

## Kwestie van verleiden of contracten?



Foto: Jenny Boer

# Regie op de Amsterdamse keten ontrafeld

Reian Gerrits-Van der Maten, Frederiek van der Ploeg en Vivian Jacobs

Regie. Het begrip wordt binnen de socialezekerheidssector vaak gebruikt, zeker nu de implementatie van de WWB in volle gang is. Maar de term regie is ook een heel eigen leven gaan leiden. Vaak ontbreekt het oorspronkelijke idee en wordt 'regie' verward met 'contractueel verantwoordelijk'. Zeker wanneer we regie in relatie tot een keten beschouwen. Voor Reian Gerrits, Frederiek van der Ploeg en Vivian Jacobs aanleiding om zich te verdiepen in de interpretaties van ketenregie en met Mat Masthoff, directeur Sociale Zaken Amsterdam, van gedachten te wisselen over regie in de Amsterdamse praktijk. 'Afschaffen moeten we dit begrip. Het werkt verwarrend, want het is onduidelijk wie de baas is.'



Regie is een middel om doelen te bereiken waarvoor men de inzet van andere organisaties nodig heeft. Vaak zijn dit organisaties waarover de regievoerder geen zeggenschap heeft: het zijn organisaties met eigen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen. Regievoering bestaat er in zo'n situatie uit dat andere partijen worden 'verleid' en 'overtuigd' om hun activiteiten zo uit te voeren dat dit bijdraagt aan het bereiken van de eigen doelstellingen. Zo omschrijft het ministerie van Binnenlandse Zaken regie (vrij vertaald naar *Ruimte voor regie*, een uitgave van het ministerie van BiZa, oktober 2003).

Maar in de praktijk zie je dat regievoering vaak wordt verward met het opleggen van eisen aan andere partners. En wanneer die daaraan geen gehoor geven, wordt dit door middel van een contract en bijbehorende financiering alsnog afgedwongen. Het spel van overtuigen en verleiden tot samenwerking wordt te weinig gespeeld. Dat spel is ook veel subtieler en bovendien moeilijker toe te passen. Toch verdient dit in de toekomst aandacht van gemeenten die immers steeds vaker worden aangewezen als regievoerder. Bijvoorbeeld op het gebied van de

jeugdwerkloosheid, maar ook op het gebied van zorg in de aanloop naar de Wet op de maatschappelijke ondersteuning.

Vraag Mat Masthoff naar zijn kijk op het begrip regie en je krijgt een duidelijk antwoord: 'Regie is een van de meest onduidelijke woorden in ons vakjargon, we zouden het moeten afschaffen. Kijk naar regie in de theaterwereld, waar de regisseur ogenschijnlijk de baas is van het creatieve proces. Maar of hij het daadwerkelijk is, hangt sterk af van de stijl van de persoon in kwestie. Ik ben persoonlijk meer voor het begrip 'trekker', daarmee geef je duidelijker aan dat iemand hoofverantwoordelijk is. Als dat onduidelijk blijft, gebeurt er niets, neemt niemand verantwoordelijkheid en wordt er vooral naar elkaar verwezen. De term regisseur biedt kans de verantwoordelijkheid te ontlopen, maakt het minder scherp.'

Met het verleiden tot samenwerking heeft Masthoff niet zoveel: 'Dan ben je al gauw een tandeloze tijger. Ik ben erg voor charismatisch leiderschap, maar de aansturing van een bedrijf mag nooit alleen daarvan afhankelijk zijn.' Volgens Masthoff is regie voeren zonder middelen niet mogelijk. Maar: 'Iedere organisatie die met overheidsgeld werkt, is aanspreekbaar op de inzet van die middelen.'

**Regie en WWB** De WWB maakt het noodzakelijk om partijen die zich met bijstandsccliënten bezighouden in beeld te hebben en hun resultaten te beïnvloeden om instroom in de bijstand te voorkomen en uitstroom te bevorderen. Het is logisch dat hierbij al gauw naar ketenpartner CWI wordt gekeken. Maar een omgevingsanalyse van de bijstandsccliënt toont aan dat veel meer partijen een rol spelen, en dat een klant vaak meerdere ketens van dienstverlening dan wel hulp doorloopt, en niet alleen de keten van uitstroom waarin CWI en UWV een rol spelen. Bijvoorbeeld in het geval van een klant met psychische problemen en een verslaving. Zo'n klant heeft in ieder geval te maken met hulpverleners van de GGZ en van de instelling voor verslavingszorg. De resultaten die deze organisaties boeken, zijn van groot belang voor het uitstroomperspectief en een toekomst zonder uitkering. Maar die resultaten worden vaak niet of beperkt beïnvloed door de gemeente.

**Analyse van de keten** Een gemeente moet dus invloed kunnen uitoefenen op de prestaties van ketenpartners, om daarmee bij voorkeur instroom in de bijstandsuitkering te voorkomen en uitstroom te bevorderen. Deze (maat-

schappelijke) opgave is het uitgangspunt voor de analyse op de ketens: het verkrijgen van een beeld van de betrokken organisaties en hun doelen. Ook moet helder zijn wat de onderlinge afhankelijkheden zijn en welke verantwoordelijkheden de organisaties hebben. Alleen wanneer dit beeld helder is, kan een gemeente een strategie bepalen om tot daadwerkelijke regie op de keten te komen.

Als we het over werkloosheid hebben, zijn er verschillende ketens te onderscheiden. Ga je uit van de individuele klant, dan kunnen dit net zoveel ketens als klanten zijn: je moet dus een selectie maken. In onze analyse en het gesprek met Masthoff beperken we ons tot zogenaamde de werkketen en de zorgketen.

Partijen in de werkketen hebben als gezamenlijk doel dat klanten zo snel mogelijk werk vinden. Hierbij zijn zowel UWV als de gemeente voor een deel afhankelijk van de inzet van het CWI, maar is vervolgens de gemeente afhankelijk van de geboekte resultaten van UWV. Alhoewel er een gezamenlijk doel is, zijn de afhankelijkheidsrelaties dus onevenwichtig. Bovendien heeft de gemeente geen mogelijkheden om de prestaties van UWV te sturen. Daar staat tegenover dat regie hier gemakkelijker is vorm te geven omdat deze organisaties als gevolg van de Wet SUWI gedwongen worden om samen te werken.

In de zorgketen hebben partijen als gezamenlijk doel het oplossen of hanteerbaar maken van belemmeringen van klanten. Die belemmeringen liggen op het psychische vlak (Ggz), op verslavingsgebied of op het sociale vlak (maatschappelijk werk). Vaak is het onderscheid hiertussen niet eens te maken. Voor zorginstellingen is het oplossen van de problematiek het uiteindelijke doel, voor een gemeente is het achterliggende doel het mogelijk maken van uitstroom uit de uitkering. Hoewel er theoretisch afhankelijkheden zijn (vaak kan een verslaving pas worden opgelost na behandeling van de psychiatrische belemmering of andersom) is van samenwerking vaak geen sprake. En ook tussen gemeente en zorginstellingen bestaan afhankelijkheden: de uitkering kan fungeren als stok achter de deur voor de behandeling. In deze keten is er op inhoud dus wel degelijk sprake van afhankelijkheden, maar vaak komt de dialoog hierover nog niet tot stand.

**Strategieën** Deze analyse is nodig om een helder beeld te krijgen van de aard en de staat van de keten. Een gemeente

moet haar strategie hierop afstemmen. Afhankelijk van de analyse op de keten moet een strategie worden gekozen om de regie vorm te geven. In een keten waarin geen sprake is van gezamenlijke doelstellingen en waarin activiteiten van organisaties niet op elkaar zijn afgestemd, is een heel andere strategie nodig dan in een keten waarbij activiteiten in principe op hetzelfde doel gericht zijn. De regie op de werkketen moet dan ook heel anders worden vormgegeven dan die op de zorgketen. Gezien de staat van die laatste keten (weinig samenwerking, geen gezamenlijke doelstelling) moet er eerst een gezamenlijke visie op de problematiek komen. Dit kan bijvoorbeeld door op bestuursniveau het gesprek aan te gaan en de resultaten in een convenant vast te leggen. Pas wanneer deze betrokkenheid er is, kunnen partijen de kiem leggen voor succesvolle samenwerking.

In Amsterdam werken sociale dienst en GG&GD in hun benadering van klanten met psychische problemen nog niet optimaal samen. Wel is er een pilot in zuidoost die nu aan intensivering en uitbreiding toe is.

Masthoff vertelt over de recente, nodige, veranderingen. 'Het aantal dak- en thuislozen lijkt alleen maar toe te nemen. Sociale dienst, politie, GG&GD en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling moeten nu samen over een win-situatie nadenken, de WWB biedt ons hiervoor kansen. Nu ontwikkelen we samen met de GG&GD een visie op deze problematiek, die verschillende bestuurlijke portefeuilles raakt: welzijn, gezondheid, sociale zekerheid en openbare orde. We willen met bestaande middelen duurzame resultaten bereiken, en daarvoor hebben we eerst het probleem tot behapbare proporties teruggebracht. We denken er bijvoorbeeld over een deel van de uitkering te gebruiken voor warme maaltijden. Daarmee voorkom je ziektes, verbetert de lichamelijke conditie van de dakloze, en dat heeft weer positief effect op zijn geestelijke gesteldheid.'

Mat Masthoff vindt dat in zo'n samenwerkingsproces helder moet zijn wie de baas is, en heeft het liefst ook wisselgeld in handen.

'Neem de samenwerking met Schuldhulp, bij mensen met schulden en daardoor problemen thuis. Om deze problemen thuis aan te pakken, hebben wij als gemeente Maatschappelijk Werk nodig, maar die hebben een lange wachtlijst. Dan moet je als gemeente zeggen: ik betaal jullie, dus ik wil dat onze klanten voorrang krijgen.'

Wie de baas is bij ketensamenwerking hangt af van het onderwerp, vindt Masthoff. Hoe dat bij de WWB zit, is helder. De gemeente heeft de grootste financiële en personele belangen, en is dus de baas. 'Wij lopen het financiële risico, we zijn of de klos of we komen goed uit, dat is afhankelijk van prestaties. Het vreemde is dat als CWI het niet goed doet, ik de rekening betaal. Dit is een weeffout in de WWB, ik zou het CWI moeten kunnen afrekenen op prestaties, net zoals ik dat bij reïntegratiebedrijven doe. Bovendien is de gemeente als enige een democratisch orgaan, het CWI en UWV zijn dat niet. Je mag gemeenschapsgeld natuurlijk nooit onvoldoende laten renderen, dus moet je als gemeente de touwtjes in handen hebben.' In de SUWI-constructie heeft de gemeente dat niet. In Amsterdam lossen ze dat op door met stuurgroepen te werken. 'Maar organisaties behouden absoluut hun eigen verantwoordelijkheid, het komt dus aan op elkaar aanspreken en glasheldere afspraken maken,' aldus Masthoff.

### Ketenregie en de eigen organisatie

Ketenregie kan alleen succesvol zijn als die is doorvertaald binnen de organisatie. Vaak zien we dat het bestuur bereid is tot samenwerking maar dat dit niet wordt uitgewerkt binnen de organisatie. Of dat op uitvoerend niveau wordt samengewerkt zonder dat dit formeel is geregeld. Gevaar van dit laatste is dat er samenwerkingsverbanden ontstaan die geheel afhankelijk zijn van de personen die er zitten. Volgens Masthoff is de balans binnen gemeenten zoek: 'Je zou twintig procent van je energie moeten steken in besluiten en tachtig procent in uitvoering. In de praktijk ligt de verhouding binnen de overheid omgekeerd.'

Niet alleen moet het door de gehele organisatie worden gedragen, ook moet er bereidheid zijn om de eigen manier van werken aan te passen. In Amsterdam heeft de interne kant van regie de aandacht. Masthoff vindt het bijvoorbeeld belangrijk dat men intern, in de uitvoering, systematisch professionele contacten onderhoudt met werkgevers. 'We moeten met werkgevers aan de slag', vertelt Masthoff. 'In Amsterdam hebben we relatief nog veel werklozen en moeten we twee dingen doen: banen creëren en alternatieven zoeken.'

Hoe vindt Amsterdam werkgevers bereid mee te werken? Masthoff: 'Van werkgevers moet je het vertrouwen verdienen. Natuurlijk zijn zij huiverig om met onze klanten in zee te gaan, maar als je eenmaal goed samenwerkt, zijn ze je trouw. Als je een werkgever hebt, moeten de medewerkers goede

afspraken met hem maken, die ook altijd nakomen en goede nazorg leveren. Dan wil hij er nog een, en praat deze ervaring zich rond in zijn netwerk. Elk slim bedrijf doet aan *after sales*, klantenbinding, maar binnen de overheid hebben we er vaak nauwelijks oog voor. We bouwen nu aan een servicecentrum waar medewerkers contacten hebben met werkgevers. Deze medewerkers moeten de doelgroep werkgevers goed kennen, representatief zijn, en over hun werk intern communiceren. Ik vind dat collega's elkaars werk moeten begrijpen om elkaar ook goed van dienst te zijn. Er moet sprake zijn van onderlinge loyaliteit, en dat vraagt een professionaliseringsslag waar we nu aan werken.'

Echte regie op de keten vraagt iets van de hele organisatie, op alle niveaus, blijkt ook uit het Amsterdamse voorbeeld. Uiteindelijk moet dit kunnen leiden tot aanpassing van de organisatie. Dit kan variëren van het aanpassen van werkprocessen tot het inrichten van de organisatie conform de onderscheiden ketens, zoals het Amsterdamse servicecentrum. En niet uit te sluiten valt dat bij effectief functioneren de organisatiegrenzen er niet meer toe doen of dat een samenwerkingsverband uitgroeit tot een nieuwe organisatie. Een strategie gericht op regie op de keten moet ook met deze mogelijke uitkomsten rekening houden. Mat Masthoff staat open voor verandering, dat is helder. Daarvoor kwam hij immers naar Amsterdam. Maar de sleutel tot succes ligt in zijn ogen niet alleen in de structuurkeuzes, maar evenzeer in de cultuur. 'Gun in de interne en externe samenwerking iedereen zijn aandeel in het te bereiken resultaat. En blijf vooral goed communiceren, laat bestuurders meedelen, maar ook collega's. Dan kun je echt professionaliseren.'

**Reian Gerrits-Van der Maten** is senior manager bij Resources Connection, **Frederiek van der Ploeg** is strategisch medewerker bij de Eindhovense dienst Werk, Zorg en Inkomen en **Vivian Jacobs** is zelfstandig communicatiemanager.