Samenwerking keten economische dienstverlening

Colofon

Titel	Samenwerking keten economische dienstverlening
Uitgebracht aan	Directeur Internationale Programma's (RVO.nl) Directeur Internationaal Ondernemen (BZ/DGBEB)
Datum	9 juni 2016
Kenmerk	ADR/2016/868

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	**Samenvatting**	**4**
1.1	Beschrijving van het onderzoek	4
1.2	Context	4
1.3	Belangrijkste resultaten	4
2	**Beschrijving onderzoek**	**6**
2.1	ADR-onderzoek ter ondersteuning van de ingezette professionalisering van de keten economische dienstverlening	6
2.2	De huidige praktijk is gespiegeld aan een theoretisch denkkader inzake ketensamenwerking	7
3	**Belangrijkste resultaten**	**10**
3.1	De keten economische dienstverlening heeft de afgelopen jaren te maken gehad met veel veranderingen en ingezet op kwaliteitsverbetering	10
3.2	De keten economische dienstverlening typeert zich als een procesgerichte samenwerking met elementen van een systeem- en ketengerichte samenwerking	11
3.3	Specifieke beleidsperspectieven vormen leidraad voor beslissingen, prioritering en dienstenportfolio	11
3.4	De (gewenste) wijze van samenwerking is al duidelijk ingebed in governance en procesinrichting	12
3.5	Besturing en monitoring kenmerken zich door focus op specifieke beleidsdoelen en verschillen in sturingsfilosofie	12
3.6	De mindset is gericht op samenwerken, intensivering vraagt uitbouw van de vertrouwensbasis	13
3.7	Middelen zijn geen knelpunt voor de samenwerking in de keten, een effectievere inzet is wel mogelijk	13
3.8	Vervolgstappen hangen af van het ambitieniveau van de ketenpartners	13
4	**Ondertekening**	**14**
5	**Bijlagen**	**15**
5.1	Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur/bronnen	15
5.2	Bijlage 2: Aandachtspunten bij de vijf aspecten die van invloed zijn op de samenwerking tussen organisaties	16
5.3	Bijlage 3: Beschrijving kenmerken samenwerkingsniveau per samenwerkingsaspect	19

1 Samenvatting

1.1 Beschrijving van het onderzoek

De Rijksoverheid faciliteert via economische dienstverlening het Nederlandse bedrijfsleven, kennisinstellingen en non gouvernementele organisaties bij het internationaal ondernemen met als overall doel "bevordering van een sterke Nederlandse concurrentiepositie, een open wereldeconomie en duurzame globalisering". Het speelveld van economische dienstverlening (de keten) bestaat naast het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), inclusief het postennetwerk (ambassades en consulaten-generaal), uit het ministerie voor Economische Zaken (EZ), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), inclusief het Innovatie Attaché Netwerk, het Landbouwradennetwerk en de Netherlands Business Support Offices (NBSO's). In het kader van de verschillende verbetertrajecten rond economische dienstverlening hebben de directeur Internationaal Ondernemen (BZ) en de directeur Internationale Programma's (RVO.nl) de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar hoe de samenwerking tussen alle betrokken partijen wordt ervaren binnen de keten economische dienstverlening.

Het doel van het ADR-onderzoek is inzicht te verkrijgen wat er nu goed gaat en wat beter kan. Dit inzicht moet handvatten bieden voor verdere verbeteringen in de samenwerking tussen de betrokken partijen.

Voor het uitvoeren van dit onderzoek hebben wij een theoretisch kader voor ketensamenwerking samengesteld, waaraan wij de bestaande praktijk hebben gespiegeld. Dit kader hebben wij gebaseerd op recente inzichten vanuit de literatuur over (keten)samenwerking.

1.2 Context

Rond en binnen het speelveld van de economische dienstverlening is de afgelopen jaren een aantal belangrijke ontwikkelingen waarneembaar. Organisatorische, budgettaire en beleidsmatige wijzigingen hebben gevolgen gehad voor de wijze waarop de betrokken ketenpartners zich tot elkaar verhouden en hebben geleid tot een breed gevoelde noodzaak voor een meer geïntegreerde en professionele aanpak van economische dienstverlening.

In de afgelopen jaren is door de betrokken partijen dan ook ingezet op een meer intensieve samenwerking en zijn verschillende verbetertrajecten uitgevoerd ter intensivering en versterking van de economische dienstverlening.
Deze kwaliteitsimpulsen hebben ervoor gezorgd dat de afgelopen jaren een goede basis is gelegd voor de samenwerking rond economische dienstverlening.

1.3 Belangrijkste resultaten

De huidige praktijk van de keten economische dienstverlening afgezet tegen het theoretische denkkader, geeft het volgende beeld:

- Waar mogelijk zoeken de ketenpartners de samenwerking en voeren zij activiteiten gecoördineerd uit. Er is oog en respect voor de kracht en toegevoegde waarde van de verschillende beleidsspecialismen. In sommige gevallen reikt de samenwerking tot buiten de publieke keten en wordt ook de samenwerking gezocht met de private sector.

- Het specifieke beleidsperspectief vormt een belangrijke focus voor de diverse ketenpartners. Het overall ketendoel is zeer algemeen geformuleerd en te weinig doorleefd om richting te geven aan het handelen.
- Het merendeel van de eerdere verbeteracties heeft betrekking op de governance en procesinrichting. Op dit aspect is de samenwerking het meest vergevorderd.
- Sturing, monitoring en evaluatie vinden met name plaats binnen de eigen beleidsketen, vanuit het eigen perspectief.
- Binnen de keten is grote bereidheid tot samenwerking zichtbaar. Een verdere intensivering van de samenwerking vraagt uitbouw van de vertrouwensbasis.
- De belangrijkste middelen (personeel, budgetten en ICT-ondersteuning) hebben geen duidelijk remmend effect op de samenwerking, een effectievere inzet is wel mogelijk.

De ontwikkelrichting van de samenwerking hangt af van het gezamenlijke ambitieniveau en daarbij van de volgende overwegingen:

- Is de huidige inrichting en de werking van het samenwerkingsverband in voldoende mate toekomstbestendig (gezien toekomstige politieke, beleidsmatige en (sociaal) economische ontwikkelingen)?
- Is de samenwerking in de keten momenteel zo ingericht dat voldoende optimaal wordt gepresteerd in relatie tot het overall doel en dat de capaciteit en de middelen voldoende effectief en doelmatig worden ingezet?
- Kunnen we door doorontwikkeling van de keten naar een meer intensieve samenwerkingsvorm effectiviteit- en efficiëntievoordelen behalen die opwegen tegen de daarvoor benodigde inspanningen?

2 Beschrijving onderzoek

2.1 ADR-onderzoek ter ondersteuning van de ingezette professionalisering van de keten economische dienstverlening

Inleiding
De Rijksoverheid faciliteert via economische dienstverlening het Nederlandse bedrijfsleven, kennisinstellingen en non gouvermentele organisaties bij het internationaal ondernemen met als overall doel "bevordering van een sterke Nederlandse concurrentiepositie, een open wereldeconomie en duurzame globalisering".

Het speelveld van economische dienstverlening (de keten) bestaat naast het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), inclusief het postennetwerk, uit het ministerie van Economische Zaken (EZ), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), inclusief het Innovatie Attaché Netwerk, het Landbouwradennetwerk en de Netherlands Business Support Offices (NBSO's). BZ is verantwoordelijk voor de algemene aansturing van het postennetwerk. EZ en RVO.nl hebben een belangrijke rol bij de inhoudelijke aansturing (waaronder de instructiebevoegdheid) van vakattachés die op posten werken.

De keten biedt in het kader van economische dienstverlening een aantal diensten aan die zijn onderverdeeld in vier categorieën:
- Kennis en informatie (vraagbeantwoording, websites, vakbeurzen);
- Netwerk en contacten (economische missies, handelsreizen, ondersteunen van partnerschappen);
- Financiering (subsidies voor internationaal ondernemen);
- Belangenbehartiging (economische diplomatie).

Organisatorische, budgettaire en beleidsmatige wijzigingen in de afgelopen jaren hebben gevolgen gehad voor de wijze waarop de betrokken ketenpartners zich tot elkaar verhouden en hebben geleid tot een breed gevoelde noodzaak voor een meer geïntegreerde en professionele aanpak van economische dienstverlening.
Ter intensivering en versterking van de economische dienstverlening zijn binnen de keten verschillende verbeterinitiatieven gestart en afgerond (ondermeer als onderdeel van het BZ moderniseringsprogramma "Moderne Diplomatie" en de daaraan gekoppelde nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen) . Voorbeelden hiervan zijn de actualisering van het Concordaat, de one team-gedachte op de posten en de gezamenlijk uitgevoerde handelsmissies.

Aanvullend bestaat er behoefte aan meer inzicht in de werking van de keten economische dienstverlening' (BZ-EZ-RVO.nl-posten). Daarom hebben de directeur Internationaal Ondernemen (BZ) en de directeur Internationale Programma's (RVO.nl) de ADR gevraagd om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar de huidige samenwerking tussen alle betrokken partijen binnen de publieke keten economische dienstverlening.

Het onderzoek is begeleid door een interdepartementale stuurgroep met daarin de MT-leden van de belangrijkste ketenpartners (BZ/DG BEB (DIO), BZ/DGIS (DDE), BZ/Postennet, EZ/DGA&N, EZ/DG B&I, EZ/DEIZ en RVO.nl).

Doel en afbakening

Het doel van het ADR-onderzoek is het bieden van inzicht in de door de betrokkenen ervaren samenwerking in de keten economische dienstverlening. Vragen daarbij zijn: wat gaat goed, wat kan beter, wat zijn succeselementen in de samenwerking en wat zijn de oorzaken van mogelijke verstoringen in de samenwerking?. Dit inzicht moet handvatten bieden voor verdere verbeteringen in de samenwerking tussen de betrokken partijen.

De focus van dit onderzoek betrof de samenwerking bij de economische dienstverlening ten behoeve van landen met een overgangs- en een handelsrelatie. Dit zijn landen waarmee Nederland de hulprelatie afbouwt en een handelsrelatie opbouwt of landen waarmee Nederland al een handelsrelatie heeft.

Het onderzoek richtte zich in eerste instantie op de samenwerking tussen de betrokken partijen BZ, EZ, RVO.nl en het postennetwerk van BZ. De NSBO's en de werkzaamheden van de innovatieattachés en landbouwraden maakten ook onderdeel uit van het onderzoek.
Het onderzoek had alleen betrekking op de samenwerking op het terrein van economische dienstverlening. Het beleidspakket van de genoemde partijen is uiteraard breder. De samenwerking van de betrokken partijen op andere beleidsterreinen is niet in beschouwing genomen.
Het onderzoek richtte zich ook niet op het beoordelen van individuele (financiële) instrumenten en/of diensten.

Via documentonderzoek en een schriftelijke en mondelinge uitvraag bij een twintigtal ketenspelers hebben we het huidige speelveld in kaart gebracht. Daarbij zijn wij op hoofdlijnen nagegaan hoe de samenwerking in de keten economische dienstverlening door de betrokkenen wordt ervaren. Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA).

Dit rapport bevat op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek en brengen wij uit aan de opdrachtgevers. Het betrof een inventariserend onderzoek en met dit rapport wordt geen zekerheid verschaft. De opdrachtgevers bepalen, in overleg met de ADR, het verspreidingsgebied van dit rapport.

2.2 De huidige praktijk is gespiegeld aan een theoretisch denkkader inzake ketensamenwerking

Voor het uitvoeren van dit onderzoek hebben wij een theoretisch kader inzake ketensamenwerking samengesteld, waaraan wij de bestaande praktijk (afgeleid vanuit interviews en documentonderzoek) hebben gespiegeld. Dit kader hebben wij gebaseerd op recente inzichten vanuit de literatuur over (keten)samenwerking. Met name het boek "Leren samenwerken tussen organisaties" van Edwin Kaats en Wilfrid Opheij is een belangrijke bron voor het gehanteerde theoretische denkkader (zie de bijlage 1 voor de geraadpleegde bronnen).

Basis van het theoretisch denkkader zijn vijf aspecten die van invloed zijn op de (keten)samenwerking tussen organisaties. (in de bijlage 2 zijn de verschillende aspecten verder uitgewerkt naar aandachtspunten):

- Ambitie/belangen: de wijze waarop invulling is gegeven aan het richtinggevende doel voor de samenwerking en waarop wordt omgegaan met de verschillende organisatorische en persoonlijke belangen rond de samenwerking.
- Governance/procesinrichting: de wijze waarop de samenwerking qua structuur, procesafspraken, leiderschap en regie/coördinatie is vormgegeven.

- Besturing/monitoring: de wijze waarop de sturing op de samenwerking en de gestelde doelen is ingericht en de leercirkel is vormgegeven.
- Cultuur/relatie: de wijze waarop de samenwerkingspartners zich tot elkaar verhouden.
- Middelen: de wijze waarop de samenwerking en de procesuitvoering wordt ondersteund door toereikende middelen (personeel, ICT, financieel).

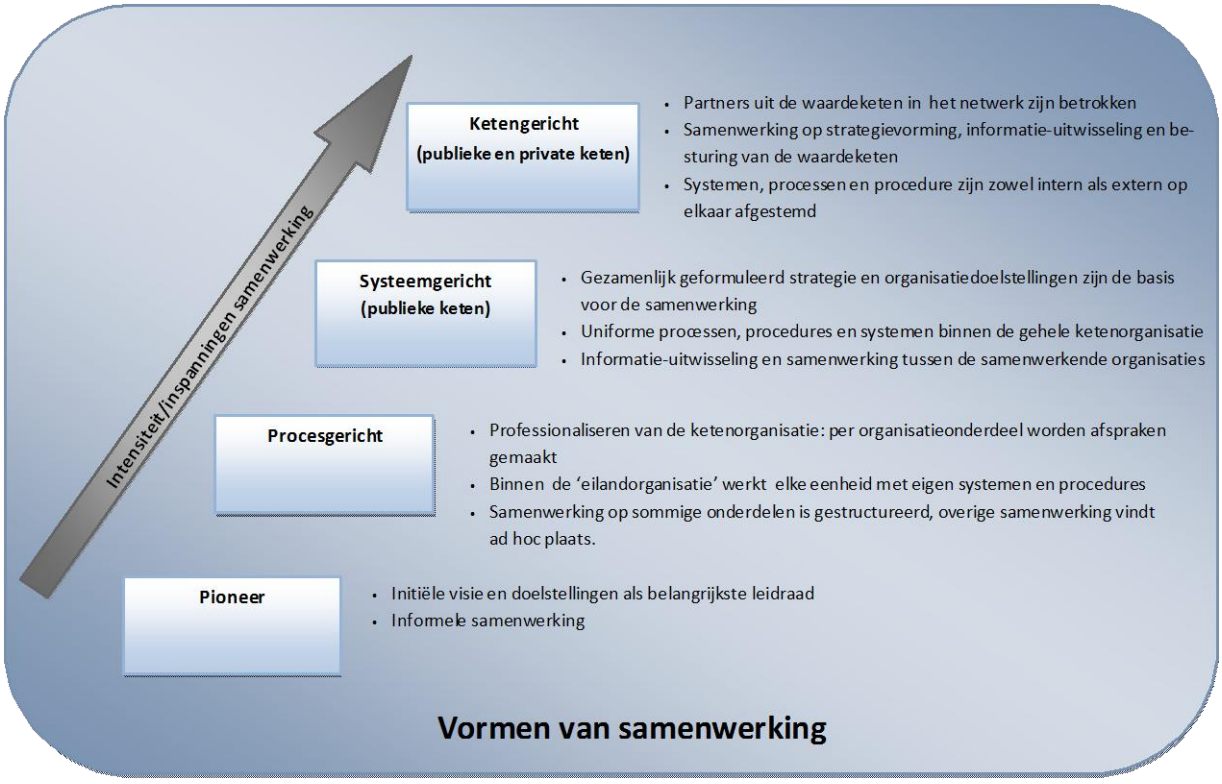
Uitgangspunt is dat deze vijf aspecten van belang zijn voor een goede samenwerking en in balans met elkaar ontwikkeld moeten worden/zijn. De invulling van de aspecten is echter niet eenduidig en zal situationeel bepaald worden door de context van het samenwerkingsverband.

Een ander element van het theoretisch denkkader is de fasering/ontwikkeling in (keten)samenwerking. Dit is afgeleid van een groeimodel voor ketensamenwerking, het zogenaamde supply chain excellence maturity model (SCEMM), dat is opgesteld door Nyenrode en Deloitte.

Achterliggend idee is dat de wijze waarop wordt samengewerkt per situatie kan verschillen en dat een meer intensieve samenwerking ook meer inspanningen vraagt. We onderscheiden vier samenwerkingsvormen:

- Pioneer: ad hoc en informeel samenwerken
- Procesgericht: samenwerking op deelgebieden, deels structureel, waarbij de voordelen van samenwerking vooral worden beoordeeld vanuit individueel perspectief en met name win-win situaties worden benut
- Systeemgericht: gericht op het bereiken van een gezamenlijk doel waarbij de prioritering in en richting van het (publieke) handelen wordt bepaald vanuit dit gezamenlijke doel en waarbij systemen en processen op elkaar zijn afgestemd.
- Ketengericht: gelijk aan een systeemgerichte opzet, waarbij het speelveld is uitgebreid met partners uit de private sector.

De verschillende samenwerkingsvormen zijn in onderstaande figuur gevisualiseerd.



De gewenste samenwerkingsvorm zal afhangen van de toegevoegde waarde van de samenwerking voor de betrokken partijen en de mate van onderlinge afhankelijkheid. In een situatie waar de partners sterk van elkaar afhankelijk zijn en de samenwerking van groot strategisch belang is voor de individuele partners, is de noodzaak tot intensieve samenwerking meer aanwezig. Omdat de samenwerking veel voordelen op kan leveren, zal de bereidheid tot het leveren van de benodigde inspanningen groot zijn.
De context bepaalt derhalve de gewenste samenwerkingsvorm en de keuze voor een meer intensieve samenwerking zal meer inspanningen vragen van de samenwerkingspartners en derhalve alleen gerechtvaardigd zijn wanneer navenante voordelen te behalen zijn.

In bijlage 3 hebben we per samenwerkingsaspect (ambitie/belangen, governance/procesinrichting, besturing/monitoring, cultuur/relatie en middelen) de kenmerken van de vier niveaus beschreven. Uitgangspunt voor groei is dat de samenwerkingsaspecten zich in onderlinge samenhang en in evenwicht ontwikkelen.

3 Belangrijkste resultaten

In een eerder stadium hebben wij de resultaten uit het onderzoek meer in detail mondeling teruggekoppeld aan de stuurgroep. Hieronder vermelden wij de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek.

3.1 De keten economische dienstverlening heeft de afgelopen jaren te maken gehad met veel veranderingen en ingezet op kwaliteitsverbetering

Rond en binnen het speelveld van de economische dienstverlening is de afgelopen jaren een aantal belangrijke ontwikkelingen waarneembaar. Naast de bezuinigingen van Rutte I en II, die een behoorlijke impact hebben gehad op de invulling van de economische dienstverlening, heeft ook een aantal belangrijke structuurwijzigingen plaatsgevonden. Zo is het directoraat-generaal Buitenlandse economische betrekkingen (DG BEB) verplaatst van het ministerie van Economische Zaken naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken en is het Agentschap NL via fusie met Dienst Regelingen getransformeerd naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).
Ook de gecombineerde agenda voor handel, investeringen en ontwikkelingssamenwerking, heeft gezorgd voor veel vernieuwing op het terrein van de economische dienstverlening.
Al met al een sterk veranderend speelveld, waarin organisatorische, budgettaire en beleidsmatige wijzigingen gevolgen hebben gehad voor de wijze waarop de betrokken partijen zich tot elkaar verhouden en waarin de noodzaak voor een meer geïntegreerde en professionele aanpak van economische dienstverlening breed gevoeld werd.

In de afgelopen jaren is door de betrokken partijen dan ook ingezet op een meer intensieve samenwerking en zijn verschillende verbetertrajecten uitgevoerd om de kwaliteit van de economische dienstverlening te verbeteren.
Zo is gewerkt aan standaardisering en uniformering van het dienstenpakket (Wegwijzer internationaal zakendoen), gecombineerd met een tariefstelling voor een deel van het pakket.
Daarnaast is ingezet op stroomlijning van het beleidsinstrumentarium en zijn belangrijke stappen gezet in het verhelderen van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen via het actualiseren van het Concordaat en de richtlijnen/procedures voor het postennetwerk. Ook ten aanzien van de RVO zijn veranderingen zichtbaar. BZ heeft gecoördineerd opdrachtgeverschap richting de RVO ingevoerd, analoog aan het model dat reeds bij EZ wordt gehanteerd. RVO zelf geeft, naast het professioneel uitvoeren de huidige beleidsinstrumenten, steeds meer invulling aan de adviesrol ten aanzien van nieuw instrumentarium vanuit de uitvoeringspraktijk.
Binnen RVO zijn in het team Netwerk Buitenland en Concordaat (NBC) de thuisbases van het Innovatie Attaché Netwerk, het Landbouwradennetwerk, NBSO en NFIA samengevoegd, met de Concordaatfunctie Deze organisatie resulteert in operationele synergie ten aanzien van de aansturing van de economische functie.

Tenslotte zijn belangrijke stappen gezet in een meer integrale aansturing en aanpak van de economische dienstverlening in het postennetwerk door het

creëren van economische clusters op de posten en het opstellen van geïntegreerde jaarplannen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de afgelopen jaren een goede basis is gelegd voor intensieve samenwerking rond economische dienstverlening.

3.2 De keten economische dienstverlening typeert zich als een procesgerichte samenwerking met elementen van een systeem- en ketengerichte samenwerking

Wanneer wij de huidige praktijk van de keten economische dienstverlening afzetten tegen het theoretische denkkader, vertoont de keten de meeste kenmerken van procesgericht samenwerken.

Ketenpartijen vinden (de keten) economische dienstverlening belangrijk en willen graag een positieve bijdrage leveren (urgentiebesef). Ze zijn zich ervan bewust dat ze gezamenlijk resultaten kunnen behalen die ze alleen niet kunnen realiseren (interdependentiebewustzijn).

Waar mogelijk zoeken de ketenpartners actief de samenwerking en voeren zij activiteiten gecoördineerd uit (met name in de uitvoering via RVO en het postennetwerk). Er is oog en respect voor de kracht en toegevoegde waarde van de verschillende beleidsspecialismen.
Op het terrein van procesinrichting en governance worden ook stappen gezet naar een gemeenschappelijke en uniforme aanpak (kenmerk van systeemgericht samenwerken). In sommige gevallen reikt de samenwerking tot buiten de publieke keten en wordt ook de samenwerking gezocht met de private sector (kenmerk van ketengericht samenwerken).

Omdat prioritering en handelingsrichting vooral bepaald worden vanuit de diverse beleidsperspectieven en minder vanuit een overkoepelend, integraal doel rond economische dienstverlening, typeren wij de samenwerking als procesgericht.

De ontwikkelrichting van de ketensamenwerking (van procesgericht naar systeem/ketengericht) hangt af van het gezamenlijke ambitieniveau en daarbij van de volgende overwegingen:

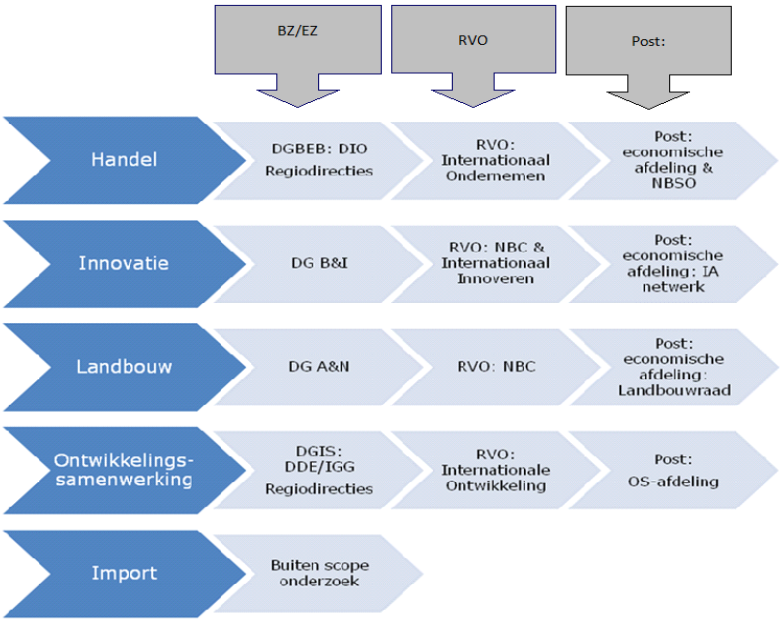
- Is de huidige inrichting en de werking van de samenwerking in voldoende mate toekomstbestendig (gezien toekomstige politieke, beleidsmatige en (sociaal) economische ontwikkelingen?
- Is de keten momenteel zo ingericht dat voldoende optimaal wordt gepresteerd en de capaciteit en de middelen voldoende effectief en doelmatig worden ingezet?
- Kunnen we door doorontwikkeling naar een intensieve samenwerkingsvorm effectiviteit- en efficiëntievoordelen behalen, die opwegen tegen de daarvoor benodigde inspanningen?

In de onderstaande paragrafen wordt een korte reflectie gegeven op het huidige niveau van de samenwerking binnen de keten in relatie tot de samenwerkingsaspecten ambitie/belangen, governance/procesinrichting, besturing/monitoring, cultuur/relatie en middelen.

3.3 Specifieke beleidsperspectieven vormen leidraad voor beslissingen, prioritering en dienstenportfolio

Hoewel alle ketenpartners het overall ketendoel “Bevordering van een sterke Nederlandse concurrentiepositie, een open wereldeconomie en duurzame globalisering” onderschrijven, vormt het eigen beleidsperspectief (innovatie, ontwikkelingssamenwerking, handel, importbevordering, landbouw) de belangrijkste focus voor de diverse ketenpartners. Dit heeft een aantal redenen.

Zo vormt economische dienstverlening voor een aantal ketenpartners slechts een onderdeel van het totale beleidspakket. Daarnaast is het overall doel algemeen geformuleerd, weinig richtinggevend en nog te weinig doorleefd. Het geeft de ruimte aan ketenpartners om de specifieke beleidsdoelen en -budgetten leidend te laten zijn voor hun activiteiten. In sommige gevallen leidt dit tot suboptimale situaties.
Een volgende stap in de ontwikkeling zal zich moeten richten op het concretiseren van de gezamenlijke visie en strategie, als basis voor te maken keuzes en prioriteiten. De ketenuitdagingen en doelen worden daarmee richtinggevend en de keten- en de organisatiedoelen worden verder op elkaar afgestemd.



3.4 De (gewenste) wijze van samenwerking is al duidelijk ingebed in governance en procesinrichting

Het merendeel van de eerdere verbeteracties heeft betrekking op de govervance en de procesinrichting binnen de keten: o.a. herziening van het Concordaat, het geïntegreerde economisch cluster op de post, de wegwijzer internationaal zakendoen, het gecoördineerd opdrachtgeverschap BZ richting RVO. Deze acties hebben ervoor gezorgd dat de aansturing van de RVO en rol en taakverdeling in de operationele uitvoering is verbeterd. Ten aanzien van de governance en procesinrichting is de samenwerking het meest vergevorderd en kan worden gesteld dat dit functioneert op systeemgericht niveau.

Wanneer de ketenpartners ervoor kiezen om de samenwerking verder te intensiveren, moet de aandacht eerst worden gericht op de andere samenwerkingsaspecten. Een evenwichtige ontwikkeling in de onderlinge samenhang tussen de aspecten is een belangrijke voorwaarde voor effectieve groei. Het bestaan van verschillende verwachtingen over doelen en prioriteiten kan bijvoorbeeld veroorzaken dat gemaakte afspraken in structuur en governance minder effectief werken.

3.5 Besturing en monitoring kenmerken zich door focus op specifieke beleidsdoelen en verschillen in sturingsfilosofie

Sturing, monitoring en evaluatie vinden met name plaats binnen de eigen beleidsketen (bijvoorbeeld in relatie tussen beleid en uitvoering op instrumentniveau of tussen opdrachtgever en opdrachtnemer). Voor een meer

integrale besturing en monitoring is een gezamenlijk geformuleerde integrale visie en strategie nodig, tezamen met een geïntegreerd en eenduidig gebruik van de systemen.

Binnen de keten krijgt resultaatsturing steeds meer aandacht en er zijn verschillende verbeteracties gestart. De verschillen in de wijze waarop de ketenpartners resultaatsturing in praktijk vorm geven, leiden wel eens tot onduidelijkheid in de praktijk.

3.6 De mindset is gericht op samenwerken, intensivering vraagt uitbouw van de vertrouwensbasis

Binnen de keten is grote bereidheid tot samenwerking zichtbaar. Deze samenwerking wordt beperkt wanneer belangen vanuit het specifieke beleidsperspectief niet parallel lopen met het integrale belang of wanneer over het integrale belang in voorkomende gevallen geen overeenstemming bestaat. Daarnaast kan het vertrouwen dat de specifieke belangen ook door de andere ketenpartners op een goede wijze worden behartigd, groeien. De samenwerking richt zich nu vooral op de win-win situaties en op samenwerkingsactiviteiten die niet leiden tot conflicten. Een verdere intensivering van de samenwerking vraagt uitbouw van de vertrouwensbasis.

3.7 Middelen zijn geen knelpunt voor de samenwerking in de keten, een effectievere inzet is wel mogelijk

De belangrijkste middelen (personeel, budgetten en ICT-ondersteuning) hebben geen duidelijk remmend effect op de samenwerking. Er zijn wel signalen dat met name een meer brede toegankelijkheid van de ICT-systemen de samenwerking kan vergemakkelijken.

Ten aanzien van de personele bezetting valt op dat deze vooral wordt bepaald vanuit de individuele ketenpartners. Een integrale sturing op kwaliteit en kwantiteit van de personele bezetting kan zorgen voor meer effectiviteit en efficiëntie. Het Concordaat is een goede stap naar meer samenhang en afstemming in het personele beleid. Essentieel daarbij is dat de gemaakte afspraken nog meer worden vertaald naar de praktijk.

3.8 Vervolgstappen hangen af van het ambitieniveau van de ketenpartners

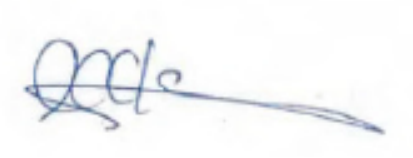
Ontwikkelen van het huidige procesgericht samenwerken naar systeem/ketengericht samenwerken (zie 2.2 voor het denkkader) vraagt een behoorlijke omslag voor alle ketenpartners: het formuleren van de gezamenlijke richtinggevende visie en strategie, het realiseren van een wezenlijke mentaliteitsverandering (van low trust/ high tolerance naar high trust /low tolerance) en de doorvertaling daarvan naar de structuur, besturingsfilosofie en inrichting van processen. Stabiliseren van procesgericht samenwerken betreft het optimaliseren van de huidige situatie en vraagt minder ingrijpende veranderingen. Deze richten zich meer op het verduidelijken van de huidige afspraken, het wegnemen van tegenstrijdigheden in afspraken en het verhelderen van elkaars verwachtingen.
De ketenpartners moeten bepalen of doorontwikkeling van de samenwerking naar systeemgericht samenwerken bijdraagt aan betere prestaties in relatie tot het overall doel, recht doet aan de specifieke beleidsdoelstellingen en opweegt tegen de daarvoor te leveren inspanningen .

4 Ondertekening

Den Haag, 9 juni 2016



mw. drs. M.F. van Houwelingen-Kielman RO
Auditmanager



mw. drs. C.G.C. Fadli-Koning RO EMIA
Auditmanager

5 Bijlagen

5.1 Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur/bronnen

- Leren Samenwerken tussen organisaties, Edwin Kaats/Wilfried Opheij 2012
- Ketens de baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing, Crijns, Ruiterman, Aardewijn & de Man, NORA dossier, 2012, Nederlandse Overheid Referentie Architectuur
- Ketensamenwerking in de bouw , drs. ing. Marcel Noordhuis/ir. Ruben Vrijhoef, 2011
- 8 Bouwstenen voor succesvolle ketenregie in praktijk, Jeroen Scheepers/Leo Schunck, Twynstra Gudde,
- Samen succesvol werken, Morgens
- Ruimte voor regie: Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, Ministerie van BZK, 2003

5.2 Bijlage 2: Aandachtspunten bij de vijf aspecten die van invloed zijn op de samenwerking tussen organisaties

Ambitie /Belangen

- Geven de ambitie/doelen richting aan het samenwerkingsverband (vormen een leidraad voor beslissingen)?
- Is de (keten)strategie in lijn/niet strijdig met individueel doelen van de ketenpartners?
- Worden er duidelijke keuzes gemaakt in de (keten)strategie?
- Is de (keten)strategie duurzaam (houdbaar op lange termijn)?
- Wordt de (keten)strategie duidelijk gecommuniceerd?
- Wordt de (keten)strategie door de hele organisatie / keten ondersteund?
- Is er is sprake van een gedeelde ambitie, die de afzonderlijke organisaties niet of minder goed alleen kunnen realiseren?
- In welke mate zijn de ketenpartners afhankelijk van het functioneren van de ketenprocessen?
- Zijn de doelen 'vertaald' naar heldere typen dienstverlening/producten, die zijn afgestemd op de wensen/verwachtingen van de klanten?
- Levert de samenwerking tussen de ketenpartners toegevoegde waarde (in het realiseren van de doelen) voor alle betrokken partijen?
- Wordt de bijdrage van betrokken partijen in de keten gezien, geaccepteerd en naar waarde geschat?
- Worden verschillen in kennis, ervaring, positie, netwerk herkent, erkend en benut?
- Wordt binnen de keten recht gedaan aan de diverse (legitieme) organisatiebelangen?
- Is er inzicht in (mogelijke) spanningen door ketenbelangen versus organisatie/eigenbelangen ('machtsposities)?
- Worden (verschillen in) ambities/belangen besproken, herkend en erkend in alle lagen van de keten?

Governance/ Procesinrichting

- Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken ketenpartners beschreven en bekend aan alle ketenpartners?
- Is er sprake van een ketenverantwoordelijke, die bevoegd is besluiten te nemen over taken in relatie tot de keten, is er sprake van gegund verbindend leiderschap?
- Worden besluiten krachtig genoeg geëffectueerd?
- Past de gekozen ketenstructuur (sturingsfilosofie, model en instrumenten) bij de typen dienstverlening.
- Gunnen de ketenpartners elkaar de regie op hun ' werkgebied' - procesuitvoering?
- Hebben betrokken partijen voldoende mandaat vanuit hun organisatie voor besluitvorming binnen de keten? Zijn de achterbannen betrokken?
- Zijn management en medewerkers in staat om het geheel te overzien en niet slechts het ' eigen deel'?
- Is er sprake van een duidelijke overleg- en besluitvormingsstructuur, zijn er goede coördinatiemechanismen tussen de organisaties om zaken af te stemmen?
- Is er nagedacht over escalatielijnen en zijn deze, waar nodig, aanwezig?
- Sluit de beloningsstructuur aan op de te bereiken doelen/strategie?
- Spreken ketenpartners elkaar aan op het nakomen van afspraken?
- Zijn processen duidelijk omschreven en gedefinieerd?
- Is er voortdurend aandacht voor het verbeteren van processen (bijvoorbeeld door het gebruik van de LEAN filosofie)?
- Is de verhouding tussen processen en functies / afdelingen duidelijk?
- Zijn processen daadwerkelijk doel/klantgericht?

- Is er een proceseigenaar benoemd en is er regelmatig overleg tussen de betrokkenen?
- Zijn de incentives zodanig dat er geen perverse prikkels zijn maar dat iedereen hetzelfde nastreeft?
- Is er sprake van een goed doordachte fasering en procesontwerp (procesflow) waarin de overdrachtsmomenten expliciet naar voren komen?
- Weten de ketenpartners waar zij zich in het proces bevinden?
- Is er sprake van een risicoanalyse, waarmee de potentiële risico's in kaart zijn gebracht en de wijze waarop deze worden geborgd (inclusief mogelijk noodzakelijke alternatieven (fall back scenario's)?
- Zijn er zijn duidelijke eisen gesteld aan de uitvoering en de kritische succesfactoren (KSF) waarop de prestatie gemeten wordt?
- Zijn proceseisen en indicatoren bekend bij alle ketenpartners?

<u>Besturing/Monitoring</u>
- Hebben de ketenpartners voldoende overview (helikopterview) om de voortgang en samenwerking te evalueren, te leren en waar nodig bij te sturen?
- Is er sprake van een evaluatiemethodiek waarmee de vooraf gestelde doelen en resultaten kunnen worden beoordeeld?
- Is er voldoende stuurinformatie beschikbaar over de (prestatie-) indicatoren?
- Sluiten de interne indicatoren (van een ketenpartner) aan op de externe indicatoren (van andere ketenpartners) binnen de keten?
- Zijn er duidelijke prestatie-indicatoren op de meerdere dimensies (bijv. tijd, geld & kwaliteit) gedefinieerd?
- Worden prestaties systematisch gemeten (organisatie-overschrijdend) en wordt die informatie breed gedeeld en geëvalueerd?
- Is er een duidelijke plan-do-check-act cyclus en zijn de verantwoordelijkheden daarvoor belegd?
- Blijkt uit de targets dat er een verbeterdoelstelling is?
- Worden medewerkers/organisaties beoordeeld op basis van hun bijdrage aan het geheel?
- Is er sprake van een leeromgeving?
- Wordt de wijze van samenwerking en de mate van vertrouwen tussen ketenpartners geëvalueerd?
- Zijn rolverdeling en procesregie regelmatig onderwerp van evaluatie?
- Geven de ketenpartners elkaar feedback over de wijze van functioneren?

<u>Middelen</u>
- Beschikken de ketenpartners over voldoende personele capaciteit en zijn alle benodigde competenties aanwezig om de doelen te bereiken?
- Zijn er voldoende middelen aanwezig om de ketenprocessen uit te voeren en de beoogde dienstverlening aan te bieden
- Draagt de IT bij aan optimaal functioneren van processen (ook bijv. richting klanten)?
- Ondersteunen de informatiesystemen de (keten)strategie (bijv. doordat prestaties systematisch inzichtelijk worden gemaakt)?
- Zijn IT systemen verbonden tussen de verschillende entiteiten?
- Is er sprake van transparantie: wordt informatie vrijelijk gedeeld tussen ketenpartners?

Cultuur/Relatie

- Kunnen en durven management en medewerkers verantwoordelijkheid te nemen voor het resultaat?
- Zijn de ketenpartners (management en medewerkers) echt met elkaar in dialoog?
- Is er sprake van goede, stabiele persoonlijke relaties?
- Wordt de mate van onderling vertrouwen aan de orde gesteld?
- Is de cultuur tussen de ketenpartners gericht op samenwerking en wederzijds vertrouwen en dialoog?
- Kenmerkt de cultuur zich door rolhelderheid en –vastheid: worden rollen niet van elkaar overgenomen?
- Kenmerkt de cultuur zich door het benutten van elkaars sterkte en elkaar helpen de processen in de keten te optimaliseren?
- Worden conflicten in de samenwerking herkend en besproken?
- Denken ketenpartners met elkaar mee, vullen ze elkaar aan en wordt gezamenlijk gezocht naar oplossingen?
- Worden afspraken gemaakt, vastgelegd en nagekomen?
- Nemen de ketenpartners uit zichzelf en ongevraagd initiatief om het ketenproces te verbeteren?
- Zijn de nieuwe kernwaarden duidelijk benoemd en breed gecommuniceerd?
- Is er een incentive systeem dat ‘goed’ gedrag stimuleert en ‘slecht’ gedrag ontmoedigd?
- Is er een leider die de ‘gewenste’ cultuur bewaakt?
- Voelen alle mensen zich veilig om hun mening te ventileren en hun ideeën naar voren te brengen?
- Worden werknemers en ketenpartners betrokken bij de organisatie; is er sprake van engagement?
- Is er ruimte voor innovatie en mogen mensen ‘fouten’ maken?

5.3 Bijlage 3: Beschrijving kenmerken samenwerkingsvorm per samenwerkingsaspect

		Samenwerkingsaspecten				
		Ambitie/ Belangen	**Governance/Structuur/ Processen**	**Besturing/ Monitoring**	**Middelen**	**Cultuur/ Relatie**
Samenwerkingsvormen	**Pioneer**	**Rudimentaire strategie** • Wens om samen te werken, impliciete, niet beschreven visie	**Functionele oriëntatie** • Zelforganisatie • Weinig/geen procesbeschrijvingen	**Budget control** • Sturing per organisatie op uitputting van eigen budgetten	**Beperkte informatiedeling en –uitwisseling** • Informatie wordt ad hoc gedeeld	**Instemming** • Informele samenwerking • Uitproberen is belangrijker dan resultaat
	Procesgericht	**Organisatiestrategie** • Gezamenlijke visie, maar afzonderlijke organisatiedoelen zijn richtinggevend/prioritair • Samenwerking op win-win-gebieden • Concurrentie tussen de ketenpartners bij conflicterende doelen	**Proces oriëntatie** • Estafette-coördinatie (regelen opeenvolgende schakels) • Inrichting keten bepaald door (bestaande) organisatiestructuren • Overlap in uitvoering/activiteiten mogelijk • Procesbeschrijvingen aanwezig • Evaluatie wordt gebruikt voor procesverbeteringen	**Gesegmenteerde beleidscontrol en evaluaties** • Enkele doelstellingen zijn vertaald in concrete financiële en niet financiële normen en pi-en • Evaluaties worden uitgevoerd per instrument/organisatiedoel • Sturing is gericht op individuele verantwoordelijkheid van de ketenpartners	**Eilandinformatisering, eigen budgetten** • Beslissing over inzet van middelen ligt bij individuele ketenpartners • Suboptimalisatie: middelen worden ingezet op hoogste bijdrage aan organisatiedoel • Informatie wordt structureel gedeeld, indien het het eigenbelang niet schaadt	**Coalitievorming** • Uitgangspunt is organisatiebelang • Verbonden sluiten om gemeenschappelijk doel te bereiken • Conflicten worden geparkeerd • Low trust-high tolerance • Kunstmatige harmonie: conflicten en confrontaties worden vermeden/voorkomen (schijnvrede, “ja-zeggen-nee-doen-mentaliteit”) • Behoefte aan consensus, het kiezen voor de veilige middenweg

		Samenwerkingsaspecten				
		Ambitie/ Belangen	**Governance/Structuur/ Processen**	**Besturing/ Monitoring**	**Middelen**	**Cultuur/ Relatie**
Samenwerkingsvormen	**Systeemgericht (publieke keten)**	**Integrale interne ketenstrategie** • Ketenuitdaging/probleem is leidend voor alle partners • Richtinggevende strategie/doelen opgesteld i.s.m. partners uit publieke keten • Keten- en organisatiedoelen zijn op elkaar afgestemd • Gewenste successen worden breed en open gecommuniceerd: het is voor iedereen duidelijk waar de keten voor staat • Gezamenlijk beeld over de identiteit van de keten • Belangen van ketenpartners zijn bediscussieerd en uitonderhandeld (geven en nemen)	**Systeem oriëntatie** • Inrichting van de keten bepaald door doel en doelgroepen • Uniforme processen en procedures binnen de publieke keten • Koppelvlakken in de procesvoering bekend en op elkaar afgestemd • Geformaliseerde en geaccepteerde regie en coördinatie binnen de publieke keten • Opgave van deel autonomie	**Geïntegreerde beleidscontrol en evaluaties** • Publieke ketendoelen zijn vertaald naar concrete financiële en niet financiële normen en pi-en • Integrale evaluaties, uitgaande van ketendoel(en) • Sturingsprincipes zijn gelijk/op elkaar afgestemd en gericht op collectieve verantwoordelijkheid	**Integrale systemen, budgetten en personeel** • Gezamenlijke beslissing over inzet van middelen • Middelen worden ingezet op hoogste bijdrage aan ketendoel • Informatiedeling over de keten heen • Systemen zijn ketenbreed of individuele systemen zijn interoperabel	**Compromissen** • Uitgangspunt zijn comparatieve voordelen • Toegevoegde waarde van alle ketenpartners is bekend en wordt gewaardeerd • Elkaar aanspreken op prestaties en resultaten • High trust-low tolerance • Geven en nemen, concessies doen • Productieve en constructieve conflicten • Zich kwetsbaar opstellen • Acceptatie dat volledige overeenstemming niet altijd mogelijk is
	Ketengericht (publieke en private keten)	**Externe ketenstrategie** • Strategie opgesteld i.s.m. partners uit zowel publieke als private keten	**Netwerk oriëntatie** • Processen zijn afgestemd op externe partners • Geformaliseerde en geaccepteerde regie en coördinatie over de hele keten heen	**Ketencontrol, gericht op hele waardeketen** • Idem als niveau 3, maar nu gericht op de publieke en private keten	**Netwerkinformatisering** • Idem als niveau 3, maar nu gericht op de publieke en private keten	**Integratie** • Idem als niveau 3, maar nu gericht op de publieke en private keten

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00