

Innovatiecentrum Vraagsturing

## Vraagsturing op drie fronten

Implementatie van vraagsturing

H.D. Albeda

*“Wie wil wat van wie en waarom? Dat is de hamvraag. Als je dat niet weet dan kun je niet implementeren”*  
Peter van Splunteren senior adviseur Kwaliteitsinstituut voor gezondheidszorg CBO

(020) 777 1052

[info@innovatiecentrumvraagsturing.nl](mailto:info@innovatiecentrumvraagsturing.nl)

[www.innovatiecentrumvraagsturing.nl](http://www.innovatiecentrumvraagsturing.nl)

Het Innovatiecentrum Vraagsturing wordt mede mogelijk gemaakt door Stichting Instituut Gak, Ministerie van Economische Zaken en Breed Platform Verzekeren en Werk

# Inhoud

<b>Vraagsturing op drie fronten .....</b>	<b>1</b>
<b>Introductie .....</b>	<b>4</b>
<i>Leeswijzer.....</i>	<i>4</i>
<b>1. Implementatie van vraagsturing, 3 denklijnen .....</b>	<b>5</b>
<i>Implementatie, een definitie.....</i>	<i>5</i>
<i>De noodzaak van verandering.....</i>	<i>5</i>
<i>Drie denklijnen voor verandering .....</i>	<i>6</i>
<b>2. Doel kiezen en implementeren .....</b>	<b>8</b>
<i>Wat wil je implementeren?.....</i>	<i>8</i>
<i>Wensen van klanten in beeld brengen.....</i>	<i>9</i>
<i>Regels voor implementatie .....</i>	<i>9</i>
<i>Ambigüiteit: overschot aan betekenissen .....</i>	<i>10</i>
<i>Doel evalueren en bijstellen.....</i>	<i>11</i>
<b>3. Een cultuur vraaggestuurd maken.....</b>	<b>12</b>
<i>Vertrouwen winnen.....</i>	<i>12</i>
<i>Orde in chaos .....</i>	<i>13</i>
<i>Klanten leren kennen.....</i>	<i>13</i>
<i>Angst voor lastige klanten.....</i>	<i>14</i>
<i>Structureel macht geven aan vragers.....</i>	<i>14</i>
<b>4. Inspelen op klantenmacht en opdrachtgeverschap.....</b>	<b>16</b>
<i>Organisaties zonder prikkels.....</i>	<i>16</i>
<i>Omkering van de bestuurspiramide.....</i>	<i>17</i>
<i>Opdrachtgeverschap .....</i>	<i>17</i>
<i>Inkoopmacht, kwaliteit, keuze.....</i>	<i>18</i>
<i>Voldoende personeel.....</i>	<i>18</i>
<b>5. Drie peilers voor implementatie .....</b>	<b>19</b>
<i>Institutionele vernieuwing.....</i>	<i>19</i>
<i>Culturele verandering .....</i>	<i>19</i>
<i>Opdrachtgeverschap en macht bij klanten.....</i>	<i>19</i>
<i>Aanbeveling 1: Zorg voor heldere implementatie.....</i>	<i>19</i>
<i>Aanbeveling 2: Win vertrouwen, maak consultatie vanzelfsprekend en biedt keuze .....</i>	<i>19</i>
<i>Aanbeveling 3: Geef vergelijkende informatie over eigen sterke punten en die van andere organisaties .....</i>	<i>20</i>
<b>Bijlage 1 Verantwoording.....</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage 2. Tien stappen voor implementatie .....</b>	<b>22</b>
<i>Waarom is implementatie zo moeilijk?.....</i>	<i>22</i>
<i>De tien regels.....</i>	<i>22</i>
<b>Deelnemerslijst .....</b>	<b>26</b>

# Introductie

Vraaggestuurde hulpverlening gaat uit van de vraag hoe de klant zijn leven zo kan inrichten als hij wil. Niet de organisatie, maar het probleem van de klant en zijn leven staan centraal. De vrager krijgt de regie, hij stuurt. In dit rapport gaan we in op implementatie van vraagsturing, hoe starten aanbieders met vraagsturing?

De burger wordt steeds meer op zijn verantwoordelijkheden aangesproken en wenst zelf mee te kunnen beslissen over diensten. Vraagsturing is een onomkeerbaar gegeven. Gemiddeld gesproken is de burger mondiger, beter opgeleid en accepteert niet meer vanzelfsprekend autoriteit. De klant weet beter wat het beste bij hem past.

Maar hoe krijgen we de invoering van vraagsturing van de grond? Wat is een goede wijze van invoeren? We weten dat er veel discussie is. Medewerkers en management van organisaties zoeken naar nieuwe vormen om in te spelen op veranderingen in de omgeving. Hoe zorgen we ervoor dat we van aanbodgestuurde dienstverlening naar vraaggestuurde dienstverlening komen? Dit rapport is daarmee onderdeel van een breder project rondom vraagsturing. In een eerdere rapportage keken we naar ervaringen van klantorganisaties en kwamen we tot 11 bouwstenen voor vraagsturing. In een volgende rapportage kijken we naar de verdeling van verantwoordelijkheden. In het najaar van 2002 combineren we dit op een congres over vraagsturing. Het geheel moet praktische tips bieden en uitwisseling van ervaringen mogelijk maken.

De kern is hoe versterken we de positie van de klant<sup>1</sup>. Daar is niet een blauwdruk voor te maken, maar met de in deze rapportage beschreven denklijnen willen we vraaggestuurde dienstverlening dichterbij brengen.

## *Leeswijzer*

In hoofdstuk 1 beschrijven we drie denklijnen voor de invoering van vraagsturing. Vervolgens gaan we op de denklijnen in. In hoofdstuk 2 kijken we vooral naar de intern organisatorische, in hoofdstuk 3 naar de cultuurverandering en in hoofdstuk 4 naar het inspelen op opdrachtgeverschap en economische prikkels. In hoofdstuk 5 verbinden we drie peilers voor invoering van vraagsturing en geven we aanbevelingen.

Dit rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek, eigen ervaringen, maar vooral op een bijeenkomst georganiseerd door het Innovatiecentrum Vraagsturing waaraan diverse vertegenwoordigers van klantenorganisaties en andere experts meededen. Twee mensen noemen we in het bijzonder:

Peter van Splunteren is werkzaam als programmaleider/senior adviseur bij het Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg CBO. *“Is vooraf niet de vraag beantwoord wie wat waarom wil, dan valt er niets te implementeren. Organisaties zullen dus duidelijk moeten krijgen welke vernieuwing zij willen.”*

Paul ter Wal is consultant bij Andare en bekend met de markt voor arbeidsreintegratie. *“Als de werkgever opdrachtgever wordt, wordt het reïntegratiebedrijf afhankelijk van anderen. Dat geeft de juiste prikkel. Dan veranderen ze vanzelf wel, daar ben ik niet bang voor.”*

In de bijlagen vindt u meer informatie over de gehouden expertmeeting en de regels voor implementatie die Van Splunteren introduceerde.

---

<sup>1</sup> De klant kan daarbij verschillende hoedanigheden hebben. Hij kan de patiënt zijn die hulp nodig heeft, de werkloze die werk zoekt en daar hulp bij krijgt, de consument die dienstverlening in wil kopen of de uitkeringsgerechtigde die zijn uitkering wil.

# 1. Implementatie van vraagsturing, 3 denklijnen

*“Tilliften hebben voordelen voor patiënten en personeel. Maar aanschaffen alleen is niet genoeg. Pas op het moment dat aandacht wordt besteed aan tilliften en waarom ze voordelen hebben voor patiënten en personeel worden ze ook gebruikt.”*

Peter van Splunteren

*“In de praktijk ligt een groot probleem bij uitvoerders, die moeten heel anders met cliënten leren omgaan.”*

Kerst Zwart

*“Het gaat ook om een mentaliteitsomslag, als dat niet gebeurt kan je vraagsturing wel vergeten”*

Godelieve van Heeteren

*“Daar waar het PGB van toepassing is, ontwikkelt zich de meeste consumentenmacht.”*

Michiel Wesseling

*“Het is essentieel dat altijd de mogelijkheid van zelf doen en laten doen als vrije keus voorop staat”*

Frans van de Pas

## ***Implementatie, een definitie***

*“Implementatie is het procesmatig en planmatig invoeren van vraagsturing met het doel dat dit een structurele plaats krijgt in het (beroepsmatig) handelen van mensen of in het functioneren van organisaties.”*

## ***De noodzaak van verandering***

In Nederland en andere Europese landen ontwikkelde zich in de loop van de twintigste eeuw een meer of minder door de overheid gereguleerd verzekeringssysteem. Met de betrokkenheid van de overheid kwamen grootschalige, collectief gefinancierde en professioneel beheerde instellingen. Daarmee werd een grote stap vooruit gemaakt, maar ging ook iets van de betrokkenheid van burgers zelf verloren. De overheid, veel bedrijven en maatschappelijke organisaties komen voort uit een praktijk en een cultuur van massale industriële productie. Deze afkomst leidt tot eenzijdige gerichtheid op een gestandaardiseerd aanbod. Luisteren naar individuele patiënten en werkwijzen daar aan aanpassen past daar nauwelijks in.

Dat kan niet meer. Een andere werkwijze en organisatie zijn nodig. Organisaties moeten beter luisteren naar klanten en individuele hulpverleners. De verhouding tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid is uit balans geraakt. Dit kan leiden tot groeiende kosten, een claimcultuur en afschuiven van verantwoordelijkheden. Op tal van terreinen zien we pleidooien voor een verandering van aanbodsturing naar vraagsturing.

In “Trends, dilemma’s en beleid”<sup>2</sup> van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau stelt Schnabel dat de verzorgingsstaat in bijna al zijn arrangementen zeer sterk gericht is op gelijkheid en gelijke kansen, terwijl de samenleving steeds sterker gericht is op individuele vrijheid en er een nadruk ligt op de mens als unieke leefeenheid. Er is een streven naar meer individuele vrijheid. In het onderzoek “zelfbepaalde zekerheden” waar draagvlak voor keuzevrijheid in de sociale zekerheid wordt onderzocht drukt het SCP zich voorzichtiger uit. “Keuzevrijheid is vooral een ‘Haags begrip’”, maar men ziet wel degelijk veel draagvlak, vooral onder jongeren en hoger opgeleiden en verwacht dat over tien jaar het draagvlak veel groter zal zijn<sup>3</sup>. De trend is zichtbaar en de wens van keuzevrijheid zal toenemen.

Semi-overheidsdiensten zijn ondertussen juist sterk aangestuurd door bureaucratische procedures. De eigen verantwoordelijkheid van hulpverleners is niet groot. Organisaties zijn nog teveel hiërarchisch georganiseerd.

---

<sup>2</sup> CPB / SCP “Trends, dilemma’s en beleid” Den Haag 2000

<sup>3</sup> SCP “Zelfbepaalde zekerheden” Den Haag, 2002

Om risico's te verminderen en kosten te besparen worden processen veelal nauwgezet vastgelegd. Dat maakt de organisaties weinig flexibel.

Het streven naar meer individuele vrijheid botst met de werkwijze in gezondheidszorg, sociale zekerheid en andere overheids- en semi-overheids-sferen. Het klassieke rationale bureaucratie-model is erop gericht om betrokkenheid van ambtenaren bij het individu minimaal te houden. Dit moet willekeur, corruptie en andere uitwassen voorkomen. Zonder aanzien des persoons werken is dus een belangrijk ideaal in op gelijkheid gerichte model. Zo werd het aanbod van de gezondheidszorg en sociale zekerheid ook gestuurd. Het budgetmechanisme bepaalde de omvang, samenstelling en bekostiging van collectieve voorzieningen. Om de kosten te beperken krijgen ziekenhuizen standaardbudgetten voor bepaalde medische handelingen en krijgen vooraf te horen hoeveel handelingen er verricht mogen worden. Optimale dienstverlening vraagt van de ambtenaar aan het loket of de hulpverlener van een zorginstelling juist persoonlijke betrokkenheid bij de klant en inleving in zijn unieke situatie.

Er lijkt nu brede steun om hier verandering in te brengen. In de gezondheidszorg komen persoonsgebonden budgetten, in de sociale zekerheid zijn experimenten gestart met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten. Het persoonsgebonden budget komt in veel discussies op als het instrument om de klant macht te geven en organisaties meer te laten inspelen op de wensen van de klant.

Organisaties zullen moeten veranderen en meer vraaggestuurd gaan werken. Hoe gaat dat? Hoe implementeer je vraagsturing?

## ***Drie denklijnen voor verandering***

In debatten komen drie verschillende invalshoeken naar voren die te maken hebben met het invoeren van vraagsturing. We zien drie verschillende argumentaties voor vraagsturing: een institutionele argumentatie, die ervan uitgaat dat instituties moeten veranderen, een sociaal-politieke argumentatie en een economische argumentatie - of breder op macht en prikkels gerichte argumentatie - te vinden<sup>4</sup>. In het debat over invoering van vraagsturing bij organisaties blijken opnieuw drie denklijnen: institutioneel, sociaal en economisch.

De institutionele invalshoek vinden we terug in het pleidooi om planmatig en procesmatig te werken en heldere doelen te kiezen die in de organisatie moeten worden bereikt. De sociale invalshoek vinden we terug in een pleidooi voor cultuurverandering, waar bereidheid bestaat om naar elkaar te luisteren en de ruimte is om elkaar te vertrouwen. De economische invalshoek vinden we terug in een pleidooi voor een structuurverandering waar de klant macht heeft en de juiste prikkels worden gegeven.

### ***Institutioneel***

Een organisatie die wil veranderen heeft duidelijk doel of duidelijke doelen nodig. Wat moet er veranderen? Het management zal duidelijk moeten maken welke vernieuwingen nodig zijn om vraaggestuurd te kunnen werken. Er moet immers een financiële planning zijn, er moeten heldere verantwoordingsstructuren zijn en er moeten waarborgen zijn voor de te leveren kwaliteit van dienstverlening. Het personeel moet op een andere wijze leren werken of andere taken prioriteit geven. In deze rapportage geven we aandacht aan het kiezen van een doel en aan de stappen om vernieuwingen in te voeren.

### ***Sociaal – Cultureel***

Vraagsturing heeft niet alleen te maken met de aard van dienstverlening, maar ook met bejegening, de klant serieus nemen en met de wijze waarop de klant met aanbieder(s) komt tot de keuze van een bepaalde dienst. Dat vraagt om vertrouwen tussen aanbieder en klant en competentie van medewerkers om met zeer verschillende klanten om te gaan. Het vraagt een mentaliteitsverandering, maar ook overeenstemming over wat vraagsturing nu echt inhoudt.

---

<sup>4</sup> A.L. Buinink en H.D. Albeda "Elf bouwstenen voor vraagsturing" ICV 2002

### *Economisch / macht aan klant*

Nieuwe en andere diensten en een luisterende houding om klant en dienstverlener samen te laten beslissen is een idealistisch model. In een omgeving waarin de aanbieder de (kennis- en beslissings-)macht heeft zal dit lang niet altijd van de grond komen. In de economische denkwijze zoekt men naar een manier om de vrager inkoopmacht te geven, men wil een structuurverandering. Een organisatie die wil veranderen en meer vraaggestuurd wil werken zoekt naar vormen om de vrager meer macht te geven, bijvoorbeeld keuzemogelijkheden te bieden.

In een structuur waarbij aanbieders moeten dingen naar de gunst van de klant heeft de klant de inkoopmacht. De organisatie moet dan beter zijn dan de concurrent, bijvoorbeeld door de eigen sterke punten te vinden die voor klanten reden zijn voor haar te kiezen en niet voor de concurrent.

Ons is gebleken dat er niet sprake kan zijn van alleen een andere cultuur, structuur of ander beleid. De drie denklijnen kunnen eigenlijk niet zonder elkaar. In deze publicatie beschrijven we eerst de institutionele invalshoek, vervolgens gaan we in op de culturele kant, waarna we de structuur bekijken. Daarbij zal af en toe blijken dat cultuur, structuur en beleid door elkaar lopen. Het is lastig om de boodschap samen te vatten. Ga planmatig te werk, leer klanten kennen en win vertrouwen, biedt keuze en geef vergelijkende informatie. Dat zou een grove samenvatting kunnen zijn. In een samenvattende beschrijving van de combinatie geven we aanbevelingen.

## 2. Doel kiezen en implementeren

*“Wie wil wat en waarom? Is dat niet duidelijk, dan moet je niet gaan implementeren”*

Peter van Splunteren

*“Ik ervaar nu weinig prikkels om vraaggestuurd te werken. Die vraag alleen al: wie wil wat van mij en waarom lijkt mij heel ingewikkeld. Ik heb zo'n divers scala aan patiënten, hoe kom ik er nu achter wie wat nodig heeft?”*

*Hoe doe ik marktonderzoek? Als individuele huisarts lukt mij dat niet. Ik heb geen managers. Zou ik concurrentie krijgen, dan moet ik beter verkopen waar ik goed in ben. Misschien zou ik ook over moeten gaan op avondspreekuren.”*

Erik van Rijswijk

*“De vraag is hoe je omgaat met de onzekerheden die aan een project vooraf gaan. Waar liggen de cruciale elementen, hoe zet je die om in operationele plannen?”*

Maarten Veraart

*“We praten als patientenplatforms vaak vanuit collectieven. Het gaat dan snel over organisaties en systemen.*

*Nu moeten we ons meer richten op individuele wensen, hoe je de patiënt als individu ondersteunt en faciliteert om de vraag helder te krijgen.”*

Margot Weerts

*“Uitvoerders weten volgens mij simpelweg niet hoe zij klanten kunnen betrekken om de vraag en vraagpatronen in beeld te brengen. Zij durven het vaak ook niet. Ze hebben visioenen van klagende klanten die toch niet 'op niveau' kunnen meepraten.”*

Catrien Funke

### ***Wat wil je implementeren?***

Vraagsturing is een heel algemeen en theoretisch concept. Het grote publiek zal niet te hoop lopen voor vraagsturing. De druk van buiten die op organisaties afkomt zal veel concreter zijn. Problemen die eerder spelen zijn wachtlijsten, medische fouten, gebrekkige kwaliteit. Voor een organisatie een bepaalde vernieuwing wil invoeren komt eerst de vraag op “Wie wil wat en waarom?”

De traditionele manier om vernieuwingen in te voeren in een aanbodgestuurde omgeving gaat uit van een helder omschreven doel. Een organisatie die een vernieuwing in wil voeren moet duidelijk voor ogen hebben wat er moet gebeuren, waarom en wie dat eigenlijk wil. Daarom zoeken aanbieders helderheid. Liefst maakt men met vertegenwoordigers van de klanten afspraken over wat er moet gebeuren. Dan kan een doel gekozen worden, er kunnen prioriteiten gesteld worden.

De essentie van vraagsturing is dat er naar individuele klanten geluisterd wordt en dat klanten zelf in staat zijn om te kiezen. In de rapportage “Elf bouwstenen voor vraagsturing” gaven we aan dat het gaat om individuele sturingsmogelijkheden, een individuele invalshoek en institutionele vernieuwing. Een aanbieder moet daardoor op verschillende fronten tegelijk werken. In een vraaggestuurde omgeving is het moeilijker voor een aanbieder om een doel te kiezen. Hij moet kijken wat verschillende vragers willen, variëteit en flexibiliteit kunnen bieden. Natuurlijk hij moet ook kijken naar waar hij zelf goed in is. Als vragers zelf kunnen kiezen zullen ze niet per sé willen dat elke organisatie alles biedt, ze willen die dienst die het beste bij hun probleem aansluit. Bij de keuze voor een bepaalde richting kijkt een aanbieder dus naar de eigen kwaliteiten en de verwachte wensen van klanten. De organisatie zal dan die dienstverlening die zich onderscheidt van andere en inspeelt op een substantiële groep klanten verder ontwikkelen en verbeteren. De dienstverlening waar geen behoefte aan is, zal ze misschien afbouwen in plaats van verbeteren.

In de reïntegratiemarkt, die zeer onlangs geliberaliseerd is, zijn verschillende bewegingen te zien. Sommige aanbieders specialiseren zich op een bepaald gebied. Zij kiezen als doel de beste te zijn, bijvoorbeeld op lage rugklachten, en laten andere gebieden aan andere aanbieders over. Andere aanbieders onderscheiden zich door juist een breed pakket te bieden en helpen klanten de eigen reïntegratie te regisseren. De speciaalzaak en de supermarkt dragen elk op een eigen manier bij aan een beter aanbod.

## ***Wensen van klanten in beeld brengen***

In een omgeving waar klanten niet kunnen kiezen, zoeken aanbieders eveneens naar vernieuwing en het centraal stellen van klanten. Daar wordt het doel gezocht met patiëntenorganisaties, een klantenraad of door instrumenten als focusgroepen, marktonderzoeken, of het wordt gebaseerd op veelgehoorde klachten. De dienstverleningsconcepten worden ontworpen met de klant als vertrekpunt. De ervaring leert dat leiding en uitvoerders hiervan meestal zijn doordrongen. Draagvlak is er vaak wel, maar de invulling is vaak (te)lastig. Vraagsturing ja, maar hoe? Aanbieders definiëren de vraag, zij hebben ook de definitiemacht. Het zijn vaak sympathieke pogingen om in de huid te kruipen van klanten. Een stap verder is dat klantgroepen daadwerkelijk worden benaderd met de vraag wat hun behoeften zijn en met welke vragen zij zitten.

In grote lijnen kunnen aanbieders een aantal stappen doorlopen met klantdeskundigen om beter in beeld te brengen welke doelen de aanbieder kan kiezen:

- a) Segmentatie van doelgroepen en subdoelgroepen: klanten willen dat rekening gehouden wordt met hun unieke situatie. De aanbieder kan dit voorbereiden door te onderscheiden welk soort klanten er komt.
- b) Per subdoelgroep inventariseren van veelvoorkomende situaties en gebeurtenissen. De klanten zullen in veel gevallen toch vergelijkbare vragen hebben. Vanuit hun leefstijl en levensloop kunnen vragen en situaties overeenkomen.
- c) Per situatie/gebeurtenis beschrijven welke doelen klanten dan hebben.
- d) Per doel beschrijven welke acties klanten zullen willen of moeten ondernemen om die doelen te bereiken en hoe de organisatie daar op inspeelt.
- e) Per actie onderzoeken of en hoe de organisatie daarin kan ondersteunen.

In domeinen waar partijen met elkaar concurreren en waar geen totaalpakket geboden wordt is dit uitvoerbaar en gebeurt het ook al. Organisaties bereiden zich voor op verschillende vragen van verschillende klanten. Bij overheidspartijen, met wettelijke taken en eigen toegewezen domeinen, ligt dit veel ingewikkelder. Zij moeten alle klanten bedienen en kunnen zich niet specialiseren. De ambitie om klanten integraal te bedienen maakt het lastig, samenwerking met ketenpartners die met elkaar doelen stellen en elk eigen ambities hebben is moeilijker. Hier zal gezamenlijk panelonderzoek of gezamenlijke activiteiten op onderdelen een uitkomst kunnen bieden.

## ***Regels voor implementatie***

Nadat besloten is om in de organisatie een bepaalde vernieuwing door te zetten, moet de verandering geïmplementeerd worden. Veel vernieuwingen mislukken omdat niet gebruik wordt gemaakt van ervaringen elders. Vernieuwingen blijven nogal eens steken in goede voornemens. Vaak blijft onduidelijk wat er eigenlijk van het personeel verwacht wordt. Of de invoering valt door hoge kosten zo tegen dat de ambities fors omlaag moeten en een gedemotiveerd team achterblijft.

Implementatie van bepaalde vernieuwing kan gestructureerd en planmatig gebeuren. Peter van Splunteren gaf tien stappen die te maken hebben met het zorgen voor draagvlak, goede communicatie, overtuigen door te meten en flexibel zijn in de uitvoering.

1. Ga planmatig en procesmatig te werk
2. Zorg voor draagvlak
3. Overtuig door te meten
4. Houdt management zichtbaar betrokken
5. Let op flexibiliteit in toepassing verandering
6. Communiceer voortdurend
7. Koppel oplossingen aan belemmeringen
8. Gebruik een mix van implementatie interventies
9. Maak gebruik van rolmodellen

## 10. Breng ambitie in evenwicht met voorwaarden

(TIP: Voor meer informatie zie bijlage 2).

In de praktijk blijkt het erg moeilijk om zo planmatig te opereren, zeker als de organisatie klanten meer invloed wil geven. Hoezeer de planmatige aanpak ook onder druk kan komen, het heeft zin toch de stappen te onderscheiden om op tijd te kunnen bijsturen. De ervaring van een consultant was:

“Ik kom veel bij organisaties waar het mis is gegaan. Ik zie ook daar de waarde van de regels voor implementatie. Achteraf kijk je dan hoe bepaalde vernieuwingen zijn geïmplementeerd. De stappen die genomen moeten worden turf je dan af. Door een dergelijke planmatige benadering kan je in elk geval snel toetsen wat er ontbroken heeft en bijsturen” (Maarten Veraart)

## ***Ambigüiteit: overschot aan betekenissen***

“Het idee bestond in de organisatie dat men al samen met de klant een reïntegratieplan opstelde. Pas toen er concurrentie kwam werd duidelijk dat het verschil met vóór de introductie van concurrentie heel groot is.”

Branko Hagen

Bovenstaand citaat uit de bijeenkomst over implementatie van vraagsturing wijst op een interessant verschijnsel dat optreedt bij organisatieveranderingen. Men meende dat men reeds samen een reïntegratieplan opstelde, maar in een vraaggestuurde omgeving, blijkt dat toch een andere uitleg te krijgen.

De veronderstelling was dat iedereen dezelfde betekenis gaf aan het “samen een plan opstellen”. Dat blijkt geen juiste veronderstelling.

Organisatieverandering geeft onduidelijkheid. Dit tracht de organisatie op te lossen met goede informatie over regels, doelen en omgangsvormen. De traditionele gedachte is dat de verandering inhoudelijk juist moet zijn, procedures van verandering helder moeten zijn en de interactie open en eerlijk moet zijn. Dat is op zich juist. De gedachte gaat er echter aan voorbij dat organisaties en processen geen ‘dingen’ zijn. De betekenis van de organisatie en de processen wordt bepaald door het referentiekader van de mensen. M van der Steen<sup>5</sup> brengt daarom een onderscheid aan tussen onzekerheid en ambigüiteit. Onzekerheid duidt op onduidelijkheid door een tekort aan informatie. Het gaat er van uit dat de situatie weliswaar niet duidelijk is of onvolledig wordt begrepen, maar dat de duidelijkheid wel bestaat. Ambigüiteit is iets heel anders. Daar wordt onduidelijkheid niet veroorzaakt door een informatietekort, maar door een gebrek aan kaders voor betekenisgeving. Uit eerdere ervaringen met bepaalde zaken en de bestaande bedrijfscultuur weten mensen ongeveer hoe ze begrippen moeten interpreteren. Dat betekent niet dat ze daarmee objectief de wereld kennen.

Het begrip ‘vraagsturing’ heeft voor iedereen een andere betekenis. Dit blijkt duidelijk in de bundel Vraagsturing<sup>6</sup>. Zonder een eenduidige betekenis te willen en kunnen geven voor klantorganisaties, bedrijven en instellingen, lijkt het in elk geval van belang dat binnen een organisatie het begrip in elk geval een eenduidige betekenis heeft.

In een omgeving waar begrippen verschillende betekenissen hebben, helpt het niet meer informatie te geven. Het is belangrijker de mogelijke betekenissen te reduceren. Van der Steen adviseert in een vroeg stadium de diverse waardepatronen en de betekenissen expliciet te maken door mensen te bevragen wat ze met concepten bedoelen. Het moet in de organisatie duidelijk worden wat vraaggericht werken in hun organisatie voor betekenis heeft. Vraagsturing is dat het werk zo ingericht is dat de zorg het leven volgt in plaats van dat je je leven moet aanpassen aan de zorg die geboden wordt. Deelt men die definitie? Wat betekent dit concreet in de organisatie? Managers moeten ook laten zien hoe de structuur die verandert in de praktijk zal gaan werken, waar afdelingen elkaar raken, hoe mensen zich er in kunnen bewegen.

---

<sup>5</sup> M van der Steen “Waarom veranderen lastig is: organisatieverandering en ambigüiteit” Openbaar Bestuur nr 4 2002

<sup>6</sup> H. Bosselaar, J. van der Wolk, K. Zwart, H. Spies (red) Vraagsturing. De client aan het roer in de sociale zekerheid en zorg. TAP jan 2002

## ***Doel evalueren en bijstellen***

Na de implementatie van een nieuwe dienst of andere manier van werken is het belangrijk om te kijken of het doel goed gekozen was, de resultaten gewenst en de uitvoering een succes. Daarbij gaat het niet alleen om te kijken wat er in de eigen organisatie gebeurde, maar ook wat *buiten* de organisatie gebeurt. Een doel kan achteraf verkeerd gekozen blijken. Of in de omgeving wordt een nieuwe dienst geïntroduceerd waar van geleerd kan worden. In een concurrerende omgeving kan blijken dat andere aanbieders een betere oplossing gevonden hebben voor dezelfde soort vraag.

Dit vraagt een permanente toetsing en een permanent verbeteringsproces. Nieuwe technieken, nieuwe wensen van klanten en hogere verwachtingen kunnen allemaal invloed hebben en kunnen leiden tot bijstellen van het dienstenpakket. Het kan ook zijn dat samenwerking met nieuwe partners opeens mogelijk is geworden.

### 3. Een cultuur vraaggestuurd maken

*“Patiënten pikken het niet meer dat de macht bij artsen ligt”*

Walter Etty

*“Op abstract niveau is iedereen het eens. Later blijkt dat dezelfde mensen die eerst zeggen het er mee eens te zijn in tweede instantie initiatieven op dat vlak afbranden.”*

Titus Livius

*“Bij de thuiszorg waar ze bij de werkzaamheden steeds contact hebben met dezelfde zorgvragers, daar zijn ze veel vraaggerichter ingesteld dan in bijvoorbeeld ziekenhuizen. Het management neemt het ook op in het businessplan. Ik heb de indruk dat dat in ziekenhuizen anders gaat.”*

Denise Seelen

*“Wie articuleert de vraag? Ik hoor bij veel aanbieders toch dat zij de vraag definiëren, niet de patiënt.”*

Godelieve van Heeteren

*“Het moet het personeel duidelijk zijn dat ze moeten veranderen om hun boterham te blijven verdienen”*

Branko Hagen

In de rapportage “Elf bouwstenen voor vraagsturing” bekeken we vraagsturing vanuit het perspectief van de klant. Hierin kwamen we tot een definitie van vraagsturing die als volgt luidde:

*“Vraaggestuurde hulpverlening gaat uit van de vraag hoe de klant zijn leven zo kan inrichten als hij wil. Niet zijn probleem, maar zijn leven staat centraal.*

*Vraaggestuurde dienstverlening impliceert minimaal dat de klant invloed heeft op de dienstverlening waar hij op aangewezen is. Dit betekent dat de klant de regie voert en dat hij middelen krijgt om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. Hierdoor krijgt de klant een vorm van dienstverlening die hem op het lijf geschreven is. Er wordt rekening gehouden met zijn specifieke situatie en wensen. Het betekent niet dat de positie en expertise van de aanbieder er niet toe doet. Het gaat om wederkerigheid, respect en gelijkwaardigheid.”*

Uit de definitie blijkt al dat het voor aanbieders lastig is om vraaggestuurd werken te implementeren. Het is een houding en manier van werken, niet een concreet te implementeren doel. In de ideale situatie hebben klanten zelf de regie. Zij bepalen dan met de aanbieders de dienstverlening.

Soms is de opdracht vrij simpel. Een voorbeeld is het doen van onderzoek in een ziekenhuis. Bij een onderzoek zijn soms meerdere afdelingen betrokken. Vanuit de afdeling bezien is het gemakkelijk de planning geheel in eigen hand te houden. Vanuit de klant bezien is dat beslist niet het geval. Hij moet meerdere keren naar het ziekenhuis. Veel ziekenhuizen weten met een dergelijke afstemming forse winst te behalen voor patiënten. Hoe lastig ook in te voeren, het doel is hier vrij simpel te kiezen.

Wanneer het gaat om de houding van het personeel om in te spelen op de vraag van klanten is het lastiger. Mensen komen met vragen waar de aanbieder niet op voorbereid is. Mensen aan de balie krijgen vragen waar ze geen instructie over hebben gehad, zij moeten improviseren. Dit vraagt van medewerkers een open mentaliteit, sociale vaardigheid en ruimte van het management om te mogen improviseren. Tegelijk blijft het management verantwoordelijk voor de kwaliteit. Het proces is daardoor lastiger aan te sturen voor het management. Het vraagt herkennen en inspelen op veranderende voorkeuren en leren van ervaringen.

In dit hoofdstuk bekijken we op welke manier een verandering van cultuur mogelijk gemaakt kan worden.

#### ***Vertrouwen winnen***

De verandering van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd is ook een verandering van cultuur. Uit het rapport van de commissie De Beer die adviseerde over de administratieve lasten in de zorg blijkt dat de structuur waarin jarenlang gewerkt is in de gezondheidszorg geleid heeft tot een gedrag dat regels en hogere

administratieve lasten veroorzaakt. De commissie De Beer<sup>7</sup> zei over de relatie tussen overheid en spelers: "Opportunisme is geen der partijen vreemd. Private spelers in een publiekrechtelijke omgeving laten zich sterk leiden door hun drang tot belangenoptimalisatie en het indekken tegen aanspraken of risico's. Dit leidt tot een sterke gerichtheid op marges in de regelgeving en de neiging om waar opportuun uitzonderingsposities te creëren. Een en ander roept snel wantrouwen op bij de overheid en daarmee ontstaat gemakkelijk een (negatieve) spiraal van elkaar versterkend gedrag, met de eisende en normerende overheid aan de ene kant en het veld als klagende tegenspelers aan de andere kant." In andere sectoren speelt een dergelijke belangenoptimalisatie en opportunisme.

Deze spiraal moet doorbroken worden. Aanbieders zullen dat zeker niet alleen kunnen. Het gedrag van de ene partij lokt reacties van andere partijen uit. De cultuur heeft zich namelijk inmiddels gezet.

Op de bijeenkomst van april 2002 bleek hoezeer wantrouwen goede oplossingen in de weg kan zitten. Zo pleitte een medewerker van de KNMG voor het geven van meer macht aan consumenten. "Met het Persoonsgebonden budget krijgen consumenten macht, geef hun die macht". Hierop kwam direct de reactie dat de specialisten mee hebben geholpen om het huidige systeem op te bouwen waarin specialisten veel verdienen. Het pleidooi van de KNMG werd niet vertrouwd. Later merkte de medewerker van de KNMG op dat hij vond dat de KNMG vertrouwen kan winnen en prikkels sterker kan maken door inzicht te geven in kwaliteitsverschillen tussen specialisten.

Ook binnen de organisatie moet vertrouwen gewonnen worden. Medewerkers moeten gewonnen worden voor het idee dat de verandering nodig is. Zij moeten bovendien helderheid hebben over procedures van verandering en de interactie over de verandering moet open en eerlijk zijn. De in het vorige hoofdstuk aangestipte en in bijlage 2 uitgewerkte Regels voor implementatie bieden daar mogelijkheden voor.

## ***Orde in chaos***

Een verschuiving waarbij de vrager in plaats van de aanbieder de regie krijgt zal hoe dan ook chaos geven. Aanbieders moeten wennen aan de onzekerheid als zij niet meer kunnen bepalen hoe het aanbod er uit ziet. Dit geeft tegelijk kansen: goede ideeën kunnen sneller beloond worden. Beloningen dragen bij aan cultuurverandering.

In elk geval zal daar waar de klant tussen organisaties kan kiezen een stevige prikkel komen om te veranderen. De concurrentie geeft een culturele schok onder het personeel. Het wordt het personeel duidelijk dat zij zullen moeten veranderen qua houding en prestatie omdat hun broodheer dat wenst. Concurrentie zet de zaken op scherp, waardoor de betekenis van vraagsturing voor alle medewerkers snel duidelijk wordt. Dat kan dus mis gaan, er kunnen fouten gemaakt worden en organisaties kunnen zelfs failliet gaan.

Vraagsturing vraagt een organisatie te veranderen. Het begrip zelf geeft echter niet veel houvast. Het is niet simpel "een doel kiezen en dat invoeren". Juist het leggen van regie bij de vrager en het centraal stellen van zijn leven geeft chaos in een organisatie. De organisatie moet experimenteren. Er komt een omgeving waar chaos is, waar angst is, waar wantrouwen is, waar nieuwe relaties vertrouwd moeten worden.

In die omgeving moeten medewerkers houvast kunnen vinden. In een concurrerende omgeving zorgt marktwerking voor orde in de chaos. Langzaam wordt duidelijk welke organisatie het goed doet: die wordt beloond. Organisaties die onvoldoende inspelen op de wensen van klanten krijgen het moeilijk. Een andere werkcultuur wordt afgedwongen door concurrentie.

## ***Klanten leren kennen***

Waar marktwerking ontbreekt is dat anders. Toch zouden medewerkers bij iedere dienst/productontwikkeling, bij ieder communicatieplan et cetera vanzelfsprekend met de klant vraagpatronen in beeld kunnen brengen. Zo krijgt de organisatie meer duidelijkheid over verwachtingen van klanten. Ook hier is een

---

<sup>7</sup> Commissie - De Beer "Minder regels, meer zorg" Ministerie VWS 2002

cultuurverandering nodig. Catrien Funke beschrijft in “De cliënt centraal, hoe organiseer je dat?”<sup>8</sup> instrumenten om cliënten te betrekken. Vooral waar geen concurrentie is en de klant goede dienstverlening niet kan belonen en slechte dienstverlening niet afstraft is het handig om gestructureerd af te wegen op welke manier cliënten betrokken kunnen worden. Participatie wordt in het systeem ingebed. Je zou het ook 'systematiseren van vraagsturing' kunnen noemen.

Funke onderscheidt vier varianten:

1. ongerichte continue signalering van meningen, (ideeënbus, klachtenformulier, exitgesprek)
2. brede signalering van meningen (grote onderzoeken, periodieke tevredenheidsonderzoeken om algemene informatie te krijgen over sterke en zwakke punten)
3. diepte-informatie over meningen ((groeps-)interviews, observaties om gericht aan kwaliteitsverbetering te werken)
4. directe dialoog met cliëntengroepen (overleg in cliëntenraad of panel)

Als medewerkers instrumenten hebben om de mening van klanten stelselmatig te kunnen peilen en betrekken in hun manier van werken, dan wordt het minder moeilijk, minder bedreigend en concreter wat vraagsturing kan betekenen. De organisatie wordt misschien niet vraaggestuurd, maar wel vraaggericht.

Het NIZW ontdekte bij een onderzoek naar de wensen van cliënten op het gebied van wonen, zorg en welzijn dat er niet veel bekend is. Over ouderen is vrij veel bekend, maar wensenonderzoeken binnen de zorg voor lichamelijk gehandicapten en bijvoorbeeld de geestelijke gezondheidszorg zijn ongebruikelijk. Hier moet een omslag komen. Vaak gaan aanbieders af op aannames. Zij denken te weten wat cliënten willen, maar vaak willen deze eigenlijk iets anders. Aanbieders en klanten zijn soms niet bij machte om buiten het huidige aanbod te denken. Goede voorlichting over mogelijkheden in de toekomst is van groot belang. Zo kan er ruimte komen voor de klant om zijn vraag te verhelderen. Niet alleen moet de organisatie de vrager leren kennen, zij moet ook instrumenten bieden aan de klant om zijn vraag te kunnen verhelderen. Zo kan een cultuurverandering dichterbij worden gebracht.

## ***Angst voor lastige klanten***

Sommige aanbieders zijn bang voor cliënten met een PgB. Dit zijn doorgaans lastige cliënten die niet passen binnen de huidige bedrijfscultuur van bijvoorbeeld traditionele verzorgingshuizen of verpleeghuizen. Managers en medewerkers vinden het moeilijk om eens goed na te denken over die bedrijfscultuur. De organisatie die wil veranderen heeft een opdracht: hoe verandert de cultuur zo dat die angst voor klanten met ingewikkelde of lastige vragen vermindert. Hier zou het kunnen helpen juist de “lastige” klant te leren kennen. Dat zou het management kunnen vergemakkelijken door die klanten uit te nodigen zodat het personeel hun achtergrond kan leren kennen.

Mensen die deelnamen aan de expertmeeting gaven aan dat de verwachtingen hier niet te hoog gespannen moeten zijn. Hier moet vaak zoveel voor omgegooid worden, dat initiatieven in die richting vaak al snel in een impasse komen. Dergelijke verandering kan alleen als vragers macht krijgen en opdrachtgever worden.

## ***Structureel macht geven aan vragers***

Met de verandering naar vraagsturing komt er een andere opdrachtgever. Niet meer de organisatie of de verzekeraar is de opdrachtgever, maar de klant met eigen specifieke wensen. De aanbieder zal zich moeten gaan richten op de opdrachtgever. In de markt voor reïntegratie is dit bezig. Daar zijn nog verschillende modellen van opdrachtgeverschap. Elk model geeft andere mogelijkheden voor aanbieders.

De organisatie die voor wil lopen kan ook zichzelf onder druk zetten door vragers sterker te maken. Dat kan bijvoorbeeld door: in contact brengen met lotgenoten, duidelijk zijn over verschillen met andere aanbieders en eigen sterke punten te benoemen, hulp te bieden bij keuze vb door voorbeelden te geven van dezelfde

---

<sup>8</sup> C. Funke, M vd Krogt “De client centraal, hoe organiseer je dat” in Bosselaar, Van der Wolk, Zwart, Spies “Vraagsturing, de client aan het roer in de sociale zekerheid en zorg” TAP 2002

situatie of de mogelijkheid van second opinion te benadrukken. De organisatie biedt de vrager dan bouwstenen voor vraagsturing aan. Een beter gearticuleerde vraag helpt de organisatie betere dienstverlening te verzorgen. De buitenwereld draagt dan bij aan de cultuurverandering binnen de organisatie.

## 4. Inspelen op klantenmacht en opdrachtgeverschap

*Aanbieders hebben koudwatervrees, kunnen niet inschatten wat de gevolgen zijn van de modernisering van de AWBZ. Ze hebben er vaak geen idee van wat er gaat veranderen bij een brede invoering van het persoonsgebonden budget. Ze willen alles het liefste bij het oude houden.*

Sylvia Weekers

*“Reïntegratiebedrijven moeten zich onderscheiden omdat er zoveel van zijn en er keuze is. Er ontstaat een drive om te overleven. Dat heeft een gelijkwaardiger verhouding tussen aanbieder en vrager tot gevolg. In de zorg heb je dat minder.”*

Paul ter Wal

*Je kan nu als patiënt invloed uitoefenen op het moment dat je een instelling gaat kiezen, maar zodra je de voordeur van het ziekenhuis bent gepasseerd dan is dat afgelopen. Dan ben je opgenomen en heb je niets meer in handen. De directie van een ziekenhuis zou een deel van het budget in handen van de klanten moeten geven, zodat ze binnen kaders zelf kunnen kiezen. En waarom kunnen klanten niet besluiten om iets meer te betalen voor beter eten?”*

Michiel Wesseling

*“De noodzaak van vraagsturing is nog lang niet overal aanvaard. In sommige gemeenten ziet men houders van een PGB als lastige cliënten, men wil liever brede teams creëren waar alle diensten in onder gebracht worden. Specifieke vragen om bijvoorbeeld om 7 uur uit bed te worden gehaald zijn dan te lastig.”*

Sylvia Weekers

*“Laat de aanbieders maar eens op hun bek gaan als ze niet doen wat de klanten willen”.*

Michiel Nuyten

### ***Organisaties zonder prikkels***

We bespraken organisatorische veranderingen en veranderingen in de bedrijfscultuur. Maar dergelijke veranderingen komen moeilijk op gang zonder prikkel van buitenaf. Publieke partijen hebben een belangrijke belemmering. Zij hebben een wettelijk taak die zij moeten uitvoeren. Beslissingen zijn vastgelegd in regels die zonder aanzien des persoons moeten worden uitgevoerd.

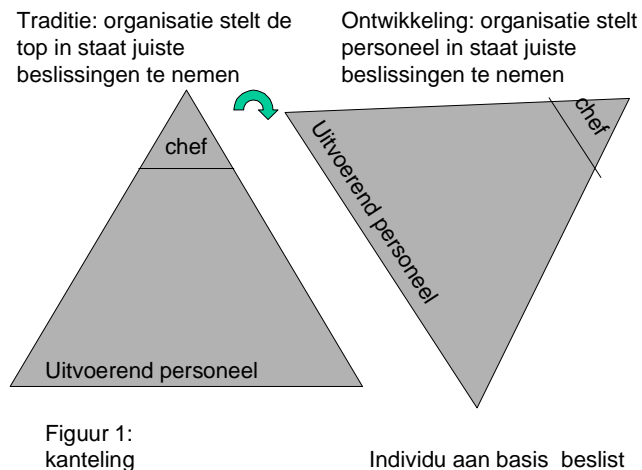
Publieke organisaties hebben een eigen domein. Zij onderzoeken klantvragen binnen hun eigen organisatiedomein. Klantvragen houden zich vaak niet aan die domeinen. Simpel voorbeeld is de overlap tussen werk (bij CWI) en uitkering (bij UWV). Het komt hier aan op nauwe afstemming. Ketenpartners zijn gebonden aan elkaar en kunnen niet kiezen voor andere partijen. Tegelijk is de reactie daarop (fuseren met andere partijen) een beperking van keuze, of de organisatie dreigt dan nog meer een moloch te worden.

Klanten met een persoonsgebonden budget, die speciale wensen hebben, worden al snel gezien als lastige klanten die het planningsproces van de organisatie verstoren. Zolang er geen dwingende maatregelen of drang is, heeft verandering niet de hoogste prioriteit. Dat betekent niet dat in publieke organisaties geen goede dienstverlening leveren aan klanten met bijzondere individuele wensen. Er werken vaak gemotiveerde mensen die zich daar graag voor inzetten. Maar het heeft als het er op aankomt niet de hoge prioriteit die nodig zou zijn. Georganiseerde macht van de klanten is hierin vrij zwak.

Vanuit de gehandicapte bezien biedt ook het persoonsgebonden budget niet altijd uitkomst. Het Persoonsgebonden Budget in de gezondheidszorg blijkt anders opgezet dan het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget. Komt er onderwijs bij, dan komt er een derde variant bij. Het is daarom belangrijk klanten het alternatief te bieden om zaken zelf te doen, zelf te regelen, eventueel in georganiseerd verband van vragers bij elkaar. Het zou goed zijn als organisaties klanten ruimte bieden om met elkaar in contact te komen. Dat geeft een sterkere prikkel richting vraagsturing.

## Omkering van de bestuurspiramide

Als er orde is in een organisatie, kan dat betekenen dat medewerkers te weinig ruimte hebben om te improviseren. Zo is dat in traditioneel aanbodgerichte organisaties. Traditioneel is de organisatie opgebouwd om van bovenaf naar beneden te sturen. In een vraaggestuurde omgeving draait de piramide om: wat moeten stafafdelingen en ondersteunende afdelingen doen om de medewerker optimaal dienst te kunnen leveren? Institutionele veranderingen zullen dan vragen om verandering van de structuur waarbij medewerkers aan de basis van de organisatie meer macht krijgen. Voor bestuurders kan dat chaos en minder macht betekenen. Zij hebben niet meer alle beslissingen in de hand. Maar de beslissingen worden dan sneller op het laagst mogelijke niveau genomen (Zie figuur 1).



## Opdrachtgeverschap

Bij de arbeidsreïntegratie is gezocht naar een structuur waarin de vraagzijde de opdrachtgever is. Dat kan op veel verschillende manieren. Paul ter Wal schetste op de bijeenkomst verschillende opties.

Gemeenschappelijk aan alle opties is dat het opdrachtgeverschap niet bij de aanbieder of de anonieme overheid ligt. Het gaat om decentraal opdrachtgeverschap. Dat kan voor arbeidsreïntegratie betekenen dat werkgevers opdrachtgever worden, of werkgever en werknemer gezamenlijk. Er kunnen afspraken per branche gemaakt worden of in de CAO. De aanbieder wordt hierdoor afgerekend op resultaten. Punt is wel dat daarmee de individuele werknemer nog niet automatisch beter uit is. De inkoopmacht ligt bij de werkgever. Die kan andere belangen hebben.

Organisaties moeten nagaan wie de opdrachtgever is, zijn wensen kennen en deze met de eigen kracht combineren. In een omgeving met meerdere aanbieders hoeft niet verwacht te worden dat iedere aanbieder op alle wensen kan ingaan. Het is mogelijk om zich te concentreren op de sterke punten.

De opdrachtgever moet kiezen, maar de organisatie kan daar op inspelen. Lok uit tot reactie door helder te zijn over de eigen sterke en minder sterke kanten. Brancheverenigingen, of de voorlopers in een branche kunnen met klantorganisaties kwaliteitsvergelijkingen opzetten om de prikkel van keuze door de opdrachtgever te versterken.

## ***Inkoopmacht, kwaliteit, keuze***

De overheid zal vervolgens keuze, inkoopmacht en kwaliteitsinformatie moeten garanderen. Dat is moeilijk genoeg, vaak heeft de overheid geen goed beeld van de kwaliteitsverschillen. Maar daarmee is de klant nog niet in staat te kiezen. De informatie moet hen ook gemakkelijk bereiken.

Voorlopers kunnen zorgen dat zij zelf vergelijkende kwaliteitsinformatie openbaar maken. Juist in een omgeving waar organisaties nieuwe diensten introduceren en zichzelf veranderen, is het van belang klanten daarvan op de hoogte te stellen. Klantorganisaties zijn daar nog zoekende in en zijn vaak afhankelijk van de bereidheid van organisaties om openbaar te maken wat sterke punten zijn en hoe de resultaten er uit zien. Wordt dit door een onafhankelijke organisatie gemeten, dan wekt dat bij klanten vertrouwen en is het voor medewerkers een prikkel om goed te presteren.

Organisaties kunnen ook onderzoeken waar klanten keuzen zelf zouden kunnen maken. Dat geeft hun de beste mogelijkheid om de klanten aan de nodige dienstverlening te helpen. Niet iedereen is geholpen met het minimale pakket, niet iedereen hoeft het maximale pakket en waar meerdere gelijkwaardige mogelijkheden zijn, kunnen smaken verschillen. Keuze aan de klant kan dan de doorslag geven.

## ***Voldoende personeel***

In "Elf bouwstenen voor vraagsturing" gaven we al aan dat marktwerking lang niet altijd garantie biedt voor vraaggestuurde dienstverlening. Als er te weinig personeel is wordt het aanbod schaars en gaat de prijs omhoog. Organisaties kunnen zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden, een prettige werkomgeving en betere aansluiting van de opleiding op het werk. Natuurlijk heeft ook de overheid een rol om opleidingsplaatsen beschikbaar te stellen. Een numerus fixus kan zorgen voor een tekort. In deze rapportage concentreerden wij ons echter op de organisaties.

## 5. Drie peilers voor implementatie

Vraagsturing heeft meerdere dimensies. Het vraagt verandering van beleid, cultuur en structuur. Deze werken op elkaar in, maar in de rapportage hebben we deze voor de duidelijkheid uit elkaar gehaald.

### ***Institutionele vernieuwing***

Organisaties moeten zich vernieuwen. Vraagsturing op zich is geen term die duidelijkheid biedt aan de organisatie. De organisatie zal in beeld moeten brengen wat de klanten willen en bepaalde doelen kiezen. Vervolgens kiest ze voor een gestructureerde invoering van vernieuwingen met aandacht voor draagvlak, meten en flexibel oplossingen bieden bij problemen. Managers dienen zich te realiseren dat het begrip vraagsturing multi-interpretabel is en er voor medewerkers en klanten meerdere werkelijkheden bestaan. Binnen een organisatie moet een eenduidige betekenis gegeven worden aan vraagsturing. Steeds moet de organisatie de doelen die gekozen zijn evalueren en afzetten tegen vernieuwingen elders om zo te zien of de klant optimale dienstverlening krijgt.

### ***Culturele verandering***

Organisaties hebben een bepaalde cultuur en de omgeving van organisaties heeft bepaalde verwachtingen. De organisatie zal vertrouwen moeten winnen en behouden. Dat geldt zowel voor medewerkers als voor de omgeving. Het leren kennen van de klant moet een automatisme worden. Aanbieders moeten steeds de kansen nemen om vragers aan het woord te laten. Vervolgens is het goed als organisaties klanten structureel meer macht geven. Dat kan door hen meer keuze te geven en in staat te stellen de eigen vraag helder te krijgen of door hen in contact te brengen met lotgenoten.

### ***Opdrachtgeverschap en macht bij klanten***

Organisaties veranderen gemakkelijker als er druk van buiten is om te veranderen. Een structuur waarin vraagsturing tot zijn recht komt kent duidelijk opdrachtgeverschap. De klant moet de opdrachtgever zijn en inkoopmacht hebben. Omdat marktwerking niet altijd de beste uitkomsten biedt zal een PGB altijd ook ruimte moeten bieden om als klant zelf het aanbod te organiseren. Organisaties moeten nagaan wie de opdrachtgever is, zijn wensen kennen en deze met de eigen kracht combineren. Lok uit tot reactie door helder te zijn over de eigen sterke en minder sterke kanten. Kan de klant kiezen, dan maakt het hem sterker als de organisatie zich onderscheidt van andere door verschillen aan te geven en sterke punten te laten zien. Voorlopers kunnen zorgen dat zij zelf vergelijkende kwaliteitsinformatie openbaar maken.

### ***Aanbeveling 1: Zorg voor heldere implementatie***

Kies wat je wilt veranderen en voer dat gestructureerd in. Gaan de veranderingen heel snel, toets dan welke onderdelen van implementatie te weinig aandacht hebben en geef die alsnog. Zorg dat iedereen in de organisatie dezelfde betekenis geeft aan vraagsturing.

### ***Aanbeveling 2: Win vertrouwen, maak consultatie vanzelfsprekend en biedt keuze***

Win vertrouwen. Leg uit, vraag en vertel. Maak het consulteren van klanten tot een vanzelfsprekend onderdeel van het werk. Leer klanten kennen en geef hun waar mogelijk ruimte om eigen keuzen te maken.

## ***Aanbeveling 3: Geef vergelijkende informatie over eigen sterke punten en die van andere organisaties***

Vraagsturing vraagt een duidelijke scheiding tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en adviseur. Organisaties bereiden zich daar op voor door de wensen van de opdrachtgever te kennen en deze te koppelen aan de eigen sterke kanten. Waar een organisatie geen monopolie heeft, hoeft deze ook niet alles te bieden. Concurrenten kunnen zich concentreren op de eigen sterke punten. De organisatie zal zich steeds af moeten vragen waarom de klant als opdrachtgever hen zal inhuren en die keuze gemakkelijk maken. Dat vraagt in elk geval bekendheid van klanten met de sterke punten van de eigen organisatie.



## Bijlage 1 Verantwoording

### *Bijeenkomst van het innovatiecentrum vraagsturing*

Het Innovatiecentrum Vraagsturing wil vraagsturing bevorderen. Dit centrum biedt kennis, deskundigheid, een netwerk en ondersteuning aan partijen die met vraagsturing aan de slag willen. Op deze wijze wordt voorkomen dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden, met alle frustraties en risico's van dien. Het Innovatiecentrum Vraagsturing moet in korte tijd de vernieuwing rond vraagsturing aanjagen, zonder er zelf partij in te worden.

Het ICV gaat daarbij uit van 'wederkerigheid', 'respect' en 'gelijkwaardigheid' (men spreekt ook wel van 'wederkerige adequaatheid'). Dit betekent dat er overeenstemming dient te bestaan tussen de betrokken partijen over de inhoud, de vorm, het nut en de prijs van een dienst of product dat geleverd wordt. Het betekent ook dat een individuele cliënt moet kunnen beschikken over middelen om regie te voeren en deze regie in een zorgvuldig proces tot stand komt. De vraag is hoe dit in de praktijk concreet uitpakt. Daarbij kijken we in het bijzonder naar verantwoordelijkheid en samenhang.

Als start organiseerden we op 23 januari 2002 een bijeenkomst met klantorganisaties om te komen tot uitwisseling van ervaringen. Vervolg was een bijeenkomst op 11 april over aanbieders en ervaringen met implementatie. Deze rapportage is gebaseerd op de bijeenkomst van 11 april. Dat betekent dat veel impressies overgenomen zijn van de deelnemers. Om dit duidelijk te maken zijn enkele quotes van deelnemers opgenomen. Deze rapportage kan niet gelezen worden als een woordelijk verslag van de bijeenkomst. Wel zeggen wij dank aan de deskundige en betrokken inbreng van de deelnemers aan de expertbijeenkomst. Zonder hen hadden wij deze rapportage niet kunnen schrijven. De lijst van deelnemers is als bijlage bijgevoegd. In het bijzonder hebben we veel gebruikt van de inbreng van de twee sprekers die een aftrap voor het debat gaven:

Peter van Splunteren is werkzaam als programmaleider/senior adviseur bij het Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg CBO. Hij werd door ons gevraagd aandacht te geven aan de institutionele invalshoek. Hij gaf 10 stappen om vernieuwingen te implementeren in organisaties. Is vooraf niet de vraag beantwoord wie wat waarom wil, dan valt er niets te implementeren. Organisaties zullen dus duidelijk moeten krijgen welke vernieuwing zij willen.

Paul ter Wal is consultant, werkzaam bij Andare. Hij werd door ons gevraagd aandacht te geven aan de economische invalshoek en te vertellen hoe de ervaringen zijn in de veranderende reïntegratiemarkt. Hij benadrukte dat gewijzigd opdrachtgeverschap zorgt voor verandering. Vroeger besprak een reïntegratiebedrijf samen met een klant een plan om weer aan het werk te komen. Maar feitelijk had de aanbieder gewoon de macht. In de markt van arbeidsreïntegratie verandert dit. Als de werkgever opdrachtgever wordt, wordt het reïntegratiebedrijf afhankelijk van anderen. Dat geeft de juiste prikkel. "Dan veranderen ze vanzelf wel, daar ben ik niet bang voor".

Daarnaast werd na de bijeenkomst inbreng geleverd door Catrien Funke (Cap Gemini Ernst and Young) en Sylvia Weekers (NIZW).

In bijlage 2 besteden we aparte aandacht aan tien stappen voor implementatie van vernieuwingen.

## Bijlage 2. Tien stappen voor implementatie

Tips van een kenner van vernieuwingsprojecten

Peter van Splunteren is senior adviseur bij het Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg CBO. Kerntaak van het CBO is bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de patiëntenzorg. Het CBO werkt onder meer met zogenaamde doorbraakprojecten, waarmee het poogt binnen een vastgestelde periode de patiëntenzorg in instellingen te verbeteren. Het CBO zoekt naar "Best practices", voorbeelden waar anderen van kunnen leren.

Van Splunteren is ervan overtuigd dat invoering van vraagsturing een grotere kans van slagen heeft als je gebruik maakt van de beschikbare kennis die er is over implementatie van innovatieve projecten. Leren van ervaringen blijkt in de praktijk minder vanzelfsprekend dan het lijkt. Er gaat nog veel mis, maar dat maakt implementatie ook tot een leuke en spannende gebeurtenis waar je naast technische kennis de nodige creativiteit voor in huis moet hebben.

Het is zonde dat vernieuwers vaak dingen overslaan die we eigenlijk al weten. Van Splunteren geeft daarom een aantal simpele regels waarvan hij verwacht dat ze de slaagkans groter maken. Hij is een warm voorstander van experimenteren op kleine schaal. Belangrijkste reden daarvoor is dat bijsturing in grootschalige implementaties lastiger is. Bijsturen is essentieel om innovatie te doen slagen. Met terughoudendheid ziet hij de grote veranderingen per 1 januari 2003 in de ABWZ tegemoet. Naar zijn mening is er nog te weinig ervaring voor een zo grootscheepse verandering. Het noodzakelijke bijsturen zou daardoor wel eens in de verdrukking kunnen komen.

*"Mijn advies is om in de zorg eerst op kleinere schaal "best practices" te verzamelen en daar de resultaten van te aanschouwen en er van te leren. Vervolgens ga je dan verder gelijk een dominotechniek".*

### ***Waarom is implementatie zo moeilijk?***

Implementatie is een complex proces waarin we te maken hebben met tal van factoren. Zaken als het type verandering, het soort instrument dat je toepast, het programma, het protocol en de vernieuwing die je in wilt voeren spelen een rol. Ook is er het invoeringsproces zelf en de mensen die erin mee moeten werken. Tot slot lopen we bij veranderingen niet zelden tegen allerlei wet- en regelgeving aan.

Op al deze terreinen moet je zien te opereren. Je wilt mensen beïnvloeden en gewoontes doorbreken en veranderen. Dat maakt het proces onvoorspelbaar en dat maakt ook dat een initiatief dat er goed uitziet en op het nodige draagvlak lijkt te kunnen rekenen, uiteindelijk niet van de grond komt.

Ter illustratie:

*"Een voorbeeld van een heel goed implementatieproject dat uiteindelijk mislukte is de invoering van een bepaald preventief programma dat toegepast zou worden door huisartsen. Het project had te maken met bestrijden van te hoge cholesterolwaarden en hart- en vaatziekten. Er waren goed ontwikkelde en geteste instrumenten bedacht. Iedereen leek er klaar voor. Het project is op het laatst niet doorgegaan omdat de huisartsen in conflict kwamen met de overheid. Iets dat er goed uitziet stagneert plotseling, er ontstaat ruzie en gaat het simpelweg niet door. Dat gebeurt gewoon".*

### ***De tien regels***

Van Splunteren heeft tien regels opgesteld die simpel lijken, maar in de praktijk lastig zijn. Vooraf moet wel het management de vraag beantwoorden "Wie wil wat en waarom?" Vooral bij vraagsturing schort het daaraan.

Het betreft de volgende regels:

1. Ga planmatig en procesmatig te werk
2. Zorg voor draagvlak
3. Overtuig door te meten

4. Houdt management zichtbaar betrokken
5. Let op flexibiliteit in toepassing verandering
6. Communiceer voortdurend
7. Koppel oplossingen aan belemmeringen
8. Gebruik een mix van implementatie interventies
9. Maak gebruik van rolmodellen
10. Breng ambitie in evenwicht met voorwaarden

### *1. Ga planmatig en procesmatig te werk*

De eerste regel is gebaseerd op het vele onderzoek dat is gedaan naar implementatieprojecten. De ervaring leert dat projecten die niet planmatig zijn ingedeeld in verschillende stappen vaker mislukken dan die waarbij dat wel het geval is.

Zet een aantal liefst zo "smart" mogelijke doelen neer die je kunt meten. Knip de activiteiten op in een aantal overzichtelijke stappen. Probeer langs die stappen te werken.

"Toen ik ging werken bij ZOMW, heb ik gekeken naar een zeventigtal implementaties van onderzoeksresultaten waarbij niet was gewerkt aan een planmatige invoer. De resultaten werden gedropt via tijdschriften of mond tot mond reclame. De resultaten van die implementaties waren heel mager. Vrijwel niets van de inzichten die uit die 70 goede onderzoeksprojecten waren gekomen is gebruikt. Bijna alles bleef op de plank liggen en werd niet toegepast.

### *2. Zorg voor draagvlak*

De tweede regel waar nog steeds te weinig naar wordt gekeken is zorgen voor draagvlak op alle niveaus. Daarom is deze regel minder goed gedocumenteerd. Steeds weer blijkt hoe belangrijk het is om betrokkenen goed te informeren. Denk daarbij aan het verschaffen van informatie op macroniveau (bijv. koepels van beroepsgroepen), op mesoniveau (de organisatie) en op microniveau (de medewerkers). En dat moet je ook blijven doen. Dat zorgt voor transparantie van en ondersteuning aan de activiteiten.

Op een gegeven moment werd duidelijk dat het gebruik van tilliften in de thuiszorg een meerwaarde had voor zowel patiënten als voor de medewerkers. Een aantal managers hebben die dingen aangeschaft en vervolgens is er niets mee gebeurd. Ze bleven in kelders staan en werden niet gebruikt. Pas toen er stelselmatig werd gewerkt aan de toepassing door middel van informatie en video's toen nam het gebruik toe. Toen werden mensen geënthousiasmeerd en de bezwaren weggenomen. Je moet dus vanaf het begin informeren en daarmee werk je aan het draagvlak.

### *3. Overtuig door te meten*

Het is van belang om in korte cycli de effecten van de verandering in kaart brengen. Aan weerstand tegen vernieuwing ligt vaak ten grondslag dat de voordelen niet helder zijn. Vernieuwing lijkt dan vooral tijd en inspanning te kosten. Laat de tussentijdse resultaten steeds zien, zodat zichtbaar wordt dat de inspanningen iets opleveren.

Leg de nadruk op het meten. Je moet proberen om in korte cycli de effecten van die verandering in kaart te brengen. Bij veel implementatieprojecten valt op dat pas na afloop de resultaten op tafel komen. Soms duurt dat wel twee jaar. Wat CBO probeert met de Doorbraakprojecten is om al veel sneller met tussenresultaten te komen en te laten zien wat de inspanning oplevert. Je kunt daarmee niet alleen goed sturen op je doelen maar je kunt mensen ook heel goed informeren en ze overtuigen. Weerstand voor vernieuwing wordt veroorzaakt doordat mensen niet geloven in de voordelen en de winst die het oplevert. Dat betekent wel dat je goed moet weten hoe je moet meten. Als je met hele abstracte instrumenten te maken hebt is het lastig.

Neem de implementatie van GGZ-programma's. Die programma's omvatten grote veranderingen in de Geestelijke Gezondheidszorg, er werd in een tiental regio's mee geëxperimenteerd. Die experimenten

veroorzaakt de nodige onrust bij de hulpverleners. Het was niet duidelijk wat het zou opleveren en men vroeg zich af of ze die projecten nou moesten ondersteunen. Toen hebben we gekeken naar wat ze precies moesten implementeren en zijn we nagegaan of de voortgang wel werd gemonitord. Voor beide aspecten bleek geen aandacht te zijn. Je vraagt aan mensen om aan die programma's deel te nemen terwijl ze niet weten wat de zin ervan is en wat het ze oplevert. Dat veroorzaakt desinteresse en je creëert geen betrokkenheid, slechts demotivatie. Als je dat wilt voorkomen dan meet je de "smart" doelen en geef je de resultaten terug aan de mensen die het moeten doen. Dan is je kans om iets te bereiken veel groter".

#### *4. Houdt management zichtbaar betrokken*

Deze regel gaat over leiderschap en het management. Het gaat over het zichtbaar committeren en betrekken van het management bij de invoering van de vernieuwing. Amerikaans onderzoek wijst uit dat dit vaak doorslaggevende factor is. Het is van belang dat het management laat zien dat ze zich betrokken voelt bij een innovatie.

Een goed voorbeeld van deze regel zijn de programma's in de geestelijke gezondheidszorg op gebied van arbeid en gezondheid die in de tachtiger jaren bij de RIAGG's zijn ontwikkeld. In die tijd was daar nauwelijks ondersteuning voor en weinig interesse in. In de negentiger jaren kwam het onderwerp wel veel duidelijker op de agenda te staan, ook maatschappelijk gezien. Vervolgens gingen RIAGG's allerlei aparte stichtingen in het leven riep die als doel hadden de medewerkers te motiveren om met het onderwerp aan de slag te gaan en toen gebeurde er ook wat. Als er geen zichtbare steun is van het management dan heeft u een moeilijke taak om te implementeren.

#### *5. Let op flexibiliteit in toepassing verandering*

Hoe meer rigide het project of het instrument is, hoe lastiger de toepassing wordt. Gebruikers willen nu de verandering of het instrument op hun eigen werkwijze toepassen. Ook wel het "not invented here syndrome" genoemd. Acceptatie wordt lastiger als medewerkers het gevoel hebben dat het project niet van hen is en dat het hen slechts wordt opgelegd. De kans op succes neemt toe als ze er ruimte is om te experimenteren en als de vernieuwing aangepast kan worden aan de eigen gewoonten en gebruiken.

Een intake instrument voor het algemeen maatschappelijk werk werd landelijk geïmplementeerd. Daar werd duidelijk te kennen gegeven door de hulpverleners dat ze een bepaald aspect misten en dat ze dat graag aangevuld wilden zien. Het levert veel op om als het instrument die flexibiliteit biedt, die wens ook daadwerkelijk te honoreren. Let daarbij wel op dat de essentiële onderdelen van de vernieuwing overeind blijven. Het is de taak van degene die verantwoordelijk is voor de implementatie om dat te bewaken.

#### *6. Communiceer voortdurend*

Draagvlak en communicatie hangen met elkaar samen. Draagvlak creëren doe je met name aan het begin van het project. Maar gedurende het gehele project ben je aan het informeren over de stand van zaken en over wat het oplevert. Dat doe je op de verschillende niveaus met alle mensen die zijn betrokken. Hoe meer betrokkenen er zijn hoe meer energie je moet besteden aan de communicatie. Het helpt mensen inzicht te krijgen in het belang van het project door ze erover mee te laten denken. Projecten die gebeuren in "splendid isolation" hebben aantoonbaar minder kans van slagen dan die waar wel gecommuniceerd wordt over de voortgang en de resultaten.

#### *7. Koppel oplossingen aan belemmeringen*

Je ziet bij implementaties dat mensen interventies bedenken op grond van hun eigen ervaring en niet op grond van de behoeftes van diegene waarvoor de interventies feitelijk bedoeld zijn. Toen CBO keek naar de implementatieprojecten die ZONmw onder zijn hoede had bleek dat er frequent aandacht werd besteed aan belemmeringen en aan oplossingen. Wat echter ontbrak was de match tussen die twee.

Men ging bijvoorbeeld trainingen geven terwijl er geen behoefte was aan deskundigheidsbevordering. Of voorlichten door middel van brochures terwijl die kennis allang aanwezig was. Dat betekent dat je niet ingaat op datgene dat de implementatie belemmert en dus de plank faliekant mis kunt slaan. De kunst is om zowel

vooraf als tijdens het project de belemmeringen in kaart te brengen en te analyseren en vervolgens te kijken hoe je die kunt oplossen.

### *8. Gebruik een mix aan implementatie interventies*

Onderzoek toont aan dat de je bij implementatie interventies het beste gebruik kunt maken van een mix. Een oplossing of interventie is bijna nooit eenzijdig. Het gaat erom een mix toe te passen van informeren, trainen, begeleiden, ondersteunen en zelfs soms van dwingen. We weten dat het toepassen van dwingende maatregelen over het algemeen slecht werkt, vooral als mensen de vrijheid hebben om de vernieuwing wel of niet te gebruiken. Hoe meer dwang er is hoe minder men overgaat tot gebruik. Dwingen in de zin van "gij zult" lokt strategisch gedrag uit, zeker bij professionals. Ze zeggen ja en doen vervolgens iets anders. Projecten die uitsluitend informeren zijn niet in staat mensen echt te bereiken en het zal niet lukken de vernieuwing toe te passen.

### *9. Maak gebruik van rolmodellen*

Eén van de krachtigste interventies is het gebruik van rolmodellen, ook wel opinionleaders of experts genoemd. Dit zijn mensen die door de doelgroep worden gezien als personen met status die het kunnen weten en van wie je iets kunt aannemen. Het werken met rolmodellen werkt overtuigend.

In de "Doorbraakprojecten" hebben we een expertgroep bestaande uit artsen, onderzoekers en verpleegkundigen die ervaring hebben met vernieuwing. Die helpen deelnemers aan het project te overtuigen van het belang. Je kunt ze heel strategisch inzetten.

### *10. Breng ambitie in evenwicht met voorwaarden*

Maar al te vaak blijkt dat projecten topzwaar zijn. Enorme doelstellingen die niet in verhouding staat tot de beschikbare capaciteit. Dat veroorzaakt veel teleurstelling. Het gevolg is demotivatie waardoor je geen resultaten kunt laten zien en de vernieuwing blijft steken.

"Change only takes place through action" (The 14th Dalai Lama)

Tot slot het laatste advies van de spreker: Denk goed na voordat je wat doet, maar ga vooral aan de slag. Over vraagsturing wordt veel gepraat maar er zijn maar weinig echte praktijkvoorbeelden. Het wordt dan, als je niet oppast, al gauw luchtfietserij.

## Deelnemerslijst

dhr. Hein Albeda	Innovatiecentrum Vraagsturing
dhr. Hans Blaauwbroek	Innovatiecentrum Vraagsturing
mw. Antoinette Buinink	Innovatiecentrum Vraagsturing
mw. Diana van Doorn	Innovatiecentrum Vraagsturing
dhr. Walter Etty	o.a. Andersson Elffers Felix
mw. Catrien Funke	Cap Gemini Ernst & Young
dhr. Branko Hagen	Kliq
mw. Godelieve van Heteren	o.a. Kath. Universiteit Nijmegen
mw. Wendy van der Kraan	Inst. Beleid en Management Gezondheidszorg
dhr. Titus Livius	Min. van VWS programmabureau MCZ 2005
dhr. Machel Nuyten	VNO/NCW
dhr. Frans van der Pas	Per Saldo
dhr. Jack Pellis	UWV Cadans
dhr. Eric van Rijswijk	Huisarts en onderzoeker
mw. Carola Schouten	Min. van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mw. Denise Seelen	St. Rhijnhuysen
dhr. Maarten Veraart	Andersson Elffers Felix
dhr. Tjalling de Vries	Ministerie van Economische Zaken
mw. Sylvia Weekers	NIZW

mw. Margo Weerts

PP/CP Utrecht

dhr. Michiel Wesseling

KNMG

dhr. Kerst Zwart

Innovatiecentrum Vraagsturing

