



KAFKA BRIGADE

Verdien het contact met de burger

*Vormgeven aan overheidsdienstverlening
voor schrijnende gevallen*

— Publieksversie —

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 'kafkaïaanse' situatie doen?
Wij komen graag langs om te kijken of de Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl



KAFKA
BRIGADE

Oplossingsteams bij de overheid

"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 het UWV, IND, DUO, CJIB, de Belastingdienst en gemeenten. Ook hebben we interne documentatie van deze organisaties bestudeerd. Daarnaast hebben we bestaande literatuur over het onderwerp geraadpleegd.

Waarom oplossingsteams?

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

- 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.
- 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.



KAFKA
BRIGADE

- 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.
- 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.

Welke rollen hebben 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



KAFKA
BRIGADE

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. Oplossingsteams kunnen individuele oplossingen bieden, maar dat neemt de oorzaak van het probleem nog niet weg. 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 individuele oplossingen ook wel als heel creatief werk gezien. De teams 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.

Wat is de werkwijze?

Hoe gaan oplossingsteams 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 niet de opdracht van oplossingsteams 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 bijvoorbeeld kijkt vanuit het perspectief van de beleidsmaker, ziet eerder niet bereikte organisatiedoelstellingen of slechte samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties als probleem. Wie 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.



KAFKA
BRIGADE

- 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 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 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



KAFKA
BRIGADE

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 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 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.