



WHITEPAPER

Contrasterende organisatie- structuren in gemeenteland

Een handreiking voor inrichtingskeuzes
in het fysieke en sociale domein

*Sam Wennink
Laura van Schaik*

19 december 2023

Aanleiding

Snel veranderende omstandigheden en schaarste in middelen leiden tot complexiteit binnen organisaties, ook bij Nederlandse gemeenten. Door recente decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk voor diverse taken die kostenefficiënt en kwalitatief hoogwaardig uitgevoerd moeten worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat het werk op veel verschillende manieren is georganiseerd: van uitbesteding, gemeentelijke samenwerkingen en shared service centers tot aan de inzet van (wijk- en multidisciplinaire) teams. Deze verschillende manieren van organiseren worden gelijktijdig in de dagelijkse praktijk van Nederlandse gemeenten toegepast, maar vertegenwoordigen twee contrasterende benaderingen in organisatie-design die in de literatuur alleen apart van elkaar worden belicht, te weten economies of scale en economies of flow.

In deze paper bespreken we bovengenoemde benaderingen en de wijze waarop deze worden toegepast in Nederlandse gemeenten. Berenschot heeft specifiek onderzoek gedaan naar de invloed van de contrasterende benaderingen op de kwaliteit van de organisatie (onder andere organisatieperformance) en kwaliteit van arbeid (waaronder werkomstandigheden). Voor de kwaliteit van de organisatie is specifiek gekeken naar het fysieke domein, afdeling milieu, en voor de kwaliteit van arbeid naar het sociale domein, schuldhulpverlening. We geven handreikingen over welke combinaties wel en niet lijken te werken: wat leren we van de toepassing van contrasterende inrichtingsprincipes? En welke aanbevelingen volgen daaruit voor het organisatieontwerp?

Deze paper is gebaseerd op de thesis 'The combination of economies of flow and scale and the perceived quality of the organization', geschreven door Sam Wennink, en op de thesis 'Contrasting approaches working together', geschreven door Laura van Schaik, ter afsluiting van de master Organisational Design and Development aan de Radboud Universiteit. Vanuit Radboud Universiteit zijn beide studenten begeleid door Prof. Dr. Patrick Vermeulen en Dr. Stefan Heusinkveld. Vanuit Berenschot zijn beiden begeleid door Iris Massop, adviseur organisatie-inrichting bij Berenschot. Inmiddels is Laura eveneens werkzaam als adviseur bij Berenschot. Bent u geïnteresseerd in het onderwerp of heeft u vragen over een passende organisatiestructuur? Neem dan gerust contact op met **Laura van Schaik**, l.vanschaik@berenschot.nl.

Contrasterende benaderingen

Zowel in de economies-of-scale als de economies-of-flow benadering wordt een uitstekende organisatie-performance nagestreefd. Dit gebeurt in beide benaderingen echter op een andere manier.



Economies of scale

Specialisatie, standaardisatie en managementlagen

Economies of scale verwijst naar de kostenvoordelen die een organisatie kan behalen wanneer de productie of dienstverlening wordt opgeschaald. Dergelijke schaalvoordelen zijn te realiseren door het:

- concentreren van een grote diversiteit aan producten, diensten, locaties of klantgroepen binnen één organisatieonderdeel
- scheiden van indirecte (ondersteunende) en directe taken
- herhaaldelijk uitvoeren van specifieke, kleinschalige taken waar medewerkers of teams in zijn gespecialiseerd
- proces zo veel mogelijk te standaardiseren

Om de aparte organisatieonderdelen en gescheiden, kleine taken effectief aan te sturen en het overzicht te behouden, is vaak een hiërarchische structuur met meerdere managementlagen nodig. Zo kan de coördinatie worden gewaarborgd in dit systeem. Voorbeelden in de praktijk zijn werk uitbesteden, regionale samenwerkingen en shared service centers.

Economies of flow

Brede, samenhangende taken en autonomie

Economies of flow verwijst naar het minimaliseren van interacties tussen medewerkers in verschillende organisatieonderdelen en het maximaliseren van de beslissingsbevoegdheid van medewerkers. Met andere woorden: simpele organisaties met complexe jobs. Dit wordt behaald door het:

- creëren van parallelle processen waarbij medewerkers werkzaamheden uitvoeren voor een beperkte diversiteit aan producten/diensten, klantgroepen of locaties
- samenvoegen van indirecte (voorbereidende, ondersteunende) en directe taken
- creëren van brede taken waarin medewerkers/teams breed inzetbaar zijn en minimaal gespecialiseerd zijn in één specifieke taak

Om problemen effectief op te lossen, wordt de scheiding tussen het operationele en managementproces beperkt. De beslissingsbevoegdheid wordt daarmee zo veel mogelijk bij de medewerkers belegd. Zo behouden ze zelf de coördinatie en het overzicht over het proces, kunnen ze zelf beslissen welke taken worden uitgevoerd, en hoe dit wordt gedaan. Dit leidt tot platte organisatiestructuren. Een voorbeeld in de praktijk is het werken in teams.

De verschillende organisatiestructuren binnen beide benaderingen – kleine taken en veel hiërarchische lagen enerzijds en brede taken en minimale hiërarchische lagen anderzijds – zorgen niet alleen voor een verschil in de wijze waarop organisatieperformance (kwaliteit van de organisatie) wordt nagestreefd, maar ook voor een verschil in de werkomstandigheden waarin medewerkers het werk uitvoeren, hoe zij hun werk ervaren en daarmee betekenis geven aan hun werk (kwaliteit van arbeid).

Kwaliteit van de organisatie

Dit onderzoek is gebaseerd op drie gemeenten met de daarbij behorende omgevingsdiensten. Milieuafdelingen bij gemeenten passen veelal economies of flow toe, terwijl omgevingsdiensten doorgaans kiezen voor economies of scale. Beide benaderingen worden dus binnen het primaire proces toegepast.

Kwaliteit van de organisatie houdt verband met het realiseren van de doelstellingen die de organisatie heeft vastgesteld. In dit onderzoek werd de kwaliteit van de organisatie bepaald op basis van de ervaringen en perspectieven van de medewerkers die betrokken zijn binnen dit proces.

In de volgende secties bespreken we separaat de sterke kanten van economies of scale en die van economies of flow. Bovendien gaan we in op de consequenties van de combinatie van deze twee soorten economies in het primaire proces van de afdeling milieu.

De kracht van economies of scale

Toegepast in omgevingsdiensten

Gemeenten maken gebruik van economies of scale door taken betreffende milieu onder te brengen bij een omgevingsdienst. Deze dienst bundelt de uitvoerende taken van verschillende gemeenten, waardoor vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuaspecten op grote schaal mogelijk worden. Het gebruik van een omgevingsdienst (economies of scale) biedt de volgende voordelen:

1. **Specialistische kennis.** Schaalvergroting stelt medewerkers binnen de onderzochte omgevingsdiensten in staat zich te specialiseren in bepaalde taken. Hierdoor nemen de specialistische kennis en kwaliteit van deze taken toe.
2. **Objectiviteit.** Naar verwachting zorgt afstand tussen gemeente en omgevingsdienst voor een objectievere benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De mogelijkheden voor bijvoorbeeld vriendjespolitiek lijken aanzienlijk lager bij een grotere afstand tot het werkgebied.
3. **Overzichtelijk proces.** Medewerkers vinden dat het proces beter wordt gedocumenteerd en overzichtelijker is. Dit komt doordat de stappen zijn gestandaardiseerd en kunnen worden bijgehouden met behulp van checklists in ICT-systemen.

De kracht van economies of flow

Toegepast in (milieu)beleid en het milieuproces voorafgaand aan de implementatie van omgevingsdiensten

Economies-of-flow aspecten zijn voornamelijk aanwezig in het proces voorafgaand aan de implementatie van omgevingsdiensten en binnen het team dat de huidige beleidsvorming verzorgt. Het opstellen van beleid kan niet gestandaardiseerd worden vanwege voortdurende politieke veranderingen en steeds veranderende wensen van burgers. Het beleid wordt gevormd door teams met een geringere mate van specialisatie en een zekere mate van beslissingsbevoegdheid. Het toepassen van economies of flow biedt de volgende voordelen:

1. **Verhoogde reactiesnelheid.** Bij het toepassen van economies of flow zijn medewerkers in staat zich te richten op specifieke gebieden, waardoor ze kunnen profiteren van lokale kennis. Bovendien hebben ze een hoge mate van autonomie, waardoor ze, in combinatie met de lokale kennis, snel kunnen ingrijpen bij onregelmatigheden en direct kunnen overleggen met belanghebbenden, zoals wethouders, zonder tussenkomst van vele managementlagen.
2. **Verminderde procesduur.** Door de kleine hoeveelheid afzonderlijke, kleinschalige taken dat binnen economies of flow wordt toegepast, vermindert de afhankelijkheid van andere teams of medewerkers binnen het proces. Dit verkort de doorlooptijd van het proces.
3. **Integraal werken.** Het beperkte specialisatieniveau stelt breed georiënteerde medewerkers in staat om integraal te werken en meerdere aspecten in overweging te nemen bij beslissingen, wat resulteert in een doordachte en holistische aanpak.

Het spanningsveld tussen economies of scale en economies of flow in het primaire proces

Vanwege de diverse voordelen die beide benaderingen met zich meebrengen, is het de moeite waard om te onderzoeken of ze gecombineerd kunnen worden zoals gebeurt in het primaire proces van de afdeling milieu. Zo bevat de beleidsvorming vooral aspecten van economies of flow, terwijl de uitvoering van het beleid meer aspecten van economies of scale omvat. Helaas leidt de combinatie van genoemde benaderingen tot een aantal conflicten:

1. **Conflict in communicatie.** Een potentieel struikelblok is de communicatie tussen de werknemers binnen de omgevingsdienst, die beschikken over gespecialiseerde kennis, en de medewerkers van de gemeente, die een meer algemene kijk hebben. Het grote verschil in specialisatie kan het begrip van elkaars perspectieven en gedachtegangen soms bemoeilijken.
2. **Conflict in individualiteit versus uniformiteit.** Er kunnen conflicten ontstaan tussen de individuele wensen van verschillende gemeenten en de behoefte aan uniformiteit in de regio van de omgevingsdienst. Vanwege de politieke sensitiviteit hebben gemeenten uiteenlopende belangen en prioriteiten, wat het moeilijk maakt om uniforme gestandaardiseerde taken op grote schaal te laten uitvoeren, zoals de omgevingsdienst beoogt.
3. **Conflict in flexibiliteit versus standaardisatie.** Ook de wens van gemeenten voor flexibiliteit en de behoefte aan standaardisatie van omgevingsdiensten kunnen leiden tot conflicten. De rijksoverheid en gemeenten willen flexibel omgaan met het milieubeleid en de uitvoering ervan, vanwege de politieke gevoeligheid van milieukwesties. Dit leidt tot frequente veranderingen in beleid en budget en het opstellen van nieuwe wetten en richtlijnen. Als gevolg hiervan moeten omgevingsdiensten de uitvoerende taken aanpassen. Aan de andere kant streeft de omgevingsdienst naar een hoge mate van standaardisatie om schaalvoordelen te behalen. De veranderingen zijn dan ook vaak ongewenst en vragen om aanpassingen in het proces of het aantal medewerkers, wat tijd en geld kost.

Aanbevelingen: combineren of niet?

Kijkend naar de kwaliteit van de organisatie, zou het in eerste instantie verstandig zijn om de combinatie van economies of scale en economies of flow in het primaire proces te vermijden. Dit om conflicten op het gebied van standaardisatie versus flexibiliteit, individualiteit versus uniformiteit, en communicatie te voorkomen. Gemeenten en omgevingsdiensten zouden dus kunnen overwegen om in het primaire proces voornamelijk economies-of-scale of juist economies-of-flow aspecten toe te passen. Niettemin vertonen beide benaderingen aanzienlijke verschillen qua potentiële voordelen. Bij het maken van een keuze tussen de twee benaderingen zou het dus noodzakelijk zijn om prioriteiten te stellen met betrekking tot specifieke aspecten betreffende de kwaliteit van de organisatie.

Mochten gemeenten en omgevingsdiensten er toch voor kiezen om economies of scale en economies of flow te combineren, dan zouden ze de conflicten zo veel mogelijk moeten minimaliseren. Een specifieke aanbeveling om het spanningsveld tussen standaardisatie en flexibiliteit in de context van de milieufunctie te verminderen, omvat het instellen van uitvoeringsbeleid en een stabiel budget voor omgevingsdiensten, dat over meerdere jaren gehandhaafd blijft. Op die manier zijn omgevingsdiensten niet jaarlijks verplicht om het gestandaardiseerde proces aan te passen. De kans op een conflict tussen individualiteit versus uniformiteit kan afnemen door gemeenten in dezelfde regio gezamenlijk een regionaal beleid te laten formuleren, een aanpak die vaak al in de praktijk wordt toegepast. Bovendien kunnen (nog) intensievere samenwerkingsverbanden en frequente bijeenkomsten tussen omgevingsdiensten en gemeenten bijdragen aan een dieper begrip van elkaars perspectieven en denkwijzen. Hierdoor zou het conflict in communicatie kunnen worden verminderd.

Kwaliteit van arbeid

Dit onderzoek is gebaseerd op twee gemeenten: één die de schuldhulpverlening en aanverwante financiële hulpverlening uitbesteedt (overwegend economies of scale), en één die deze hulpverlening zelf uitvoert (overwegend economies of flow).

Kwaliteit van arbeid verwijst naar hoe medewerkers de werkomstandigheden en betekenisvol werk ervaren. In dit onderzoek was dit een product van de elementen leren, ontwikkelen, betrokkenheid en acceptabele stresscondities. Door de jaren heen heeft dit fenomeen steeds meer aandacht gekregen. Niet alleen omdat het verband houdt met organisatieperformance, maar ook vanwege de samenhang met de kwaliteit van leven van medewerkers en daarmee de maatschappij.

In de volgende secties gaan we in op de invloed van de toepassing van economies of scale en economies of flow op de elementen van kwaliteit van arbeid. Daarnaast benoemen we het spanningsveld in het proces.



Leren: specifieke of brede kennis en vaardigheden?

- **Economies of scale:** bij het uitbesteden van schuldhulpverlening worden de directe hulpverleningstaken verricht door externe organisaties. De indirecte taken ter voorbereiding op en ter ondersteuning van het proces worden uitgevoerd door de gemeente zelf.
- **Economies of flow:** wanneer schuldhulpverlening door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, zijn directe en indirecte taken samengevoegd en belegd binnen één team.

In beide gevallen hebben medewerkers **brede kennis en vaardigheden** nodig, omdat er bij inwoners vaak sprake is van multiproblematiek, en schuldhulpverlening alleen niet afdoende is om de inwoner volledig te ondersteunen. Kennis van meerdere problematieken is dan nodig om dit bijvoorbeeld te kunnen signaleren. Wanneer we economies of scale en economies of flow met elkaar vergelijken, zijn meer **specifieke kennis en vaardigheden** noodzakelijk wanneer schuldhulpverlening door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, omdat het verlenen van schuldhulpverlening een specifiek en specialistisch proces is.

Ontwikkelen: individuele werkplek of nieuwe werkwijzen in het proces?

- **Economies of scale:** bij uitbesteding is de gemeente afhankelijk van de werkwijzen, procedures en protocollen van externe organisaties. Dit noemen we standaardisatie. Medewerkers van gemeenten hebben dan niet de mogelijkheid om zelf werkwijzen te ontwikkelen wanneer zij verbetering nodig achten. Dergelijke verbeteringen zijn alleen mogelijk op de individuele werkplek. Denk aan kleine systeemwijzigingen om efficiënter te kunnen werken.
- **Economies of flow:** wanneer de gemeente schuldhulpverlening zelf uitvoert, is zij niet of slechts beperkt afhankelijk van externe organisaties. Daardoor ervaren medewerkers de ruimte om te experimenteren met volledig nieuwe werkwijzen. Dit vergroot het aanpassingsvermogen van de organisatie en stelt de gemeente in staat beter aan te sluiten bij de behoeften van haar inwoners.

Betrokkenheid: bij een procesdeel of bij het hele proces?

Bij omvangrijke processen zoals schuldhulpverlening blijft opknippen van het proces onvermijdelijk, ook als de gemeente dit grotendeels zelf uitvoert (economies of flow). In dat geval wordt gekozen voor het opknippen naar type hulpverleningsactiviteiten: het ene subteam voert bijvoorbeeld vroegsignalering uit, terwijl een ander subteam zich richt op de daadwerkelijke schuldhulpverlening.

Enige scheiding in taken in het proces leidt ertoe dat medewerkers zich direct betrokken voelen bij hun **procesdeel**. Zij voelen zich hierbij vooral verantwoordelijk voor de taken die zij binnen het proces uitvoeren en minder voor het algehele eindresultaat, omdat zij slechts een schakel daarin zijn. Wanneer medewerkers die een deel van het operationele proces uitvoeren wél het proces **monitoren, beoordelen en actie kunnen ondernemen** waar nodig, ervaren zij toch **betrokkenheid bij het gehele proces** en daarmee dus bij het eindresultaat. In de praktijk hebben medewerkers hiermee de mogelijkheid om problemen eerder en gemakkelijker op te lossen.

Acceptabele werkstresscondities: werkdruk en werkdrukregulatie

Zowel het scheiden (economies of scale) als het samenvoegen van directe en indirecte taken op één werkplek (economies of flow) kan leiden tot een hogere werkdruk bij medewerkers.

- Het **scheiden** van directe en indirecte taken vergt veel **afstemming** en daarmee extra werk om verder te kunnen gaan met kerntaken, bijvoorbeeld doordat de benodigde informatie is gefragmenteerd en moet worden verzameld.
- Het **samenvoegen** van directe en indirecte taken zorgt voor **extra werk** naast de eigen kerntaken.

Een scheiding tussen *operationele en managementtaken binnen het team* helpt om de werkdruk acceptabel te houden. Daarbij is de teammanager verantwoordelijk voor de managementtaken: prioriteiten stellen, het wel/niet voldoen aan regels, procedures of protocollen. Belangrijke voorwaarde is dat de teammanager beschikt over de *juiste beslissingsbevoegdheid*. Wanneer deze kan beslissen over aanpassingen van standaardisaties of waar nodig extra fte kan aannemen, worden duurzame acceptabele werkstresscondities gecreëerd. Beschikt een teammanager niet over deze beslissingsbevoegdheid, dan leidt dit tot suboptimale oplossingen zoals structureel overwerken.

Het spanningsveld tussen economies of scale en economies of flow

Hoewel de combinatie van economies of scale en economies of flow onder andere kan zorgen voor duurzame acceptabele werkstresscondities, kan het ook een spanningsveld creëren. Dit spanningsveld ontstaat wanneer medewerkers andere afdelingen of externe organisaties nodig hebben om de inwoner te kunnen helpen, en deze afdelingen of externe organisaties volgens vaste regels, procedures, protocollen (standaardisaties, economies of scale) werken die niet altijd bevorderlijk zijn voor de inwoner. Immers, zelf hebben medewerkers de beslissingsbevoegdheid en ruimte om uitdagingen op te lossen om de inwoner te helpen (economies of flow). Als regels, procedures of protocollen van anderen hen hierin belemmeren, leidt dit tot een spanningsveld tussen economies of scale en economies of flow, omdat de inwoner bij de medewerkers vooropstaat en de inwoner helpen is hoe medewerkers betekenisvol werk ervaren.

Aanbevelingen: combineren of niet?

1. Zorg voor de juiste scheiding in het proces

Een scheiding van taken in het proces heeft invloed op de ervaringen in leren, ontwikkelen, betrokkenheid en ervaren werkdruk. Wat zijn de gevolgen van een scheiding op een bepaalde plek in het proces? Een goede balans tussen scheiden en samenvoegen van directe en indirecte taken is belangrijk: beide kunnen namelijk leiden tot een hogere werkdruk.

2. Evalueer de standaardisatie in het proces

Standaardisatie heeft invloed op de ervaren ontwikkelingsmogelijkheden, werkdruk en uitdagingen in het proces. Welke standaardisaties kent het proces en hoe worden deze ingezet? Welke standaardisaties zijn er in de omgeving? Laat de regels, procedures en protocollen ondersteunend en niet leidend zijn bij de werkzaamheden die medewerkers verrichten. Van 'wat staat er in de regels/hoe werken wij?', naar 'wat helpt de inwoner en wat is daarvoor nodig?'. Dan kunnen standaardisaties worden ingezet om het proces efficiënter te laten verlopen, en staat de inwoner centraal.

3. Zorg voor de juiste beslissingsbevoegdheid in een team

Een combinatie van economies of scale en economies of flow kan helpen de werkdruk te reguleren, mits **a)** de operationele en managementtaken binnen het team bij verschillende teamleden zijn belegd en **b)** de teammanager de juiste beslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot werkwijze en capaciteit.



Ter afsluiting

Bij een organisatie(her)ontwerp is het belangrijk dat gemeenten de prioriteiten helder hebben: wat willen zij bereiken in termen van kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van arbeid? Door zorgvuldig de invloed van economies of scale en economies of flow, of de combinatie hiervan te bekijken, kunnen organisatieontwerpers vervolgens een weloverwogen beslissing nemen over de organisatiestructuur. Deze whitepaper biedt inzichten in de afwegingen bij die ontwerpkeuzes om te komen tot een passend organisatieontwerp.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl