



KAFKA BRIGADE

Verdien het contact met de burger

*Vormgeven aan overheidsdienstverlening
voor schrijnende gevallen*

Juli 2015

Door Arjan Widlak en Rik Peeters

M.m.v. Joëlle Smout en Marit Lüschen

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

*De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek
berust bij de auteurs. De inhoud is niet per definitie een
weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties.*



Meer informatie

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?

Of wilt u iets aan een 'kafkaiaanse' situatie doen?

Wij komen graag langs om te kijken of de Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl

info@kafkabrigade.nl



KAFKA
BRIGADE

Samenvatting

“You have to earn to see the customer”. Pas als je ervaren bent, de weg in de organisatie kent en je klantgerichtheid hebt bewezen, mag je de klant te woord staan. Dat is, volgens één van onze gesprekspartners, de slogan die sommige commerciële Amerikaanse organisaties hanteren. In de Nederlandse publieke dienstverlening werkt het anders: “Wij doen het tegenovergestelde. We doen alles om contact met de klant te vermijden: hij moet ons zelf vinden, zelf z'n informatie bij elkaar zoeken en als we de burger te woord staan, doen we dat ver weg, in een callcenter door de laagst betaalde mensen. En de moeilijkste gevallen komen zo terecht bij de mensen met weinig ervaring en weinig netwerk in de organisatie, die eigenlijk niet kunnen escaleren.”

Maar er is ook een ander verhaal. Zonder bovenstaande constatering te ontkennen, zien we ook dat tal van organisaties de laatste jaren voorzieningen hebben opgericht om burgers te helpen die er op eigen houtje niet uitkomen. Schrijnende gevallen of burgers die door de bureaucratische bomen het bos niet meer zien. Om ook aan hen rechtvaardige dienstverlening te bieden, werken verschillende grote uitvoeringsorganisaties met zogenaamde 'oplossingsteams' – ook wel 'Kafka-teams' geheten. Dat zijn teams van ervaren medewerkers, die zoeken naar oplossingen voor individuele burgers waarvan collega's het gevoel hebben ze geen recht te kunnen doen binnen de reguliere procedures. Zijn deze teams het antwoord op het probleem van schrijnende gevallen en burgers die tussen wal en schip vallen? In dit onderzoek beantwoorden we de volgende vraag:

Onder welke voorwaarden kunnen oplossingsteams (of: Kafka-teams) bij publieke dienstverlenende organisaties problemen in de dienstverlening aanpakken voor burgers die tussen wal en schip vallen?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we interviews gehouden met een groot aantal oplossingsteams en hun leidinggevendenden, onder meer bij UWV, IND, DUO, en de Belastingdienst en gemeenten. Ook hebben we interne documentatie van deze organisaties bestudeerd. Daarnaast hebben we bestaande literatuur over het onderwerp geraadpleegd.

Motieven: waarom oplossingsteams?

Waarom zou je als publieke dienstverlener een oplossingsteam inrichten? In de praktijk worden de volgende motieven genoemd:

- Intrinsic – het rechtsgevoel van medewerkers: het feit dat een uitkomst soms indruist tegen het rechtsgevoel van medewerkers is een motief om een oplossingsteam in te stellen.
- Operationeel – noodzaak voor de organisatie: het oplossingsteam is noodzakelijk om ruimte te bieden voor maatwerk binnen sterk gestandaardiseerde werkprocessen, bij voorbeeld door het overstijgen van verkoking of het uitlichten van individuele gevallen in ICT-systemen.
- Tactisch – reductie van faalkosten: een oplossingsteam is een manier om de bedrijfscultuur te sturen, medewerkers te helpen professionaliseren, schade



KAFKA
BRIGADE

aan het imago van de organisatie te voorkomen, en de faalkosten te reduceren.

- Strategisch – leren en innoveren: een oplossingsteam is er niet alleen om schrijnende onvoorziene gevallen op individueel niveau te behandelen, maar ook om te onderzoeken waar de reguliere processen structureel falen.

Rollen: wat doen de teams?

Wat doen oplossingsteams? In de praktijk treffen we vier verschillende rollen aan. De eerste rol wordt door alle teams vervuld en is te begrijpen als een minimale invulling. De andere rollen zijn complementair en worden in wisselende mate ingevuld, vaak afhankelijk van de mate waarin de organisatie als geheel bureaucratisch is georganiseerd en de aanwezigheid bij het management van tactische of strategische motieven:

1. Vangnet voor inherente tekortkomingen: organisaties die sterk volgens bureaucratische principes zijn georganiseerd hebben hun inherente tekortkomingen – burgers die buiten de 'happy flow' vallen. Een oplossingsteam is bedoeld als vangnet voor deze gevallen. Een team heeft als taak om praktische oplossingen voor individuele burgers te bieden.
2. Voorbeeld voor medewerkers: deze rol zien we vaak terug in organisaties die proberen de verkokering te ontspringen, door medewerkers meerwettig op te leiden, te sturen op samenwerking en front- en backoffice sterker aan elkaar te verbinden. Hier heeft het oplossingsteam de opdracht een voorbeeld te zijn door zichtbaar te maken waar de professionele ruimte voor meer maatwerk ligt.
3. Verbinden tegen verkokering: oplossingsteams hebben hier de rol om professionals uit verschillende kokers te verbinden. Ze lossen niet alleen individuele problemen op, maar leggen ook verbindingen in de organisatie – en idealiter ook met andere organisaties – met de bedoeling om enkele structurele scheidslijnen te slechten. Voor een deel is dit voorbeeldgedrag voor medewerkers, maar het gaat verder omdat de oplossingsteams 'dieper' in de organisatiestructuur trachten te interveniëren in plaats van enkel op het niveau van uitvoeringsprofessionals. We zien dit vooral bij gemeenten, die vaak geconfronteerd worden met de problemen van burgers, waarvan de oorzaak mede ligt bij de uitvoeringsorganisaties.
4. Probleemgestuurde innovatie: oplossingsteams kunnen ook dienen als onderzoeksinstrument voor het vinden van de structurele oorzaken van problemen. Casus worden structureel naar boven gehaald om te leren uit de praktijk en de organisatieprocessen aan te passen. De motieven voor een oplossingsteam zijn hier strategisch van aard.

Alle organisaties geven aan dat het doorgaans lukt om een oplossing te bieden op individueel niveau. Sommige organisaties zijn hier echter positiever over dan andere. De oplossingen die medewerkers vinden voor onvoorziene gevallen hebben niet altijd iets te maken met de oorzaken die ze daarvoor aanwijzen. Oorzaken die medewerkers aandragen hebben te maken met structurele fouten van de eigen of



KAFKA
BRIGADE

andere organisaties, gebrek aan context in de ICT, regels die in specifieke gevallen tegengesteld uitpakken aan het doel, of het niet gebruiken van informatie die in de organisatie bekend is. Veel oplossingsteams hebben weinig zicht op structurele oorzaken van problemen. Professionals in oplossingsteams zitten bovendien vaak niet in de positie om de structurele oorzaak in samenhang met de eigen organisatie en andere organisaties te onderzoeken. Ook zijn ze vanuit hun positie veelal niet in staat om structurele oplossingen te kunnen invoeren. Daarom wordt het vinden van oplossingen ook wel als heel creatief werk gezien. Ze maken gebruik van de mogelijkheden die zij als professionals hebben op hun positie in de organisatie. Ze stemmen handmatig ICT-toepassingen op elkaar af, zelf of met behulp van een netwerk van geautoriseerde medewerkers. Of ze maken gebruik van hardheidsclausules en (proactieve) informatievoorziening.

Werkwijze

Hoe gaan oplossingsteam te werk bij het vervullen van hun rol? We onderscheiden zes ideaaltypische stappen in de werkwijze van de oplossingsteams:

- Waarnemen: het identificeren van het probleem voor de burger
- Oordeelsvorming: het zien van de aard en oorzaak van het probleem
- Creativiteit: met inhoudelijke en uitvoeringskennis, contacten en creativiteit zorgen voor een redelijke uitkomst
- Analyse: het zien van structurele oorzaken achter individuele schrijnende gevallen
- Agendering: het structurele probleem op de agenda van het management krijgen
- Innovatie: initiatieven om structurele verbetering in de dienstverlening door te voeren

In de praktijk worden vaak niet al deze stappen doorlopen. In veel gevallen wordt zelfs niet beoogd om al deze stappen te doorlopen en komen de teams niet verder dan stap 3. Soms omdat het simpelweg hun opdracht niet is om verder te kijken. Soms omdat ze er de tijd niet voor hebben. Soms omdat de organisatie er niet op zit te wachten. En soms omdat het buiten de analytische scope van medewerkers van oplossingsteams valt.

Een aantal van de organisaties die we onderzocht hebben, heeft geen oplossingsteam, maar wel een ander soort voorziening bedoeld voor burgers tussen wal en schip. Deze voorzieningen zijn meestal gekoppeld aan klachtafhandeling. Daarnaast heeft een aantal organisaties geen voorziening ingericht, omdat daar het idee bestaat dat er geen schrijnende gevallen voorkomen in het klantenbestand van de organisatie. De Kafkabrigade weet echter uit ervaring dat schrijnende gevallen vaak ook – onbewust of bewust – over het hoofd worden gezien: het zien van problemen is vaak een keuze van het management.

Conclusies

Op basis van ons onderzoek kunnen we de volgende conclusies formuleren:

- Positionering en professionele houding van oplossingsteams is cruciaal

Waar je je bevindt, bepaalt wat je ziet. Wie bij voorbeeld kijkt vanuit het perspectief van de beleidsmaker, ziet eerder niet bereikte organisatiedoelstellingen of slechte samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties als probleem. Wie echter kijkt vanuit het perspectief van de burger zal juist verlies van inkomen of onredelijke of onbegrijpelijke regels als probleem zien. Oplossingsteams werken ook vanuit zo'n specifiek perspectief. Zij kijken vanuit het perspectief van de professional in de uitvoering: hoe kunnen we, binnen de bestaande wettelijke kaders en procedures, burgers geven waarop ze recht hebben?

Dit is een tamelijk uniek perspectief in de organisatie, omdat het zowel de nuance van het individuele geval als de algemeen geldende regels in ogenschouw neemt. Daar komt voor oplossingsteams bij dat ze, waar mogelijk, pragmatisch met regels en procedures willen omgaan vanuit het belang van goede dienstverlening. Dat perspectief is cruciaal voor hun taak. Hieruit volgt dat oplossingsteams in de positie moeten zijn om problemen te herkennen. Het is bovendien nodig professionals te betrekken die willen zoeken naar een oplossing voor de problemen.

- Het aanpakken van problemen in de dienstverlening is een managementkeuze

Behalve de professionele houding van de medewerkers van oplossingsteams is ook de houding van het management van belang voor het functioneren van de teams. Oplossingsteams ontstaan niet bottom-up, maar enkel met de zegen van het management van de organisatie. In praktische zin is steun nodig om een bescheiden budget en een aantal medewerkers vrij te maken. In meer normatieve zin is de steun van het management nodig om het belang van het werk van oplossingsteams te onderstrepen: ze communiceren over het belang van de teams, verlenen hen toegang tot onderdelen van de organisatie, en ondersteunen hen als escalatie rond een hardnekkig probleem nodig is. Professionals zien de problemen, maar zonder rugdekking is de kans klein dat pragmatische oplossingen tot stand komen.

Uiteindelijk is het aanpakken van problemen in de dienstverlening aan burgers die tussen wal en schip vallen dus ook een managementkeuze. Dit werd ook zichtbaar bij een aantal van de onderzochte organisaties zonder voorziening: zij gaven aan dat er geen schrijnende gevallen in hun klantenbestand zitten en dat een oplossingsteam daarom overbodig is.

- Oplossingsteams zijn succesvol in het helpen van individuele burgers

De oplossingsteams die wij hebben onderzocht waren nagenoeg zonder uitzondering succesvol in het bieden van oplossingen voor individuele burgers, die binnen de reguliere processen geen redelijke dienstverlening zouden hebben gekregen. Oplossingsteams herstellen fouten in de reguliere dienstverlening (zoals



KAFKA
BRIGADE

verkeerde registraties of onjuiste beslissingen), ze bieden maatwerk voor schrijnende gevallen, en ze stemmen af met andere organisatieonderdelen en soms zelfs met andere dienstverleners. Medewerkers van de onderzochte oplossingsteams noemden desgevraagd de volgende voorwaarden als cruciaal voor dit werk:

- Een positie buiten het reguliere proces: oplossingsteams moeten zijn vrijgemaakt voor deze specifieke taak en dit niet als 'iets extra's' erbij doen.
 - Een netwerk door de kokers van de organisatie(s): medewerkers van oplossingsteams moeten actief werken aan het opbouwen van een netwerk binnen de organisatie en met andere dienstverleners, zodat zij in persoonlijk contact staan met andere professionals die nodig zijn om een oplossing te realiseren.
 - Onafhankelijk en niet ondergeschikt aan andere processen: het werk van oplossingsteams moet niet worden gereduceerd tot een standaardonderdeel van bestaande processen en procedures, maar moet steeds op basis van het individuele voorliggende geval kunnen handelen. Medewerkers van oplossingsteams moeten toegang hebben tot alle organisatieonderdelen die relevant zijn voor het realiseren van een praktische oplossing.
- Er is geen natuurlijk escalatiemodel voor meer complexe of structurele problemen

Ondanks dat de onderzochte teams rugdekking van het management ervaren in hun werk, zijn we ook een belangrijke begrenzing in de betrokkenheid van het management en de reikwijdte van het werk van de oplossingsteams tegengekomen. Oplossingsteams kunnen zich vaak goed horizontaal door de organisatie bewegen, maar minder gemakkelijk verticaal. Soms ligt de oorzaak van een probleem in de dienstverlening op een meer structureel niveau – zoals te beperkte kaders of procedures, te weinig discretionaire ruimte voor professionals op de werkvloer, of een gebrekkige ICT-infrastructuur.

Het agenderen van dergelijke structurele oorzaken komt in de praktijk weinig voor. Voor een deel valt dit buiten de scope van oplossingsteams, die sterk gericht zijn op het oplossen van individuele problemen. Voor een ander deel zien we dat het management hier vaak ook minder toegankelijk voor is. Er is dan ook geen natuurlijk escalatiemodel voor het identificeren en wegnemen van structurele oorzaken van problemen in de dienstverlening.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek kunnen we twee typen aanbevelingen doen: ten behoeve van de doorontwikkeling van bestaande oplossingsteams en ten behoeve van organisaties die overwegen om met oplossingsteams te gaan werken.

- Aanbevelingen voor bestaande oplossingsteams

Als we kijken naar de door ons onderzochte oplossingsteams valt op dat ze zeer waardevol zijn in het helpen van individuele burgers die tussen wal en



KAFKA
BRIGADE

schip vallen. Er is echter nog een wereld te winnen in het versterken van dat succes. Een eerste aanbeveling is dan ook het delen van de creatieve oplossingen tussen oplossingsteams van verschillende organisaties.

Een tweede aanbeveling is het versterken van de netwerken van oplossingsteams buiten de eigen organisatie. Veel problemen van burgers ontstaan door het gelijktijdige contact met meerdere dienstverleners, die vaak niet overzien dat hun eigen handelen bijdraagt aan een ongewenste situatie. Als de lijnen tussen oplossingsteams van verschillende organisaties korter worden, kunnen ketenproblemen eerder worden gesignaleerd en beter worden aangepakt. Hierbij kunnen gemeenten een belangrijke rol spelen, aangezien zij vaak als eerste zien waar de wisselwerking tussen meerdere dienstverleners tot onbedoelde en ongewenste situaties leidt.

Een derde aanbeveling is om aandacht te besteden aan evaluatie en analyse en om dit gezamenlijk te doen. Indien dit goed ondersteund wordt – want analyse is ook een onderzoeksactiviteit – kan hiermee beter de brug naar het management worden geslagen.

- **Aanbevelingen voor nog niet bestaande oplossingsteams**

Voor veel dienstverleners kunnen oplossingsteams een zinvolle aanvulling op de bestaande dienstverlening zijn of een interessant middel zijn om de dienstverlening te verbeteren. De eerste stap voor de oprichting van een eventueel oplossingsteam is een strategische analyse van de eigen dienstverlening, gedragen door het management. Waar liggen de tekorten van de dienstverlening? Waar kunnen burgers tussen wal en schip vallen? Dit strategische perspectief op dienstverlening is vervolgens leidend voor het inrichten van een voorziening die de inherente tekortkomingen beoogt te compenseren. Voor de daadwerkelijke inrichting van het team kunnen we drie aanbevelingen formuleren, die ook onderschreven worden in wetenschappelijke literatuur over 'tussenfuncties':

- **Profiel:** formuleer een duidelijke rol voor het oplossingsteam. In het voorgaande zijn vier mogelijke rollen beschreven, die volgen uit de strategische analyse over de eigen dienstverlening en de motieven die het management voor ogen heeft met het oplossingsteam.
- **Positionering:** uit de literatuur en uit ons eigen onderzoek blijkt dat oplossingsteams het best gedijen als ze opereren vanuit 'kracht zonder macht'. Aan de ene kant staan ze los van bestaande dienstverleningsprocessen en werken ze vooral op basis van kennis en contacten. Aan de andere kant hebben ze toegang tot alle relevante organisatieonderdelen en kunnen ze indien nodig escaleren richting management.
- **Professionaliteit:** medewerkers van oplossingsteams kenmerken zich door hun inherente motivatie, hun oplossingsgerichtheid, hun creativiteit en hun analytisch vermogen. In hun werk worden ze ondersteund door het management – in termen van escalatiemogelijkheid en openheid om te leren van schrijnende gevallen. Ook is het aan te bevelen om medewerkers een cursus aan te bieden, zodat zij goed beslagen ten ijs



KAFKA
BRIGADE

komen. Het werken in oplossingsteam vraagt immers om een bijzondere manier van waarnemen en oplossingen bieden, die sterk kan verschillen van de reguliere dienstverlening.

De belangrijkste conclusie van ons onderzoek is dat de huidige oplossingsteams – onder voorwaarden – succesvol zijn in het realiseren van individuele oplossingen in dienstverlening aan burgers die tussen wal en schip dreigen te vallen. Tegelijkertijd zijn ze minder succesvol in het benoemen en wegnemen van eventuele structurele oorzaken van problemen in de dienstverlening. Organisaties lijken nog niet ten volle gebruik te maken van het leervermogen dat besloten ligt in het werk en de ervaring van de oplossingsteams. Juist in tijden dat de mogelijkheden voor digitalisering van dienstverlening ongekend zijn, loont het de moeite om het contact met de burger te zoeken. Aan oplossingsteams de taak om dat contact te verdienen en de ogen van management en organisatie te openen voor de onvolkomenheden in de dienstverlening.



KAFKA
BRIGADE

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	10
Inleiding	11
Oplossingsteams: wat, wie en waarom?.....	15
Lessen uit de literatuur	18
Motieven en argumenten voor oplossingsteams	25
Inrichting van oplossingsteams	30
Rollen van oplossingsteams	35
Werkwijze van oplossingsteams.....	37
Conclusies en aanbevelingen.....	40

Inleiding

Verdien het contact met de burger!

"You have to earn to see the customer". Pas als je ervaren bent, de weg in de organisatie kent en je klantgerichtheid hebt bewezen, mag je de klant te woord staan. Dat is, volgens één van onze gesprekspartners, de slogan die sommige commerciële Amerikaanse organisaties hanteren. In de Nederlandse publieke dienstverlening werkt het anders: "En wij doen het tegenovergestelde. We doen alles om contact met de klant te vermijden, hij moet ons zelf vinden, zelf z'n informatie bij elkaar zoeken en als we de burger te woord staan, doen we dat ver weg, in een callcenter door de laagst betaalde mensen. En de moeilijkste gevallen komen zo terecht bij de mensen met weinig ervaring en weinig netwerk in de organisatie, die eigenlijk niet kunnen escaleren."

Maar er is ook een ander verhaal. Zonder bovenstaande constatering te ontkennen, zien we ook dat tal van organisaties de laatste jaren voorzieningen hebben opgericht om burgers te helpen die er op eigen houtje niet uitkomen. Schrijnende gevallen of burgers die door de bureaucratische bomen het bos niet meer zien. Om ook aan hen rechtvaardige dienstverlening te bieden, werken verschillende grote uitvoeringsorganisaties met zogenaamde 'oplossingsteams'. Dat zijn teams van ervaren medewerkers, die zoeken naar oplossingen voor individuele burgers waarvan collega's het gevoel hebben ze geen recht te kunnen doen binnen de reguliere procedures. Zijn deze teams het antwoord op het probleem van schrijnende gevallen en burgers die tussen wal en schip vallen?

Burgers tussen wal en schip

De afgelopen jaren is overheidsdienstverlening steeds efficiënter geworden. Vrijwel nergens loop je als burger nog tegen lange wachttijden of veel administratie aan. Gemeenten werken op afspraak. Door ICT hoef je voor veel diensten je huis niet uit. En het gebruik van basisadministraties zorgt ervoor dat overheden en uitvoeringsorganisaties niet steeds dezelfde gegevens hoeven uit te vragen. Maar deze ontwikkeling kent ook een schaduwzijde. Efficiency vraagt om uniformering en dus vaak om meer regels en strakkere procedures, die weinig maatwerk toestaan. En naarmate organisaties hun eigen werkprocessen steeds verder digitaliseren, stroomlijnen en standaardiseren, wordt de menselijke beslisser vaker uitgeschakeld. Er is geen ambtenaar of medewerker die individuele gevallen behandelt. De informatielast komt bij de burger te liggen, beschikkingen komen automatisch tot stand, gegevens uit een basisadministratie worden voor waar aangenomen, en er is geen zicht op de persoonlijke omstandigheden van burgers.

In veel gevallen hoeft dat ook niet. De meeste burgers zitten in de 'happy flow': de situatie van een burger past in de ontworpen systemen en procedures. Sommige burgers vallen daar echter buiten, bij voorbeeld vanwege een fout of door een onvoorzien en complexe samenloop van omstandigheden. En dan kunnen de gevolgen groot zijn. Een paar voorbeelden:

- De auto van Saskia wordt gestolen. Ze doet aangifte. Toch ontvangt ze elk jaar een aanslag voor de motorrijtuigenbelasting en een oproep van de RDW



KAFKA
BRIGADE

voor een APK. Pas 15 jaar later blijkt dat de politie de auto van Saskia al een dag na de diefstal heeft teruggevonden. Dat is wel doorgegeven aan de Belastingdienst en de RDW, maar niet aan Saskia. Volgens 'het systeem' heeft Saskia een auto, in werkelijkheid weet ze niet beter dan dat deze gestolen is.

- Jane gaat studeren. Na een maand wordt haar moeder ernstig depressief. Ze zet haar studiefinanciering stop en zorgt voor haar moeder. Als haar moeder haar huis verliest, komt Jane zelf ook op straat terecht. Pas na een kleine negen jaar heeft ze haar leven weer op orde en gaat ze alsnog studeren. Ze haalt haar propedeuse in een jaar. Maar als ze een maand in haar tweede jaar zit, stopt haar studiefinanciering. De diplomatermijn is tien jaar en de startdatum is bepaald door die ene maand studiefinanciering tien jaar geleden.

Onderzoeksvraag

In bovengenoemde voorbeelden zien we dat de dienstverlening niet leidt tot een gewenst resultaat. We zijn eigenlijk blij dat Jane – ondanks de problemen van haar moeder – weer succesvol studeert, en het heeft geen zin met dwangmiddelen van Saskia te eisen haar auto te laten keuren als ze dat zelf ook wil, maar niet kan. Iedereen houdt zich aan de regels. Iedereen heeft waarschijnlijk z'n best gedaan binnen zijn of haar macht. Maar het resultaat heeft niemand gewild. Veel organisaties zijn zich terdege bewust van dergelijke gevallen. Niet iedereen past nu eenmaal binnen de vooraf bepaalde wettelijke categorieën. Niet alle burgers weten de weg te vinden in dienstverleningsland. En niet iedereen staat – ook zonder fraude – te allen tijde goed geregistreerd. En een foutje is snel gemaakt – zowel door burgers als door dienstverleners.

Om ook voor dergelijke uitzonderingsgevallen behoorlijke dienstverlening te kunnen bieden, hebben verschillende publieke dienstverleners een bijzondere voorziening gecreëerd. Ze hebben verschillende namen meegekregen, maar wij noemen ze 'oplossingsteams'. In dit rapport doen we verslag van de ervaringen die verschillende publieke dienstverleners hebben opgedaan met het vormgeven aan oplossingsteams. Bovenal is dit rapport bedoeld als een uitnodiging aan organisaties om hun voorzieningen verder te ontwikkelen en aan andere organisaties om ook dit soort voorzieningen in te richten. In dit rapport beantwoorden we de volgende vraag:

Onder welke voorwaarden kunnen oplossingsteams (of: Kafka-teams) bij publieke dienstverlenende organisaties problemen in de dienstverlening aanpakken voor burgers die tussen wal en schip vallen?

Uit deze vraag vloeien de volgende deelvragen voort:

- Wat weten we uit de wetenschappelijke literatuur over vergelijkbare organisatiefuncties?
- Wat is de werkwijze van bestaande oplossingsteams?
- Welk type problemen pakken oplossingsteams op en hoe worden deze problemen gesignaleerd en geselecteerd?



KAFKA
BRIGADE

- In welke mate hebben de oplossingsteams structurele veranderingen in het werkproces gerealiseerd?
- Welke effecten hebben de gerealiseerde structurele veranderingen voor de kwaliteit en efficiency van de dienstverlening?
- Welke factoren (waaronder positionering, bevoegdheden en competenties) bepalen of een oplossingsteam een structurele verandering kan realiseren?
- Op welke wijze kan het werken met oplossingsteams bij andere grote overheidsorganisaties worden ingevoerd?

Achtergronden van het onderzoek

Directe aanleiding voor dit onderzoek is het jaarverslag van de Nationale Ombudsman uit 2012. Sinds enkele jaren maakt de Nationale Ombudsman inzichtelijk hoeveel klachten er binnenkomen bij verschillende overheidsorganisaties. Dat inzicht heeft enkele instanties ertoe gebracht om klachten niet alleen individueel af te handelen, maar ook te kijken of er structurele verbeteringen in de dienstverlening kunnen worden doorgevoerd. Op die manier kunnen klachten worden voorkomen, zo is de redenering. De Belastingdienst en het UWV hebben enkele jaren geleden deze ambitie opgepakt. Door de inzet van 'oplossingsteams' – ook wel 'Murphy-teams', 'Stella-teams', 'Kafka-teams' of 'X-teams' geheten – proberen deze organisaties de structurele oorzaak van klachten op te sporen en te verhelpen.

Inmiddels is er enkele jaren ervaring opgedaan met de oplossingsteams. Daarnaast wil het ministerie van BZK deze manier van werken verder bevorderen. Dat blijkt onder meer uit de kabinetsreactie op het jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2012. De minister meldt daarin dat dergelijke teams een belangrijke rol kunnen hebben in het agenderen van tegenstrijdigheden in regels en procedures en in het bevorderen van het lerend vermogen van overheidsorganisaties. De Kafkabrigade is door het ministerie van BZK gevraagd om onderzoek te doen naar het functioneren van oplossingsteams en hun verdere doorontwikkeling.

We zien dat de methodiek van de oplossingsteams met name wordt toegepast bij grote organisaties, die hun primaire processen hebben opgeknipt in verschillende deelverantwoordelijkheden. Dergelijke processen zijn vanuit bedrijfsmatig oogpunt weliswaar efficiënt, maar ontberen ook een belangrijk kenmerk voor het leveren van kwaliteit: verantwoordelijkheid voor en zicht op het volledige 'productieproces'. Binnen elk onderdeel van het proces kunnen fouten worden opgespoord, maar op twee andere niveaus kunnen burgers tussen wal en schip vallen. Voor die twee niveaus kunnen oplossingsteams van betekenis zijn, omdat ze de aandacht verleggen naar het gehele primaire proces:

- Afstemming tussen verschillende onderdelen van de eigen organisatie: burgers worden van het kastje naar de muur gestuurd; 'lastige gevallen' worden van de ene naar de andere afdeling gestuurd; het eindproduct beantwoordt niet aan de eigenlijke vraag van de burger.
- Afstemming tussen verschillende organisaties: burgers worden geconfronteerd met tegenstrijdige eisen of procedures; burgers worden



KAFKA
BRIGADE

geconfronteerd met onnodige 'dubbelingen' in het proces; complexe kwesties vallen tussen de scheidslijnen van de organisatie.

Onderzoeksmethode en verantwoording

In het onderzoek hebben we ons enerzijds gericht op zes grote dienstverlenende organisaties met een oplossingsteam. Dat zijn Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de gemeente Den Haag. Anderzijds hebben we gekeken naar dienstverlenende organisaties, die geen oplossingsteam als zodanig hebben, maar wellicht op andere wijze proberen om de hierboven genoemde problematiek aan te pakken. Daarbij gaat het om de volgende organisaties: Dienst Justis, CBR, SVB, gemeente Amsterdam en gemeente Zoetermeer. In totaal zijn dus elf organisaties onderzocht.

Bij de organisaties zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Bij alle organisaties zijn leden van de oplossingsteams of van een vergelijkbare voorziening gesproken en hun leidinggevendenden. Alleen bij de IND is alleen met leidinggevendenden gesproken. Bij de Belastingdienst en UWV zijn mensen uit verschillende regio's gesproken. In totaal hebben we 29 mensen geïnterviewd. In alle interviews is gevraagd naar zoveel mogelijk concrete voorbeelden. Een aantal van deze voorbeelden zijn geanonimiseerd opgenomen in dit rapport. Na het vergaren van alle empirische data is vervolgens getracht zowel de motieven als de werkpraktijk conceptueel te duiden met behulp van wetenschappelijke literatuur over disfunctionele bureaucratie en de bestrijding ervan. De uitkomsten van deze interviews en de wetenschappelijke studie zijn gepresenteerd en besproken met een belangrijk deel van de geïnterviewden in een plenaire sessie. Dit onderzoeksrapport is het verslag van dit geheel.

In het navolgende bespreken we achtereenvolgens:

- Verheldering van het fenomeen oplossingsteam
- Lessen uit de wetenschappelijke literatuur over het aanpakken van disfunctionele bureaucratie
- Motieven en argumenten om oplossingsteams in te stellen
- Bespreking van de manier waarop oplossingsteams in de praktijk invulling krijgen
- Bespreking van de werkwijze van oplossingsteams
- Samenvatting van de bevindingen en conclusie



Oplossingsteams: wat, wie en waarom?

Voor welke problemen?

Voor welk probleem zijn oplossingsteams een oplossing? In het voorgaande zijn al een paar voorbeelden ter sprake gekomen van burgers die tussen wal en schip vallen in de reguliere dienstverlening. In algemene zin gaat het steeds om individuele gevallen in de dienstverlening, waarbij de reguliere procedures tot onjuiste of onwenselijke uitkomsten leiden – en soms zelfs tot regelrecht schrijnende gevallen. Dat hoeft zeker geen diskwalificatie van die standaardprocedures te zijn – hoewel die uiteraard ook vatbaar voor verbetering kunnen zijn. Het gaat in de eerste plaats om de erkenning dat geen enkel systeem, geen enkel werkproces en geen enkele procedure in alle gevallen tot een wenselijke uitkomst zal leiden. Meer specifiek kunnen we de volgende drie probleemcategorieën benoemen:

- I. Fouten: onwenselijke dienstverlening als gevolg van fouten door burgers of door dienstverleners. Hierbij kan gedacht worden aan registratiefouten (verkeerd adres, onjuist inkomen, etc.) of aan onjuiste beslissingen (foutieve hoogte uitkering, onterechte toekenning toeslag, etc.). Fouten kunnen zowel bedoeld als onbedoeld worden gemaakt. In het geval van bedoelde fouten is er veelal sprake van fraude. Bij onbedoelde fouten (door burgers of dienstverleners) kan ingrijpen door een oplossingsteam nodig of wenselijk zijn.
- II. Knellende kaders: onwenselijke dienstverlening als gevolg van formele criteria die geen maatwerk toestaan. In een gevarieerde samenleving past niet elke burger binnen de vooraf bedachte categorieën en procedures van wetgevers, systeemontwikkelaars of procesontwerpers. Hiermee kan burgers de toegang tot diensten worden ontzegd waar ze redelijkerwijs wel recht op zouden moeten hebben. Een oplossingsteam kan dergelijke gevallen signaleren en proberen maatwerk te bieden, bij voorbeeld door procedures te versnellen of door een uitzondering te maken.
- III. Gordiaanse knopen: onwenselijke dienstverlening als het onbedoelde gevolg van de optelsom van het handelen van verschillende organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de doorwerking van een registratie door de ene organisatie die leidt tot een onwenselijke of foutieve beslissing van een andere organisatie, aan de gevolgen van gelijktijdige, niet-afgestemde beslissingen van (verschillende) dienstverleners, en aan de onbegrijpelijkheid van vele gelijktijdige procedures. Vooral burgers met meerdere vragen of problemen kunnen worden geconfronteerd met dit type problemen.

Voor welke organisaties?

Bovengenoemde problemen moeten wel als zodanig herkend en erkend worden binnen een organisatie. Die waarneming en dat oordeel is mensenwerk. Het gaat steeds om de vraag of een individueel geval binnen de reguliere dienstverleningsprocessen tot een ongewenste uitkomst leidt. Dat betekent dus dat er een individuele beoordeling van een casus door een behandelaar nodig is. Dat laatste is



KAFKA
BRIGADE

niet vanzelfsprekend. Ten eerste is in veel organisaties de dienstverlening in hoge mate gestandaardiseerd en geautomatiseerd, waardoor er niet meer door een menselijke beslisser naar elke afzonderlijke zaak wordt gekeken. En ten tweede hebben veel organisaties geen zicht op de relaties van een burger met andere dienstverleners – ze kunnen zich dus geen voorstelling maken van de persoonlijke situatie omdat ze slechts een beperkt deel van de relatie tussen burger en overheid in beeld hebben.

Voor ten minste drie soorten organisaties kunnen oplossingsteams interessant zijn, omdat het waarschijnlijk is dat zij te maken krijgen met één of meerdere van bovengenoemde problemen. Ten eerste gaat het om organisaties die grote hoeveelheden diensten verlenen. Dergelijke organisaties hebben vaak veel geïnvesteerd in de efficiency van hun dienstverlening, met als gevolg dat de menselijke beslisser zoveel mogelijk is uitgeschakeld. Een tweede groep zijn organisaties wier dienstverlening gevolgen heeft voor de dienstverlening van andere organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties die verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van een basisregistratie, waar andere organisaties gebruik van maken. En ten derde zijn organisaties die veel met multi-probleem burgers werken een relevante groep. Daar is immers de kans groot dat burgers verstrikt raken in de hoeveelheid relaties die ze met overheden onderhouden.

Met welke argumenten?

Vrijwel elke dienstverlener zal erkennen dat burgers soms tussen wal en schip belanden. Al was het maar omdat fouten niet uit te sluiten zijn. Tegelijkertijd is het niet altijd vanzelfsprekend dat organisaties hun verantwoordelijkheid nemen om dergelijke gevallen op te pakken en op te lossen. Er zijn genoeg verhalen van burgers die jarenlang in de clinch liggen met een overheidsorganisatie. Of van burgers die gedwongen zijn een gang naar de Ombudsman te ondernemen om hun zaak onder de aandacht te brengen. Vaak is het probleem dat organisaties dergelijke problemen letterlijk niet zien. Beslissingen en vorderingen worden geautomatiseerd, aan de helpdesk worden burgers steeds door andere medewerkers te woord gestaan, en niemand ziet wat het gelijktijdige handelen van bij voorbeeld UWV, gemeente en Belastingdienst voor gevolgen kunnen hebben. Probleemgevallen verdwijnen in het systeem en kunnen daar jarenlang blijven rondzingen zonder oplossing.

Soms echter wordt het probleem wel gezien, maar niet aangepakt – bij voorbeeld omdat wordt verondersteld dat burgers via de 'koninklijke route' van beroep en bezwaar hun gelijk kunnen halen, of omdat men van mening is dat de verantwoordelijkheid voor het probleem bij een andere organisatie ligt. Het is vaak echter wel degelijk in het belang van organisaties om probleemgevallen op te pakken. Behalve de tijd, kosten en het leed dat ze voor burgers veroorzaken, leveren hardnekkige probleemgevallen ook kosten voor de organisatie op. Kosten in financiële zin, omdat burgers blijven rondzingen in het systeem. En kosten in termen van imagoschade op het moment dat de pers of een Ombudsman moet constateren dat de dienstverlening niet op orde is.



KAFKA
BRIGADE

De gedachte achter oplossingssteams is dat dienstverlenende organisaties naast hun reguliere werkprocessen ook aandacht hebben voor burgers die tussen wal en schip vallen. Een groep medewerkers van de organisatie is verantwoordelijk voor het herkennen van dergelijke gevallen en voor het oplossen van de problemen. Bovendien zouden dergelijke teams ook eventuele structurele oorzaken voor problemen kunnen identificeren en voorstellen doen voor het aanpassen van procedures, voor het vergroten van de discretionaire ruimte van medewerkers, of voor het verruimen van definities en categorieën. Oplossingsteams kunnen dus zowel reactief als preventief werken: als reactie op een ontstaan probleem en als preventie van vergelijkbare gevallen.

Wat zijn de organisatorische randvoorwaarden en professionele competenties die nodig zijn voor dienstverlening aan burgers die tussen wal en schip vallen bij het volgen van reguliere procedures? Deze vraag beantwoorden we in het navolgende. Daarbij putten we uit literatuur en uit bestaande praktijken. We gaan op zoek naar lessen over de inrichting en positionering van dergelijke teams, over de competenties die hun medewerkers nodig hebben, en over de resultaten die ze kunnen bereiken.

Lessen uit de literatuur

Bureaucratie: nut en noodzaak

Wie iets wil zeggen over de organisatie van overheidsdienstverlening kan niet om het begrip bureaucratie heen. Dit is in de kern genomen het meest bepalende organisatieprincipe voor de inrichting van de overheid. Bovendien is het geen artefact van een grijs verleden. Ook meer actuele ontwikkelingen, zoals het gebruik van ICT en basisregistraties, kunnen we zien als een bureaucratische manier van organiseren. Rationalisering, standaardisering en centralisatie zijn daarvan immers belangrijke kenmerken. Overigens hanteren we hier het begrip bureaucratie in beschrijvende zin – als een bepaald type organisatie dat zich kenmerkt door hiërarchische verantwoording, heldere taakverdeling en regelgedreven gedrag. Bureaucratieën hebben veel voordelen – zoals de mogelijkheid van verantwoording en het uitbannen van willekeur – maar we weten ook dat ze belangrijke tekortkomingen kennen. Hieronder bespreken we enkele aanknopingspunten uit de literatuur over de inrichting van voorzieningen die de onbedoelde of ongewenste gevolgen van een bureaucratische organisatie-inrichting verzachten.

Bureaucratie is enerzijds een strategie om efficiënt standaardproducten en diensten te leveren. Het is een manier van organiseren met een combinatie van de principes als standaardisatie, formalisering, specialisatie, rationalisatie, proceduralisering, registratie en hiërarchie. Maar aan de genoemde organisatieprincipes liggen ook waarden ten grondslag,¹ zoals voorspelbaarheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid, transparantie, integriteit en rechtsgelijkheid. Een bureaucratische wijze van organiseren wordt doorgaans ingezet om de waarden te realiseren die met deze organisatieprincipes bereikt kunnen worden. De beide perspectieven op bureaucratie – als regelsysteem en als waardensysteem – kunnen worden teruggevoerd op het werk van Max Weber. Vóór Weber schreef Marx echter al minder neutraal over de bureaucratie als een beheersingsinstrument. En de hedendaagse negatieve betekenis van bureaucratie als papierwinkel kwam pas na Weber op.² En ook in de hedendaagse praktijk van dienstverlening zien we de behoefte om negatieve effecten van bureaucratisch organiseren tegen te gaan. Tegelijkertijd blijven we organisaties volgens bureaucratische principes vormgeven.

In de hedendaagse publieke dienstverlening zien we twee tegengestelde tendensen ten aanzien van bureaucratie.³ Ten eerste biedt ICT steeds meer mogelijkheden voor geautomatiseerde en gestandaardiseerde dienstverlening door de overheid – variërend van automatisch gegenereerde belastingaanslagen tot een stelsel van basisregistraties waar honderden organisaties gebruik van maken. Ten tweede wordt de samenleving juist steeds gevarieerder en dynamischer. Mensen zijn steeds minder aan een vaste locatie of een vaste baan gebonden en door individualisering en emancipatie zijn persoonlijke situaties steeds minder in eenduidige categorieën

¹ Peters, B. Guy. 2003. *Dismantling the Weberian State*. In *Governing Europe*, eds. Jack Hayward, Anand Menon. First ed., 113-114-128. Oxford, UK: Oxford University Press

² Zuurmond, 1994, *Infocratie*, 13, of www.infocratie.nl

³ Widlak, 2015, 'Digitale Kooi', PBLQ PBLQ Jaarboek 2015, of <http://nieuw.kafkabrigade.nl/home/publicaties/digitale-kooi>



KAFKA
BRIGADE

te vangen. Bovendien is er een grote behoefte aan maatwerk voor burgers met meerdere sociale problemen die niet door standaarddienstverlening bereikt of geholpen worden. Enerzijds zijn door ICT de mogelijkheden tot bureaucratisch organiseren ongekend. Anderzijds zijn er steeds meer burgers die tussen wal en schip zullen vallen door gebrek aan mogelijkheden tot maatwerk.

Disfunctionele bureaucratie

Overheidsorganisaties gaan over het afdwingen van plichten en over het toekennen van rechten aan burgers. Volgens bureaucratische principes worden gelijke gevallen gelijk behandeld en heeft niemand bijzondere privileges. Dat is een rechtvaardig uitgangspunt, maar in de praktijk pakt het handelen van dienstverleners en handhavers niet altijd zo uit. Op basis van onderzoek van de Kafkabrigade muntte De Jong⁴ hiervoor de term 'bureaucratisch disfunctioneren'. Hij omschrijft disfunctionele bureaucratie als een mismatch in de ontmoeting tussen staat en burger. Hij onderscheidt vier soorten mismatches:

- a. de burger heeft recht op een dienst, maar krijgt die niet
- b. de burger heeft geen recht op een dienst, maar krijgt die wel
- c. de burger moet een verplichting opgelegd krijgen, maar krijgt die niet
- d. de burger krijgt ten onrechte een verplichting opgelegd.

Als er sprake is van een mismatch is er sprake van verlies. Dat verlies kan zich op verschillende manieren manifesteren. Zo kunnen er financiële consequenties voor burgers zijn, maar ook voor overheden als er onterecht gelden worden uitgekeerd. En zo kunnen er ook immateriële gevolgen zijn, zoals burgers die niet hun rechten krijgen of overheidsorganisaties die hun maatschappelijke doelen niet realiseren. De Jong maakt een en ander inzichtelijk met een tabel van perspectieven op het verlies van publieke waarde:

Verlies van publieke waarde	Materieel perspectief	Immaterieel perspectief
Individueel perspectief	Verlies van tijd, geld, aanspraken en kansen	Verlies van rechten, waardigheid en hoop
Publiek perspectief	Verlies van effectiviteit, efficiëntie publieke diensten	Verlies van redelijkheid en sociale gelijkheid

De Jong laat tevens zien dat er op meerdere niveaus in de organisatie problemen van disfunctionele bureaucratie kunnen ontstaan. Hij onderscheidt de volgende vier niveaus of 'vindplaatsen', die elkaar overigens niet uitsluiten – er kunnen dus meerdere oorzaken tegelijkertijd spelen:

⁴ De Jong, 2012, *Bureaucratic Dysfunction*, Zijlstra Center.



KAFKA
BRIGADE

- Papierwinkel ('red tape'): het disfunctioneren schuilt in hoge administratieve lasten, onbegrijpelijk taalgebruik, of trage en complexe procedures.
- Cultuur: het disfunctioneren wordt veroorzaakt door het gedrag van medewerkers van de dienstverlenende organisatie, wier houding, persoonlijkheid of professionele waarden een rechtvaardige of redelijke toedeling van rechten en plichten in de weg staan.
- Structuur: de formele inrichting van de organisatie zorgt voor disfunctioneren, bij voorbeeld doordat bedrijfsprocessen slecht zijn ingericht, kokers teveel van elkaar gescheiden zijn, of ICT-systemen niet aansluiten bij de professionele behoefte van dienstverleners op de werkvloer.
- Beleidsinstrumentatie: het disfunctioneren zit ingebakken in de bredere governance-structuur, bij voorbeeld door een mismatch tussen maatschappelijke behoefte en overheidsbeleid, of door een ontoereikende toerusting van uitvoeringsorganisaties.

Waarom het verhelpen van disfunctionele bureaucratie lastig is

Hieruit volgt dat het identificeren van de oorzaken van disfunctionele bureaucratie niet enkel aan burgers of uitvoeringsprofessionals kan worden overgelaten. In de regel zien zij beiden slechts een deel van de mogelijke oorzaken. Burgers kunnen tegen een papierwinkel of nukkige ambtenaar aanlopen, maar hebben veel minder beeld van de organisatiestructuur. En professionals daarentegen zien die structuur wel, maar hebben vaak niet in de gaten met hoeveel papierwerk ze burgers opzadelen. Dat ze de structuur zien betekent nog niet dat ze ook in staat zijn om die structuur te veranderen – daarvoor is weer het management vereist.

Verlies aan publieke waarde – in welke vorm ook – wordt vaak niet waargenomen. Dat kan, grofweg, twee redenen hebben. Ten eerste kan het zo zijn dat er geen helder uitvoeringskader is. Dat wil zeggen: het is onduidelijk welke rechten en plichten burgers precies hebben, bij voorbeeld omdat er sprake is van een 'open norm' in de wetgeving die door uitvoeringsorganisaties zelf mag worden ingevuld. Het adresbegrip dat de Belastingdienst hanteert is daar een voorbeeld van – het is voor burgers soms lastig te achterhalen wanneer je precies belastingplichtig bent in Nederland. Een ander voorbeeld is Passend Onderwijs, waar sprake is van een weinig expliciet kwaliteitskader.

In veel gevallen is er echter wel een helder kader, zodat min of meer duidelijk is waar je recht op hebt of wat je plichten zijn. Denk bij voorbeeld aan kinderbijslag of andere toeslagen. Maar ook dan is het vaak lastig om waar te nemen dat er sprake is van gebrekkige dienstverlening. Dat komt omdat burgers vaak contact hebben met meerdere organisatieonderdelen of met meerdere organisaties. Voor een individueel organisatieonderdeel of een individuele organisatie zijn daardoor de gevolgen van hun beslissingen voor de burger niet altijd te overzien. Zij zien alleen hun eigen beslissingen. Vaak kan alleen de burger overzien waar de het samenspel van verschillende overheidsdiensten of -afdelingen onproductieve uitkomsten oplevert. In de praktijk wordt gebrekkige dienstverlening alleen waargenomen als de burger dit signaleert, de betreffende professional dit begrijpt en kan escaleren. Maar zoals we hierboven hebben gezien is er een groot verschil tussen een



KAFKA
BRIGADE

probleem ervaren en de oorzaak ervan achterhalen – laat staan deze oorzaak weg te nemen.

Dit probleem wordt nog versterkt door het feit dat de aandacht van organisaties meestal uitgaat naar mensen die het gemakkelijkst te helpen zijn. Auteurs zoals Fountain⁵, Bekkers⁶ en Schwartz⁷ wijzen erop dat klantgerichte organisaties uitgaan van de vraag van de burger, maar daardoor ook hoge verwachtingen scheppen die niet altijd ingelost kunnen worden. Bovendien impliceert klantgericht werken volgens Gastelaars⁸ vaak ook dat juist die burgers worden geholpen die in staat zijn om hun vraag of klacht adequaat over het voetlicht te brengen. Zeker mensen met multi-problematiek zijn daartoe vaak niet in staat, waardoor problemen in de dienstverlening onopgemerkt blijven.

Een remedie voor disfunctioneren: tussenfuncties

In het voorgaande hebben we het volgende besproken:

- Veel publieke dienstverlening is bureaucratisch vormgegeven.
- Dat biedt veel voordelen, zoals efficiency, rechtmatigheid en gelijke behandeling.
- Maar er kleven ook enkele evidente nadelen aan een bureaucratische dienstverlening, zoals voor burgers die niet binnen de vooraf bedachte categorieën vallen, burgers waarvan foutieve gegevens geregistreerd staan, of burgers die met meerdere organisaties tegelijkertijd te maken krijgen.
- Hierdoor kan er publieke waarde verloren gaan – zowel in materiële als immateriële zin.
- Het verhelpen van disfunctionele bureaucratie is echter niet eenvoudig, omdat problemen vaak niet (kunnen) worden waargenomen of omdat de oorzaak van problemen zich op een niveau bevinden waar burgers en professionals geen toegang toe hebben.

Er bestaat dus een noodzaak om buiten de reguliere processen en procedures – die wellicht ook voor verbetering vatbaar zijn, maar in de regel adequaat zijn voor het grootste deel van de cliënten – een strategie te ontwikkelen voor burgers die tussen wal en schip vallen. Deze strategie moet volgens andere principes worden vormgegeven dan de bureaucratische principes van het reguliere werk. In dat kader

⁵ Fountain, 2001, Paradoxes of Public Sector Customer Service, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14:1 (January), pp. 55-73

⁶ Bekkers, 2001, De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit, *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, pp. 277-295.

⁷ Schwartz, 2005, *The Paradox of Choice: Why More Is Less*, HarperCollins

⁸ Gastelaars, 2006, *Excuses voor het ongemak*, Amsterdam SWP



KAFKA
BRIGADE

is het interessant om te kijken naar het onderzoek van Van Twist et al.⁹ naar strategen bij de overheid. Zij troffen professionals aan die zich op de een of andere manier bezighielden met het compenseren van de inherente tekortkomingen van een bureaucratische organisatie. Zo waren er strategen die samenhang probeerden aan te brengen binnen een verkokerde organisatie, die de korte termijncycli oprekten met toekomstverkenningen, die de gesloten systeemwereld openbraken met behulp van maatschappelijke partijen, en die naast de politieke rationaliteit inzichten uit de wetenschap plaatsten.

Een eerste les die uit dit onderzoek kan worden getrokken is de noodzaak om een strategisch perspectief op dienstverlening te ontwikkelen: waar schieten de standaardprocedures tekort? De beantwoording van die vraag krijgt de vorm van een analyse van de manieren waarop burgers tussen wal en schip kunnen vallen. Hiermee kan de meerwaarde van een speciale voorziening worden benoemd. Dit strategische perspectief op dienstverlening is vervolgens leidend voor het inrichten van een voorziening die de inherente tekortkomingen beoogt te compenseren.

Een tweede les komt uit een vervolgonderzoek van dezelfde auteurs.¹⁰ Hierin gaan ze concreet in op overwegingen voor de inrichting van dergelijke voorzieningen. In de organisatiekundige literatuur wordt hierbij ook wel gesproken over 'intermediary positions' of 'liaison roles'.¹¹ Daarbij kan gedacht worden aan het 'grenswerk' tussen kennis en beleid,¹² tussen beleid en uitvoering,¹³ of tussen beleidswereld en maatschappelijke werkelijkheid.¹⁴ De kern van dit werk is dat er steeds een verbinding wordt gelegd tussen actoren of perspectieven die niet vanzelfsprekend is gegeven de organisatiestructuur of de 'going concern' van de organisatie. De auteurs onderscheiden zes criteria voor de inrichting van wat zij 'tussenfuncties' noemen. Verderop in dit rapport zullen we zien dat vrijwel alle criteria ook terugkeren in de manier waarop veel oplossingssteams zijn ingericht:

- Toegang: tussenfuncties moeten de vrijheid/bevoegdheid hebben om door de hiërarchie van de organisatie te bewegen. Ze moeten kunnen escaleren naar het management als dat nodig is, maar zich zeker ook op de werkvloer kunnen begeven of aan tafel bij maatschappelijke actoren.

⁹ Twist, Peeters & Van der Steen, 2007, Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid, NSOB.

¹⁰ Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010, De logica van het ongepaste, NSOB.

¹¹ Galbraith, 1973, *Designing Complex Organizations*, Addison Wesley; Mintzberg, 1983, *Structure in Fives: designing effective organizations*, Prentice-Hall; Kickert (red.), 1993, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

¹² Hoppe, 2008, Na 'doorwerking', naar 'grenzenwerk'. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, *Bestuurskunde*, no. 2, pp. 15-26.

¹³ Tops & Hartman, 2009, *The Relationship between Policy Governance and Front-line Governance*, Duyvendak c.s. (eds.), *City in Sight. Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam University Press, pp. 191-201.

¹⁴ Daft, 2010, *Organization Theory and Design*, South-Western Cengage Learning.



KAFKA
BRIGADE

- Opdrachtgeverschap: tussenfuncties moeten een duidelijke 'opdracht' meekrijgen vanuit hoogambtelijk of bestuurlijk niveau, en dus ingericht worden rondom zwaarwegende en complexe vraagstukken die niet binnen de staande organisatie belegd kunnen worden.
- Kracht zonder macht: tussenfuncties gedijen bij een beperkte hoeveelheid formele ambtelijke bevoegdheden of formele macht. Hun meerwaarde komt vooral op basis van kennis of contacten tot stand. Het zijn bij voorkeur geen managers.
- Klein en flexibel: tussenfuncties moeten geen nieuwe logge bureaucratische laag worden, maar juist kunnen inspelen op de dynamiek van de maatschappelijke omgeving en op de onvolkomenheden van de organisatie.
- Beperkte capaciteit: tussenfuncties moeten met mate gebruikt worden – ze zijn complementair aan de organisatie, ze vervangen deze niet en ze mogen geen vergaarbak worden van 'lastige kwesties' die de organisatie eigenlijk zelf zou moeten kunnen afhandelen.
- Tolerantie in de organisatie: tussenfuncties strijken tegen de haren van standaardprocedures in, bemoeien zich met het werk van anderen, en vragen een andere manier van werken en denken van de organisatie. Dit vraagt enerzijds een zekere bescheidenheid van tussenfunctionarissen, alsmede heldere verantwoording over hun meerwaarde. Anderzijds vraagt dit van de organisatie begrip van de bijzondere positie die tussenfuncties innemen.

Een derde bruikbare element uit de literatuur over tussenfuncties betreft de professionele competenties waarover medewerkers dienen te beschikken. Gegeven de taak van tussenfuncties om buiten de gebaande organisatorische paden te treden is hun werk omgeven met tal van dilemma's, dat kan worden samengevat als 'balanceren tussen inkapseling en afstoting'.¹⁵ Bij inkapseling worden medewerkers van tussenfuncties opgenomen in de reguliere werkprocessen en hebben zij geen ruimte meer om daarvan af te wijken. Ze doen dan feitelijk het werk dat ook al elders in de organisatie wordt verricht en verliezen daardoor hun meerwaarde. Of ze zijn niet meer dan een vorm van 'window dressing' zonder dat ze feitelijke betekenis hebben voor de organisatie. De andere valkuil – afstoting – betekent dat medewerkers geen invloed meer hebben omdat ze volledig buiten de werkprocessen van de organisatie worden geplaatst. Ze hebben geen wezenlijke betekenis omdat ze bij voorbeeld geen toegang krijgen tot het management of omdat ze worden behandeld als het afvoerputje voor vraagstukken waar niemand anders brood in ziet. Ze zijn de trekkers aan een dood paard en de roepende in de woestijn.

Samenvattend leert de literatuur over tussenfuncties ons de volgende lessen:

- Profiel: een strategisch perspectief op de tekortkomingen in de reguliere dienstverlening is essentieel om te benoemen waarin de meerwaarde van oplossingsteams is gelegen.

¹⁵ Twist, Peeters & Van der Steen, 2007, Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid, NSOB.



KAFKA
BRIGADE

- Positionering: oplossingsteams gedijen het best als ze kunnen opereren vanuit 'kracht zonder macht' – dat wil zeggen: op basis van kennis en contacten, maar zonder al teveel formele bevoegdheden die de teams tot een machtsspeler zouden maken.
- Professionaliteit: medewerkers van oplossingsteams staan voor de professionele opgave om te balanceren tussen inkapseling en afstoting – tussen het verrichten van werk dat ook elders gedaan kan worden enerzijds en opgezadeld worden met opdrachten waar geen eer aan te behalen valt anderzijds.



Motieven en argumenten voor oplossingsteams

Waarom zou je als publieke dienstverlener eigenlijk een oplossingsteam inrichten? Het gaat immers toch slechts om een handvol uitzonderingsgevallen, die desgewenst ook via een klacht of bezwaar of via de weg naar de Ombudsman hun gelijk kunnen halen? In de praktijk zien veel grote publieke dienstverleners dat toch anders en hebben zij vrijwel zonder uitzondering een voorziening gecreëerd – zij het dat vorm, omvang en takenpakket sterk verschillen. We hebben hen gevraagd waarom ze deze voorziening hebben gecreëerd. Er blijkt voor hen een grote diversiteit aan motieven en argumenten een rol te spelen.

Om hierin enige ordening aan te brengen sluiten we aan bij enkele gangbare indelingen uit de literatuur. Zo wordt in de psychologie vaak een onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en instrumentele motivaties.¹⁶ Intrinsieke motivaties komen voort uit de wens om 'het goede' te doen. Instrumentele motivaties zijn juist bedoeld om een bepaalde doelstelling te realiseren. Als een arts mensen wil helpen en een goed inkomen wil, dan is het eerste een interne motivatie en het tweede een instrumentele. Mensen zullen doorgaans een mix van dergelijke motieven hebben.

Voor een nadere indeling van instrumentele motieven kunnen we terecht bij de krijgskunde, waarin strategische, tactische en operationele doelen worden onderscheiden. Strategische doelen zijn de fundamentele doelen die de organisatie moet realiseren. Doelen op tactisch niveau betreffen de wijze waarop verschillende organisatieprocessen moeten bijdragen aan de strategische doelen – of in krijgskundige termen: de wijze waarop de slag wordt gewonnen. En operationele doelen leggen de verbinding tussen de concrete processen en de bedrijfsdoelstellingen via 'key performance indicators'.

Gebaseerd op het voorgaande onderscheiden we vier soorten motivaties voor de inrichting van oplossingsteams:

- intrinsieke motivaties
- operationele motivaties
- tactische motivaties
- strategische motivaties

Intrinsieke motivaties

In alle organisaties worden intrinsieke motieven genoemd, die verband houden met verlies van waarde op individueel niveau. Dit wordt in alle gevallen ook verwoord als 'schrijnende gevallen': burgers waarvan medewerkers het gevoel hebben ze 'geen recht' te kunnen doen. Het gaat steeds om mensen die zwaar benadeeld worden, in bijzondere omstandigheden verkeren, of waarbij de samenloop van regels uitpakt op een manier waarvan zij inschatten dat die nooit zo bedoeld kan zijn. In feite gaat het hier om die gevallen waarbij rechtlijnige toepassing van de

¹⁶ Clary, E.G. et al., 1998, Understanding and assessing motivations of volunteers: A functional approach. *Journal of personality and social psychology*, 74(6), 1516-1530



KAFKA
BRIGADE

regels indruist tegen het rechtsgevoel van de medewerker. Dit wordt ook wel verwoord als het bewustzijn dat 'we zelf ook klant zijn van de overheid' of de volkswijsheid 'wat gij niet wilt dat u geschiedt, doet dat ook een ander niet'.

Behalve intrinsieke motivaties in het belang van burgers horen we ook intrinsieke motivaties vanuit het perspectief van de organisatie. Onze gesprekspartners gaven ook aan dat er een ideaalbeeld van hun organisatie bestaat, die in staat zou moeten zijn om voor alle burgers adequate dienstverlening te bieden – inclusief de schrijnende gevallen of multi-probleem gevallen. Soms wordt zelfs gesteld dat een bijzondere voorziening zoals een oplossingsteams eigenlijk niet nodig zou moeten zijn. De organisatie mag zich niet verschuilen achter de onverschilligheid van massaprocessen. Medewerkers moeten vanuit een klantperspectief (blijven) kijken, zodat problemen waargenomen worden en de organisatie daarvan kan leren.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat er ruimte is voor intrinsieke motieven. Op de eerste plaats komen deze argumenten überhaupt niet naar voren als deze gevallen niet worden waargenomen. In alle organisaties met oplossingsteams is op een zeker moment door het management de ruimte geschapen om schrijnende gevallen waar te nemen en hier naar te handelen. Op de tweede plaats kan een aparte benadering van schrijnende gevallen botsen met de wens om elk geval gelijk te behandelen. Ook hier zien we echter dat er door zowel management als werkvloer expliciet wordt onderkend dat de reguliere werkprocessen niet in 100% van de gevallen leiden tot rechtvaardige uitkomsten. En op de derde plaats halen medewerkers zich niet graag grote problemen op de hals, aangezien dit ofwel (te)veel werk met zich meebrengt ofwel te zeer raakt aan de inrichting van primaire werkprocessen. Vaak zien we dan ook dan oplossingsteams zich richten op relatief kleine aantallen casus, die het primaire proces niet raken. Hiermee kan voor individuele mensen een groot verschil worden gemaakt, maar is de impact op de organisatie zelf beperkt.

Operationele motivaties

De belangrijkste operationele argumenten hangen samen met de behoefte van professionals om maatwerk te kunnen bieden en individuele gevallen te beoordelen. Ze voelen zich beperkt in de mogelijkheid om simpelweg 'hun werk' te doen. Een veelgenoemde oorzaak is verkokering. Bij verkokering functioneren de verschillende organisatieonderdelen alleen goed voor situaties die voorzien zijn: "Het wordt lastiger je collega in de andere kolom te bereiken. Kolommen worden verder afgeschermd. De efficiency van het hoofdproces gaat voor." Zodra een burger een afwijkende behandeling nodig heeft – bij voorbeeld uitstel van betaling of juist spoeduitbetaling van een toeslag – dan is het lastig daarover te communiceren: "Verschillende kokers maken elkaars acties vaak ongedaan in afwijkende gevallen. Een vinkje wordt gewoon teruggezet bij de volgende cyclus. Spoedbetalingen moeten een tijdje worden gevolgd."

Ook veroorzaken ICT-systemen vaak praktische problemen doordat ze medewerkers beperken in de mogelijkheid om maatwerk te bieden. ICT-systemen structureren het primaire proces en zijn bewust ingericht om gebruikers weinig handelingsvrijheid te geven – het is een middel tot standaardisering van het werk. ICT maakt het afwijken van de standaard tot een complexe aangelegenheid. Zo is



KAFKA
BRIGADE

er vaak weinig ruimte binnen systemen om context te scheppen bij een individuele cliënt, zoals reden van spoedbetaling of reden van uitstel van betaling. Dat maakt beoordeling van zo'n individueel geval lastig als deze wordt overgedragen aan andere medewerkers. Het aanpassen van systemen is een tijdrovende en kostbare aangelegenheid, waardoor medewerkers er vaak voor kiezen om noodgrepen of omwegen toe te passen en om individuele casus te blijven volgen tot ze volledig zijn afgehandeld.

Een laatstgenoemde oorzaak van gebrekkige ruimte om maatwerk te bieden is wetgeving. Soms zijn wetten (of andere dwingende regels) zo precies geformuleerd dat het bieden van maatwerk gelijk staat aan het overtreden van de wet: "Als iemand 3 cent teveel betaald krijgt, dan moeten we het dubbele terugvorderen, dus 6 cent. Maar in de wet staat een minimum van 150 euro. Daar kunnen we niets aan doen." Maatwerk bieden wordt dan onmogelijk.

Tactische motivaties

Tactische motieven zijn motieven, die verder gaan dan het bewustzijn van de noodzaak voor individuele burgers of de beperkingen van de eigen middelen in de zin van procedures en systemen. Een eerste tactisch motief zien we in de behoefte – veelal van het management – tot het sturen van de bedrijfscultuur zodat oplossingsteams of zelfs alle individuele medewerkers de ruimte nemen om probleemgevallen tot een oplossing te brengen: "Alles wat wij doen, kan ook een individuele medewerker doen. Maar we laten zien hoe we een casus beoordelen, wat de beslissingsruimte is en waar je die kunt vinden. Dat gaat veel sneller in het oplossingsteam, omdat we hier met alle expertises aan tafel zitten. We publiceren onze beoordeling in een wiki en het gaat mee in de daginstructie". Een oplossingsteam heeft dan een voorbeeldfunctie, zowel in het trekken van grenzen – om de indruk weg te nemen dat alles maar kan als je maar een zielige burger bent –, als in het aangeven wat de ruimte is: "Er is genoeg ruimte, vrijwel altijd. Soms kan het niet op een voor de hand liggende manier, maar als we fouten hebben gemaakt, dan kunnen we het probleem misschien oplossen met een schadevergoeding. Je moet het goed beargumenteren, dat wel, zeker als je een uitzondering maakt." Organisaties kunnen oplossingsteams dus zien als een manier om ervoor te zorgen dat mensen leren en de competentie ontwikkelen om elke casus aan te kunnen. Een oplossingsteam is voor die organisaties ook vaak een escalatiemodel.

Een ander tactisch motief is het organiseren van externe druk om de kwaliteit van dienstverlening te verhogen: "Om de kwaliteit van dienstverlening omhoog te krijgen, communiceren we extern wat van ons verwacht mag worden. Daarop staat geen sanctie, maar het is een manier om externe druk te organiseren voor een organisatieverandering richting meer klantgerichtheid." Het communiceren van wat er verwacht mag worden, in een kwaliteitshandvest, afspraken over het aantal ombudszaken of afspraken met het ministerie, is volgens sommige organisaties een tactisch middel om de kwaliteit van dienstverlening omhoog te krijgen. Een oplossingsteam kan dan een voorbeeldrol spelen. Want je moet wel in staat zijn om ook de complexe gevallen op een zichtbare manier goed te behandelen. Overigens bestaat er ook een wat cynischer versie van dit motief: een oplossingsteam als



KAFKA
BRIGADE

'window dressing' voor de buitenwereld, om uit te stralen dat problemen serieus worden genomen zonder daadwerkelijk een structurele inspanning te plegen.

Een derde groep tactische motieven gaat om kosten: "Oplossen is goedkoper." "Het is niet altijd gemakkelijk om de business case te maken, maar iedereen voelt op z'n klompen aan dat als je 't zelf kunt afhandelen dat veel goedkoper is dan via bezwaar en al helemaal als het via de ombudsman moet." Deze kosten worden ook wel de faalkosten genoemd, dit zijn alle kosten van telefoneren, klachten, bezwaren, herzieningsprocedures en dergelijke, die volgen. Zeker als voor de betrokken medewerker al duidelijk is dat de fout (mede) bij de organisatie ligt, is het niet moeilijk om te zien waarom dit motief aan kan spreken in termen van kosten.

Strategische motieven

"Een van de redenen om hier mee te beginnen was om bijzondere dossiers boven tafel te krijgen en te zien of het een bredere groep betrof." Strategische motieven zijn motieven die direct aansluiten bij het idee dat een analyse van probleemgevallen ook in kaart brengt waar een organisatie z'n algemene doelen niet haalt met de huidige set van middelen. De oplossingsteams worden dan niet alleen gebruikt om individuele probleemgevallen op te lossen, maar ook om structureel verbetering aan te brengen.

Dergelijke strategische motieven lijken alleen ruimte te krijgen als daar om gevraagd wordt door het management. In die gevallen waarin dergelijke motieven naar voren kwamen, werd altijd ook vermeld dat het ministerie of de hoofddirectie hier ook op zat te wachten en vice versa. Eén organisatie zegt dat iemand uit het oplossingsteam regelmatig overleg heeft met de hoofddirectie en zij met het ministerie op basis van casus die naar voren komen. Zij kunnen praktische voorbeelden geven van hoe beleid of wetgeving is aangepast: "Het MT en zelfs de minister zelf vragen expliciet om casussen waar het beleid niet werkt in de praktijk."

Motieven om geen bijzondere voorziening in te richten

Tenslotte zijn er ook motieven om geen bijzondere voorziening voor burgers tussen wal en schip in te richten. In ons onderzoek hebben we er in grote lijnen vier gehoord:

- Op de eerste plaats de inschatting dat medewerkers onvoldoende discretionaire ruimte hebben. Maatwerk is niet mogelijk. Dat kan het gevolg zijn van gedetailleerde wetgeving, die dwingt tot bepaalde beslissingen. Maar ook interne overwegingen kunnen een rol spelen, zoals een sterke wens van de organisatie tot efficiency. Of die overweging terecht is, is uiteraard een andere vraag.
- Een tweede motief is dat de organisatie geen grote groep probleemgevallen in haar dienstverlening kent. De inschatting is hier dat er niet zo'n grote groep probleemgevallen is bij de eigen organisatie. Ook hier is het uiteraard de vraag of deze afweging terecht is. Immers, juist een kleine hoeveelheid



KAFKA
BRIGADE

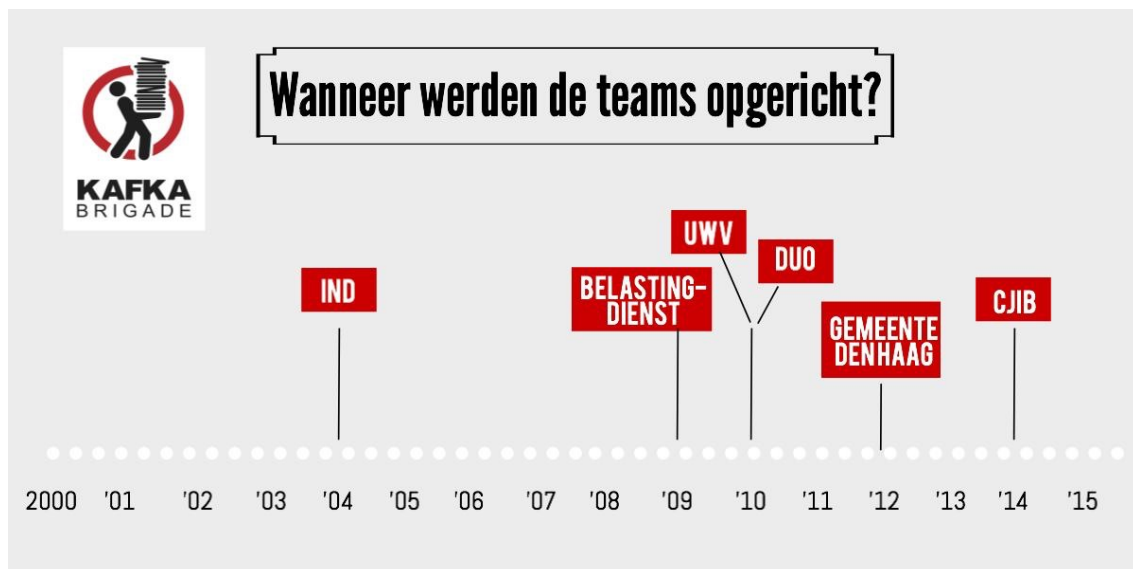
probleemgevallen is voor veel organisaties de reden geweest om een oplossingsteam in te richten.

- Een derde motief is het spiegelbeeld van het eerste motief: medewerkers hebben voldoende discretionaire ruimte en kunnen elke casus aan. Met andere woorden: er is geen speciale voorziening nodig, aangezien elke medewerker in staat is om recht te doen aan elke burger. Dit kan het geval zijn bij organisaties met een zeer kleine hoeveelheid cliënten, waardoor in feite elk geval per definitie een kwestie van maatwerk is. Dit argument is ook gehoord bij organisaties mét een bijzondere voorziening – maar daar werden de oplossingsteams gezien als voorbeeldfunctie voor collega's.
- Een laatste motief hangt samen met de aard van het werk van de organisatie: het niet hebben van debiteuren. Hier is de inschatting dat er geen schrijnende gevallen zijn, aangezien de organisatie geen verplichtingen oplegt aan burgers of burgers rechten toekent. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn bij organisaties die verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van basisregistraties.

Inrichting van oplossingsteams

In dit onderzoek hebben we zes organisaties onderzocht met een oplossingsteam voor burgers die tussen wal en schip vallen: IND, UWV, Belastingdienst, DUO, CJIB en de gemeente Den Haag. Deze oplossingsteams verschillen in aard en omvang, maar hebben met elkaar gemeen dat ze de problematiek van de burger in z'n geheel bekijken, de informatielast van de burger overnemen door zelf een beoordeling te maken van de rechten en plichten van de burger, en de burger bij de hand nemen bij het afnemen van diensten van verschillende afdelingen of organisaties. Ook delen ze de focus op schrijnende gevallen.

Voor de IND is het al lange tijd gebruikelijk om te kijken naar schrijnende gevallen. Wellicht omdat deze problematiek altijd veel in de media is geweest en de impact op het leven van mensen zo groot en zichtbaar is. Bij DUO is al voor 2010 een oplossingsteam geweest, dat ook weer is opgeheven. De weerstand in de eigen organisatie was in eerste instantie te groot. Het UWV is gestart in navolging van de Belastingdienst, die hiermee in 2009 startte, geïnspireerd door het toneelstuk "Stella". Het 'team schrijnende gevallen' bij het CJIB werd opgericht omdat de Nationale Ombudsman in toenemende mate klachten van burgers ontving over het feit dat het CJIB geen betalingsregeling trof voor zogenaamde Mulderboetes¹⁷. Het oplossingsteam bij de gemeente Den Haag (Haagse Integrale Aanpak of 'HIA') is opgezet om een integrale en klantgerichte dienstverlening te bevorderen, waarbij zowel individuele casus worden opgelost, als structurele knelpunten worden waargenomen.



Oplossingsteams opereren altijd buiten het reguliere proces en zijn in die zin echte 'tussenfuncties'. Ze zijn voor hun succes vaak afhankelijk van draagvlak in de rest

¹⁷ Boetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, afgekort Wahv.



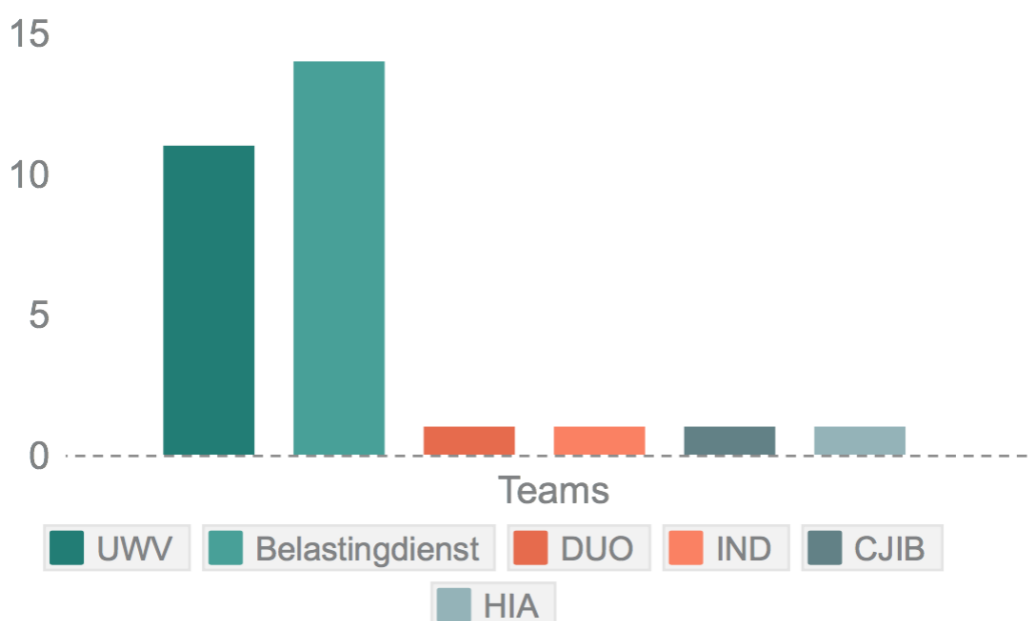
KAFKA
BRIGADE

van de organisatie. Goede relaties in de breedte van de organisatie zijn noodzakelijk voor het uitvoeren van oplossingen. Ze hebben doorgaans een relatie met het middenmanagement en soms met de hoofdirectie. De organisaties verschillen in de mate waarin medewerkers worden aangestuurd en afgerekend. In het ene geval bestaat een oplossingsteam deels uit mensen die hiermee full-time bezig zijn en zijn 'vrijgesteld' in de zin dat er geen performance indicators zijn voor het aantal zaken dat moet worden afgehandeld. Maar er zijn ook medewerkers van oplossingsteams die de full-time medewerkers ondersteunen naast hun reguliere werk. Verantwoording wordt soms afgelegd via een overzicht in Excel aan het (midden)management team, die sommige cases volgt. In het andere geval worden teams ad-hoc samengesteld en doen alle medewerkers dit naast hun werk en zijn er wel basale performance indicators en management rapportages.

Omvang, werklast en samenstelling

De verschillen tussen de hoeveelheid teams en hoeveelheid casus is groot. De hoeveelheid teams in een organisatie hangt samen met de omvang van de uitvoeringsorganisatie, maar ook met de wijze van organisatie. Buiten de Belastingdienst en het UWV hebben alle organisaties één oplossingsteam. De Belastingdienst en het UWV zijn deels regionaal georganiseerd. De Belastingdienst is aan het centraliseren naar zes samenwerkingsgebieden en wil in de toekomst per samenwerkingsgebied een oplossingsteam vormen. De regionale organisatie maakt aansluiting van de teams bij gemeentelijke pilots relatief vanzelfsprekend. Bij het UWV heeft elk van de elf districten een team.

Dat de andere organisaties één oplossingsteam hebben, hangt ook samen met de organisatievisie en de visie op het oplossingsteam. Bij DUO, HIA en IND heeft het oplossingsteam minder de rol van vangnet dat de dienstverlening sluitend moet



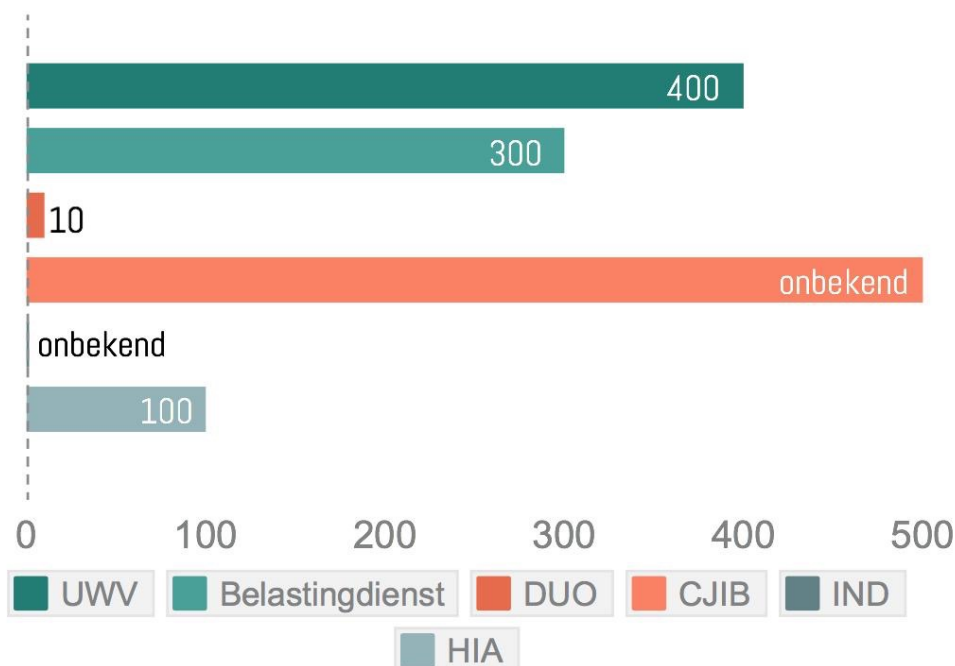
Aantal teams per organisatie



KAFKA
BRIGADE

maken en meer een voorbeeldfunctie. Elke medewerker zou dezelfde oplossingen moeten kunnen bieden als het oplossingsteam. Ook het CJIB heeft één oplossingsteam, maar hier is dat terug te voeren op het gecentraliseerde karakter van de organisatie. Dat ene team behandelt dan ook een grote hoeveelheid casus.

De hoeveelheid casus die door de verschillende teams worden behandeld wordt in zekere zin bepaald door de medewerkers. In de meeste gevallen worden casus alleen aangedragen door eigen medewerkers – vaak in de frontoffice. Het gaat om schrijnende gevallen, waarbij de medewerker het gevoel heeft dat hier geen recht gedaan wordt. Het moet gaan om evident onredelijke situaties. Bij geen enkele organisatie wordt actief gezocht naar schrijnende gevallen en verdwaalde klanten. Bovendien zoekt geen van de organisaties – met uitzondering van de gemeente Den Haag¹⁸ – actief naar niet-gebruik of andere signalen dat de dienstverlening faalt. Casus komen binnen via een medewerker die contact met een cliënt heeft gehad.



Aantal casus per jaar

N.B. Aantal casus dat IND en CJIB per jaar behandelen is onbekend. De IND registreert het niet, bij het CJIB wordt het aantal geschat op 500.

Bij een deel van de organisaties is het 'vangnet' groter. Het UWV wil zich in de toekomst breder openstellen en signalen van burgers uit de M-meldingen benutten

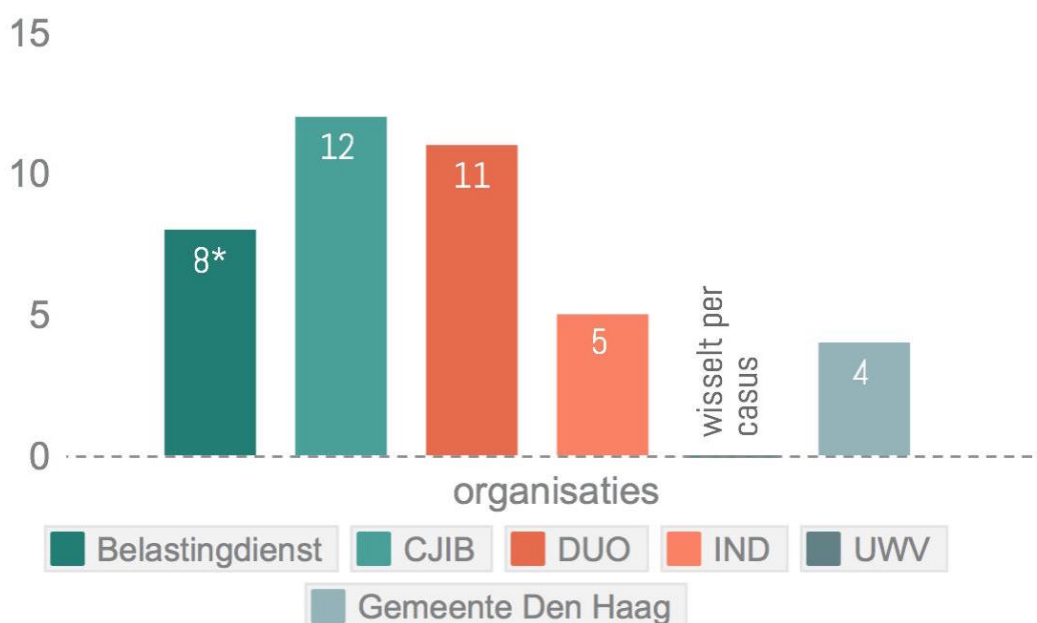
¹⁸ Als het HIA-team een casus heeft opgelost, onderzoekt het team of er sprake is van structurele problemen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van zowel de casuïstiek zelf als van andere bronnen.



KAFKA
BRIGADE

om knelpunten in de dienstverlening beter te identificeren. Om de dienstverlening van UWV te verbeteren, kunnen de M-meldingen dan bekeken worden in samenhang met de reeds onderzochte klantsignalen uit de dienstverlening van UWV, het telefonieverkeer en social media. En zo stelt het CJIB zich open voor meldingen via allerlei kanalen, zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Zittende Magistratuur (ZM), politie, advocatuur, ombudsmannen, schuldhulpverlening, Tweede Kamercommissie, media, medewerkers en ook burgers zelf. Het CJIB stelt op dit moment eisen aan de toegang tot het oplossingsteam, maar wil in principe een open benadering hanteren, zonder vaste definitie of criteria. Ook de samenstelling van de teams wisselt. Bij de Belastingdienst zijn er medewerkers die volledig zijn vrijgesteld om onvoorziene gevallen te helpen. Ze worden gekoppeld aan mensen in andere functies die dit naast hun reguliere werk doen. Dit is noodzakelijk voor de benodigde expertise, maar ook vanwege de scheiding in autorisaties. Bij het UWV is het selectie criterium hetzelfde, brede ervaring is vereist en mensen werken in een team waarin alle divisies en directoraten zijn vertegenwoordigd. Het principe van een team waarin alle afdelingen zijn vertegenwoordigd, zien we vrijwel overal terug. Alleen de omvang van het team verschilt.

Oplossingsteams zijn samengesteld uit medewerkers met een intrinsieke motivatie, goede contacten binnen de eigen organisatie, goede contactuele vaardigheden en brede ervaring. De medewerkers zijn gericht op het vinden van praktische oplossingen. Alleen bij het UWV hebben medewerkers een speciale training gehad in het herkennen van en het omgaan met onvoorziene gevallen.¹⁹ Hoewel het een zeer korte begeleidingsperiode betrof wordt aan deze training toch veel betekenis toegekend: "Je moet niet onderschatten wat een perspectiefwisseling dat is geweest voor de meeste mensen".



Aantal leden per team

*Net als bij het UWV varieert het aantal leden bij de Belastingdienst. Op het moment van interviewen waren er acht leden.

Team of voorziening?

Behalve zes organisaties met een oplossingsteam hebben we nog vijf organisaties onderzocht: de gemeenten Amsterdam en Zoetermeer, CBR, SVB en Dienst Justis. Deze organisaties hadden geen oplossingsteam als zodanig, maar gaven wel aan op andere wijze aan de problematiek van schrijnende gevallen te werken. We troffen bij deze organisaties drie verschillende vormen aan:

- **Persoonsafhankelijke invulling:** bij organisaties die minder direct contact met burgers hebben of die minder te maken hebben met complexe gevallen, kan een volledig oplossingsteam al snel 'topzwaar' worden. Een 'lichtere' invulling kan dan evengoed werkbaar zijn. Zo zijn we in de praktijk tegengekomen dat één persoon de rol had om schrijnende gevallen te identificeren, te presenteren aan het management en eventuele structurele verbeteringen voor te stellen.
- **Onderdeel van regulier werkproces:** bij organisaties die geen grote bulk aan diensten leveren, maar slechts een kleinere hoeveelheid, kan het mogelijk zijn om aandacht voor schrijnende gevallen onderdeel te maken van het reguliere werkproces. Er is hier minder sprake van geautomatiseerde en gestandaardiseerde afdoening, en derhalve is er 'van nature' meer ruimte voor mensenwerk.
- **Andere organisaties aanspreken:** bij organisaties die zelf weinig diensten leveren, maar wel geconfronteerd worden met de gebrekkige dienstverlening van andere organisaties, troffen we een soort escalatiemodel aan. Dat wil zeggen: deze organisaties (vaak gemeenten) gingen niet op eigen houtje problemen oplossen, maar spraken andere dienstverleners (zoals UWV en Belastingdienst) aan op hun verantwoordelijkheid. Medewerkers spelen hier vooral een agenderende en coördinerende rol – de daadwerkelijke oplossing moet elders worden geformuleerd.

Deze alternatieve invulling zijn stuk voor stuk kwetsbaarder dan een daadwerkelijk oplossingsteam. Soms is de invulling persoonsafhankelijk, soms kwetsbaar voor verdringing door het reguliere werk, en soms erg afhankelijk van de medewerking van andere organisaties. Tegelijkertijd zijn er goede redenen waarom voor een alternatieve invulling kiezen. Deze redenen zijn vooral gelegen in de structuur van de organisatie (is het werk sterk geautomatiseerd of niet?) en in de formele taken van de organisaties (zijn we zelf de dienstverlener of niet?). Ook voor deze alternatieven gelden echter dezelfde motieven, werkwijzen en voorwaarden die we bij de oplossingsteams aantreffen.

In bijlage zijn de kenmerken van de voorzieningen van alle onderzochte organisaties op een rij gezet.



Rollen van oplossingsteams

Wat doen oplossingsteams? In de praktijk treffen we vier verschillende rollen aan. De eerste rol wordt door alle teams vervuld en is te begrijpen als een minimale invulling. De andere rollen zijn complementair en worden in wisselende mate ingevuld, vaak afhankelijk van de mate waarin de organisatie als geheel bureaucratisch is georganiseerd en de aanwezigheid bij het management van tactische of strategische motieven:

1. Vangnet voor inherente tekortkomingen: organisaties die sterk volgens bureaucratische principes zijn georganiseerd hebben hun inherente tekortkomingen – burgers die buiten de 'happy flow' vallen. Een oplossingsteam is bedoeld als vangnet voor deze gevallen. Een team heeft als taak om praktische oplossingen voor individuele burgers te bieden.
2. Voorbeeld voor medewerkers: deze rol zien we vaak terug in organisaties die proberen de verkokering te ontspringen, te sturen op samenwerking, front- en backoffice sterker aan elkaar te verbinden, en medewerkers 'meerwettig' op te leiden – dat wil zeggen, dat ze naast hun 'eigen' wet ook een andere wet moeten beheersen. Ook worden medewerkers getraind om problemen te herkennen en zelf even te bellen naar een collega-organisatie om burgers niet van het kastje naar de muur te sturen. Hier heeft het oplossingsteam de opdracht een voorbeeld te zijn door zichtbaar te maken waar de professionele ruimte voor meer maatwerk ligt. Het gaat om de houding van medewerkers, de wijze van samenwerking en het vergroten van het referentiekader van medewerkers, zodat ze beter in staat zijn creatief na te denken in de lijn van de doelstellingen. In mindere mate worden ook wel communicatieproblemen opgelost in termen van het informeren van de klant via brief of website en structurele problemen in termen van beleidsregels die niet aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. Primair worden problemen opgelost door medewerkers bewust te maken en handelingsopties te geven.
3. Verbinden tegen verkokering: oplossingsteams hebben als rol om professionals uit verschillende kokers te verbinden. Ze lossen niet alleen individuele problemen op, maar leggen ook verbindingen in de organisatie – en idealiter ook met andere organisaties – met de bedoeling om enkele structurele scheidlijnen te slechten. Voor een deel is dit voorbeeldgedrag voor medewerkers, maar het gaat verder omdat de oplossingsteams 'dieper' in de organisatiestructuur trachten te interveniëren in plaats enkel op het niveau van uitvoeringsprofessionals. We zien dit vooral bij gemeenten, die vaak met geconfronteerd worden met de problemen van burgers, die hun oorzaak hebben bij de uitvoeringsorganisaties. Zij sturen actief op het verbinden van professionals uit verschillende organisaties – bij voorbeeld in wijkteams – om een betere afstemming en meer geïntegreerde aanpak voor complexe gevallen (zoals multiprobleemgezinnen) te realiseren. De agendering van structurele problemen is beslist nog geen gemeengoed, maar verschillende gemeenten zetten actief in op het creëren van warme relaties met de belangrijkste uitvoeringsorganisaties.



KAFKA
BRIGADE

4. Probleemgestuurde innovatie: oplossingsteams kunnen ook dienen als onderzoeksinstrument voor het vinden van de structurele oorzaken van problemen. Casus worden structureel naar boven gehaald om te leren uit de praktijk en de organisatieprocessen aan te passen. Oplossingsteams hebben hier ook de opdracht een onderzoeksinstrument te zijn. Dat betekent dat ze inzicht geven in waar de reguliere processen tekort schieten voor burgers en in het samenspel met andere organisaties. De motieven voor een oplossingsteam zijn hier strategisch van aard – het is de wens van het management om argumenten en richtlijnen te vinden voor de herinrichting van (een deel van) het primaire proces.

Interessant is dat deze vier rollen aansluiten bij de verschillende niveaus waarop disfunctionele bureaucratie zich kan manifesteren. Zoals eerder besproken, spreekt De Jong (2012) van de volgende niveaus: red tape, cultuur, structuur en beleidsinstrumentatie. De eerste rol van oplossingsteams – het vangnet voor inherente tekortkomingen – opereert vooral op het niveau van de 'red tape': het gaat om het vinden van een weg door de papierwinkel en intransparante processen van de organisaties, zonder iets aan de organisatie zelf te veranderen. De tweede rol – voorbeeldfunctie voor medewerkers – haakt aan op het niveau van de organisatiecultuur, terwijl de derde rol vooral probeert op disfunctionele elementen in de organisatiestructuur, zoals verkokering, te agenderen. En de vierde rol, tenslotte, is de meest strategische: innovatie stelt het primaire werkproces ter discussie en raakt derhalve de vraag of de ingezette middelen wel de beoogde doelen realiseren.

Alle organisaties geven aan dat het doorgaans lukt om een oplossing te bieden op individueel niveau (rol 1). Sommige organisaties zijn hier echter positiever over dan andere. De oplossingen die medewerkers vinden voor onvoorziene gevallen hebben niet altijd iets te maken met de oorzaken die ze daarvoor aanwijzen. Oorzaken die medewerkers aandragen hebben te maken met structurele fouten van de eigen of andere organisaties, gebrek aan context in de ICT, regels die in specifieke gevallen tegengesteld uitpakken aan het doel, of het niet gebruiken van informatie die in de organisatie bekend is. De oplossing wordt doorgaans gevonden in het omzeilen van die structurele oorzaken. Daarom wordt het vinden van oplossingen als heel creatief werk gezien. Ze maken gebruik van de mogelijkheden die zij hebben op hun positie in de organisatie. Ze stemmen handmatig ICT-toepassingen op elkaar af, zelf of met behulp van een netwerk van geautoriseerde medewerkers. Of ze maken gebruik van hardheidsclausules en (proactieve) informatievoorziening.

Veel zeldzamer in de praktijk zijn de andere drie rollen. De tweede rol – voorbeeldfunctie – wordt op verschillende plaatsen nog wel vormgegeven, maar met name rol 3 en 4 zijn enkel in aanzet of in ambitie aanwezig. Voor rol 3 – verbinden tegen verkokering – geldt dat hier wel een behoefte van gemeenten ligt, maar dat zij weinig toegang hebben tot relevante dienstverleners. Van rol 4 – probleemgestuurde innovatie – hebben we in de praktijk één voorbeeld gezien. Daar heeft het management de ambitie uitgesproken om te leren van de teams. Het is echter nog te vroeg om uitspraken te doen over de realisatie ervan.



KAFKA
BRIGADE

Werkwijze van oplossingsteams

De werkwijze van oplossingsteams kan in een ideaaltypische werkproces worden beschreven. Niet alle soorten oplossingsteams doorlopen alle stappen van het proces en er zijn duidelijk verschillen in de mogelijkheden die de organisaties benutten in elk van de stappen. Een oplossingsteam staat los van de reguliere procedures in de eigen organisatie en neemt de burger bij de hand om deze door de complexe dienstverleningsprocessen te loodsen. De werkwijze van deze teams heeft ideaaltypisch zes stappen, maar in de meeste organisaties omvat de werkwijze enkel de eerste drie stappen. Met name de oplossingsteams met als rol 'vangnet voor inherente tekortkomingen' en 'voorbeeld voor medewerkers' doorlopen de eerste drie stappen. De andere drie stappen zien we eerder terug bij teams met de rollen 'verbinden tegen verkokering' en vooral 'probleemgestuurde innovatie':

1. waarnemen, het waarnemen van de mismatch tussen overheid en burger
2. oordeelsvorming, zien van de aard van het probleem
3. creativiteit, zien van een alternatieve route om de dienstverlening sluitend te maken
4. analyse, zien van de structurele oorzaken van de mismatch
5. agenderen, krijg het structurele probleem op de agenda van het management
6. innovatie, initiatief om de mismatch in de toekomst te voorkomen

Waarnemen

Waarneming gaat via medewerkers. Burgers kunnen zich niet zelf melden bij een oplossingsteam en ook de toegang voor medewerkers van andere organisaties is beperkt, een uitzondering daargelaten. Wanneer een casus moet worden opgepakt door een oplossingsteam is niet glashelder en verschilt ook per team, per regio en vaak ook door de competentie en werkdruk van collega's. Het universele criterium is 'schrijnendheid'. Het idee bij een medewerker dat de burger in de problemen gaat komen als die niet geholpen wordt. Een ander criterium dat vaker is genoemd is complexiteit. Waarbij dit doorgaans betekent dat de klant bij meerdere afdelingen in de eigen organisatie moet zijn of daar tegengestelde informatie krijgt.

Dit betekent dat enerzijds de waarneming heel open is, omdat er geen vaste definitie is. In feite is het rechtsgevoel van medewerkers leidend. Anderzijds is de waarneming ook duidelijk beperkt. De waarneming is lijdelijk, in de zin dat niet actief wordt gezocht naar signalen waar het doel van de organisatie en het resultaat voor de burger uiteen lopen. De waarneming is ook beperkt in termen van verlies van publieke waarde bij de burger. De meest evidente cases, waarbij een medewerker een ongemakkelijk gevoel krijgt, worden opgepikt. Terwijl er natuurlijk ook sprake kan zijn van een mismatch tussen doel en resultaat, zonder dat dit direct heel schrijnend overkomt.



KAFKA
BRIGADE

Oordeelsvorming

Een medewerker van het oplossingsteam zal zich een oordeel moeten vormen over wat er aan de hand is. Dit vraagt om wets- en uitvoeringskennis, om bijzondere communicatieve competenties, maar ook om context. In alle gevallen wordt informatie over meerdere zaken bij dezelfde organisatie naar boven gehaald. Doorgaans ook de informatie bij andere afdelingen. En informatie die de klant zelf aanlevert. In enkele gevallen wordt samengewerkt met andere organisaties, waardoor ook informatie van buiten de grenzen van de eigen organisatie in de oordeelsvorming wordt betrokken. Grote hedendaagse uitvoeringsorganisaties die meerdere wetten uitvoeren zijn doorgaans sectoraal georganiseerd. Elke divisie heeft eigen ICT-toepassingen, vaak tientallen, soms honderden. Deze toepassingen zijn niet altijd vlekkeloos op elkaar afgestemd. Het vraagt ook bijzondere uitvoeringskennis om te weten wat en hoe zowel de eigen divisie registreert, laat staan een andere divisie. Dit maakt het oplossen van problemen tot een bijzondere taak, waarbij veel uitvoeringskennis vereist is.

De wijze van oordeelsvorming is nergens expliciet schreven. In de meeste gevallen wordt het omschreven als "het afwegingskader is enerzijds de wet en anderzijds het oordeel van de individuele medewerker of dit een onredelijke uitkomst is". Bij twijfel in de oordeelsvorming is de weg naar het management doorgaans beschikbaar. Die weg wordt zo goed als niet gebruikt. Er is dus geen expliciet normenkader of kwaliteitskader. Tegelijk is duidelijk dat deze afweging niet eenvoudig is en een groot referentiekader vraagt. "Het kan zo zijn dat iemand ondanks de regels, toch geholpen moet worden en het moet ook niet zo zijn dat iedereen die zielig is maar z'n zin krijgt", zoals een medewerker het formuleerde. Het moet een evenwichtig oordeel zijn. Dat niet ieder zielig geval z'n zin krijgt is ook van belang om draagvlak te behouden in de eigen organisatie, wordt vaak aangegeven. Ondanks het gebrek aan kader, lijkt het oordeel van de oplossingsteams in concrete gevallen vrijwel onomstreden. Over elke casus wordt over het algemeen heel gemakkelijk brede consensus bereikt. Dat het oordeel ondanks het gebrek aan kader zo onomstreden lijkt, komt waarschijnlijk omdat alleen de meest schrijnende gevallen bij het oplossingsteam terecht komen.

Creativiteit

"Het vraagt vaak de nodige creativiteit om tot een oplossing te komen." Dit geven vrijwel alle geïnterviewden aan. Niet altijd is de oplossing eenvoudig te vinden. Het moet binnen de wet en binnen de praktische mogelijkheden liggen om de oplossing uit te voeren. Het kan vragen om een creatieve interpretatie van de regels, om een creatieve volgorde van uitvoering en vaak om beide. Medewerkers worden aangemoedigd de regels te interpreteren in termen van doelstelling, redelijkheid en proportionaliteit. Het strak interpreteren van de regels om maar aan de 'veilige' kant te zitten, wordt ontmoedigd. Beslissingen die afwijken moeten wel beargumenteerd worden, maar medewerkers worden aangemoedigd om tot oplossingen te komen en de ruimte te nemen die de wet biedt, desnoods op een creatieve manier.

Toch lijkt hier het grootste verschil te zitten tussen de organisaties. In de ene organisatie geldt: "eigenlijk in alle gevallen is er voldoende ruimte in de wet om een oplossing te bedenken". Maar in de andere organisatie zijn er problemen en is de wettelijke ruimte regelmatig te beperkt om een oplossing te kunnen bieden. De



KAFKA
BRIGADE

oplossingsteams hebben uiteenlopende ervaringen met de mogelijkheden die een juridische dienst kan bieden op basis van redelijkheid en billijkheid, met de mogelijkheden voor samenwerking met andere organisaties, en met de mogelijkheden om structureel oplossingen te zoeken.

Analyse

De meeste oplossingsteams bereiken deze vierde stap – analyse – niet. Het formuleren van wat het structurele probleem is dat ten grondslag ligt aan een set van problemen is in veel gevallen lastig. Vaak wordt dit door het management ook niet verwacht van de oplossingsteams. Het is niet de opdracht. Casus worden niet geëvalueerd. En soms is het competentieniveau van de medewerker onvoldoende om individuele casus te analyseren op organisatieniveau. Goede analyse is een onderzoeksactiviteit. Het vraagt om onderzoek naar de mate waarin een probleem exemplarisch is, en om onderzoek naar de context van beleidsdoelen waaraan de organisatie met elke casus moet bijdragen.

Agendering

Agendering van structurele problemen bij het hogere management wordt door de oplossingsteams gezien als een flinke hindernis. Als er structurele oplossingen worden gezocht, richten deze zich daarom vaker op werkhouding en informatievoorziening, en minder op aanpassing van beleid en ICT. Want voor dat laatste is betrokkenheid van het topmanagement noodzakelijk. Niet alle oplossingsteams zijn hier mee bezig. Soms geheel niet, omdat het niet in hun opdracht ligt, soms uit tijdgebrek, en soms uit fatalisme: "ach, het zou misschien kunnen, maar zelfs als het lukt, zijn er toch altijd andere prioriteiten als het op de uitvoering aankomt". Gemeenten zijn nog het meest bezig met agendering van structurele problemen.

Innovatie

In het algemeen zien we veel innovatie in de publieke sector. We zien dat ook terug in de interviews. Processen zijn geheel geautomatiseerd. Met datamining wordt gezocht naar signalen van fraude. Gegevens worden gekoppeld en voringevuld. De relatie tussen oplossingsteams met de drijvers achter de meeste innovaties in de publieke sector is echter nihil. Innovatie in de zin van het aanpassen en finslijpen van reguliere processen en de met ICT geïnnoveerde processen, zien we eigenlijk niet. Innovaties naar aanleiding van probleemoplossing blijken in de praktijk vooral cultureel. De houding van medewerkers, de creativiteit van medewerkers en de informatievoorziening aan de burger, dat zijn de middelen waarmee verbetering wordt gerealiseerd die merkbaar is voor de burger. De oplossing wordt vaak in 'mensen' gezocht, zoals in het trainen van medewerkers in het gebruik van meerdere applicaties, zodat de burger het probleem niet hoeft te merken. Overigens is het gebrek aan innovatie door oplossingsteams niet onmiddellijk een diskwalificatie van de teams of de organisatie. Vaak is het niet nodig om het beleid of het proces zelf aan te passen. Elk proces en elk systeem kent zijn onvermijdelijke onvolkomenheden en het is aan oplossingsteams om deze aan te pakken. De meeste problemen zijn op te vangen met informatievoorziening, proactieve informatievoorziening en met de houding van medewerkers.



KAFKA
BRIGADE

Conclusies en aanbevelingen

Er zijn gevallen waarmee medewerkers van publieke dienstverleningsorganisaties in hun maag blijven zitten. Voor gevallen, waarvan medewerkers vinden dat ze schrijnend zijn of tot onredelijke dienstverlening leiden, hebben veel organisaties 'oplossingsteams' opgericht. Het zijn de buikpijndossiers, waarbij mensen sterk benadeeld worden door een formaliteit of waarin een regel evident tegengesteld uitwerkt aan het doel, die worden opgelost door de oplossingsteams. Zonder deze teams worden dergelijke problemen vaak niet opgemerkt – letterlijk niet waargenomen. De teams zijn opgericht op de onvermijdelijke onvolkomenheden in elke grote dienstverlenende organisatie te identificeren en zoveel mogelijk tot een bevredigende oplossing te brengen – binnen de kaders van de wet en de taak van de organisatie.

Motieven

De motieven die worden aangevoerd om een oplossingsteam in te stellen kunnen grofweg in vier groepen worden verdeeld:

1. Intrinsiek – het rechtsgevoel van medewerkers: het feit dat een uitkomst soms indruist tegen het rechtsgevoel van medewerkers is een motief om een oplossingsteam in te stellen.
2. Operationeel – noodzaak voor de organisatie: het oplossingsteam is noodzakelijk om ruimte te bieden voor maatwerk binnen sterk gestandaardiseerde werkprocessen, bij voorbeeld door het overstijgen van verkokering of het uitlichten van individuele gevallen in ICT-systemen.
3. Tactisch – reductie van faalkosten: een oplossingsteam is een manier om de bedrijfscultuur te sturen, medewerkers te helpen professionaliseren, schade aan het imago van de organisatie te voorkomen, en de faalkosten te reduceren.
4. Strategisch – leren en innoveren: een oplossingsteam is er niet alleen om schrijnende onvoorziene gevallen op individueel niveau te behandelen, maar ook om te onderzoeken waar de reguliere processen structureel falen.

Rollen

De oplossingsteams kunnen verschillende rollen vervullen binnen de organisatie. We onderscheiden er vier. De eerste rol wordt door alle teams vervuld en is een minimale invulling van het concept oplossingsteam. De andere rollen zijn complementair en worden in wisselende mate ingevuld, vaak afhankelijk van de mate waarin de organisatie als geheel bureaucratisch is georganiseerd en de aanwezigheid bij het management van tactische of strategische motieven:

- Vangnet voor inherente tekortkomingen: organisaties die sterk volgens bureaucratische principes zijn georganiseerd hebben hun inherente tekortkomingen – burgers die buiten de 'happy flow' vallen. Een



KAFKA
BRIGADE

oplossingsteam is bedoeld als vangnet voor deze gevallen. Een team heeft als taak om praktische oplossingen voor individuele burgers te bieden.

- Voorbeeld voor medewerkers: deze rol zien we vaak terug in organisaties die proberen de verkokering te ontspringen, door medewerkers meerwettig op te leiden, te sturen op samenwerking en front- en backoffice sterker aan elkaar te verbinden. Hier heeft het oplossingsteam de opdracht een voorbeeld te zijn door zichtbaar te maken waar de professionele ruimte voor meer maatwerk ligt.
- Verbinden tegen verkokering: oplossingsteams hebben als rol om professionals uit verschillende kokers te verbinden. Ze lossen niet alleen individuele problemen op, maar leggen ook verbindingen in de organisatie – en idealiter ook met andere organisaties – met de bedoeling om enkele structurele scheidslijnen te slechten. Voor een deel is dit voorbeeldgedrag voor medewerkers, maar het gaat verder omdat de oplossingsteams ‘dieper’ in de organisatiestructuur trachten te interveniëren in plaats enkel op het niveau van uitvoeringsprofessionals. We zien dit vooral bij gemeenten, die vaak met geconfronteerd worden met de problemen van burgers, die hun oorzaak hebben bij de uitvoeringsorganisaties.
- Probleemgestuurde innovatie: oplossingsteams kunnen ook dienen als onderzoeksinstrument voor het vinden van de structurele oorzaken van problemen. Casus worden structureel naar boven gehaald om te leren uit de praktijk en de organisatieprocessen aan te passen. De motieven voor een oplossingsteam zijn hier strategisch van aard.

Alle organisaties geven aan dat het doorgaans lukt om een oplossing te bieden op individueel niveau. Sommige organisaties zijn hier echter positiever over dan andere. De oplossingen die medewerkers vinden voor onvoorziene gevallen hebben niet altijd iets te maken met de oorzaken die ze daarvoor aanwijzen. Oorzaken die medewerkers aandragen hebben te maken met structurele fouten van de eigen of andere organisaties, gebrek aan context in de ICT, regels die in specifieke gevallen tegengesteld uitpakken aan het doel, of het niet gebruiken van informatie die in de organisatie bekend is. De oplossing wordt doorgaans gevonden in het omzeilen van die structurele oorzaken. Daarom wordt het vinden van oplossingen ook wel als heel creatief werk gezien. Ze maken gebruik van de mogelijkheden die zij als professionals hebben op hun positie in de organisatie. Ze stemmen handmatig ICT-toepassingen op elkaar af, zelf of met behulp van een netwerk van geautoriseerde medewerkers. Of ze maken gebruik van hardheidsclausules en (proactieve) informatievoorziening.

Werkwijze

De werkwijze van de oplossingsteams kan ideaaltypisch beschreven worden in zes stappen:

1. Waarnemen: het identificeren van het probleem voor de burger
2. Oordeelsvorming: het zien van de aard en oorzaak van het probleem



KAFKA
BRIGADE

3. Creativiteit: met inhoudelijke en uitvoeringskennis, contacten en creativiteit zorgen voor een redelijke uitkomst
4. Analyse: het zien van structurele oorzaken achter individuele schrijnende gevallen
5. Agendering: het structurele probleem op de agenda van het management krijgen
6. Innovatie: initiatieven om structurele verbetering in de dienstverlening door te voeren

In de praktijk worden vaak niet al deze stappen doorlopen. In veel gevallen wordt zelfs niet beoogd om al deze stappen te doorlopen en komen de teams niet verder dan stap 3. Soms omdat het simpelweg hun opdracht niet is om verder te kijken. Soms omdat ze er de tijd niet voor hebben. Soms omdat de organisatie er niet op zit te wachten. En soms omdat het buiten de analytische scope van medewerkers van oplossingsteams valt.

Conclusie

In het voorgaande hebben we onze onderzoeksvraag beantwoord: *Onder welke voorwaarden kunnen oplossingsteams (of: Kafka-teams) bij publieke dienstverlenende organisaties problemen in de dienstverlening aanpakken voor burgers die tussen wal en schip vallen?*

Uit de literatuur over de bestrijding van disfunctionele bureaucratie hebben we geleerd dat het sterk van het perspectief van de actor afhangt wat gezien wordt als het probleem, de oorzaak en wat een oplossing kan zijn. Het aanpakken van dergelijke problemen vraagt om de inrichting van 'tussenfuncties', die zich vrij in de organisaties kunnen bewegen, rugdekking van het management hebben en zich richten op de tekortkomingen van de reguliere werkprocessen. De door ons onderzochte oplossingsteams vertonen veel overeenkomsten met dergelijke tussenfuncties.

Uit ons praktijkonderzoek hebben we geleerd dat er intrinsieke, operationele, tactische en strategische motieven bestaan om oplossingsteams in te richten. We hebben gezien dat oplossingsteams – of vergelijkbare voorzieningen – sterk variëren per organisatie. Ze delen met elkaar een focus op schrijnende gevallen, maar lopen sterk uiteen in de mate waarin ze ook een impact op de organisatiecultuur of organisatiestructuur hebben. Een belangrijke reden van die variatie is gelegen in de taakopvatting van de teams en in de verwachtingen over de teams door het management. Ook hebben we gezien dat veel oplossingsteams een werkwijze hanteren, die vooral een beroep doet op individuele probleemanalyse en creativiteit om de gebruikelijke processen te omzeilen. De teams komen er veel minder aan toe om die gebruikelijke processen ook echt te veranderen.

Onze bevindingen leiden tot de volgende conclusies:

Positionering en professionele houding van oplossingsteams is cruciaal

Waar je je bevindt, bepaalt wat je ziet. Wie bij voorbeeld kijkt vanuit het perspectief van de beleidsmaker, ziet eerder niet bereikte organisatiedoelstellingen of slechte samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties als probleem. Wie echter kijkt vanuit het perspectief van de burger zal juist verlies van inkomen of onredelijke of onbegrijpelijke regels als probleem zien. Oplossingsteams werken ook vanuit zo'n specifiek perspectief. Zij kijken vanuit het perspectief van de professional in de uitvoering: hoe kunnen we, binnen de bestaande wettelijke kaders en procedures, burgers geven waarop ze recht hebben?

Dit is een tamelijk uniek perspectief in de organisatie, omdat het zowel de nuance van het individuele geval als de algemeen geldende regels in ogenschouw neemt. Daar komt voor oplossingsteams bij dat ze, waar mogelijk, pragmatisch met regels en procedures willen omgaan vanuit het belang van goede dienstverlening. Dat perspectief is cruciaal voor hun taak. Hieruit volgt dat oplossingsteams in de positie moeten zijn om problemen te herkennen, en de professionele houding moeten hebben om deze problemen te willen oplossen.

Het aanpakken van problemen in de dienstverlening is een managementkeuze

Behalve de professionele houding van de medewerkers van oplossingsteams is ook de houding van het management van belang voor het functioneren van de teams. Oplossingsteams ontstaan niet bottom-up, maar enkel met de zegen van het management van de organisatie. In praktische zin is hun steun nodig om een bescheiden budget en een aantal medewerkers vrij te maken. In meer normatieve zin is de steun van het management nodig om het belang van het werk van oplossingsteams te ondersteunen. Professionals zien de problemen, maar zonder rugdekking is de kans klein dat pragmatische oplossingen tot stand komen. Uiteindelijk is het aanpakken van problemen in de dienstverlening aan burgers die tussen wal en schip vallen dus ook een managementkeuze.

Oplossingsteams zijn succesvol in het helpen van individuele burgers

De oplossingsteams die wij hebben onderzocht waren nagenoeg zonder uitzondering succesvol in het bieden van oplossingen voor individuele burgers, die binnen de reguliere processen geen redelijke dienstverlening zouden hebben gekregen. Oplossingsteams herstellen fouten in de reguliere dienstverlening (zoals verkeerde registraties of onjuiste beslissingen), ze bieden maatwerk voor schrijnende gevallen, en ze stemmen af met andere organisatieonderdelen en soms zelfs met andere dienstverleners. Medewerkers van de onderzochte oplossingsteams noemden desgevraagd de volgende voorwaarden als cruciaal voor dit werk:

- Een positie buiten het reguliere proces: oplossingsteams moeten zijn vrijgemaakt voor hun specifieke taak en dit niet als 'iets extra's' erbij doen.



KAFKA
BRIGADE

- Een netwerk door de kokers van de organisatie(s): medewerkers van oplossingsteams moeten actief werken aan het opbouwen van een netwerk binnen de organisatie en met andere dienstverleners, zodat zij in persoonlijk contact staan met andere professionals die nodig zijn om een oplossing te realiseren.
- Onafhankelijk en niet ondergeschikt aan andere processen: het werk van oplossingsteams moet niet worden gereduceerd tot een standaardonderdeel van bestaande processen en procedures, maar moet steeds op basis van het individuele voorliggende geval kunnen handelen. Medewerkers van oplossingsteams moeten toegang hebben tot alle organisatieonderdelen die relevant zijn voor het realiseren van een praktische oplossing.

Er is geen natuurlijk escalatiemodel voor meer complexe of structurele problemen

Ondanks dat de onderzochte teams rugdekking van het management ervaren in hun werk, zijn we ook een belangrijke begrenzing in de betrokkenheid van het management en de reikwijdte van het werk van de oplossingsteams tegengekomen. Oplossingsteams kunnen zich vaak goed horizontaal door de organisatie bewegen, maar minder gemakkelijk verticaal. Soms ligt de oorzaak van een probleem in de dienstverlening op een meer structureel niveau – zoals te beperkte kaders of procedures, te weinig discretionaire ruimte voor professionals op de werkvloer, of een gebrekkige ICT-infrastructuur.

Het agenderen van dergelijke structurele oorzaken komt in de praktijk echter weinig voor. Voor een deel valt dit buiten de scope van oplossingsteams, die sterk gericht zijn op het oplossen van individuele problemen. Voor een ander deel zien we dat het management hier vaak ook minder toegankelijk voor is. Er is dan ook geen natuurlijk escalatiemodel voor het identificeren en wegnemen van structurele oorzaken van problemen in de dienstverlening.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek kunnen we twee typen aanbevelingen doen: ten behoeve van de doorontwikkeling van bestaande oplossingsteams en ten behoeve van organisaties die overwegen om met oplossingsteams te gaan werken.

Aanbevelingen voor bestaande oplossingsteams

Als we kijken naar de door ons onderzochte oplossingsteams valt op dat ze zeer waardevol zijn in het helpen van individuele burgers die tussen wal en schip vallen. Er is echter nog een wereld te winnen in het versterken van dat succes. Zo zijn er grote verschillen tussen de mogelijkheden die de oplossingsteams zien of kennen bij het helpen van burgers. Een eerste aanbeveling is dan ook het delen van de creatieve oplossingen tussen oplossingsteams van verschillende organisaties. Op gezamenlijke bijeenkomsten kunnen ervaringen worden gedeeld en strategieën worden uitgewisseld.



KAFKA
BRIGADE

Een tweede, daaraan verwante aanbeveling, is het versterken van de netwerken van oplossingsteams buiten de eigen organisatie. In de regel hebben de medewerkers van oplossingsteams veel contacten in de eigen organisatie. Maar veel problemen van burgers ontstaan door het gelijktijdige contact met meerdere dienstverleners, die vaak niet overzien dat hun eigen handelen bijdraagt aan een ongewenste situatie. Oplossingsteams zijn momenteel nog beperkt toegankelijk voor elkaar. Als de lijnen korter worden, kunnen ketenproblemen eerder worden gesignaleerd en beter worden aangepakt. Hierbij kunnen gemeenten een belangrijke rol spelen, aangezien zij vaak als eerste zien waar de wisselwerking tussen meerdere dienstverleners tot onbedoelde en ongewenste situaties leidt.

Een derde aanbeveling is om aandacht te besteden aan evaluatie en analyse en om dit gezamenlijk te doen. Indien dit goed ondersteund wordt – want analyse is ook een onderzoeksactiviteit – kan hiermee beter de brug naar het management worden geslagen.

Aanbevelingen voor organisaties die overwegen een oplossingsteam op te richten

Voor veel dienstverleners kunnen oplossingsteams een zinvolle aanvulling op de bestaande dienstverlening zijn of een interessant middel zijn om de dienstverlening te verbeteren. De eerste stap voor de oprichting van een eventueel oplossingsteam is een strategische analyse van de eigen dienstverlening, gedragen door het management. Waar liggen de tekorten van de dienstverlening? Waar kunnen burgers tussen wal en schip vallen? Hiermee ontstaat perspectief op de meerwaarde van een oplossingsteam en op de achterliggende behoefte van de organisatie. Dit strategische perspectief op dienstverlening is vervolgens leidend voor het inrichten van een voorziening die de inherente tekortkomingen beoogt te compenseren.²⁰

Voor de daadwerkelijke inrichting van het team kunnen we drie aanbevelingen formuleren, die met name tot het management gericht zijn en ook onderschreven worden in wetenschappelijke literatuur over 'tussenfuncties':

- **Profiel:** formuleer een duidelijke rol voor het oplossingsteam. In het voorgaande zijn vier mogelijke rollen beschreven, die volgen uit de strategische analyse over de eigen dienstverlening en de motieven die het management voor ogen heeft met het oplossingsteam.
- **Positionering:** creëer de noodzakelijke inbedding van het team in de organisatie. Uit de literatuur en uit ons eigen onderzoek blijkt dat oplossingsteams het best gedijen als ze opereren vanuit 'kracht zonder macht'. Aan de ene kant staan ze los van bestaande dienstverleningsprocessen en werken ze vooral op basis van kennis en contacten. Aan de andere kant hebben ze toegang tot alle relevante organisatieonderdelen en kunnen ze indien nodig escaleren richting management.

²⁰ Overigens kan die analyse er uiteraard ook toe leiden dat een speciale voorziening niet nodig is (zie hoofdstuk over motieven voor de inrichting van oplossingsteams).



KAFKA
BRIGADE

- Professionaliteit: zorg voor adequate selectie en ondersteuning van professionals in het oplossingsteam. De medewerkers in de oplossingsteams kenmerken zich door een inherente motivatie, door hun oplossingsgerichtheid, door hun creativiteit en door hun analytisch vermogen. In hun werk worden ze ondersteund door het management – in termen van escalatiemogelijkheid en openheid om te leren van schrijnende gevallen. Ook is het aan te bevelen om medewerkers een cursus aan te bieden, zodat zij goed beslagen ten ijs komen. Het werken in oplossingsteam vraagt immers om een bijzondere manier van waarnemen en oplossingen bieden, die sterk kan verschillen van de reguliere dienstverlening.

Tot slot

De belangrijkste conclusie van ons onderzoek is dat oplossingsteams – onder voorwaarden – succesvol zijn in het realiseren van oplossingen in dienstverlening aan burgers die tussen wal en schip dreigen te vallen. Tegelijkertijd zijn ze minder succesvol in het benoemen en wegnemen van eventuele structurele oorzaken van problemen in de dienstverlening. Dat heeft ten eerste te maken met problemen met de analyse, hetgeen vaak niet de opdracht is van oplossingsteams. Casus worden doorgaans niet geëvalueerd. Analyse vraagt aanvullende onderzoeksactiviteiten en specifieke competenties.

Ten tweede zijn er ook problemen met de agendering, waaraan gebrek aan urgentie en commitment van het management ten grondslag liggen. Problemen met schrijnende gevallen worden verondersteld een kleine groep te betreffen, de massa heeft de prioriteit. En ten derde spelen er problemen met (de verwachte financiële en interactiekosten van) innovatie. Zeker als de verwachting bestaat dat een structurele wijziging een aanpassing in de ICT betekent, is de terughoudendheid groot.

Oplossingsteams leveren dus een zeer waardevolle bijdrage aan de dienstverlening. Tegelijkertijd blijft het vermoeden hangen dat organisaties niet ten volle gebruik maken van het leervermogen dat besloten ligt in het werk en de ervaring van de oplossingsteams. Juist in tijden dat de mogelijkheden voor digitalisering van dienstverlening ongekend zijn, loont het de moeite om het contact met de burger te zoeken. Aan oplossingsteams de taak om dat contact te verdienen en de ogen van management en organisatie te openen voor de onvolkomenheden in de dienstverlening.



Bijlage 1: kenmerken van de voorzieningen per organisatie

Bijlage bij onderzoeksrapport oplossingssteams: kenmerken van de voorzieningen

Organisatie	Naam voorziening	Aantal teams	Bestaat sinds	Aantal leden	Opleiding voor professionals	Doelgroep/domein	casus per jaar
Belastingdienst	Stella-team	14	2009	wisselt (op moment van interviewen 8)	nee	klanten Belastingdienst	300 (schatting)
CJIB	Team schrijnende gevallen	1	2014	12	nee	klanten CJIB	onbekend (naar schatting 500)
DUO	Arbitrair beraad	1	2010	11	nee	klanten DUO	10
IND	Commissie Schrijnende Zaken	1	2004	5	nee	klanten IND	onbekend
UWV	M-team	11	2010	wisselt per casus	ja	klanten UWV	400
Gemeente Den Haag	Haagse Integrale Aanpak (HIA)*	1	2012	4	nee	sociaal domein	100
Organisaties met andere voorzieningen dan een team (voor zover van toepassing)							
CBR	N.v.t. (klantgericht werken opgenomen in reguliere werkwijze)	N.v.t.	2010	N.v.t.	N.v.t.	klanten CBR	N.v.t.
Dienst Justis	N.v.t. (klantgerichte klachtafhandeling)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	klanten Dienst Justis	N.v.t.
SVB	Service team/ klantgerichte klachtafhandeling	N.v.t.	N.v.t.	25	ja, op meerwettigheid	klanten SVB	800 klachten
Gemeente Zoetermeer	Vinger aan de pols-ambtenaar	N.v.t.	2015	1	nee	sociaal domein	5 (sinds januari 2015)
Gemeente Amsterdam	Warme frontoffice	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	sociaal domein	N.v.t.

* We doelen hier niet op de sociale wijkteams zelf, maar op een speciale voorziening van procesregisseurs.