

Geaccepteerd voor publicatie. Wauters, B. (2017). "Zelfsturing in publieke dienstverlening: een verhaal van twee paradigma's." in Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, vol. 1.

### **Zelfsturing in publieke dienstverlening: een verhaal van twee paradigma's.**

Het artikel toont op basis van drie fundamentele en samenhangende vraagstellingen wat de verschillen tussen twee paradigma's inzake organiseren zijn, nl. de stroming gebaseerd op Taylor versus de moderne socio-techniek (MST). Zelfsturing wordt hierbij gesitueerd in de tweede vraagstelling als onderdeel van MST. Een paradigmashift realiseren is echter niet eenvoudig. Er wordt dus ook een volledige andere verandertheorie dan de gangbare besproken. Tenslotte worden vier cases uit de publieke dienstverlening gebruikt om de theorie te illustreren.

#### **1. Inleiding**

"Zelfsturing" is een concept dat als één van de vijf sleutelrends omtrent de evolutie van de Vlaamse overheid in 2017 vernoemd wordt. Er wordt gesproken over "meer autonomie voor de teams maar tegelijk een duidelijk leiderschap dat het kader aangeeft"? En "...aanpak noemen ze heel bewust zelforganisatie en niet zelfsturing, omdat ze al eerder hebben geëxperimenteerd met zelfsturing." (De Dycker, Goovaerts, Van Den Broeck, 2017). Maar elke goede manager delegeert toch? En geven ze dan niet altijd een kader mee? En wat is het verschil met zelforganisatie?

Volgens Tjepkema (2002, p. 6-18) betekent zelfsturing dat de scheiding tussen management en operationele taken opgeheven wordt. Die zelfsturing is steeds van toepassing op een groep mensen - een "team" - die dagelijks samenwerken en verantwoording dragen voor een geheel aan samenhangende activiteiten om een klant en een gemeenschappelijk doel te dienen. Waar "zelfsturende" teams enkel het monitoren en beheersen van de teamprestaties overnemen van managers, zullen "zelforganiserende" teams ook het ontwerpen van het werk van de groep en het bepalen van de leden van het team oppakken. De mate van zelfsturing is dus groter bij "zelforganiserende" teams.

Dit artikel wil het concept zelfsturing in de publieke dienstverlening situeren in een conflict tussen twee paradigma's inzake organiseren, namelijk het bureaucratische paradigma, voortbouwend op het "wetenschappelijk management" van Taylor, versus het flexibele, met in het verlengde hiervan, genetwerkte, paradigma, dat zich beroept op moderne socio-techniek (MST) (Kuipers, van Amelsvoort, Kramer, 2012). Hieruit moet blijken dat een paradigmashift naar zelfsturing als zelforganiserende teams binnen een flexibel regime op duurzame wijze de effectiviteit van publieke dienstverlening kan verbeteren. In navolging van Osborne, Radnor, Kinder en Vidal (2015, p. 426) wordt effectiviteit omschreven als "public value as the indicator of public service effectiveness rather than internal measures of public service efficiency... adding value to the lives of citizens...".

De geschiedenis van MST startte aan het Tavistock Institute of Human Relations vanaf de jaren 40. Waar de klassieke socio-techniek zich toelagde op het ontwerpen van de groepstaak (in tegenstelling tot benaderingen zoals taakverruiming en verrijking die zich richten op individuele taken), kwam bij de moderne versie het herontwerpen van de organisatie als geheel in het vizier (Tjepkema, 2002, p.1-2). Een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van MST wordt geboden door van Amelsvoort (1999, p.9-19). De Sitter (1981, 1994) wordt hierin genoemd als voorname grondlegger van de Nederlandse tak van de stroming. In Vlaanderen is Geert Van Hootegem (zie onder andere Van Hootegem, van Amelsvoort, Van Beek en Huys, 2008) een voortrekker. Van Hootegem, Huys en Benders (2011) stellen dat groeiende toepassingsgebieden voor MST de diensten, zorg en overheid zijn. Ze stellen: "Als klant of burger mag je dagelijks ervaren hoe hol de slagzinnen over

klantvriendelijkheid klinken, hoe leeg de doos is van ISO en soortgelijke certificaten. Om de klant werkelijk centraal te stellen, zijn andere uitgangspunten nodig dan de huidige door organisaties gehanteerde uitgangspunten.” (p.53)

Ook wordt door van Amelsvoort (1999, p. 9) gesteld dat elementen van MST terug te vinden zijn in veel moderne benaderingen zoals TQM en de “Lerende Organisatie”, die onafhankelijk ontstonden van MST. Ook deze benaderingen hebben reeds een lange geschiedenis in het ontwikkelen van een alternatief voor de bureaucratische organisatie. In het geval van TQM is het werk van Deming (1986, 2000) noemenswaardig. Hij was mede de grondlegger van het Toyota Production System waar het latere “Lean” een afgeleide van is. De paradigmashift die daar mee bewerkstelligd werd vindt weerklink in de titel van het boek dat dit als eerste documenteerde voor het grote publiek, namelijk “The Machine that changed the world” van Womack, Jones en Roos (1990). Auteurs zoals Christis (2011) leggen expliciet een verband tussen MST en “Lean”: “...laat ik zien dat MST en Lean dezelfde ontwerpstrategie volgen (vereenvoudigen van de productiestructuur als voorwaarde voor het decentraliseren van de besturingsstructuur)...wat Lean al experimenterend ontdekt heeft, overeenkomt met wat de MST systeemtheoretisch heeft afgeleid” en “Ik concludeer dus...dat de overeenkomsten tussen MST en Lean groter zijn dan menigeen denkt” (p.97). Wat betreft de “Lerende Organisatie” is het werk van Senge (1990), dat voortbouwt op werk van academici als Argyris en Schön (1978) aan MIT, een mijlpaal. Tjepkema (2002, p. 27) stelt: “companies start looking for strategies to enhance organisational learning. Self-managing work teams are considered a promising tool in this respect”.

## 2. Twee paradigma's, twee fundamentele vraagstellingen betreffende organiseren

Van Laar, Achterbergh, Christis en Doorewaard (2015, p. 85) brengen de verschillen tussen de bureaucratische en flexibele paradigma's in kaart op basis van twee fundamentele sets van vraagstukken.

De eerste set wordt als volgt geformuleerd, nl. wat is...

- de mate waarin het verlenen van de dienst, het voorbereiden (inkoop, plannen,...) en tenslotte het ondersteunen (HR, finance,...) -samen de “uitvoering” - al dan niet in afzonderlijke eenheden zijn ondergebracht;
- de mate waarin bovenstaande uitvoerende taken al dan niet zijn gesplitst in verschillende delen die door verschillende personen worden uitgevoerd;
- de mate waarin uitvoerende taken van dezelfde soort al dan niet zijn geconcentreerd in daartoe gespecialiseerde eenheden.

Het **bureaucratische paradigma** streeft naar maximale splitsing van (eenvoudige) taken en het onderbrengen hiervan in apart eenheden. Om één order (een wens van een klant) te vervullen is dan het samenspel van vele eenheden nodig, ofwel een zogenaamde **complexe organisatiestructuur met eenvoudige takenpakketten**. Het **flexibele paradigma** streeft echter naar het samenhouden van zoveel mogelijk uitvoerende taken in één team. Om één order te vervullen is dan maar één organisatorische eenheid nodig. Dit geeft **een eenvoudige structuur met een complex takenpakket**.

Op zich zegt dit nog niets over zelfsturing. Daarvoor moeten we een tweede set van vragen bekijken, namelijk wat is...

- de mate waarin regelende taken afzonderlijke van de operationele in andere organisatorische eenheden ondergebracht worden;

- de mate waarin strategisch, tactisch en operationeel regelen aan verschillende eenheden toegekend zijn. Operationeel regelen betreft dan het nemen van beslissingen tijdens het dagelijkse werk. Tactisch regelen gaat over het verbeteren van het dagelijkse werk terwijl strategisch regelen onder andere vragen stelt over het doel van het werk, of er uitbreiding moet komen van de activiteiten, etc. zoals ook gesteld door Kuipers et al (2012, p. 78);
- de mate waarin de diverse vormen van regelen zelf opgesplitst zijn in subtaken en aan aparte eenheden toebedeeld is. Regelen kan immers voorgesteld worden als een cyclus van vier stappen, nl. observatie, beoordelen (interpretatie), beslissen en uitvoeren (zie ook Kuipers et al, 2012, p.85-88);
- de mate dat “systemen” (verzamelingen van gestandaardiseerde, geformaliseerde procedures die activiteiten vastleggen in routines) maximaal specificeren wat er moet gebeuren of dit eerder minimaal kritisch doen (ondersteunen gedrag zonder het vast te leggen) (Kuipers et al, 2012, p.411).

Binnen het bureaucratische paradigma kiest men er eerder voor om regelen te scheiden van uitvoering. Ook kiest men ervoor om maximaal te specificeren op basis van systemen. In een flexibele organisatie is het samenhouden van regeling en uitvoering in één eenheid, met minimale specificatie door systemen, de essentie van het concept “zelfsturing”.

***Deze tweede vraagstelling kan dan ook samengevat worden als het regelen van dienstverleners of dienstverleners die regelen in een interactie met gebruikers van de dienst?***

Het moet duidelijk zijn dat in een bureaucratisch regime het onderbrengen van regeltaken weg van de uitvoering op de werkvloer met maximale specificatie van het werk door systemen bijna automatisch volgt door te kiezen voor eenvoudige taken binnen een complexe structuur. Als op de werkvloer de uitvoering opgedeeld en ondergebracht wordt bij verschillende eenheden, dan is er immers een groter aantal complexe afhankelijkheidsrelaties tussen deze eenheden. Dit vereist erg veel interactie (overdrachten) tussen eenheden die zelf het overzicht niet meer hebben. Managers op een hoger niveau moeten dit dus in principe allemaal regelen, wat ze veelal trachten te doen door middel van gedetailleerde procedures, normen en planning.

Dit leidt in de praktijk veelvuldig tot problemen. Kuipers et al (2012, p. 40-1 en 86-7) stellen dat deze bureaucratische manier van reguleren een gesloten systeem vormt. Het systeem vervangt dan de werkelijkheid. Als de interactie volgens relatief voorspelbare patronen verloopt dan werkt zo een mechanische “als...dan” regeling prima en blijft een organisatie in evenwicht: niet alles loopt exact zoals verwacht maar dit wordt geabsorbeerd en is dus niet disruptief. De “werkelijkheid” verschilt immers niet substantieel van het systeem.

Als de capaciteit van de werkvloer om met iets onverwacht om te gaan echter overschreden wordt, dan treed er een onevenwicht op. De werkelijkheid en het systeem overlappen niet meer afdoende. Dit gebeurt ofwel omdat er meer activiteit nodig is dan verwacht (kwantitatief), ofwel omdat er een andere respons nodig is (kwalitatief) die niet vervat zit in het routine repertorium en die ook de (non-routine) capaciteit om tijdig een nieuwe en adequate respons te improviseren, overstijgt (Kuipers et al, 2012, p. 81-84 en 98-99). Deze capaciteit hangt enerzijds af van de vaardigheden en kennis van de mensen op de werkvloer evenals de middelen die ze ter beschikking hebben, maar anderzijds ook van hun non-routine regelvermogen om na observatie en beoordeling, ook te beslissen om de geïmproviseerde actie uit te voeren. En dat non-routine regelvermogen is uiterst beperkt wanneer er maximale specificatie op basis van systemen is (p. 99).

Wanneer er ergens een onevenwicht ontstaat zal zich dit uiteraard ook manifesteren in de interactie tussen eenheden. Maar net omdat de uitvoerders op de werkvloer het overzicht dat nodig is om interactieproblemen over eenheden heen (een probleem later in een proces kan immers voortvloeien uit een stap eerder in het proces) op te lossen niet meer hebben, wordt het regelen daarvan ondergebracht op hogere (hiërarchische) niveaus bij daartoe aangestelde managers. Omdat men op die hogere niveaus echter weer verder verwijderd is van de uitvoering, ontstaat er een (soms erg groot) tijdsverschil tussen observatie (actuele informatie) en de rest van de regelcyclus. Ondertussen kan een disruptie de kans krijgen om de hele organisatie aan te tasten (Van Laar 2015, p. 87).

Ook voor tactisch regelen (meer structureel oplossen van disrupties) is overzicht nodig en gebeurt dit binnen een bureaucratie dan ook bijna exclusief op hogere niveaus. Dit maakt effectief tactisch regelen echter niet evident. De organisatie als gesloten systeem bepaalt immers ook op welke wijze, vanuit gedeelde principes en waarden, er gekeken kan worden naar de werkelijkheid (observatie als eerste stap van de regelcyclus). Om structureel te verbeteren is het meestal nodig om eerst de onderliggende principes en waarden in vraag te stellen om vervolgens via andere ogen opnieuw naar de werkelijkheid te kijken. Kuipers et al (2012, p. 85-88) verwijst hiernaar als “double loop” leren, wat de basis is van structureel verbeteren. In feite wordt dan aan de regelcyclus een vijfde stap toegevoegd nl. “hernormeren” waardoor data vervolgens op een andere wijze geïnterpreteerd kan worden.

Als het beoordelen en beslissen op hogere niveaus moet gebeuren, dan vereist dit dat de informatie (observatie) op zo'n wijze getransfereerd wordt dat die voor die hogere niveaus “behapbaar” is. De kans is dan groot dat, naast de reeds boven vermelde “traagheid” van het transfereren van de informatie, deze ook nog eens zodanig vereenvoudigd, abstract en algemeen is, dat deze niet leidt tot hernormeren en dus ook niet tot de nieuwe interpretaties van informatie of de innovatieve beslissingen die hieruit kunnen voortvloeien. En dan wordt er nog van uitgegaan dat er niet “ingespeeld” wordt op de imperfectie van de observatie (het zogenaamde “gaming” uitvoerig beschreven in Bevan en Hood, 2006). Om deze problemen te voorkomen is het aangewezen om de hele regelcyclus zo dicht mogelijk bij de uitvoering te situeren, wat in de flexibele organisatie betracht wordt. Anderzijds kan men in een bureaucratie de maximaal gespecificeerde systemen evenals de hiërarchische aansturing (die het overzicht had) niet zomaar vervangen door “zelfsturing” op de werkvloer. Er ontstaan dan oeverloze discussies en conflicten die een interventie nopen vanuit de hiërarchie en leiden tot een zelf vervullende voorspelling dat de werkvloer niet klaar is voor meer autonomie.

### **3. Een derde vraagstelling dringt zich op: “inside-out” of “outside-in” observeren?**

Een flexibel regime gekenmerkt door een complex takenpakket binnen een eenvoudige structuur en zelfsturing, wordt geacht sneller en adequater te kunnen reageren op verstoringen. Waar dit wellicht klopt als het gaat over louter operationele verstoringen, geldt dit niet voor verstoringen die een tactische of zelfs strategische respons behoeven. In het algemeen geldt immers dat als men naar de verkeerde zaken kijkt of op een verkeerde manier, het niet uitmaakt wie regelt (werkvloer of hogere niveaus). Ook op de werkvloer “kijkt” men immers naar de realiteit vanuit bestaande principes en waarden en kan men dus enkel “zien” met de bril die beschikbaar is vanuit de organisatie. De oplossing ligt dan voor de hand. Men moet de organisatie verlaten om vanuit de werkelijkheid naar de organisatie te kijken.

Auteurs zoals Senge (2008, p. 10) stellen het als volgt: “All real change is grounded in new ways of thinking and perceiving”. Empathie, wordt dan de cruciale eigenschap, zoals ook door Scharmer en

Kaufer (2013, p. 147) vooropgesteld: “Empathic listening allows the individual to see reality from the perspective of the other and sense the other person’s circumstances”. Het verband tussen empathie en innovatie (de uiting van effectief tactisch of strategisch regelen) is ondertussen genoegzaam bekend vanuit het zogenaamde “design thinking”: “To inspire human-centered innovation, empathy is our reliable, go-to-resource” (Kelley en Kelley<sup>1</sup>, 2013, p. 22). Het gaat hierbij om het ontdekken van de reden “waarom” de dienstverlening er zou moeten zijn vanuit de realiteit van de klant. Het confronteert de organisatie ook met de enorme variatie die er bestaat bij de klanten. Ze hebben allen andere mogelijkheden en beperkingen evenals andere verwachtingen. Hier ligt ook een hemelsbreed verschil tussen dienstverlening en grootschalige productie. Bij dienstverlening wordt de werkvloer immers dagelijks geconfronteerd met die variatie aan de kantenzijde terwijl bij productie die confrontatie indirect is.

Empathisch luisteren heeft echter in een bureaucratisch regime weinig zin, want zelfs als dit tot nieuwe inzichten leidt op de werkvloer, zal het erg moeilijk blijken om deze op een zinvolle manier op de hogere niveaus, waar er iets mee gedaan moet worden, te brengen. De informatie moet voor hen behapbaar en dus abstract zijn. Daardoor is deze ook vatbaar voor misinterpretatie en “gaming”. De bron van de problematiek ligt echter in het scheiden van diegenen die de observatie doen (we werkvloer) van diegene die erop moet reageren (management).

***We vatten dit derde vraagstuk als volgt samen: namelijk of men eerder een “outside-in”<sup>2</sup> ofwel een “inside-out” perspectief inneemt als eerste stap (observatie) van een regelcyclus die integraal op de werkvloer plaats vindt.***

#### **4. Iedereen laten experimenteren met perfectie of “rolling out” van een onderhandelde werkwijze?**

Veelal wordt om ambitieuze verandering te realiseren, ervoor gekozen om een visie, missie en strategie te bepalen vanuit het management en vervolgens de rest van de organisatie hierover te consulteren. Daarna probeert men een groep mensen vanuit verschillende geledingen van de organisatie af te vaardigen om mee te denken over het herontwerpen van de organisatie. Vervolgens implementeert men dit herontwerp in de hele organisatie, de zogenaamde “roll-out” van de verandering.

Er wordt hierbij van uitgegaan dat strategisch regelen, betreffende visie, missie en strategie niet in eerste instantie door de werkvloer kan gebeuren en dat men dit als “kader” moet meegeven. Dit is in natuurlijk correct. Als de organisatie volgens bureaucratische principes georganiseerd was, dan heeft de werkvloer niet het overzicht dat nodig is om zulke vragen op te pakken. Maar evengoed kan men stellen dat ook het management niet optimaal geplaatst is om zulke vragen op te pakken aangezien het ver afstaat van de externe realiteit en gewend is te werken met abstracte, algemene en vereenvoudigde informatie die niet erg nuttig is voor het hernormeren dat nodig is voor effectief tactisch (betreffende het “wat” van de uitvoering) en strategisch (betreffende het “waarom”) regelen.

Het idee dat management en werkvloer tezamen de antwoorden zullen moeten vinden is dan ook plausibel. Maar dit dient dan eerder te gebeuren volgens een werkwijze die reeds coherent is met de

---

<sup>1</sup> Tom Kelley en David Kelley zijn de grondleggers van IDEO, één van de meest toonaangevende design consultancies evenals van d.school aan Stanford University, één van de meest toonaangevende academische instellingen betreffende “design thinking”

<sup>2</sup> Deze term wordt ook door Seddon, 2003, p. 11 gehanteerd maar daar tegengesteld aan een top-down perspectief.

paradigmashift die men tot stand probeert te brengen. Men kan een uitvoerend team (eerder dan een werkgroep van vertegenwoordigers) samenstellen dat alle expertise die nodig is om klanten te dienen bevat (incl. ondersteunende én regulerende). Dit laatste betekent dat er van elk managementniveau, tot op het niveau van de CEO, iemand aan dit team toegewezen wordt. Dit is reeds een voorafname op de eerste twee organisatieprincipes waarbij men een eenvoudige structuur met complexe taken die men zelf regelt wil nastreven. Men weet enkel nog niet wat het takenpakket zal zijn want dit moet nog ontworpen worden door het team zelf.

Het derde principe, het aannemen van een outside-in perspectief, moet vervolgens in staat stellen om als team, vanuit de praktijk, het overzicht te herwinnen en een antwoord te geven op “wie” de klanten zijn en “waarom” het team er is, vanuit het perspectief van die klanten. Vervolgens kan geëxperimenteerd worden met het “wat” van de dienstverlening. Men streeft hierbij in eerste instantie perfectie na door vanuit het perspectief van de diversiteit aan klanten, eerder dan vanuit de bestaande organisatie, te redeneren. Dit leidt dan tot meer radicale vernieuwing.

Een hieruit voortvloeiende nieuwe werkwijze wordt vervolgens niet uitgerold naar de rest van de organisatie maar elk individu in de organisatie zal vanuit een teamsetting eenzelfde proces meemaken. Volgens het klassieke artikel van Chin en Benne (1969) kan men immers een empirisch-rationele strategie volgen, waarbij men ervan uitgaat dat men anderen kan overtuigen met objectieve data. Maar dit werkt enkel indien men binnen vastgestelde normen blijft en de belangen van anderen niet raakt. Deze aanpak is dus van gering nut in de hierboven geschetste werkwijze. Men kan ook macht gebruiken om anderen te dwingen. Maar dit werkt enkel bij een management dat genoeg geloofwaardigheid heeft en vertrouwen geniet. Het versterkt echter ook bestaande afhankelijkheid van werkvloer ten opzichte van management. De normatieve heropvoedingsaanpak gaat er echter van uit dat gedrag bepaald wordt door attitudes, waarden en normen en dat men deze beïnvloedt door het stimuleren van initiatief en participatie, het mobiliseren van lokale kennis, zelfanalyse, etc...

Het principe bij normatieve re-educatie is dan ook dat iedereen hetzelfde normatieve leerproces (van buiten naar binnen kijken in de organisatie, een wijziging als “perfect” plannen en er mee experimenteren tot het beter werkt dan wat er was) doorloopt. Bij een model waar het herontwerpen in één keer op het niveau van de organisatie gebeurt, met afgevaardigden van alle lagen en eenheden, is de hele organisatie wel in abstracte zin “betrokken”, maar geldt dit niet voor elke individu in dezelfde mate. Dit maakt het achteraf moeilijker om de veranderingen, hoe zinvol ook, uit te rollen. Tevens is het waarschijnlijk dat men op een laag niveau van zelfsturing blijft. Men heeft immers niet zelf leren organiseren van in het begin.

Tjepkema (2002, p. 9-10) stelt dat de mate van zelfsturing in teams, meestal op een relatief laag niveau start met de bedoeling na verloop van tijd toe te nemen, incl. een overgang van zelfsturende naar zelforganiserende teams. Maar van in het begin met zelforganiserende teams starten laat ieder individu toe de onderliggende, in eerste instantie bureaucratische, principes en waarden die de huidige werkwijze onderbouwen in vraag te stellen (hernormeren). Dit is net zeer geschikt is om de overgang naar een flexibel regime snel en duurzaam te maken. Zoals Chin en Benne (1969) stellen, gebeurt dit best door zelf de nieuwe waarden te ontdekken vanuit de praktijk. Het traditionele model waarbij via participatie in werkgroepen op basis van rationele argumenten onderhandeld wordt over missie, visie, strategie en organisatieontwerp is eerder gebaseerd op een empirisch-rationeel model. In de dienstverlening, waar op de werkvloer dagelijks directe interactie met de klant plaats vindt, is normatieve re-educatie echter makkelijker uit te voeren dan in productiebedrijven waar de werkvloer meestal op indirecte wijze -via het product- met klanten in contact staat. Dat is wellicht de reden waarom in productie eerder voor zelfsturende dan zelforganiserende teams gekozen wordt.

***We kunnen het verandervraagstuk in de dienstverlening als volgt samenvatten: iedereen laten experimenteren met perfectie of het uitrollen van een onderhandelde werkwijze.***

De volgende hoofdstukken gaan in op praktijkvoorbeelden die de bovenstaande principes proberen te concretiseren. We starten met de discussie over “inside-out” versus “outside-in” omdat deze zowel veranderkundig (om de paradigmashift op te starten) als organisatorisch (om de organisatie effectief te houden) zo cruciaal is.

**5. “Inside-out” of “outside-in”: voorbeelden uit het VK betreffende “troubled families” en sociale huisvesting**

Een “inside-out” benadering vertrekt vanuit de overheid en kijkt naar buiten, naar de burger. Een eerste voorbeeld (Tweedie, 2016) van deze benadering vinden we in het Verenigd Koninkrijk waar in 2012 het “Troubled Families” programma in het leven geroepen werd. Engelse lokale besturen konden via dit programma £3,200 krijgen voor elke familie die ze konden rekruteren en £800 extra voor elke familie die succesvol was. Succes werd gedefinieerd op basis van een aantal criteria (maatstaven) zoals het vinden van werk, het verminderen van het schoolverzuim van kinderen, het verminderen van het aantal misdaden, etc. Tijdens de zomer van 2015 stelde Cameron dat het programma uiterst effectief was: “I can announce today that almost all the 117,000 families we started working with have now been turned around.” Een onafhankelijke analyse door het National Institute for Economic and Social Research stelde echter vast dat “Across a wide range of outcomes, covering the key headline objectives of the programme — employment, benefit receipt, school attendance, safeguarding and child welfare — we were unable to find consistent evidence that the Troubled Families programme had any significant or systematic impact.” (Tweedie, 2016).

Tweedie (2016) rapporteert wel het volgende over het programma:

- families waren een “succes” zelfs wanneer leden nog steeds betrokken waren bij druggebruik, misdaad, schoolverzuim en het begaan/ondergaan van huiselijk geweld—zo lang als er maar één gezinslid was dat geen financiële steun meer ontving;
- waar beschikbaar kon uit de cijfers afgeleid worden dat er gekke dingen gebeurden. Zo toonden de gegevens uit het lokale bestuur van Poole in Dorset bijvoorbeeld dat er gemiddeld 372 dagen nodig waren om een gezin terug “op het rechte pad” te brengen...maar dat dit ook varieerde tussen 1852 en acht dagen;
- families werden soms geselecteerd op erg zwakke basis bvb. één enkele klacht van burens over lawaai. Dit was niet verwonderlijk aangezien de centrale overheid het totale aantal families had vastgelegd op 120.000. Lokale besturen, die kampten met een krap budget, “vonden” dan ook met plezier het aantal “geplande” families.

Een tweede voorbeeld (zie Cottam, 2013), het Life programma voor “troubled families”, koos ervoor om van in het begin, bij het ontwerpen van het programma, een outside-in perspectief aan te nemen. Men kijkt daarbij vanuit de positie van de burgers naar de dienstverlening toe. Deze case is niet expliciet gesitueerd binnen MST maar wel binnen het relatief recente “design thinking” zoals beschreven door Camacho (2016).

Zo spendeerden de toekomstige dienstverleners van het programma acht weken van hun tijd in de gemeente Swindon tussen de meest problematische gezinnen die ze wilden ondersteunen om zo te ondervinden hoe hun realiteit er uitzag. Gezinnen kregen ook videocamera’s om die zaken te filmen die men anders niet over hen zou weten. Er werd ook visueel in kaart gebracht wat de geschiedenis was van de gezinnen met dienstverleners (zogenaamde “customer journeys”). Hieruit bleek dat contacten konden oplopen tot 73 diensten van 24 departementen. Het patroon was dat interventies

louter reactief waren: als er een crisis was dan kwam een dienstverlener om deze te beheren. Eens dit gebeurd was vertrokken de druk bezette dienstverleners naar de volgende crisis elders. Uiteindelijk bleek dat geen enkel gezin ooit succesvol afstand kon doen van de sociale dienstverlening.

Eens de dienstverlening, in co-creatie met de gezinnen, door Participle op punt gesteld was, bleef men ook vasthouden aan een outside-in perspectief. Hiertoe werd een informatiesysteem ontwikkeld dat niet apart staat van de dienstverlening maar er een integraal onderdeel van vormt. Dienstverleners ondersteunen immers de gezinnen om zelf plannen te maken betreffende hun volgende stappen. Hierbij bepalen ze wat ze willen veranderen, hoe ze dit gaan doen, wie hen hierbij zal ondersteunen, wat anders zal zijn als ze dit gedaan hebben, wanneer ze dit gaan herbekijken... De plannen zijn dus anders per gezin, afhankelijk van wat voor hen het meest zinvol is op dat moment. De dienstverleners van het programma plannen ook samen met het gezin wanneer ze elkaar terug ontmoeten. Tijdens deze ontmoetingen wordt besproken wat er gebeurd is en waarom. De dienstverlener maakt ook observaties ter plekke die ook besproken kunnen worden.

Op basis van al deze data komt de dienstverlener bij elke interactie tot een oordeel over een beperkt aantal zogenaamde “capabilities”<sup>3</sup>. Het gaat hierbij om thema’s die van belang zijn voor de meeste gezinnen om een waardevol level te kunnen leiden. Een voorbeeld van zo’n “capability” is “eigenwaarde”. De dienstverlener krijgt hiervoor een schaal aangereikt van 1 tot 4 waarbij 1 staat voor een gebrek aan eigenwaarde (persoon heeft geen geloof in zichzelf en heeft het moeilijk om dit te uiten). Een 4 staat voor zelfvertrouwen, tevredenheid met zichzelf en zelfrespect<sup>4</sup>. Dit laat toe voor/achteruitgang op te volgen én de redenen hiervoor tegelijkertijd te bespreken. Het informatiesysteem reikt de dienstverleners enkele verdere details aan evenals voorbeelden uit het veld. De bedoeling was dat deze voorbeelden continu aangevuld werden op basis van de interactie met de gezinnen. De focus ligt op hoe een “capability” zich concreet uit en observeerbaar is in een gezin (bvb. een uitspraak in een gesprek waaruit blijkt dat hij/zij vindt dat hij/zij zichzelf als waardevol ziet). Het is van belang te begrijpen dat het hier niet gaat om een gestandaardiseerde vragenlijst die afgevinkt moet worden. Er wordt immers niet op directe wijze gevraagd aan de burger of die nu meer eigenwaarde heeft. Dit moet net blijken uit de interactie, via gesprekken en directe observatie, tussen burgers en dienstverleners.

Het Life Programma werd in 2012 door OFSTED als goede praktijk beschreven (OFSTED, 2012). Het was een pilootprogramma dat door service design bureau Participle op basis van projectfondsen gerund werd. In 2015 besloot Participle dan ook dit en andere projecten stop te zetten. Het was immers nooit de bedoeling om een reguliere dienstverlener te worden. Wel om het potentieel van systemisch service design te laten zien<sup>5</sup>.

Dit systeem is een stap vooruit ten opzichte van traditionele maatstaven zoals aantal delicten, afwezigheden van school, etc. Het probeert immers de realiteit te vatten zoals deze beleefd wordt door de gezinnen evenals de onderliggende oorzaken, zodat hier ook op gewerkt kan worden. Niettemin zit dit systeem nog ergens halverwege inside-out en outside-in. Het werkt immers nog steeds met vooraf bepaalde criteria en schalen, die door de dienstverlener invulling gegeven worden, zij het met veel meer nabijheid tot en aandacht voor de reële situatie van de gezinnen. Het vooraf

---

<sup>3</sup> Dit refereert aan de theorieën van welzijnseconoom en Nobel prijs winnaar Sen A. zoals beschreven in Alkire en Deneulin (2009)

<sup>4</sup> Zie Wauters (2015) p. 60-1 via [http://www.latitudeconsulting.eu/images/toolkit\\_innovatie.pdf](http://www.latitudeconsulting.eu/images/toolkit_innovatie.pdf) voor een visuele weergave

<sup>5</sup> [www.participle.net](http://www.participle.net) documenteert de verschillende pilootprogramma’s die door Participle gecreëerd en gedemonstreerd werden.



bepalen reflecteert echter de wens om de data te kunnen aggregeren en zodoende te kunnen generaliseren (hoeveel personen gaan vooruit op welke dimensies).

Dit kan echter gecontrasteerd worden met de benadering zoals beschreven in Gibson (2016<sup>6</sup>) en Davis (2016) waarbij de criteria volledig door individuen zelf bepaald worden. Zo vinden we "criteria" zoals "ik wil werk", "ik wil mijn uitgaven reduceren" maar ook "ik wil zelf koken", "ik wil wandelingen maken" etc. Ook zijn het dan de individuen zelf die oordelen of er nog een weg te gaan is en hoeveel dan. Het wordt dan echter onmogelijk om te aggregeren of te generaliseren. De integratie van het meetinstrument als een werkinstrument ten behoeve van burgers zelf, is dan volledig. Het is niet meer aan de dienstverlener om zich een oordeel te vormen over het "niveau" waarop een individu zich bevindt. Het is wel aan het individu om uit te leggen waarom hij/zij vindt dat er nog veel/weinig werk aan de winkel is. Op die manier bekijkt de dienstverlener de realiteit volledig vanuit het perspectief van de burger. Dit betekent uiteraard niet dat de dienstverlener het daarmee eens moet zijn. Maar dit vormt wel het startpunt van een dialoog.

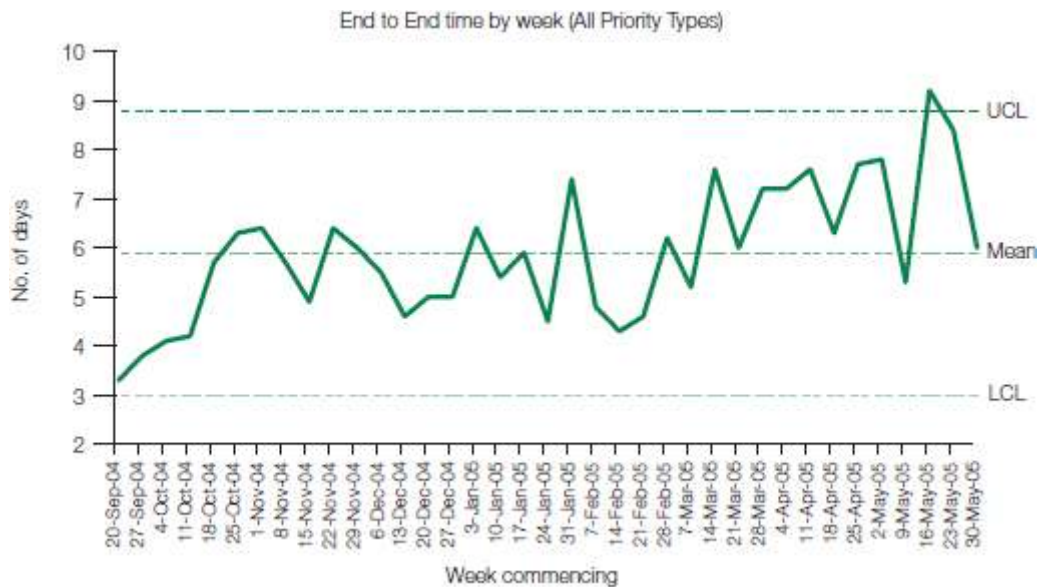
Een outside-in benadering biedt een aantal voordelen. Zo komt ten eerste de vraag aan bod waarom de dienstverlening bestaat vanuit het perspectief van de betrokken burgers. In het geval van de "troubled families" gaat het om een leven te leiden dat de moeite waard is voor het betrokken individu. Wat het leven de moeite waard maakt kan sterk verschillen van persoon tot persoon. Enkel het individu kan dus beantwoorden of zijn/haar doelen gerealiseerd zijn of niet. Het is dan ook aan de dienstverlener om in interactie met het individu te treden om die doelen te concretiseren en er in co-creatie/productie met het individu aan te werken. Co-productie wordt immers ook een natuurlijk gegeven bij een outside-in benadering. Het startpunt is immers de reële context van een specifieke burger. Dan is het niet moeilijk om te zien dat het individu en haar/zijn omgeving heel wat te bieden heeft om doelen te realiseren. In het Life Programma werden zo bijvoorbeeld ook heel wat activiteiten opgenomen waarbij het contact tussen de buurt en de "troubled families" weer hersteld werd. Op deze wijze kan de omgeving terug een positieve rol spelen in het traject van de families naar een beter leven. Tenslotte komt ook de vraag omtrent de redenen van de zichtbare variatie betreffende het realiseren van doelen voor burgers aan bod. Waarom duurt het langer of minder lang om de gewenste vooruitgang te maken betreffende de door de persoon zelf opgestelde doelen in de ene "troubled family" versus de andere? Een outside-in benadering hecht weinig belang aan gemiddelden. De gemiddelde persoon en context bestaat immers niet en kan dus ook niet als concreet startpunt dienen voor dienstverlening. Betere gemiddelden die echter leiden tot grotere variatie qua uitkomsten voor de burgers worden dan niet als vooruitgang gezien. Het reduceren van variatie in combinatie met betere gemiddelden is wél het streefdoel.

Een voorbeeld van hoe deze variatie, vanuit een outside-in perspectief, kan gevisualiseerd worden, vinden we in een andere case, nl. de reparatiedienst van de sociale huisvesting in Tees Valley in het VK (ODPM, 2005, p.52). Deze case is een voorbeeld van "lean thinking" zoals aangepast voor de dienstverlening op de wijze beschreven door Seddon (2003).

---

<sup>6</sup> Zie <https://vanguard-method.net/2016/09/14/why-better-measures-lead-to-better-lives/> voor een visuele weergave

Figuur 1: statistische proceskaart voor reparatietijden



Bron: ODPM 2005

Figuur 1 toont per week de (gemiddelde) tijd vanaf aanmelding van een probleem tot de reparatie ervan “op een wijze die voor de bewoner voldoet aan de verwachtingen”. In het voorbeeld zien we hoe dit gemiddeld 5.9 dagen is met een statistische bovengrens (“upper control limit” of UCL) van 8.8 dagen. Dit is echter het (stabiliserend) gemiddelde na een herontwerp van de dienstverlening in de zomer van 2004. Oorspronkelijk, voor het herontwerp, was het gemiddelde over de jaren 2003-4 heen, 28.8 dagen met in maart en mei 2004 zelfs nog een stijging tot 46 dagen. Het gemiddelde is echter niet interessant op zich. Interessanter is de variatie in duurtijd: is deze voorspelbaar (blijft binnen de statistische controlegrenzen) en dus “normaal”, of zien we dat er transacties zijn die buiten het verwachte vallen (bvb. de piek in de week van 16 mei) of dat grenzen opschuiven (bvb. de periode vanaf 21 maart)? Onverwachte variatie doet vragen rijzen. Tevens weet men ook welke transacties men specifiek moet gaan bestuderen om die vragen te beantwoorden.

Ook werden de traditionele streefcijfers betreffende de tijd om reparaties af te werken, waarop nauwlettend toezicht werden gehouden, voor bijna 100% gehaald. Maar als die tijd om af te werken vanuit de huurder bekeken wordt (het zgn. systemisch perspectief) i.p.v. de dienstverlener dan kwam men op 88% uit (ODPM, 2005, p. 53). Wat de huurder als “klaar” beschouwt is dus niet hetzelfde als wat de dienstverlener als dusdanig beschouwt. De verklaring wordt o.a. geleverd door ODPM (2005, p. 32): “If a job could not be done owing to lack of time, materials or access, the job was passed back for rebook. This process involved cancelling the previous job, entering a new one and starting the whole process again”. De plotse stijging in maart en mei 2004 van de tijd om af te werken vanuit de klant, “outside-in” gezien, was dan ook te wijten aan een stijging van de verkeerde diagnoses door het call-center, waar nieuwe medewerkers in dienst genomen waren. Dit werd echter niet opgepikt door de traditionele “inside-out” streefcijfers, maar wel door de nieuwe meetwijze.

**De voorbeelden tonen duidelijk de gevolgen van een “inside-out” benadering. Aangezien de informatie “behapbaar” moet zijn wordt gebruik gemaakt van een beperkte set abstracte “maatstaven” (met gemiddelden) die echter nooit de complexe realiteit in al haar diversiteit kunnen vatten. Indien aan die maatstaven dan nog eens incentives (geld, toezicht) gekoppeld**

*worden, wat leidt tot “gaming”, hoeft het niet te verwonderen dat de besluitnemer (Cameron, de toezichthouder bij de sociale huisvesting) die zich ver van de acties bevindt uit deze informatie de verkeerde conclusies trekt. Een “outside-in” benadering binnen een regelcyclus die zich integraal op de werkvloer bevindt is wel in staat om productief om te gaan met de variatie waarmee ze geconfronteerd wordt.*

#### **6. Complexe organisaties met eenvoudige taken of complexe taken met eenvoudige organisaties: Voorbeelden uit de thuiszorg (NL) en sociale huisvesting (VK)**

De case van de thuiszorg in Nederland zoals beschreven door van Dalen (2010) illustreert het belang van dit vraagstuk. Thuiszorg in Nederland kent traditioneel een hoge mate van splitsing van uitvoerende taken en het onderbrengen daarvan in verschillende eenheden.

Dit houdt in dat een hulpbehoevende persoon eerst een intake formulier moet invullen, op basis waarvan vervolgens een indicatiecentrum beslist hoeveel uren van welk type en welk niveau zorg aan deze persoon moet besteed worden en dit naar een regionaal zorgkantoor doorstuurt. Dit neemt weer contact op met een aanbod aan zorgverleners die die zorg kunnen bieden. Na keuze kunnen de planners bij de zorgaanbieder dan de verschillende, gespecialiseerde zorgverleners inplannen (wie, wat, wanneer, hoe lang, waar). Het geven van indicaties, contactopname met de klant en de planning (voorbereidende taken) worden dus gescheiden van de dienstverlening zelf en elders ondergebracht. De gespecialiseerde zorgverleners voeren die plannen dan uit. Eén zorgbehoevende wordt dan opgeknipt in een relatief hoog aantal verschillende zorgtaken die door verschillende zorgspecialisten (die zich identificeren met collega's met hetzelfde specialisme) uitgevoerd worden.

De zorgbehoevende ziet in dit systeem wel 20 verschillende personen over de vloer komen in een korte tijdspanne om specifieke taken uit te voeren. De zorgverleners doen hun taken zo snel mogelijk en vertrekken naar de volgende klant. Als ze in tijdsnood komen zit er niet veel anders op dan de taak niet zo goed te doen. Ze kunnen ook geen rekening houden met de wensen of de specifieke situatie van de zorgbehoevende. Ze besteden heel wat tijd aan het reizen van klant tot klant. Tenslotte, aangezien het indicatiecentrum een bepaald urenpakket heeft toegekend, zal dit sowieso gebruikt worden, ongeacht of het echt nodig is.

Dat het ook anders kan mag blijken uit het voorbeeld van Buurtzorg in Nederland. Deze case wordt vermeld in Kuipers et al (2012, p. 549) als voorbeeld van MST. Buurtzorg werkt met kleine teams van 10 tot 12 personen gericht op een beperkt aantal zorgbehoevendenden met een beperkte geografische scope. Elke teamlid is multifunctioneel: hij/zij kan verschillende taken doen op verschillende niveaus. Omdat het team maar een beperkt aantal klanten heeft, leren ze deze goed kennen en kunnen ze makkelijker bepalen wat deze persoon nodig heeft en hoe dit evolueert. Ze kunnen zelf beslissen wat eerst te doen en waaraan welke tijd te besteden (in termen van klanten en taken), gegeven de context van de klant en de interactie met die klant. Ze stellen ook de indicatie op, samen met de klanten die door plaatselijke hulpverleners (bvb. de huisarts) direct naar Buurtzorg verwezen werden. De voorbereiding (planning, indicatiestelling) en de dienstverlening worden dus zo veel mogelijk terug samengebracht in dezelfde eenheid. Ook worden verschillende uitvoerende taken zo veel mogelijk door dezelfde persoon gedaan of tenminste binnen hetzelfde team gehouden. Op maandbasis ziet 15 procent van de klanten van Buurtzorg maar tot twee verschillende zorgverleners, bijna de helft drie tot vier en de rest tussen de vijf en negen.

Dat deze werkwijze voordelen biedt mag blijken uit KPMG en Plexus (2015) die stellen dat “...Buurtzorg voor iets minder dan gemiddelde kosten een hoge kwaliteit van zorg levert” (p.5). Buurtzorg scoorde als 6<sup>de</sup> beste zorgverlener uit de populatie van 360 instellingen. Er werd gecorrigeerd voor zorgzwaarte om te voorkomen dat de vergelijking zou vertekend zijn door

eventuele minder zorgbehoevende klanten in het bestand van Buurtzorg. In 2015 scoorde Buurtzorg ook al voor de vijfde keer op een rij als beste werkgever van Nederland in de categorie non-profit met meer dan 1.000 werknemers. In 2016 eindigden ze als tweede.

Een gelijkaardig verhaal was te vinden bij de sociale huisvestingscase. Als er iets kapot was moest de huurder bellen naar een call-center. Daar werd de klus in het IT systeem ingevoerd en doorgestuurd naar een manager die vervolgens de dienstverleners (loodgieters, schrijnwerkers, ...) en hun materiaal inplande. Het call-center regelde de afspraak. Ook hier werd de voorbereiding (diagnose, planning) elders ondergebracht, gescheiden van de dienstverlening. De dienstverleners pikten dan elke dag de toegekende materialen op en gingen naar de locatie om de geplande klus uit te voeren (ODPM, 2005, p. 34). Ook de hervorming van deze dienst verliep gelijkaardig aan het verhaal van Buurtzorg. In plaats van de diagnose te doen geeft het call-center nu de gegevens van een klant door aan herstellende. Die worden eigenaar van het werk tot het volledig klaar is vanuit het perspectief van de klant. Daar hoort bij dat ze zelf afspraken maken met de klant en zelf het nodige materiaal moeten inschatten, wat impliceert dat ze de diagnose ook zelf moeten stellen en inzet van collega's moeten voorzien indien nodig (ODPM, 2005, p.52). Dat deze werkwijze resultaten levert qua doorlooptijden voor de klanten werd reeds boven vermeld. Ook de klanttevredenheid is gestegen van 77.2% "very satisfied" of "satisfied with the overall service" naar resp. 94,4% (score 7 op 10 of hoger) met 61% score 10 (ODPM, 2005 p. 53). Ook zijn er substantiële kostenreducties (ODPM, 2005, p. 58). De conclusie van ODPM (2005) is dan ook dat "The systems thinking pilot appears to have worked well at Tees Valley" (p. 54).

***Samenvattend tonen de voorbeelden aan dat het idee dat verregaande arbeidsdeling in de dienstverlening -of deze nu eerder transactioneel (reparties) of relationeel (zorg) is- efficiënter is, helemaal niet blijkt uit de praktijk, noch op het vlak van kwaliteit vanuit het perspectief van de klant ("outside-in"), noch op het vlak van kostenbeheersing.***

#### **7. Het regelen van dienstverleners of dienstverleners die regelen in een interactie met gebruikers van de dienst: de jeugdbescherming in Amsterdam (NL) en Buurtzorg (NL)**

De Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA) (zie Wauters en Dinkgreve, 2016) heeft als taak om terug een veilige thuissituatie te creëren voor kinderen in gezinnen waar er iets grondig fout is gelopen.<sup>7</sup> Traditioneel gebeurde de sturing er met kwartaalrapportages aan het management. Daarin werd gerapporteerd over allerlei zaken maar uiteindelijk werd er door het management vooral gestuurd op het aantal cases per medewerker. Deze medewerkers waren onderverdeeld in drie departementen, elk met een andere ideale werklust die de ernst van de problematiek moest weerspiegelen. Zo moest een medewerker de zorg opnemen voor 60 kinderen bij gezinnen die zich vrijwillig aangemeld hadden. Bij kinderen die onder de verantwoordelijkheid van de overheid geplaatst waren ging het om 18 en bij kinderen die zelf iets mispeuterd hadden en bvb. een straf met uitstel hadden ging het om 22.

Naast sturen op cases per medewerker werd er ook sterk gestuurd door het ICT systeem. Dat bepaalde namelijk welke stappen ondernomen moest worden voor elk kind in een gezin. Betreffende heel wat van deze stappen waren er streefcijfers, bvb. dat men een aangemeld gezin binnen de vijf dagen moest spreken, dat een plan door hen getekend moest zijn binnen de 6 weken, etc.

Dit betekent dus dat de medewerkers operationeel zelf erg weinig regelden. Wanneer een case aangemeld werd, creëerde een secretaresse een "dossier" en stuurde dit naar de teamleiders, psychologen en coaches. Die verdeelden dan weer cases tussen de collega's, die in vele gevallen

---

<sup>7</sup> Zie [www.jbra.nl](http://www.jbra.nl)

tijdelijk een case aannemen om deze dan pas later definitief aan een collega toe te kennen. Dit gebeurde met als doel de ideale “caseload” te halen. Wat er dan vervolgens moest gebeuren in een gezin wordt vooral geregeld door het ICT systeem (maximale specificatie). Aan tactisch en strategisch regelen kwam de werkvloer helemaal niet toe.

Dit leidde er in de praktijk toe dat medewerkers zich enkel bezig hielden met de kinderen die het hoogste risico vormen, terwijl de anderen passief gemonitord werden. Het gevolg hiervan was dat de kinderen met een laag risico over de tijd heen alsmaar problematischer werden. Sommige gezinnen werden tegelijk geconfronteerd met verschillende zorgverleners uit de drie departementen die met de kinderen uit het gezin aan de slag moesten. Telkens begonnen deze opnieuw met alle, door het IT-systeem opgelegde stappen, ondanks het feit dat deze kinderen en gezinnen reeds gekend waren. Die kinderen die nog niet in het systeem aangemeld waren kregen dan weer geen aandacht tot ook zij formeel in de problemen kwamen. De uitvoerige rapportages over de kinderen (soms tot 100 pagina's lang), waaraan soms tot 16 uren tijd per week besteed werd door een zorgverlener, werden amper gebruikt wanneer een kind aan een andere zorgverlener overgedragen werd.

E-mails werden naar iedereen doorgestuurd (hoewel ze niet gelezen werden) en er waren vele vergaderingen over de gezinnen (terwijl er erg weinig tijd besteed werd met de gezinnen). Het doel hiervan leek te zijn dat men zeker zou zijn dat alle verplichte stappen gezet waren en men zich niets te verwijten had (bvb. men noteerde dat er een brief gestuurd was naar een gezin om hen te herinneren aan een verplichting, terwijl men zich er goed van bewust was dat vele van deze gezinnen zulke brieven zelfs niet openen). Er was ook een hoge mate van formalisme betreffende de streefcijfers. Zo betekende het halen van het streefcijfer om getekende plannen in het ICT systeem op te slaan niet dat er ook iets zinvol in die plannen stond, noch dat een gezin daar iets mee ging doen. Er was wel een speciale functie in het leven geroepen om iedereen achterna te zitten om die plannen tijdig op te laden.

Omdat JBRA sterk onder druk kwam te staan door de slechte prestaties besloot men het radicaal over een andere boeg te gooien. Hierbij werd weer gebruik gemaakt van de eerder genoemd variant van “lean” van Seddon (2003). Een complexe structuur met eenvoudige taken en een inside-out perspectief, moest omgevormd worden naar een eenvoudige structuur met complexe taken en een outside-in perspectief. Gezinnen kwamen dan in de plaats van individuele kinderen als “case”. De focus werd gelegd op de veiligheid van de omgeving voor de kinderen (“ieder kind veilig” is de missie van JBRA) is. De drie departementen werden opgeheven. Er zijn nu multi-functionele wijkteams die zich richten op gezinnen, ongeacht of het om een vrijwillige aanmelding, plaatsing of voorwaardelijke straf gaat. Een team bestaat nu uit begeleiders die ondersteund worden door een team leider, een specialist in gedrag / ontwikkeling van kinderen en een senior begeleider die 6 tot 8 andere begeleiders bijstaat en dus zelf minder cases direct opvolgt. Als er nog specifiekere ondersteuning nodig is dan zijn er nog enkele specialisten in het hoofdkwartier die geconsulteerd kunnen worden.

Het gemiddeld aantal gezinnen per begeleider is nu 14 maar JBRA meent dat dit eerder 10 moet zijn. Dit is echter louter een zaak van capaciteitsplanning. Nieuwe cases worden opgepakt door een team zodra er capaciteit is en niet vroeger<sup>8</sup>. Er zijn geen streefcijfers meer wat betreft cases per begeleider. De verantwoordelijk voor een gezin blijft steeds bij één begeleider. Die moet er ook voor zorgen dat het hele systeem -de ouders, kinderen, andere dienstverleners maar ook grootouders, burens,...iedereen die een rol kan spelen- telkens aanwezig is bij interactie met het gezin. In plaats van

---

<sup>8</sup> Wat er trouwens toe leidt dat er wachtlijsten ontstaan. Maar wachtlijsten zijn een kwestie van capaciteit. Bij gelijkblijvende capaciteit kunnen wachtlijsten enkel opgelost worden door in te boeten op kwaliteit.

gezinnen te instrueren werd overgeschakeld naar het beïnvloeden van het gezin om tot een gezamenlijk oordeel te komen betreffende wat wel en niet door de beugel kan. Er wordt daarbij gewerkt op inzicht over de schade die bij de kinderen kan aangericht worden en op welke hulp het gezin kan rekenen om dit te voorkomen.

Dit laat dan toe om het regelen van het dagelijkse werk (operationeel niveau) volledig aan het team over te laten. In plaats van een hele reeks streefcijfers wordt nu telkens er interactie is met een gezin een score (van 0 tot 10 waar een 5 onvoldoende is en een 6 net met de hakken over de sloot) gegeven betreffende de veiligheid van het kind evenals in hoeverre het gezin klaar is om terug losgelaten te worden. De scores worden gegeven op basis van antwoorden op een aantal standaardvragen. De actuele score is echter niet van belang, wel de evolutie die de basis vormt voor de vraag "waarom?". Gedurende de wekelijkse teamvergaderingen (die gemiddeld 4 uur duren) worden immers 8 tot 20 cases besproken. De nadruk ligt op die cases die vast zitten of waar belangrijke beslissingen moeten gemaakt worden. Als een case echt vast zit kan deze extra aandacht krijgen bvb. door wekelijkse meetings met de kennismanager, CEO, extra psychologen, ... om te helpen om de volgende stappen vooruit te bepalen.

Het komt uiteraard ook voor dat een team van oordeel is dat het een structureel blokkerende factor tegen komt waarvan het vindt dat het dit niet op teamniveau kan oplossen. Dit wordt dan onmiddellijk geëscaleerd naar een hoger niveau. Er moet dus niet gewacht worden op een of ander formeel rapporteringsmoment. De kerntaak van het management wordt gezien als het verwijderen van structurele knelpunten waartoe het team zelf niet de middelen heeft. Het management accepteert dit echter niet zo maar en zal steeds eerst het team uitdagen door na te gaan of het wel echt alles heeft geprobeerd dat mogelijk is op teamniveau en of hetzelfde knelpunt ook door andere teams als zodanig erkend wordt. Het hogere niveau bij JBRA zal, aangestuurd door de lagere niveaus, in elk geval niet proberen om enkel een korte termijn oplossing te vinden maar eerder een structurele. Met andere woorden, de regelcyclus op tactisch niveau start binnen de teams en betreft de hogere niveaus indien nodig. Dit gebeurt dus steeds pragmatisch, namelijk vanuit een reële en goed begrepen vraag vanuit de werkvloer, die tevens snel opgepakt wordt.

Een typisch voorbeeld van iets dat vanuit teams gesignaleerd wordt om op een hoger niveau aangepakt te worden zijn structurele problemen met andere organisaties, waar intensief netwerken door teams en leden van die organisaties niet voorkomt dat dezelfde knelpunten terugkeren. Raab en Kenis (2009, p. 199) maken hierbij het onderscheid tussen "serendipitous networks as "networks an sich" ("networks in itself"), which do not develop a collective identity and consciously created "goal directed networks as "networks für sich" ("network for itself)". Bij JBRA gaat het dus om doelmatige netwerken. Dit netwerken gebeurt in het geval van JBRA, op basis van wat Christensen en Laegreid (2007) "instrumental negotiation" noemen, waarbij men op pragmatische wijze van onderuit tot slimme, lokale samenwerking komt. Dit is het tegenovergestelde van "instrumental hierarchical coordination" waarbij men probeert te komen tot "joined up government" van boven uit o.a. door het versterken van de centrale overheid met strategie eenheden, interministeriële eenheden, task forces, etc. binnen scherpere "accountability regimes" die langere termijn "outcomes" benadrukken.

Waar JBRA in 2008 nog in ernstige moeilijkheden verkeerde, kreeg het de prijs voor beste publieke sector organisatie van Nederland in 2014 en de European Public Sector Award voor lokale overheden in 2015.

Ook bij Buurtzorg vinden we een gelijkaardig verhaal wat betreft het regelvermogen van de werkvloer. Wijkteams hebben, zoals reeds boven vermeld, volledige autonomie betreffende hun

dagdagelijkse werking ten behoeve van hun klanten. Als een team echter een probleem tegenkomt dat het zelf niet kan oplossen dan kan het dit delen met de “web community”. Andere teams kunnen dan reageren indien ze reeds een oplossing hebben. Als niemand een oplossing heeft en de andere teams de problematiek ook (h)erkennen als relevant, dan wordt een werkgroep over teams heen opgericht.

***Samenvattend maken de voorbeelden duidelijk dat wanneer teams het overzicht herwinnen binnen een eenvoudige structuur met complexe taken, ze perfect in staat zijn om zelf operationeel te regelen. Meer zelfs, ook tactisch regelen om structureel te verbeteren, komt dan automatisch aan bod. Het wordt dan ook duidelijk wat de nieuwe rol van het management is: het uit de weg ruimen van obstakels voor structurele verbetering die buiten het bereik van de teams zelf liggen. Dit gebeurt echter steeds op vraag van de -zichzelf organiserende- teams zelf.***

#### **8. Iedereen laten experimenteren met “perfectie” of “uitrollen” van een onderhandelde werkwijze: de Jeugdzorg in Amsterdam (NL) en Buurtzorg (NL).**

Om tot duurzame verandering te komen werd binnen JBRA een team van vrijwilligers samengesteld dat alle relevante functies uit de verschillende departementen verenigde evenals twee managers en de CEO. Deze werkten gedurende enkele maanden full time op een project om:

- van buiten naar binnen te kijken door 60 cases in detail te analyseren vanuit het perspectief van de gezinnen look outside-in en vast te leggen wat het doel moet zijn;
- een dienstverlening te ontwerpen die “perfect” is, wat enkel kan door alle bestaande “systeemcondities” buiten beschouwing te laten (bvb. bestaande regels, streefcijfers, etc.), gebaseerd op nieuwe principes (die in contrast gezet werden met de oude) en nieuwe outside-in meetinstrumenten;
- het uitproberen van deze dienstverlening, om vanuit de praktijk te ontdekken wat werkt en wat niet om het doel “elk kind veilig” te realiseren;
- het integreren van vereisten die misschien niet nuttig zijn om het doel te bereiken maar die (nog) niet te vermijden zijn (bvb. rapporten naar de gemeente op cijfers die er niet echt toe doen).

Nadat het eerste team haar werk gedaan had, kregen drie nieuwe, gelijkaardig samengestelde teams van vrijwilligers, de tijd om hetzelfde proces te doorlopen als het eerste team. Deze nieuwe teams kregen het nieuwe ontwerp van het werk niet te zien. Het eerste team stelde wel alle informatie en analyses die het verzameld en uitgevoerd had ter beschikking. Er mocht ook extra info verzameld indien nodig geacht. De drie teams mochten vervolgens zelf het werk herontwerpen, net zoals het eerste team. Dit proces van “leren leren” ging uiteraard sneller dan bij het eerste team omdat er reeds zoveel data beschikbaar was. Uiteindelijk maakten alle teams bij JBRA dit proces mee. Omdat de hele managementketen vertegenwoordigd was in het eerste team was er ook automatisch een akkoord met dat management wat betreft het centrale doel voor de organisatie en de nieuwe werkwijze. Ook de volgende teams moesten het akkoord krijgen van het management, dat nu echter zelf volledig vanuit de praktijk mee kon denken met de teams.

Ook bij Buurtzorg moet elk nieuw team zelf uitmaken op welke wijze het te werk zal gaan, waarbij wel een beperkt aantal algemene principes (die in grote lijnen overeenstemmen met wat in dit artikel beschreven staat als een flexibel regime) gerespecteerd moeten worden. Het kan wel leren van andere teams en een beperkt aantal coaches maar moet uiteindelijk zelf de nodige knopen doorhakken en mag hierbij ook fouten maken. “Medewerkers vinden dat de startperikelen, het wiel zelf uitvinden en de worsteling die daar mee gepaard gaat, echt horen bij het zelf leren organiseren”

(Van Dalen, 2010, p. 54). Dat het belang hiervan niet onderschat mag worden blijkt uit het volgende: “Een aantal van de eerste Buurtzorgteams hebben we vrij intensief begeleid, in deze teams zie je nu meer afhankelijk gedrag en minder zelfstandigheid dan in andere teams.” (Van Dalen, 2010, p. 73).

***Samenvattend kan gesteld worden dat uit de voorbeelden blijkt dat de basis voor zelforganisatie reeds van in het begin bij het oprichten van een team gelegd moet worden. Dit neemt niet weg dat van anderen geleerd kan worden maar uiteindelijk moet elk team zelf de verantwoordelijkheid nemen om zichzelf in te richten. Belangrijke principes die overeenstemmen met de basisprincipes van flexibel organiseren moeten daarbij wel in acht genomen worden en worden bewaakt door het management.***

## 9. Conclusies

Op basis van dit artikel moet duidelijk zijn dat de vraag niet is of men zelfsturende of zelfs zelforganiserende teams wil invoeren. De vraag is eerder of men een paradigmashift wenst in te voeren, waar een zelfsturende/organiserende teamwerking één onderdeel van is.

Osborne et al (2012, p. 147) waarschuwen dat de inzet van benaderingen zoals bijvoorbeeld “Lean” en “business process reengineering” om publieke diensten operationeel te verbeteren er niet in zal slagen om tegemoet te komen aan de noden van de gebruikers van de publieke diensten. Aangezien twee van de vier cases expliciet gebaseerd zijn op “lean thinking” is het dan ook van belang te begrijpen dat de kritiek door Osborne et al (2012) eerder op het achterliggende bureaucratische paradigma gericht is waarbinnen veel “Lean” trajecten plaats vinden. Het gaat dan louter over het inzetten van een losse verzameling technieken die veelal de bureaucratie nog versterken.

Osborne et al (2012, p. 135) stellen dan ook dat “current public management theory is not fit for purpose... it draws upon management theory derived from the experience of the manufacturing sector and which ignores the reality of public services as ‘services’.” Ze stellen dat hierbij een overheersende interne focus van operationeel management op efficiëntie, de essentiële interactie met de externe dienstverlening en effectiviteit mist. Ze breken dan ook een lans voor een “diensten-dominante” benadering die de nadruk legt op de niet tastbare elementen van dienstverlening, evenals het feit dat productie en gebruik van een dienst simultaan gebeuren en waarbij de gebruiker de facto co-producer is van de dienst. Ook hier wordt dus gevraagd om een paradigmashift.

De “producten-dominante” benadering heeft op het eerste gezicht veel gemeen met het bureaucratische paradigma dat via de bovenstaande cases geconcretiseerd werd. Het “vastleggen” van een door de organisatie bepaalde “output” als doel op zich is bijvoorbeeld een uiting van een “inside-out” perspectief, waarbij een dienstverlener zich (kunstmatig) afsluit van de reële interactie met de gebruiker (die zich bevindt in de reële wereld). Dit creëert de illusie dat de voorwaarde om een complexe structuur met eenvoudige taken waarbij dienstverleners “geregeld” kunnen worden door managers en systemen te laten functioneren, nl. voorspelbaarheid, vervuld is.

De “diensten-dominante” benadering met haar nadruk op interactie en effectiviteit start eerder vanuit het idee dat er net enorme variatie bestaat in de interactie tussen de dienstverlener en de gebruiker. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende stelling: “At the most extreme, no service is ever produced identically to two people” (Osborne et al, 2012, p. 139). Dit impliceert dus een hogere kans dat de werkelijkheid niet overeenstemt met de verwachtingen en noopt dus tot een paradigmashift naar een flexibel regime. Ook hun stelling dat het product-dominante denken “...focuses on intraorganisational processes at a time when the reality of public services is interorganisational...” (Osborne et al, 2012, p. 135) stemt overeen met de bovenvermelde trend tot netwerken die een goed functionerend flexibel regime vereist.



De analyse van Osborne et al (2012) is dus pertinent: er is inderdaad een fundamenteel andere theoretische basis nodig betreffende publieke dienstverlening. Maar daarbij moet men verder gaan dan een shift van een productenlogica naar een dienstenlogica. De dominantie van de productenlogica is immers een gevolg van de dominantie van het bureaucratische model. Dit model is even problematisch voor productiebedrijven in een snel veranderende wereld als voor dienstverlening. Toekomstig onderzoek betreffende publieke dienstverlening zou zich dus beter richten op het exploiteren van bestaande kennis over bureaucratische, flexibele en in het verlengde daarvan, netwerk regimes eerder dan een volledig nieuwe theorie te ontwikkelen.

## BRONNEN

Alkire, S. en Deneulin, S. (2009), "The Human Development and Capability Approach". In S. Deneulin and L. Shahani (eds.), *An introduction to the human development and capability approach*, chapter 2, London: Earthscan.

Argyris C. en Schön D.A. (1978), *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley

Bevan G. and Hood, C. (2006), "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system". *Public administration*, 84 (3). pp. 517-538

Camacho M. (2016), "David Kelley: From Design to Design Thinking at Stanford and IDEO". In *The Journal of Design, Economics, and Innovation* Volume 2, Number 1, Spring 2016.

Cottam H. (2013), *The life programme –interim report*, Participle

Chin R. en Benne K.D. (1969), "General strategies for effecting change in human systems", in Bennis W.G., Benne K.D. and Chin R. (Eds), *The Planning of Change*, Holt, Rinehart and Winston, London, pp. 32-59

Christis J.H.P. (2011), De moderne sociotechniek als theoretische onderbouwing van Lean. In *M & O* nummer 2, pp. 96-115

Christensen, T. en Lægreid, P. (2007), *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. In *Public Administration Review*, 67, pp. 1059–1066

Davis R. (2016), *Responsibility and Public Services*. Axminster: Triarchy Press.

De Dycker L., Goovaerts P., Van Den Broeck V. (2017), 5 trends voor 2017. In *13 Jaarmagazine Januari 2017*, pp. 22-29.

Deming, W. E. (1986), *Out of the Crisis*. MIT Press

Deming, W. E. (2000), *The New Economics for Industry, Government, Education* (2nd ed.). MIT Press

De Sitter, L.U. (1981), *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer: Kluwer.

De Sitter, L.U. (1994), *Synergetisch produceren*. Assen: Van Gorcum.

Office of the Deputy Prime Minister (2005), *A Systematic Approach to Service Improvement: Evaluating Systems Thinking in Housing*.

Office for Standards in Education, Children's Services and Skills / OFSTED (2012), *Working with families through the 'LIFE' programme: Swindon Borough Council*. Beschikbaar:

<https://reports.ofsted.gov.uk/sites/default/files/documents/surveys-and-good-practice/s/Swindon%20Borough%20Council%20-%20good%20practice%20example.pdf> Geraadpleegd: 28/12/2016.

Osborne S.P., Radnor Z., Nasi G. (2012), "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach". In *The American Review of Public Administration* Vol 43, Issue 2, pp. 135 - 158.

Osborne S.P., Radnor Z., Kinder T. en Vidal I. (2015), "The service framework: a Public-service-dominant approach to sustainable public services". In *British journal of management*, Volume 26, Issue 3, p. 424-438.

Kelley T. and Kelley D. (2013), *Creative confidence*. Crown Business.

KPMG en Plexus (2015), *De toegevoegde waarde van Buurtzorg t.o.v. andere aanbieders van thuiszorg*.

Kuipers H., van Amelsvoort P. en Kramer EH. (2010), *Het nieuwe organiseren*. Leuven: Acco.

Gibson J. (2016), Why better measures lead to better lives. In *The Vanguard Periodical -edition 2, 25/07/2016*. Beschikbaar: <https://vanguard-method.net/2016/09/14/why-better-measures-lead-to-better-lives/>. Geraadpleegd: 28/12/2016.

Raab J. en Kenis P. (2009), Heading Toward a Society of Networks Empirical Developments and Theoretical Challenges. In *Journal of Management Inquiry* 18 (3), pp. 198-210.

Scharmer O. en Kaufer K. (2013), *Leading from the emerging future*. San Fransisco: BK Publishers.

Seddon J. (2003), *Freedom from command and control*. Buckingham: Vanguard Consulting.

Senge P. M. (1990), *The fifth discipline*. New York: Doubleday/Currency

Senge P. M. (2008), *The necessary revolution: How individuals and organizations are working together to create a sustainable world*. New York: Doubleday.

Tjepkema S. (2002), *The Learning Infrastructure of Self-Managing Work teams*. Enschede: Universiteit Twente.

Tweedie N. (2016), The families from hell fiasco. In *Daily Mail Online*, 26/11/2016. Beschikbaar: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3973018/The-families-hell-fiasco-Cameron-s-450m-cure-Broken-Britain-achieved-apart-exposing-vanity-politicians-writes-NEIL-TWEEDIE.html>. Geraadpleegd: 28/12/2016

van Amelsvoort P. (1999), *De moderne socio-technische benadering*. Vlijmen: ST-Groep

van Dalen A. (2010), *Uit de schaduw van het zorgsysteem*. Boom: Lemma uitgevers

Van Hootegem G., van Amelsvoort P., Van Beek G., Huys R. (2008), *Anders organiseren en beter werken*. Leuven; ACCO.

Van Laar H., Achterbergh J., Christis J. en Doorewaard H. (2015), Shared services: hoe effectief is de regieorganisatie? In *M&O* nummer 4, pp. 76-102.

Wauters B. (2015), *Toolkit for social innovation*. Beschikbaar: [http://www.latituedeconsulting.eu/images/toolkit\\_innovatie.pdf](http://www.latituedeconsulting.eu/images/toolkit_innovatie.pdf) Geraadpleegd: 22/02/2017

Wauters B. en Dinkgreve M. (2016), CASE STUDY: Improving the quality of public service and reducing costs: lessons from the public youth protection agency of Amsterdam (Netherlands). Beschikbaar: <http://www.latituedeconsulting.eu/images/childprotect.docx> Geraadpleegd: 28/12/2016.

Womack J.P., Jones D.T. and Roos D. (1990) *The Machine That Changed the World*. Free press.