

## Kwaliteit in de keten

### Inzet van het INK-model voor ketenontwikkeling in de veiligheid en justitiële keten.

*"Intensivering in preventie en de justitiële keten zijn prioriteit"  
Uit: Hoofdlijnenakkoord, hoofdstuk 'veiligheid en justitiële keten'*

Deze notitie is bedoeld als een voorstel vanuit INK-zijde voor een versterkte ketenaanpak. De aanpak zoals die hier wordt beschreven is zowel bedoeld als een *voorstel* als een *voorzet*. Het is ontwikkeld naar aanleiding van een discussie van de INK-werkgroep veiligheidsketen met de vertegenwoordigers van de kwaliteitsbureaus van Politie, Justitie, OM / ZM. Het is de bedoeling dat het uitnodigt tot nadere reflectie en het ontwikkelen van een complete aanpak. Dat kan echter niet zonder (vertegenwoordigers uit) het betrokken veld.

#### Meerwaarde

In deze notitie wordt een voorstel gedaan om de veiligheids- en justitieketen te versterken door gebruik te maken van het feit dat het INK-model goed bekend is in het veld. Het model wordt *aangepast* aan de ketenproblematiek. Niet langer wordt het model gebruikt om alleen naar organisaties te kijken. Het model wordt gebruikt om naar het totaal van een keten te kijken. Dit levert op:

- een *toetsingskader* waarmee sterke en zwakke punten kunnen worden geïdentificeerd en verbeterd en
- een basis voor *audits*. Het nemen van verantwoordelijkheid is een van de grote problemen in het vormgeven van een keten. Hoe is de balans tussen halen en brengen. Wie is de baas van de keten? Audit op basis van het model geeft een neutraal antwoord.

#### Inleiding

Het ketendenken binnen de sfeer van Justitie en politie is allesbehalve nieuw. Toch is het hard nodig er een impuls aan te geven. Voorbeelden van goede ketens zijn schaars. Voorbeelden van ketens die tekortschieten zijn er teveel. Sommigen twijfelen aan de kans van slagen van een echte ketenbenadering. De bezuinigingen zouden vooral aanleiding geven tot een 'ieder voor zich' mentaliteit. Hoe scoor je met moeizame ketenconstructies als je het eigen huis nog op orde moet krijgen? Is het gevaar van vrijblijvendheid niet veel te groot? Natuurlijk zijn dergelijke redeneringen niet zonder aanleiding, maar de conclusie ervan is noch praktisch noch maatschappelijk acceptabel. De inzet van het hoofdlijnenakkoord laat daar geen misverstand over bestaan. Werken aan de keten is geen keuze. De manier waarop aan de keten wordt gewerkt is dat echter wel. Er mag en moet worden geleerd van de vele tekortkomingen in de huidige ketenconstructies. Het heeft geen zin partijen tot samenwerking in een keten te dwingen als de randvoorwaarden niet aanwezig zijn. Binnen de veiligheids- en justitiële keten verkeren we gelukkig in de omstandigheid dat er een basis beschikbaar is om het ketendenken te versterken. Het wordt tijd om het INK-model anders en beter in te zetten. Maar eerst een blik op de keten en de schakels van de keten.

#### Ketenbegrip en ketenproblemen?

Als we over ketens spreken, dan spreken we over de samenwerking tussen een aantal partijen (organisaties) die zich clusteren rondom een dominant probleem<sup>1</sup>, zoals jeugdcriminaliteit of veelplegerij. Er zijn allerlei vormen van clustering mogelijk tussen partijen die zich allemaal in meer of mindere mate autonoom voelen, maar alleen een bepaalde druk ervaren om iets aan dat probleem te doen. Gelet op een aantal grote en structurele maatschappelijke problemen is het niet meer dan logisch dat er ketens worden gevormd.

Als het denken in termen van ketens zo logisch is, waarom zijn er dan zoveel problemen mee? Een korte probleemanalyse brengt ons al snel bij een paar constatering:

- leiderschap: wie heeft de leiding van een keten, zeker van een keten opgebouwd uit elementen die allemaal over een eigen autonome sfeer beschikken? Vaak heerst de Wet van Sinterklaas: niemand mag overgeslagen worden. Wie neemt de verantwoordelijkheid als de schakels op hun kracht worden getest?
- proces: het zijn meestal zeer ongelijksoortige eenheden (informatie, geld, verdachten, veroordeelden) die door een keten heen worden geleid. Elk van de ketenpartners kent doorgaans een eigen manier van werken, één die zich slechts moeizaam laat aanpassen aan die van een ander. Hoe wordt een opeenstapeling van complexiteit voorkomen?;
- projectmedewerkers: sommige ketens zijn hecht. Daarbinnen vormen de medewerkers een hecht team. In andere ketens nemen de medewerkers de cultuurverschillen mee de keten;

- resultaten: ketens werken vaak eerder voorwaardenscheppend dan dat ze zelf voor uitkomsten zorgen. De meting van uitkomsten is vaker wel dan niet een probleem;
- ketenidentiteit: het is nog veelal zoeken naar de juiste benaming en aaneenschakeling van een keten. De meer succesvolle ketens lijken vooral regionaal zijn opgezet en centreren zich rondom een specifiek probleem. Maar die aanpak is te beperkt voor de vele problemen waarmee wordt geworsteld. Ketens? Het zijn vaak kluwen van ketens, met schakels van verschillende dikten kruiselings aan en met elkaar verbonden.

Het bovenstaande schetst de keten als een Gordiaanse knoop. De neiging om er dan maar doorheen te hakken is soms dan ook onweerstaanbaar. Zo simpel kan het echter niet zijn. In termen van het INK-model: zowel bestaande wetten en regels als het nieuwe hoofdlijnenakkoord gaan uit van een overheid die al als een keten opereert (fase IV). De realiteit van de meeste organisaties in het veld is dat zij zich qua ontwikkeling daar nog een eind vandaan bevinden (in fase II, als we mild zijn). Het dichten van 'het gat' gebeurt op dit moment via allerlei experimenten en pilots (waarvan de jeugdketen in Den Bosch een mooi voorbeeld is hoe de keten ook geborgd kan worden). Het is duidelijk dat zowel het veld als de Tweede Kamer verlangend uitkijkt naar goede voorbeelden. Om dat te laten gebeuren zal er waarschijnlijk een extra prikkel nodig zijn – waarbij het zeker niet alleen om de inzet van meer geld kan gaan.

### **Ander en beter gebruik van het INK-managementmodel**

Binnen het Justitie- en politieveld wordt veel gebruik gemaakt van het INK-model. In feite zijn dit bij de overheid en bedrijfsleven de enige velden waarin echt van een goede dekking mag worden gesproken als het gaat om de inzet van het model. Binnen geen enkel onderdeel kan het model onbekend zijn. Tegelijk is het beeld van de toepassing lang niet overal tegelijk. Het loopt van stevige en structurele toepassingsvormen door de hele organisatie heen, tot half mislukte pogingen een benadering te introduceren dat men zelf nooit begrepen heeft. Het is inmiddels al bijna tien jaar geleden dat het in model in de Justitie-omgeving is geïntroduceerd. De voor- en nadelen ervan zijn goeddeels bekend. De uitdaging die voor het model nu meestal wordt geformuleerd heeft te maken met de gewenste doorwerking van het model richting de werkvloer.

Het zou fantastisch zijn als dat lukt, toch menen wij dat een andere stap beter bij het model past en sneller rendement kan opleveren. Het model komt het meest tot haar recht in een complexe omgeving, als er zicht op de samenhang geboden moet worden. Daarnaast komt het tot z'n recht als er binnen de hiërarchie naar doorbaken wordt gezocht. Het intercollegiale karakter van de audits geeft de (zelf)evaluatie van een organisatie een neutraliteit waar vaak behoefte aan is. In ieder geval is dat laatste een van de belangrijkste redenen voor het initiële succes van het model in de Justitie- en veiligheidsomgeving.

Met andere woorden: het INK-model moet worden ingezet om het ketendenken een nieuwe impuls te geven. Wij stellen voor dat het model:

- 1) wordt aangepast aan de praktijk Justitie- en veiligheidsketen (zonder de mogelijkheid tot vergelijking met het standaardmodel te verliezen);
- 2) dat het model wordt doorontwikkeld tot een toetsingskader, waarmee de ketenpartners de wijze waarop de keten zich ontwikkelend in beeld kunnen brengen en
- 3) waarbij het toetsingskader vervolgens als basis kan dienen voor audits. Deze audits kunnen worden ingezet daar en wanneer de mogelijkheden van een keten niet voldoende worden benut, of een keten juist tot voorbeeld wil laten strekken.

Hieronder volgt een eerste voorstel voor een aanpassing van het model, inclusief een visualisering er van. In dit stadium worden de verschillende velden en aspecten nog niet nader toegelicht. Wel volgt er een korte aanduiding van de aanpassing in de fasen die er zou moeten gebeuren als het tot een toepassing binnen ketens gaat komen. Vervolgens schetsen we een het toetsingskader en de mogelijke hantering ervan. Tot slot volgt een enkel woord over mogelijke vormen voor een audit.

### **Aanpassing model**

Het INK-model heeft haar waarde bewezen en dat mede omdat het heeft gezorgd voor een goede basis voor vergelijking. Het is strikt genomen niet noodzakelijk het model te wijzigen. In de ogen van een goede begeleider kan de vertaling naar de praktijk altijd worden gemaakt. Tegelijk is het omgekeerde ook waar; het is niet verboden het model aan te passen. Gelet op de bijzondere omgeving en de specifieke aard van het ketendenken kiezen we er daarom voor het model aan te passen<sup>ii</sup>.

De aanpassingen betreffen zowel de vorm als de inhoud. Hieronder de belangrijkste uitgangspunten voor de aanpassing:

*In de vorm:*

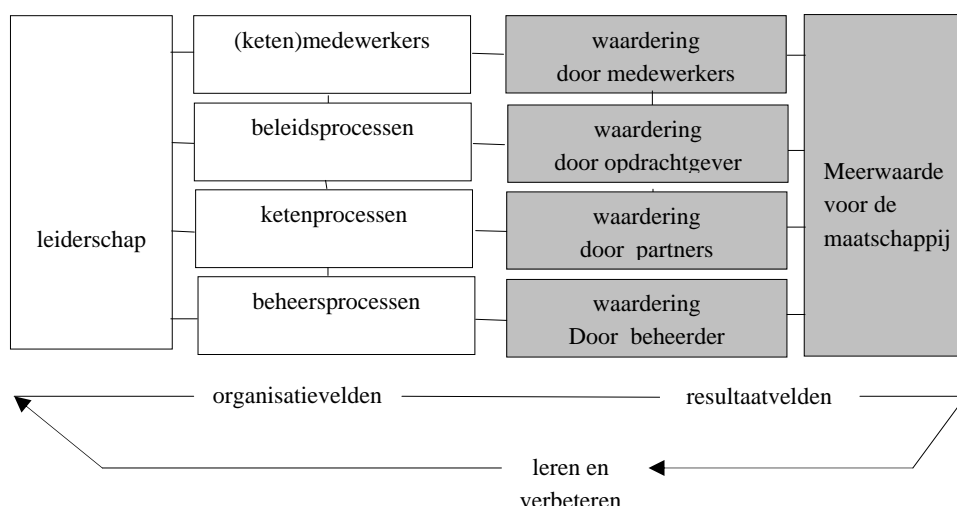
- Vergelijkbaarheid met het standaard model moet maximaal blijven;
- Toepassing niet op organisatieniveau maar op ketenniveau;
- Herkenbaarheid voor het veld moet groter zijn dan in het verleden;
- Bruikbaarheid zowel ten behoeve van een toetsingskader en als basis voor audits;
- Procesbegrip komt overal terug, maar wordt gesplitst naar invalshoek / doelgroep.

*Inhoudelijk:*

- Resultaatgerichtheid kent in een ketenbenadering andere dimensies;
- Het doel van de keten ligt buiten de keten: de meerwaarde voor de maatschappij;
- We zoeken naar aansluiting tussen het juridisch-, beleids- en beheersmatig denken;
- Medewerkers aan ketenprojecten worden vooral aangesproken en gestimuleerd door ze aan te spreken op hun professionaliteit;
- Leiderschap vormt de ene kern van de ketenproblematiek;
- Het aantonen van de meerwaarde voor de maatschappij de andere.

De verschillen vertalen zich als volgt naar een aantal gewijzigde benamingen (nogmaals, het gaat hier om een eerste, voorlopige versie):

	<b>Standaard model</b>		<b>Beleidsmodel</b>
1	Leiderschap	9	Leiding van de keten
2	Strategie en beleid	3	Beleidsprocessen
3	Medewerkers	1	Professionele processen
4	Middelen	7	Beheersprocessen
5	Processen	5	Ketenprocessen
6	Waardering door klanten en toeleveranciers	6	Waardering door partners
7	Waardering door medewerkers	2	Waardering door medewerkers
8	Waardering door maatschappij	10	Meerwaarde voor de maatschappij
9a / 9b	Eindresultaten (financieel en operationeel)	4 8	Waardering door opdrachtgever Waardering door beheerder
10	Leren en verbeteren		Vernieuwen en verbeteren



## Ontwikkelfasen en fundamentals

De kern van het model wordt niet gevormd door de velden. Dat is niet meer of minder dan de kapstok waar een aantal onderwerpen aan kunnen worden opgehangen. De kern wordt veeleer gevormd door het principe van de Deming-cirkel en een aantal 'fundamentals'. Deze vormen de normatieve grond voor het model.

De Deming-cirkel is vertaald in een aantal ontwikkelstadia voor organisaties. Anders dan bij de velden is er geen reden om de benamingen van de verschillende ontwikkelstadia anders te benoemen (behalve als het om fase V gaat). Wel krijgen de verschillende fasen een andere lading – en een bijnaam:

<i>Activiteitgericht (schakelgericht)</i>	Incidentele verbinding van schakels. Samenwerking vooral op basis van affiniteit. Verkenning van de noodzaak van ketenorganisaties.
<i>Procesgericht (verbindingsgericht)</i>	Projectorganisaties vormen schakels. Eerste inrichting van ketenorganisaties. Ketenorganisatie opereert nog veelal naast de 'gewone' organisatie.
<i>Systeemgericht (pre-ketengericht)</i>	De ketenorganisatie als zodanig fungeert naar behoren. De uitdaging is om de betrokken organisaties geheel mee te krijgen.
<i>Ketengericht</i>	De keten valt samen met de betrokken organisaties. De keten wordt een netwerk van organisaties met geborgde schakels.
<i>Post-keten gericht</i>	De keten lost op in de samenleving. Voor elk nieuw probleem ontstaat simpel een nieuwe keten – of netwerk

De fundamentals worden op vergelijkbare wijze aangepast:

<i>Leiderschap met durf</i>	Het principe werkt voor een keten niet anders dan voor een organisatie. Wel is de dynamiek een andere. Gedeeld eigenaarschap van de keten hoeft nog niet gedeeld leiderschap te betekenen, maar de gezagsrelatie is altijd een andere.
<i>Resultaatgerichtheid</i>	De resultaten van een keten is niet zelden een afgeleid resultaat. De meerwaarde voor de maatschappij wordt eerder indirect dan direct bepaald. Dat neemt niet weg dat op de verschillende onderdelen wel degelijk op prestatie-indicatoren kan worden gestuurd en dat uiteindelijk ook een keten niet ontkomt aan de plicht zich maatschappelijk te verantwoorden.
<i>Continu verbeteren</i>	Betrouwbaarheid is sleutelwoord voor alle activiteiten in de justitie- en veiligheidsketen. Wilde maatregelen dragen daar niet aan bij. Een probleem oplossen door er 'een keten tegen aan te gooien' zal niet of niet lang werken. Continu verbeteren is zeker op ketens van toepassing.
<i>Transparantie</i>	Het vormen van een keten is doorgaans een onderhandelingsproces. Transparantie past daar minder bij. Voor een functionerende keten is transparantie in een keten minstens zozeer voorwaarde als voor organisaties in de keten.
<i>Samenwerking</i>	Het vormen van een keten is niets anders dan inhoud geven aan het principe van samenwerking – als het samenwerking is wat we zien in een keten. Als het vooral positiespel is, zal toepassing van het model er doorheen prikken.

## Toetsingskader

In ons voorstel wordt het model uitgewerkt tot een 'toetsingskader'. Zowel de deelnemers aan een keten als degenen die er bij betrokken zijn, of het werk moeten beoordelen, kunnen dit kader hanteren. Het toetsingskader bestaat uit:

- een verkorte handleiding voor het uitvoeren van een quick scan;
- een handreiking met aanwijzingen voor het uitvoeren van uitgewerkte (zelf)evaluaties en / of audits;
- protocol voor het uitvoeren van audit;
- een opleiding op basis van een voorbeeld / case.

De ontwikkeling van het toetsingskader zal zelf het product van een keten dienen te zijn. Een samenwerking tussen het INK en vertegenwoordigers van de verschillende onderdelen van de justitie- en veiligheidsketen ligt voor de hand. Het totaal dient bij voorkeur bewaakt te worden door een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van de verschillende belanghebbenden. Vanzelfsprekend dient deze keten ook getoetst te worden.

## Toepassing

Een reeks van varianten en scenario's is denkbaar voor de toepassing van het toetsingskader. Hieronder wordt kort op de mogelijke rol van audits ingegaan.

Een paar factoren blijken in de praktijk vaak een rol te spelen bij ketens die niet van de grond komen. Negatief moet worden erkend dat er vaak sprake is van strijdige strategieën tussen de verschillende partners, van 'pocket-

veto's, e.d. Aan de meer positieve kant zien we vaak dat talenten niet worden benut, informatie beter benut kan worden, etc., het uitvoeren van de toets moet deze zichtbaar maken. Toepassing van de handleiding moet dit boven tafel krijgen. Een goede voorbereiding en begeleiding is dan natuurlijk van belang.

Technisch is het van belang om goed te identificeren waar de toets betrekking opheeft: op één of meerdere schakels, op de keten in haar geheel, op alle organisaties in de keten, etc. Het mooiste is om de uitkomsten van de verschillende toetsen bij elkaar op te tellen en dan de goede rode draden te hanteren. Meerdere benaderingen zijn mogelijk (waarin bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij de 'High Reliability Principles' van COT e.a.). Een wereld van interventiestrategieën staat in feite ter beschikking voor de uitwerking van (de uitkomsten van) de toets. Het is het veld dat zelf moet aangeven waar de prioriteiten liggen.

### **Audit**

Op dit moment vinden er in feite al vele vormen van toetsing van ketens plaats, formeel en informeel. Op basis daarvan wordt al dan niet besloten tot het verstrekken van gelden, mensen, etc. Het probleem met vele van deze beoordelingen is dat ze vaak worden gedaan op basis van oordelen die weinig te maken hebben met het functioneren van een keten als zodanig. Daarop ontbreekt eenvoudig het zicht. Wat men wel weet is wat men als partij zelf kan 'halen' of 'brengen' richting een keten. Valt die balans niet goed uit dan wordt al snel besloten tot beëindiging van de betrokkenheid of valt men terug op een 'waakhond'-positie. Doorgaans ontbreekt het in ieder geval aan een neutrale c.q. objectieveerbare manier om een keten te beoordelen. Extra lastig is daarbij dat de ultieme arbiter – het ministerie - zelf ook vaak partij is of niet mag optreden vanwege de autonomie van deelnemende partijen. Daarom is een meer neutrale manier om tot beoordeling te komen beter.

De INK-benadering van audits, waarbij wordt uitgegaan van een intercollegiale opzet, zou juist voor het beoordelen van ketens bij uitstek geschikt kunnen zijn. Het is denkbaar dat de audits via het INK zelf lopen, maar het is minstens zo voor de hand liggend als er een eigen platform wordt gevormd met steun van de deelnemende partijen. Een platform dat weer rust op een stevig protocol.

Audit kan op aanvraag plaatsvinden, maar het is ook denkbaar dat partijen zelf afspreken om zichzelf met enige regelmaat te toetsen.

De gevolgen van een audit kunnen divers zijn. Positief: dan behoort het uitreiken van een onderscheiding of een andere vorm van erkenning tot de mogelijkheden. Negatief: de partijen kunnen in het uiterste geval met elkaar afspreken dat dit ontbinding van de keten zal betekenen. Doorgaans zal een audit echter vooral hard werken aan verbetering betekenen op een aantal onderdelen. Omdat de audit in beginsel de hele keten in beeld brengt maakt dit het ook mogelijk om tot een (her)overweging te komen van de manier waarop de verschillende partijen in een keten deelnemen. Halen en brengen kunnen zo in evenwicht worden gebracht. De keten kan worden versterkt.

### **Informatie**

Dit voorstel is afkomstig van de werkgroep veiligheidsketen van het INK.

Vanuit het INK nemen deel:

Prof.Dr. H. Luijten (vz.)

Drs. H. van Houcke (secr.)

Drs. D.P. Noordhoek (auteur)

Gouda, 23 juni 2003

---

<sup>i</sup> In aansluiting op het werk van Dr. J. Grijpink over keteninformatisering. SDU - 1997, 1999, 2002.

<sup>ii</sup> Hierbij is een parallel gemaakt met een vergelijkbare aanpassing voor de beleidsomgeving t.b.v. tussenevaluatie van een directoraat-generaal van een departement.