reïntegratiebedrijf. Het UWV sluit contracten met meerdere reïntegratiebedrijven af om de prestaties van de afzonderlijke bedrijven vast te kunnen stellen en om van de diverse inhoudelijke specialismen gebruik te kunnen maken.

Daarnaast houdt het UWV regelmatig, bij voorkeur op lokatie van het CWI, heronderzoeken (activering & controle fase 1) waarin wordt bekeken of de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt is veranderd. Als de afstand opnieuw bepaald moet worden, gebeurt dit door het CWI.

De beoordeling van het recht op een uitkering (claimbeoordeling) en de verzorging van de uitkering waarvoor geen direct contact met de klant is vereist, gebeurt op maximaal veertig ‘mid-officekantoren’ (komt overeen met het huidige aantal vestigingen van de vijf uvi’s).

De Inspectie Werk en Inkomen is verantwoordelijk voor het toezicht op een doel- en rechtmatige uitvoering door het UWV.

4.3.3 *Gemeenten (publiek uitvoeringsorgaan)*

De gemeenten zijn onder meer belast met de uitvoering van de Algemene bijstandswet, de Wet Inschakeling Werkzoekenden en de Wet Sociale Werkvoorziening. Daarnaast wordt de gemeente opdrachtgever voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (voorheen taak Arbeidsbureau) en uitkeringsgerechtigden op basis van de Algemene nabestaandenwet (voorheen taak Arbeidsbureau)⁵⁹. ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden zijn niet verplicht mee te werken aan hun reïntegratie.

Ook hier geldt of gaat gelden dat het aan de gemeenten is om te beslissen of iemand een reïntegratietraject krijgt aangeboden en om dit uit te laten voeren door een commercieel - niet aan gemeenten gelieerd – reïntegratiebedrijf. Zij moeten trajecten inkopen bij de private reïntegratiebedrijven. Voor veel gemeenten is deze rol betrekkelijk nieuw en werken daarom samen om de benodigde expertise op te bouwen.

De 131 CWI’s zullen in 110 gemeenten gevestigd worden. Het streven is dat de gemeentelijke sociale diensten bij alle CWI’s vertegenwoordigd zijn.

Gemeenten worden via het Fonds voor Werk en Inkomen afgerekend op de mate waarin zij er in slagen (niet-)uitkeringsgerechtigden te (laten) reïntegreren. Gemeenten hebben namelijk geen baat bij het reïntegreren van mensen zonder een uitkering, er wordt namelijk niet op uitkeringen bespaard. Om te waarborgen dat gemeenten zich voldoende inspannen voor deze groep, krijgen de gemeenten hiervoor geoormerkte gelden via het Fonds voor Werk en Inkomen. Om de gemeenten te prikkelen zich in te spannen voor bijstandsgerechtigden, dienen de gemeenten een hoger percentage bij te dragen aan de ABW-uitkering dan voorheen. Wel krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om reïntegratie-instrumenten in te zetten.

⁵⁹ Eerste voortgangsrapportage SUWI 2000-2001, p. 4

De gemeenten voeren overheidsbeleid in medebewind uit. Dit betekent dat zij vooral verantwoording dienen af te leggen aan het college van B&W van een gemeente en aan de nieuwe toezichthouder, de Inspectie Werk en Inkomen.

4.3.4 *Reïntegratiebedrijf (private uitvoerder)*

Het (weer) aan het werk helpen van (moeilijk plaatsbare) werklozen en arbeidsgehandicapten besteden de gemeenten en het UWV uit aan private reïntegratiebedrijven. Ze stellen een trajectplan op en voeren dit, na goedkeuring van UWV of gemeenten, uit.

De private organisaties hebben met publieke organisaties of met werkgevers een klant-leveranciers/opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De reïntegratietrajecten worden gefinancierd door een mengvorm van inspannings- en resultaatsfinanciering (no-cure-less-pay). De overheid veronderstelt dat door de tucht van de markt de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening bevorderd zal worden.

Na beschreven te hebben hoe de keten er ‘in de SUWI-nota’s’ uit ziet, worden in de volgende paragraaf enkele inzichten uit hoofdstuk drie toegepast op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen. De vraag is óf en zo ja op welke wijze met de genoemde factoren uit hoofdstuk drie rekening is gehouden bij het opstellen van het SUWI-beleid en welke consequenties dat mogelijk kan hebben op de uitvoering van het beleid in de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen.

4.4 **De succes- en faalfactoren van de ketendienstverlening toegepast op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen**

In hoofdstuk drie is een aantal succes- en faalfactoren behandeld die van invloed zijn op de uitvoering van beleid middels een keten. Vraag is of de overheid met deze aandachtspunten rekening heeft gehouden bij de totstandkoming van de SUWI-ketens. In deze paragraaf worden de gevonden aandachtspunten in de literatuur gespiegeld aan de SUWI-plannen voor de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen.

4.4.1 *Selectiemogelijkheden*

De overheid heeft bij ‘het samenstellen’ van de keten een scheiding aangebracht in taken die zich al dan niet verhouden met uitvoering in private concurrentie. De publieke organisaties houden zich bezig met die taken die volgens de overheid niet voor concurrentie in aanmerking komen. Taken die wel voor concurrentie in aanmerking komen, worden uitgevoerd door private organisaties. De overheid verwacht dat marktwerking (selectie) zal zorgen voor het nodige onderscheid in kwaliteit van dienstverlening van reïntegratiebedrijven. Nieuwkomers, maar ook gevestigde bedrijven, die onder de maat presteren, zullen verdwijnen.

Eén van de belangrijkste sturingsprincipes van een private ketensamenwerking is de mogelijkheid om partijen te selecteren die ‘best in class’ zijn. Dit ketenprincipe is echter beperkt toepasbaar in de SUWI-ketens. De publieke partijen zijn wettelijk op elkaar aangewezen en kunnen bij onvrede over de kwaliteit van de dienstverlening van de andere publieke partij op zijn hoogst informatie af gaan schermen of taken zelf uit gaan voeren. In de relatie met de private reïntegratiebedrijven bestaan wel selectiemogelijkheden, al lijkt hier sprake van een eenrichtingsverkeer. De publieke opdrachtgevers kunnen reïntegratiebedrijven wel afrekenen op hun prestaties, maar andersom hebben reïntegratiebedrijven (nog) niet veel keuze in de selectie van opdrachtgevende partijen, waardoor een ‘vragersmarkt’ kan ontstaan. Wel dienen het UWV en de ge-

meenten ervoor te zorgen dat de contracten aan bepaalde vormvereisten voldoen⁶⁰. Ook voor cliënten van de SUWI-ketens bestaan er geen of nauwelijks selectiemogelijkheden. Indien een gemeente haar werk niet goed doet, kan een cliënt theoretisch gezien nog besluiten te verhuizen naar een andere gemeente, maar voor aanspraken op zijn of haar werknemersverzekeringen is de cliënt aangewezen op het landelijke UWV.

Het ontbreken van deze sturingsmogelijkheid tussen wettelijk op elkaar aangewezen publieke partners, betekent dat deze partijen op een andere wijze moeten worden geprikkeld om dienstverlening en kwaliteit op elkaar af te stemmen. Hiertoe zijn in het SUWI-beleid Service Niveau Overeenkomsten (SNO) in het leven geroepen. De publieke organisaties kunnen door het afsluiten van SNO's elkaar aanspreken op de kwaliteit van de geleverde diensten en zodoende de kwaliteit hoog houden. In de concept ministeriele regeling SUWI is opgenomen dat de CWI's met gemeenten en het UWV overeenkomsten sluiten om nadere afspraken te maken over de uitvoering. In de Service Niveau Overeenkomsten (SNO) worden de afspraken vastgelegd. Deze afspraken betreffen de wijze waarop het werkproces wordt uitgevoerd, in het bijzonder de overdracht van de uitkeringsaanvraag, het vaststellen van de feitelijke overdrachts termijn en de juistheid en volledigheid van de overgedragen gegevens⁶¹. De SNO-standaardmodellen voor gemeenten en het UWV bieden beperkte ruimte om op lokaal niveau aangepast te worden. Om de dienstverlening op een beheerste en afgestemde wijze te laten plaatsvinden, is het van belang dat kwaliteitseisen niet alleen worden geëxpliciteerd maar ook zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt. Op die manier wordt duidelijk wat de rechten en plichten zijn en waar de uitvoeringsorganisaties en de klanten elkaar over en weer op kunnen aanspreken. In het SUWI grofontwerp staat een reeks van kwaliteitsaspecten zoals een betrouwbare en uniforme dienstverlening, de toegankelijkheid van de dienstverlening, de veiligheid en privacy van de dienstverlening en de toegankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie⁶².

In de nieuwe structuur zijn de gemeenten en het UWV 'opdrachtgever' geworden voor de reïntegratiebedrijven. Dit is echter een taak waarmee ze niet bekend zijn. Om deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren, dienen ze een goed overzicht van de verschillende reïntegratiebedrijven, de programmaspecificaties, prijs- en kwaliteitsverhoudingen, de condities waaronder de dienstverlening plaatsvindt, de bereikbaarheid van de diensten en de prestaties van de aanbieders te hebben. Aangezien deze taak van opdrachtgever voor reïntegratiebedrijven nieuw is en het UWV en de gemeenten niet over alle informatie beschikken, is de kans groot dat ze die reïntegratiebedrijven inschakelen waarmee ze al een (vertrouwens) band hebben opgebouwd. Deze bureaus hoeven niet perse de beste te zijn voor de opdracht. Het idee van marktwerking wordt op die manier mogelijk teniet gedaan. Om dit te voorkomen, heeft de overheid eisen gesteld aan de opdrachtverlening. Het is echter de vraag of deze eisen voldoende zijn om marktwerking te stimuleren.

4.4.2 *Autonomie versus samenwerken*

De SUWI-wetgeving zorgt er voor dat partijen in het veld van werk en inkomen de wettelijke plicht krijgen samen te werken. Voor de vijf uitvoeringsinstellingen geldt dat ze moeten opgaan in één Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen. Het voormalige Arbeidsbureau gaat gedeeltelijk op in het CWI. Het Ctsv wordt onderdeel

⁶⁰ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 83

⁶¹ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 32

⁶² Ministerie van SZW, Grofontwerp, 2001, p. 16

Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage SUWI, mei 2001, p. 14

van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kortom, er verandert nog al wat voor de diverse betrokken organisaties.

De overheid bepaalt weliswaar de opdracht en de grenzen van de uitvoerende organisaties, maar zij heeft niet in de hand hoe de afzonderlijke partijen op haar beleid reageren. De ervaring leert namelijk dat organisaties tot op bepaalde hoogte hun onafhankelijkheid willen behouden en streven naar stabiliteit en het reduceren van onzekerheid⁶³. Hierbij speelt de (historische) verhouding tussen overheid en uitvoeringsorganisaties een rol. De sterk wisselende oriëntatie van de overheid op de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid wordt door critici nog al eens als 'zwalkend overheidsbeleid' getypeerd. De partijen hebben in opdracht van de overheid processen doorlopen van lokale samenwerking naar de omvorming tot een landelijke organisatie en van publiek naar privaat en weer terug. Het gevolg is dat de houding van de deelnemende organisaties zich na alle reorganisaties kenmerkt door afwachtendheid en een interne gerichtheid in plaats van een oriëntatie op andere organisaties of op het verbeteren van de dienstverlening aan de klant.

De overheid probeert echter de betrokken organisaties zoveel mogelijk te betrekken bij de uitwerking van SUWI middels een overleg als het Algemeen Ketenoverleg (AKO). In het concept van de ministeriële regeling SUWI is opgenomen dat de CWI's met gemeenten en het UWV overeenkomsten sluiten om nadere afspraken te maken over de uitvoering. Het AKO vormt een periodiek overleg van de project-DG SUWI met de verandermanagers CWI, UWV en de VNG die deze taak vanaf januari 2002 van de directeur Bijstandszaken (waaronder het Steunpunt SUWI Gemeenten ressorteert) overneemt. Het Algemeen Ketenoverleg spits zich toe op de onderlinge afhankelijkheden in de keten en voert daarop de regie. Het voorzitterschap van het AKO ligt bij de project-DG SUWI, waarmee het departement anticipeert op de regierol die de toekomstige DG Uitvoeringsbeleid namens de minister gaat vervullen. De overheid blijft dus de regierol voeren op de uitwerking van SUWI⁶⁴. In het Algemeen Ketenoverleg wordt overleg gevoerd over onderwerpen als informatiemanagement/ICT, Service-Niveau-Overeenkomsten (SNO), bedrijfsverzamelgebouwen, voorlichting en toezicht.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van SUWI is duidelijk: de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling zo inrichten dat er zo veel mogelijk werkzoekenden in het arbeidsproces ingeschakeld kunnen worden⁶⁵. In de praktijk zal echter moeten blijken in hoeverre spanningen ontstaan tussen de macrodoelstellingen van de opdrachtgever (tegen zo laag mogelijke uitvoeringskosten zo veel mogelijk mensen bemiddelen naar een baan/reïntegratietraject) en de microdoelstellingen (snelle, foutloze en correcte dienstverlening) van de uitvoerders⁶⁶. Zo valt te bezien in welke mate de wijze van aansturing en afrekening op afzonderlijke organisatiedoelstellingen van invloed is op de realisatie van organisatie-overstijgende ketendoelstellingen. Wat voor gevolgen heeft bijvoorbeeld het afrekenen van het UWV op het aantal rechtmatige, doelmatige en tijdige claimbeoordelingen, zonder dat er wachtlijsten ontstaan, op de prioriteitstelling die het UWV zou moeten geven aan de organisatie-overstijgende doelstelling van Werk boven Inkomen? Ook is het de vraag of de prioriteitstelling bij de CWI's in eerste instantie gericht is op werk boven inkomen of op de kwaliteit van de uitkeringsintake, wat een belangrijk aandachtspunt is binnen de SNO's. Bij de kwaliteit van de uitkeringsintake voorzien de ketenpartners namelijk

⁶³ Van den Brink en Bergsma, 2001

⁶⁴ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 11

⁶⁵ Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage SUWI, mei 2001, p. 6

⁶⁶ Ministerie van SZW, Grofontwerp, 2001, p. 12

(rechtmatigheids-) risico's. Indien de economische situatie zou verslechteren, zal de druk op de prioriteitsstelling alleen maar toenemen⁶⁷.

Daarnaast kunnen door het hybride karakter van de SUWI-keten conflicterende spanningen ontstaan tussen commerciële en publieke (maatschappelijke) doelstellingen. Inherent aan private, commerciële partijen is dat zij handelen vanuit een winstdoelstelling, terwijl hierdoor, maatschappelijk gezien, niet altijd het gewenste resultaat zal worden behaald. De dienstverlening aan moeilijk bemiddelbaren is complex, arbeidsintensief en in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van diensten en professionals. Bovendien moet vanuit overheidswege bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen sprake zijn van een rechtsgelijke en rechtmatige toewijzing van middelen en reïntegratietrajecten. Het is de vraag hoe een private markt met commerciële belangen garant kan staan voor het naleven van deze principes. In een commerciële markt liggen risico's van afoming voor de hand. Moeilijk bemiddelbaren maken dan minder kans op werk dan de makkelijk te bemiddelen cliënten.

4.4.3 *Machtsverhoudingen*

De in de SUWI-wetgeving vastgelegde plicht om samen te werken betekent ook dat de van oudsher verkokerde organisaties op het terrein van werk en inkomen zich gezamenlijk moeten inspannen om de SUWI-doelstellingen te realiseren. De oude inefficiënte, ineffectieve en klantonvriendelijke situatie diende verlaten te worden. Uit zichzelf deden de betrokken organisaties dit niet, waardoor de bijzondere of wetgevende positie van de overheid uitkomst bood. De overheid bleek echter niet erg standvastig te zijn wat betreft haar beleid waardoor de samenwerkende partijen enige terughoudendheid vertoonden tijdens de uitvoering ervan. Het 'overwicht' van een organisatie kan gedurende een impasse dus uitkomst bieden, maar deze moet dan wel duidelijk het voortouw nemen en een duidelijke koers uitzetten.

Op regionaal en lokaal niveau kunnen machtsverschillen ontstaan tussen lokale gemeenten en de landelijk georganiseerde UWV en CWI. Het oorspronkelijk SUWI beleid was gericht op lokale beleidsvrijheid om de samenwerking te kunnen afstemmen op lokale/regionale arbeidsmarktenmerken (specifieke lokale vraag- en aanbod problemen). Met SUWI-II is de lokale beleidsvrijheid sterk ingeperkt, maar heeft de gemeente van de overheid een belangrijk rol gekregen als initiator en motor voor het regionale arbeidsmarktbeleid (BVG, regionale platforms arbeidsmarktbeleid). Het is de vraag in welke mate de landelijke CWI en UWV lokale of regionale beleidsvrijheid krijgen om met gemeenten te praten over lokale afstemming van dienstverlening en regionaal arbeidsmarktbeleid. Waarschijnlijk zal dat beperkt blijven tot afstemming op operationeel niveau. Deze spanning tussen lokaal en landelijk kan van invloed zijn op machtsverhoudingen tussen de actoren en op het succes van een klantgerichte dienstverlening.

Omdat de overheid zoveel mogelijk draagvlak wil creëren voor de uitwerking van SUWI, overlegt ze regelmatig met de landelijke vertegenwoordigers van de betrokken organisaties over de gevolgen van de SUWI-wetgeving in een zogenaamd 'Algemeen Ketenoverleg'⁶⁸. Het Algemeen Ketenoverleg is erop gericht knelpunten in de implementatie, en dus risico's, tijdig op te sporen en op te lossen. De lokale organisaties dienen het landelijk beleid echter uit te voeren. Het is de vraag in hoeverre de lokale standpunten worden meegenomen in het landelijk overleg. Om hieraan tegemoet te

⁶⁷ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001

⁶⁸ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 11

komen, is het plan ontstaan om op vestigingsniveau een Regionaal Ketenoverleg te creëren waar, op basis van de SNO's, afstemming plaatsvindt tussen de regionale ketenpartners. Binnen de SNO's is op lokaal niveau beperkte ruimte om de modellen aan te vullen⁶⁹.

Weer een andere, ongelijke machtsverhouding is te bespeuren bij het publiek-privaat opdrachtgeverschap. Het UWV (en de gemeenten) bepaalt met welke reïntegratiebedrijven ze zaken doen. Als een reïntegratiebedrijf zich niet aan de eisen van het UWV houdt, wordt zij beperkt in haar mogelijkheden om zaken te doen. Er is namelijk maar één UWV. Als een reïntegratiebedrijf niet voldoet aan de eisen van een gemeente kan ze nog altijd naar een andere gemeente gaan, maar het is de vraag in hoeverre 'mond-op-mond-reclame' meespeelt in deze branche. Tevens is het de vraag in hoeverre de grote reïntegratiebedrijven, ontstaan door fusies en 'shake outs' op den duur de kleine en relatief onbekende nieuwkomers op de reïntegratiemarkt kan weren.

4.4.4 *Vertrouwen*

In de sociale zekerheid zijn al heel wat veranderingen de revue gepasseerd. Zo veel zelfs dat dit terrein een beetje als het oefenterrein van de bestuurders in de sociale zekerheid kan worden gezien. Alle moderniteiten die in het openbaar bestuur zijn ontwikkeld vinden hun 'vuurdoop' in de sociale zekerheid. Zo sluit het toepassen van het ketendienstverleningsconcept ook bij de laatste inzichten in het openbaar bestuur aan. Het proces voorafgaand aan het huidige voorstel kenmerkte zich echter door veranderingen en onzekerheid. En voor een goede uitvoering en totstandkoming van een keten is vertrouwen een vereiste. Vertrouwen wordt deels geconditioneerd door gedrag uit het verleden, reputatie en of zicht op de toekomst en deels door het maken en vastleggen van afspraken. Beide elementen komen terug in de SUWI-nota's.

De overheid weet dat ze voor het opbouwen van een keten de medewerking van het personeel van de deelnemende organisaties nodig heeft. Veel medewerkers van de gemeenten, het CWI en het UWV hebben de laatste jaren echter nogal wat veranderingen moeten meemaken en het draagvlak voor alle veranderingen is kleiner geworden. De overheid realiseert zich dan ook dat het van groot belang is dat de medewerkers erop vertrouwen dat de ingezette koers ook wordt doorgezet⁷⁰. Ze probeert de betrokken medewerkers van de betrokken organisaties te informeren middels bulletins, nieuwsbrieven, magazines, intranetberichten, regionale voorlichtingsbijeenkomsten etc. Daarnaast participeren bijna alle 'UWV-medewerkers' in werk- en projectgroepen⁷¹. Ook gemeenten, vooral de kleine, hebben aangegeven intensief geïnformeerd en ondersteund te willen worden bij de uitvoering van SUWI. Om hier aan tegemoet te komen, heeft de overheid een Steunpunt SUWI Gemeenten (onderdeel van het ministerie van SZW) en een gemeenteloket ingericht⁷². Het Steunpunt is nauw betrokken bij de CWI-vorming en levert onder andere inhoudelijke expertise bij het tot stand brengen van de SNO's en het ontwikkelen van de ketenprocessen (aansluitingsprocessen tussen CWI en gemeenten)⁷³. Er is al een aantal regionale voorlichtingsbijeenkomsten gehouden om gemeenten te informeren over allerlei zaken omtrent SUWI. Het vertrouwen kan daarnaast worden geconditioneerd door het maken en vastleggen van afspraken over de wijze waarop het werkproces wordt uitgevoerd (m.n. kwaliteitscriteria)⁷⁴. Dit gebeurt aan de hand van Service Niveaus Overeenkomsten (SNO).

⁶⁹ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 27/32

⁷⁰ Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage SUWI, 2001 p. 16

⁷¹ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage, 2001, p. 25

⁷² Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage, 2001, p. 38

⁷³ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 37

⁷⁴ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 32

4.4.5 *Informatie-overdracht*

De kwaliteit van informatie is een cruciaal aspect in een ketensamenwerking. Omdat de output van de ene partij de input vormt voor de andere partij, is het van groot belang dat beide partijen in dezelfde termen spreken en dezelfde betekenis toekennen aan gezamenlijke begrippen. Om de informatie-overdracht te optimaliseren zal derhalve binnen een keten afstemming moeten plaatsvinden. In de SUWI-nota's en het ontwerp van de basisarchitectuur voor de ICT-huishouding wordt het belang van stroomlijning en standaardisering van de gegevensuitwisseling onderkend en worden aangrijpingspunten ingebouwd om hierop te sturen. Zo wordt een Informatie Ketenoverleg (IKO) ingesteld, waarin de partners van SUWI-net zijn vertegenwoordigd. Het IKO adviseert het Algemeen Ketenoverleg (AKO) over de sturing van SUWI-netprojecten⁷⁵. Het IKO coördineert de ketenbrede afstemming rond ICT-vraagstukken. Onder voorzitterschap van SZW komen in het IKO alle relevante aspecten van de samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling aan de orde, zoals de voortgang van projecten, gebruik en functionaliteiten van Suwinet, de voorwaarden die daartoe binnen de afzonderlijke organisaties aanwezig dienen te zijn en de activiteiten van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) dat de verschillende SUWI-partijen faciliteert bij het verder ontwikkelen van producten ter ondersteuning van de SUWI-keten⁷⁶. Tevens heeft de overheid alle functionele en technische aspecten van Suwinet vastgelegd in een architectuur-handboek dat de basis vormt voor het stelselontwerp. Het architectuurhandboek legt uit welke onderdelen het stelsel voor gegevensuitwisseling bestaat en hoe deze onderdelen met elkaar samenhangen. Het handboek is een belangrijk middel om de consistentie en de samenhang van Suwi-net te bewaken. Dit is met name van belang omdat de ontwikkeling van Suwi-net in samenspel tussen meerdere partijen gebeurt. Het handboek en het stelselontwerp zijn groeidocumenten die bij wijzigingen en toevoegingen aangepast worden⁷⁷.

De uitvoering van de ICT-projecten heeft echter ten opzichte van de oorspronkelijke planning in het Beleidsplan ICT enige vertraging opgelopen. De noodzakelijke aansluiting tussen de ICT-ondersteuning en de werkprocessen en organisatiemodellen van het UWV, de CWI en de GSD-en vereist intensieve afstemming. Deze afstemming en coördinatie kost meer tijd dan vooraf was ingecalculeerd, onder andere omdat ook de werkprocessen en organisatiemodellen nog in ontwikkeling zijn of er te weinig expertise is, zoals bij de wat kleinere gemeenten⁷⁸.

Ook is de aansluiting van alle partijen op het gemeenschappelijke SUWI-net per 1 januari 2002 niet haalbaar. Naast de technische aspecten zal nog veel aandacht nodig zijn voor de implementatie waaronder de opleiding voor betrokken medewerkers⁷⁹. Ten slotte is het voor de overheid alleen bij de publieke uitvoeringsorganisaties mogelijk om direct te sturen op de inrichting van de informatiehuishouding, die nodig is voor het ondersteunen van de SUWI-bedrijfsprocessen. Voor de private uitvoeringsorganisaties ligt dit anders. De aansturing van de informatiehuishouding van deze organisaties kan alleen indirect, via de klant-leveranciersrelatie plaatsvinden. Opdrachtgevers kunnen alleen op grond van onderlinge afspraken eisen stellen aan de diensten

⁷⁵ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage 2001, p. 11

⁷⁶ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage, 2001, en Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 43

⁷⁷ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage, 2001, p. 43

⁷⁸ Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 19

⁷⁹ Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 20

en de kwaliteit van de gegevens die de private bedrijven leveren dan wel afnemen⁸⁰. Wel hebben onderzoeksuitkomsten de noodzaak onderstreept om het gegevensverkeer van bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven in te kaderen en te standaardiseren. In samenspraak met opdrachtgevers en de reïntegratiebranche wordt hier op korte termijn invulling aan gegeven⁸¹.

4.4.6 *Lerend vermogen*

Het gehele SUWI-traject is eigenlijk, zowel inhoudelijk als procesmatig, op te vatten als een groot leertraject. De uitwerking van het beleids- en wetgevingsproces én de voorbereidingen van het implementatietraject gaan hand in hand. Tevens wordt er bij het implementatietraject gewerkt van grof naar fijn⁸². Diverse overlegstructuren, zoals het Algemeen Ketenoverleg, vormen een platform waar de implementatie van het SUWI-project aan de hand van voortgangsrapportages gevolgd en zo nodig bijgestuurd wordt. Tevens is er grote aandacht voor de overgang van de 'oude' naar de 'nieuwe' organisaties en de samenwerking tussen de organisaties. De organisaties waren tot voor kort gewend om zelfstandig hun taken te verrichten en de ommeswaai naar een (verplicht) samenwerkingsverband, onder een andere naam, is dan geen makkelijke. Alle veranderingstrajecten worden daarom gefaseerd ingezet en middels onderzoek geëvalueerd. Dit geldt tevens voor de instrumenten die ingezet worden, zoals de SNO's. In de Derde voortgangsrapportage is te lezen dat de SNO's op den duur verder ontwikkeld worden aan de hand van informatie over de uitvoering: 'Dit past ook bij de invoering van een dergelijk instrument dat de samenwerking tussen 131 CWI-vestigingen en honderden gemeenten en uvi-kantoren regelt'.

Ander, concreet, aandachtspunt in het leertraject is onder andere de nieuwe inkooprol van gemeenten en UWV. Beide organisaties moeten trajecten inkopen bij de private reïntegratiebedrijven en voor veel organisaties is deze rol betrekkelijk nieuw. Vooral de gemeenten werken daarom samen om de benodigde expertise beschikbaar te krijgen. Zij kunnen hierbij worden ondersteund door het Steunpunt SUWI Gemeenten. De eerste aanbestedingsprocedure is inmiddels geëvalueerd en de aanbevelingen zijn door het voormalige Lisv in de tweede aanbestedingsprocedure verwerkt. In deze laatstgenoemde procedure zijn de doelgroepen omschreven, alsmede het verwachte aantal trajecten per doelgroep, de minimale prestaties per doelgroep en de financieringswijze⁸³. Aldoende moet dit leerproces zich ontwikkelen.

4.5 **Samenvatting en conclusies**

In dit hoofdstuk zijn enkele inzichten uit de vorige hoofdstukken toegepast op de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. Allereerst zijn echter de recente ontwikkelingen rondom het ontstaan van SUWI behandeld. Vervolgens is dieper ingegaan op de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen door voor deze keten een aantal succes- en faalfactoren uit hoofdstuk drie nader uit te werken.

De aanleiding voor de reorganisatie van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling ligt in de parlementaire enquête 'Uitvoeringsorganen' van 1993. Hieruit bleek dat het stelsel van de sociale zekerheid niet functioneerde zoals behoorde. Sindsdien is staps-

⁸⁰ Beleidsplan ICT, versie 16 oktober 2000, p. 4

⁸¹ Ministerie van SZW, derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 53

⁸² Ministerie van SZW, derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 10

⁸³ Ministerie van SZW, Derde voortgangsrapportage SUWI, 2001, p. 51

gewijs toegewerkt naar een nieuwe uitvoeringsstructuur. Deze structuur wordt ook wel aangeduid met Structuur Uitvoering Werk en Inkomen⁸⁴.

Om tot een meer activerende, klantgerichte, effectieve en efficiënte dienstverlening te komen heeft de overheid besloten de uitvoering van de sociale zekerheid explicieter dan voorheen te organiseren als een ‘keten voor werk en inkomen’. De SUWI-structuur omvat diverse ketens. In dit rapport is slechts de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen behandeld. Binnen deze keten heeft de overheid een scheiding aangebracht tussen taken die zich wel en niet verhouden tot een commerciële en private uitvoering. De publieke taken worden uitgevoerd door de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de sociale diensten, de private door reïntegratiebedrijven.

Het CWI is de eerste schakel en vormt het front-office (1-loket) waar mensen terecht kunnen om zich te laten inschrijven als werkzoekende en zonodig om een bijstands- of WW-uitkering aan te vragen. Voor degenen die niet direct aan het werk kunnen en aangewezen zijn op een uitkering, beoordelen het UWV en de sociale diensten in de back-office het recht op een uitkering en verzorgen ze de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen of ABW en kopen ze op de private markt reïntegratietrajecten in om cliënten zo snel mogelijk weer naar betaalde arbeid te leiden.

De vraag is in hoeverre aan de genoemde succes- en faalfactoren uit hoofdstuk 3 wordt tegemoet gekomen in de SUWI-nota's over de reïntegratieketen van (ontslag) werklozen.

Inherent aan een exclusieve uitvoering door publieke partijen is dat de mogelijkheid van selectie om de prestaties van de afzonderlijke actoren te sturen niet of nauwelijks aanwezig zijn. Om elkaar toch te kunnen aanspreken op de geleverde prestaties dienen CWI, UWV en gemeenten Service Niveau Overeenkomsten (SNO) af te sluiten. Hoewel het werken met SNO's afspraken inzichtelijk en monitoring mogelijk maakt, kunnen partijen niets afdwingen en zal prestatieverbetering moeten gebeuren op basis van vertrouwen. Bij ondermaats presteren kunnen de publieke organisaties immers niet ‘uit de keten’ worden gezet. In de relatie met de private reïntegratiebedrijven bestaan wel selectiemogelijkheden. De publieke opdrachtgevers kunnen de private reïntegratiebedrijven afrekenen op hun prestaties, maar andersom hebben reïntegratiebedrijven (nog) niet veel keuze in de selectie van opdrachtgevende partijen. Ook voor de cliënten van de SUWI-ketens bestaan er geen of nauwelijks selectiemogelijkheden.

Organisaties die samenwerken in ketenverband dienen bij te dragen aan het bereiken van de ketendoelstellingen, maar streven ook hun eigen doelstellingen na. Het nastreven van beide doelstellingen kan voor problemen zorgen. De prioriteitsstelling is afhankelijk van factoren als een duidelijk ketenprobleem, een vrijwillige of opgelegde samenwerking etc. Aangezien de overheid de samenwerking opgelegd heeft, ze vele malen de structuur heeft gewijzigd en onduidelijk was over de richting van de ingrijpende veranderingen voor de betrokken organisaties vertoonden de organisaties op een gegeven moment een zekere terughoudendheid in de samenwerking. De overheid probeert echter de organisaties zoveel mogelijk bij de uitwerking van het SUWI-project te betrekken middels overlegstructuren zoals het Algemeen Ketenoverleg.

Een goede uitvoering van het SUWI-project is van groot belang vanwege maatschappelijke en economische motieven. De overheid kiest er dan ook bewust voor om de regie in handen te houden. Te meer omdat de relatie tussen de betrokken organisaties zich van oudsher kenmerkt door verkokering. Het doorbreken van impasses is van groot belang in deze sector. Wel is het de vraag in hoeverre de regionale belangen en standpunten meegenomen worden in de landelijke overleggen. Ook wordt er in de

⁸⁴ Zie ook grofontwerp Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

SUWI-nota's weinig gezegd over de ongelijke machtsverhoudingen tussen het UWV en de gemeenten versus de private reïntegratiebedrijven.

Vanwege het als zwalkend ervaren beleid van de overheid is het belangrijk om de ingezette koers te blijven volgen. Het vertrouwen dient weer hersteld te worden. De overheid doet dit door de betrokken organisaties te informeren over de veranderingen via kranten, magazines en overlegstructuren. Daarnaast legt ze de gemaakte afspraken op papier vast. Het is echter ook de vraag of de betrokken organisaties elkaar onderling wel goed genoeg vertrouwen om hecht te gaan samenwerken. Hun gezamenlijke geschiedenis kenmerkt zich namelijk door geslotenheid en wantrouwen.

De sociale zekerheid is een sector met een grote informatie-intensiteit. De veranderingen in het SUWI-domein geven de mogelijkheid om te komen tot een fundamentele vernieuwing van de informatiehuishouding, ook wel Suwi-net genoemd. Het ingestelde Informatie Ketenoverleg (IKO) waarin de partners van Suwi-net participeren, adviseert het Algemeen Ketenoverleg (AKO) over de sturing van Suwi-netprojecten. Tevens komen in dit overleg alle relevante aspecten van de samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling aan de orde. Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) adviseert de verschillende SUWI-partijen bij het verder ontwikkelen van producten ter ondersteuning van de SUWI-keten.

Een laatste aandachtspunt bij het uitvoeren van beleid middels een keten is het lerend vermogen. Ketens zijn geen statische entiteiten maar constant in beweging. Dit is terug te zien in de totstandkoming van de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen. Taken, verantwoordelijkheden en organisatievormen zijn al herhaaldelijk gewijzigd, waardoor steeds meer overlegstructuren zijn ontstaan vanwege de behoefte aan coördinatie en overleg om onduidelijkheden met elkaar te kunnen bespreken. De reorganisatie van het stelsel van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling is dan ook een complexe.

5 Algemene samenvatting en conclusies

5.1 Aanleiding

De overheid maakt beleid om ontwikkelingen in de maatschappij te beïnvloeden. In het verlengde van de moderne, bestuurskundige inzichten maakt de overheid hiervoor steeds meer gebruik van de expertises van organisaties ‘in het veld’. Doordat de huidige maatschappij complex is en snel verandert, lukt het echter geen enkele organisatie om alle veranderingen bij te houden en daar effectief op te reageren. Organisaties leggen zich daarom steeds meer toe op hun kerntaken en besteden overige taken uit. Om maatschappelijke problemen het hoofd te kunnen bieden, is een integrale aanpak dan ook noodzakelijk. De overheid erkent dit en betreft voor de uitvoering van haar beleid diverse gespecialiseerde organisaties om tezamen de doelen van het overheidsbeleid te realiseren. Het idee hierachter is dat door de diverse gespecialiseerde organisaties te laten samenwerken, maatschappelijke problemen beter opgelost kunnen worden.

Dit gedachtegoed is tevens terug te vinden op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling. Uit de parlementaire enquête ‘Uitvoeringsorganen’ in 1993 bleek dat de afzonderlijke organisaties op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling niet in staat waren om de beleidsdoelen van de overheid te realiseren en het stelsel niet functioneerde zoals beoogd was. De organisaties werkten inefficiënt en teveel mensen ontvingen een uitkering. De opdracht om het stelsel te reorganiseren, volgde dan ook spoedig. Er moest een structuur komen waarbij de diverse gespecialiseerde organisaties moesten samenwerken om zodoende een efficiënte, effectieve en klantvriendelijke uitvoering te realiseren. Deze samenwerking kreeg gestalte in de vorm van een keten.

Dit rapport vormt een eerste theoretische verkenning over deze, voor de sociale zekerheid, nieuwe organisatievorm. Doel van dit onderzoek is om meer kennis op te doen van het concept ‘ketens’ en meer inzicht te verkrijgen in de succes- en faalfactoren van de uitvoering van beleid middels een keten. De theoretische bevindingen zullen toegepast worden op een specifiek onderdeel van SUWI, namelijk de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen.

De centrale vraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren in de ketendienstverlening en hoe zijn deze vertaald in de reïntegratieketen van (ontslag-)werklozen zoals beschreven in de SUWI-nota's?

Deelvragen hierbij zijn:

- Wat is een keten?
- Welke succes- en faalfactoren zijn over de uitvoering van beleid middels een keten in de literatuur te vinden?
- Wat houdt de reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in?

5.2 Wat is een keten

Het concept van ketendienstverlening valt onder de moderne bestuurskunde. In de visie van de ‘moderne bestuurskunde’ erkent de overheid dat ze complexe problemen in de maatschappij niet alleen kan oplossen, maar daar de expertise van de betrokken

organisaties in het veld voor nodig heeft. Aangezien de gespecialiseerde organisaties de problemen vaak ook niet alleen het hoofd kunnen bieden, wordt geprobeerd de maatschappelijke problemen middels samenwerkingsverbanden op te lossen. Eén van die samenwerkingsverbanden die te scharen valt onder deze stroming, is die van de ketendienstverlening. Het ketenconcept is afkomstig uit het bedrijfsleven, maar wordt steeds meer toegepast in het openbaar bestuur.

Een keten bestaat uit diverse gespecialiseerde organisaties die elk, onafhankelijk van elkaar, een deelproces uitvoeren. De output van organisatie A vormt de input voor organisatie B. De deelprocessen vertonen een afhankelijkheidsrelatie in tijd. Door al die deelprocessen achter elkaar uit te voeren en te coördineren, wordt een ketendoel gerealiseerd. Het doel van een 'publieke keten' bestaat doorgaans uit de uitvoering van beleid. Ketens vormen zich doorgaans in vier stappen: allereerst worden mogelijke partners gezocht, vervolgens moet een van de partners het initiatief tot ketenvorming op zich nemen, in de derde fase wordt de ketensamenwerking een feit en worden de relaties middels afspraken als contracten, regels en procedures etc. geconditioneerd. In de laatste fase staat het lerend vermogen van de keten centraal.

De samenwerkingsvormen kunnen variëren in het niveau van de coördinatievorm. Uitersten zijn zelforganisatie versus strategische coördinatie.

5.3 Welke succes- en faalfactoren zijn over de uitvoering van beleid middels een keten in de literatuur te vinden?

De uitvoering van beleid middels een keten stelt specifieke eisen aan de overheid als bestuurder. Er is een aantal ketenspecifieke succes- en faalfactoren, waarvan wij er hier zes onderscheiden.

De eerste factor betreft de selectiemogelijkheden. Alleen de organisaties die 'best in class' zijn, dienen te worden uitgenodigd voor de ketensamenwerking. Elke organisatie voert die taken uit die niemand beter en/of goedkoper kan realiseren, waardoor overige activiteiten aan de andere partners overgelaten kunnen worden. Echter in publieke ketens zitten publieke organisaties die wettelijk op elkaar zijn aangewezen in tegenstelling tot de private organisaties die doorgaans samenwerken op basis van vrijwilligheid. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering van beleid middels een keten.

Een tweede aspect dat veel samenwerkingsverbanden kenmerkt is het spanningsveld tussen autonomie en samenwerken. Dit is ook het geval bij ketensamenwerking. Omdat ketenorganisaties die samenwerken, naast de gemeenschappelijke ook eigen organisatiedoelen nastreven, dient er een dominant ketenprobleem te zijn. Zonder een duidelijk, gemeenschappelijk doel (b) lijken ketenpartners slechts met moeite bereid de eigen autonomie op te geven voor een onzekere afhankelijkheidsrelatie. Zeker als de samenwerking is opgelegd kan dit het effect zijn. Publieke organisaties hebben doorgaans meerdere doelstellingen en participatie in ketens is daar maar één onderdeel van. Publieke organisaties kunnen het zich dan ook veroorloven om te-rughoudend te zijn in een ketensamenwerking. Dit in tegenstelling tot private organisaties die veel afhankelijker zijn van een goede samenwerking omdat deze van 'levensbelang' kan zijn vanwege gedane investeringen en verwachte omzet. Als organisaties deel uitmaken van een keten zullen zij toe moeten staan dat ketenpartners, tot op bepaalde hoogte, invloed hebben op de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het eigen beleid. En overheidsorganisaties zijn juist be-ducht om hun angst hun autonomie te verliezen. Ook kunnen de partners elk, vanuit hun eigen positie in de keten, een andere opvatting hebben over hoe het beleid moet worden vormgegeven. De complexiteit van het product en het beleidsproces is bij de overheid zeer groot en vaak moeilijk in één keten te stroomlijnen. In het bedrijfsleven is dit vaak simpeler en is het

daarnaast waarschijnlijk eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over doelformulering.

Tweerichtingsverkeer zegt op zich niets over de machtsverhoudingen tussen partijen. Macht, de derde factor, is vaak niet gelijk verdeeld tussen partners in een keten. Eén, of een beperkt aantal, partner(s) zal over meer macht beschikken dan de andere. Dit kan afhangen van diverse factoren zoals de omvang van het bedrijf, de positie van de partner in de keten, bepaalde bevoegdheden of kennis etc.

Een vierde aandachtspunt is vertrouwen. De basis voor de vorming en het voortbestaan van een keten is vertrouwen. Vertrouwen wordt deels bepaald door organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures, maar ook door feitelijke ervaringen tussen partners in de keten. Als het vertrouwen geschaad wordt door ketenpartners, wordt vaak voor een andere partner gekozen. Publieke partners kunnen doorgaans geen andere partner kiezen omdat deze er vaak simpelweg niet is.

Aangezien de output van organisatie A de input is van organisatie B, is het van belang dat de onderlinge communicatie en informatie-overdracht goed is. De samenwerkende organisaties moeten goede afspraken maken over een gemeenschappelijke infrastructuur en informatiesystemen zodat ze makkelijk met elkaar kunnen communiceren en gegevens kunnen ontsluiten.

Een laatste factor die van invloed kan zijn op het functioneren van een keten, is het lerend vermogen van de ketens. De kern van de ketenaanpak schuilt in het verbeteren van het functioneren van ketens. De ene keer door partners te verlaten en nieuwe partners uit te zoeken, de andere keer door nieuwe technologieën in te zetten.

5.4 Wat houdt de SUWI-reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen in?

De nieuwe structuur van de sociale zekerheid is er een die geheel in de lijn van de 'moderne, bestuurskundige inzichten' ligt. De overheid erkent dat ze complexe problemen in de maatschappij niet alleen kan oplossen, maar daar de expertise van de betrokken organisaties in het veld voor nodig heeft. Aangezien de gespecialiseerde organisaties de problemen vaak ook niet alleen het hoofd kunnen bieden, wordt geprobeerd de maatschappelijke problemen middels samenwerkingsverbanden op te lossen. Deze redenering is ook terug te vinden in de nieuwe structuur voor de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, die op 1 januari 2002 is ingegaan. In deze nieuwe structuur, die ook wel wordt aangeduid met 'Structuur Uitvoering Werk en Inkomens' (SUWI), dienen diverse publieke en private organisatie samen te werken om zoveel mogelijk mensen (weer) aan het werk te krijgen. De cliënt dient hierbij centraal te staan. Deze nieuwe organisatiestructuur bevat diverse ketens. In dit rapport is dieper ingegaan op één van deze 'SUWI-ketens', namelijk de 'reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen'. De reïntegratieketen van (ontslag-) werklozen treedt 'in werking' als een werknemer werkloos wordt of is. De reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen bestaat uit vier uitvoeringsactoren, namelijk het CWI, het UWV, de gemeentelijke sociale diensten (GSD) en de reïntegratiebedrijven.

Het CWI is voor de meeste klanten de eerste schakel - de front-office - in de keten. Het CWI is verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling, de aanvraag van een uitkering en de beoordeling van de bemiddelbaarheid van een klant (fase-indeling). Fase 1 klanten zijn direct bemiddelbaar en krijgen alleen met de dienstverlening van het CWI te maken. Voor de klanten die middels de kwalificerende intake in fase 2,3 of 4 worden ingedeeld, zet het CWI in grote lijnen op papier wat de klant nodig heeft om weer aan het werk te komen. Van de kwalificerende intake wordt een overdrachtsrapport voor het UWV of GSD gemaakt, waarin de juistheid van de fasen-indeling van de klant

wordt bevestigd en een advies over het benodigde reïntegratietraject wordt opgenomen.

WW-gerechtigden (fase 1) die binnen 6 maanden geen baan vinden, worden door het CWI overgedragen aan het UWV voor een reïntegratietraject. WW-gerechtigden in de fasen 2,3 en 4 gaan direct naar het UWV. Het is aan het UWV om te beslissen of iemand een reïntegratietraject krijgt aangeboden en om dit uit te laten voeren door een commercieel reïntegratiebedrijf. Het UWV is dus verantwoordelijk en opdrachtgever voor de reïntegratie van WW-gerechtigden en bepaalde groepen arbeidsgehandicapte werknemers. Voor bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op basis van de Algemene nabestaandenwet ligt deze verantwoordelijkheid bij de GSD.

Zowel het UWV als de GSD moet dus reïntegratietrajecten inkopen bij private reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven stellen een trajectplan op en voeren dit, na goedkeuring van UWV of GSD, uit.

5.5 Beantwoording van de centrale vraag

Dit rapport is geschreven met als doel om de volgende vraag te beantwoorden:

‘Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren in de ketendienstverlening en hoe zijn deze vertaald in de reïntegratieketen van (ontslag-)werklozen zoals beschreven in de SUWI-nota’s?’

Mogelijke succes- en faalfactoren in de ketendienstverlening zijn onder andere de selectiemogelijkheden, de spanning tussen het behouden van de autonomie versus samenwerken, de machtsverhoudingen, het al dan niet bestaan van een vertrouwensband tussen de betrokken ketenpartners, de informatie-overdracht en last but not least het lerend vermogen van een organisatie.

Zoals in de inleiding is aangekaart, is dit rapport onder meer gebaseerd op een literatuurstudie van de SUWI-documenten. Een nadere inhoudsanalyse leverde de volgende inzichten op.

Door het afsluiten van Service Niveau Overeenkomsten tussen CWI, UWV en gemeenten kunnen de betrokken organisaties elkaar aanspreken op geleverde prestaties. Echter bij ondermaats presteren kunnen de publieke organisaties niet ‘uit de keten’ worden gezet. De publieke partijen zijn wettelijk op elkaar aangewezen en kunnen bij onvrede over de kwaliteit van de dienstverlening van een andere partij slechts informatie afschermen of de betreffende taken zelf gaan uitvoeren. In de relatie met de private reïntegratiebedrijven bestaan wel selectiemogelijkheden, al lijkt hier sprake van eenrichtingsverkeer. De publieke opdrachtgevers kunnen de private reïntegratiebedrijven wel afrekenen op hun prestaties, maar andersom hebben reïntegratiebedrijven (nog) niet veel keuze in de selectie van opdrachtgevende partijen. Publieke organisaties hebben meerdere doelstellingen en participatie in ketens is daar maar één onderdeel van. Publieke organisaties kunnen het zich dan ook veroorloven om terughoudend te zijn in de ketensamenwerking. Dit in tegenstelling tot de private organisaties die doorgaans veel hebben geïnvesteerd in de samenwerkingsrelatie en hiervan afhankelijk zijn voor het behalen van een bepaalde omzet. Het is echter, vanwege de onbekendheid van de gemeenten en het UWV met hun nieuwe taak van opdrachtgever voor reïntegratiebedrijven, nog de vraag of ze echt kiezen voor ‘the best in class’ of dat ze in eerste instantie kiezen voor die reïntegratiebedrijven waar ze al ervaringen mee hebben. Ten slotte bestaan er ook voor de cliënten van de SUWI-ketens geen of nauwelijks selectiemogelijkheden.

Organisaties die samenwerken in ketenverband dienen bij te dragen aan het bereiken van de ketendoelstellingen, daarnaast hebben ze doorgaans ook eigen organisatie-doelstellingen die ze willen realiseren. Aangezien organisaties maar een beperkt aantal middelen hebben die ze slechts eenmalig kunnen gebruiken, kan het nastreven van beide doelstellingen voor problemen zorgen. De prioriteitsstelling is afhankelijk van factoren als het bestaan van een duidelijk ketenprobleem, een vrijwillige of op-gelegde samenwerking etc. Aangezien de overheid de samenwerking opgelegd heeft, ze vele malen de structuur heeft gewijzigd en onduidelijk was over de richting van de ingrijpende veranderingen voor de betrokken organisaties vertoonden de organisaties op een gegeven moment een zekere terughoudendheid in de samenwerking. De overheid probeert echter de organisaties zoveel mogelijk bij de uitwerking van het SUWI-project te betrekken middels overlegstructuren zoals het Algemeen Ke-tenoverleg. Overeenstemming over ketendoelformulering is waarschijnlijk eenvoudiger in het bedrijfsleven, maar in de publieke sector verloopt dit meestal incrementeel of 'stapje voor stapje'. Ook in de nieuwe structuur worden de publieke partijen door de overheid afgerekend op de afzonderlijke doelstellingen. De vraag is en blijft in welke mate deze afrekening van invloed is op de realisatie van de organisatie-overstijgende ketendoelstellingen. Voor private, commerciële organisaties geldt dat zij handelen vanuit een winstdoelstelling, terwijl hierdoor, maatschappelijk gezien, mogelijk niet altijd het gewenste resultaat zal worden behaald.

Een goede uitvoering van het SUWI-project is van groot belang vanwege maatschappelijke en economische motieven. De overheid kiest er dan ook bewust voor om de regie in handen te houden. Te meer omdat de relatie tussen de betrokken organisaties zich van oudsher kenmerkt door verkokering. Het doorbreken van impasses is van groot belang in deze sector. Wel is het de vraag in hoeverre de regionale belangen en standpunten meegenomen worden of zijn in de landelijke overleggen. Het proces kenmerkt zich vooral door een top-down benadering; de lokale organisaties moeten het landelijk beleid uitvoeren zonder rekening te kunnen houden met lokale aandachtspunten. De Service Niveau Overeenkomsten bijvoorbeeld voor de gemeenten als het UWV bakenen de werkprocessen van de diverse organisaties af. De regionale organisaties hebben wel enige ruimte om een lokale 'kleur' aan de SNO's te geven, maar doorgaans wordt het gehele proces strak geregeld/geregisseerd door het DG Uitvoering Werk en Inkomen. Ook wordt er in de SUWI-nota's weinig gezegd over de ongelijke machtsverhoudingen tussen het UWV en de gemeenten versus de private reïntegratie-bedrijven. Vanwege de wisselende oriëntaties in het beleid van de overheid tot nu toe is het des te belangrijker om de ingezette koers te blijven volgen. De medewerkers van de betrokken organisaties zijn door alle veranderingen en vernieuwingen sceptisch geworden of de ingezette reorganisatie ook echt wordt doorgezet. Het is dus van belang dat dat vertrouwen weer hersteld wordt. De overheid doet dit door de betrokken organisaties te informeren over de veranderingen via kranten, magazines en overlegstructuren. Daarnaast legt ze de gemaakte afspraken op papier vast. Het is echter ook de vraag of de betrokken organisaties elkaar onderling wel goed genoeg vertrouwen om hecht te gaan samenwerken. Hun gezamenlijke geschiedenis kenmerkt zich namelijk door geslotenheid en wantrouwen.

Informatie is een van de belangrijkste grondstoffen in een overheidsorganisatie. De sociale zekerheid is een sector met een grote informatie-intensiteit. Het bemiddelen van werkzoekenden, het afhandelen van uitkeringsclaims of het heffen en innen van premies; het zijn processen waar grote hoeveelheden informatie bij komt kijken. De veranderingen in het SUWI-domein geven de mogelijkheid om te komen tot een fundamentele vernieuwing van de informatiehuishouding. Dit is ook noodzakelijk

omdat in de historisch gegroeide situatie langs bestuurlijke en organisatorische scheidslijnen 'informatie-eilanden' zijn ontstaan. De nieuwe informatiehuishouding wordt ook wel aangeduid met Suwi-net. Het ingestelde Informatie Ketenoverleg (IKO) waarin de partners van Suwi-net participeren, adviseert het Algemeen Ketenoverleg (AKO) over de sturing van Suwi-netprojecten. Tevens komen in dit overleg alle relevante aspecten van de samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling aan de orde. Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het Suwi-net.

Een laatste aandachtspunt bij het uitvoeren van beleid middels een keten is het le-rend vermogen. Ketens zijn geen statische entiteiten maar constant in beweging. Dit is terug te zien in de totstandkoming van de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen. Taken, verantwoordelijkheden en organisatievormen zijn al her-haaldelijk gewijzigd waardoor steeds meer overlegstructuren zijn ontstaan vanwege de behoefte aan coördinatie en overleg om onduidelijkheden met elkaar te kunnen bespreken. De reorganisatie van het stelsel van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling is dan ook een complexe.

Geconcludeerd kan worden dat het *ketenconcept* stevig is verankerd in het SUWI-beleid. In de SUWI-documenten over de reïntegratieketen van (ontslag-)werklozen staat geformuleerd dat de uitvoering van alle partijen dient bij te dragen aan de realisatie van de ketendoelstelling 'werk boven inkomen' en een 'efficiënte, effectieve en klantgerichte' dienstverlening. Om verantwoordelijkheden helder af te bakenen en kwaliteit meetbaar te maken sluiten de publieke ketenpartners Service Niveau Overeenkomsten (SNO) af. Om communicatie en dienstverlening af te stemmen en het lerend vermogen te bevorderen worden op verschillende niveau ketenoverleggen geïntroduceerd waarin de ketenpartners zijn vertegenwoordigd. Ook het belang van afstemming van de informatisering wordt onderkend. Hiertoe wordt het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) ingesteld die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en het beheer van het gemeenschappelijke SUWI-net. De relatie tussen publieke en private uitvoerders wordt gestuurd middels het afsluiten van contracten.

Toch is er een aantal aandachtspunten. Doordat de publieke partijen wettelijk op elkaar zijn aangewezen geldt de mogelijkheid van *selectie*, een belangrijke sturings-principe in private ketens, in principe alleen voor de contractering van de private reïntegratiebedrijven. Door het ontbreken van deze sturingsmogelijkheid tussen de publieke partijen worden aspecten als wederzijds vertrouwen, het permanent afstemmen van doelstellingen en informatie-overdracht en het creëren van een werkbaar machts-evenwicht van extra belang. Om dit te bereiken moet er in de keten en tussen de partners een positieve en constructieve cultuur ontstaan en voorkomen worden dat er afrekencultuur ontstaat. Omdat de publieke partijen elkaar niet kunnen uitsluiten, is het risico aanwezig dan in een slecht scenario informatie en taken worden afgeschermd. Participatie in ketens is doorgaans maar één aandachtspunt van de vele waardoor de publieke organisaties een zekere terughoudendheid kunnen vertonen in de samenwerking. De rol van SZW, IWI en RWI is in dit onderzoek niet of nauwelijks behandeld, maar zij zijn wel degelijk zeer belangrijke actoren in de keten. De overheid bepaalt de rand- en uitvoeringsvoorwaarden en zal door de wijze van aansturen, toezicht houden en afrekenen grote invloed hebben op aard van de cultuur in de keten. Ketenprestaties (de outcome) kunnen alleen worden gestimuleerd indien partijen niet zoals voorheen vooral worden afgerekend op het aantal, de tijdigheid en de rechtmatigheid van hun eigen producten (de *output*). Daarbij komt dat zeker voor de komende periode de betrokken organisaties hun handen vol zullen hebben aan het omvormen van hun organisaties waardoor ze waarschijnlijk meer intern dan extern (klant) gericht zullen zijn. Aangezien het van groot economisch en maatschappelijk belang is dat het stelsel goed ingevoerd wordt, dient één organisatie het overzicht te

behouden. In dit geval is dat de overheid die via het DG Uitvoering Werk en Inkomen (ministerie SZW) het proces aanstuurt. Niet vergeten moet worden dat de nu samenwerkende organisaties enkele jaren geleden nog onafhankelijk waren. Een cultuuromslag dient zich dus nog voor te doen. Te meer omdat de organisaties voorheen erg verkokerd waren en de onderlinge 'relaties' te kenmerken waren door wantrouwen en geslotenheid ten opzichte van elkaar. De overheid dient, voor een succesvolle uitvoering van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling middels een keten een evenwicht te vinden tussen het sturen op ketendoelstellingen en de procesvoortgang van de keten enerzijds en het sturen op de afzonderlijke bijdragen van de ketenpartners anderzijds. Dit om de cultuuromslag te bespoedigen en om een sfeer te creëren waarin sprake is van wederzijds vertrouwen, samenwerking wordt gestimuleerd en open gecommuniceerd kan worden over de voortgang van het proces.

6 Literatuur

Aquina, H.J., *Kijk op beleid. Inleiding in de beleidswetenschappen*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.

Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995.

Brink, J.C. van den en E. Bergsma, *Stuurloos of sturend?*, *Het gedrag van actoren tijdens de pre-marktfase in de sociale zekerheid*, Ctsv, Zoetermeer 2001.

Bressers J.Th.A. en A. Hoogerwerf in: H.J.Blommestein e.a.. *Handboek Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn, 1984.

Bressers J.Th.A.en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*, 3^{de} druk, Samson H.D.Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.

Bruijn, de J.A., J.F.M. Koppenjan en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage, 1993.

Bruijn, J.A. de en E.F.ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 1999.

Camp, R.C., *Benchmarking: Het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*, Kluwer, Deventer, 1992.

Dirven, J.M.C., Ig. Th.M. Snellen, P. Rademaker en J.A. Schild, *Stuur of overstuur. Over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 1998.

Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2000.

Duivenboden, H. van en M. Veldhuizen, *Management van ketensamenwerking leidt tot klantgerichte overheidsprestaties in: Holland Management Review*, nummer 76, 2001.

Donker, M. en J. Derks (red.), *Rekenschap. Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid, Utrecht, maart 1993.

Dunn, W.N., *Public Policy Analysis. An introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 2-de editie, 1994.

Fransen, S.,D. Hommes en H. de Jong (red.), *Wie profiteert...? Over klanten, ketens en organisaties in de sociale zekerheid*, Rijnconsult/Samson, Velp, november 1999.

Godfroij, A.J.A., 'Netwerken van organisaties', in: P.A. van de Bunt en K.Nijkerk (red.), *Handboek organisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1989, p. 25 – 33.

Godfroij, A.J.A., 'Dynamische netwerken', M&O, 1992 (4), p. 365 – 375.

Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, 'Benchmarking in non-profit organisaties', in: *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1999, p. 11 – 19.

Hoesel, P.H.M. van, 'De identificatie van beleidsonderzoek', in: F.L. Leeuw, M. van de Vall (red.), *Sociaal beleidsonderzoek*, Vuga Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1987, p. 17.

Hoogerwerf, prof. dr. A., *Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1993.

Hoogerwerf, prof. dr. A. en prof. dr. M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.

Kuypers, G., *Grondbegrippen van politiek*, Utrecht/Antwerpen, 1973.

Kuypers, G., *Beginselen van beleidsontwikkeling*, A en B, Muiderberg, 1980.

Mast, W. en L. ten Brummeler, *Organisatienetwerken in de non-profit sector. De dynamiek van netwerken aan de hand van vijf relevante dimensies*, SWP, Utrecht, 1994.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Eerste voortgangsrapportage SUWI*, 2000- 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Tweede voortgangsrapportage SUWI*, 2000- 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Derde voortgangsrapportage SUWI*, 2000- 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Grofontwerp Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*, 2001.

Nelissen, N.J.M. en T. Ikink, A.W. Van de Veen (red.), *In staat van vernieuwing*, Coutinho, Bussum, 1996.

Nelissen, N.J.M. en P.J.M. de Goede, 'Benchmarking: vergelijken en verbeteren. Verkenning van een hype', in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, nr. 2 – 1999.

Ringeling, A.B. en A. Sorber, *Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties. Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde*, Den Haag, 1987.

Petersen, C., P.F.I.M. Snijders en A. Zantinge, *Evaluatie-onderzoek sociale zekerheid. Inventarisatie, Analyse en Lacunes*, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, Universiteit Twente, 1990.

Praat, H., N. van Dishoeck en A.J. van Weele (red.), *De winst van uitbesteden. Samenwerking vanuit ketenperspectief*, TNO Beleidsstudies/Holland Consulting Group/Nederlandse Vereniging Algemene Toelevering (NEVAT), 1994.

Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Het midden- en kleinbedrijf ontketend. Samenwerking in ketens als strategie voor milieu en innovatie (advies)*, Den Haag, 1995.

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.

Zuurmond, A., J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1994.