



Het fundament onder zaakgericht werken

*Acht standaardwerkstromen
waarmee je alle zaaktypes kunt structureren*

Een SURVUZ paper

Mei 2026



Beheerder van de USM-methode

Het fundament onder zaakgericht werken

Kernboodschap

Al je zaaktypes passen op één gemeenschappelijk fundament. Acht standaardwerkstromen volstaan om elk zaaktype dat je organisatie gebruikt te structureren. Geen sloop, geen vervanging; je zaaktypes blijven staan.

Inleiding

Je doet je best, en het werkt niet zoals beloofd. Dat is de stille frustratie van veel bestuurders bij gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties en ministeries die zaakgericht werken hebben omarmd. Het zou structuur brengen, transparantie, eenduidige afhandeling. In de praktijk zie je honderden zaaktypes die elkaar overlappen, teams die elk hun eigen kapitein zijn, en samenwerking die vooral bestaat uit extra coördinatievergaderingen.

Voordat je zaakgericht werken inricht of opnieuw configureert, is er één vraag die je eerst beantwoord wil hebben. Hoeveel zaaktypes kent je organisatie inmiddels, en op welk fundament rusten ze?

Stel je vervolgens voor dat al die zaaktypes in niet meer dan acht standaardwerkstromen passen. Geen sloop, geen vervanging. Eén gemeenschappelijk fundament waarop al je bestaande zaaktypes kunnen blijven staan, met uniformiteit op de plek waar je die nodig hebt en lokale ruimte op de plek waar je die wilt houden.

Deze paper laat zien waarom dat fundament bestaat en hoe je organisatie er kennis mee kan maken.

Een eilandenrijk dat zijn bodem niet kent

Vraag een willekeurige gemeentesecretaris (of algemeen directeur) hoe zijn organisatie functioneert, en hij beschrijft een eilandenrijk. Tientallen, soms honderden teams, ingedeeld naar verschillende domeinen. Elk met een eigen kapitein, eigen werkwijzen, eigen tools, eigen taal. Samenwerking bestaat uit bruggen bouwen, vergaderingen plannen, en hopen dat het werkt. Grensoverschrijdend eigenaarschap is meestal niemands prioriteit, omdat iedereen al genoeg heeft aan zijn eigen eiland.

Wat de gemeentesecretaris niet ziet, is dat al die eilanden al rusten op dezelfde bodem. De grondslag is er, alleen heeft niemand hem ooit boven water gehaald. Daar waar lokale praktijk eindigt en universele structuur begint, is een grens die zelden expliciet is gemaakt. Daardoor lijkt elk team uniek, terwijl de werkstromen onder de oppervlakte verbluffend op elkaar lijken.

De huisarts die alleen aan symptomen werkt

Stel je een huisarts voor die uitsluitend bezig is met symptoombestrijding. Hoofdpijn? Paracetamol! Rugpijn? Pleister! Vermoeidheid? Vitamine! De patiënt voelt zich tijdelijk beter en gaat naar huis. Tot het volgende symptoom zich aandient. Niemand vraagt naar de aard of de oorsprong van de klacht. Niemand kijkt naar het systeem.

Zo werkt zaakgericht werken in de huidige vorm. Voor elk type interactie met de burger wordt een zaaktype bedacht. Een paspoortaanvraag, een melding over een losliggende

USM-paper: "Het fundament onder zaakgericht werken"

stoeptegels, een vergunningverzoek voor een laadpaal, een aanvraag voor schuldhelpverlening. Vele tientallen zaaktypes, soms vele honderden, elk met eigen specificaties, eigen velden, eigen statussen. Allemaal opgelost als afzonderlijke gevallen. Allemaal zonder gedeelde diagnose van wat er onder al die zaken gemeenschappelijk is.

Dat is poetsen aan de buitenkant. Het levert tijdelijk glans, geen duurzaamheid.

Wat GEMMA zelf zegt

GEMMA erkent het opmerkelijk eerlijk in de eigen architectuurdocumentatie. Op de pagina over de relatie tussen procesarchitectuur en zaakgericht werken lezen we:

Zaakgericht werken is dus (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een workflow-systeem) geen methodiek om medewerkers de juiste dingen te laten doen. De medewerker wordt geacht zelf te weten wat hij of zij moet doen.

Bron: GEMMA Online, Procesarchitectuur Relatie met zaakgericht werken

Lees dat nog eens. Zaakgericht werken stuurt niet op het werk. Het registreert het werk, het rapporteert erover, het ontsluit het naar betrokkenen. Maar het zegt niet hoe het werk zelf georganiseerd hoort te worden. Een methode die zichzelf 'vorm van procesgericht werken' noemt, levert dus geen procesarchitectuur. Die architectuur moet ergens anders vandaan komen, of helemaal niet.

GEMMA komt op andere plekken nog dichterbij de kern van het probleem. Op dezelfde pagina staat:

Merk op dat meerdere zaaktypes kunnen corresponderen met eenzelfde bedrijfsproces. Zo kunnen bijvoorbeeld verschillende types vergunningaanvragen (zaaktypes) eenzelfde (generiek) bedrijfsproces 'behandelen vergunningaanvraag' doorlopen.

Hier is GEMMA bijna bij de oplossing. Meerdere zaaktypes op één proces. Nog even doorpakken, en de logische conclusie volgt: alle zaaktypes samen rusten op een eindig aantal universele processen. Maar die laatste stap zet GEMMA niet. Het blijft bij de observatie dat een proces meerdere zaaktypes kan dragen, zonder de vraag te stellen welke processen er dan eigenlijk zijn.

Inmiddels is GEMMA gestart met een zoektocht naar het onderliggende procesmodel onder alle zaakgerichte werkwijzen. Een logische stap, want zonder dat fundament stapelt elke organisatie haar etages op los zand. De USM-methode heeft deze oplossing echter al meer dan tien jaar geleden uitvoerig gedocumenteerd, en wordt inmiddels in zestien landen in de praktijk toegepast. Waar GEMMA naar zoekt, bestaat al jaren en wordt al op talloze plaatsen in binnen- en buitenland gebruikt.

Wat is een proces eigenlijk?

Hier wreekt zich een verwarring die niet alleen in Nederlandse overheidsdocumentatie rondzingt, maar wereldwijd in de hele economie. Het woord 'proces' wordt gebruikt voor van alles wat het niet is.

Voor een uitgebreide analyse van deze wereldwijde begripsverwarring: zie het e-book [Demystifying the term Process](#) op de USM-portal.

GEMMA heeft een 'processenlandschap' met sturende, uitvoerende en ondersteunende processen. Maar als je goed kijkt, gaan al die 'processen' over *wie* iets doet en *hoe* die persoon dat doet. Dat zijn geen processen, dat zijn *practices*: werkinstructies of procedures die bepaald worden door de vraag *wie* iets doet en *hoe* dat wordt uitgevoerd..

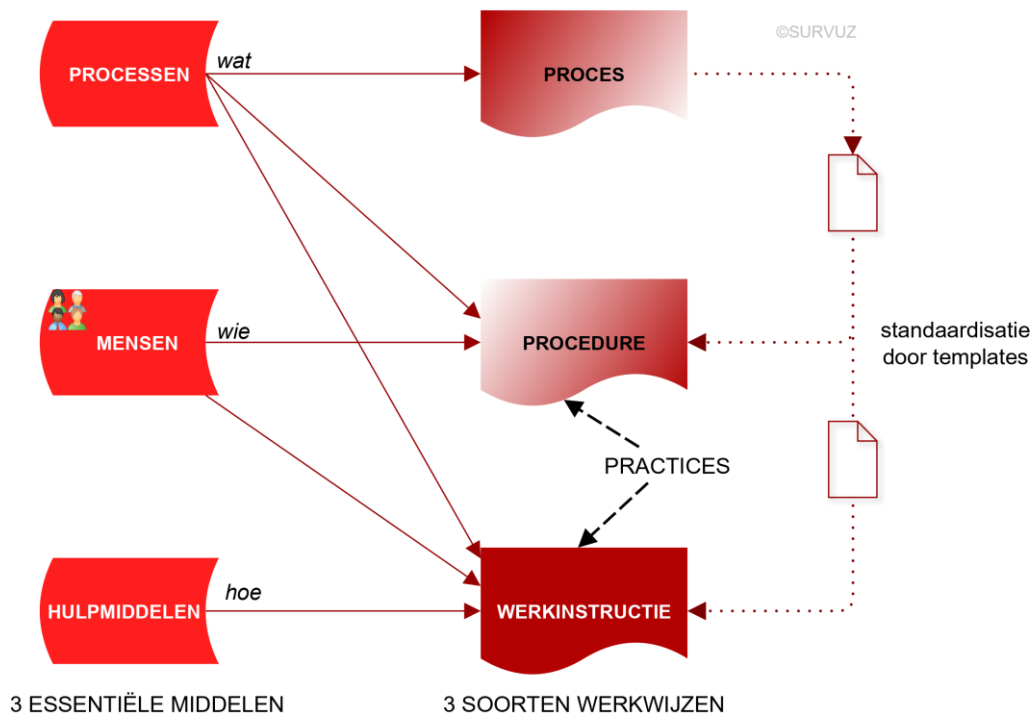
Op dezelfde GEMMA-pagina lezen we ook:

Een zaaktype kan ook worden gezien als een 'afspraak' tussen 'klant' en organisatie.

Hier zien we hoe makkelijk de begrippen door elkaar lopen. Een zaaktype is dus tegelijk een afspraak én een procesverloop én een sjabloon voor uitvoering van een dienst. Door dat allemaal in één concept te stoppen, vervaagt het verschil tussen wat je afspreekt, wat je vervolgens uitvoert, en hoe je dat in detail organiseert.

UM specificiert het onderscheid tussen drie soorten werkwijzen, en dat onderscheid is fundamenteel:

- Een **proces** beschrijft alleen *wat* er moet gebeuren, in welke logische volgorde. Niet wie, niet hoe.
- Een **procedure** voegt daar *wie* aan toe: welke rol of functie voert welke activiteit uit.
- Een **werkinstructie** voegt daar nog *hoe* aan toe: met welk hulpmiddel voert die uitvoerder die activiteit uit.



Zodra je van een proces een procedure of een werkinstructie maak door er het *wie* of *hoe* aan toe te voegen, kies je er een lokale invulling voor, door de juiste mensen de juiste dingen voor de juiste doelen te laten doen – binnen de mogelijkheden die een team of organisatie daarvoor heeft. Dat betekent dat procedures en werkinstructies van het type *practice* zijn. Ze worden bepaald door de lokale keuzes van de organisatie.

Een zaaktype is dus een werkwijze van het type *werkinstructie*. Het beschrijft wat er gebeurt, wie het doet en hoe dat moet plaatsvinden. Het is een praktijkvoorbeeld op het laagste detailniveau. Niets mis mee als praktijkvoorbeeld. Maar wie zijn organisatie inricht alsof zaaktypes *processen* zijn, mist het fundament ónder die zaaktypes. Hij stapelt etages op los zand – zonder een fundament waardoor een duurzaam gebouw ontstaat.

Dit is waar de inefficiëntie ontstaat. Niet bij je mensen, niet in de complexiteit van het werk, maar in de afwezigheid van een fundament ónder de zaaktypes.

De bodem onder de eilanden

Het goede nieuws is dat dat fundament er al is. Niet als nieuw te bouwen project, niet als uitgebreide invoeringsoperatie, maar als universele structuur die bestaat *zodra je hem ziet*. De Universeel Service Management methode, kortweg USM, beschrijft de gedeelde bodem onder elke dienstverlenende organisatie. Inclusief gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties en ministeries.

USM gaat uit van een eenvoudig inzicht. Iedere dienstverlener doet in essentie hetzelfde soort werk. Je maakt afspraken met je klant, je voert die afspraken uit, je wijzigt de inrichting waar nodig, je herstelt verstoringen, en je verbetert wat verbeterd kan worden. Dat zijn vijf onderscheidbare processen. Niet tientallen, niet honderden, maar vijf. Of je nu een gemeente bent die paspoorten verstrekt, een provincie die wegen aanlegt, of een uitvoeringsorganisatie die uitkeringen beheert of belastingen heft: deze vijf processen vormen het managementsysteem voor je dienstverlening.

Vijf processen, acht standaardwerkstromen

Die vijf processen heten in USM: Afspreken, Wijzigen, Uitvoeren, Herstellen en Verbeteren. Vier daarvan worden getriggerd door je klant: die doet een verzoek in de vorm van een melding: een **wens** om de dienstverleningsovereenkomst aan te passen, een verzoek om een structurele **wijziging** van de infrastructuur door te voeren – binnen die overeenkomst, een **storing** te herstellen, of een **ander verzoek** om iets te leveren dat geen wens/wijziging/verstoring betreft. Het vijfde proces voert **verbeteringen** door, getriggerd door de organisatie zelf, op basis van eigen waarnemingen of ambities.

Een unieke eigenschap van het USM-procesmodel is dat elk procesblokje non-redundant is en dus maximaal efficiënt: elke activiteit komt slechts één keer in het model voor, waardoor de blokjes van het model elkaar inzetten voor een gezamenlijk resultaat.



Combineer deze vijf processen op de logisch mogelijke manieren, en je krijgt **acht standaardwerkstromen**. Niet meer, niet minder. Acht patronen waarin elke afhandeling van elke melding van elke klant past. Een paspoortaanvraag, een melding over een losliggende stoeptegels, het inrichten van een nieuwe natuurbegraafvoorziening, het inwerken van een nieuwe medewerker: stuk voor stuk passen ze in een van de acht standaardwerkstromen. Acht patronen voor alles wat je organisatie doet. Ook voor wat je nu nog niet doet, maar over een jaar of tien jaar wel.

De zaaktypes blijven staan

Hier komen we bij de kern. Zaaktypes verdwijnen niet. Ze worden niet vervangen. Ze worden niet weggegooid. Ze worden alleen anders begrepen.

Een zaaktype is een werkinstructie: een lokale invulling van wat er gebeurt, wie het doet en hoe. Die lokale invulling mag blijven. Sterker, die hoort lokaal te zijn, want elk team kent zijn eigen praktijk, zijn eigen mensen, zijn eigen tools. Wat USM doet, is die zaaktypes onderbrengen op de acht standaardwerkstromen. De zaak zelf verandert niet; de structuur eronder wordt zichtbaar.

Dat heeft drie onmiddellijke effecten:

1. **Herkennning** tussen teams. Een team in het sociaal domein en een team in het ruimtelijk domein delen ineens een gemeenschappelijke taal. Allebei werken ze met dezelfde acht patronen. Een melding is een melding, of het nu over een uitkering gaat of over een bestemmingsplan, en elk team hanteert dezelfde meldingstypes. De afhandeling volgt dezelfde logica.
2. **Bestuurbaarheid**. Als je als bestuurder of beslisser wilt weten hoe het met je dienstverlening gaat, hoef je niet honderden zaaktypes te overzien. Je kijkt naar acht standaardwerkstromen en hun vergelijkbare toepassing op vele praktijksituaties. Doorlooptijden, prestaties, knelpunten: ze worden meetbaar op een niveau dat je kunt overzien.
3. **Interoperabiliteit**. Wanneer je gemeente moet samenwerken met een andere gemeente, een veiligheidsregio, een ministerie of een uitvoeringsorganisatie, deel je dezelfde acht patronen. Je hoeft de buurorganisatie niet uit te leggen hoe jouw eilandenrijk werkt. Jullie spreken dezelfde grondtaal.

Wat boven water mag verschillen

De grondtaal is universeel. De *practices* niet. Daar zit de elegantie van USM: het schrijft niet voor hoe je werkt, het beschrijft alleen de gemeenschappelijk logica die *onder* je werk ligt. Wie welke activiteit uitvoert, welke hulpmiddelen die uitvoerder daarbij gebruikt, hoe je team is georganiseerd: dat blijft jouw keuze.

Boven water mogen je eilanden er uitzien zoals ze nu zijn. Onder water rust alles op dezelfde bodem.

Wat USM oplevert in de praktijk

De claim is groot: alle zaaktypes op één fundament. Die architectuur is mooi, maar wat levert dat jou als manager nou op als je die architectuur gaat toepassen. Hieronder twee korte voorbeelden uit recente trajecten bij Nederlandse gemeenten. Anoniem, maar herkenbaar.

Casus: Natuurbegraven

Een gemeente kreeg het verzoek om natuurbegraven als nieuwe voorziening aan te bieden. Die voorziening bestond niet: geen veld, geen regelingen, geen aanvraagloket, geen prijzen, geen opgeleide medewerkers. Wat onder zaakgericht werken een complex traject zou zijn met meerdere nieuwe zaaktypes, parallelle processen en onduidelijk eigenaarschap, doorliep nu één heldere route. Eerst werd een nieuwe afspraak gemaakt tussen gemeenteraad en uitvoeringsorganisatie. Daarna werd de inrichting gewijzigd van de gemeentelijke infrastructuur: het veld vastgesteld, de regelingen opgesteld, het loket ingericht, de medewerkers opgeleid. Vervolgens ging de dienst in productie. Eén route, vier opeenvolgende stappen, met op elk moment duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was bij een aanvraag. Het onderhoud werd ondergebracht in de reguliere onderhoudsplanning van het team dat verantwoordelijk werd voor de nieuwe voorzieningen. Tot slot werd het gebied opgenomen in het gemeentelijk register van beheerde infrastructuur, zodat het beheer geborgd was.

Casus: Onboarding

Een andere gemeente keek met USM naar het inwerken van nieuwe medewerkers. Voordien was de onboarding versplinterd: HR deed iets, ICT deed iets, de afdeling deed iets, de leidinggevende deed iets, en de nieuwe medewerker bleef hangen tussen de schakels. Doorlooptijden van vele weken waren geen uitzondering. Door de werkzaamheden onder de standaardwerkstromen te brengen, werd zichtbaar wie wat triggerde, wie wat overdroeg, en waar de wachttijden ontstonden. De ingrepen die daaruit volgden waren bescheiden: geen reorganisatie, geen nieuw systeem. Wel een gedeelde structuur die de chaos beëindigde. En eigenaarschap dat eindelijk expliciet belegd was – zodat iedereen wist wie waarvoor verantwoordelijk was.

Beide casussen illustreren hetzelfde principe. De zaak zelf verandert niet, het werk verandert niet, de mensen veranderen niet. Wat verandert is de zichtbaarheid van wat er onder de oppervlakte gebeurt. Zodra de standaardwerkstromen herkenbaar zijn, valt de fragmentatie weg. Niet omdat de teams ineens samenwerken, maar omdat ze een gedeelde grondtaal hebben gekregen. Overlegstructuren die het gebrek daaraan compenseren kunnen nu worden beperkt of zelfs opgeheven.

Waarom dit werkt voor jou als beslisser

Drie effecten die direct zichtbaar worden zodra een organisatie haar zaaktypes onder de acht standaardwerkstromen brengt:

Behoud van investeringen. Bestaande zaaksystemen, configuraties, opleidingen en documentatie hoeven niet weg. De zaaktypes blijven staan, ze krijgen alleen een fundament. Wat je hebt geïnvesteerd, blijft renderen.

Bestuurbaarheid op overzicht. Je hoeft als beslisser geen honderden zaaktypes te overzien. Acht standaardwerkstromen volstaan voor de stuurinformatie. Knelpunten, doorlooptijden en verbeterkansen worden meetbaar op een niveau dat je in één oogopslag kunt overzien.

Lokale ruimte met universele structuur. Elk team behoudt zijn eigen praktijk, eigen mensen, eigen tools, eigen vakkennis. Wat geüniformeerd wordt, is alleen de structuur eronder. Dat is precies de balans die overheid en uitvoering nodig hebben: ruimte voor lokale verschillen, helderheid waar dat de dienstverlening bevordert.

Wie er al mee werkt

USM is in Nederland geen experiment meer. Inmiddels werken gemeenten zoals Amsterdam, Deventer, Gouda en Utrechtse Heuvelrug met USM-kennis aan de inrichting van hun dienstverlening. Diverse veiligheidsregio's hanteren USM als grondslag voor hun werkwijzen, evenals overheidsorganisaties als ODC Noord en Justitiële Informatiedienst (Justid). Het fundament is gelegd, en steeds meer overheidsorganisaties leggen het onder hun eigen organisatie.

Van paper naar actie

Twee vragen om mee te beginnen

Stel deze twee vragen op het eerstvolgende relevante overleg in je organisatie:

1. *Hoeveel zaaktypes kennen we inmiddels?*
2. *Passen die in acht standaardwerkstromen?*

De eerste vraag levert vaak een verrassing op. De tweede vraag opent het gesprek over het fundament. Wie deze vragen stelt, plant het zaadje dat deze paper bedoeld heeft.

Een dagdeel met één team

Een organisatie hoeft niet groot te beginnen. De gangbare werkwijze is een workshop van een halve dag met één team. In die workshop leren de deelnemers hun eigen praktijksituaties vertalen naar de acht standaardwerkstromen. Aan het einde van die ochtend of middag zijn drie dingen zichtbaar geworden.

1. Alle werkzaamheden van het team passen in dezelfde acht patronen.
2. Veel routinematig werk verschilt in essentie niet van het werk van andere teams.
3. Er is een lijst met concrete verbeterpunten waar de organisatie morgen al mee kan beginnen.

Deze workshop kan onsite worden uitgevoerd, of online met een digitaal whiteboard. Begeleiding kan komen vanuit de eigen organisatie zodra een interne trekker voldoende USM-kennis bezit, of vanuit externe USM-professionals die ervaring hebben met de patronen. Eén goed begeleid dagdeel is vaak voldoende om de structuur zichtbaar te maken die er al was. Die bewustwording kan vervolgens intern op eigen worden doorgezet, eventueel gecoacht door een externe [USM-professional](#).

Sluit aan bij collega-overheden

Elke twee maanden komen overheidsorganisaties die met USM werken online bij elkaar. Geen verkooppraatje, geen workshop, maar een open uitwisseling tussen mensen die in hun eigen organisatie aan dezelfde vraag werken. Wat werkt, wat niet, en hoe je collega's het aanpakken: het komt allemaal langs. Aansluiten kan [hier](#).

Verder lezen

- Het [Basisconcept van Dienstverlening](#) in de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (de NORA).
- [De overheid als dienstverlener](#): Een systeemanalyse van de casus 'gemeente'. E-book van Stichting SURVUZ. Beschikbaar via de USM-portal.
- [Demystifying the term Process](#). E-book over de wereldwijde verwarring rond het begrip 'proces'. Beschikbaar via de USM-portal.
- [Van eilanden naar ecosysteem](#). E-book over de overgang van versplinterde organisaties naar samenhangende dienstverlening. Beschikbaar via de USM-portal.
- De [USM-wiki](#). Open kennisbank over de Universeel Service Management methode, beheerd door Stichting SURVUZ.
- [GEMMA](#) Thema-architectuur Zaakgericht werken.

MEER INFORMATIE?

Stichting SURVUZ ontwikkelt en beheert methoden en instrumenten waarmee dienstverleners hun prestaties kunnen verbeteren.

SURVUZ hanteert daarbij de volgende principes:

- Organisatieverbetering bevordert zelfsturende vaardigheden, met een sterke focus op leren.
- Organisatieverbetering is alleen blijvend effectief als het wordt gemanaged en uitgevoerd door interne medewerkers.
- Externe ondersteuning moet beperkt blijven tot het coachen van interne medewerkers.

SURVUZ:

- beheert de USM-methode en bijbehorende instrumenten
- bevordert de toepassing van de USM-methode en de verspreiding van kennis over USM
- certificeert professionals en producten die USM in de praktijk ondersteunen
- levert gratis hulpmiddelen aan gebruikersorganisaties die USM omarmen
- levert gratis digitale leeromgevingen aan publieke onderwijsinstellingen die USM in hun curriculum opnemen

Alle gestandaardiseerde USM-kennisproducten fungeren als bouwstenen in een eenduidige aanpak van enterprise service management.

SURVUZ vermeldt gecertificeerde professionals en producten op de USM-portal, zodat gebruikers van USM kunnen verifiëren dat ze gekwalificeerde middelen inzetten bij hun invoering van USM.

⇒ **Lees de USM Wiki, de USM-portal, het USM-boek**

⇒ **Bekijk de USM-video's**

⇒ **Download de gratis USM e-books**

Chaos los je niet op met meer coördinatie.

Je lost het op met structuur.

Publicatiedata

© 2026 Stichting SURVUZ. Alle rechten voorbehouden.

Een uitgave van Stichting SURVUZ — Beheerder van de USM-methode.

www.survuz.org



Beheerder van de USM-methode