

DE COMBINATIE

In ieder nummer beschrijft een interim-manager of adviseur een adviesaanpak uit de praktijk, onder redactie van Rob Wagenaar. In deze editie: de vorming van ambulante teams waarin veertien zorgaanbieders samenwerken.

Successful innovators are conservative.

They have to be. They are not risk focused; they are opportunity focused.

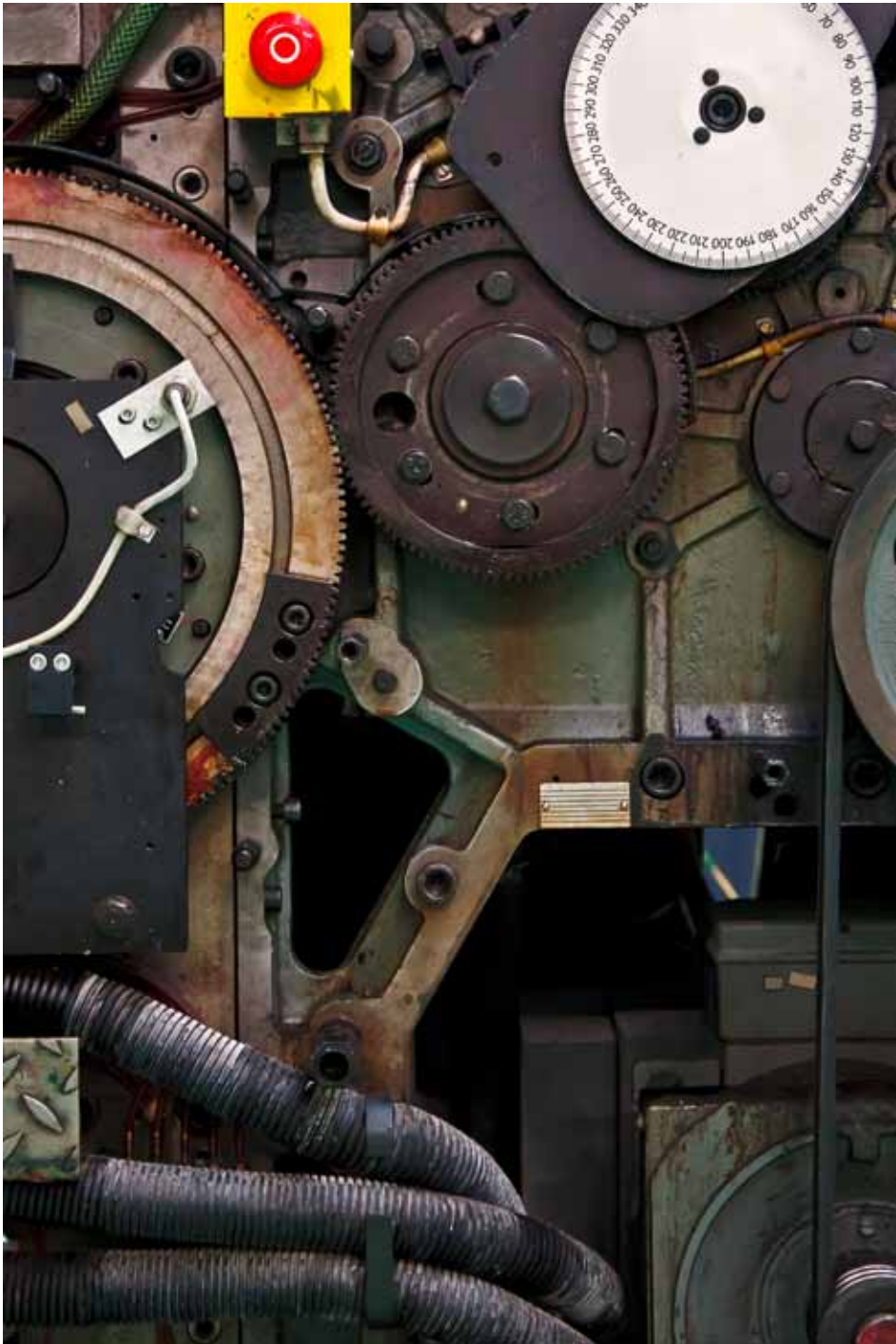
Peter Drucker (Innovation and Entrepreneurship, 1985)

De opdracht luidde: ondersteun de vorming van een Combinatie waarin veertien zorgaanbieders samenwerken in teams voor ambulante begeleiding en behandeling. Deze Combinatie moet een ondersteunings- en escalatielaag gaan vormen voor de wijkteams in zeven gemeenten. Met de ambulante teams naast de wijkteams ontstaat een stelsel waarin de wijkteams zich kunnen richten op het bieden van laagdrempelige zorg en het ondersteunen van mensen in het zelf oplossen of beheersbaar maken van hun problemen. De ambulante teams gaan daarmee een sleutelrol vervullen in de wijze waarop de wijkteams gaan functioneren. Heel belangrijk daarbij is dat wijkteams zwaardere zorg en specialisten kunnen inschakelen als dat nodig is. Zo wordt tegengegaan dat iedere vraag – ook de relatief eenvoudige/eenduidige - door dure gespecialiseerde krachten moet worden behandeld. Het is ons gelukt om een combinatie van veertien aanbieders te laten samenwerken en te laten inschrijven op een aanbesteding. De kern van onze opdracht bestond uit het vormgeven van de samenwerking.

We hebben op twee gebieden specialisten ingeschakeld:

- De juridische aspecten, omdat al snel bleek dat de vorming van de Combinatie op gespannen voet stond met het kartelverbod. Door de samenwerking zouden andere partijen geen kans hebben en bestond de mogelijkheid dat de Combinatie de markt zou afschermen. Er zijn echter diverse uitzonderingsprincipes die hier nuances bij aanbrengen. Voor de uitwerking van dit deel van de opdracht hebben we samengewerkt met de juristen van Ploum Lodder Princen. Het resultaat was dat uiteindelijk is besloten om na het tekenen van het contract, maar vóór de ingangsdatum en het moment dat er daadwerkelijk dienstverlening zou worden geleverd, in gesprek te gaan met de ACM om hun ‘zienswijze’ te krijgen.
- De inkoopprocedure, omdat de dienstverlening van de Combinatie moest worden ingediend als aanbesteding. Daarvoor hebben we samengewerkt met een bureau dat alle formaliteiten en administratieve rompslomp heeft verzorgd.





Niet alles tegelijk

Het initiële plan van de samenwerkende partijen was het vormen van een coöperatie. Het voordeel daarvan is dat we een tastbaar en concreet einddoel voor ogen hadden. Maar we zagen ook nadelen. Het was niet duidelijk wat de coöperatie precies ging doen. Die vraag was ook niet een-twee-drie te beantwoorden omdat de ideeën over de organisatie van de zorg, de diensten, de relatie met de wijkteams en het samenspel van de samenwerkende partijen nog vorm moesten krijgen. Daarnaast dreigden er vroegtijdig allerlei discussies over besturing en stemverhoudingen te ontstaan. Onze overtuiging aan de start was dat het in één keer toewerken naar een coöperatie niet haalbaar was. Daarom hebben we een andere aanpak voorgesteld.

In die aanpak hebben we het samenwerkingsproces in vier fasen opgedeeld:

1. Een *combinatiefase* waarin partijen vanuit hun eigen organisaties gaan samenwerken en daarin hun dienstverlening zelf aansturen.
2. Een *verbindingsfase* waarin partijen tot nieuwe dienstverlening komen waarin zij hun werk verbinden. Dat kan door gezamenlijk processen te herontwerpen of door onderdelen van de ondersteunende taken met elkaar te delen.
3. Een *integratiefase* waarin partijen tot integratie komen op het niveau van organisaties of onderdelen van organisaties. Het oprichten van een coöperatie past in deze fase.
4. Een *optimalisatiefase* waarin partijen de werkwijze en de samenwerking verder ontwikkelen. Dit is strikt genomen geen fase maar een ambitie en noodzaak om als de samenwerking vorm heeft gekregen daar continu verbetering in aan te brengen.

Het werken met deze fasering bracht als belangrijkste voordeel dat er rust in de agenda kwam. De eerste stap was het vormgeven van de combinatiefase en doordenken van de onderwerpen voor het vervolg. Daarmee konden we een splitsing maken tussen onderwerpen die op korte termijn geregeld moesten worden en een agenda gericht op de verbindings- en integratiefase, waarmee we gezamenlijk bepaalden hoe we de samenwerking verder konden vormgeven.

Buitenboordmotor

Het benoemen van de combinatiefase als start van de samenwerking had nog een voordeel; zo konden we al vroeg in het proces een werkgroep instellen die ging uitwerken hoe de combinatiefase eruit zou zien, welke activiteiten daarin konden plaatsvinden en op welke wijze de partijen, ieder vanuit de eigen organisatie, de wijkteams gingen bedienen. Ook vond er – ongepland – al uitwisseling op begripsniveau plaats. De antwoorden op de vraag ‘hoe doe jij dat nu?’ waren verrassend. Soms leken de verschillen groot maar bleken ze bij doorpraten veel kleiner. Het resultaat van deze gesprekken was een overzicht van alle diensten van de aanbieders, gekoppeld aan de vragen van de gemeenten die waren uitgedrukt in bouwstenen. Monnikenwerk om samen te stellen, maar wel erg nuttig om gevoel te krijgen voor de haalbaarheid en mogelijkheden van de samenwerking.

Zo creëerden we een positieve dynamiek. Niet geredeneerd vanuit instituties en budgetten, maar vanuit de dagelijkse praktijk en de onmiskenbare kansen die samenwerking biedt. Dat straalde ook uit op het bestuurlijke proces. Het fungeerde als buitenboordmotor: als de mensen die het werk uitvoeren en daar in de eerste

lijn leiding aan geven er samen uit komen, en sterker nog, er zin in krijgen, geeft dat vaart. De gesprekken over de uitvoering fungeerden als een buitenboordmotor voor het proces.

Verschillen in uitgangspositie, onrust en onzekerheid

Binnen de groep samenwerkende instellingen liepen de uitgangsposities behoorlijk uiteen. Een deel was al veel langer met elkaar in gesprek en had ook al diverse samenwerkingsprojecten lopen. Deze groep groeide in feite al naar elkaar toe en zag de vorming van de Combinatie als een logische volgende stap of zelfs een bevestiging van de situatie. Dit waren de partijen die met name in de begeleiding van volwassenen actief waren. Andere partijen waren later bij het overleg gekomen. Voor deze organisaties waren de plannen voor de decentralisatie van de jeugdzorg de aanleiding en reden om in de samenwerking te participeren. Dat had invloed op de mate waarin partijen eigenaarschap ervaren: werd behandeling en jeugd genoeg genoemd? Nieuwkomers bleven zich nieuwkomers voelen. Een tweede factor was de onrust die een deel van de samenwerkende organisaties aan het thuisfront had. Parallel aan de samenwerking waren bestuurders – in een aantal gevallen nieuwe interim-bestuurders – keihard bezig om hun organisaties aan te passen. Daarmee raken we een dilemma dat vaker speelt in verander- en samenwerkprocessen. De aandacht en de zorgen van het moment bepalen de managementagenda waardoor er te weinig tijd en energie – vaak letterlijk – overblijft om na te denken over vernieuwing in de samenwerking. Ten derde stellen we vast dat onduidelijkheid over het geld en een aanhoudende stroom van

nieuwe informatie daarover gedurende de vorming van de Combinatie grote invloed heeft gehad op de totstandkoming van de samenwerking. Het was niet duidelijk op welke wijze de budgetten zouden worden uitgekeerd. Was dat aan de Combinatie in zijn geheel of aan de afzonderlijke deelnemers? In het eerste geval – uitkeren aan de Combinatie – was er behoefte aan een model waarmee inkomsten, uren en uitgaven verantwoord konden worden. Daardoor speelde voor de jeugdzorg dat er sprake was van Regionale Transitie Arrangementen. De andere variant was dat de middelen direct aan de organisaties zouden worden uitgekeerd. Daar was de omvang van de bezuinigingen het probleem. Organisaties betwijfelden of ze voor dat geld konden meedoen, of probeerden via de rechter zelf tot een vergelijk met de gemeente te komen. Belangrijk element daarin was dat partijen door de aanbesteding onvoorwaardelijk inschreven en daarmee een behoorlijk bedrijfs-economisch risico liepen. Naast onduidelijkheid over het geld was er onduidelijkheid over de spelregels. De genoemde vragen rondom het kartelverbod waren hier dominant. Hierdoor was het eigenlijk fundamenteel onzeker of het vormen van de Combinatie toegestaan was en of de overleggen geen aanloopje waren naar een nieuwe bouwfraude. Dat vormde een risico voor bestuurders en in het verlengde daarvan natuurlijk de raden van toezicht die medeverantwoordelijk zijn. We hebben dit ondervangen door een goede analyse te laten maken van de risico's. Daarmee hebben we niet kunnen tegengaan dat de stuurgroep hier vele malen over heeft moeten spreken, waarbij uiteindelijk de bestuurders de afweging moesten maken: neem ik het risico of niet?

EEN SAMENWERKINGSPROCES IS GEBAAKT BIJ EEN GOEDE FASERING
WAARDOOR NIET ALLE PROBLEEMEN IN EEN KEER OP TAFEL KOMEN

Reflectie

Deze casus laat zien dat de vormgeving van een samenwerkingsproces gebaat is bij een goede fasering waardoor niet alle problemen in een keer op tafel komen. Een tweede les is dat het loont om vroeg in het proces een praktische uitvoeringslijn op te zetten. Daarmee worden kansen zichtbaar en ontstaat een positieve dynamiek. Een derde les is dat verschillende uitgangspunten in het proces, onrust in eigen huis en onzekerheid over middelen en spelregels het samenwerkingsproces bemoeilijkt. Dit zijn risico's voor samenwerkende partijen en let wel: *successful innovators are conservative*. Rijnconsult is gespecialiseerd in het begeleiden van deze processen. Onze taak, en dat komen we in meer samenwerkingen tegen, is om kansen te zien en te benoemen en onzekerheid te beperken. Dit vraagt om timing: soms is tempo goed om kansen te benutten, soms is temporiseren nodig. Het vraagt om inzicht in de risico's en kansen. En het vraagt – als laatste maar zeker niet als onbelangrijkste – om lenigheid en begrip voor het onverwachte.

Naschrift redacteur Rob Wagenaar

De adviseurs van Rijnconsult beschrijven een interessante en actuele case, waarin veel aspecten van organisatie, structurering en verandering bijeenkomen. De samenwerking met adviseurs vanuit ander disciplines en andere kantoren is iets dat meer en meer voorkomt, maar niet altijd zondermeer goed gaat, gegeven de verschillende culturen en percepties van het adviesvak. In deze case is het kennelijk soepel verlopen. Wat verder opvalt, is het bijeenbrengen van veel verschillende partijen in een nieuw arrangement. Op dit vlak zien we zeker in overheid en non-profit – de

laatste jaren veel werk voor consultants ontstaan (binnen netwerken en interorganisationele samenwerkingsverbanden). Voor mij als oude rot in het vak was het verder boeiend te lezen over de combinatiefase en de 'buitenboordmotor' die dit tot gevolg had. Al in 1983 schreven adviseurs van De Galan & Voigt in een special van het blad *M&O* over de effecten van het tot op de laatste komma op papier ontwerpen van een nieuwe organisatie. Geconstateerd werd – mede op basis van ervaringen in de praktijk – dat het veel beter werkte om de invoering al snel ter hand te nemen en medewerkers zelf te laten uitvinden op welke wijze de nieuwe organisatie het best zou kunnen functioneren. Zonder een één-op-éénvergelijking te willen maken, herkende ik toch weer veel van de elementen uit dit artikel in deze case. Het verwondert zeer hoe ook nog heden ten dage adviseurs de neiging hebben organisaties te ontwerpen alsof het een machine is en daarbij geheel aan de kracht en kennis van de medewerkers voorbij te gaan. Om nog maar niet te spreken over de moeizaamheid van de implementatie bij zo'n traject: men weet maximaal waar men tegen moet zijn, werd in dat *M&O*-artikel gesteld. Maar in bovenbeschreven case is daar geen sprake van. De 'buitenboordmotor' heeft zijn werk prima gedaan en het resultaat werd daardoor beter, sneller bereikt en makkelijker geïmplementeerd. Een onverwacht resultaat met het adagium: *successful innovators are conservative*.

Bart Bosman en Boris van de Woestijne zijn partners bij Rijnconsult.

Ook een interessante case?

Stuur een zo uitvoerig mogelijke beschrijving naar redactie@managementenconsulting.nl.