

Overhead gewaardeerd

Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van
overhead bij organisaties in de publieke sector

Mark Huijben

Publisher: University of Groningen
Groningen
The Netherlands

Printed by: Ipskamp Drukkers B.V.

ISBN: 978-90-367-4662-5

ISBN: 978-90-367-4661-8 (e-book)

© 2011 M.P.M. Huijben

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, now known or hereafter invented, including photocopying or recording, without prior written permission of the publisher.

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Overhead gewaardeerd

Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van
overhead bij organisaties in de publieke sector

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Economie en Bedrijfskunde
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, prof. dr. F. Zwarts,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 20 januari 2011 om 14:45 uur
door

Markus Petrus Maria Huijben

geboren op 25 maart 1970
te Den Haag

Promotor:
prof. dr. G.J. van Helden

Promotiecommissie:
prof. dr. H.J. ter Bogt
prof. dr. H. de Groot
prof. dr. E.G.J. Vosselman

Voorwoord

Ook na het schrijven van dit proefschrift, blijft één vraag onbeantwoord: was nu de reis belangrijker of de bestemming? Ik weet het niet. Doel was me verder te verdiepen in het fenomeen overhead. Voor mij heeft het nieuwe inzichten opgeleverd. Dat maakte het de moeite waard.

Ik ben aan veel mensen dank verschuldigd. Mijn dank gaat uit allereerst uit naar de drie case-organisaties: de Raad voor de Kinderbescherming, de CED-Groep en de toezichthouder TZH die graag anoniem wil blijven, een keuze waar ik begrip voor heb. De directie en een groot aantal medewerkers van deze organisaties hebben op open en ruimhartige wijze medewerking verleend aan dit onderzoek, door bronnen beschikbaar te stellen, mee te werken aan interviews, aanwezig te zijn bij bijeenkomsten en door nuttige feedback te geven.

Het statistisch materiaal van dit onderzoek is gebaseerd op een onderzoeks- en adviesprogramma, dat tussen 2001 en 2008 tot stand is gekomen dankzij de inzet van velen. In 2008 publiceerde ik daarover met Arno Geurtsen het boek *Heeft iemand de overhead gezien?* Aan dit programma hebben tot 2008 meer dan 1000 organisaties noeste arbeid verricht om op het kleinste detailniveau inzicht te bieden in hun overhead en dit toe te lichten in interviews. Het was halen en brengen. Zij brachten ons hun cijfers, hun verhalen. En wij brachten hen vergelijkingscijfers en onze interpretatie daarvan. Mijn grote dank gaat uit naar de deelnemers van dit onderzoek, die ons hun stukje van de werkelijkheid hebben gebracht en zo de fundamenten legden voor zowel het boek als dit proefschrift.

Ik dank ook de adviseurs van het Kenniscentrum Benchmarking van Berenschot, die bij dit halen en brengen een cruciale rol speelden: Maxim ter Hedde, Marloes Steinmeijer, Marco van Putten, Marvin Hanekamp, Femmy Jonker, Anne Elias, Alide Heuvelink, Henriëtte Talma, Alike Mouthaan, Johan Posseth en Frank Gortemaker. Frank heeft ook geholpen bij de statistische analyses ten behoeve van hoofdstuk 5. Alike heeft de titel bedacht. In het bijzonder dank aan Jeroen Wismans, die al sinds 2003 de benchmark in het Voortgezet Onderwijs leidt en daarnaast de overheadbenchmarks heeft opgezet bij Goede Doelen Organisaties en in het Basisonderwijs. Dankzij de inzet van Alike, Marvin en Johan voor de benchmark bij gemeenten, mochten we ook het afgelopen jaar weer het Benchmarkkeurmerk van de VNG in ontvangst nemen. En uiteraard veel dank aan onze secretaresse Sarah Ponten, die een centrale rol speelde in de enorme hoeveelheid correspondentie die daarmee gepaard ging en die samen met Marijke Jagt de opmaak van dit proefschrift heeft verzorgd. Verder ben ik ook de andere adviseurs die betrokken waren bij de diverse onderzoeken zeer erkentelijk, zoals Luddo Oh die belangrijk heeft bijgedragen aan het onderzoek in de sector zakelijke dienstverlening en Bart Fiers in de sector welzijn. Verder dank ik mijn werkgever Berenschot, met name Ludy Geut en Pauline van den Broek, voor de ruimte die ik heb gekregen om dit proefschrift met mijn werk te combineren. In het bijzonder wil ik Arno Geurtsen bedanken voor een inmiddels bijna 10 jaar durende samenwerking. We hebben met plezier geprobeerd een feitelijke en kwantitatieve bijdrage te leveren aan de maatschappelijke discussie over het fenomeen overhead. Dank ook aan Jessica Bakker van de Rijksuniversiteit Groningen voor het vertalen van de samenvatting.

Mijn grote dank en waardering gaat uit naar mijn promotor, Jan van Helden, voor zijn altijd constructieve, gedegen en inspirerende feedback. Ik had de eer een van zijn laatste promovendi te zijn. Dankzij hem heeft dit proefschrift werkelijk aan mijn leerdoelen beantwoord. Met name de confrontatie tussen bestaande theorie en de resultaten van het praktijkonderzoek leidde tot menige boeiende discussie over de vraag: hoe zit het nu echt? Jan, dank voor al je tijd. Grote dank ook aan de leden van de promotiecommissie, voor hun tijd en bereidheid om zich in dit proefschrift te verdiepen en daarop te reflecteren.

Tot slot dank ik mijn ouders, mijn vrouw Nanke en mijn kinderen Wouter, Gijs en Anna. Dankzij hen realiseer ik me ook na dit proefschrift dat er meer is tussen hemel en aarde dan overhead.

Utrecht, oktober 2010

Mark Huijben

Inhoud	Pagina
1. Probleemstelling en opzet van het proefschrift	11
1.1 Waarom een onderzoek naar overhead?	11
1.2 Wat maakt overhead zo moeilijk te managen?	11
1.3 Onderzoeksdomein	12
1.4 Centrale onderzoeksvraag	13
1.5 Opzet van het onderzoek en van dit proefschrift	13
2. Theoretische overwegingen	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Wat is overhead?	15
2.3 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead	17
2.4 Over de rol van benchmarking	22
2.5 De waarde van overhead	27
2.6 Methoden om de balans tussen waarde en kosten van overhead te verbeteren	28
2.7 Van theorie naar praktijkonderzoek	33
3. Onderzoeksmethode	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Waarom een combinatie van statistisch en caseonderzoek?	37
3.3 Validiteit en representativiteit van het databestand bij het statistisch onderzoek	38
3.4 Onderzoeksozet	39
3.5 Ter afsluiting	41
4. Markering van het begrip overhead	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Overhead	43
4.3 Toepassing van de definitie	48
4.4 De taken van de overhead	49
4.5 Conclusie	52
5. Statistische analyses	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Verschillen per sector	53
5.3 Relatie organisatieomvang en omvang van de overhead	55
5.4 Relatie omvang overhead en productiviteit primair proces	59
5.5 Relatie omzet per fee-earner en omvang van overhead	61
5.6 Relatie aantal locaties en omvang van de overhead voor facilitaire taken	63
5.7 Relatie organisatie-omvang en mate van centrale positionering van de overhead	64
5.8 Relatie centraal gepositioneerde overhead en omvang overhead	66
5.9 Samenvatting conclusies statistisch onderzoek	68
6. Casusbeschrijving TZH	69
6.1 Inleiding	69

6.2	Opzet van de casestudie	69
6.3	Analyse van de drie overheadfuncties	71
6.4	Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van TZH (terugkoppeling naar het theoretisch model)	81
6.5	De aansturing van de overhead	83
6.6	Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de drie overheadfuncties	85
6.7	Reactie TZH	88
7.	Casusbeschrijving Raad voor de Kinderbescherming	89
7.1	Inleiding	89
7.2	Korte beschrijving van de RvdK	89
7.3	Opzet van de casestudie	90
7.4	Analyse van de vier geselecteerde overheadfuncties	92
7.5	Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de RvdK (terugkoppeling naar het theoretisch model)	105
7.6	De aansturing van de overhead	107
7.7	Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de vier overheadfuncties	110
7.8	Reactie RvdK	112
8.	Casusbeschrijving CED-Groep	115
8.1	Inleiding	115
8.2	Korte beschrijving van CED	115
8.3	Opzet van de casestudie	116
8.4	Analyse van de geselecteerde overheadfuncties	118
8.5	Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de CED (terugkoppeling naar het theoretisch model)	127
8.6	De aansturing van de overhead	128
8.7	Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de vier overheadfuncties met reactie vanuit de CED-groep	130
9.	Casevergelijking en algemene conclusies	133
9.1	Inleiding	133
9.2	Vergelijking bepalende factoren voor omvang overhead	133
9.3	Bijgesteld model voor het verklaren van de omvang van de overhead	137
9.4	De aansturing van de overhead	140
9.5	De inrichting van overheadfuncties	145
9.6	Suggesties voor verder onderzoek	148
	Samenvatting	149
	Summary	155
	Geraadpleegde literatuur	161

Bijlagen:

Interviewleidraad voor overheadafdelingen (aanbieders).

Interviewleidraad voor interne afnemers van overheadproducten.

Benchmarkresultaten per case.

Opbouw databestand overhead per 1/1/2008.

1. Probleemstelling en opzet van het proefschrift

1.1 Waarom een onderzoek naar overhead?

Overhead wordt vaak geassocieerd met het 'vet' van de organisatie. Toch vervult het een belangrijke functie: het sturen en ondersteunen van de organisatie. Het is een beladen begrip, dat vaak boze reacties oproept. Er zou te veel overhead zijn. Of er wordt juist te veel in gesneden. Maar wat is een goede omvang van de overhead? Veel organisaties blijken te worstelen met deze vraag. In de adviespraktijk van de onderzoeker keert deze telkens terug, vaak gevolgd door een aantal andere vragen: Wat is overhead eigenlijk? Hoe groot is onze overhead? En in hoeverre spelen de schaalgrootte, de kwaliteit, het dienstverleningsniveau en andere factoren daarbij een rol?

In 2001 is de onderzoeker begonnen met het systematisch vergelijken van de omvang van overheadfuncties van organisaties. Bij aanvang van dit promotieonderzoek, eind 2007, hebben meer dan 1.000 organisaties daaraan deelgenomen. Kennelijk bestaat er bij organisaties een grote behoefte aan inzicht in de overhead en de relatieve omvang daarvan. Er is verder veel aandacht voor overhead in de media. In 2006 verschenen er meer dan 700 artikelen in kranten. De meeste gaan over organisaties die bezig zijn om hun overheadkosten te reduceren of van plan zijn om dat te doen. De thuiszorg snijdt in de overhead om het voortbestaan te garanderen. In het onderwijs zou er te veel overhead zijn. En ook bij de Rijksoverheid. De Volkskrant bericht in april 2007 over "een waterhoofd aan Haagse drukte". TNT schrapt een kwart van de banen op het hoofdkantoor om de overheadkosten te drukken, zo bericht het Financieel Dagblad medio 2006.

Maatschappelijk was de overhead van publieke organisaties ook een hot item, getuige de bezuinigingen daarop in het Regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV. De literatuur gaat vooral over het toerekenen van kosten, waaronder overheadkosten (o.a. Heitger, 2007; de Groot en Van Helden, 2006; Kaplan en Cooper, 2006; MacArthur, 2004; McGowan, 2002; Luther en Robson, 2001; Van Helden, 2000; Durden, 1999; Armistead, 1995; Rogerson, 1992; Maher, 1998; Liao, 1993; Johnson en Kaplan, 1987; Melrose-Woodman, 1974; Rausch, 1973; Ferrara, 1961; Wallace, 1934; Hilgert, 1927). Daarin is echter nauwelijks aandacht voor benchmarking van overhead, terwijl dit in onze optiek een nuttige aanvulling zou zijn, juist om de vraag te beantwoorden welke factoren de omvang van de overhead bepalen en om deze kosten te managen. Tot dusver hebben wij slechts één artikel over dit onderwerp gevonden (Goold & Collis, 2005), maar daarin is uitgegaan van een zeer beperkte definitie van overhead. Het gaat hierin alleen om de centrale overhead op het hoofdkantoor.

1.2 Wat maakt overhead zo moeilijk te managen?

Overhead is een moeilijk grijpbaar fenomeen. De ongrijpbaarheid van overhead, wordt veroorzaakt door een aantal kenmerken (Huijben en Geurtsen, 2008). Ten eerste ontbreekt het aan een gemeenschappelijke definitie. Wat de een tot de overhead rekent, wordt door de ander weer niet als overhead gezien. In de praktijk blijkt vrijwel elke organisatie zijn eigen omschrijving van overhead te hanteren. Dit leidt tot spraakverwarring. Ander kenmerk is dat de overhead een verzameling omvat van een groot aantal taken, die verspreid over de organisatie plaatsvinden. Dit maakt het weinig transparant. Het varieert van de schoonmakers, de mensen die de broodjes verzorgen in de kantine, de interne postbezorging, het beheer van het ict-netwerk, tot het personeelsbeleid, de treasuryfunctie en het management. Verder mist vaak een heldere omschrijving van de verwachtingen van overheadafdelingen. Ten vierde worden overheadfuncties uitgevoerd door professionals, met hun eigen maatstaven en

professionele trots. Het zijn thema's die een topmanager niet allemaal beheerst. Tot slot, is de productie van de meeste overheadtaken niet eenduidig meetbaar, omdat het gaat om beleidsmatige taken, adviestaken en kaderstellende taken. Goed meetbare taken, zoals debiteurenbeheer en facturering, vormen slechts een beperkt deel van het totale takenpakket.

De spraakverwarring over overhead blijkt ook diep geworteld te zijn in de managementliteratuur. Aan de definities in de literatuur kleven namelijk drie belangrijke problemen. Om te beginnen is er niet één algemeen geldende definitie van het begrip overhead. Er zijn twee basisdefinities, die op het eerste gezicht in grote lijn met elkaar overstemmen, maar in werkelijkheid fundamenteel verschillen. Enerzijds is er de indeling directe kosten tegenover indirecte kosten, waarbij de laatste categorie als overhead wordt bestempeld. Anderzijds is er het onderscheid tussen primaire en secundaire activiteiten, waarbij de secundaire activiteiten worden gelabeld als overhead. En beide definities worden nog steeds door elkaar heen gebruikt. Het tweede probleem is dat deze definities helemaal niet zo scherp zijn. Ze bieden ruimte voor een eigen interpretatie. Zo wordt het onderscheid tussen directe en indirecte kosten voor een belangrijk deel bepaald door de systematiek van kostentoerekening. De definities zijn dan ook helemaal niet geschikt, maar waarschijnlijk ook nooit bedoeld geweest, om op basis daarvan organisaties met elkaar te vergelijken. Het derde probleem is dat overheadtaken in de loop der tijd veranderen. Zo waren er in de jaren '70 nog geen iPhones en smartphones, maar nog wel een telex.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de huidige definitieproblemen. Daarna wordt een nieuwe definitie geïntroduceerd, die in dit onderzoek een belangrijke rol zal spelen.

1.3 Onderzoeksdomein

Het onderzoek richt zich op een groot aantal sectoren binnen de publieke sector in Nederland. De laatste jaren is er toenemende belangstelling voor de overhead in de publieke sector (o.a. Waterreus, 2007; Wintels en Bormans, 2007)¹. Tevens is er veel aandacht voor benchmarking in de publieke sector (Van Helden en Tillema, 2005; Janssen, 2003; Noordhoek, 2005; Llewellyn en Northcote, 2005; Hovestadt, 2006; Bouwens, 2007; Joling, 2007; Simon, 2007; Poerstamper, 2007)². Daarnaast maken we een vergelijking met de sector zakelijke dienstverlening in Nederland. De zakelijke dienstverlening is qua aard van het primair proces (arbeidsintensief, dienstverlenend) het meest vergelijkbaar met de publieke sector. Dit maakt organisaties in deze sector tot een interessante benchmarkpartner voor de publieke sector.

¹ Zie bijvoorbeeld: Het verkiezingsmanifest "Nederland kan winnen" van VNO/NCW, 2006. In het Regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV zijn bezuinigingen op onder meer de overhead van departementen en zbo's opgenomen, die nader gespecificeerd worden in de nota "De verkoking voorbij", geschreven door de SG's. Zie verder: Nauta, F. (2007), 'Waterhoofd vol Haagse drukte'. In: de Volkskrant, april.

² Zie verder: de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties www.benchmarkenindepubliekesector.nl.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke typen verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van een organisatie in de publieke sector? Welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen waarde en kosten van de overhead?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om de volgende deelvragen binnen het domein van de publieke sector te onderscheiden:

- Wat is overhead? Welke functies heeft het? Welke activiteiten en kosten vallen er wel onder en welke niet?
- Welke verschillen zijn er in de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties binnen dezelfde sectoren?
- Kunnen de verschillen in de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties binnen deze sectoren verklaard worden uit enkele voor de hand liggende variabelen, zoals schaalomvang van de organisatie, het aantal locaties, de omzet, de mate van centrale positionering van de overhead en de aard van de primaire processen?
- Welke overige verklarende variabelen voor de omvang van de overhead kunnen aan een nadere literatuurverkenning worden ontleend?
- Op welke wijze kunnen overheadactiviteiten worden gewaardeerd?
- Welke mogelijke maatregelen voor beheersing van de overhead kunnen aan de literatuur worden ontleend en verschillen deze mogelijkheden afhankelijk van het type overhead (bijvoorbeeld specifiek versus standaard)?
- Welke maatregelen zijn, gegeven het antwoord op de vragen 4, 5 en 6, denkbaar voor het vinden van een goede balans tussen kosten en waarde van de overhead en voor beheersing van verschillende typen overhead?

De onderzoeker heeft de vragen 1 t/m 3 op basis van onderzoek in de periode 2001- 2008 reeds beantwoord (Huijben en Geurtsen, 2002, 2003, 2006, 2008, 2010). De belangrijkste resultaten hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk 4 en 5. Het in de periode 2007-2010 verrichte onderzoek heeft betrekking op de vervolgvragen 4 t/m 7.

1.5 Opzet van het onderzoek en van dit proefschrift

Dit onderzoek omvat een combinatie van statistische analyses van in dit verband relevante databestanden en casestudies bij drie organisaties. Dit proefschrift is als volgt opgezet. Hoofdstuk 2 gaat in op theoretische overwegingen die in dit onderzoek een rol spelen. Hoofdstuk 3 gaat in op de onderzoeksmethode. Hoofdstuk 4 presenteert de gehanteerde definitie van overhead, die de basis vormt voor het statistisch onderzoek. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van het statistisch onderzoek. De resultaten van drie caseonderzoeken komen achtereenvolgens aan bod in de hoofdstukken 6 tot en met 8, waarna in hoofdstuk 9 wordt afgesloten met een vergelijking van de cases, algemene conclusies en suggesties voor verder onderzoek.

2. Theoretische overwegingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische overwegingen die bij het onderzoek een rol spelen. Dit betreft: de definitie van overhead, factoren die mogelijkwijs van invloed zijn op de omvang van de overhead, de rol van benchmarking als onderzoeksinstrument, de waarde van overhead en methoden om de balans tussen de waarde en de kosten van overhead te verbeteren. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een verbinding gemaakt tussen deze theoretische overwegingen en het praktijkonderzoek.

2.2 Wat is overhead?

In paragraaf 1.2 is reeds aangegeven dat het begrip overhead onderhevig is aan een Babylonische spraakverwarring. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op definities van overhead in de literatuur. Daarin worden twee basisdefinities onderscheiden.

Twee basisdefinities

Diverse auteurs hanteren het onderscheid directe kosten versus indirecte kosten, waarbij zij de indirecte kosten bestempelen als overhead. Andere auteurs onderscheiden primaire en secundaire activiteiten, waarbij zij de secundaire activiteiten als overhead aanmerken. Deze definities overlappen elkaar voor een deel, maar verschillen op andere punten wezenlijk van elkaar.

“An indirect or overhead cost is one which because of its incurrence for common or joint objectives is not readily subject to treatment as a direct cost. Minor direct cost items may be considered to be indirect costs for reasons of practicality. After direct costs have been determined and directly charged to contracts or other work as appropriate, indirect costs are those remaining to be allocated to several classes.” (Fultz, 1932).

Of, (Groot en van Helden, 2007): *“Kosten waarbij geen rechtstreekse relatie bestaat met de individuele producten, noemt men indirecte kosten. (...) Indirecte kosten worden ook aangeduid met de term overhead.”*

Daar tegenover staat het onderscheid tussen primaire en secundaire activiteiten, waarbij de secundaire activiteiten als overhead worden bestempeld. Keuning en Eppink (1993) omschrijven dit onderscheid als volgt:

“Primaire activiteiten zijn te verdelen in inkomende stroom van goederen, productie, marketing en verkoop en serviceverlening. De ondersteunende activiteiten zijn inkoop van producten en diensten ten behoeve van de primaire en ondersteunende activiteiten, ontwikkelen van technologie, bijvoorbeeld in de vorm van research en ontwikkeling, het managen van menselijk potentieel en de infrastructuur waaronder activiteiten vallen als algemeen management, financiering en juridische zaken.

Aan het hoofdproces ontleent de organisatie haar bestaansrecht; daar leeft ze van, omdat in dit proces waardetoevoeging plaatsvindt.

Voor industriële bedrijven is het hoofdproces het productieproces, voor een financiële instelling is dit de financiële middenstroom en voor een onderwijsinstelling het onderwijsleerproces. Alle overige bedrijfsprocessen hebben ten opzichte van het hoofdproces een ondersteunende functie.”

Onscherpe definities

Beide definities zijn niet scherp en niet gedetailleerd genoeg om op basis daarvan organisaties met elkaar te vergelijken. Zo wordt het onderscheid tussen directe en indirecte kosten voor een belangrijk deel bepaald door de systematiek van administreren. Wanneer de organisatie om boekhoudkundige redenen zeer ver gaat met het direct registreren van kosten per product (bijvoorbeeld verwarming, verlichting of onderhoud), dan zijn de indirecte kosten navenant kleiner. De omvang van de overhead is dan dus afhankelijk van de wijze waarop de kosten worden geadmistreerd. Dat biedt geen goede basis voor een zuivere vergelijking van de overhead tussen organisaties. Saucerman (2002) wijst erop dat er een grijs gebied is tussen job costs en overhead: "The decision on whether to make an item a job cost or to include it as an overhead cost is strictly personal and is based somewhat on how much of that cost can be worked into your job cost while still remaining competitive." Dit wordt onderschreven door Norfleet (2007): "Anyone familiar with the terms of indirect costs, overhead, burdens, mark ups, and general and administration expenses knows there is a vast number of approaches used by businesses to account for these types of costs. Likewise, there are many interpretations to the meanings of these terms." Allen (1987) gaat nog verder: "There are almost as many approaches to cost allocation, or chargeout, as there are companies." Ook Drury (2005) wijst op de "different composition of indirect cost between manufacturing and finance/service organizations". De onscherpe definitie van overhead blijkt verder uit: Pellicer (2005), Sanders (2003), Anderson (1998), Innes (1993), Hart (1973), Huss (1969) en Lewis (1949).

Het onderscheid tussen primaire en secundaire activiteiten biedt minder ruimte voor eigen interpretatie, maar is ook niet scherp en gedetailleerd genoeg om als basisdefinitie te dienen voor het vergelijken van de overhead van organisaties. Want behoort een studentendecaan tot het primair proces van een universiteit? En de roostering en studentenadministratie? En als we roostering en studentenzaken tot de overhead rekenen, hoe maken we dan een goede vergelijking met sectoren waar deze functies niet voorkomen?

Overheadtaken veranderen in de loop der tijd

Het derde en laatste probleem is dat het takenpakket van de overhead aan verandering onderhevig is. In de loop der tijd zijn steeds meer taken tot de overhead gaan behoren. Tot vlak na de tweede wereldoorlog is er altijd sprake geweest van schaarste voor consumenten. Bedrijven konden zich veroorloven om zich vooral op productie te richten. Sinds de jaren '60 kwam er meer aandacht voor de wensen van klanten en voor de medewerkers. En verder was er de snelle technologische ontwikkeling, die de aard en omvang van de overheadtaken heeft veranderd. Zo is de telex in 2006 ter ziele gegaan, waren er in de jaren '70 nog geen kopieermachines en deed de helpdesk ook pas in de afgelopen decennia zijn intrede. Kortom, de taken die tot de overhead behoren veranderen in de loop der tijd.

Diverse auteurs constateren dan ook dat de omvang de overhead in de loop der decennia is toegenomen. Develin (1999) wijst op de "unremitting pressure to increase overhead resources to meet objectives such as better customer service and product quality. The importance of these objectives is reflected in the steadily increasing proportion of total costs accounted for by the overhead: up to 37% in manufacturing and 66% in the service sector." Ook Cooper en Kaplan (1988) wezen al op de toename van de overheadkosten: "Direct labor now represents a small fraction of corporate costs, while expenses covering factory support operations, marketing, distribution, engineering and other overhead functions have exploded." Deze ontwikkeling wordt ook onderschreven door Koltai (1995), Schneeweiss (1997), Assaf (2001) en Armstrong (2002).

Conclusie

De behoefte aan een goede definitie van overhead doet zich op allerlei niveaus voor. Het is bovendien een internationaal probleem. Tot in het Amerikaanse Congres wordt geklaagd over het ontbreken van een 'mutually exclusive definition of the so-called indirect or overhead cost'.³ Dit betekent dat een heldere definitie nodig is van het begrip overhead, alvorens we het kunnen meten. In hoofdstuk 4 werken we het begrip overhead verder uit.

2.3 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead

In de periode van 2001 tot 2008 heeft de onderzoeker een groot aantal bijeenkomsten gehouden en gesprekken gevoerd met directieleden en medewerkers van organisaties (hierna aangeduid als gespreksrondes). Hierbij is enig inzicht verkregen in factoren die bepalend zijn voor de omvang van de overhead. Tevens is over dit onderwerp literatuuronderzoek verricht. Dit resulteerde in een overzicht van factoren die potentieel van invloed zijn op de omvang van de overhead, hetgeen diende als startpunt voor dit onderzoek. Het betreft de volgende factoren:

- 1, 2, 3. Omvang organisatie in formatieplaatsen (1), omzet (2) en schaaleardeffecten (3).
4. Aard primair proces
5. Complexiteit primair proces
6. Aard van de sturing (ticht versus loose)
7. Dienstverleningsniveau
8. Historie/cultuur
9. Inrichting overhead / outsourcing
10. Aantal locaties
11. Financiële druk
12. Verantwoordingslast
13. Belangentegenstelling tussen topmanagement en overheadafdelingen
14. Informatieasymmetrie tussen topmanagement en overheadafdelingen
15. Relatie overheadafdeling – interne afnemers

Een toelichting op en onderbouwing van deze factoren is opgenomen de tabel 2.1.

³ House of Representatives, Committee on Agriculture, 4-6-1998.

Tabel 2.1 Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead

Potentieel verklarende factoren	Omschrijving	Huidige inzichten
1, 2 en 3. Omvang organisatie in formatieplaatsen (1), in omzet (2) en schaaleffecten (3)	<p>Het totaal aantal fte van de gehele organisatie.</p> <p>De jaarlijkse omzet van de organisatie.</p> <p>De invloed van de schaal van de organisatie.</p>	<p>Naarmate het aantal formatieplaatsen en de omzet van een organisatie toenemen, neemt de omvang van de overhead toe. Diverse auteurs wijzen op dit verband (Goold&Collis, 2005; Gould&Young, 2005, Banker en Johnson, 1993; Noreen, 1994).</p> <p>De interessante vraag is hierbij overigens niet of dit verband aanwezig is, het ligt immers voor de hand dat een grotere organisatie ook meer overhead heeft. Vooral boeiend is hoe dit verband eruit ziet en in welke mate zich schaaleffecten voordoen.</p> <p>Zeer grote en zeer kleine organisaties zouden te maken kunnen hebben met schaalnadelen (Samuelson, 1947; Mansfield, 1985; Kleijne, 2004; Strikwerda, 2005).</p>
4. Aard primair proces	De hoofd-activiteiten die de organisatie vervult.	<p>De aard van het primair proces en daarmee de sector waartoe de organisatie behoort, is van invloed op de omvang van de overhead. (Huijben en Geurtsen, 2003) Een voorbeeld: In een rechtbank circuleren veel dossiers, wat leidt tot extra werk voor interne postbezorging. En een cateraar heeft geen eigen kantoorpand, aangezien de medewerkers in het bedrijfsrestaurant van de klant werken.</p> <p>Diverse auteurs wijzen erop dat op het aantal transacties bepalend is voor de omvang van de overheadkosten (Johnson en Kaplan, 1984; Thyssen, 2006). Zij verwijzen naar Drucker (1963) als grondlegger van deze gedachte, die dit als volgt formuleerde: "Economic events are, by large, directly proportionate to revenue, while costs are directly proportionate to the number of transactions." Dit wordt onderschreven door Miller en Vollman (1985), die vier soorten transacties onderscheiden: "logistical, balancing, quality en change transactions."</p>
5. Complexiteit	De complexiteit van het productieproces.	<p>Diverse auteurs noemen complexiteit als factor die de overhead mede bepaalt (Banker en Johnson, 1993; Banker, Potter en Schroeder, 1994; Osborne e.a., 1998; Tatikonda, 1991; Kaplan, 2004; Smet, 2002; Thyssen, 2006; Foster, 1990). Srinidhi (1992) wijst erop dat "specialty products" vanwege hun complexiteit verborgen overhead met zich meebrengen, die ook met standaard Activity Based Costing niet zichtbaar worden. Tatikonda noemt vier soorten complexiteit: in het proces, in het product, in de marketing (bijvoorbeeld de diversiteit aan producten) en in het management. Op zichzelf is complexiteit niet onwenselijk, zo stelt hij, maar de kosten van de complexiteit mogen de waarde ervan niet overstijgen.</p>

Potentieel verklarende factoren	Omschrijving	Huidige inzichten
6. Losse of strakke sturing	De manier van besturen en beheersen van de organisatie.	Lewy (1987) maakt onderscheid tussen 'tight control' en 'loose control'. Hij stelt dat bij tight control de rapportagelijnen zwaarder zijn, wat leidt tot de aanwezigheid van zwaardere staven.
7. Dienstverleningsniveau	De soberheid of luxe van het takenpakket. Bijvoorbeeld: lange openingstijden van het pand, koffierondes voor alle medewerkers, etc.	De soberheid of luxe van het dienstverleningsniveau van overheadactiviteiten heeft invloed op de omvang van de overhead (Neuman, 1975). Zie ook: de Korte (1995).
8. Historie / cultuur	De historische ontwikkeling van de overhead binnen de organisatie.	De historische ontwikkeling van de omvang van de overhead is mogelijk van invloed op de huidige omvang. Parkinson (1958) stelt dat een taak evenveel tijd kost als ervoor beschikbaar is. Dit zou betekenen dat een historisch gegroeide omvang van de overhead, de neiging heeft gehandhaafd te blijven. Diverse auteurs wijzen op de relatie tussen een kostenbewuste cultuur en de omvang van de overhead (Tatikonda, 1991; Stratton, 1972, Booth, 1994).
9. Inrichting overhead / outsourcing	De wijze waarop de overheadfuncties zijn georganiseerd.	De inrichting van de overheadactiviteiten is van invloed op de omvang ervan (Hammer en Champy, 1993). Zij stellen dat herinrichting van bedrijfsprocessen kan leiden tot substantiële efficiencyvoordelen. Het outsourcen van overheadtaken kan invloed hebben op de omvang van de overhead. Een onderzoek van Smith e.a. (1998) laat zien dat veel organisaties hun informatiesystemen outsourcen met als primaire doel om kostenvoordelen te boeken en veelal niet als onderdeel van een organisatiebrede focus op kerntaken. Zie ook: Travis (2004). Diverse auteurs leggen een verband tussen de organisatiestructuur en de omvang van de overhead (o.a. Blaxill en Hout, 1991; Kloosterboer, 1996)
10. Aantal locaties	Het aantal locaties waarover de werkzaamheden van de organisatie verspreid zijn.	Naarmate het aantal locaties waarover de organisatieactiviteiten verspreid zijn toeneemt, zou de omvang van bepaalde overheadfuncties kunnen toenemen (bijvoorbeeld de interne postbezorging). Dit volgt uit de gespreksronde.

Potentieel verklarende factoren	Omschrijving	Huidige inzichten
11. Financiële druk / betaalbaarheid overhead	Het gemak waarmee de organisatie haar overheadkosten kan betalen.	<p>Dit wordt onder meer geconstateerd door Kunt e.a. (2004). Hij concludeerde op basis van een onderzoek onder banken, dat kleine banken met een groot marktaandeel een hoge overhead hebben, vanwege de machtspositie die zij kunnen uitoefenen. Ook Haskel (1992) concludeert op basis van een onderzoek onder 81 bedrijven in de UK: "The amount of overhead labour is increased as monopoly power rises." Een verband wordt verder gezien door Wälde en Weiss (2007).</p> <p>Uit de gespreksronde blijkt in aanvulling hierop dat organisaties met een hoge omzet per directe medewerker, mogelijk een hogere overhead hebben, doordat deze organisaties (bv notariskantoren) eerder geneigd zijn zich ruim te laten ondersteunen. Een verband tussen concurrentiedruk en overhead in ziekenhuizen wordt verder geconstateerd door Smet (2002).</p>
12. Verantwoordingslast	De verantwoordingslast van de organisatie richting financiers.	Uit de gespreksronde blijkt de verantwoordingslast steeds meer een factor te zijn die zorgt voor een hogere werklast van de overheadafdeling financiën. In de publieke sector komt dit vooral voort uit doelmatigheidsonderzoeken (bv artikel 213a gemeentewet).
13. Belangen-tegenstelling	Belangen-tegenstelling tussen top-management en overhead-medewerkers.	Deze drie factoren volgen uit de agentschapstheorie. Na deze tabel wordt nader daarop ingegaan.
14. Informatie-asymmetrie	Informatie-asymmetrie tussen top-management en overhead-medewerkers.	
15. Relatie overheadafdelingen – interne afnemers	De aard van de relatie tussen overheadafdelingen en interne afnemers.	

Agentschapstheorie

De agentschapstheorie beschrijft de relatie tussen een opdrachtgever (principaal) en een ondergeschikte (agent), die werkzaamheden voor hem verricht. Er gelden een aantal veronderstellingen (Fama and Jensen, 1983; Eisenhardt, 1989; Kaplan, 1995):

- Er is een expliciete of impliciete overeenkomst tussen principaal en agent
- Beide maximaliseren hun nutsfunctie
- De principaal kan het werk van de agent niet volledig monitoren. Dit betekent dat hij:
 - i. Niet alle activiteiten van de agent kan observeren
 - ii. De beslissingen en activiteiten van de agent niet kan afleiden uit de resultaten, omdat deze niet eenduidig door de activiteiten van de agent worden bepaald.

Daardoor heeft de principaal te maken met een informatieachterstand en met deels strijdige belangen. De principaal zal proberen het handelen van de agent zoveel mogelijk te richten op zijn belangen. Tevens zal hij het gedrag van de agent monitoren. De agent zal bereid zijn om kosten te maken om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich inderdaad niet schuldig maakt aan ongewenst gedrag (bonding). Desondanks zal de agent beslissingen nemen die niet in het belang van de principaal zijn (residual loss). Met dit alles gaan kosten gepaard, de agentschapskosten. Deze bestaan uit de monitoring costs, bonding costs en residual loss. De principaal heeft drie sturingsmechanismen (Neelen, 1993):

- Het overdragen van informatie en het overtuigen van de agent.
- Het geven van incentives.
- Het verstrekken van regels en houden van toezicht daarop.

Bij de eerste twee vormen blijft de agent vrij om zijn eigen beslissingen te nemen. Dit werkt alleen indien de doelstellingen van agent en principaal elkaar gedeeltelijk overlappen. Door het derde sturingsmechanisme kan de informatieasymmetrie deels worden tegengegaan, maar dit leidt al snel tot hoge kosten. Het zou derhalve voordeliger kunnen zijn, wanneer de agent een directer belang krijgt (Ter Bogt, 1998).

De agentschapstheorie en overhead

Ook bij het aansturen van overheadactiviteiten, is in feite sprake van een opdrachtgever (het management van de lijnafdelingen, ofwel de afdelingen met primaire activiteiten) en een opdrachtnemer (de managers en medewerkers van overheadafdelingen). De veronderstelling lijkt realistisch dat in deze relatie sprake is van een informatieachterstand bij het lijnmanagement en deels strijdige belangen, aangezien er vele honderden overheadtaken zijn, die verspreid over de organisatie worden uitgevoerd, door professionals met eigen professionele maatstaven. De waarde van de agentschapstheorie is in dit verband:

- De theorie geeft aan over welke sturingsmechanismen het lijnmanagement beschikt en welke doelen zij daarmee moet nastreven. De theorie gaat uit van drie sturingsmechanismen (het overdragen van informatie en overtuigen van de agent; het geven van incentives; het verstrekken van regels en houden van toezicht daarop), die gezamenlijk tot doel hebben om de informatieachter-

stand van de principaal te beperken en de belangen van de agent meer in lijn te brengen met die van de principaal.

- De theorie geeft aan dat de opdrachtgever met deze sturingsmechanismen druk moet uitoefenen op de overhead, omdat de overheadmedewerkers anders voor een deel activiteiten gaan verrichten die niet in belang van de opdrachtgever zijn. De overhead wordt zonder deze druk dus onnodig hoog.

Bedacht moet worden dat er een bepaalde overlap kan bestaan tussen factoren die door de agent-schapstheorie worden aangedragen en factoren die aan het literatuuronderzoek zijn ontleend. Zo kan de complexiteit van het productieproces (factor 5) mede bepalend zijn voor de mate waarin informatieasymmetrie (factor 14) relevant is.

2.4 Over de rol van benchmarking

De methode van benchmarking speelt in dit onderzoek een belangrijke rol. De term benchmarking is in de jaren '80 ontstaan bij het bedrijf Xerox in de Verenigde Staten (McNair en Leibreid, 1992). Maar al voordat de term ontstond, werd er in praktijk gebenchmarked. Volgens diverse auteurs waren het de Japanners die ermee begonnen. Gedurende de jaren '50 bezochten Japanse industriële handelsbeurzen in de Verenigde Staten en West-Europa. Zij hadden grote interesse voor producten die hier werden gefabriceerd. In Japan leidde dit in eerste instantie tot het kopiëren van westerse producten. Naast het uit elkaar halen van producten, bekend onder de mooie term 'reverse engineering', legde men ook bedrijfsbezoeken af om ook de achterliggende processen te begrijpen. Dit leidde vanaf de jaren '70 tot goedkopere en hoogwaardigere Japanse alternatieven voor westerse producten. Het resulteerde in een aantal publicaties over benchmarking van David Kearns en Robert Camp, beiden werkzaam bij Xerox. Camp (1989) definieerde benchmarking als volgt:

'Benchmarking is systematic research into the performance and the underlying processes and methods of one or more leading reference organisations in a certain field, and the comparison of one's own performance and operating methods with these "best practices", with the goal of locating and improving one's own performance.'

Of korter:

'Benchmarking is the search and implementation of best practices.'

De 'Handreiking Benchmarking Openbare Sector' (2004) omschrijft benchmarking als een vorm van prestatievergelijking. Het handboek definieert prestatievergelijking als:

'Het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers'.

In het verlengde daarvan wordt benchmarking gedefinieerd als *'Een prestatievergelijking waarbij het centrale doel is om van elkaar te leren'.*

Een tweetal andere bekende definities zijn:

- *'Benchmarking is de techniek waarbij systematisch en grondig de prestaties (...) van organisaties met een toonaangevende prestatie op een bepaald gebied worden onderzocht, met als doel de beste en nieuwe ideeën en inzichten te vertalen naar de eigen organisatie om te komen tot een drastische verbetering van prestatie' (Waalewijn en Kamp, 1996).*

- *'Benchmarking is een voortdurend en systematisch meetproces; een proces van voortdurend meten en vergelijken van het bedrijfsproces van een organisatie ten opzichte van de beste in dat proces waar ook ter wereld, om daardoor informatie te verkrijgen die de organisatie zal helpen initiatieven te nemen om haar prestaties te verbeteren'* (American Productivity & Quality Center).

Belangrijkste verschil tussen beide definities is de nadruk op het voortdurend meten en vergelijken in de twee definitie. Deze definitie van de American Productivity & Quality Center verwierf de consensus van circa honderd bedrijven en is daarmee de meest gedragen definitie (Watson, 1998). Opvallend is dat beide definities focussen op 'the best practice', terwijl Denrell (2005) aangeeft dat dit een valkuil kan zijn. De definitie in het Handboek Prestatievergelijking legt in lijn daarmee juist niet de nadruk op de best practice, maar op het leren. In de kern gaat het bij benchmarking dus om drie stappen:

- Het vergelijken van de eigen processen en prestaties met die van de andere deelnemers;
- Het analyseren van de verschillen tussen de diverse processen en prestaties;
- Het verbeteren daarvan aan de hand van de informatie verworven tijdens de vergelijkingen en analyses.

Het globale doel is steeds: verbeteren door te vergelijken. Daarnaast kunnen er andere achterliggende doelen zijn (Camp, 1989): (1) Het objectief vaststellen van de eigen prestatie. (2) Het tot stand brengen van druk om te verbeteren. (3) Het identificeren van superieure processen. (4) Het focussen op de relatie tussen processen en resultaten. (5) Het onderzoeken of beoogde verbeteringen succesvol zijn. Er is een aantal soorten benchmarking te onderscheiden. Waalewijn (1994,1996) onderscheidt er drie:

- Reverse engineering, de meest eenvoudige vorm. Deze bestaat eruit het product van de concurrent te ontleden.
- Operationele benchmarking. Deze vorm richt zich op de kostenniveaus en operationele processen die leiden tot het product.
- Strategische benchmarking. Deze vorm richt zich op een analyse van het concurrentievoordeel van een organisatie.

Binnen de eerste twee vormen is nog een verder onderscheid aan te brengen op basis van de maatstaf bij de vergelijking: andere organisaties of bepaalde standaarden. Cuypers en Opdenakker (2004) onderscheiden vier verschillende typen van benchmarking. Met uitzondering van functionele benchmarking worden onderstaande typen ook onderscheiden door Marcelis en Bestebreurtje (2004):

- Interne benchmarking. Er wordt een vergelijking gemaakt met ondernemingen die dezelfde activiteiten ontplooiën in verschillende regio's (zusterbedrijven of collega's). Volgens de auteurs zijn dit soort benchmarks relatief makkelijk op te zetten, maar leveren zelden resultaten op die daadwerkelijk leiden tot verbetering.
- Competitieve benchmarking. Hierbij gaat het om vergelijkingen met directe concurrenten. Dit is niet onmogelijk, maar wel moeilijker uitvoerbaar dan interne benchmarking. De resultaten van competitieve benchmarks leiden volgens de auteurs vaak tot het kopiëren van elkaars werkwijzen, terwijl dit niet direct een verbetering hoeft te zijn.
- Functionele benchmarking. De vergelijking wordt gezocht met organisaties met de dezelfde functionele activiteiten die geen concurrent van elkaar zijn.

- **Generieke benchmarking.** Dit is het vergelijken van ondernemingen die een andere bedrijfsactiviteit hebben, maar op onderdelen wel overeenkomsten vertonen. Het voordeel van dit type benchmarking is dat de informatie-uitwisseling vaak geen ‘relatieproblemen’ oplevert, omdat men geen concurrent van elkaar is. De generieke benchmarking levert volgens de auteurs dan ook vaak de beste resultaten in relatie tot de doelstelling andere en nieuwe benaderingen te ontdekken om eigen processen en werkwijzen te verbeteren.

De overheadbenchmark die we in dit onderzoek toepassen, behoort tot de operationele benchmarking. Het gaat immers om de interne processen. De benchmark richt zich daarbij vooral op een vergelijking met andere organisaties, vooral binnen dezelfde sector maar ook binnen andere sectoren. In die zin is sprake van zowel competitieve benchmarking als van functionele benchmarking.

Nut van benchmarking

De literatuur onderscheidt verschillende positieve effecten van benchmarking. Over een aantal van deze effecten bestaat overeenstemming, over andere niet.

De commissie- Van Rijn onderscheidt drie doelen van benchmarking: 1) strategievorming en leren, 2) formuleren van interne prestatiecontracten, en 3) interne en externe verantwoording. Aarts (2006) heeft voor overheidsorganisaties vijf verschillende doelen van benchmarking gespecificeerd. Dit zijn: 1) met en van elkaar leren, 2) transparantie bieden aan de omgeving, 3) verantwoording afleggen, 4) het toezicht vergemakkelijken en 5) afrekenen op prestaties. Het belangrijkste verschil zit hem in het vijfde doel, namelijk het afrekenen op prestaties. Over dit doel lopen de meningen uiteen. Schurink en Wesseling (2007) zien dit juist niet als doel, maar als een grote valkuil van benchmarking.

Van Hoorn (2007) onderschrijft dit door te wijzen op het risico van “naming and shaming” zonder de oorzaken achter de prestatieverschillen te kennen. Het nut van benchmarking zoals dat door Hakvoort en Klaassen (2002) wordt omschreven, heeft meer betrekking op de “zachte” factoren zoals het creëren van een leerhouding, het motiveren van werknemers en het creëren van een externe oriëntatie.

Samengevat kunnen we stellen dat benchmarking meerdere doelen kan hebben. De literatuur is eenduidig over het toepassen van benchmarking om te leren, transparantie te bieden en verantwoording af te leggen. De literatuur is niet eenduidig met betrekking tot het gebruik van benchmarking voor het afrekenen van organisaties op prestaties.

Ongewenste neveneffecten

De Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) heeft de ongewenste effecten van benchmarking in de publieke sector in kaart gebracht. De Raad constateert dat deze effecten toenemen, naarmate benchmarking met meer dwang wordt ingezet. De Raad schetst zes ongewenste effecten van benchmarking, die ook door Aarts (2006) en van Gangelen (2005) worden onderschreven:

1. Strategisch gedrag (“window dressing”). Medewerkers van organisaties geven een vertekend beeld om beter te scoren.
2. Versterking van de interne bureaucratie. Organisaties passen de manier van gegevensverstrekking aan om beter te scoren.
3. Belemmering van innovaties. Organisaties leggen te veel te nadruk op het nabootsen van best practices waardoor het leervermogen vermindert.

4. Verlies aan professionaliteit. Men richt zich uitsluitend nog op meetbare grootheden en niet meer op complexere moeilijk te meten grootheden. Dit kan leiden tot een tunnelvisie.
5. Bereidheid tot delen daalt als gevolg van toegenomen concurrentie. In de publieke sector stellen organisaties professionele inzichten beschikbaar aan andere organisaties. Wanneer organisaties echter op basis van prestaties met elkaar concurreren, kan de bereidheid tot het delen van hun inzichten afnemen.
6. Goede prestaties worden bestraft doordat budgetten worden gekort. Uit de benchmark kan namelijk blijken dat een organisatie meer kan produceren met hetzelfde budget, wat kan resulteren in het korten van het budget.

Succes- en faalfactoren

Diverse auteurs (Lennartz, 2005; Anderson, 2006) constateren dat benchmarking in de praktijk te vaak blijft hangen in de vergelijking. Dit heeft tot gevolg dat het analyseren van de processen maar beperkt wordt toegepast en het verbeteren van de eigen organisatie door het instellen van een verbetertraject zelden plaatsvindt. Mogelijke positieve effecten van benchmarking worden daarmee niet gerealiseerd. We vinden in de literatuur de volgende succesfactoren:

Steun van het management

Een in de literatuur breed onderschreven succesfactor is steun van het management. Aarts et al. (2006) stellen dat de lijnmanager overtuigd dient te zijn van nut en noodzaak om daadwerkelijk veranderingen te realiseren, wat de betrokkenheid van het lijnmanagement een belangrijke succesfactor maakt. Ook Bothe, Cuypers en Opdenakker (2004) onderschrijven de betrokkenheid van het management als essentieel voor het succes van een benchmark.

Gedegen voorbereiding

‘Een goed begin is het halve werk’ is een spreekwoord dat bij uitstek opgaat voor benchmarking. Watson (1993), Spendolini (1992) en Harrington (1991), benadrukken dat veel aandacht nodig is voor de voorbereiding op de benchmark.

Kwaliteit van de data

Marcelis en Bestebreurtje (2004) stellen dat de kwaliteit van de data een belangrijke succesfactor voor benchmarkonderzoek is. Volgens hen moeten de data van een benchmark voldoen aan de volgende eisen:

- de data moeten een weergave zijn van de overeenkomsten van de deelnemers;
- de data moeten een goed beeld geven van de organisatie, producten of processen die vergeleken worden;
- de data moeten ondubbelzinnig gedefinieerd zijn, zodat deelnemers vergelijkbare data aanleveren;
- de manier waarop de data naar “het beste voorbeeld” vertaald worden, moet duidelijk zijn.

Over factoren waardoor benchmarks falen, treffen we in de literatuur het volgende aan:

Een studie door de ‘American Productivity and Quality Center’s International Benchmarking Clearinghouse’ laat zien dat een slechte planning, gebrek aan betrokkenheid van de proceseigenaar en

gebrek aan steun door het top management genoemd werden als de voorkomende redenen waarom een benchmark project niet succesvol verlopen is.

Klaassen (2007) benoemt het in onvoldoende mate aanwezig zijn van de garantie dat de uitkomsten van benchmarks uitsluitend gebruikt zullen worden als input voor het leerproces een belangrijke faalfactor. Op het moment dat deze garantie niet in voldoende mate aanwezig is kan dat leiden tot weerstand, zoals het ter discussie stellen van de indicator die de performance moeten aangeven.

Een andere faalfactor schuilt in het belang om een vergelijking goed op te zetten. Denrell (2005) wijst op de zogenaamde "selection bias". Daarmee bedoelt hij dat in benchmarking vaak de focus ligt op de best presterende organisaties. Maar de best presterende organisatie kan kenmerken hebben die ook opgaan voor de slechtst presterende organisatie, bijvoorbeeld een sterke "corporate culture". Dat kan leiden tot de onterechte conclusie dat organisaties met een sterke corporate culture goed presteren. Pas wanneer het hele spectrum van organisaties wordt gezien, is het mogelijk om verantwoorde verbanden te kunnen leggen. Zie ook: Rajgopal (2005).

Extra hindernissen in de publieke sector

Tillema (2006) stelt dat benchmarking ook in de publieke sector nuttig kan zijn. Maar om dit te bereiken moeten wel enkele extra hindernissen worden genomen. Dit zijn de volgende:

- *Geringe mate van marktwerking.* Het al dan niet toepassen van informatie die voortvloeit uit benchmarking zal niet direct worden bestraft of beloond, bijvoorbeeld in de vorm van het bedreigen van het voortbestaan van de organisatie. Deze rol *kan* deels worden overgenomen door toezichthouders. Overigens kleeft aan de beperkte marktwerking ook het voordeel dat informatie minder concurrentiegevoelig is en daardoor makkelijker gedeeld kan worden.
- *Institutionele beperkingen.* Als gevolg van wettelijke bepalingen kan het zo zijn dat publieke organisaties minder vrijheid hebben in het ontwikkelen en uitvoeren van verbeteracties.
- *Politieke invloeden.* Verbeteracties kunnen als gevolg van politiek (en daaruit voortvloeiende compromissen) suboptimaal zijn.
- *Publieke bemoeienis.* De transparantie van de publieke sector kan ertoe leiden dat belanghebbenden druk uitoefenen op de organisatie om te verbeteren. Dat kan positief zijn, maar kan er ook toe leiden dat een organisatie zoekt naar factoren, buiten haar invloed, om de negatieve score te verdedigen.
- *Meervoudige doelstellingen.* Doelstellingen van publieke organisaties kunnen meervoudig en onderling strijdig zijn. Dit kan ertoe leiden dat verbeteracties suboptimaal zijn, namelijk het gevolg van machtsstructuren en onderhandelingsprocessen.
- *Beperkt vermogen tot veranderen.* De politieke cyclus kent een relatief korte doorlooptijd van vier jaar. Hierdoor zijn verbeteracties vaak minder ingrijpend en langdurig.

Bowerman e.a. (2001) stellen dat benchmarking bij Engelse lagere overheden vooral gericht is op verantwoording en dat tastbare verbetering van secundair belang is. Het zou goed zijn, zo vinden de auteurs, indien gemeenten verhelderen waarom ze willen benchmarken en of het type benchmark aansluit op dit doel.

De overheadbenchmark die we in dit onderzoek toepassen behoort tot de operationele benchmarks, aangezien het gaat om interne processen. De benchmark richt zich daarbij zowel op een vergelijking

met vergelijkbare organisaties alsook met andere sectoren. We passen benchmarking vooral toe, met het doel om te leren van de verschillen tussen organisaties: wat verklaart deze verschillen? De methode sluit derhalve goed aan op de centrale onderzoeksvraag, die ook verklarend van aard is. Daarbij is het interessant om niet alleen naar organisaties met een lage overhead te kijken, maar vooral cases te selecteren die qua overhead nogal verschillen. Verder volgt uit de literatuur een aantal belangrijke faalen succesfactoren voor benchmarking, zoals een gedegen voorbereiding, steun van het management en waarborgen voor kwaliteit van de data.

2.5 De waarde van overhead

Waarde is de grootte van de betekenis die iets heeft als bezit (Vis, 2006). Het is een subjectief begrip. Het te waarden object heeft een waarde die wordt afgeleid uit het te bereiken doel. Toegepast op overhead betekent dit dat *waarde moet worden gerelateerd aan het doel van de overheadactiviteiten*. Enerzijds is dit *het sturen van de organisatie* en anderzijds het *ondersteunen van de medewerkers in het primair proces*.

Ad 1. *Het sturen van de organisatie*

Ten aanzien van het eerste doel, het sturen van de organisatie, betekent dit dat de waarde betrekking kan hebben op financiële indicatoren, maar ook op andere organisatiedoelen, zoals bijvoorbeeld imago, klanttevredenheid of medewerkertevredenheid. Het betekent ook dat we wel kunnen meten of een activiteit waarde heeft en wat daarin de rangorde is tussen activiteiten, maar het is niet mogelijk om de waarde te bepalen. Een luxe ingerichte directiekamer kan passen bij een organisatie die uitstraling hoog in het vaandel heeft staan, maar past niet bij een organisatie die soberheid tot doel heeft verheven (zoals bepaalde publieke organisaties).

Ad 2. *Het ondersteunen van de medewerkers in het primair proces*

Ten aanzien van het tweede doel, het ondersteunen van de medewerkers in het primair proces, betekent dit dat de waarde betrekking heeft op de waardering voor de overheaddiensten door deze medewerkers. Vanuit het begrip alternatieve kosten (*opportunity cost*) kan dit nog iets worden aangescherpt. Door één activiteit uit te voeren, wordt het uitvoeren van andere activiteiten opgeofferd. Toegepast op overhead betekent dit het volgende. Men zou ervoor kiezen activiteiten bij een overheadafdeling te beleggen, of deze te beleggen bij medewerkers in het primair proces.

Van beide opties zijn de kosten in principe meetbaar. Het gaat er dan derhalve om vast te stellen, waar de activiteit tegen de laagste kosten kan worden uitgevoerd. Een voorbeeld: een organisatie kan ervoor kiezen om alle medewerkers drie maal daags koffie te laten bezorgen door de catering, maar kan er ook voor kiezen om medewerkers zelf koffie te laten halen. De vraag die we dan moeten beantwoorden is, in hoeverre medewerkers in het primair proces minder productief worden wanneer dit laatste van hen wordt verlangd.

In dit onderzoek zal de waarde van de overheadtaken worden vastgesteld, op basis van interviews met interne afnemers en aanbieders van de overheadtaken. Het gaat dan zowel om de waardering door de interne afnemers, alsook om de perceptie van zowel aanbieders als afnemers omtrent de waarde van de overheadtaken voor de organisatie als geheel. Centrale vragen daarbij zijn: Wat is het belang van deze taak voor de organisatie? Wat gebeurt er wanneer we stoppen met deze taak, of de omvang ervan verminderen? Het belang kan betrekking hebben op het ontlasten van medewerkers in het primair proces, op wettelijke vereisten, op een bijdrage aan het imago, op de tevredenheid van mede-

werkers of op andere doelen van de organisatie. Bij de antwoorden zijn vooral de argumenten van belang. Deze moeten helder worden, zodat uiteindelijk de directie een gefundeerde afweging kan maken tussen de kosten enerzijds en de waarde anderzijds. Dit moet zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt.

Een voorbeeld: wanneer iemand aangeeft dat het kantoor elke avond tot 23:00 uur open moet zijn (wat leidt tot hoge beveiligingskosten) omdat er dan mensen moeten werken, is het belangrijk om vast te stellen hoeveel mensen hier daadwerkelijk gebruik van maken en welke alternatieven zij hebben.

2.6 Methoden om de balans tussen waarde en kosten van overhead te verbeteren

Twee verschillende manieren zijn denkbaar om de balans tussen waarde en kosten van overhead te verbeteren:

- *Een andere aansturing van de overheadfuncties (management control):* dit gaat om het, gegeven de gekozen inrichting, via beheersing of control bewaken van de balans. Dit betreft een continue (in de zin van regelmatig terugkerende) operatie.
- *Herinrichting van de overheadfuncties (redesign):* het anders inrichten van de overheadfuncties, door uitbesteding, centralisatie of juist decentralisatie, versobering of afschaffing van bepaalde overheadfuncties. Dit betreft in principe een incidentele en fundamentele operatie. Hieronder worden beide manieren achtereenvolgens belicht.

Ad 1. Een andere aansturing van de overheadfuncties (management control)

Het aanbod van staf- en ondersteunende diensten aan het primair proces van een organisatie kan worden beschouwd als een transactie tussen twee partijen. De geschiktheid van het type control kan afhankelijk zijn van de kenmerken van de transactie. De transactiekostentheorie (TCE), oorspronkelijk ontwikkeld door Williamson (1979), richt zich op het vinden van een geschikt type control voor verschillende typen transacties. Dat maakt de TCE een geschikt startpunt voor het ontwikkelen van een theoretisch raamwerk voor de aansturing van overheadactiviteiten. Dit raamwerk bouwt voort op het werk van Bouma en van Helden (1995) en Vosselman (2002) over de aansturing van ondersteunende diensten en op het meer fundamentele werk over aansturingmechanismen van Ouchi (1979) en Speklé (2001). TCE veronderstelt dat beslissers beperkt rationeel en deels opportunistisch handelen, terwijl hun gedrag gebaseerd is op economische overwegingen, in die zin dat men een voorkeur heeft voor het alternatief met de laagste kosten.

De basis voor de transactiekostentheorie werd in de jaren dertig gelegd door Coase (1937). Coase stelde de vraag: waarom bestaan bedrijven eigenlijk? Waarom verlopen niet alle transacties via de markt; het mechanisme van vraag en aanbod? Zijn antwoord was dat er kosten verbonden zijn aan het gebruik van de markt. Uitgangspunt van de transactiekostentheorie is dat naast productiekosten ook de transactiekosten bepalend zijn voor de organisatievorm die wordt gekozen. De meeste efficiënte organisatievorm is die waarbij het totaal van de productie- en transactiekosten zo laag mogelijk is (Ter Bogt, 1998).

Transactiekosten hebben onder meer te maken met de hoeveelheid tijd die nodig is voor transacties. Het gaat dan bijvoorbeeld om het zoeken en verifiëren van de eigenschappen van de wederpartij en het opstellen en managen van de contracten. Coase constateerde dat de kosten voor ondernemers lager worden door het aangaan van langetermijncontracten, bijvoorbeeld bij het inkopen van grondstoffen, energie, arbeid of het verkopen van eindproducten. Aan het sluiten van dergelijke lange termijncontracten

ten zijn ook kosten verbonden. Zolang deze kosten echter lager zijn dan bij het gebruik van de markt, zal, zo stelt Coase, een organisatie deze transacties zelf uitvoeren en niet via de markt laten verlopen. De essentie van de organisatie is volgens Coase de coördinatiefunctie. Williamson (1979) ontwikkelde de transactiekostentheorie verder. Hij veronderstelde dat mensen:

- *Beperkt rationeel handelen*: ze willen wel volledig rationeel handelen, maar kunnen dat niet altijd, bijvoorbeeld omdat ze niet op de hoogte zijn van alle alternatieven.
- *Opportunistisch zijn*: ze streven eigen belangen na en zijn daardoor niet onder alle omstandigheden betrouwbaar.

Tevens onderscheidde hij een aantal kenmerken van de transactie die van invloed zijn op de hoogte van de transactiekosten. Deze kenmerken bepalen hoe een transactie het best kan worden georganiseerd. De kenmerken zijn:

- *De specificiteit van de activa*: in hoeverre heeft de transactie betrekking op specifieke productiemiddelen en werknemers. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin alternatieve mogelijkheden tot aanwending van de betrokken activa ontbreken. Zijn de activa niet specifiek (bijvoorbeeld de catering), dan komt deze eerder voor uitbesteding in aanmerking.
- *De onzekerheid bij transacties*. Is de onzekerheid laag, dan komt deze eerder voor uitbesteding in aanmerking.
- *De frequentie waarmee en de schaal waarop transacties plaatsvinden*. Transacties die niet vaak plaatsvinden, komen eerder voor uitbesteding in aanmerking.

De transactiekostentheorie en overhead

Toegepast op de overhead is waarde van de transactiekostentheorie onzes inziens driedig. Ten eerste verklaart de theorie niet alleen het ontstaan van organisaties, maar ook het ontstaan van overheadfuncties binnen organisaties. Immers, volgens de transactiekostentheorie bestaan overheadfuncties binnen organisaties, doordat het totaal van productie- en transactiekosten voor deze functies op de markt hoger zijn. Ten tweede biedt de theorie een aantal factoren voor de keuze tussen het zelf doen en het uitbesteden van overheardtaken. Overheadtaken die voor uitbesteding in aanmerking komen, hebben lagere productie- plus transactiekosten via de markt dan via een hiërarchie. Het zijn vooral taken die niet-specifiek, behoorlijk zeker en/of minder vaak nodig zijn. En ten derde biedt de transactiekostentheorie mogelijkheden voor een beter begrip van de wijze van aansturing van de overhead.

De aansturing van overheaddiensten en de TCE

Er is een aantal modellen denkbaar voor het aansturen van overheaddiensten. De TCE geeft aan dat het meest geschikte type control kan afhangen van de kenmerken van de transactie. Eerst worden de drie modellen genoemd. Daarna wordt de verbinding gemaakt met de TCE. De drie modellen zijn:

- *Centrale sturing*. De afname is verplicht voor gebruikers, zonder dat deze invloed hebben op de omvang en aard daarvan. Er is sprake van sturing op input.
- *Centrale sturing met interface*. De afname wordt gebudgetteerd in overleg tussen leveranciers en afnemers van deze diensten. Er is sprake van een levering- en afnameplicht, maar over de omvang en kwaliteit van de diensten wordt periodiek onderhandeld.

- *Interne marktwerking.* De aanbieder stelt een tarief per eenheid vast. De interne gebruikers hebben de vrijheid om een afweging te maken tussen interne en externe aankoop. Ook kan de leverancier diensten buiten de organisatie aanbieden. Er is sprake sturing op output. Een verdergaande variant hiervan is *outsourcing*. In dat geval wordt de overheaddienst ingekocht op de externe markt.

TCE onderscheidt drie kenmerken van transacties: onzekerheid, activaspecificiteit en frequentie. Omdat de frequentie waarmee overheaddiensten worden afgenomen doorgaans hoog is, wordt deze factor in relatie tot de overhead buiten beschouwing gelaten. Wij gaan in dit onderzoek namelijk uit van structurele overheaddiensten. Onzekerheid refereert aan de mate waarin de bij de transactie betrokken partijen tevoren de gevolgen van de transactie kunnen inschatten, ten aanzien van aantal geleverde diensten, kwaliteit en kosten. Activaspecificiteit geeft de mate aan waarin activa die nodig zijn voor de ondersteunende dienst afnemen in waarde, wanneer ze worden ingezet voor een ander doel. Eenvoudigheidshalve worden twee waarden van elk kenmerk onderscheiden, namelijk hoog en laag. Dit resulteert in vier combinaties, waarvan wordt aangegeven welke gevolgen dit heeft voor het type aansturing. Tabel 2.2 geeft voor elk van de vier combinaties achtereenvolgens:

- Het meest geschikte aansturingsmodel.
- Een omschrijving van de overheaddiensten waarop dit van toepassing is.
- Enkele voorbeelden van overheaddiensten.

Tabel 2.2 Verband tussen aansturing overheadfuncties en TCE

		Activaspecificiteit	
		Laag	Hoog
Onzekerheid	Laag	<p>Model 3: Interne marktwerking of outsourcing</p> <p>Is van toepassing op standaarddiensten die goed planbaar zijn qua aard en omvang.</p> <p>Voorbeeld: schoonmaak, beveiliging/bewaking/receptie, catering/kantine, salarisadministratie, interne postverzorging.</p>	<p>Model 2: Centrale sturing met interface</p> <p>Is van toepassing op maatwerkdiensten die goed planbaar zijn qua aard en omvang</p> <p>Voorbeeld: financiële planning en control, hrm-advies, informatiseringbeleid, interne en externe communicatie, veel secretariaal werk (i.v.m. organisatiespecifieke systemen), documentaire informatievoorziening, kwaliteitszorg, specialistisch advies.</p>
	Hoog	<p>Model 3: Interne marktwerking met mogelijkheid tot externe levering of outsourcing</p> <p>Is van toepassing op standaarddiensten die niet goed planbaar zijn qua aard en omvang. Risico van overcapaciteit.</p> <p>Voorbeeld: vergaderzalen, repro, technische dienst.</p> <p>Ook: zeer specialistisch advies (advocaat, organisatieadvies)</p>	<p>Model 1: Centrale sturing.</p> <p>Is van toepassing op maatwerkdiensten die niet goed planbaar zijn qua aard en omvang</p> <p>Voorbeeld: management, strategieontwikkeling.</p>

Hieronder volgt een toelichting op de tabel. Wanneer zowel de onzekerheid als de activaspecificiteit laag zijn, voldoet een eenvoudig type aansturing. Lage activaspecificiteit refereert aan gestandaardiseerde diensten. Lage onzekerheid impliceert dat de gewenste aard en omvang van de diensten vooraf goed planbaar is. Indien een organisatie deze diensten zelf levert, is outputsturing een geschikt type aansturing. Uitbesteding is ook een optie. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn catering en salarisadministratie.

Wanneer de activaspecificiteit hoog is en de onzekerheid is laag, zijn de ondersteunende diensten maatwerk maar goed planbaar in termen van aard en omvang. Dit geldt voor veel overheaddiensten, zoals financiële planning en control, hrm-advies, interne en externe communicatie, maar ook veel secretariaal werk, omdat vaak kennis nodig is van organisatiespecifieke systemen. In dat geval is centrale sturing met een interface tussen interne aanbieders en afnemers geschikt, om zo bij te dragen aan de onderlinge afstemming tussen beide partijen.

Wanneer de activaspecificiteit laag en de onzekerheid hoog is, gaat het om standaarddiensten waarvan de kwaliteit en omvang vooraf niet goed planbaar is. In dat geval is outsourcing een goede mogelijk-

heid, om het risico van overcapaciteit te vermijden. De organisatie kan de diensten ook zelf leveren, maar dan aangevuld met de mogelijkheid en met incentives om ook aan externe partijen te leveren. Een voorbeeld hiervan is een vergadercentrum, aangezien de hoeveelheid benodigde vergaderruimte vaak niet goed planbaar zijn.

Wanneer activaspecificiteit en onzekerheid beide hoog zijn, gaat het om maatwerkdiensten waarvan de gewenste aard en hoeveelheid niet eenvoudig vooraf te plannen is. Het betreft dan bijvoorbeeld strategische planning of management. Voor deze functies zal een interne markt niet goed werken. Meer geschikt is in dat geval een centrale aansturing op input. Dit kan worden aangevuld met een interface tussen interne aanbieders en afnemers, maar deze zal van minder belang zijn vanwege de beperkte planbaarheid.

Een functie als specialistisch advies is moeilijker in het model te plaatsen. Te denken valt aan juridisch advies, financieel advies of organisatieadvies. Het specialistische karakter ervan kan veroorzaakt worden door twee componenten:

- *Advies waar zeer specialistische materiekennis voor nodig is* (een advocaat gespecialiseerd in intellectueel eigendomsrecht.) Model 3 is dan het meest wenselijk, omdat het voor de meeste organisaties niet zinvol is om deze kennis zelf op te bouwen.
- *Advies waar specifieke kennis over de organisatie voor nodig is* (een personeelsadviseur). Model 2 is dan het meest wenselijk, omdat het zinvol is om deze kennis in de organisatie op te bouwen.

Uit deze analyse blijkt ook dat we de derde factor uit de transactiekostentheorie (gebruiksfrequentie) niet helemaal mogen wegcijferen. Toch geldt voor de meeste overheadtaken dat de gebruiksfrequentie hoog is.

In dit model zijn interne marktwerking en outsourcing in dezelfde cel geplaatst. Dat is opvallend, aangezien TCE juist het verschil benadrukt tussen productie binnen en buiten de organisatie. Aangezien het gaat om standaardoverheaddiensten (en ook allemaal diensten die met een hoge frequentie worden afgenomen), is in onze optiek geen duidelijk voorkeur voor het binnen danwel buiten de organisatie produceren van deze diensten. Bij deze keuze spelen vooral ook andere overwegingen een rol (Huijben en Geurtsen, 2008). Te denken valt aan: hoe is het gesteld met de huidige kwaliteit, hoe kwetsbaar is de taak, hoe hoog zijn de frictiekosten, hoe sterk is de taak verweven met het primair proces, etcetera. Zo is schoonmaak een taak die doorgaans goed kan worden uitbesteed, tenzij sprake is van een organisatie met zeer vertrouwelijke informatie, zoals de AIVD. En het ICT-beheer kan over het algemeen goed worden uitbesteed, maar is bij een bank sterker verweven met het primair proces dan bij een adviesbureau.

Ad 2. Herinrichting van overheadfuncties (redesign)

Er is een aantal methoden om tot herinrichting van overheadfuncties te komen (Vlotman, 2004 en 2005):

- *Activity bases budgetting (ABB)*: een beheersysteem waarbij de kosten per activiteit van de stafafdeling worden gebudgetteerd. Het is een verfijning van meer basale methoden als *traditionele budgettering* (het verhogen van de budgetten van het voorgaand jaar met een correctie voor inflatie) en *incrementele budgettering* (het onderbouwd verhogen van de budgetten van het voorgaand jaar, zonder daarbij overigens de activiteiten ter discussie te stellen).

- *Zero-base budgetting (ZBB)*: bij dit systeem wordt elk jaar een volledige rechtvaardiging van de overheadactiviteiten gevraagd, inclusief het aangeven van alternatieve uitvoeringswijzen en verschillende niveaus van inspanning. Een variant daarop is de *Zero-base review*, waarbij deze grondige rechtvaardiging om de 3 à 5 jaar wordt gevraagd.
- *Overhead value analyse (OVA)*: kern daarvan is dat afnemers van overheaddiensten wordt gevraagd aan te geven welke waarde zij aan deze activiteiten hechten. Dit wordt vervolgens afgewogen tegen de kosten daarvan. Zie ook: Nimocks (2005), Noland (2004), Terweene (2003), Elting (2000), LaRooy (2000), Peters (1993), Ploeg (1993), Janzing (1997), Koet (1995), Michaels (1971). Neuman (1975) wijst erop dat dit tot substantiële besparingen kan leiden. Hij schatte deze destijds op zo'n 30% en zelfs 'saving opportunities totalling 40% or more, are not unusual'.
- *Work measurement*: op basis van een gedetailleerde analyse van handelingen die een overheadafdeling verricht, stelt men normen vast. Zie ook: Patton (1980).

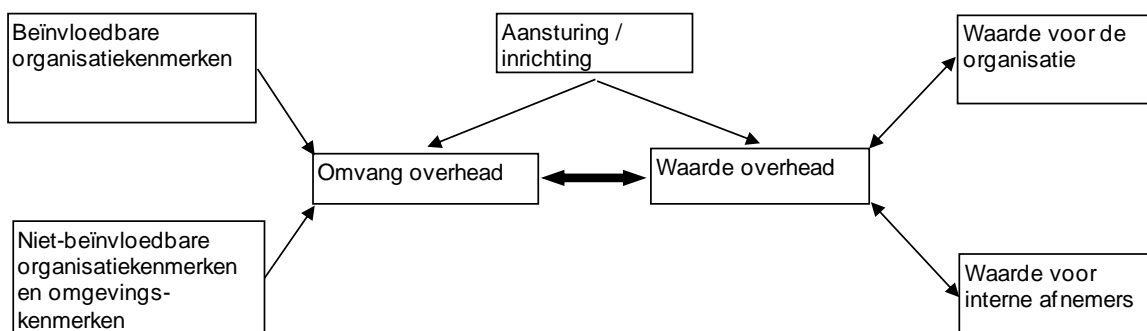
Centraal in deze methoden, stelt Vlotman, staat dat ze tot doel hebben het beslissingsproces rondom het maken van kosten in de overheadafdelingen transparant te maken, door inzicht te geven in de activiteiten die deze afdelingen verrichten en de kosten per activiteit. Hij concludeert dat dit de beslissing niet minder subjectief maakt en dat de optimale omvang onberekenbaar blijft.

Het Benchmarken van overheadfuncties ontbreekt in dit overzicht. In de literatuur is er weinig aandacht voor overheadbenchmarking. Met zoekstelsel PiCarta vinden we geen enkele publicatie over het onderwerp overheadbenchmarking. We vinden er wel een in Harvard Business Review (Goold & Collis, 2005), maar daarin is uitgegaan van een zeer beperkte definitie van overhead. Het gaat hierin alleen om de centrale overhead op het hoofdkantoor. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een overzicht van benchmarks in de publieke sector opgesteld (www.benchmarkenindepubliekesector.nl). Daarin komen geen andere overheadbenchmarks voor, dan die van het Kenniscentrum Benchmarking van de onderzoeker. Wel zijn er op onderdelen van de overhead benchmarks uitgevoerd (bijvoorbeeld hrm, facilitaire zaken).

2.7 Van theorie naar praktijkonderzoek

Op basis van de overwegingen in dit hoofdstuk komen wij tot de volgende aanzet voor een theoretisch model voor het verklaren van de omvang van de overhead van publieke organisaties. Dit model, weergegeven in figuur 2.1, heeft als basis gediend voor dit onderzoek, overigens niet als keurslijf maar vooral als zoeklicht.

Figuur 2.1 Theoretisch model voor het verklaren van de omvang van de overhead



Het model is ontstaan door de potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead vanuit de theorie en de literatuur te rubriceren naar:

- Beïnvloedbare factoren
 - Beïnvloedbare organisatiekenmerken (aard van de sturing, historie/cultuur, complexiteit, aantal locaties, dienstverleningsniveau).
 - Aansturing/inrichting overhead (belangentegenstelling, informatieasymmetrie, relatie overhead-afdelingen-interne afnemers, inrichting/outourcing).
- Niet-beïnvloedbare organisatiekenmerken (aard primair proces, organisatieomvang, omzet, schaal-effecten).
- Omgevingskenmerken (financiële druk, verantwoordingslast).

Daarnaast is de *waarde van overhead* tweeledig:

- Waarde voor de organisatie (bijdrage aan organisatiedoelstellingen).
- Waarde voor interne afnemers (ondersteuning).

Het centrale idee van het theoretisch model is dat de omvang van de overhead van een organisatie bepaald wordt door een combinatie van beïnvloedbare organisatiekenmerken, niet-beïnvloedbare organisatiekenmerken en omgevingskenmerken, de waarde van de overhead en de aansturing ervan.

Naast dit theoretisch model, hebben de theoretische overwegingen in dit hoofdstuk nog een aantal andere implicaties voor dit onderzoek. Duidelijk is dat de definities in de literatuur niet geschikt zijn voor het vergelijken van de overhead van organisaties. Om de overhead toch te kunnen benchmarken, moet eerst een eenduidige definitie worden ontwikkeld en moet, omdat het om een veelheid van taken gaat, ook op detailniveau een vergelijking worden gemaakt. Verder dienen de te meten grootheden nauwkeurig worden gedefinieerd. Op de vraag hoe dit aan te pakken, wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

De methode van Overhead Value Analyse sluit goed aan op de centrale onderzoeksvraag, omdat de waarde en de kosten van overheadactiviteiten worden afgewogen. Over de precieze toepassing van de methode is echter weinig literatuur te vinden. Ten aanzien van de waarde van overhead zullen we proberen deze zoveel mogelijk te kwantificeren. Duidelijk is echter ook dat dit niet voor alle overheadtaken mogelijk zal zijn. Voor een deel zullen we moeten volstaan met de 'waardering' door afnemers.

Gezien het grote aantal overheaddiensten in een organisatie, lijkt het verstandig om op basis van een benchmark te bepalen welke functies een afwijkende omvang hebben, om zo enige focus te kunnen aanbrengen. De overheadbenchmark die we toepassen behoort tot de operationele benchmarks. De benchmark richt zich daarbij zowel op een vergelijking met vergelijkbare organisaties alsook met andere sectoren. We passen benchmarking vooral toe, met het doel om te leren van de verschillen tussen organisaties: wat verklaart deze verschillen? De methode sluit derhalve goed aan op de centrale onderzoeksvraag, die ook verklarend van aard is. Verder volgt uit de literatuur een aantal belangrijke faal- en succesfactoren voor benchmarking, zoals een gedegen voorbereiding, steun van het management en waarborgen voor kwaliteit van de data. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welke waarborgen in de onderzoeksmethode zijn opgenomen om hier recht aan te doen.

Ten aanzien van de aansturing van de overheaddiensten, is van belang dat hiervoor grofweg drie modellen denkbaar zijn:

- *Centrale sturing.*
- *Centrale sturing met interface.*
- *Interne marktwerking.*

De kenmerken van de drie modellen zijn in paragraaf 2.6 beschreven. Welke type management control het meest geschikt kan volgens de transactiekostentheorie per dienst verschillen. TCE onderscheidt drie kenmerken van transacties: onzekerheid, activaspecificiteit en frequentie. De frequentie waarmee overheaddiensten worden afgenomen, hebben wij buiten beschouwing gelaten, omdat deze doorgaans hoog is. We onderscheiden twee waarden voor elk van de twee resterende kenmerken, namelijk hoog en laag. Dit resulteert in vier combinaties, waarvan in paragraaf 2.6 is aangegeven welk van drie bovengenoemde modellen in elk van deze situaties het meest wenselijk is.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode besproken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de keuze van een combinatie van statistisch en caseonderzoek, de validiteit en representativiteit van het beschikbare databestand ten behoeve van het statistisch onderzoek en de opzet van zowel het statistisch als het caseonderzoek.

3.2 Waarom een combinatie van statistisch en caseonderzoek?

Dit onderzoek richtte zich in eerste aanleg op het verklaren van de omvang van de overhead van organisaties. De onderzoeker had als oprichter en hoofd van het Kenniscentrum Benchmarking van Berenschot reeds veel voorwerk verricht. Samen met een team van gemiddeld 8 onderzoekers heeft hij in de periode 2001 – 2008 de omvang van de overhead van meer dan 1.000 organisaties in kaart gebracht⁴, waaronder gemeenten, ministeries, woningcorporaties, uitvoeringsorganisaties en instellingen in de sectoren welzijn, onderwijs en zorg (AWBZ, algemene ziekenhuizen en revalidatiecentra), universiteiten en hogescholen (in opdracht van de VSNU en de HBO-Raad), ZBO's en batenlastendiensten (in opdracht van deze organisaties en gefaciliteerd door het Ministerie van Financiën) en organisaties in de sectoren zakelijke dienstverlening en industrie. Aan de benchmark deden onder meer mee: DNB, het CBS, Raad van State, Algemene Rekenkamer, ING, Kluwer, KMPG Meijburg, Loyens&Loeff, Logica CMG, DHV en vele anderen. Het onderzoek resulteerde in diverse publicaties en sinds 2006 in een jaarlijks Kwaliteitskeurmerk van de VNG voor de gemeentebenchmark.

Eind 2007 was derhalve veel statistisch materiaal beschikbaar. Daaruit bleek dat er tussen sectoren, maar ook tussen organisaties binnen eenzelfde sector grote verschillen bestonden in de omvang van de overhead. Deze verschillen waren op grond van het statistisch materiaal, maar voor een beperkt deel te verklaren. Caseonderzoek bood de mogelijkheid om deze verschillen verder te exploreren, op basis van onder meer documentstudie en interviews. Bij een exploratief of verkennend onderzoek gaat het vooral om het verkrijgen van een beeld van de in een bepaalde situatie relevante variabelen of relaties daartussen.

Voordeel van de combinatie van beide onderzoeksmethoden is dat het onderzoek zowel een breed kwantitatief beeld geeft van de overhead in groot aantal sectoren alsook een meer diepgaand beeld van de overhead en daarmee samenhangende verklarende factoren binnen de drie case-organisaties.

Dit onderzoek kent twee basisvragen. De eerste is wat de verschillen in omvang van de overhead tussen organisaties verklaart. De tweede is welke aansturing van overheadfuncties het meest wenselijk is. Bij de selectie van de case-organisaties is de eerste vraag leidend geweest. Dat wil zeggen: er is gestreefd naar een selectie van case-organisaties waarbij sprake was van een groot verschil in de omvang van de overhead (Yin, 2003). Tevens was uit het statistisch onderzoek duidelijk dat de aard van het primair proces (de sector) van groot belang was voor de omvang van de overhead. Daarom zijn

⁴ Per organisatie is de overhead uitgesplitst naar 8 hoofdtaken, namelijk: management, bestuur en ondersteuning, personeel en organisatie, informatisering en automatisering, financiën en control, communicatie, juridische zaken, facilitaire dienst en secretariaten. Daarnaast zijn de kosten in beeld gebracht, uitgesplitst naar: uitbesteding, salaris, huisvesting, materieel. Zie verder hoofdstuk 4.

drie organisaties geselecteerd uit sterk verschillende sectoren: een toezichthouder, een adviesorganisatie voor het onderwijs en een organisatie uit de jeugdzorg. Van twee organisaties was uit de benchmarkdatabase reeds de omvang van de overhead bekend. De toezichthouder had een zeer hoge overhead en de organisatie in de jeugdzorg had een zeer lage overhead. De omvang van de overhead van de adviesorganisatie in het onderwijs was niet vooraf bekend. De organisaties varieerden in omvang van 200 tot 2400 fte.

Deze caseselectie betekent dat de keuze van de cases niet gebaseerd is op de aard van de sturing, (de tweede onderzoeksvraag). Dit was ook niet vooraf bekend. Achteraf bleek dat alle drie onderzochte alternatieven in de praktijk voorkwamen, maar dat één daarvan (interne marktwerking) slechts voor één functie werd toegepast. Daarom is de aansturing aanvullend hierop ook geanalyseerd door in de interviews in te gaan op de 'what-if' vraag: wat zou het effect zijn van het toepassen van één van de andere methoden van aansturing.

3.3 Validiteit en representativiteit van het databestand bij het statistisch onderzoek

Wij gaan nu in op de kwaliteit van de gegevens in het databestand. Daartoe is het belangrijk om aan te geven op welke wijze het bestand is opgebouwd. Dit ging als volgt:

- Per sector zijn de directies/besturen van alle organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan het overheadonderzoek. Daarbij is aangegeven dat de organisatie zelf mede moet investeren, namelijk via een deel van de onderzoekskosten en een tijdsinvestering voor het invullen van de vragenlijst en aanwezigheid tijdens bijeenkomsten (in totaal circa 2 werkdagen). Hiervoor is gekozen om de volgende reden. Veel organisaties hebben moeite om goede cijfers te presenteren over de omvang van de overhead. Deze zijn vaak niet centraal beschikbaar. De organisatie is zelf wel goed in staat om deze te verzamelen. Daartoe is binnen de organisatie commitment nodig om mee te doen. Het idee was de benodigde commitment te creëren door er een betaalde opdracht van te maken met een concrete eindrapportage. Op deze wijze is de organisatie zelf ook gebaat bij het aanleveren van betrouwbare cijfers. Belangrijk is verder dat de deelnemers anonimiteit wordt gegarandeerd. Dit draagt ertoe bij dat de vragenlijst juist en niet sociaal wenselijk wordt ingevuld.
- Per sector is een conceptvragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is in groepsbijeenkomsten met de deelnemende organisaties besproken. Centrale vragen waren daarbij: meet deze lijst wat hij beoogt te meten? Zijn de vragen en de toelichtingen duidelijk? En is het voor de organisatie mogelijk om de vragenlijst in te vullen? In de sector gemeenten heeft vervolgens een pilotonderzoek plaatsgevonden.
- Vervolgens is voor elke sector een definitieve vragenlijst opgesteld.
- De deelnemende organisaties hebben de vragenlijst ingevuld. Zij werden daarbij ondersteund door een telefonische helpdesk. Eén op de drie organisaties (de qua omvang meest afwijkende) heeft een persoonlijke toelichting gekregen op de gepresenteerde cijfers.
- Voor elke deelnemende organisatie is een rapport opgesteld, met daarin een vergelijking van de overhead tussen de organisatie en de overige organisaties in de sector.
- Dit rapport is toegelicht tijdens groepsbijeenkomsten. Veelal werd de rapportage daarna besproken binnen het MT van de betreffende organisaties. In een enkel geval leidde dit nog tot een correctie van de eerder aangeleverde cijfers.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van het aantal waarnemingen en de variabelen die per sector zijn gemeten en in welke jaren deze onderzoeken hebben plaatsgevonden. Dit was de stand per eind 2007, het moment waarop het caseonderzoek begon. In totaal hadden toen 999 organisaties deelgenomen aan de overheadbenchmark. Overigens is het zo dat ook tijdens het caseonderzoek (in 2008 en 2009) nog een groot aantal organisaties hebben deelgenomen aan het onderzoek⁵. In de cases is steeds uitgegaan van de meest recente gegevens die bij aanvang van het onderzoek bij de betreffende case-organisatie beschikbaar waren. De aantallen in de bijlage geven dus de 'beginstand' van de database weer eind 2007. In beschrijvingen van de cases is aangegeven met hoeveel organisaties daadwerkelijk een vergelijking heeft plaatsgevonden. Overigens is het overheadpercentage op sector-niveau zeer stabiel, zodat dit in het verloop van tijd nauwelijks tot wijzigingen in de cijfers heeft geleid. Wel zijn de kosten en salarislasten geïndexeerd naar het jaar waarin de casestudie plaatsvond.

Ten aanzien van de steekproeftrekking en de representativiteit van het onderzoek is het volgende van belang. De steekproeftrekking is niet aselekt geweest. Weliswaar hebben de directies van alle organisaties in de genoemde sectoren een uitnodiging ontvangen om mee te doen aan het onderzoek, maar slechts een deel daarvan heeft ook daadwerkelijk deelgenomen. Dit roept de vraag op in hoeverre de resultaten een representatief beeld geven ten aanzien van de onderzoeksvraag. Een manier om de representativiteit aan te tonen, is de mate waarin bij herhaalde meting tot dezelfde resultaten wordt gekomen. Zoals blijkt uit bijlage 4 hebben in veel sectoren meerdere onderzoeken plaatsgevonden. Wanneer we de resultaten daarvan vergelijken, dan valt op dat de omvang van de overhead tussen die onderzoeken zeer weinig verschilde. Een voorbeeld daarvan is de sector gemeenten, waar in 2001 een eerste onderzoek plaatsvond en daarna jaarlijks een nieuw onderzoek. Het overheadpercentage varieerde in al die jaren tussen de 34,9% en 33,6% van de totale formatie. Dat duidt enerzijds op een zeer stabiele gemiddelde overhead per sector, maar ook op een zekere mate van representativiteit van het onderzoek.

Het beeld in de andere sectoren is vergelijkbaar. Verder hebben in een aantal sectoren alle organisaties deelgenomen (alle umc's, rechtbanken en provincies) en is bij hogescholen tevens gebruik gemaakt van een centraal databestand van HBO-Raad, waarin personeelsformaties van alle hogescholen waren opgenomen.

Bij de hogescholen leidde dit tot nagenoeg hetzelfde overheadpercentage als resulteerde uit het andere onderzoek, dat uitging van cijfers die rechtstreeks bij de hogescholen werden verzameld. Het onderzoek onder universiteiten was alleen gebaseerd op informatie uit de centrale personeelsdatabase van de VSNU. In dit onderzoek is derhalve alleen het personele deel van de overhead in beeld gebracht en niet de kosten, zoals uitbestedingskosten. De cijfers gaven echter wel een beeld van alle universiteiten.

3.4 Onderzoeksopzet

Zoals blijkt uit de voorgaande paragraaf was van een deel van de factoren in het theoretisch model kwantitatieve informatie beschikbaar en van een deel niet. We hebben de verbanden tussen de factoren waarvan kwantitatieve informatie voorhanden was, statistisch onderzocht. Om het effect van de overige factoren te bepalen, zijn drie casestudies uitgevoerd. De opzet van het onderzoek bestond derhalve uit een aantal stappen, die hieronder worden beschreven:

⁵ Zo hebben in 2008 en 2009 alle 26 rechtbanken, alle 8 universitair medisch centra alle 12 provincies, alsmede nog circa 150 organisaties in de overige sectoren deelgenomen.

- Het uitvoeren van een literatuuronderzoek naar overhead.
- Het gedetailleerd definiëren van het begrip overhead.
- Het meten van de huidige omvang van de overhead bij een groot aantal organisaties in een groot aantal sectoren.
- Het identificeren van potentieel relevante factoren die van invloed kunnen zijn op de omvang van de overhead van organisaties, op basis van een groot aantal informele gesprekken.
- Het uitvoeren van een aanvullend literatuuronderzoek naar factoren die potentieel van invloed zijn op de omvang van de overhead.
- Het statistisch analyseren van verbanden tussen potentieel verklarende factoren en de omvang van de overhead.
 - Het berekenen van de gemiddelde totale omvang van overhead per sector en de gemiddelde omvang per overheadtaak.
 - Het analyseren van de spreiding in de omvang van de overhead per sector met behulp van 'puntenwolken' en de bepaling van het minimum en maximum per sector.
 - Het analyseren van het verband tussen:
 - de organisatieomvang en de omvang van de overhead.
 - de omvang van de overhead en de productiviteit van het primair proces in de sector zakelijke dienstverlening.
 - de omzet per fee-earner in de zakelijke dienstverlening en de omvang van de overhead.
 - het aantal locaties en de omvang van de overhead voor facilitaire taken.
 - de inrichting van de overhead (% centraal) en de omvang van de overhead.
- Het uitvoeren van een casestudie bij drie organisaties. De casestudies omvatten de volgende stappen:
 - Het gedetailleerd in kaart brengen van de overhead van de organisatie en het maken van een vergelijking met andere organisaties in dezelfde sector, op basis van de database.
 - Het verrichten van deskresearch over de organisaties. Dit richt zich op het in kaart brengen van omgevingsfactoren en op interne factoren.
 - Het houden van één of enkele groepsinterviews met de directeur, controller, personeelsmanager en een MT-lid. Doel van daarvan is:
 - Checken of de cijfers zijn ingevuld conform de definities.
 - Het verklaren van afwijkingen ten opzichte van de andere organisaties in de benchmark.
 - Het selecteren van enkele overheadfuncties voor een verdiepend onderzoek. Dit zijn activiteiten die sterk afwijken, zonder dat dit volgens de gesprekspartners verklaard kan worden vanuit omgevingsfactoren of bewuste keuzen van de organisatie.

- Het uitvoeren van een Overhead Value Analyse, gericht op de hiervoor geselecteerde overheadfuncties. De OVA bestaat uit:
 - o Het gedetailleerd in kaart brengen van de taken van deze overheadfuncties (10 à 15 taken per afdeling) en tevens het berekenen van de formatie en uitbestedingskosten per taak. Dit gebeurt in interviews met de betreffende afdelingshoofden (de aanbieders).
 - o Het bepalen van de waarde van de overheadtaken, op basis van interviews met interne afnemers en aanbieders van de overheadtaken. Het gaat dan zowel om de waardering door de interne afnemers, alsook om de perceptie van zowel aanbieders als afnemers omtrent de waarde van de overheadtaken voor de organisatie als geheel. Centrale vragen daarbij zijn: Wat is het belang van deze taak voor de organisatie? Wat gebeurt er wanneer we stoppen met deze taak, of de omvang ervan verminderen? Het belang kan betrekking hebben op het ontlasten van medewerkers in het primair proces, op wettelijke vereisten, op een bijdrage aan het imago, op de tevredenheid van medewerkers of op andere doelen van de organisatie. Bij de antwoorden zijn vooral de argumenten van belang. Deze moeten helder worden, zodat uiteindelijk de directie een gefundeerde afweging kan maken tussen de kosten enerzijds en de waarde anderzijds. Dit moet zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt.
 - o Het analyseren van de huidige aansturing van de overheadfuncties, uitgaande van de in hoofdstuk 2 genoemde alternatieven en op basis van interviews met interne afnemers en aanbieders van overheadtaken.
- Het bespreken van de resultaten van het onderzoek met de directie van de organisatie. De directie moet uiteindelijk de kosten van de overheadtaken tegen de waarde daarvan afwegen.
- De interviews met aanbieders namen circa 1,5 à 2 uur in beslag. De interviews met 'interne afnemers' namen circa 1 uur in beslag. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd ter verificatie, met als afspraak dat mensen niet herleidbaar worden geciteerd. Eventueel commentaar is aan de gespreksverslagen toegevoegd. In de hoofdstukken 6, 7 en 8 is voor elke caseorganisatie meer gedetailleerd aangegeven, hoe de casestudie was opgezet, welke documenten zijn bestudeerd en welke functionarissen zijn geïnterviewd.

3.5 Ter afsluiting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderzoeksmethode, die een combinatie omvat van literatuuronderzoek, statistisch onderzoek en drie casestudies. Er is toegelicht waarom voor deze combinatie is gekozen en hoe het onderzoek is opgezet. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de definitie van het begrip overhead, die de basis vormt voor het statistisch onderzoek en ook het startpunt is voor de drie casestudies.

4. Markering van het begrip overhead

4.1 Inleiding

Zoals in de probleemstelling is aangegeven, zijn de huidige definities van overhead in de literatuur niet geschikt om de overhead van organisaties te vergelijken. In eerdere publicaties (2003, 2006, 2008) heeft de onderzoeker een definitie ontwikkeld, die ook in dit onderzoek is toegepast. Dit hoofdstuk gaat in op deze definitie.

4.2 Overhead

Het is niet nodig om het begrip overhead fundamenteel anders te definiëren. Wel moeten we een duidelijke keuze maken. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht (zie paragraaf 2.2), vormt het onderscheid tussen primaire en secundaire activiteiten op zich een geschikt uitgangspunt. Wel is een goede vergelijking tussen organisaties alleen mogelijk als we deze basisdefinitie gedetailleerd uitwerken. Bovendien moet de definitie recht doen aan verschillen tussen sectoren. Daarbij plaatsen we als kanttekening dat in de loop der jaren de aard en inhoud van de overheadfuncties aan verandering onderhevig zal blijven. Vanuit dit perspectief presenteren wij onze definitie van overhead.

Wij omschrijven overhead als het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant. Ze leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie. Daarin maken we onderscheid tussen *generieke overhead* en *sectorspecifieke overhead*. Generieke overhead komt in elke sector voor. De aard van de sectorspecifieke overhead verschilt per sector. Dit onderscheid is van belang om de overhead van organisaties in verschillende sectoren op een goede manier met elkaar te kunnen vergelijken. Hieronder volgt een nadere toelichting op en omschrijving van deze begrippen.

In 2001 realiseerden wij ons dat overhead moeilijk te meten is. Toen hebben we een eerste conceptdefinitie opgesteld, op basis van onze kennis over publieke organisaties. Deze conceptdefinitie is in groepsbijeenkomsten gepresenteerd aan in totaal 120 directeuren, controllers en hoofden personeel en organisatie van gemeenten en welzijnsorganisaties. Op basis daarvan is de definitie bijgesteld. In de jaren daarna is de definitie op basis van nieuwe groepsbijeenkomsten steeds toegespitst op de betreffende sector, zodanig dat het generieke deel vergelijkbaar bleef met de andere sectoren.

Generieke overhead

Kenmerkend voor het begrip generieke overhead is dat het functies betreft die in alle sectoren terugkomen. Tot de generieke overhead rekenen wij alle centrale en decentrale afdelingen die belast zijn met de volgende functies:

- Directie, management en secretariële ondersteuning.
- Personeel en organisatie.
- Informatisering en automatisering.
- Financiën en control.
- Communicatie.

- Juridische zaken.
- Facilitaire zaken.

De nuance die moet worden aangebracht is dat deze taken alleen tot de overhead worden gerekend voor zover ze niet rechtstreeks ten dienste staan van de primaire taak of de klant van de organisatie. Voor enkele van de hier genoemde functies kan zich dit voordoen. Een voorbeeld ter illustratie.

- Het bedrijfsrestaurant van een gemeente rekenen we tot de facilitaire functie. Vervolgens typeren we deze functie als 'overhead' omdat deze taak ten dienste staat aan de medewerkers in het primaire proces en niet ten dienste van de burgers.
- Het bedrijfsrestaurant van een verzorgingshuis rekenen we tot de facilitaire dienst van het verzorgingshuis. Vervolgens typeren we deze functie voornamelijk als 'primaire proces', omdat deze taak ten dienste staat van de bewoners van het verzorgingshuis. De functie staat slechts voor een beperkt deel ten dienste van de medewerkers en is dus slechts voor dit deel te typeren als overhead.

Ander voorbeeld:

- De ICT-functie van een adviesorganisatie rekenen we tot de overhead, aangezien deze volledig ten dienste staat van de medewerkers in het primaire proces.
- De ICT-functie van een bank rekenen we deels tot overhead en deels tot het primaire proces. Een bank heeft een primaire proces dat voor een belangrijk deel 'ICT-gedreven' is en dat rechtstreeks ten dienste staat van de klant. Denk aan internetbankieren en rekeningafschriften die door het systeem worden gegenereerd. In dit geval is het belangrijk om op de juiste plek "de knip" te leggen tussen overhead en primaire proces.

Door te kiezen voor deze exacte manier van toewijzen van medewerkers aan de overhead ontstaat een foto van de overhead die vergelijkbaar is over sectoren heen. De meting is eenduidig omdat de beslissing om een bepaalde functie al dan niet te typeren als overhead, wordt bepaald door het criterium 'ten dienste van medewerkers in het primaire proces' (overhead) versus 'ten dienste van de primaire taak of de klant' (primaire proces). Waar we in het vervolg nader ingaan op het vergelijken van de overhead tussen sectoren, vergelijken wij alleen de *generieke overhead*.

Sectorspecifieke overhead

Sectorspecifieke overhead betreft specifieke functies die weliswaar aan de hoofddefinitie voldoen, maar uitsluitend in één bepaalde sector voorkomen. Bijvoorbeeld de functie Onderwijs & Onderzoeksondersteuning bij universiteiten en hogescholen, waaronder functies vallen als sportdocenten en studentenpsychologen. Ander voorbeeld: in de sector zakelijke dienstverlening rekenen wij taken als verkoop en sales support tot de sectorspecifieke overhead. Dit zijn allemaal functies die niet in elke sector voorkomen, maar waarvan het binnen de sector zakelijke dienstverlening wel interessant is om ze te vergelijken. Sectorspecifieke overhead kan - de naam zegt het al - alleen per sector worden gedefinieerd. Iedere sector heeft wel bepaalde vormen van overhead die alleen maar in die sector voorkomen.

Van de overheadfuncties brengen wij naast het aantal arbeidsplaatsen (fte's) ook de volgende kosten in beeld:

- Salariskosten.
- Kosten van uitbesteding van activiteiten en inhuur van personeel.
- Materiële kosten.
- Huisvestingskosten.

Sectorspecifieke overhead bij zakelijke dienstverleners

Bij zakelijke dienstverleners (ingenieursbureaus, accountants, notariskantoren, etcetera) omvat de sectorspecifieke overhead de volgende taken:

- Verkoop & Sales support.
- Productmanagement.
- Business development.
- Productontwikkeling.
- Marktonderzoek.
- Vertaalbureau.

Naast het onderscheid tussen generieke en sectorspecifieke overhead zijn nog twee elementen van belang. Deze maken weliswaar geen deel uit van de definitie van het begrip overhead, maar spelen wel een rol bij het meten daarvan:

- We hanteren het aantal formatieplaatsen als centrale maatstaf in de noemer van de breuk, waarmee de relatieve omvang van de overhead wordt uitgedrukt (en niet de omzet).
- We totaliseren alle centrale en decentrale overhead.

Ad 1. We hanteren het aantal formatieplaatsen als centrale maatstaf in de noemer van de breuk (en niet de omzet)

Het is gebruikelijk om de overhead te meten als een percentage van de omzet. Wij kiezen er echter voor om de overhead niet op deze manier in kaart te brengen. De reden hiervoor is het gegeven dat een kostenpercentage niets zegt over de hoeveelheid diensten die de overhead levert aan het primaire proces, terwijl dat juist van belang is.

Ons doel is om de overhead zodanig te definiëren dat vergelijking tussen organisaties mogelijk is. Dit maakt het aantal formatieplaatsen tot een geschiktere maatstaf dan de omzet. Immers, hoe meer medewerkers een organisatie telt, hoe meer werkplekken er moeten worden ingericht, hoe meer werk er is voor de personeelsafdeling, voor de facilitaire dienst, voor secretaresses, voor managers, etc. Omzet zegt lang niet zo veel over de werklast. In de omzet van een verzekeraar zit ook de dekking voor schadeclaims, maar de omzet van een advocatenkantoor gaat voornamelijk op aan salarissen. Het verband tussen omzet en de werklast van overheadfuncties is dus lang niet zo sterk als dat tussen het aantal formatieplaatsen en de werklast. Zet bijvoorbeeld een organisatie als Albert Heijn naast een

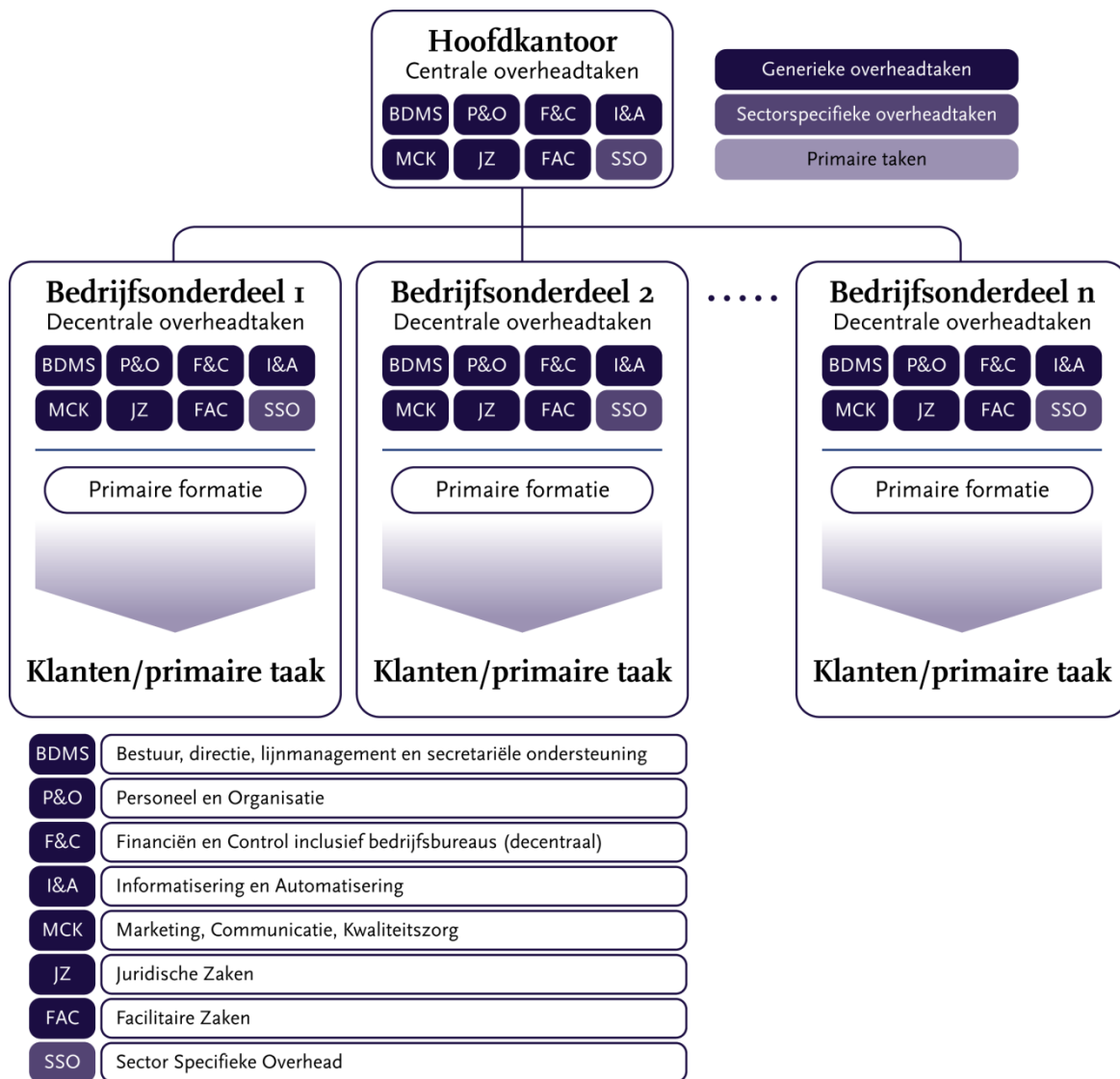
organisatie als Corus. De omzet van beide is heel anders samengesteld. Een hogere omzet betekent niet per se meer werk voor de overheadfuncties.

Een alternatief zou zijn om de overhead uit te drukken in personele lasten en dit vervolgens te relateren aan de totale personele lasten van een organisatie. Toch zegt ook dit percentage niets over de omvang van de dienstverlening door de overhead, omdat functies uitgevoerd kunnen worden met relatief goedkopere mensen. Een voorbeeld hiervan is het outsourcen van ICT naar India. Overigens zegt de verhouding tussen overhead en omzet wel iets over het financiële belang van de overheadkosten op de totale middelen van de organisatie. Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat verzekeraars en advocatenkantoren een relatief hoge overhead hebben, uitgedrukt in fte's. Maar als percentage van hun omzet is hun overhead veel lager. Dit soort verschillen zien we ook in andere sectoren. Zo had een grote uitvoerende rijksdienst gemeten in fte's een overhead van 35%, terwijl dit als percentage van de omzet lager was dan 1%.

Ad 2. We totaliseren alle centrale en decentrale overhead

We totaliseren alle centrale en decentrale overhead. Gebeurt dat niet, dan is de vergelijking afhankelijk van de organisatie-inrichting. De ene organisatie positioneert de overhead vooral centraal, de andere vooral decentraal. Indien we alleen de centrale staf benchmarkten, zou de onterechte conclusie zijn dat deze organisatie een hoge overhead heeft. Belangrijk is dan ook dat alle ondersteunende taken moeten worden meegenomen in de meting van de overhead, ongeacht of ze centraal of decentraal in de organisatie worden uitgevoerd. Figuur 4.1 schetst onze overheaddefinitie op hoofdlijnen, waaruit blijkt dat de taken zowel centraal als decentraal geïmplementeerd kunnen zijn.

Figuur 4.1 Centrale en decentrale overheadafdelingen binnen publieke organisaties



4.3 Toepassing van de definitie

In de afgelopen jaren hebben wij met bestuurders en controllers van organisaties discussies gevoerd over de definitie van overhead en aan de steeds terugkerende vraag of een bepaalde functie daar nu wel of niet toe behoort. De hiervoor behandelde definitie bleek scherp genoeg om dit op een eenduidige manier te doen. Over de meeste functies zijn we het in de praktijk snel eens. De personeelsadministratie, de financiële administratie, de controllers vallen alle onder de generieke overhead. Toch heeft elke sector wel een aantal functies die zich niet makkelijk laten categoriseren. Hierna volgen enkele voorbeelden om te illustreren hoe de definitie in de praktijk uitpakt:

- *De studentenadministratie van een universiteit.* Wij classificeren de studentenadministratie als sectorspecifieke overhead. Wij rekenen de functie niet tot het primair proces van een universiteit, aangezien de primaire taak bestaat uit onderwijs en onderzoek. Anderzijds is dit geen functie die we in elke sector tegenkomen en deze functie is daarom geen generieke overhead.
- *Een jurist bij een gemeente.* In dit geval is de vraag: wat doet hij of zij? Indien het werk zich richt op de burgers (bijvoorbeeld het afhandelen van bezwaarschriften), classificeren we de functie onder het primair proces. Indien het werk gericht is op de medewerkers van de organisatie in het primaire proces (bijvoorbeeld juridische vraagstukken op arbeidsrechtelijk gebied), zien we dit als generieke overhead.
- *De projectadministratie bij een ingenieursbureau.* De projectadministratie maakt deel uit van de financiële functie, staat ten dienste van de medewerkers in het primair proces en rekenen wij derhalve tot de generieke overhead.
- *Een ICT-functie van een detachingsorganisatie die geheel is uitbesteed aan een organisatie in India.* Dit rekenen we tot de generieke overhead, aangezien de ICT-functie ten dienste staat van de medewerkers in het primair proces van de organisatie. De kosten komen tot uitdrukking onder de noemer 'uitbestedingskosten'. Er staan immers geen formatieplaatsen voor deze functie op de loonlijst.
- *Het onderhoud van een raffinaderij bij een oliemaatschappij.* Hoewel dit een ondersteunende taak is, rekenen we deze niet tot de generieke overhead, omdat deze taak in andere sectoren niet voorkomt. Wij classificeren de functie als sectorspecifieke overhead, aangezien het gaat om een ondersteunende taak, waarvan het zinvol is om deze te vergelijken met andere oliemaatschappijen.
- *De studentendecaan bij een hogeschool.* Deze functie kan behoren tot het primair proces maar kan ook vallen onder de sectorspecifieke overhead, afhankelijk van de omschrijving van de primaire taak van een hogeschool. De functie behoort in ieder geval niet tot de generieke overhead, aangezien die niet in andere sectoren voorkomt. Wanneer het geven van onderwijs en het verrichten van onderzoek wordt beschouwd als het primair proces van een hogeschool, behoort deze functie daar ook niet toe. In dat geval is de functie te classificeren als sectorspecifieke overhead.

Een studentendecaan richt zich op de student, de klant, en daarom kan deze functie worden geclassificeerd onder het primair proces. Wij hebben ervoor gekozen de functie onder de sectorspecifieke overhead mee te nemen, zodat we deze ook kunnen vergelijken.

- *De Defensie Materieel Organisatie (DMO) van het Ministerie van Defensie.* Dit dienstencentrum draagt zorg voor het defensiematerieel: van aankoop, groot onderhoud tot afstoting. Klanten zijn alle operationele gebruikers van de gehele krijgsmacht. Een dergelijke functie krijgt al snel het pre-

dicaat 'overhead', aangezien het gaat om ondersteunende activiteiten. Dat is echter niet juist. Binnen onze definitie is het in ieder geval geen generieke overhead, aangezien de functie niet in andere sectoren voorkomt. In feite gaat het om sectorspecifieke overhead, alleen is er maar één Ministerie van Defensie en dus weinig vergelijkingsmateriaal, afgezien van het buitenland. Vandaar ons besluit DMO tot het primair proces van het Ministerie van Defensie te rekenen.

De voorbeelden laten zien dat de functiebenaming alleen niet altijd voldoende is om een functie te kunnen classificeren. Soms moeten we een slag dieper. De vraag is dan: wat doet de betreffende functionaris? De voorbeelden illustreren ook dat de generieke overhead scherp te definiëren is, maar dat de lijn tussen het primair proces en de sectorspecifieke overhead niet voor elke functie scherp is te trekken. Dat kan afhangen van de omschrijving van de primaire taak van de organisatie. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn, zolang dit maar helder en eenduidig gebeurt voor alle organisaties binnen de betreffende sector. Het vergelijken van de sectorspecifieke overhead is immers toch alleen maar van waarde binnen de sector, omdat deze niet vergelijkbaar is met andere sectoren.

4.4 De taken van de overhead

Overhead houdt verband met een grote variëteit aan taken. Het opstellen van een volledige lijst daarvan zou waarschijnlijk uitkomen op vele honderden taken. Om uitspraken te kunnen doen over de omvang van de overhead is het niet zinvol om deze op dit detailniveau te beschrijven.

Wij hanteren daarom een indeling van de eerdergenoemde zeven staffuncties in clusters van vijf tot negen taken of clusters van taken per functie. In totaal gaat het om circa vijftig taken (zie kader). Dit onderscheid maakt het mogelijk de overhead van een organisatie helder in beeld te brengen en te vergelijken. Het is niet te grof en ook niet te gedetailleerd. Het overzicht van taken is zowel uitsluitend als uitputtend. Elke taak komt dus maar op één plaats voor in de lijst. En het totaal van de taken telt op tot de totale overhead van de organisatie. De indeling is toepasbaar op elke organisatie, met andere woorden alle generieke overheadtaken van een organisatie zijn in dit overzicht onder te brengen. Verreweg de meeste taken zijn bij elke organisatie terug te vinden, met uitzondering van bijvoorbeeld een bibliotheek, een bedrijfskantine of een afdeling juridische zaken. In een zeer kleine organisatie verricht de directeur zelf een groot aantal taken. En in een zeer grote organisatie bestaan zelfs voor de kleinste taken uit de lijst grote gespecialiseerde afdelingen.

FUNCTIES EN TAKEN VAN DE OVERHEAD

Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning

Bestuur/directie

Lijnmanagement

Algemeen beleid (organisatiebeleid)

Secretariaat bestuur/directie

Secretariaat lijnmanagement/overige secretariaten

Personeel en organisatie

Management P&O-afdelingen

Personeelsbeleid

Personeelsconsulenten/HRM-adviseurs

Personeelsadministratie

Salarisadministratie

Recruitment, werving & selectie

Interne opleidingen

Secretariaat afdeling personeel en organisatie

Financiën en control (inclusief bedrijfsbureaus)

Management van de financiële functie

Crediteuren en kostendeclaraties

Salarisadministratie en urenregistratie

Facturering (verkoop)

Debiteuren

Grootboek

Control, rapportage & analyse, interne controle

Financiering, verzekeringen en belastingen

Secretariaat afdeling financiën en control

Informatisering en automatisering

Management van de afdelingen I&A

Systeem- en netwerkbeheer, helpdesk

Technisch applicatiebeheer

Ontwikkeling

Advies, informatieanalyse, project management

Secretariaat afdeling informatisering en automatisering

Marketing, communicatie & kwaliteitszorg (algemeen, niet productgebonden)

Management van de afdeling Marketing en Communicatie

Interne communicatie

Externe communicatie

Kwaliteitszorg (systeem, audit)

Internet/intranet (inhoud, niet techniek)

Secretariaat afdeling Marketing en Communicatie

Juridische zaken (uitsluitend algemene, niet-productgebonden activiteiten)

Management juridische afdeling

Juristen

Secretariaat afdeling juridische zaken

Facilitaire zaken

Management van facilitaire afdelingen

Schoonmaak

Catering, kantine

Technische dienst, gebouwenbeheer

Facilitaire inkoop

Postverzorging, repro

Bibliotheek, archief, documentaire informatievoorziening

Beveiliging, bewaking, receptie

Secretariaat afdeling facilitaire zaken

4.5 Conclusie

Zelfs op het hoogste niveau binnen organisaties is er veel spraakverwarring over het fenomeen overhead. Wat is het nu precies? Wat behoort er wel toe en wat niet? Hoe meet je het? De bestaande literatuur lost dit niet op. De spraakverwarring heeft juist daarin diepe wortels. Er is namelijk niet één definitie, er zijn er meer. En deze zijn niet scherp genoeg om op basis daarvan organisaties te vergelijken. Dit probleem is op te lossen, door een gemeenschappelijke taal te creëren: één definitie voor overhead, die aan een aantal belangrijke kenmerken voldoet.

5. Statistische analyses

5.1 Inleiding

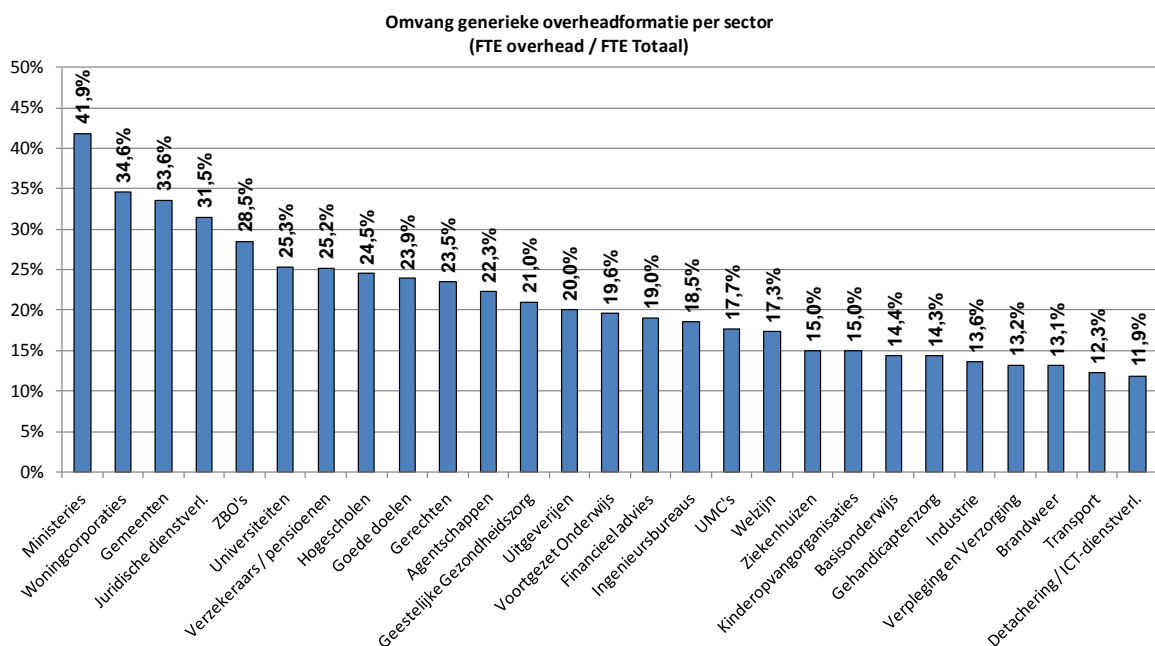
In dit hoofdstuk bespreken we een aantal statistische analyses, die zijn uitgevoerd op het databestand ter beantwoording van de volgende deelvragen:

- Welke verschillen zijn er in de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties binnen dezelfde sectoren?
- Kunnen de verschillen in de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties binnen deze sectoren verklaard worden uit enkele voor de hand liggende variabelen, zoals schaalomvang van de organisatie, de sector, het aantal locaties en de positionering van de overheadfuncties binnen de organisatie?

5.2 Verschillen per sector

Wij presenteren nu enkele algemene bevindingen van ons overheadonderzoek in de publieke en private sector. Figuur 5.1 geeft het gemiddelde overheadpercentage in elk van de onderzochte sectoren weer.

Figuur 5.1 Omvang generieke overheadformatie per sector



2005-2009

Tussen sectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead⁶.

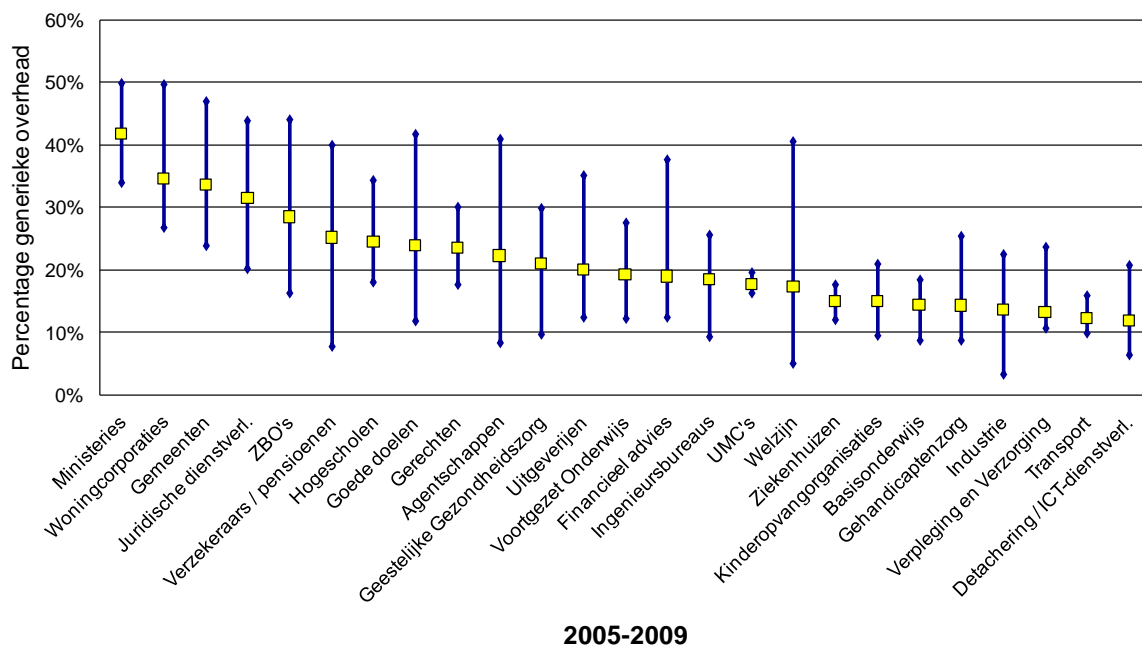
De verschillen tussen de diverse sectoren zijn groot. In de publieke sector treffen we een substantieel lagere overhead aan bij de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead bij de meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties.

Wanneer we inzoomen op private sectoren, zien we een hogere overhead bij verzekeraars, pensioen-uitvoerders, accountants en juridische dienstverleners. Anderzijds is de overhead bij ingenieursbureaus en vooral bij detacheringorganisaties en ICT-dienstverleners veel lager.

Binnen sectoren zijn de verschillen groot

Ook tussen organisaties binnen elk van de sectoren zijn de verschillen opvallend groot. Figuur 5.2 laat de spreiding per sector zien. De grafiek laat per sector het verschil tussen de laagst en hoogst gemeten overhead zien, evenals het gemiddelde.

Figuur 5.2 Spreiding generieke overheadformatie per sector



De organisatie met de grootste overhead in een sector heeft veelal een twee keer zo grote overhead als de organisatie met de kleinste overhead. Dat is een aanzienlijk verschil, dat nog meer bevreemding wekt dan de verschillen tussen sectoren. Immers, organisaties in één sector hebben in grote lijnen dezelfde taak, hetzelfde primair proces. Een belangrijkste verklarende factor voor de verschillen vult daarmee.

⁶ Bij de analyses in dit hoofdstuk wordt overhead gemeten in fte's en worden uitbestedingskosten en materiële kosten buiten beschouwing gelaten. Het aantal fte overhead geeft derhalve niet een volledig inzicht in de overhead, maar wel een goede indicatie. In het verdiepend onderzoek in de hoofdstukken 6 tot en met 8, worden deze kosten wel meegenomen.

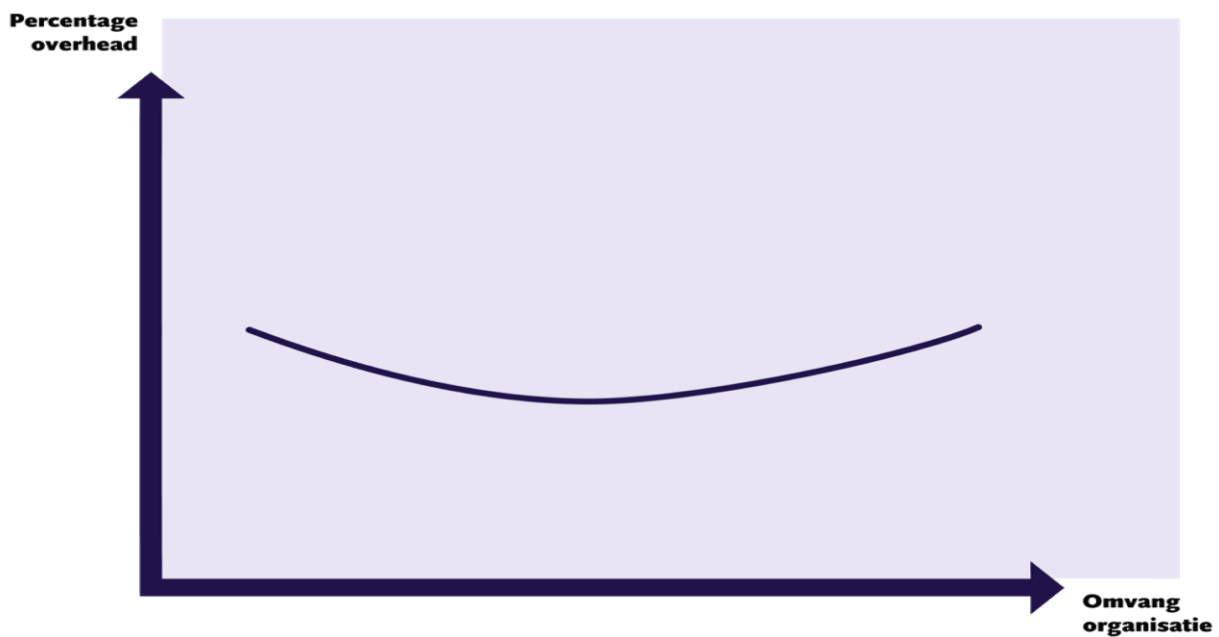
5.3 Relatie organisatieomvang en omvang van de overhead

In het algemeen verwacht men dat schaalvergroting zal leiden tot schaalvoordelen in de overheadfuncties, ongeacht de huidige omvang van de organisatie. Het achterliggende idee is dat overhead een bepaalde basisomvang moet hebben. En zodra die omvang bereikt is, is bij een uitbreiding van de primaire taken slechts een beperkte uitbreiding van de overheadfuncties nodig. De vraag is: wat is het verband tussen de omvang van een organisatie en de omvang van de overhead?

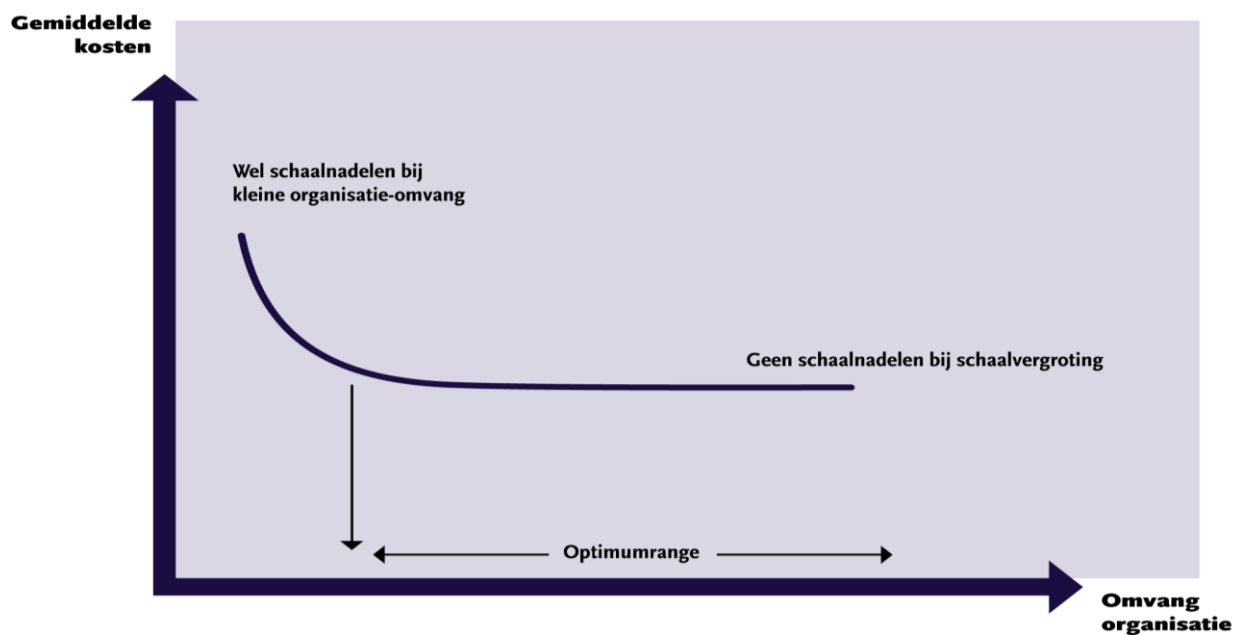
Het verloop van de overheadkosten kan worden weergegeven in de vorm van een zogenaamde kostenfunctie. De micro-economische theorie geeft aan dat de gemiddelde kosten eerst dalen tot een bepaald minimum en daarna stijgen, vanwege de wet van de toe- en afnemende meeropbrengsten (Samuelson, 1947: wanneer bij een constant gehouden hoeveelheid van een productiefactor eenheden van een andere productiefactor worden toegevoegd, zal de productie eerst meer dan evenredig stijgen, maar voorbij een bepaald punt minder dan evenredig, en mogelijk zal deze tenslotte zelfs dalen.) Ditzelfde geldt voor de marginale kosten. Ook voor de overhead zou dit betekenen dat eerst sprake is van schaalvoordelen en daarna van schaalnadelen. In theorie zou het dus gaan om een U-vormig verband.

Economen hebben veel onderzoek verricht om het verloop van de kostenfuncties in de praktijk weer te geven voor organisaties en sectoren. De studies zijn gebaseerd op historische data met betrekking tot kosten en output. Een interessante conclusie is dat de gemiddelde kostenfunctie in de praktijk niet door een U-vormige maar door een L-vormige curve wordt weergegeven. Dit sluit aan op de uitkomsten van ons onderzoek. Wij schetsen in figuur 5.3 het theoretisch verloop van de overhead bij schaalvergroting (de U-curve: deze curve neemt eerst af tot een bepaald minimum en neemt dan weer toe). In figuur 5.4 schetsen we op basis van literatuur (Mansfield, 1985) het verband dat veel kostenfuncties in de praktijk vaak vertonen: een L-curve (deze curve daalt tot een bepaald minimum en blijft daarna constant).

Figuur 5.3 Theoretisch verband tussen overheadpercentage en organisatie-omvang: U-curve



Figuur 5.4 Verloop van veel kostenfuncties in de praktijk: L-curve



Hierna is geanalyseerd welk verband er is tussen de organisatie-omvang in fte en de omvang van de overhead. Daarbij is gekozen voor een aantal sectoren, met veel waarnemingen: gemeenten, verpleeg- en verzorgingshuizen en instellingen voor voortgezet onderwijs.

Hypothese: Naarmate een organisatie groter is, is sprake van schaalvoordelen tot een bepaald optimum en daarna van schaalnadelen.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijkingen:

$Y = a+b*X+cX^2$ (kwadratisch: uitgaande van de theorie dat sprake is van een U-curve)

$Y=a+b*1/X$ (inverse: uitgaande van veronderstelling dat sprake is van een L-curve)

Waarbij:

Y= omvang van de overhead (fte overhead / fte totale organisatie)

X= organisatie-omvang in fte

Resultaat gemeenten:

De coëfficiënten in de kwadratische vergelijking zijn niet significant en in de inversevergelijking wel. Dat betekent dat sprake is van schaalnadelen voor kleine organisaties: een L-curve en geen U-curve. Het optimum wordt al snel bereikt, al bij 200 à 300 arbeidsplaatsen.

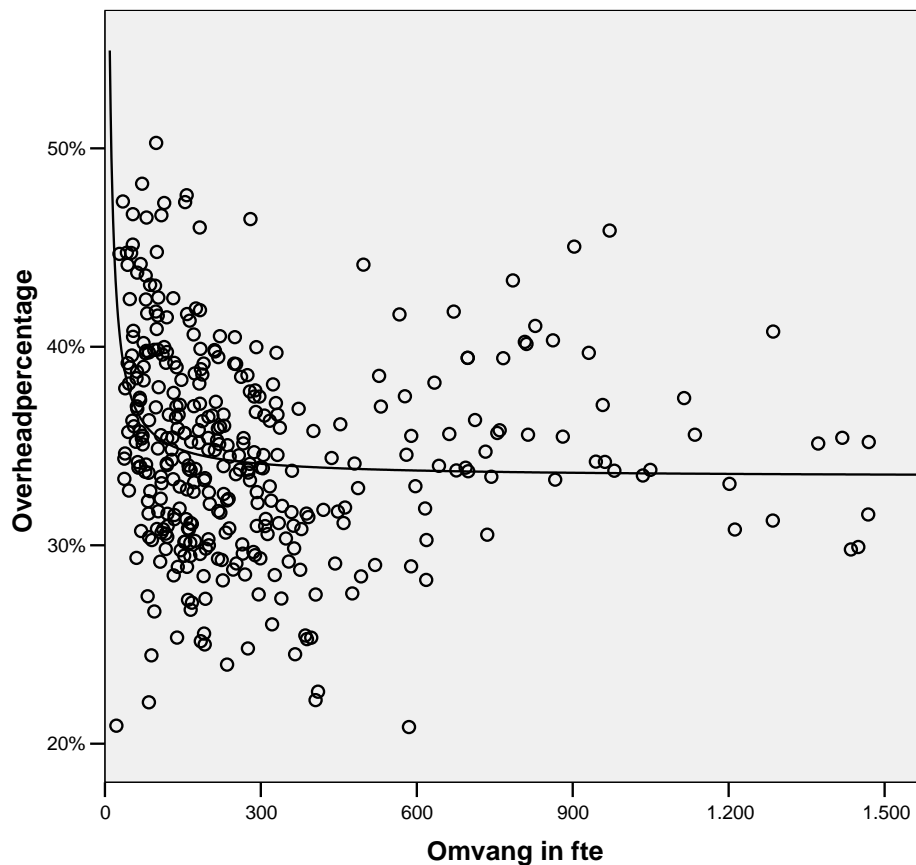
Uiteindelijk is het totaal aantal formatieplaatsen van een organisatie een zeer belangrijke werklast-bepalende factor voor overheadfuncties, omdat dit het aantal interne klanten bepaalt. Hoe meer medewerkers, des te meer werk voor de personeelsfunctie, de helpdesk, de facilitaire dienst en des te meer vragen om advies op de diverse terreinen. Dit zien we in de cijfers. Een grote gemeente heeft gemiddeld ongeveer eenzelfde percentage overhead als een kleine gemeente met 150 ambtenaren. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.1 en grafisch in figuur 5.5⁷.

Tabel 5.1 Uitkomsten regressieanalyse gemeenten

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	33,5	87,56*
1/X	B (organisatie-omvang in fte)	0,23	4,55*
R2=0,05, N=373			

⁷ Een * in de tabel geeft aan dat de waarde significant is, uitgaande van een significantieniveau van 5%.

Figuur 5.5 Puntenwolk en regressielijn voor gemeenten



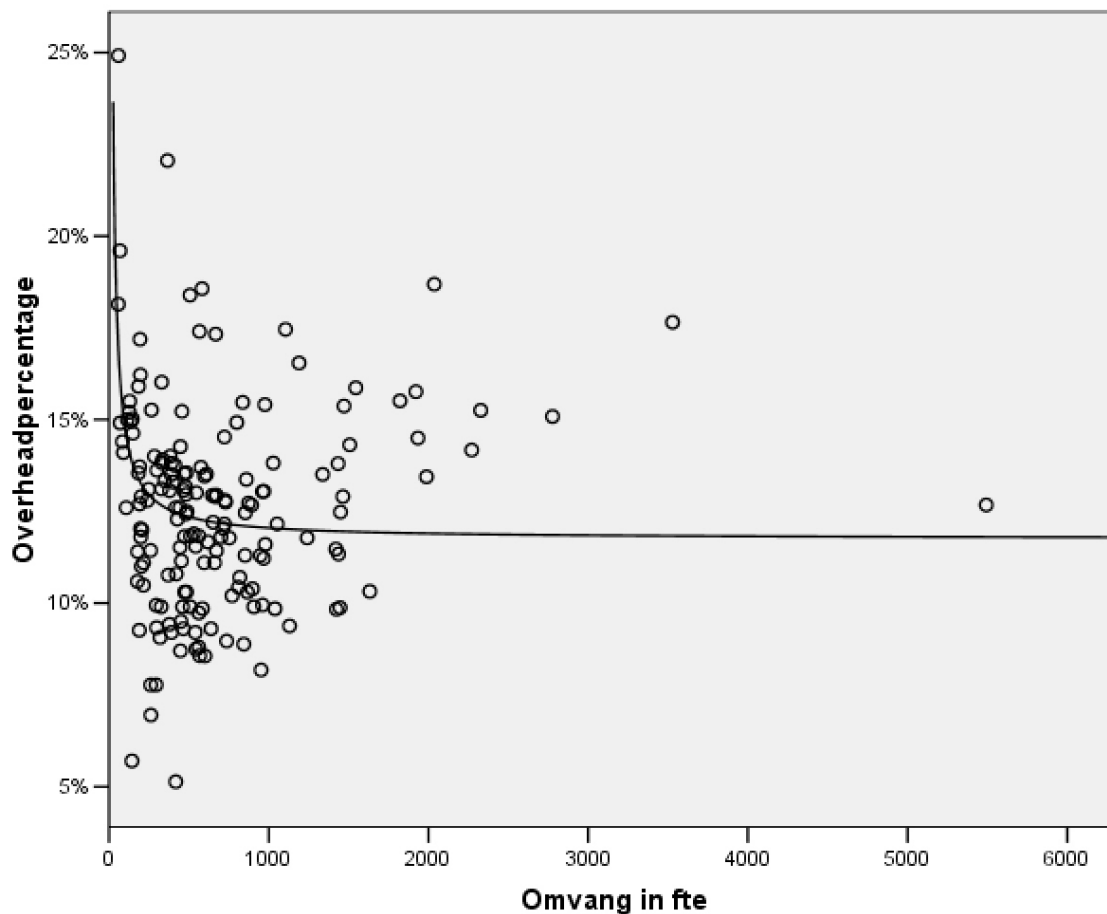
Resultaat Verpleeghuizen en verzorgingsinstellingen

De coëfficiënten in de kwadratische vergelijking zijn niet significant en in de inversevergelijking wel. Dat betekent dat sprake is van schaalnadelen voor kleine organisaties: een L-curve en geen U-curve. Het optimum wordt al snel bereikt, al bij 200 à 300 arbeidsplaatsen. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.2 en grafisch in figuur 5.6.

Tabel 5.2 Uitkomsten regressieanalyse verpleeg- en verzorgingsinstellingen

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	301,25	40,39*
1/X	B (organisatie-omvang in fte)	11,75	4,16*
R2=0,09, N=169			

Figuur 5.6 Puntenwolk en regressielijn verpleeg- en verzorgingsinstellingen



Resultaat instellingen voor voortgezet onderwijs

Bij de VO-instellingen leveren geen van de regressieanalyses significante resultaten.

5.4 Relatie omvang overhead en productiviteit primair proces

Bedrijven die ervoor kiezen om het primair proces ruimhartig te ondersteunen, kiezen ervoor hun 'feearners' te ontlasten, waarschijnlijk in de veronderstelling dat zij daardoor een hogere productiviteit kunnen realiseren. Anderzijds kunnen bedrijven ervoor kiezen om taken als bijvoorbeeld projectadministratie, facturering en debiteurenbewaking juist door directen te laten uitvoeren.

Zij 'offeren' dan als het ware een deel van de declarabele tijd van deze werknemers in ruil voor een lagere overhead. Althans, in theorie. Of deze effecten ook daadwerkelijk optreden, is in dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Daartoe is de productiviteit van directe medewerkers van organisaties in de zakelijke dienstverlening afgezet tegen de omvang van de overhead. Deze sector is daartoe bij uitstek geschikt, aangezien de productiviteit de basis is voor de declaraties en daarom nauwgezet wordt gemeten. Informatie over de declarabiliteit was alleen beschikbaar voor de 'urenschrijvers' binnen de zakelijke dienstverlening. Bij banken, verzekeraars en uitgeverijen wordt dit niet gemeten. Deze konden derhalve niet in de analyse worden opgenomen.

Hypothese: Naarmate een organisatie meer overhead heeft, neemt de declarabiliteit van medewerkers in het primair proces toe.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijking:

$$Y = a + b \cdot X$$

Waarbij:

Y= declarabiliteit van medewerkers in het primair proces (% declarabele uren / totale arbeidstijd)

X= omvang overhead (fte overhead / fte totaal).

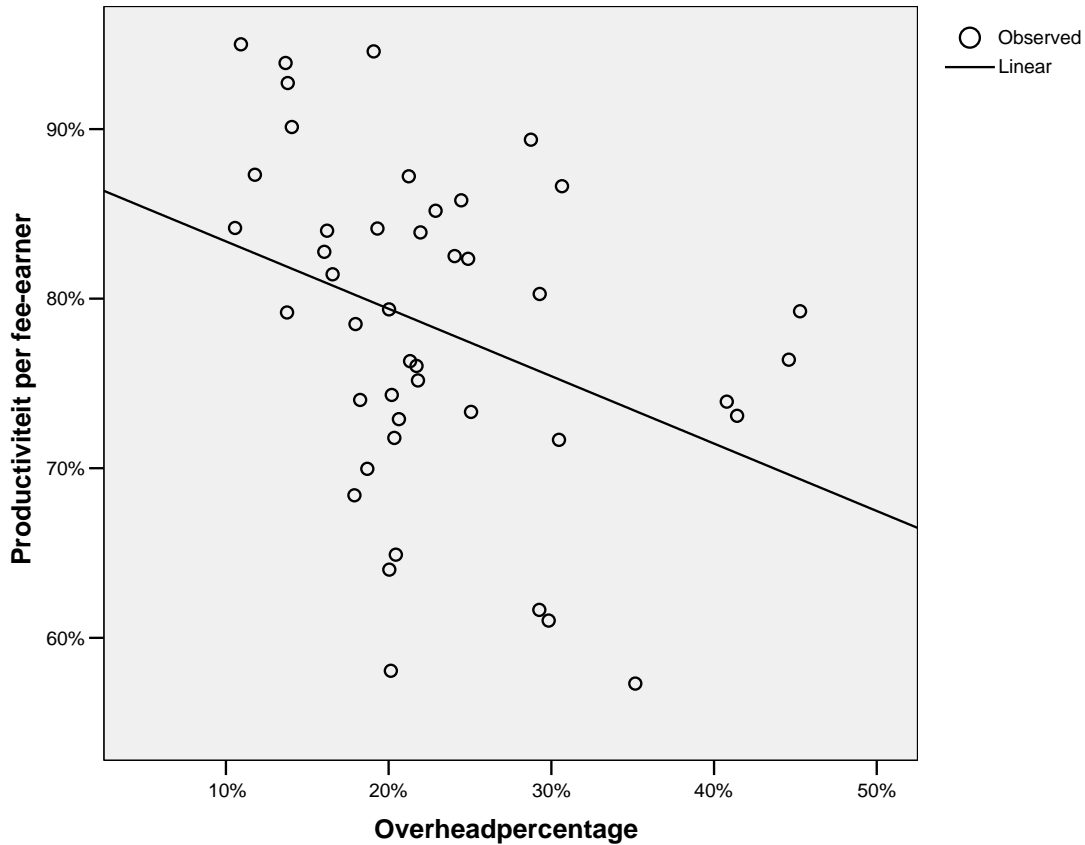
Resultaat:

De hypothese wordt verworpen. Zakelijk dienstverleners met een hoger overheadpercentage hebben geen hogere declarabiliteit. Er is zelfs sprake van een zwak omgekeerd verband (uitgaande van een significantieniveau van 5%): hoe hoger de overhead, des te hoger de declarabiliteit. Het is niet duidelijk wat de verklaring hiervoor kan zijn. Het zou zo kunnen zijn, dat organisaties die strak sturen op hun overhead, ook strak sturen in het primair proces. De resultaten van de regressieanalyse opgenomen in tabel 5.3 en grafisch in figuur 5.7.

Tabel 5.3 Uitkomsten regressieanalyse zakelijk dienstverleners

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	87,35	21,93*
X	B (omvang overhead)	-0,40	-2,43*
R ² =0,12, N=44			

Figuur 5.7 Regressielijn zakelijk dienstverleners



5.5 Relatie omzet per fee-earner en omvang van overhead

Hierna is geanalyseerd welk verband er is tussen de omzet per fee-earner bij organisaties in de zakelijke dienstverleners en de omvang van hun overhead. Hypothese is dat organisaties die per directe medewerker (de fee-earners) meer geld verdienen, zich ruimer zullen laten ondersteunen. Ofwel: dat organisaties die het breed hebben, het ook breed laten hangen. Voordeel van de sector zakelijke dienstverlening is, dat in de database de omzet per fee-earner in kaart is gebracht, wat deze analyse mogelijk maakt.

Hypothese: Naarmate een organisatie een hogere gemiddelde omzet per directe medewerker ('fee earner') heeft, is de omvang van de overhead hoger.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijking:

$$Y = a + b \cdot X$$

Waarbij:

Y= omvang van de overhead (fte overhead / fte totale organisatie)

X= gemiddelde omzet per directe medewerker

Resultaat:

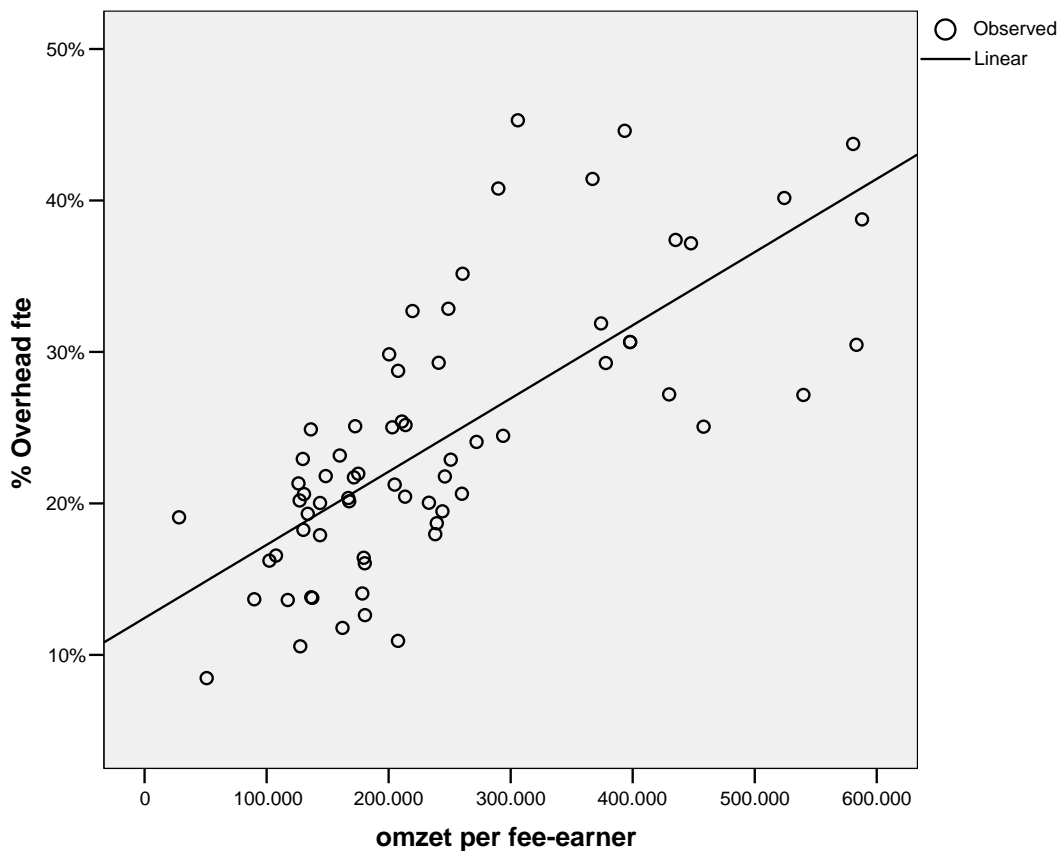
De hypothese wordt geaccepteerd. Organisaties met een hogere omzet per directe medewerker hebben een hoger overheadpercentage. Het is een vrij sterk verband: de omzet per directe medewerker verklaart 53% van de totale variatie.

Er zou overigens ook sprake kunnen zijn van een omgekeerd verband: hoe hoger de overhead, hoe rijker de organisatie. Dat is echter niet aannemelijk, omdat de hoogte van de overhead geen invloed heeft op de productiviteit en ook niet op de hoogte van de tarieven, die immers voornamelijk bepaald worden door de markt en de kwaliteit van het primair proces. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.4 en grafisch in figuur 5.8.

Tabel 5.4 Uitkomsten regressieanalyse zakelijk dienstverleners

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	12,43	7,95*
X	B (omzet per directe medewerker)	0,73	8,56*
R ² =0,53, N=70			

Figuur 5.8. Puntenwolk en regressielijn zakelijk dienstverleners



5.6 Relatie aantal locaties en omvang van de overhead voor facilitaire taken

Hierna is geanalyseerd welk verband er is tussen het aantal locaties waarover een organisatie verspreid is en de formatie voor facilitaire taken. Van alle overheadtaken, ligt het bij de facilitaire taken het meeste voor de hand dat het aantal locaties van invloed is. Immers, de facilitaire taken moeten vaak op locaties worden uitgevoerd (schoonmaak, receptie, catering, etc.) Informatie over het aantal locaties was beschikbaar in de volgende sectoren: welzijninstellingen, rechtbanken, voortgezet onderwijs, zelfstandig bestuursorganen/agentschappen.

Hypothese: Naarmate een organisatie meer locaties telt, leidt dit tot een grotere omvang van de facilitaire functie.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijking:

$$Y = a + b \cdot X$$

Waarbij:

Y= % facilitaire functie (facilitaire functie in fte / organisatie-omvang in fte)

X=aantal locaties

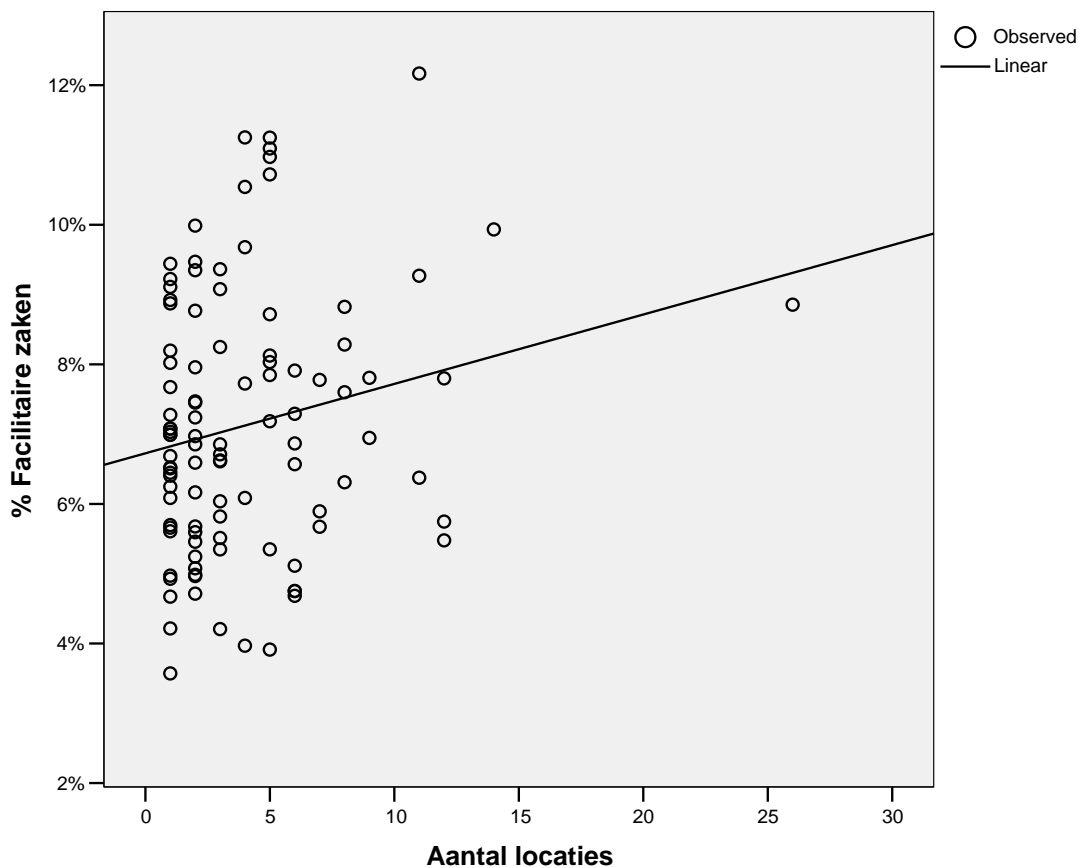
Resultaat:

Het resultaat is niet eenduidig. In drie van de vier sectoren is er geen significant verband (uitgaande van een significantieniveau van 5%). Alleen bij de instellingen voor voortgezet onderwijs is het verband wel significant. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.5 en grafisch in figuur 5.9.

Tabel 5.5 Uitkomsten regressieanalyse voortgezet onderwijsinstellingen

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	6,725	25,49*
X	B (aantal locaties)	0,099	2,07*
R ² =0,04, N=103			

Figuur 5.9 Puntenwolk en regressielijn voortgezet onderwijsinstellingen



5.7 Relatie organisatie-omvang en mate van centrale positionering van de overhead

Onderstaand is er voor een aantal sectoren het verband in beeld gebracht tussen de organisatie-omvang en het deel van de overhead dat centraal is ondergebracht. Hypothese was dat kleine organisaties vaker kiezen voor het centraal positioneren van de overhead en grote organisaties voor het decentraal positioneren. Informatie over het percentage centrale en decentrale overhead was beschikbaar voor de sectoren: welzijn, rechtbanken, zbo's/agentschappen en zakelijke dienstverlening.

Hypothese: Naarmate een organisatie groter is, is een groter deel van de overheadformatie decentraal gepositioneerd.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijking:

$$Y = a + b \cdot X$$

Waarbij:

Y=Aandeel van de totale overhead (in %) dat centraal is gepositioneerd

X=Organisatie-omvang in fte

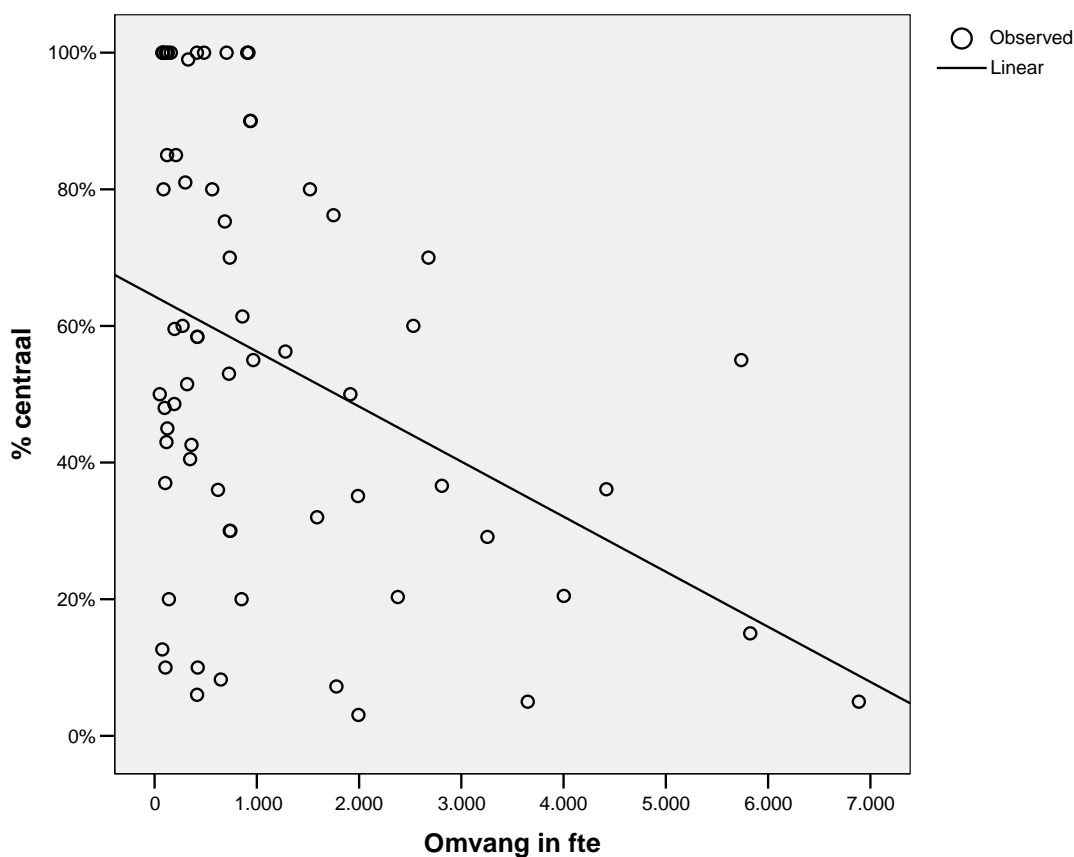
Resultaat:

Het resultaat is niet eenduidig. In drie van de vier sectoren is er geen significant verband (uitgaande van een significantieniveau van 5%). Alleen in de sector zakelijke dienstverlening is het verband wel significant. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.6 en grafisch in figuur 5.10.

Tabel 5.6 Uitkomsten regressieanalyse positionering overhead versus organisatie-omvang bij zakelijk dienstverleners

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	64,330	14,05*
X	B (organisatie-omvang in fte)	-0,008	-3,34*
R ² =0,148, N=66			

Figuur 5.10 Puntenwolk en regressielijn positionering overhead versus organisatieomvang bij zakelijk dienstverleners



5.8 Relatie centraal gepositioneerde overhead en omvang overhead

Een vraag die nauw verband houdt met de voorgaande vraag is, of er een verband bestaat tussen het meer centraal positioneren van overheadfuncties en hun omvang. Men zou verwachten dat naarmate organisaties een groter aandeel van hun overhead centraal positioneren, dit leidt tot efficiencyvoordelen (minder afstemmingproblemen en eventueel schaalvoordelen). Informatie over het percentage centraal gepositioneerde overhead was beschikbaar voor de sectoren: welzijn (tranche 2005/2006), rechtbanken, zbo's/agentschappen en zakelijke dienstverlening.

Hypothese: Naarmate een organisatie een groter deel van haar overhead centraal gepositioneerd heeft, neemt de totale omvang van de overhead af.

Dit verband is getoetst met de volgende vergelijking:

$$Y = a + b \cdot X$$

Waarbij:

Y =percentage generieke overhead

X = Aandeel van de totale overhead (in %) dat centraal is gepositioneerd

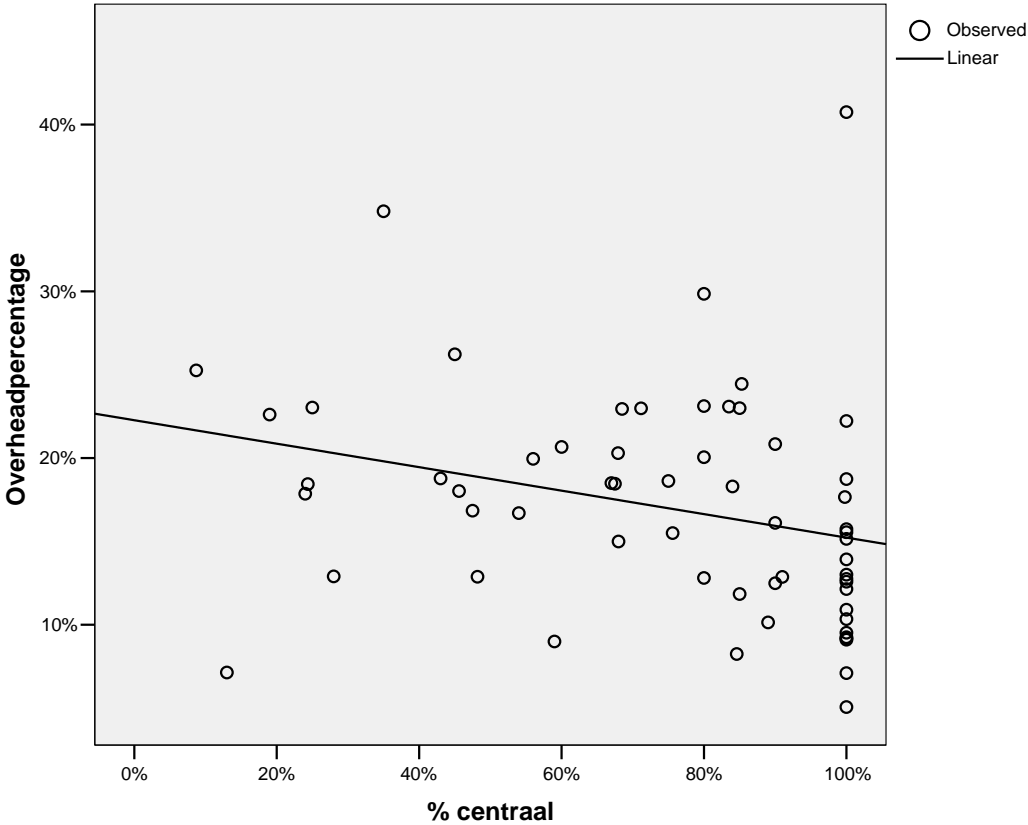
Resultaat:

Het resultaat is niet eenduidig. In drie van de vier sectoren is er geen significant verband (uitgaande van een significantieniveau van 5%). Alleen in de sector welzijn is het verband wel significant. De resultaten van de regressieanalyse zijn opgenomen in tabel 5.7 en grafisch in figuur 5.11.

Tabel 5.7 Uitkomsten regressieanalyse omvang overhead versus % centrale overhead bij welzijnsinstellingen

Variabele	Coëfficiënten	Coëfficiëntwaarde (b)	T-waarde
	A (constante)	64,330	14,05*
X	B (organisatie-omvang in fte)	-0,008	-3,34*
R ² =0,08, N=60			

Figuur 5.11 Puntenwolk en regressielijn omvang overhead versus % centrale overhead bij welzijnsinstellingen



5.9 Samenvatting conclusies statistisch onderzoek

Samengevat leidt het statistisch onderzoek tot de volgende conclusies omtrent de potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead van publieke organisaties:

- *Aard primair proces*: tussen organisaties in verschillende sectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead.
- *Organisatie-omvang in fte*: tussen de omvang van een organisatie en de omvang van de overhead bestaat een nagenoeg proportioneel verband. Alleen kleine organisaties hebben te maken met enige schaalnadelen.
- *Productiviteit*: organisaties met een grotere overhead zijn niet productiever. Deze bevinding betreft private dienstverlenende organisaties.
- *Omzet*: hoe hoger de omzet per directe medewerker, des te hoger de overhead. Deze bevinding betreft private dienstverlenende organisaties.
- *Aantal locaties*: heeft geen eenduidig verband met de omvang van de overhead.
- *Mate van centrale positionering van de overhead*: heeft geen eenduidig verband met de omvang van de overhead.

Voor alle verbanden geldt dat de R-kwadraten laag zijn. De factoren verklaren derhalve slechts een beperkt deel van de totale variatie in de afhankelijke variabelen.

6. Casusbeschrijving TZH

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overhead bij toezichthouder TZH (anoniem). Hoofdstuk 7 en 8 gaan respectievelijk in op de overhead bij de Raad voor de Kinderbescherming en bij de CED-Groep.

Medio 2008 hebben we een vergelijking gemaakt van de overheadkosten van TZH, een middelgroot zelfstandig bestuursorgaan met een toezichthoudende functie, met 25 andere zelfstandig bestuursorganen. Als vervolg daarop hebben we begin 2009 een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar enkele overheadfuncties die uit deze benchmark als afwijkend naar voren zijn gekomen.

Centrale vraag in deze casestudie is: welke verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van TZH in het algemeen en van deze drie functies in het bijzonder? En welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen waarde en kosten van de overhead?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- Korte beschrijving van TZH.
- Opzet van de casestudie.
- Analyse van de drie geselecteerde overheadfuncties.
- Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van TZH.
- De aansturing van de overhead
- Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de overheadfuncties.

6.2 Opzet van de casestudie

Wij hebben in 2008 de omvang van de overhead van TZH vergeleken met die van meer dan 1.000 publieke organisaties in het algemeen en met die van 25 andere zelfstandig bestuursorganen in het bijzonder (zie bijlage 3). Vergelijken we de overhead van TZH met die van de andere zbo's, dan doen zich op een aantal onderdelen afwijkingen voor. In overleg met het hoofd PC&F van TZH zijn drie onderdelen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek, omdat voor de afwijking op deze onderdelen op voorhand geen afdoende verklaring voorhanden was. Het betreft:

- De huisvesting.
- De omvang van de afdeling Planning, Control & Financiën.
- De ICT.

Daarnaast heeft het verdiepend onderzoek zich ook gericht op de vraag welke typen factoren bepalend zijn voor de omvang van de overhead van TZH als geheel. Dit onderzoek omvatte een combinatie van interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en er is gebruik gemaakt van de techniek Overhead Value Analyse (OVA). De documentstudie was bedoeld om zicht te krijgen op het beleid op de genoemde terreinen. Daartoe zijn verschillende bronnen bestudeerd (met name werkplannen, intern

dienstverleningsonderzoek, website, notitie en presentatie die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van het nieuwe kantoorpand).

Daarna zijn interviews gehouden met zowel 'interne aanbieders' als 'interne afnemers' van de genoemde overheadfuncties. In de interviews met beide groepen stonden de volgende vragen centraal:

- Welke factoren maken de overhead van TZH relatief hoog of laag in vergelijking met andere organisaties (bv. zbo's/verzekeraars/accountants)?
- Wat is de waarde van de dienstverlening voor de interne afnemers en voor de organisatie als geheel?
- Welke consequenties heeft een aanpassing van de omvang van deze functies?
- Hoe is de aansturing van de overheadfuncties vormgegeven? Wat zijn de gevolgen van een andere methode van aansturing?

Er waren drie interviewronden. In de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd met de drie 'aanbieders' van overheadproducten:

- Het hoofd Facilitair Bedrijf (over de huisvesting).
- Het afdelingshoofd Informatisering & Automatisering (over de ICT).
- Het afdelingshoofd Planning, Control en Financiën (over deze afdeling).

Naast de hiervoor genoemde vragen, waren deze interviews er ook op gericht zich te krijgen op de kosten van deze functies en deze uit te splitsen naar voor interne afnemers herkenbare 'deelproducten'.

In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van 'interne afnemers' van overheadproducten. Dit betrof een brede groep van voornamelijk afdelingshoofden, te weten:

- Een lid van het bestuur.
- Een lid van de directie.
- Hoofd Communicatie.
- Hoofd Juridische Zaken a.i.
- Zes hoofden van lijnafdelingen.

Tot slot is wederom een interview gehouden met de drie 'aanbieders', waarin het conceptrapport is besproken en door hen getoetst is op feitelijke juistheid. Tevens is hen om commentaar gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. Dit is opgenomen in paragraaf 6.7. Op het terrein van huisvesting was TZH inmiddels bezig een aantal opties te onderzoeken om de kosten te reduceren. Deze opties zijn in het rapport opgenomen en gekwantificeerd. De interviews met aanbieders namen circa 1,5 à 2 uur in beslag. De interviews met 'interne afnemers' namen circa 1 uur in beslag. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd ter verificatie, met als afspraak dat mensen niet herleidbaar worden geciteerd.

6.3 Analyse van de drie overheadfuncties

De huisvesting

TZH is sinds 2007 gevestigd in het centrum van een grote stad in het westen van het land. Er is een 11-jarig huurcontract afgesloten, dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Aan de keuze van het pand hebben een aantal uitgangspunten ten grondslag gelegen. In tabel 6.1 worden deze uitgangspunten genoemd (kolom 1)⁸. Tevens is uit de interviews een aantal aanvullende factoren naar voren gekomen die van invloed zijn op de waarde en/of de kosten van de huisvesting. Vervolgens is aangegeven:

- Hoe de geïnterviewden de huisvesting momenteel waarderen (2e kolom).
- Welke relatie de geïnterviewden zien tussen deze uitgangspunten en de huisvestingskosten (3e kolom).

⁸ In deze tabel waarin de waarde van de huisvesting wordt geanalyseerd, is ervoor gekozen om deze te relateren aan de uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de keuze van het pand. Dat is een wat andere opzet dan bij de overige overheadfuncties, die worden uitgesplitst naar subtaken. Bij huisvesting is dat niet mogelijk, omdat het niet gaat om taken maar om iets materieels.

Tabel 6.1 Waarde huisvesting TZH

<i>Belangrijkste uitgangspunten bij de keuze van het pand in 2006</i>	<i>Waarde van de huisvesting volgens de geïnterviewden</i>	<i>Relatie met de huisvestingskosten</i>
Eén pand voor alle medewerkers	Wordt zeer belangrijk gevonden. Het bevordert de samenwerking. Zorgt voor minder tijdverlies 'intern verkeer'.	
Locatie	TZH is gevestigd in het centrum van een grote stad. Meeste geïnterviewden hechten aan deze locatie. Wel plaatst een aantal van hen vraagtekens bij de noodzaak om in het centrum te zitten.	Centrum is relatief wat duurder dan buiten het centrum.
Gepaste soberheid, kwalitatief goed	Het pand heeft volgens de geïnterviewden een uitstraling die past bij TZH. Men vindt het ook een heel prettig pand om in te werken.	
Capaciteit voor 650 werkplekken (565 fte). 25m2 per werkplek (onder RGD-norm van 26,7 m2). Taakstellend budget.	Het pand is ruim, dat vindt men enerzijds prettig. Anderzijds is het duidelijk te groot. De vijfde verdieping staat leeg. De bezettingsgraad van de overige vier verdiepingen is laag (47% gemiddeld, inclusief tijdelijk onbezette plekken. Het maximum was 63%).	TZH heeft de verwachte groei niet gerealiseerd. TZH telt momenteel 481 fte, inclusief vacatures. Dit verhoogt de kosten per fte.
Moet goed bereikbaar zijn voor externe relaties	Vrijwel alle geïnterviewden vinden huidige locatie lastig bereikbaar, zowel per auto als met het openbaar vervoer.	
Goede fysieke beveiligingsmogelijkheden	Wordt als uitstekend ervaren. Doordat alle vergaderzalen op de begane grond zijn, kunnen bezoekers niet 'door het pand zwerven'.	Vergadercentrum, bedrijfsrestaurant en receptie beslaan samen de gehele begane grond.
Een eigen bureau voor elke medewerker	Vrijwel alle geïnterviewden hechten hier zeer aan. Zij vrezen dat een overgang naar flexplekken tot commotie in de organisatie zal leiden: 'Flexplekken? Als je mensen wilt wegjagen, moet je dat doen'. Enkele anderen vinden dit wel bespreekbaar en wijzen erop dat medewerkers uiteindelijk aan het huidige concept ook gewend zijn geraakt.	Kost meer ruimte dan een concept met flexibele werkplekken. Overgang naar dit concept vraagt wel investeringen.
Ruimte voor snel ongepland overleg en voor geconcentreerd werken	Er zijn veel stiltekamers, zitjes en vergaderzalen. Vrijwel alle geïnterviewden vinden dit heel prettig. Enkele geven aan dat dit voor hoofden te weinig privacy biedt: 'Iedereen ziet het als ik met een medewerker wat moet bespreken'. Ook zouden de stiltekamers 'afluisterbaar' zijn.	De vele zitjes en stiltekamers passen veelal in een kantoorconcept zonder vaste werkplekken. Dit is derhalve kostenverhogend.
Bevordering van informatie-uitwisseling	De 'kantoorruimten' dragen daartoe bij, de drempel naar collega's is laag. Enkele geïnterviewden vinden wel dat het concept ten koste gaat van de concentratie: 'Ze staan soms 10 minuten naast je bureau te overleggen, dat stoort.' Per saldo zijn bijna alle geïnterviewden positief over het kantoorconcept.	
Indien het pand te groot blijkt te zijn, is onderverhuren mogelijk.	De vijfde verdieping kan afgescheiden en verhuurd worden. Vereist veiligheidsmaatregelen (poortjes). Wel is volgens een aantal geïnterviewden voorzichtigheid geboden: 'Het gaat niet alleen om de fysieke beveiliging, ook de perceptie van de markt moet zijn dat hun informatie hier veilig is.'	Zie onder capaciteit.
Ingangsdatum 1 mei 2007		Er was bij de keuze van het pand sprake van tijdsdruk. TZH moest uiterlijk 1 mei 2007 uit het oude pand, anders zou een boete worden geriskeerd. Op dat moment waren er slechts 3 panden beschikbaar.
Factoren die niet in de uitgangspunten genoemd werden	<i>Waarde van de huisvesting door de gebruikers</i>	<i>Relatie met de huisvestingskosten</i>
Huisvesting als arbeidsvoorwaarde	De huisvesting wordt gezien als een belangrijke arbeidsvoorwaarde. De werkomgeving wordt als zeer bepalend ervaren voor het welbevinden van de medewerkers en als cruciaal in de concurrentie op de arbeidsmarkt met andere werkgevers (vooral banken, verzekeraars en advocatenkantoren). In een intern dienstverleningsonderzoek scoort de werkplek op alle punten hoog, m.u.v. de klimaatbeheersing die te wensen overlaat.	
Ongunstige maten van het pand.		De breedte van het pand is 26 meter. Om te zorgen dat iedereen daglicht heeft, kan niet de gehele breedte worden benut voor werkplekken.
Parkeergarage		De bezetting van de parkeergarage is laag.
	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.	
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie	
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.	

Waarde van de huisvesting voor medewerkers

Samenvattend geldt dat de geïnterviewden tevreden zijn over het huidige pand. Het feit dat alle TZH-ers op één locatie zijn gevestigd, wordt belangrijk gevonden. De uitstraling van het pand past bij TZH. De fysieke beveiliging wordt als uitstekend ervaren.

Het kantoorconcept was even wennen, maar per saldo is men daar nu positief over. Men hecht zeer aan het eigen bureau dat elke medewerker nu heeft, hoewel enkele geïnterviewden een concept met flexibel werkplekken bespreekbaar vinden. Er zijn wel enkele ongemakken, die over het algemeen niet als heel grote problemen worden beschouwd. Dat betreft: de klimaatbeheersing, de stilleruimtes die 'afluisterbaar' zouden zijn en de minder goede bereikbaarheid van TZH. Een goede huisvesting wordt door de geïnterviewden als een zeer belangrijke arbeidsvoorwaarde ervaren in de concurrentie op de arbeidsmarkt.

De huisvestingskosten

In tabel 6.2 worden de huisvestingskosten van TZH vergeleken met die van andere zbo's en met een aantal deelsectoren uit de zakelijke dienstverlening. De cijfers hebben betrekking op 2008.

Tabel 6.2 Benchmark huisvestingskosten TZH

Benchmark huisvestingskosten (cijfers 2008)	TZH, uitgaande van werkelijke formatie (481 fte's)	TZH, indien groeioprognose naar 565 fte's was gerealiseerd	zbo's	zakelijke dienstverlening	advocatuur/accountancy	verzekeraars	75% percentiel score zakelijke dienstverleners
Huisvestingskosten per fte van de organisatie (incl. vacatures) (incl. afschrijving, huur, onderhoud, kapitaallasten, wettelijke heffingen, energie en water, schoonmaak en verzekering)	€ 11.103	€ 9.452	€ 7.110	€ 6.121	€ 8.645	€ 8.202	€ 9.265
Aantal werkplekken per fte (uitgaande van de 572 werkplekken die TZH heeft op de vier verdiepingen die in gebruik zijn)	1,19						
Aantal werkplekken per fte (uitgaande van 691 werkplekken. Dit is het maximale aantal in het pand te realiseren werkplekken, uitgaande van het vloeroppervlak van 17278 m2 vvo en de RGD-norm van 25m2 vvo per werkplek).	1,44	1,22	1,30	1,02	1,10	1,12	
Huisvestingskosten per werkplek (maximumcapaciteit)		€ 7.729	€ 5.469	€ 6.001	€ 7.859	€ 7.323	

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De huisvestingskosten per fte bij TZH relatief hoog zijn: ruim € 11.100 per fte tegen een gemiddelde van € 6.000 tot € 8.600 in andere sectoren.
- In dit verschil is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Dan blijkt uit de onderste regel in de tabel dat de huisvestingskosten per werkplek gemiddeld zijn vergeleken met advocatuur/ accountancy en een fractie hoger dan het gemiddelde van verzekeraars. Wel zijn kosten per werkplek hoger dan bij andere zbo's.
- De belangrijkste verklaring voor de hoge huisvestingskosten per fte is echter niet gelegen in Prijscomponent, maar in de Hoeveelheidcomponent: het relatief grote aantal werkplekken per fte. Het pand telt op dit moment 572 werkplekken, maar daarnaast staat de vijfde verdieping leeg. Het pand heeft een totale capaciteit van 691 werkplekken, uitgaande van het vloeroppervlak van 17.278 m2 en de RGD-norm (die TZH ook hanteerde bij de keuze van het pand) van 25 m2 per werkplek. Dat komt neer op 1,44 werkplekken per fte. Indien TZH de groeioprognose had gerealiseerd, zou dit

1,22 werkplekken per fte zijn. Het gemiddelde aantal werkplekken per fte bij zakelijk dienstverleners ligt tussen de 1,02 en 1,12 en bij zbo's op 1,30.

De aansturing

Qua aansturing van de huisvestingskosten is een aantal elementen van belang. Ten eerste dat het gaat om een 11-jarig huurcontract, dat in 2006 is afgesloten. De benodigde ruimte is toen vastgesteld op basis van een RGD-norm. Er is toen gestuurd op de kosten per werkplek, waarbij de toenmalige locatie en drie alternatieve locaties tegen elkaar zijn afgewogen. Er is een centraal budget voor huisvesting. Er wordt niet doorbelast naar afdelingen.

Factoren die de huisvestingskosten bepalen

Terugkoppelend naar het theoretische model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de huisvestingskosten:

- *De aard van het primair proces:* het toezicht houden stelt hoge eisen aan de beveiliging van het pand. Tevens heeft de uitstraling die TZH als toezichthouder wil hebben een rol gespeeld bij de keuze en inrichting van het pand.
- *Het dienstverleningsniveau dat de medewerkers geboden wordt.* Huisvesting wordt beschouwd als belangrijke arbeidsvoorwaarde. Zoals een geïnterviewde stelt: "TZH haalt vooral mensen uit de markt. We kunnen ze niet hetzelfde salaris bieden, maar wel goede secundaire arbeidsvoorwaarden." Dat heeft geleid tot een kantoorconcept, waarbij ieder een eigen bureau heeft en er daarnaast stiltekamers en zitjes zijn. Daar zit eigenlijk een 'dubbeling' in.
- *Inefficiëntie, als gevolg van de huidige overcapaciteit.* Dat heeft ook te maken met de langlopende contracten die bij huisvesting van toepassing zijn en de onzekerheid die in 2006 bestond over de groei van TZH. Daarnaast is de breedte van het pand ongunstig en de bezetting van de parkeergarage laag.
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Van de drie geselecteerde panden (waarvan twee buiten het centrum) heeft TZH in 2006 gekozen voor de duurste optie en qua inrichting is gekozen voor een concept dat relatief veel ruimte vraagt. De geïnterviewden geven ook aan dat de financiële druk op TZH niet zo groot is als bijvoorbeeld op sommige commerciële organisaties: "De kosten zijn minder belangrijk dan de taak waarvoor TZH staat." Wel neemt de financiële druk op TZH momenteel toe.
- *Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead.* Zoals een van de geïnterviewden het stelt: TZH-ers zijn vaak topprofessionals uit het bedrijfsleven, die zijn gewend aan enige ruimte en luxe. Ze hebben vaak een eigen kamer gehad.

De afdeling Planning, control en Financiën

In tabel 6.3 zijn de taken opgenomen van de afdeling Planning, Control en Financiën van TZH. Naast deze afdeling, zijn er binnen TZH nog twee andere afdelingen met financiële taken, namelijk de interne accountantsdienst en het bedrijfsbureau. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de benchmark, is de formatie daarvan in de tabel meegenomen. Deze twee afdelingen vielen buiten de Overhead Value Analyse.

Tabel 6.3 Taken afdeling Planning, Control en Financiën TZH

Taken	Huidige formatie (inclusief vacatures, 2008)
Reguliere taken:	
Afdelingsmanagement	2
P&C-cyclus:	
Managementinformatie	1
Begrotingsproces	2
Jaarrekening	0,5
Financiële administratie algemeen	1
Crediteuren	3,8
Debiteuren	3,8
Tijdschrijfsysteem	1
Secretariaat	1
Taken die specifiek zijn voor TZH	
Opleggen van heffingen aan marktpartijen	3,5
Totale formatieomvang PC&F	19,6 fte
<i>Financiële taken buiten de afdeling PC&F (niet in beschouwing genomen in deze Overhead Value Analyse)</i>	
Interne accountantsdienst	2
Bedrijfsbureau	3,75
Totaal	25,35 fte
Totaal t.b.v. de benchmark (exclusief opleggen heffingen)	21,85 fte

Belangrijk is dat naast het reguliere takenpakket van een financiële afdeling, sprake is van een extra taak die specifiek is voor TZH. Dit betreft het opleggen van heffingen aan marktpartijen die onder toezicht staan, waarmee 3,5 fte gemoeid is. TZH wordt grotendeels gefinancierd vanuit deze heffingen. Het aantal marktpartijen bedraagt sinds 2006 15.000.

Waarde Planning, Control en Financiën volgens interne afnemers

In tabel 6.4 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling PC & F, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

Tabel 6.4 Waarde taken Planning, Control en Financiën bij TZH

Taak	Waarde volgens interne afnemers	Relatie met formatieomvang PC&F
Planning & Controlcyclus	Moet goede stuur- en verantwoordingsinformatie bieden. Huidige documenten zijn te omvangrijk en te gedetailleerd. Dat zorgt voor veel extra werk, zowel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers. Nadruk ligt op verantwoording. Prestatie-indicatoren sluiten veelal niet aan op informatiebehoefte van lijnmanagement. Zij hebben behoefte aan een compact overzicht, met indicatoren waar ze zelf daadwerkelijk op sturen, waarin afwijkingen gemarkeerd worden ('een overzichtelijk dashboard, bijvoorbeeld met stoplichten' 'Wanneer zijn we nu effectief? Dat moeten de indicatoren aangeven'). Er zijn op dit moment vier rapportages (kwartaal, markt, bestuursrapportage en jaarrapportage) met deels verschillende indicatoren. Dat kan meer geüniformeerd worden. Tevens wil een aantal geïnterviewden dat wordt aangesloten op de organisatiestructuur. Nu wordt per taak gerapporteerd. Veel lijnmanagers willen ook meer begeleiding vanuit PC&F ('erbij komen zitten, samen zinvolle prestatie-indicatoren en tijdschrijfcodes ontwikkelen.') Interessant is dat één lijnafdeling samen met PC&F nieuwe prestatie-indicatoren heeft geformuleerd, die wel zinvolle stuurinformatie voor hen opleveren en veel makkelijker zijn om aan te leveren. Tot slot is van belang dat TZH zelf een voorbeeldrol wil vervullen en derhalve voldoet aan de code Tabaksblad, terwijl dit niet verplicht is.	Verzamelen van de hiervoor benodigde informatie kost veel tijd van PC&F en van de lijnafdelingen.
Financiële administratie / debiteuren / crediteuren	TZH heeft op dit moment nog veel oude debiteuren. PC&F is bezig om dit proces strakker in te richten. Dat moet ook een preventieve werking hebben richting de markt.	Tijdelijk extra werk. Strakkere inrichting debiteurenproces kan op termijn tijd besparen.
Tijdschrijfsysteem	Dit systeem is zeer belangrijk voor TZH, om de kosten van toezicht te kunnen verdelen over de onder toezicht staande sectoren. Uitgangspunt is: u betaalt uw toezicht. Dat vereist dat TZH deze kosten ook nauwgezet registreert. De geïnterviewden geven echter aan dat het systeem uitermate complex is geworden en daardoor veel meer tijd kost dan strikt noodzakelijk is. Er zijn nu 1800 tijdschrijfcodes. Het benodigde aantal codes om de heffingen goed toe te wijzen wordt door enkele geïnterviewden geschat op 300 à 400. Daarnaast sluit het tijdschrijfsysteem niet aan op de interne sturing. Er wordt gestuurd op risico's niet op de codes.	De afdeling PC&F schat dat het versimpelen van de tijdschrijfmethodiek 0,7 fte formatiereductie kan opleveren.
Opleggen van heffingen aan marktpartijen	TZH wordt grotendeels vanuit heffingen gefinancierd, het financieel belang is derhalve groot. Daarnaast draagt deze financiering bij aan een onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. Ten derde zorgt het ervoor dat marktpartijen hun eigen toezicht betalen: goed gedrag wordt beloond. Vrijwel alle geïnterviewden vinden de heffingensystematiek daarom ook van belang en beschouwen dit als een fact of life. Wel is de systematiek te fijnmazig geworden. Dat leidt tot fluctuaties, die op basis van de tijdsbesteding misschien wel terecht zijn, maar die door marktpartijen niet meer begrepen worden. Ook zorgt deze te fijnmazige administratie voor veel extra werk, zowel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers.	Ten opzichte van een systematiek zonder heffingen zijn 3,5 fte extra nodig.

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Samenvattend geldt dat zowel de afdeling PC&F als veel lijnmanagers op dit moment niet heel tevreden zijn over de huidige situatie. Beide noemen in dit verband de grote verantwoordingslast, het te grote aantal prestatie-indicatoren die samen te weinig zeggen en daarnaast de te fijnmazige tijdschrijfmethodiek. Dat leidt tot veel extra werk, zoveel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers. De lijnmanagers verwachten meer begeleiding vanuit PC&F. Tegelijk heeft PC&F de

lijnmanagers nodig om de systematiek te verbeteren. Dat dit mogelijk is, is inmiddels aangetoond door één afdeling die samen met PC&F en de directie nieuwe prestatie-indicatoren heeft ontwikkeld, die wel als zinvol worden ervaren voor de sturing en veel minder tijd kosten om te verzamelen.

Omvang Planning, Control en Financiën (cijfers 2008)

Wij hebben de formatieve omvang van de afdeling PC&F van TZH vergeleken met die van zbo's, de sector zakelijke dienstverlening en een deelsector daaruit, namelijk die advocatuur en accountancy⁹. De uitkomsten zijn opgenomen in tabel 6.5.

Tabel 6.5 Benchmark formatie-omvang Planning, Control en Financiën bij TZH

	TZH	TZH, exclusief heffingen	zbo's		zakelijke dienstverlening		advocatuur/accountancy	
			gemiddeld	kwartiel	gemiddeld	kwartiel	gemiddeld	kwartiel
Financiën en control (incl. bedrijfsbureau en interne accountantsdienst)	5,3%	4,5%	3,6%	3,1%	3,8%	2,4%	3,0%	1,8%
Aantal waarnemingen			25		47		11	

Daaruit blijkt het volgende:

- De formatieve omvang van de financiële functie (incl. bedrijfsbureau en interne accountantsdienst) is groter dan gemiddeld bij zbo's en zakelijk dienstverleners.
- Na correctie voor de heffingentaak, is dit nog steeds het geval. Het verschil is nu wel veel kleiner.
- Kijken we naar de andere sectoren, dan bedraagt het verschil circa 1% tot maximaal 1,5% van de totale formatie. Qua verantwoordingslast zijn zbo's het meest vergelijkbaar. Het gemiddelde van de zakelijk dienstverleners is wat hoger, dit wordt opgetrokken door de verzekeraars. Het procentuele verschil komt overeen met circa 5 tot 7 fte. Dit aantal heeft echter niet alleen betrekking op PC&F, maar ook op het bedrijfsbureau en de interne accountantsdienst.

Aansturing

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling PF&C is van belang dat de afdeling een jaarplan opstelt, met daarin de speerpunten voor het komende jaar, de verwachte tijdsbesteding per taak en een aantal prestatie-indicatoren. Dit wordt afgestemd met de directie maar niet met interne afnemers. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats.

⁹ De uitbestedingskosten blijken bij de financiële functie relatief beperkt te zijn.

Factoren die de omvang van de afdeling PC&F bepalen

Terugkoppelend naar het theoretisch model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de omvang van de afdeling:

- *De hoge verantwoordingslast van TZH.* Dit komt vooral tot uiting in de heffingensystematiek en de urenverantwoording.
- *De aard en complexiteit van het primair proces.* Als toezichthouder wil TZH een voorbeeldrol vervullen. Verder leidt de veelheid aan taken tot een hoge administratieve last.
- *Inefficiëntie in processen.* We zien dit terug in de te fijnmazige tijdschrijfsystematiek en de prestatie-indicatoren die niet goed aansluiten op de informatiebehoefte van lijnmanagers. De afstemming op dit punt had beter gekund.
- Naast de factoren uit het model, heeft ook de sterke groei van TZH een rol gespeeld. Eén van de geïnterviewden stelt: “De aandacht voor bedrijfsvoering was ondergesneeuwd. Het primair proces had prioriteit. Er werden hap snap dingen bedacht, zonder het geheel te overzien. Met de huidige omvang moet dat anders. Afdelingen moeten nu soms bijvoorbeeld drie keer hetzelfde rapporteren. Informatiestromen moeten worden herijkt, vanuit een visie op de bedrijfsvoering.”

De ICT

TZH heeft naast de kantoorautomatisering en bedrijfsvoeringssystemen, een aantal specifieke systemen voor het uitvoeren van de toezichtfunctie. Dit betreft:

1. *Toezichtsystemen.* Diverse systemen, deels gekocht en deels zelf gebouwd, met als doel om toezicht te houden.
2. *Vergunningverlening/register/heffen.* Systemen met als doel het verstrekken en onderhouden van vergunningen en het opleggen van heffingen. Er zijn verschillende systemen van vergunningverlening, vanwege eisen die verschillend zijn. De werkprocessen zijn tamelijk specifiek. Bij herinterpretatie van wetgeving kan dit al leiden tot systeemaanpassingen.
3. *Documentaire informatievoorziening.* Vanuit toezicht gelden specifieke eisen voor dossiers. Die dossiers moeten ook op afstand kunnen worden benaderd.

Daarnaast gelden hoge eisen voor beveiliging en beschikbaarheid van systemen. Zo staat op een locatie in het midden van het land een duplicaat van het serverpark standby en kan automatisch daarnaar worden overgeschakeld. Tevens zijn daar voor noodgevallen 25 werkplekken beschikbaar. Het imago dat de informatie bij TZH veilig is, wordt van groot belang gevonden. Zo wordt gewerkt met usb-sticks die met vingerafdruk beveiligd zijn.

De I&A-kosten worden niet zodanig geregistreerd dat deze kunnen worden toegedeeld aan deze systemen en andere producten van de Informatiseringafdeling. Anderzijds zijn er bij TZH zoveel verschillende systemen, dat gebruikers niet zozeer een beeld per product of dienst hebben maar, zoals hierna blijkt, meer een algemeen beeld (dat vrij negatief is). Om die reden is ervoor gekozen om de resultaten niet zoals bij de overige functies in tabelvorm uit te splitsen naar onderdelen, maar in tekstvorm weer te geven.

Waarde volgens de gebruikers

De geïnterviewden zijn niet erg tevreden over de hun geboden ICT-ondersteuning. De informatiseringafdeling heeft zelf veel nieuwe systemen ontwikkeld. Klacht van de gebruikers is dat afspraken en planningen vaak niet werden gehaald en dat de systemen uiteindelijk niet aan de verwachtingen voldeden. Al eerder bleek uit een intern dienstverleningsonderzoek dat de informatiseringafdeling vergeleken met de andere afdelingen laag scoort: op een 4-puntschaal gaf 9% een 1 (= onvoldoende); 31% een 2; 50% een 3 en 10% een 4 (= zeer goed).

Enkele afdelingshoofden hebben ervoor gekozen om eigen administraties bij te houden, bijvoorbeeld in Acces. Het gaat dan om systemen die zo belangrijk voor hen zijn, dat men daarbij geen risico's wil lopen.

Uit de interviews komen de volgende oorzaken naar voren voor de ontstane situatie:

- *Taken kwamen één voor één naar TZH.* Dit maakte dat de automatisering daarvan te veel maatwerk is geworden, wat niet heeft bijgedragen aan de efficiency daarvan. Er is nu sprake van een veelheid aan systemen die los van elkaar functioneren.
- *Te hoge ambities en te weinig strak projectmanagement.* De afdeling heeft te veel projecten zelf opgepakt en men was daarbij te ambitieus. Er zouden meer projecten moeten worden uitbesteed. Dat biedt ook de mogelijkheid om projecten strakker aan te sturen.
- *Toezichthouders en ICT-ers begrijpen elkaar onvoldoende.* Het beeld dat geschetst wordt is dat toezichthouders te weinig begrijpen van ICT en andersom. De scharnier daartussen ontbreekt.
- *De verwachtingen vanuit de gebruikers zijn enerzijds hooggespannen en worden anderzijds ook niet voldoende gemanaged.* Zo ontbreekt een uitgiftebeleid, waarin is aangegeven wat de producten zijn en wie daarvoor op welke wijze in aanmerking komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als een Blackberry, beveiligde usb-sticks, E-werken en softwarelicenties als Adobe. Dat leidt tot willekeur. Anderzijds hebben de gebruikers hoge verwachtingen, die mede bepaald worden door wat zij zien bij hun contacten met o.a. banken en advocatenkantoren. De informatiseringafdeling is momenteel bezig om een uitgiftebeleid te ontwikkelen.
- *Meer dan de helft van de geïnterviewden vindt de huidige prioritering van ICT-investeringen niet transparant.* "Er wordt aangegeven dat er andere prioriteiten zijn. Maar welke dat zijn, is me niet duidelijk," zegt een lijnmanager. Het beeld dat geschetst wordt, is dat er van diverse kanten verzoeken op de ICT-afdeling afkomen, zonder dat daar een natuurlijke rem op zit (bijvoorbeeld door doorbelasting van kosten of door centraal ontwikkelde criteria). Vervolgens wordt een deel van die vragen wel en een deel niet gehonoreerd, wat leidt tot frustratie bij zowel de ICT-afdeling als gebruikers. Een aantal lijnmanagers heeft een verlanglijst van ICT-toepassingen, maar het verschilt op welke wijze men die bij de ICT-afdeling neerlegt. Deels zelf, deels via hun medewerkers, deels via businesscases en deels helemaal niet omdat men niet verwacht dat het prioriteit zal hebben. Dit is ook een punt dat de Informatiseringafdeling zelf constateert in haar beleidsplan: "Het wordt steeds moeilijker om de eisen en wensen ten aanzien van ICT en de informatievoorziening binnen TZH op langere termijn te voorzien.

Tegelijkertijd worden de eisen aan de snelheid waarmee die wensen worden vervuld steeds hoger." Op basis daarvan stelt de ICT-afdeling 'dit vergt een wendbare ICT-organisatie'. Het is echter de vraag of dat de oplossing is, of dat een wijziging in de aansturing nodig is.

Kosten

In tabel 6.6 is een vergelijking opgenomen van de ICT-kosten van TZH met zbo's, zakelijke dienstverleners en accountants/advocatenkantoren. De Informatiseringafdeling heeft daarbij een onderscheid gemaakt in kosten die voortkomen uit de specifieke systemen die TZH heeft voor het uitvoeren van de toezichtfunctie en anderzijds generieke kosten (kantoorautomatisering en bedrijfsvoeringssystemen die in principe in elke organisatie voorkomen). Het onderscheid betreft een schatting. TZH-specifieke kosten zijn niet vergelijkbaar met andere organisaties uit onze database, de generieke kosten in principe wel.

Tabel 6.6 Benchmark ICT-kosten TZH

TZH ict-kosten (cijfers 2008)										
	Kosten TZH				ZBO's		zakelijke dienst- verlening	accountants / advocaten		
	generiek	specifiek	totaal	totaal per fte	generiek per fte	gemiddelde	gemiddelde			
Afschrijvingen hard- en software	€ 1.581.575	€ 2.103.500	€ 3.685.075	€ 7.661	€ 3.288	€ 1.627				
Licenties	€ 790.464	€ 179.500	€ 969.964	€ 2.017	€ 1.643	€ 427				
Overige computerfaciliteiten	€ 203.000	€ 566.000	€ 769.000	€ 1.599	€ 422	€ 533				
Inhuur	€ 300.000	€ 1.300.000	€ 1.600.000	€ 3.326	€ 624	€ 1.502				
Totaal ict-kosten (excl. Eigen personeel)	€ 2.875.039	€ 4.149.000	€ 7.024.039	€ 14.603	€ 5.977	€ 4.089	€ 4.118		€ 4.447	
Kosten eigen personeel					€ 2.072	€ 2.458	€ 1.796		€ 1.715	
Totale ict-kosten					€ 8.049	€ 6.547	€ 5.914		€ 6.162	
Aantal beeldschermen	TZH	Beeldschermen per fte			Kwartiel zbo's	Mediaan zbo's				
		670	1,39		1,10	1,3	1,02		1,10	

Uit de vergelijking blijkt dat:

1. De generieke kosten per fte hoger zijn dan in andere sectoren (23% hoger dan bij andere zbo's).
2. Het aantal beeldschermen per fte hoger is dan in andere sectoren (7% hoger dan het gemiddelde van andere zbo's en 26% hoger dan de kwartielscore).

Aansturing

Er is een centraal ICT-budget. Dit wordt beheerd door het hoofd van de informatiseringafdeling. Er worden geen kosten doorbelast. Voor het ontwikkelen van specifieke toezichtsystemen moet een businesscase worden ingediend. Deze wordt beoordeeld door de portefeuillehouder Informatisering (een lid van de directie). Enkele afdelingshoofden geven aan dat het wel doorbelasten van deze kosten, mogelijk tot een groter kostenbewustzijn zou leiden en daarmee tot andere besluiten. Echter, ook in beoordelingsgesprekken van afdelingshoofden is er weinig aandacht voor kosten. Het gaat vooral over de effectiviteit van het toezicht, niet over het halen van de begroting. Dit roept de vraag op of doorbelasting van kosten wel gewenste effect zal hebben.

Factoren die de omvang van de ICT-kosten bepalen

Terugkoppelend naar het theoretisch model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de omvang van de ICT-kosten van TZH:

- *De aard van het primair proces:* dit vereist specifieke systemen voor het vervullen van de toezicht-functie.
- *Inefficiëntie in processen:* doordat taken één voor één op TZH af zijn gekomen, zijn te veel maat-werksystemen ontwikkeld.
- *De aansturing:* het management van de ICT-projecten had strakker gekund. Dit geldt ook voor de prioritering van en beslissingen over ICT-investeringen.
- *Het dienstverleningsniveau:* Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het relatief grote aantal beeldschermen per fte en het hoge verwachtingspatroon van medewerkers in de lijn.
- *De cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead.* Zoals een geïnterviewde het stelt: “Veel TZH-ers hebben vooral contact met banken en verzekeraars, daar beschikken ze vaak over ruime ICT-voorzieningen.”
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Bij TZH is deze druk nu weliswaar aan het toenemen, maar is nog steeds minder groot dan bij veel commerciële organisaties.

6.4 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van TZH (terugkoppeling naar het theoretisch model)

Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead

In deze paragraaf maken we een terugkoppeling naar het theoretisch model, vanuit twee invalshoeken:

- *Op basis van de analyse van de drie overheadfuncties in de vorige paragraaf.* Per functie zijn de factoren grijs gearceerd die van invloed bleken.
- *Op basis van een vragenlijst die aan de geïnterviewden is voorgelegd.* Zij kregen de vraag om aan een lijst van potentieel verklarende factoren een gewicht toe te kennen en dit toe te lichten (1 = geen enkele rol tot 5 = zeer grote rol). De vraag is voorgelegd aan de 8 hoofden van lijnafdelingen.

De uitkomsten van de analyse zijn opgenomen in tabel 6.7.

Tabel 6.7 Verklarende factoren voor omvang overhead TZH

Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead van TZH	Huisvesting	PF&C	ICT-kosten	Gemiddelde	Standaarddeviatie	1= geen enkele rol; 2= nauwelijks een rol; 3= enige rol; 4= grote rol; 5= zeer grote rol
						Parafrazen uit de interviews, ter illustratie
De aard van het primair proces als toezichthouder				3,6	1,2	TZH is handhavingsorganisatie. Vereist grote zorgvuldigheid en voorbeeldrol. Uitstraling moet combinatie zijn van klasse en soberheid. Uitgevoerd door schaarse topprofessionals met hoge eisen aan de ondersteuning. Leidt ook tot hoge beveiligings-eisen.
De complexiteit van de organisatie				4,0	0,7	Op werk TZH zijn 12 wetten van toepassing, met elk eigen verantwoordings-eisen. Taken zijn één voor één naar TZH gekomen, dat compliceert automatisering daarvan. Vooral ook de financiering via heffingen is complex. De complexiteit kan deels wel gereduceerd worden. Dat vereist bijvoorbeeld het uniformeren van processen.
De type sturing (Tight control versus loose control)				3,2	0,9	Verschillende opvattingen, variërend van 'TZH stuurt strak op doorlooptijden' tot 'niet echt tight'. Bovendien kost tight control wellicht meer inzet van overheadfuncties, maar strakker sturen kan ook juist leiden tot een lagere overhead.
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen				3,2	0,9	Het dienstverleningsniveau op facilitair gebied is hoog. TZH wil serieus genomen worden en wil topprofessionals aantrekken, dat vereist bepaald soort huisvesting en facilitaire ondersteuning. Anderzijds: 'Ik moet nog veel zelf doen, dus echt luxe vind ik het niet.'
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch				3,1	1,2	De meningen variëren van 'TZH-ers wennen aan hun ondersteuning' tot 'er wordt nog steeds kritisch gekeken, de markt houdt ons scherp'
Ondoelmatige inrichting van processen				3,9	0,5	Processen kunnen efficiënter worden ingericht, door ze meer te uniformeren. Taken zijn één voor één naar TZH gekomen, waardoor veel versnipperde ict-toepassingen zijn ontstaan.
De mate van financiële druk op de organisatie				3,1	0,7	Financiële druk op TZH neemt laatste jaren toe. Dat leidt tot kritischer kijken naar de overhead. Maar de druk zal nooit zo groot zijn als bij een commerciële partij. Men zal TZH niet failliet laten gaan. De kwaliteit van het toezicht is belangrijker dan de hoogte van de overhead. TZH streeft niet naar cost leadership.
Gedetailleerde verantwoordings-eisen veroorzaken een hogere overhead.				4,2	0,7	Speelt een grote rol bij TZH. TZH heeft een voorbeeldrol en wil daarom zelf ook aan de code Tabaksblatt voldoen. TZH legt heffingen op aan de 15.000 organisaties die onder toezicht staan. Principe van fairness (u betaalt uw toezicht) heeft geleid tot een zeer fijnmazige systematiek van urenverantwoording en intensieve informatie-uitwisseling daarover met marktpartijen.
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement				1,9	0,6	Speelt niet echt bij TZH. Die belangen liggen aardig in lijn met elkaar.
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen				2,8	1,1	De meningen variëren van 'dat zicht is er wel' tot 'kan beter'. Laatste jaren wordt er strakker gestuurd op de overhead. Huidige top heeft er meer er inzicht en interesse in.

Uit tabel 6.7 blijkt dat bij TZH:

- Vier factoren een grote rol spelen (oranje gemarkeerd): de aard van het primair proces als toezichthouder, de complexiteit van de organisatie, ondoelmatige inrichting van processen¹⁰ en gedetailleerde verantwoordings-eisen. Deze factoren resulteren uit beide hiervoor genoemde invalshoeken.
- Vijf factoren spelen 'enige rol' (geel gemarkeerd): het type sturing, het dienstverleningsniveau, medewerkers wennen eraan, de mate van financiële druk en de mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen. Drie daarvan komen ook in de onderzoeken per functie naar voren.

¹⁰ In het geval van de huisvestingskosten gaat dit om de overcapaciteit.

Verschillen tussen de beide invalshoeken

Drie factoren komen in de onderzoeken per functie niet duidelijk terug. Het betreft:

- *Het type sturing.*
- *De mate waarin de belangen van topmanagement en overheadafdelingen overeenkomen*
- *De mate waarin de top zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen.*

Het verband tussen het 'type sturing' en de omvang van de overhead werkt volgens enkele geïnterviewden twee kanten op, waardoor het effect per saldo niet zo helder is: 'tight control vraagt misschien een hogere overhead, maar het strak sturen kan anderzijds juist ook leiden tot een lagere overhead'. De tweede factor (een belangentegenstelling) speelt volgens de geïnterviewden niet zo bij TZH. Bij de derde factor wordt aangegeven dat dit 'enige rol' speelt. Een geïnterviewde stelt: "De huidige TZH top heeft hier meer interesse en inzicht in."

In de interviews werd aanvullend op de factoren uit het theoretisch model enkele keren gewezen op de snelle groei van TZH. "Daardoor is mogelijk nog efficiencywinst te boeken," stelt een geïnterviewde. Een ander zegt hierover: "Het betekent ook veel werk voor Personeel & Organisatie." De overige genoemde factoren hebben feitelijk allemaal te maken met een van de genoemde factoren. Bijvoorbeeld "de interne opleiding tot toezichthouder die TZH verzorgt", verwijst naar de aard van het primair proces. En "de versnippering van ICT-applicaties" verwijst naar de factor "efficiëntie van processen".

6.5 De aansturing van de overhead

In de tabel 6.8 is voor elk van de drie overheadfuncties in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot de drie basisvormen:

1. Centrale sturing.
2. Centrale sturing met gebruikersinterface.
3. Interne marktwerking.

In de tabel is door de onderzoeker in elk van de cellen een beoordeling gegeven, gebaseerd op de resultaten van de interviews.

Tabel 6.8 Aansturing overhead bij TZH

	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Interne marktwerking
Kenmerken	<i>Afname verplicht, gebruikers geen invloed op aard en omvang productenaanbod.</i>	<i>Afname gebudgetteerd o.b.v. overleg tussen leveranciers en afnemers. Leverings- en afnameplicht.</i>	<i>Aanbieder bepaalt tarief per eenheid. Interne gebruikers vrij om intern of extern te kopen.</i>
Huisvesting	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over de huisvesting.	Huidige situatie: 11-jarig huurcontract; benodigde ruimte vastgesteld o.b.v. RGD-norm; kosten per werkplek huidige locatie en 3 nieuwe locaties vergeleken; verplichte afname door gebruikers. Geen doorbelasting van kosten. Gebruikerswensen geïnventariseerd in onderzoek.	Doorbelasten van kosten per werkplek, zal naar verwachting niet leiden tot een afname van het gebruik. Managers worden vooral aangesproken op effectiviteit van het toezicht en veel minder op kosten.
PC&F	Huidige situatie: Afdeling PC&F stelt jaarplan op, met speerpunten voor komende jaar, verwachte tijdsbesteding en prestatie-indicatoren. Dit wordt afgestemd met directie, nog onvoldoende met interne afnemers. Geen doorbelasting van kosten.	Meer overleg van PC&F met lijnmanagers kan bijdragen aan efficiëntere processen (tijdschrijven, prestatie-indicatoren) en vergroten van het wederzijds begrip.	Doorbelasten van kosten is niet zinvol, aangezien gebruikers nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de omvang van het productenaanbod. Extra administratieve belasting. Kern is vooral dat wederzijds begrip tussen PC&F en lijn moet worden vergroot. Extern inkopen van deeltaken (bv financieel advies) is niet wenselijk, omdat dit niet bijdraagt aan het verkleinen van deze afstand.
ICT	Huidige situatie: centraal ICT-budget, geen kosten doorbelast. Voor primair processystemen wordt een businesscase ingediend. Deze wordt beoordeeld door de portefeuillehouder Informatisering (een lid van de directie). Prioritering en productenaanbod is voor interne afnemers niet helder.	Goed georganiseerd overleg tussen ICT en gebruikers, onder leiding van een directielid, is van belang om de juiste prioriteiten te stellen en het wederzijds begrip te vergroten. Daartoe dient ICT haar producten en kosten te verhelderen. Centraal kan worden besloten wie over welke faciliteiten moet beschikken. Belangrijk is wel om outsourcing van ict-projecten te overwegen. Zo kan de ICT-afdeling beter haar capaciteit managen en kunnen projecten strakker worden gestuurd.	Doorbelasting van ICT-kosten zal waarschijnlijk niet leiden tot een afname van het gebruik. Managers worden vooral aangesproken op effectiviteit van toezicht en veel minder op kosten. Administratieve last zal toenemen. Daarnaast ontstaan mogelijk onwenselijke verschillen tussen medewerkers. Dat zou ook kunnen botsen met het beveiligingsbeleid (bijvoorbeeld wanneer medewerkers ervoor kiezen om uit kostenoverwegingen een niet-beveiligde usb-stick te gebruiken.)
		Huidige aansturing is niet optimaal	
		Optimale aansturing	

Conclusie is dat de huidige aansturing van de huisvesting het meest overeenkomt met type 2 (centrale sturing met gebruikersinterface). De huidige aansturing van PF&C en ICT komt met meest overeen met type 1, vanwege het grotendeels ontbreken van de gebruikersinterface, wat tot een lagere waardering door de interne afnemers heeft geleid. Voor alle drie de overheadfuncties is het type 2 sturing het meest geschikt. Dit komt neer op het goed organiseren van de gebruikersinterface. De voordelen van het invoeren van een interne markt zijn volgens de geïnterviewden zeer beperkt. De lijn van de organisatie is vooral gericht op het effectief toezicht houden en binden van goede medewerkers en veel minder op kosten. Tegelijk brengt dit type sturing een hogere administratieve last met zich mee. Daarnaast bestaat het risico dat tussen medewerkers onwenselijke verschillen ontstaan, doordat interne marktwerking ook keuzevrijheid veronderstelt.

Een enkele geïnterviewde ziet overigens wel voordelen van interne doorbelasting, omdat dit zou leiden tot meer kostenbewust gedrag, bijvoorbeeld bij de aanschaf van ICT-middelen. Dat is voor deze middelen inderdaad niet helemaal uit te sluiten. Maar dit kostenbewust handelen kan ook bereikt worden door hier centraal op te sturen, wat in ieder geval leidt tot minder administratieve last.

Wij lichten de conclusie nu nader toe. Op hoofdlijnen beoogt de aansturing van overheadfuncties twee doelen: 1. Het afstemmen van vraag en aanbod naar overheadproducten en 2. Het verzorgen van een efficiënte dienstverlening.

De eerste aansturingvorm (centrale sturing) voldoet niet aan het eerste doel, aangezien gebruikers geen invloed hebben op aard en omvang van het productenaanbod. De twee overige typen aansturing doen dat wel. Het criterium dat bij de afweging tussen deze gehanteerd is, is welk van beide tot het meest kostenefficiënte gedrag van lijnmanagers zal leiden. Vanuit de transactiekostentheorie komen vooral producten voor interne marktwerking in aanmerking, die aan een aantal kenmerken voldoen (standaardproducten, lage onzekerheid bij levering, minder vaak nodig). Uit de casus blijkt echter dat niet alleen de kenmerken van het product van belang zijn. Ook de context waarin de lijnmanagers zich bevinden speelt een belangrijke rol. De lijnmanagers worden vooral aangesproken op inhoudelijke zaken (goed toezicht) en om dat te realiseren is hen er veel aan gelegen hun hooggekwalificeerde medewerkers (topprofessionals veelal afkomstig van bedrijven) goed te faciliteren. Bij interne doorbelasting worden door de geïnterviewden twee belangrijke kanttekeningen geplaatst. Ten eerste is het zeer de vraag of het doorbelasten van kosten wel zal leiden tot een meer kostenbewust gedrag, aangezien de kosten van secundair belang zijn. Ten tweede kan de marktwerking leiden tot ongewenste verschillen tussen groepen en medewerkers in de mate waarin zij worden ondersteund.

Het tweede type aansturing (centrale sturing met gebruikersinterface) is dan meer geschikt. Het voorkomt ongewenste verschillen tussen medewerkers. De gebruikersinterface kan bijdragen aan de afstemming tussen leveranciers en afnemers. Het tweede doel van de aansturing, een efficiënte dienstverlening, kan worden bereikt indien de interface zodanig gaat functioneren dat centraal heldere criteria worden ontwikkeld wie waarvoor in aanmerking komt en dat men elkaar scherp houdt op het nut van elk van de overheadproducten.

6.6 Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de drie overheadfuncties

In deze paragraaf presenteren wij voor elk van de drie overheadfuncties een aantal aanbevelingen. Tevens worden de belangrijkste conclusies kort weergegeven.

De huisvesting

De huidige kosten zijn relatief hoog. Anderzijds is de waardering door de gebruikers ook hoog, op enkele kleinere punten na. In paragraaf 6.3 is geanalyseerd, waarin de hoge kosten gelegen zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Dan blijkt dat de belangrijkste oorzaak voor de huisvestingskosten niet is gelegen in de Prijscomponent, maar in de Hoeveelheidcomponent: de huidige overcapaciteit. TZH heeft momenteel 1,44 werkplekken per fte, wat relatief veel is. De opties om de huisvestingskosten te verlagen zijn op dit moment beperkt, vanwege het 11-jarig contract dat is afgesloten. TZH overweegt momenteel drie opties om de huisvestingskosten te verminderen. In tabel 6.9 zijn deze opties en de gevolgen ervan voor de huisvestingskosten weergegeven.

Tabel 6.9 Opties ter reductie huisvestingskosten bij TZH

<i>3 opties die TZH overweegt om de kosten te verminderen</i>	<i>Totale huisvestingskosten</i>	<i>Verhuur-opbrengst (inschatting makelaar)</i>	<i>Netto huisvestingskosten</i>	<i>Netto huisvestingskosten per fte</i>	<i>zbo's</i>	<i>zakelijke dienstverlening</i>	<i>advocatuur / accountancy</i>
1. Verhuur van vijfde verdieping (2350 m2)	€ 5.340.543	€ 654.870	€ 4.685.673	€ 9.742			
2. Verhuur van vijfde + deel van vierde verdieping (3880 m2)	€ 5.340.543	€ 1.081.232	€ 4.259.311	€ 8.855			
3. Verhuur van 35 parkeerplaatsen.	€ 5.340.543	€ 87.500	€ 5.253.043	€ 10.921			
4. Het totaal van de opties 2 en 3.	€ 5.340.543	€ 1.168.732	€ 4.171.811	€ 8.673	€ 5.469	€ 6.001	€ 7.859

Daaruit blijkt dat met het totaal van deze maatregelen de huisvestingskosten kunnen worden teruggebracht tot circa € 8.673,- per fte. Dit is nog altijd ruim hoger dan in de andere sectoren. Daarbij speelt ook een rol dat de huidige marktomstandigheden voor het verhuren van kantoorpanden minder gunstig zijn dan enkele jaren geleden.

Aanvullend op deze opties is het mogelijk om over te gaan naar een kantoorconcept zonder vaste werkplekken. Dit vergroot het aantal vierkante meters dat kan worden onderverhuurd. Duidelijk is wel dat dit een maatregel is die op weinig draagvlak kan rekenen. Het totaal aantal te verhuren vierkante meters in dat scenario bedraagt circa 5300, ervan uitgaande dat de huidige ratio werkplekken per fte (1,44) dan kan worden teruggebracht tot rond de 1,0 (het gemiddelde van zakelijke dienstverlening). Dat is circa 1400 m² meer dan in de opties die TZH nu overweegt. Dat is nog altijd ruimer dan het gemiddelde van de sector zakelijke dienstverlening, met een ratio van rond de 1,0.

Daarnaast zijn er enkele mogelijkheden om de waardering van het pand door de gebruikers te vergroten, namelijk het wegnemen van een aantal kleinere ongemakken, zoals het verbeteren van de klimaatbeheersing en het geluidsdicht maken van de stiltekamers. Op langere termijn kan het verstandig zijn om de locatie te heroverwegen, vanwege de klachten over de bereikbaarheid die zowel voor medewerkers als voor externe relaties van belang is. Overigens hechten de medewerkers wel aan de huidige locatie.

De functie Planning, Control en Financiën

De huidige omvang van de functie is relatief groot. Dat wordt deels veroorzaakt door de heffingssystematiek, een financieringssysteem die voor TZH zeer belangrijk is, en deels door de hoge verantwoordingseisen die TZH aan zichzelf stelt. Na correctie voor de heffingentaak, is de financiële functie van TZH (inclusief bedrijfsbureau en accountantsdienst) nog ruim 5 fte groter dan bij andere zbo's. Zowel de afdeling PC&F zelf als vrijwel alle andere geïnterviewden zijn niet tevreden over de huidige situatie. De nadruk ligt nu te veel op verantwoording en te weinig op sturing. Dat wordt vooral veroorzaakt door een te fijnmazige systematiek van tijdschrijven en de huidige prestatie-indicatoren die onvoldoende aansluiten op de informatiebehoefte van het management. Het verzamelen van deze informatie kost veel tijd. Op basis daarvan formuleerden wij de volgende aanbevelingen:

- *Het verdient aanbeveling dat de afdeling PC&F en lijnmanagers gezamenlijk prestatie-indicatoren ontwikkelen die aansluiten op de informatiebehoefte van management en extern.* Belangrijk daarbij is dat het moet gaan om een beperkt aantal indicatoren die gezamenlijk een goed beeld geven van de effectiviteit van een afdeling en geschikt zijn als stuur- en verantwoordingsinformatie.

Tevens zou het efficiënt zijn om in de diverse rapportages zoveel mogelijk dezelfde indicatoren te presenteren. TZH heeft overigens al tot een dergelijk project besloten (herijken P&C-cyclus).

- *Voor de duur van circa een half jaar tot een jaar extra investeren om het voorgaande verbeterproject tot stand te brengen.* Daarna kan TZH kiezen tussen een formatiereductie of het meer investeren in de begeleiding van lijnmanagers. De huidige omvang van de financiële functie is ruimer dan elders (ruim 5 fte). Met de huidige administratieve last rond de prestatie-indicatoren, het tijdschrijven en de zware verantwoordingslast is dat begrijpelijk. De onder punt 1 genoemde actie zal nog een tijdelijke extra inspanning vergen, die op termijn tijd moet gaan besparen bij zowel PC&F als in de lijn. TZH heeft dan de keuze om de formatie te verlagen, danwel meer te investeren in begeleiding van de lijnmanagers, wat een aantal van hen graag zou willen.

De ICT

Meer dan de helft van de ICT-kosten komt voort uit systemen die specifiek bedoeld zijn voor het uitoefenen van de toezichtfunctie. Voor dit deel van de kosten hebben wij geen goed vergelijkingsmateriaal. De kosten van het resterende deel, de generieke ICT-kosten (werkplekken plus bedrijfsvoeringssystemen) zijn hoger dan bij andere zbo's en bij zakelijke dienstverleners. Het aantal werkplekken per fte bij TZH is relatief groot. De waardering van de gebruikers is laag. Dat heeft vijf oorzaken, die in paragraaf 5.3 zijn genoemd. Deze oorzaken liggen deels binnen de Informatiseringafdeling, maar deels ook daarbuiten. De volgende maatregelen zijn te overwegen:

- *Het verhelderen van de prioritering van en besluitvorming over ICT-projecten.* Dat moet gebeuren op een wijze die in ieder geval voor de laag van hoofden transparant is, zodat zij het ook verder kunnen uitleggen aan hun medewerkers. Dat kan bijvoorbeeld door een ICT-Raad in het leven te roepen (met vertegenwoordigers vanuit directie, lijnmanagement en ICT-afdeling), die gezamenlijk criteria ontwikkelen en twee of drie keer per jaar ICT-projectvoorstellen daaraan toetsen. Belangrijk is dat hier de besluitvorming gaat plaatsvinden. Het moet dan gaan om besluiten die zowel door de lijn als door Informatisering worden gedragen. Dit moet bijdragen aan het verkleinen van de huidige kloof tussen Informatisering en de afdelingshoofden.
- *De Informatiseringafdeling dient een beknopte productencatalogus (inclusief een uitgiftebeleid) op te stellen, na afstemming met het lijnmanagement.* Daarin horen alle diensten te staan die de afdeling levert met bijbehorende 'service levels'. De ICT-Raad moet vaststellen wie waarover mag beschikken (blackberry, software, etc.). Dit moet de informatiseringafdeling uit haar huidige rol halen, waarin zij ook besluit wie bepaalde faciliteiten wel of niet mag krijgen.
- *Het vergroten van de ICT-kennis in de lijn van de organisatie en tegelijkertijd het vergroten van inkoopkennis bij de ICT-afdeling.* De kloof tussen ICT en het primair proces is op dit moment te groot. Dat kan worden verkleind doordat het primair proces meer kennis opbouwt op ICT-gebied. En anderzijds dat de ICT-afdeling zich meer gaat richten op het goed aanbesteden van ICT-projecten. Dat vereist een omslag van zelf ontwikkelen naar specificeren, inkopen en goed monitoren van het project. De informatiseringafdeling geeft aan dat dit sinds kort al gebeurt en dat bijna niets meer in eigen huis wordt ontwikkeld.
- *Het doorlichten van de huidige applicaties.* Belangrijke vragen daarbij zijn: in hoeverre beantwoorden deze nog aan hun doel, hoe makkelijk zijn ze te onderhouden, in hoeverre zijn deze te integreren en zijn er inmiddels bruikbare alternatieven op de markt. De informatiseringafdeling geeft aan dat een dergelijk project inmiddels in gang is gezet, het project Atom. Doel hiervan is bedrijfsprocessen te harmoniseren.
- *Het inzichtelijk maken van de kosten per I&A-product,* op een niveau dat zinvol is voor managementbeslissingen. De informatiseringafdeling geeft aan dat de basisinformatie daartoe aanwezig is, maar dat dit nog bewerkt moet worden.

6.7 Reactie TZH

Eind april 2010, ruim een jaar na afronding van het caseonderzoek, hebben wij TZH gevraagd aan te geven welke acties zij inmiddels heeft genomen naar aanleiding van het onderzoek. TZH heeft ons daarover op 28 april 2010 het volgende verslag toegezonden, dat onderstaand is opgenomen:

“Update acties TZH n.a.v. aanbevelingen Berenschot m.b.t. overhead:

Huisvesting

- *Inmiddels is een deel van het pand (incl. parkeerplaatsen) verhuurd. Er bestaat bij zowel de vraag- als de aanbodkant belangstelling om een groter deel te verhuren. Daarbij wordt voor de TZH ook een wijziging in het kantoorconcept meegenomen.*
- *Er worden in 2010 akoestische en klimaatmaatregelen genomen om het welbevinden op de werkplek te verbeteren.*

Planning & Control

- *Er heeft een herijking van de P&C-cyclus plaatsgevonden. De administratieve belasting voor het lijnmanagement wordt als minder ervaren, terwijl (omdat?) de kwaliteit van de stuurinformatie beter is geworden. Door de verdere uitbouw van het accountmanagement vanuit Control is het wederzijds begrip tussen lijnmanagement en Control toegenomen.*
- *De bezetting op Planning & Control wordt meer ingezet op business control en daarmee op de kwaliteit van de ondersteuning van en de sturing door het lijnmanagement.*

ICT

- *Er is een ICT-Board in het leven geroepen. Daarin zijn naast de ICT-functie, afdelingshoofden uit verschillende geledingen van de organisatie en twee leden van het topmanagement vertegenwoordigd.*

Daarnaast zijn recent alle bedrijfsprocessen die als overhead zijn aan te merken doorgelicht. Het topmanagement heeft eind april beslissingen genomen over welke zaken verder opgepakt zouden moeten worden. Daarbij is gekeken naar efficiencywinst, maar ook naar het schrappen van ‘serviceni-veaus’. De uitwerking hiervan zal grotendeels in 2011 en 2012 zijn beslag krijgen en omvat potentieel een besparing van op termijn meer dan 10% van de overheadkosten.”

7. Casusbeschrijving Raad voor de Kinderbescherming

7.1 Inleiding

Eind 2008 hebben we een vergelijking gemaakt van de overheadkosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) met 25 agentschappen. Als vervolg daarop hebben we begin 2009 een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar enkele overheadfuncties. Het gaat om de volgende functies:

- De huisvesting¹¹.
- De afdeling Kwaliteit, Planning en Control.
- De afdeling Personeel en Organisatie.
- De afdeling ICT.

Centrale vraag in deze casestudie is: welke verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van RvdK in het algemeen en van deze functies in het bijzonder? En welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen waarde en kosten van de overhead?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een combinatie van de volgende methoden gebruikt: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en Overhead Value Analyse (OVA). Een OVA is erop gericht zowel de waarde als de kosten van overheadfuncties inzichtelijk te maken. Belangrijk daarbij is dat de uiteindelijke afweging daartussen door de organisatie zelf moet worden gemaakt.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Korte beschrijving van de RvdK.
- Opzet van de casestudie.
- Analyse van de vier geselecteerde overheadfuncties.
- Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de RvdK.
- Aansturing van deze overheadfuncties.
- Te overwegen maatregelen ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de overheadfuncties.

7.2 Korte beschrijving van de RvdK¹²

De Raad voor de Kinderbescherming komt op voor de rechten van het kind, van wie de ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd. De Raad schept voorwaarden om die bedreiging op te heffen of te voorkomen.

De Raad doet onderzoek, adviseert in juridische procedures en kan maatregelen of sancties voorstellen. De drie belangrijkste taken van de Raad - de kerntaken - zijn bescherming, scheiding en omgang en strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn.

¹¹ Het betreft alleen de gebouwen en voorzieningen (het materiële deel), niet het personele deel.

¹² Bron: website RvdK.

Daarnaast heeft de Raad ook een taak op andere terreinen waarbij de belangen van het kind in het geding zijn, zoals adoptie, het afstand doen van een kind en afstammingsvragen.

De werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming is vastgelegd in het Kwaliteitskader 2009. Deze richtlijnen van de minister van Justitie zijn voor de medewerkers van de Raad de leidraad voor hun dagelijks werk. Het document beschrijft onder andere hoe een onderzoek uitgevoerd wordt, welke informatie in het rapport komt en hoe lang een onderzoek mag duren. Daardoor komt elk raadsonderzoek in principe op dezelfde manier tot stand.

Eind jaren '80 brak er kritiek los over de kinderbescherming. Men vond dat de deskundigheid van raadsmedewerkers groter moest zijn. En niet de kinderrechtster maar (gezins)voogdij-instellingen moesten de ondertoezichtstelling uitvoeren. Bij de raden voor de Kinderbescherming leidde dit in de jaren '90 ook tot discussie over de organisatiestructuur en de kerntaken. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de huidige situatie; één Raad voor de Kinderbescherming met een Landelijke Directie, een Landelijk Bureau en 13 regio's met daarbinnen 21 lokale vestigingen. 1 januari 2006 is het Landelijk Bureau opgericht, dat zowel de landelijke directie als de regio's ondersteunt op het terrein van beleid en bedrijfsvoering. In 2008 bedroeg het aantal formatieplaatsen van de RvdK 2400 fte.

7.3 Opzet van de casestudie

Wij hebben in 2008 de omvang van de overhead van de RvdK vergeleken met die van meer dan 1.000 publieke organisaties in het algemeen en met die van 25 agentschappen in het bijzonder. Vergelijken we de overhead van de RvdK met die van de andere publieke organisaties, dan valt ten eerste op dat de overhead van RvdK als geheel relatief laag is. Dat was ook de aanleiding om de RvdK te vragen om aan dit verdiepend onderzoek deel te nemen. De eerste casestudie had juist betrekking op een organisatie met een relatief hoge overhead, zodat deze tweede casus daarvoor een mooi tegenwicht biedt. Aanvullend op de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1, roept de lage overhead bij de RvdK de vraag op welke consequenties dit heeft voor de waarde van overhead en hoe RvdK de overhead heeft georganiseerd. In overleg met een voor dit onderzoek ingestelde begeleidingsgroep zijn vier onderdelen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Het was daarbij de wens van de RvdK om als focus voor het onderzoek te kiezen voor functies waarvoor het Landelijk Bureau verantwoordelijk is. Het betreft de volgende functies:

- De huisvesting.
- De omvang van de afdeling Kwaliteit, Planning en Control.
- De omvang van de afdeling Personeel en Organisatie.
- De ICT.

De huisvestingskosten kwamen als relatief hoog uit de benchmark, terwijl de overige drie functies juist als relatief laag uit de benchmark kwamen.

Daarnaast heeft het verdiepend onderzoek zich ook gericht op de vraag welke typen factoren bepalend zijn voor de omvang van de overhead van de RvdK als geheel. Dit onderzoek omvatte een combinatie van de volgende methoden: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en Overhead Value Analyse (OVA). De documentstudie was bedoeld om zicht te krijgen op het beleid op de genoemde terreinen.

Daartoe zijn verschillende bronnen bestudeerd (met name jaarplan RvdK en jaarplan Landelijk Bureau, meerjarenprogramma, intern dienstverleningsonderzoek, website, producten- en dienstencatalogus, leidraad huisvesting, integraal huisvestingsplan en formatieoverzichten).

Daarna zijn interviews gehouden met zowel 'interne aanbieders' als 'interne afnemers' van de genoemde overheadfuncties. In de interviews met beide groepen stonden de volgende vragen centraal:

- Welke factoren maken de overhead van de RvdK relatief hoog of laag in vergelijking met andere organisaties (bv. zbo's/batenlastendiensten)?
- Wat is de waarde van de dienstverlening voor de interne afnemers en voor de organisatie als geheel?
- Welke consequenties heeft een aanpassing van de omvang van deze functies?
- Hoe is de aansturing van de overheadfuncties vormgegeven? Wat zijn de gevolgen van een andere methode van aansturing?

Er waren drie interviewronden. In de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd met de 'aanbieders' van overheadproducten:

- Het hoofd Facilitair Bedrijf (over de huisvesting).
- Het afdelingshoofd ICT.
- Het afdelingshoofd Kwaliteit, Planning en Control.
- Het afdelingshoofd Personeel en Organisatie.

Naast de hiervoor genoemde vragen, waren deze interviews er ook op gericht zich te krijgen op de kosten van deze functies en deze uit te splitsen naar voor interne afnemers herkenbare 'deelproducten'.

In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van 'interne afnemers' van overheadproducten, namelijk:

- De beide directieleden.
- De concerncontroller.
- Vier regiodirecteuren.
- Een teamleider.

Tot slot is wederom een groepsinterview gehouden met de vier 'aanbieders', waarin het conceptrapport is besproken en door hen getoetst is op feitelijke juistheid. Tevens is hen om commentaar gevraagd op de conclusies. De interviews met aanbieders namen circa 1,5 à 2 uur in beslag. De interviews met 'interne afnemers' namen circa 1 uur in beslag. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd ter verificatie, met als afspraak dat de betrokkenen niet herleidbaar worden geciteerd.

7.4 Analyse van de vier geselecteerde overheadfuncties

De huisvesting

Bij de RvdK heeft per 1/1/2006 een herstructurering plaatsgevonden. Sindsdien heeft de RvdK een Landelijk Bureau, waar tevens de landelijke directie is gehuisvest. Daarnaast is de RvdK werkzaam in 13 regio's. In totaal gaat het om 22 locaties, met een totaal bruto vloeroppervlak van 72.635 m² per maart 2008. Dat is 3% minder dan nodig zou zijn op grond van de normen van de Rijksgebouwendienst (74.795 m²), die de RvdK hanteert. Deze norm gaat uit van:

- 1,1 werkplek per fte.
- 27 m² bruto vloeroppervlak per werkplek (inclusief vergaderruimte)¹³.
- Extra ruimte voor spreekkamer (20 m² per 8 fte uitvoerenden) en observatieruimte (50 m² per locatie).
- Aan de keuze van de panden hebben een aantal uitgangspunten ten grondslag gelegen. In tabel 7.1 worden deze uitgangspunten genoemd (kolom 1). Daarbij is vervolgens aangegeven:
 - Hoe de geïnterviewden de huisvesting momenteel waarderen (2e kolom).
 - Welke relatie de geïnterviewden zien tussen deze uitgangspunten en de huisvestingskosten (3e kolom).

¹³ In de norm worden drie categorieën onderscheiden: 27 m² voor gebouwen ouder dan 5 jaar; 26 m² voor gebouwen jonger dan 5 jaar en 30 m² voor monumenten. Bij de RvdK vallen alle huidige gebouwen in de eerste categorie.

Tabel 7.1 Waarde huisvesting bij de RvdK

<i>Belangrijkste uitgangspunten bij de keuze van de panden</i>	<i>Waarde van de huisvesting volgens de geïnterviewden</i>	<i>Relatie met de huisvestingskosten</i>
Beleid is: voorkeur voor A-locatie. Indien financieel niet haalbaar dan B-locatie. Driekwart huidige locaties is A. Vooral in grote steden B-locaties.	De geïnterviewden zijn tevreden over de huidige panden. Wel vinden ze het vooral van belang dat de locaties goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Verder moeten de locaties goed bereikbaar zijn vanaf de rechtbank. Het hoeven niet per se A-locaties te zijn, als de omgeving maar netjes is.	A-locaties zijn relatief duur en niet altijd per se nodig om aan de wensen van de gebruikers te voldoen.
Goede werkruimten voor personeel. Raad wil goede werkgever zijn. Cliënten moeten in klantvriendelijke ruimte kunnen spreken met raadsmedewerker. Daarnaast observatieruimten om gedrag kinderen te kunnen observeren. De werkruimten voor medewerkers en cliënten zijn gescheiden, vanuit veiligheidsoverwegingen.	Bijna alle geïnterviewden geven aan dat de spreekkamers en observatieruimten nodig zijn, in het kader van de onderzoeken. Het algemene beeld is dat ze ook goed worden gebruikt. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de vergaderzalen in de panden zelf vaak niet gebruikt worden. Hierover zijn geen cijfers bekend.	De observatieruimten en spreekkamers nemen extra vierkante meters in beslag (circa 7% van het totaal aantal m2).
Grotendeels vaste werkplekken. Naar schatting 5% plekken is flexibel. Thuiswerken gebeurt niet. Capaciteit wordt bepaald op basis van RGD-norm (1,1 werkplek per fte * 27 m2 bvo + ruimte voor spreek- en observatiekamers).	Medewerkers zijn gehecht aan hun eigen werkplek. De geïnterviewden (voornamelijk managers) geven echter aan dat flexwerken een goede mogelijkheid is. Het moet dan wel gekoppeld worden aan thuiswerken. Er werken veel moeders, die een deel van het werk goed thuis zouden kunnen doen, bijvoorbeeld het maken van verslagen en rapporten. Het algemene beeld is dat op woensdag en vrijdag veel werkplekken leeg zijn. Daarover zijn geen cijfers bekend (enkel schatten dit op ongeveer de helft).	Bij een groei van het aantal fte, groeit de ruimte op basis van deze normering evenredig mee. De kosten per fte blijven daardoor ongewijzigd. Met een flexibel kantoorconcept zijn minder werkplekken nodig.
Pand moet sober en doelmatig zijn.	De meeste geïnterviewden vinden de huidige inrichting van de meeste panden niet echt sober.	Kostenverhogend.
Panden moeten via de RGD worden verworven	Het beeld leeft dat de via de RGD aangedragen panden relatief duur zijn en dat de bruto-nettoverhouding niet altijd gunstig is ('Veel loze ruimte'). De RvdK is echter aan de RGD 'gebonden'.	Mogelijk kostenverhogend.

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Waarde van de huisvesting voor medewerkers

Samenvattend geldt dat de geïnterviewden tevreden zijn over de huidige panden. Deze voldoen aan belangrijke eisen die zij stellen, namelijk een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goed bereikbaar vanaf de rechtbank, goede werkruimten, voldoende spreekkamers en observatieruimten en voldoende beveiliging.

Men plaatst wel een aantal kanttekeningen. De locaties hoeven niet per se A-locaties te zijn. Het beeld heerst dat de werkruimten en vergaderzalen deels leegstaan, hoewel daarover geen cijfers bekend zijn. Verder geven de geïnterviewden aan dat een kantoorconcept met flexplekken een goede mogelijkheid is. Op dit moment heeft meer dan 95% van de medewerkers een eigen werkplek. De invoering daarvan moet dan wel gekoppeld zijn aan de mogelijkheid om thuis te werken en worden getest in een pilot. De geïnterviewden vinden de huidige panden niet echt sober, hoewel dat wel het streven is.

Tot slot is de RvdK bij het zoeken van panden gebonden aan de RGD. Daarvan hebben vrijwel alle geïnterviewden het beeld dat dit leidt tot hogere kosten. Cijfers daarover zijn niet beschikbaar.

De huisvestingskosten

In tabel 7.2 worden de huisvestingskosten van de RvdK vergeleken met die van andere uitvoeringsorganisaties (zbo's en agentschappen) en met de zakelijke dienstverlening. De cijfers hebben betrekking op 2008.

Tabel 7.2 Benchmark huisvestingskosten RvdK

Benchmark huisvestingskosten (cijfers 2008)

	RvdK	agentschappen gemiddeld	zbo's gemiddeld	zakelijke dienstverle- ning gemiddeld
Huisvestingskosten per fte van de organisatie (incl. vacatures) (incl. afschrijving, huur, onderhoud, kapitaallasten, wettelijke heffingen, energie en water, schoonmaak en verzekering)	€ 7.828	€ 5.925	€ 7.110	€ 6.121
Hoeveelheid: Aantal werkplekken per fte (schatting o.b.v. aantal beeldschermen bij RvdK)	1,28	1,26	1,30	1,02
Prijs: Huisvestingskosten per werkplek	€ 6.127	€ 4.702	€ 5.469	€ 6.001
Specifieke ruimten RvdK				
Percentage van totale ruimte bestemd voor spreekkamers	5,3%			
Percentage van totale ruimte bestemd voor observatieruimten	1,4%			
Totaal	6,8%			
Huisvestingskosten per fte na correctie observatieruimten	€ 7.718	€ 5.925	€ 7.110	€ 6.121

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De huisvestingskosten per fte bij de RvdK relatief hoog zijn: ruim € 7.800 per fte tegen een gemiddelde van € 6.000 tot € 7.100 in de andere sectoren.
- Een deel van de ruimte van RvdK betreft specifieke ruimten voor onderzoeksdoeleinden, namelijk spreekkamers en observatieruimten. Dit betreft 6,8% van de totale capaciteit, 5,4% voor spreekkamers en 1,4% voor observatieruimten. De observatieruimten zijn uniek voor de RvdK, daarin wordt het gedrag van kinderen geobserveerd.
- Of ook de spreekkamers zodanig uniek zijn dat daarvoor in de cijfers gecorrigeerd moet worden is discutabel, aangezien ook veel andere organisaties over ruimten beschikken waarin externen worden ontvangen. De huisvestingskosten zijn daarom alleen gecorrigeerd voor de observatieruimten.
- In de hoge huisvestingskosten van de RvdK is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Het werkelijke aantal werkplekken per fte is bij de RvdK niet bekend. Dat komt doordat regio's vrij zijn om binnen de normen zelf het aantal werkplekken te bepalen.

Uit de interviews blijkt dat het aantal beeldschermen per fte een goede indicatie zou kunnen zijn, aangezien er op vrijwel alle werkplekken 1 beeldscherm is. Op basis daarvan zouden er 1,28 werkplekken per fte zijn bij de RvdK. Dat is meer dan de RGD-norm van 1,1. Wij gaan er in de volgende berekeningen vanuit dat dit getal van 1,28 een goede indicatie is.

- Vergeleken met zbo's zijn de kosten per werkplek hoger en is het aantal werkplekken ongeveer gemiddeld. Vergeleken met zakelijke dienstverleners is juist het omgekeerde het geval: het aantal werkplekken is dan relatief groot en de kosten per werkplek zijn ongeveer gemiddeld.

- De kosten per werkplek van de RvdK worden voornamelijk bepaald door de A-locaties. Daarnaast spelen de beveiligingsvoorzieningen een rol. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn helaas niet precies te achterhalen.
- Vergeleken met de zakelijke dienstverlening is een reductie van het aantal werkplekken per fte mogelijk. Om de omvang daarvan precies vast te kunnen stellen, is het belangrijk om een meting te doen van de huidige bezetting van de werkplekken. Deze cijfers zijn op dit moment niet beschikbaar. Indicatief gaat het om een reductie van 1,28 naar 1,02 werkplekken per fte, wat overeenkomt met een reductie van het aantal werkplekken met circa 20%. Het belangrijkste verschil met de zakelijke dienstverlening is dat veel organisaties daar werken met een flexibel kantoorconcept waarbij vaak slechts een beperkte groep medewerkers een eigen werkplek heeft.

De aansturing

Qua aansturing van de huisvestingskosten is een aantal elementen van belang. Er is sprake van een centraal budget voor het huren van panden. De huurkosten worden niet doorbelast aan de regio's. De variabele kosten (servicekosten, energie, e.d.) worden bekostigd vanuit de begroting van de regio. Het gaat bij huisvesting veelal om langjarige contracten. De looptijd verschilt. RvdK hanteert 10 jaar als maximumtermijn. Zo mogelijk kan een deel van het pand voor lange termijn (5 – 10 jaar) en een deel voor kortere termijn (2 – 5 jaar) worden gehuurd, om flexibeler te zijn.

Het selecteren van een pand is een samenspel tussen de centrale afdeling Facilitaire zaken, Inkoop en Huisvesting (FIH) van de RvdK, de regiodirecteur en de RGD. Op basis van een vraag vanuit de regio, plaatst FIH een opdracht bij de RGD. RGD biedt een selectie van veelal circa 10 panden aan, waaruit FIH een shortlist maakt van 3 panden. Vervolgens vindt overleg plaats tussen FIH en de regiodirecteur, op basis waarvan de regiodirecteur dan een keuze maakt. Deze keuze wordt voorgelegd aan de Landelijke Directie, die uiteindelijk beslist. De afdeling FIH vergelijkt zo nu en dan met prijzen in de markt. In het verleden is er niet echt gebenchmarkt, daar is men nu wel mee bezig.

Factoren die de huisvestingskosten bepalen

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de huisvestingskosten. Dit is gebaseerd op de vragen 1 en 2b uit de interviewleidraad. Het betreft verbanden die volgens de geïnterviewden aannemelijk zijn:

- *De aard van het primaire proces:* het primaire proces stelt hoge eisen aan de beveiliging van de panden. Dit geldt tevens voor de keuze van de A-locaties.
- *Het dienstverleningsniveau dat de medewerkers geboden wordt.* Huisvesting wordt beschouwd als belangrijke arbeidsvoorwaarde. Zo staat in het Huisvestingsplan: 'De RvdK wil een goede werkgever zijn.' Dat heeft geleid tot een kantoorconcept, waarbij vrijwel iedereen een eigen bureau heeft.
- *Enige inefficiëntie, als gevolg van een ongunstige bruto-nettoverhouding van een aantal panden.* In een aantal panden is sprake van een verhoudingsgewijs klein nuttig vloeroppervlak. Dit zijn oude panden, waar de RvdK de komende jaren nog aan vastzit.
- *Cultuur:* medewerkers zijn gehecht aan hun eigen werkplek, waardoor weerstand bestaat tegen een concept met flexplekken.
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Deze druk is bij de RvdK aan het toenemen. In het verleden werd er minder kritisch gekeken naar de huisvestingskosten, dat neemt nu toe.

De afdeling Kwaliteit, Planning en Control

In tabel 7.3 zijn de taken opgenomen van de afdeling Kwaliteit, Planning en Control van de RvdK. Per 1 maart is de afdeling uitgebreid met 4,23 fte. Onderstaand is de formatie van de afdeling daarom op twee peildata weergegeven.

Tabel 7.3 Taken afdeling Kwaliteit, Planning en Control van de RvdK

Taken	Formatie per 1/1/2009	Formatie per 1/3/2009
Hoofd	1	1
Regiocontrol (analyse, advies, adhoc informatievoorziening)	7	10
Opstellen begroting en jaarplan / Standaard managementinformatie (incl., marap, jaarverantwoording)	0,9	0,73
Ad hoc informatievoorziening	2,5	2,5
Programma & projectcontrol	0,5	1,5
Kinder Bescherming Primairproces Systeem / functioneel beheer datawarehousesysteem	0,2	0,5
Projecten, verschilt per jaar (bv kostprijsonderzoek, bijdrage meerjarenplanning)	0,4	0,5
Kwaliteitsmanagement & audits	0,5	0,5
Secretariaat	0,56	0,56
Totaal	13,56	17,79

De financiële functie van RvdK omvat naast de afdeling KP&C nog de financiële administratie en de concerncontroller. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De Raad heeft als hoofddoel gesteld: kinderen niet laten wachten. Daartoe moeten doorlooptijden van onderzoeken drastisch worden gereduceerd. Zo moet de doorlooptijd van beschermingszaken terug van 115 naar 42 dagen per onderzoek. Dat vereist dat meer wordt gestuurd op het proces. Tot dusver werd vooral gestuurd op productie en kwaliteit. Dat werd via managementcontracten verdeeld over de regio's.

Belangrijk daarbij was dat instroom, productie en budget in evenwicht moesten zijn (100=100=100). Er werd wel gerapporteerd over doorlooptijden, maar daar werd niet op gestuurd. Nu komt de primaire focus te liggen op de doorlooptijden. Dat vereist een andere rol van de controller (meer gericht op het beïnvloeden van het gedrag van teamleiders).

Ook moet de informatievoorziening meer op de nieuwe sturing worden toegespitst. Zoals uit het overzicht blijkt is het aantal controllers uitgebreid. Elke regio heeft nu een controller in deeltijd.

Waarde afdeling Kwaliteit, Planning en Control volgens interne afnemers

In tabel 7.4 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling KP&C, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

Tabel 7.4 Waarde afdeling Kwaliteit, Planning en Control RvdK

Taak	Waarde volgens interne afnemers	Relatie met formatieomvang KP&C
Regiocontrol	De regiocontrollers vallen hiërarchisch onder KP&C en functioneel onder de concerncontroller. De regiodirecteur is de belangrijkste opdrachtgever. De regiocontrollers zitten voor 80% fysiek in de regio. De invulling van hun rol wordt zeer gewaardeerd. De regio's omschrijven deze als: brede businesscontrol, ze denken mee, voegen echt wat toe, zijn dienstbaar, doen aan kennisdeling waardoor je ook iets hoort over ervaringen uit andere regio's. Eind 2007 heeft een intern klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden. Daarin scoorde KP&C ook goed. De wijze waarop de regiocontrollers hun functie invullen, draagt volgens een aantal geïnterviewden belangrijk bij aan deze tevredenheid. Eén geïnterviewde plaatste een kanttekening: het gevaar bestaat dat de regiocontroller de taak van de manager overneemt. Of dit het geval is, is niet uit de gesprekken gebleken.	Het gegeven dat de afdeling centraal gepositioneerd is, uniform werkt voor de hele organisatie en goed onderling afstemt, draagt bij aan de efficiency.
Informatievoorziening (standaard en ad hoc)	KP&C is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van bruikbare stuurinformatie. De meeste geïnterviewden vinden de stuurinformatie goed, betrouwbaar en tijdig, maar nog niet altijd helder genoeg. Het datawarehouse biedt informatie over instroom, productie, doorlooptijden per locatie, per team en per medewerker en tevens over de uitputting van budgetten. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er eigenlijk te veel stuurinformatie is. De controller maakt daaruit een selectie, dat helpt wel. Een geïnterviewde stelt: de overzichten zouden eigenlijk voor zich moeten spreken en dat is nog niet het geval. Dat maakt dat je de controller nodig hebt om te begrijpen wat er staat. De stuurinformatie is ook nog in ontwikkeling, vanwege de omslag die de RvdK momenteel maakt van sturen op productie naar sturen op doorlooptijden. Een andere geïnterviewde stelt: ik ben niet tevreden over de stuurinformatie, maar het gaat wel de goede kant op. De informatie is nog te abstract.	De omslag naar primair sturen op doorlooptijden, leidt tot extra werk op dit terrein doordat de informatievoorziening daarop moet worden toegespitst.
Kwaliteitsmanagement	De afdeling KP&C zet momenteel 0,5 fte in voor kwaliteitsmanagement. De geïnterviewden verschillen van mening of hier nu genoeg aan gedaan wordt. Een deel van de geïnterviewden vindt het te weinig, anderen vinden het voldoende zo. Eén van de geïnterviewden stelt: er gebeurt al genoeg, er is een cliëntenraad, een klachtenregeling, evaluaties, meelezen van rapporten, opleiding en er zijn protocollen en werkinstructies. Kwaliteit zit in de cultuur en is daardoor voldoende geborgd. Een andere geïnterviewde is van mening dat er meer aan gedaan zou kunnen worden, bijvoorbeeld door regiocontrollers aandacht te laten besteden aan cliëntenonderzoeken.	Is afhankelijk van de ambities op dit terrein.

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Samenvattend geldt dat de geïnterviewden redelijk tevreden zijn over de afdeling KP&C. Vooral over de wijze waarop de regiocontrollers hun functie invullen is men te spreken. De stuurinformatie is nog in ontwikkeling, vanwege de omslag naar sturen op doorlooptijden. De informatie is betrouwbaar en tijdig, maar wordt ervaren als nogal veel en nog niet altijd even helder.

Omvang Kwaliteit, Planning en Control

Wij hebben de formatieve omvang van de afdeling KP&C van de RvdK vergeleken met deze functies bij agentschappen, zakelijke dienstverleners en gerechten¹⁴. De uitkomsten daarvan zijn weergegeven in tabel 7.5.

Tabel 7.5 Benchmark formatie-omvang afdeling Kwaliteit, Planning en Control bij de RvdK

Benchmark formatie-omvang KP&C (fte KP&C/ fte totale organisatie)

	<i>RvdK (1/1/2008)</i>	<i>RvdK (1/3/2009)</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>	<i>gerechten gemiddeld</i>
Kwaliteit, Planning en Control (excl. Financiële administratie)	0,8%	0,8%	2,1%	2,1%	1,1%
Totale formatie	2196	2348			
Aantal waarnemingen			25	47	26

Uit de vergelijking blijkt het volgende:

- De formatieve omvang van de afdeling KP&C is bij de RvdK minder dan de helft van de gemiddelde omvang van deze functies bij agentschappen en zakelijke dienstverleners. Vergeleken met gerechten is de omvang circa een kwart lager.
- De groei van de formatie van KP&C tussen 1/1/2008 en 1/3/2009 houdt ongeveer gelijke tred met de groei van de totale formatie. Daardoor verandert het percentage in die periode niet.

Aansturing

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling KP&C is het volgende van belang. De afdeling maakt deel uit van het Landelijk Bureau, dat als geheel een Productdienstencatalogus heeft opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren plus de tweekoppige landelijke directie). Daarmee wordt impliciet ook het prijskaartje vastgesteld. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats. De afname van diensten van het LB is verplicht. Het LB bestaat sinds 1 januari 2006. Bij de start heeft de Productdienstencatalogus een belangrijke rol gespeeld. Ter bepaling van de omvang van het LB hebben toen tevens benchmarks plaatsgevonden. Het gegeven dat de afdeling centraal gepositioneerd is, uniform werkt voor de hele organisatie en goed onderling afstemt, draagt bij aan de efficiency.

¹⁴ De uitbestedingskosten blijken bij de financiële functie relatief beperkt te zijn.

Factoren die de omvang van de afdeling KP&C bepalen

Op basis van de interviews, blijkt vooral de volgende factor uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de afdeling:

- *De sturing van de organisatie.* De omslag naar sturen op doorlooptijden, leidt tot extra werk doordat de stuurinformatie daarop moet worden toegespitst. Tevens moet het management worden begeleid bij de interpretatie daarvan.
- De invloed van de overige factoren zien we niet duidelijk terug. Wat vooral opvalt is de beperkte omvang van de afdeling, de centrale positie ervan en de strakke normering van deze afdeling en van de andere afdelingen van het Landelijk Bureau. We komen daarop terug in paragraaf 7.6.

De afdeling Personeel en Organisatie

De RvdK heeft een centrale afdeling Personeel en Organisatie, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. In tabel 7.6 worden de taken en formatie van de afdeling gepresenteerd.

Tabel 7.6 Taken afdeling Personeel en Organisatie van de RvdK

Taken	Fte's (per 1/1/2009)
Afdelingshoofd (Hoofd P&O en Coördinator P-beheer) Participeren in justitiebrede beleidsontwikkeling	2
Beleidsontwikkeling en kaderstelling P&O-Planning en Control Productontwikkeling (bv. functieinformatiemanagementsysteem met formats t.b.v. functioneringsgesprekken)	5,5
Advisering Landelijk en Regionaal Management / ondersteuning regiodirecteuren bij operationeel P-management (bv. selectie medewerker, ontwikkelen scholingsprogramma, ...)	11,5
Arbocoördinator	1,2
Opleidingsadministratie	2
P-beheersafdeling (mutaties, informatievoorziening, conform PDC)	12,4
Totaal	34,6

Sinds 2008 heeft een reductie plaatsgevonden van 1,5 fte. Dat verklaart het verschil met het cijfer uit de benchmark (36,1 fte). Daarnaast wordt voor circa € 100.000 uitbesteed.

Per 2011 wordt de formatie voor p-beheer verminderd met 6,4 fte. Die gaan deels over naar P-direct. Op dat moment gaan leidinggevenden en medewerkers van de RvdK alle P&O-mutaties zelf verrichten. Nu registreren ze al verlof en reiskosten. Straks krijgen ze alle mutaties van aanstelling tot ontslag aangereikt via de portal, in plaats van op papier. De medewerker registreert verlof en anw-gegevens. Dit alles past in de Rijksbrede ontwikkeling naar zelfbeheer.

Bij de P&O-control staat centraal of leidinggevenden doen wat je van ze mag verwachten. Doelstellingen zijn bijvoorbeeld: 80% functioneringsgesprekken, 5,5% ziekteverzuim. Deze doelen zijn in het jaarplan opgenomen.

De afdeling heeft twee opdrachtgevers: Landelijke directie en Regiodirecteuren. Het jaarplan en de PDC-catalogus wordt met klanten afgestemd. De formatie voor beheer en advies is gebaseerd op rijksbrede normen.

Waarde volgens de gebruikers

In tabel 7.7 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling P&O, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

Tabel 7.7 Waarde taken afdeling Personeel en Organisatie RvdK

Taak	Waarde volgens interne afnemers	Relatie met formatieomvang
Beleidsontwikkeling en kaderstelling	Op p&o-gebied staat reeds veel op papier, wat mede te danken is aan de ontwikkelingen op rijksniveau. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat vergeleken met eerdere werkkringen bij bedrijven, sprake is van een goed uitgewerkt personeelsbeleid. Een andere geïnterviewde geeft aan dit onderdeel van de P&O-functie moeilijk te kunnen beoordelen.	Leidt tot minder werk, doordat kan worden uitgegaan van bestaand beleid.
Advisering Landelijk en Regionaal Management / ondersteunen regiodirecteuren bij operationeel P-management	De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de advisering op P-gebied. Een aantal p-adviseurs ondersteunen teamleiders en directie bij ingewikkelde p-problemen, zoals ontslag, langdurig ziekte, etc. Wel plaatsen de geïnterviewden een aantal kanttekeningen. De p-adviseur zou zich te veel bezighouden met p-beheer, terwijl vooral behoefte is aan ondersteuning bij emotionele kwesties (wao, ontslag). Er wordt weinig advies gegeven op de o-kant. Verder sluit de vaste adviescapaciteit niet altijd goed aan op de fluctuaties in de vragen. Een van de geïnterviewden zou bepaalde vragen dan ook liever uitbesteden.	Beperkt.
P-beheersafdeling (mutaties, informatievoorziening conform PDC)	De meningen van de geïnterviewden over de beheerkant verschillen. Een aantal geeft aan dat dit goed op orde is. Ook de accountant heeft al drie jaar een goedkeurende verklaring afgegeven. P-mutaties verlopen over het algemeen goed. Er is wel veel kritiek op de invoering van het P&O-portal. De uitvoering zou daarbij onvoldoende betrokken zijn geweest en de klacht is dat problemen traag worden opgelost. Een geïnterviewde geeft aan dat de invoering van het Portal zal leiden tot veel extra werk voor leidinggevenden. Eén geïnterviewde ervaart problemen met de verwerking van p-mutaties, maar dat lijkt een regionaal probleem te zijn. Andere geïnterviewden geven namelijk aan dat dit goed loopt of dat problemen op dit gebied zijn opgelost, door een heldere procedure in hun regio in te stellen.	Invoering P&O-portal zal op termijn naar verwachting leiden tot minder werk voor de P&O afdeling, maar tot meer werk voor leidinggevenden.

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Samengevat geldt dat de gebruikers wisselend tevreden zijn over deze afdeling. De invoering van het P&O-portal speelt daarbij een rol. Daarop is veel kritiek, vooral dat de uitvoering er onvoldoende bij betrokken is. Daarnaast speelt volgens de geïnterviewde leidinggevenden een rol dat dit portal tot extra werk voor hen zal leiden. De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de P&O-advisering, hoewel daarbij enkele kanttekeningen worden geplaatst (zie tabel).

In het slotgesprek met de directeur en stafhoofden van het Landelijk Bureau (de aanbieders) geven zij aan dat de invoering van het P&O-portal is opgelegd door het Ministerie, nadat vijf ministeries gezamenlijk hebben besloten om dit in te voeren.

Verder geven zij aan dat juist veel aandacht is besteed aan een goede implementatie en dat men vanuit het Landelijk Bureau (LB) ook veel bij de locaties is geweest om de medewerkers te begeleiden. Duidelijk is dat ten aanzien van het P&O-portal de belevingen van aanbieders en afnemers uiteen lopen.

Kosten

In tabel 7.8 wordt de formatieve omvang van de afdeling P&O van de RvdK vergeleken met die van agentschappen, zakelijke dienstverleners en met gerechten¹⁵.

Tabel 7.8 Benchmark formatie-omvang afdeling Personeel en Organisatie RvdK

Benchmark formatie-omvang P&O (fte P&O/ fte totale organisatie)

	<i>RvdK (1/1/2008)</i>	<i>RvdK (1/1/2009)</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>	<i>gerechten gemiddeld</i>
Personeel en organisatie (fte p&o / fte totaal)	1,6%	1,5%	2,1%	1,6%	1,8%
Totale formatie	2196	2348			
Aantal waarnemingen			25	47	26

Daaruit blijkt dat:

- De omvang van de P&O functie bij de RvdK relatief wat lager is dan in de overige sectoren.
- De omvang van de P&O functie als percentage van de totale formatie bij de RvdK het afgelopen jaar iets gedaald is.

Aansturing

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling P&O is van belang dat ook deze afdeling deel uitmaakt van het Landelijk Bureau en dat ten aanzien van de aansturing hetzelfde geldt als eerder bij de afdeling KP&C is aangegeven.

Factoren die de omvang van de afdeling P&O bepalen

Op basis van de interviews blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de P&O-kosten van de RvdK:

- *Efficiency processen*: Het geautomatiseerd verwerken van p-mutaties (waar nu formulieren voor nodig zijn), leidt tot een afname van de formatie voor p-beheer.

¹⁵ De uitbestedingskosten blijken bij de P&O- functie relatief beperkt te zijn (zie bijlage 4).

- *Dienstverleningsniveau:* De invoering van het P&O-portal zal naar verwachting van de leidinggevendenden, leiden tot een verschuiving van werk van de P&O-afdeling naar de leidinggevendenden. Of dat zo is zal in praktijk moeten blijken.
- De invloed van de overige factoren zien we niet duidelijk terug. Wat vooral opvalt is de relatief beperkte omvang van de afdeling, de centrale positie ervan en de strakke normering van deze afdeling en van de andere afdelingen van het Landelijk Bureau. Verder is centraal binnen justitie reeds veel P&O-beleid ontwikkeld, waar de RvdK gebruik van maakt.

De ICT

De RvdK heeft een centrale afdeling ICT, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. In tabel 7.9 worden de taken en formatie van de afdeling gepresenteerd.

Tabel 7.9 Taken afdeling ICT van de RvdK

Taken	Fte per 1/1/2009
Hoofd, teamleiders, secretariaat	6,7
Adviseren directie, informatiemanagement, bewaken service level agreements	3,3
Technisch applicatiebeheer	2,1
Applicatieontwikkeling (vooral KBPS)	4,4
Helpdesk	7,3
Inkoop en administratie	1,2
Projecten ¹⁶	4,5
Netwerkbeheer	1
Dataopslag beheer	1
Server infrastructuur (= 'achterkant van de werkplekken')	5,1
Werkplekbeheer (= 'werkplekken in de lucht houden')	2,5
Subtotaal	39,1
Functioneel beheer	6
Totaal	45,1

Waarde volgens de gebruikers

In de volgende tabel is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling ICT, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

¹⁶ Bijvoorbeeld: Doorvoeren van aanpassingen in het primair proces systeem KBPS als gevolg van het aanpassen van de werkprocessen (Anders Werken), invoeren van het rijkslogo en nieuwe huisstijl, invoeren identity management, invoeren identiteitsvaststelling, realiseren van ketenkoppelingen, etc.

Tabel 7.10 Waarde ICT-taken bij de RvdK

Taak	Waarde voor RvdK	Relatie met omvang ICT-kosten
Werkplekbeheer	Sinds het matig resultaat in het dienstverleningsonderzoek uit 2007 is een sterke professionaliseringslag gemaakt. Het aantal storingen is sterk afgenomen. Server is ondergebracht in 'de bunker' van Justitie. Sindsdien nagenoeg storingsvrij. De meeste geïnterviewden zijn tevreden over het werkplekbeheer. Er is sprake van een strakke uniforme sturing op dit terrein met weinig luxe. Wel is sprake van veel locaties, wat leidt tot hogere netwerk en beheerskosten. Verder zouden risico's beter kunnen worden afgedekt. Er is bijvoorbeeld geen direct in te zetten uitwijkomgeving, in geval van ernstige storingen.	De strakke inrichting van de afdeling en het sobere dienstverleningsniveau, dragen bij aan relatief beperkte ICT-kosten. Daarnaast leidt het grote aantal locaties tot hogere netwerk en beheerskosten. Het slechts beperkt afdekken van risico's zorgt (zolang zich geen calamiteiten voordoen) voor lagere kosten.
Helpdesk	Helpdesk is goed getraind, ook in hoe te communiceren. Directe aandacht, terugkoppeling over voortgang. De meeste geïnterviewden zijn tevreden over het huidige functioneren van de helpdesk.	Beperkt
Applicatie-ontwikkeling	De meningen verschillen op dit onderdeel, maar de meeste geïnterviewden zijn kritisch. Enkele kritiekpunten: De implementatie van nieuwe systemen (bv KBPS, Tika) wordt niet goed voorbereid. Mensen worden niet voldoende geïnstrueerd, ook zijn er vele releases voordat het goed werkt, dat wekt irritatie. Er zouden te veel projecten zijn. De vraag is groter dan het aanbod. Er moeten keuzen gemaakt worden, stelt een geïnterviewde. Eén geïnterviewde is juist van mening dat de applicatie-ontwikkeling stukken beter is geworden en dat medewerkers meer betrokken worden bij nieuwe projecten. Verder worden veel systemen extern ontwikkeld. Het beheer daarvan zorgt echter ook voor extra werk voor de ICT-afdeling. Dat roept volgens een geïnterviewde de vraag op of het beheer ook niet zou moeten worden uitbesteed.	Beperkt

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

RvdK is zeer afhankelijk van ICT. Zodra een storing optreedt, kunnen medewerkers nagenoeg niets meer doen. Medewerkers kunnen dan niet bij documenten, niet in agenda's, geen dossiers meer vinden. Eind 2007 heeft een dienstverleningsonderzoek plaatsgevonden. Het ging toen heel slecht (7% oordeelde 'zeer slecht'; 30% 'slecht'; 31% 'neutraal', 14% 'goed' en 6% had 'geen mening').

De geïnterviewden in het huidige onderzoek geven aan dat sindsdien veel verbeterd is. Volgens hen zijn er momenteel niet of nauwelijks nog storingen. Een interne rapportage van de ICT-afdeling geeft het volgende beeld hierover: gemiddeld waren er in 2009 72 incidenten per werkdag. Dit betreft situaties waarbij de ICT infrastructuur niet normaal werkt. Er waren in 2009 5 'major incidenten' waarbij belangrijke delen van de ICT-voorziening waren verstoord. Daarvan waren er vier binnen 30 minuten verholpen en duurde er één ruim 1 dag. Dit laatste betrof een softwareprobleem in de primaire applicatie, andere applicaties zoals Office werkten wel. Vrijwel alle incidenten hebben betrekking op een of enkele medewerkers. Deze incidenten komen deels voort uit de eigen infrastructuur en deels uit centrale overheidapplicaties waarvan gebruik wordt gemaakt. Het aantal incidenten per werkdag was het afgelopen jaar stabiel. Belangrijke kanttekening daarbij is dat momenteel steeds meer koppelingen met externe partijen worden gerealiseerd, wat leidt tot een grotere ICT-infrastructuur.

De ICT wordt verder gekenmerkt door een strakke, uniforme organisatie: er is één centrale afdeling, er is één serverruimte, iedereen heeft dezelfde kantoorautomatisering en er is weinig luxe (geen smartphones, er worden geen thuiswerkplekken beheerd. Wel is er de mogelijkheid om met een eigen pc via het internet toegang te krijgen.). Verder is er één bedrijfsapplicatie (het KBPS). Dat is een gedeeltelijk standaard CRM-systeem, dat is toegespitst op de situatie bij de RvdK. Maatwerk op deze applicaties wordt uitbesteed.

Op het terrein van applicatieontwikkeling zijn de meeste gebruikers kritisch. Veel geïnterviewden vinden dat de implementatie van nieuwe systemen beter kan worden voorbereid. Mogelijk zijn er te veel projecten, in relatie tot de formatie van de afdeling.

Kosten

In tabel 7.11 is een vergelijking opgenomen van de formatieomvang van de ICT-afdeling van de RvdK met zbo's, agentschappen en zakelijke dienstverleners. In tabel 7.12 is dezelfde vergelijking gemaakt voor de totale ICT-kosten (inclusief formatie).

Tabel 7.11 Benchmark formatie-omvang afdeling ICT RvdK

Benchmark formatie-omvang ICT (fte ICT/ fte totale organisatie)

	<i>RvdK (1/1/2009)</i>	<i>zbo's gemiddeld</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>
Formatie ICT (excl. Functioneel beheer)	1,7%	3,8%	2,0%	2,8%
Totale formatie	2348			

Tabel 7.12 Benchmark ICT-kosten RvdK

ICT-kosten (cijfers 2009)			<i>ZBO's</i>	<i>Agentschappen</i>	<i>Zakelijke dienst-</i>	
	<i>kosten RvdK</i>	<i>totaal per fte</i>	<i>gemiddelde</i>	<i>gemiddelde</i>	<i>verlening gemiddelde</i>	
Afschrijvingen hard- en software	€ 581.000	€ 247	€ 1.627	€ 1.859		
Licenties	€ 1.187.000	€ 506	€ 427	€ 176		
Overige computerfaciliteiten	€ 632.000	€ 269	€ 533	€ 1.057		
Inhuur	€ 1.900.000	€ 809	€ 1.502	€ 2.922		
Totaal ict-kosten (excl. Eigen personeel)	€ 4.300.000	€ 1.831	€ 4.089	€ 6.014	€ 4.118	
Kosten eigen personeel		€ 1.139	€ 2.458	€ 1.162	€ 1.796	
Totale ict-kosten		€ 2.970	€ 6.547	€ 7.176	€ 5.914	
<i>Aantal formatieplaatsen en beeldschermen</i>		<i>Aantal beeldschermen per fte</i>				
	<i>RvdK</i>	<i>RvdK</i>	<i>Kwartiel zbo's</i>	<i>Gemiddelde zbo's</i>	<i>Gemiddelde Agentschappen</i>	<i>Gemiddelde Zakelijke dienstverlening</i>
Aantal formatieplaatsen	2348					
Aantal beeldschermen	3000	1,28	1,10	1,3	1,4	1,02

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De formatieve omvang van de ICT-afdeling van de RvdK relatief laag is.
- De ICT-kosten per fte bij de RvdK ook relatief laag zijn¹⁷.
- Het aantal beeldschermen bij de RvdK met 1,28 per fte zich bevindt rond het gemiddelde van de zbo's, maar substantieel hoger is dan de kwartielscore van zbo's (1,1) en het gemiddelde van de zakelijke dienstverlening (1,02).

¹⁷ In de opgave van de RvdK ontbreken de decentrale ICT-kosten.

Aansturing

Ten aanzien van de aansturing van de ICT-kosten is sprake van een tweedeling:

- *Centraal:* Er is een centrale ICT-afdeling, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. Deze wordt op dezelfde wijze aangestuurd als de andere afdelingen van het Landelijk Bureau.
- *Decentraal:* Daarnaast zit een deel van het materiële budget bij de regio's. Dit betreft het budget voor de werkplekhardware. Dit biedt regio's de vrijheid om langer met apparatuur door te werken en het vrijkomende geld te besteden aan andere zaken. Een geïnterviewde geeft aan dat sommige regio's daardoor werken met verouderde apparatuur.

Er is sprake van een vrij strakke uniforme aansturing van de afdeling, wat bijdraagt aan de efficiency.

Factoren die de omvang van de ICT-kosten bepalen

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de ICT-kosten van de RvdK:

- *De aard van het primair proces:* de RvdK is behoorlijk afhankelijk van haar ICT, zij verwerkt veel informatie en wisselt veel informatie uit in met ketenpartners. Dit uit zich echter niet in hogere kosten.
- *Het dienstverleningsniveau:* Er is gekozen voor een vrij sober dienstverleningsniveau dat voor alle medewerkers hetzelfde is, wat bijdraagt aan lage kosten. Ook zijn risico's slechts beperkt afgedekt, wat leidt tot lagere kosten (zolang zich geen calamiteiten voordoen).
- *Het aantal locaties:* Er is sprake van een groot aantal locaties, wat leidt tot hogere netwerk- en beheerskosten. Naast 21 regiokantoren zijn er nog werkplekken op 46 kleinere locaties met een netwerkverbinding, onder meer binnen kantoren van andere samenwerkingspartners.

7.5 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de RvdK (terugkoppeling naar het theoretisch model)

Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead

In tabel 7.13 wordt een terugkoppeling gemaakt naar het theoretisch model, vanuit twee invalshoeken:

- *Op basis van de analyse van de vier overheadfuncties in de vorige paragraaf.* Per functie zijn de factoren grijs gearceerd die uit de interviews naar voren kwamen.
- *Op basis van een vragenlijst die aan de geïnterviewden is voorgelegd.* Zij kregen de vraag om aan een lijst van potentieel verklarende factoren een gewicht toe te kennen en dit toe te lichten (1 = geen enkele rol tot 5 = zeer grote rol).

De vraag is voorgelegd aan 11 personen, 7 interne afnemers en 4 aanbieders van overheadproducten. Er was geen sprake van een significant verschil tussen beide groepen.

Tabel 7.13 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead bij de RvdK

Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead van de RvdK	Huisvesting Kwaliteit, Planning en Control	Personeel & Organisatie	ICT	Gemiddelde	Standarddeviatie	1= geen enkele rol; 2= nauwelijks een rol; 3= enige rol; 4= grote rol; 5= zeer grote rol
<i>Parafrazen uit de interviews, ter illustratie</i>						
De aard van het primair proces (onderzoek)				3,5	0,9	De organisatie is zeer afhankelijk van ICT. Ketenintegratie met andere organisaties stelt hoge eisen aan gegevensuitwisseling. De nadruk in de organisatie ligt op het primaire proces, de uitvoering. Veel professionals in primaire proces (HBO/WO), dat stelt eisen aan dienstverlening LB.
De complexiteit van de organisatie				3,1	0,9	Verschillende beelden. Enerzijds: organisatie is simpel en plat. Anderzijds: organisatie is complex door de omvang en het grote aantal teamleiders, waardoor de interne communicatie lastig is. Elk onderzoek is anders, de afwegingen zijn complex, vereisen professionaliteit. Ook de samenwerking in de keten van organisaties compliceert en verhoogt de overhead enigszins.
De type sturing (Tight control versus loose control)				3,2	0,6	RvdK gaat meer op doorlooptijden sturen. Daartoe moeten meetinstrumenten worden ontwikkeld. Dat verhoogt de overhead. Betekent meer werk voor KP&C voor ontwikkelen stuurinformatie en begeleiden regio's.
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen				3,5	0,7	Meeste respondenten vinden het dienstverleningsniveau nu niet luxe, dat leidt tot lagere overhead. Er is gekozen voor een lean & mean landelijk bureau. Functies als kwaliteitszorg, informatiebeveiliging en risicomangement zijn nauwelijks belegd. Een aantal geeft aan: het beeld wisselt: huisvesting is bijvoorbeeld niet sober.
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar				2,5	1,0	Speelt niet zo bij de RvdK. Regio-directeuren kijken kritisch naar omvang Landelijk Bureau. Overhead is grotendeels centraal gelocaliseerd en op een afzonderlijke locatie gehuisvest, waardoor het heel zichtbaar is. Dat draagt bij eraan bij dat de omvang kritisch wordt gevolgd.
Ondoelmatige inrichting van processen				2,9	0,8	Processen zijn vrij doelmatig ingericht. Er is nog enige efficiencywinst mogelijk, bijvoorbeeld met de introductie van het P&O-portal of het verbeteren van de bestelprocedure.
De mate van financiële druk op de organisatie				3,7	1,0	De financiële druk op de RvdK is momenteel vrij groot vanwege een aantal bezuinigingsrondes van overheidswege, dat leidt tot kritisch kijken naar de overhead. In het verleden was dat minder het geval.
Gedetailleerde verantwoordingseisen veroorzaken een hogere overhead.				3,1	1,2	De eisen zijn gedetailleerd, dat leidt tot extra werk vooral op financieel gebied. Ook moet aan twee departementen verantwoording worden afgelegd. Verder zijn er veel verzoeken vanuit departementen om extra informatie, bijvoorbeeld ter beantwoording van kamervragen.
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement				2,3	1,0	Wisselend beeld. Enerzijds: speelt niet zo'n rol. Top en overhead zitten behoorlijk op één lijn, dat komt mede doordat het Landelijk Bureau met de Landelijke directie samen op één locatie zitten. Overhead dient meer de belangen van de top dan van de regiodirecteuren. Anderzijds: voor managers geldt: meer personeel leidt tot meer status. Dat maakt tegendruk nodig.
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen				2,5	0,9	Wisselend beeld. Enerzijds: de productencatalogus is helder, dat helpt. Anderzijds: er is onvoldoende zicht op wat de overhead precies doet en hoeveel mensen daarvoor nodig zijn. Een referentiekader ontbreekt. Er is een betere norm nodig op grond waarvan de omvang van de overhead kan worden beoordeeld.

Uit de analyse blijkt dat bij de RvdK:

- Drie factoren een grote rol spelen (oranje gemarkeerd; score van 3,5 of hoger): de aard van het primaire proces als Raad, de soberheid van het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen en de mate van financiële druk op de organisatie. Deze factoren resulteren uit beide bovengenoemde invalshoeken.
- *Ondoelmatigheid* speelt een rol bij twee van de onderzochte overheadfuncties, namelijk bij huisvesting (in het verleden zijn panden betrokken met een ongunstige bruto/netto verhouding). En bij Personeel&Organisatie leidt automatisering van de werkprocessen tot een reductie van de formatie voor personeelsbeheer.
- Twee factoren spelen een rol bij één specifieke overheadfunctie:
 - Bij huisvesting speelt de *cultuur* een rol (men is gewend geraakt aan de vaste werkplek).
 - Bij KP&C speelt het *type sturing* een rol. De recente omslag naar meer sturen op doorlooptijden, heeft daar geleid tot extra werk.

- Bij de overige vier factoren leidt het onderzoek tot een wisselend beeld (complexiteit van de organisatie, gedetailleerdheid van verantwoordingseisen, mate waarin overheadafdelingen andere belangen nastreven, mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen). In de tabel is bij elk van de factoren een nadere toelichting gegeven. Alles bij elkaar lijken deze factoren niet zo'n grote invloed te hebben op de omvang van de overhead van de RvdK. De meningen lopen uiteen over de vraag hoe complex de organisatie is en of dit de overhead verhoogt. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat de landelijke directie en de overheadafdelingen aardig op één lijn zitten. Eén geïnterviewde plaatst daarbij de kanttekening dat wel druk op de overhead nodig is, omdat deze anders zal toenemen. Ook zijn de meeste geïnterviewden van mening dat de landelijke directie goed zicht heeft op de overhead, onder meer dankzij de Productendienstencatalogus. Als kanttekening daarbij wordt geplaatst dat tot dusver een norm of referentiekader voor de omvang ontbreekt.

Verschillen tussen de beide invalshoeken

De belangrijkste verschillen tussen beide invalshoeken zien we vooral terug bij het item *cultuur*. Op de vraag of de cultuur een bepalende factor is, wordt laag gescoord. Bij het onderdeel huisvesting blijkt echter wel dat medewerkers erg gehecht zijn aan hun eigen werkplek, wat een bepalende invloed heeft op de huisvestingskosten. Men zou dat onder de noemer cultuur kunnen scharen. Overigens lopen de meningen daarover uiteen. Enerzijds: "Het is emotioneel belastend werk, daar past zekerheid bij en een eigen werkplek." Een andere geïnterviewde stelt: "Een overgang naar flexplekken kan wel, maar dan moet het worden ingevoerd in combinatie met thuiswerken."

7.6 De aansturing van de overhead

In tabel 7.14 is voor elk van de drie overheadfuncties in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot drie basisvormen:

1. Centrale sturing.
2. Centrale sturing met gebruikersinterface.
3. Interne marktwerking.

In de tabel is door de onderzoeker in elk van de cellen een beoordeling gegeven, gebaseerd op de resultaten van de interviews.

Tabel 7.14 Aansturing overhead RvdK¹⁸

	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Interne marktwerking
Kenmerken	<i>Afname verplicht, gebruikers geen invloed op aard en omvang productenaanbod.</i>	<i>Afname gebudgetteerd o.b.v. overleg tussen leveranciers en afnemers. Leverings- en afnameplicht.</i>	<i>Aanbieder bepaalt tarief per eenheid. Interne gebruikers vrij om intern of extern te kopen.</i>
KP&C, P&O en ICT	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over deze afdelingen.	Huidige situatie: deze afdelingen maken deel uit van het landelijk bureau, dat als geheel een productdientencatalogus heeft opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren plus de tweekoppige landelijke directie). Daarmee wordt impliciet het prijskaartje vastgesteld. Er is sprake van een centraal budget. Uitzondering is het materiële deel van het ICT-budget. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats. Afname van diensten is verplicht. Het LB bestaat nu twee jaar. Ter bepaling van de omvang van de afdeling hebben toen tevens benchmarks plaatsgevonden. De tevredenheid van de regiodirecteuren over de dienstverlening van het LB wordt eens in de paar jaar gepeild. Vervolgens gaan de afdelingshoofden van het LB met de regiodirecteuren over de uitkomsten van dit onderzoek in gesprek. Van de afdeling KP&C zijn de regiocontrollers een aantal dagen per week in de regio aanwezig. Ditzelfde geldt voor de P-adviseurs. Bij ICT is dat niet het geval.	Doorbelasten van kosten is niet wenselijk. De verwachting van de geïnterviewden is dat dit niet zal leiden tot meer kostenbewustzijn. Kostenbewustzijn zit reeds in de cultuur van de organisatie. Het is een belangrijk onderwerp in functionerings- en beoordelingsgesprekken van managers. Diverse geïnterviewden verwachten juist dat interne marktwerking zal leiden tot een toename van het gebruik, doordat de huidige strakke normering (bv van het aantal p-adviseurs en controllers) dan moet worden losgelaten. Bovendien kan het leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's, die eigenlijk allemaal min of meer hetzelfde werk doen. De uniforme dienstverlening van het LB draagt juist bij aan de efficiency. Verder zal de administratieve last toenemen.
Huisvesting	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over de huisvesting.	Huidige situatie: Er is sprake van een centraal budget voor het huren van panden. Daaronder vallen de huurkosten en soms energiekosten en wettelijke heffingen, indien deze niet in de huurprijs zijn opgenomen. De huurkosten worden niet doorbelast aan de regio's. De variabele kosten (servicekosten, energie, e.d.) worden bekostigd vanuit de begroting van de regio. Het gaat bij huisvesting veelal om langjarige contracten. De looptijd verschilt. RvdK hanteert 10 jaar als maximumtermijn. Zo mogelijk kan een deel van het pand voor lange termijn (5 – 10 jaar) en een deel voor kortere termijn (2 – 5 jaar) worden gehuurd, om flexibeler te zijn. Het selecteren van een pand is een samenspel tussen de centrale afdeling FIH van de RvdK, de regiodirecteur en de RGD. Op basis van een vraag vanuit de regio, plaatst FIH een opdracht bij de RGD. RGD biedt een selectie van veelal circa 10 panden aan, waaruit FIH een shortlist maakt van 3 panden. Vervolgens vindt overleg plaats tussen FIH en de regiodirecteur, op basis waarvan de regiodirecteur dan een keuze maakt. Deze keuze worden voorgelegd aan de Landelijke Directie, die uiteindelijk beslist. De afdeling FIH vergelijkt zo nu en dan met prijzen in de markt. In het verleden is er niet echt gebenchmarkt, daar is men nu wel mee bezig.	Doorbelasten van kosten is niet wenselijk. Dat kan leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's. Kostenbesparingen kunnen beter gerealiseerd worden door voor de RvdK als geheel andere keuzen te maken. Vooral door over te gaan naar een flexibel kantoorconcept is winst te behalen.
Materiële deel ICT-budget	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid.	Indien de regio's goed worden betrokken, zou deze vorm van aansturing ook goed kunnen werken. Dat heeft een voor- en een nadeel. Het zal leiden tot meer uniformiteit. Aangezien het budget dan centraal zit, zullen regio's zich minder geprikkeld voelen om indien mogelijk bepaalde aankopen uit te stellen. Wat per saldo het effect zal zijn is niet duidelijk.	Huidige situatie: Het materiële deel van het ICT-budget zit bij de regio's. Zij beslissen zelf over vervanging van apparatuur, binnen de raamcontracten van Justitie. Zo kunnen ze geld sparen, door langer te wachten met vervangingsaankopen. Nadeel daarvan is dat sommige locaties werken met verouderde apparatuur. Dat zou kunnen leiden tot extra storingen en daarmee extra werk voor de centrale ICT-afdeling. In de praktijk lijkt dat mee te vallen. Per saldo kunnen we stellen dat deze vorm van aansturing wel bijdraagt aan kostenbewust handelen en dat de nadelen ervan beperkt zijn.

 Huidige aansturing is niet optimaal
 Optimale aansturing

Conclusie is dat de huidige aansturing van alle vier de functies het meeste overeenkomt met type 2 (centrale sturing met gebruikersinterface). Uitzondering daarop vormt het materiële deel van het ICT-

¹⁸ De afdelingen KP&C, P&O en ICT worden , als onderdeel van het Landelijk Bureau, alle op identieke wijze aangestuurd.

budget, waarvoor regio's een eigen budget hebben waarvoor ze binnen de raamcontracten van Justitie aankopen kunnen doen (type 3 sturing). Voor alle overheadfuncties is de meest wenselijke aansturingvorm gekozen. Voor wat betreft het materiële deel van het ICT-budget zou het type 2 sturing kunnen worden overwogen, wat zou leiden tot een centraal budget hiervoor. Dat heeft een voordeel (meer uniformiteit) en een nadeel (mogelijk minder kostenbewust handelen van de regio's). Wat per saldo het effect daarvan is, is niet duidelijk¹⁹. Het type 1 sturing is voor geen van de overheadfuncties wenselijk.

Duidelijk is namelijk dat de goede afstemming met de regiodirecteuren sterk bijdraagt aan hun tevredenheid. Verder blijkt uit de interviews dat het Landelijk Bureau dankzij de huidige aansturing zeer strak wordt genormeerd. Het gegeven dat sprake is van een afzonderlijke locatie voor het Landelijk Bureau draagt daaraan bij. Dat maakt de overhead heel zichtbaar, wat enige tegenkracht creëert. Diverse regiodirecteuren geven aan de omvang van het LB kritisch te volgen. Dat is vooral interessant, omdat uit de benchmark blijkt dat de omvang van de genoemde overheadfuncties juist relatief krap is. Eigenlijk is daar dus niet zoveel aanleiding toe. Dit soort benchmarkcijfers waren bij de regio's overigens niet bekend.

Wij lichten de conclusie nu nader toe. Op hoofdlijnen beoogt de aansturing van overheadfuncties twee doelen: 1. Het afstemmen van vraag en aanbod naar overheadproducten en 2. Het verzorgen van een efficiënte dienstverlening. De eerste aansturingvorm (centrale sturing) voldoet niet aan het eerste doel, aangezien gebruikers geen invloed hebben op aard en omvang van het productenaanbod. De twee overige typen aansturing doen dat wel. Het criterium dat bij de afweging tussen deze twee gehanteerd is, is welk van beide tot het meest kostenefficiënte gedrag van lijnmanagers zal leiden. Vanuit de transactiekostentheorie komen vooral producten voor interne marktwerking in aanmerking, die aan een aantal kenmerken voldoen (standaardproducten, lage onzekerheid bij levering, minder vaak nodig). Dat blijkt ook uit de casus, aangezien voor het materiële deel van het ICT-budget ook een andere aansturing mogelijk is dan bij de overige drie functies.

Uit de casus blijkt dat de type 2-aansturing, indien goed uitgevoerd, naast reeds bekende voordelen ervan (uniformiteit, geen administratieve rompslomp) ook kan leiden tot een hogere kostenefficiëntie. De huidige normering van de omvang van de vier overheadafdelingen is relatief krap, zonder dat dit als gevolg daarvan tot kwaliteitsproblemen leidt. Bij interne doorbelasting als alternatief plaatsen wij in deze situatie dan ook twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste zou de interne marktwerking dan ook kunnen leiden tot hogere overheadkosten, doordat lijnmanagers hun ondersteuning uitbreiden. In meerdere interviews wordt op dit gevaar gewezen ("In de zuidelijke regio's hebben ze ook al extra vakantiedagen in verband met carnaval").

Ten tweede kan de marktwerking leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's en medewerkers in de mate waarin zij worden ondersteund. Aangezien de regio's in grote lijn hetzelfde werk doen, is daar eigenlijk geen aanleiding toe. De huidige uniformiteit van de overheadafdelingen draagt volgens een aantal geïnterviewden bij aan de efficiency. Hieruit blijkt ook dat de context een rol speelt bij de keuze

¹⁹ In de slotbijeenkomst met directeur en hoofden van het LB is aangegeven, dat de RvdK er inmiddels voor heeft gekozen om het ICT-budget te centraliseren en ook volgens de type-2 sturing aan te sturen. Men verwacht daarmee kosten te besparen en ook te borgen dat het budget daadwerkelijk voor ICT wordt benut.

van de aansturing. Immers, indien elke locatie een ander takenpakket had, zou wellicht meer maatwerk in de ondersteuning nodig zijn geweest dan in de huidige situatie.

De interface met gebruikers

Uit deze cases blijkt tevens meer concreet uit welke elementen een goed werkende interface tussen overheadfuncties en gebruikers kan bestaan. Bij de RvdK gaat het om een combinatie van de volgende elementen:

- De overheadafdelingen van het Landelijk Bureau (LB) hebben bij oprichting twee jaar geleden een Productdienstencatalogus opgesteld. Deze is vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren en een tweekoppige directie). Daarnaast is de omvang van het LB mede vastgesteld op basis van benchmarks.
- Er vindt een periodiek dienstverleningsonderzoek plaats onder interne afnemers naar alle diensten van het Landelijk Bureau. Hoofden van stafafdelingen bespreken de resultaten en mogelijke verbeterpunten uit dit onderzoek met regiodirecteuren. Na afloop daarvan geeft het LB aan welke concrete activiteiten worden ondernomen.
- Een groot aantal medewerkers van overheaddiensten hebben een regio toegewezen gekregen, waar zij een aantal dagen per week aanwezig zijn. Zo heeft elke regio bijvoorbeeld een regiocontroller en een personeelsadviseur. Dit persoonlijk contact maakt de overheadfuncties van het LB heel zichtbaar in het land.

In de slotbijeenkomst met directeur en stafhoofden van het LB, geven zij aan dat de interne afnemers hun opdrachten aan het LB nog helderder en meer expliciet zouden kunnen verwoorden. Het LB heeft een intakeformulier ontwikkeld als hulp daarbij.

7.7 Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de vier overheadfuncties

In deze paragraaf worden voor elk van de overheadfuncties een aantal maatregelen genoemd ter verbetering van de balans tussen de kosten en de waarde. Eerst wordt kort ingegaan op de algemene conclusies van het caseonderzoek.

De omvang van de afdelingen KP&C, P&O en ICT is relatief klein vergeleken met agentschappen, zbo's en zakelijke dienstverleners. De huisvestingskosten zijn relatief hoog. Over het algemeen is sprake van een goede balans tussen waarde en kosten van deze functies. De omvang van de functies wordt mede bepaald door een groot aantal factoren. Belangrijke factoren zijn de strakke normering (mede op basis van benchmarks) van de overheadfuncties en de centrale positionering ervan in een Landelijk Bureau. Het centraal positioneren van de meeste overheadfuncties is voor een organisatie van deze omvang (ruim 2000 fte), niet heel gebruikelijk, maar pakt wel goed uit. De centrale positionering zorgt ervoor dat de overheadfuncties van de RvdK heel zichtbaar zijn.

Dat draagt ertoe bij dat de overheadafdelingen kritisch worden gevolgd door de regio's en zorgt daarvoor voor de nodige tegendruk.

De strakke normering bij de start van het LB leidt ertoe dat niet allerlei keuzen en in het verleden gegroeide situaties medebepalend zijn geweest voor de omvang van de overhead. De RvdK is met een schone lei begonnen.

De belangrijkste factoren die verder van invloed zijn om de omvang zijn: de keuze voor een lean&mean dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen, de financiële druk op de organisatie (er zijn diverse bezuinigingsrondes geweest, waarbij ook kritisch naar de overhead is gekeken) en de aard van het primair proces (de nadruk in de organisatie ligt op het belang van het kind en de algemene opvatting is dat meer overhead daar niet direct aan bijdraagt). Daarnaast spelen bij elk van de functies nog specifieke factoren een rol.

De huidige aansturing van de onderzochte overheadfuncties kan getypeerd worden als 'centrale sturing met gebruikersinterface', met uitzondering van het materiële deel van het ICT-budget waar sprake is van gedecentraliseerde budgetten. Van de drie onderzochte mogelijke aansturingsvormen is bij de RvdK bij alle onderzochte functies gekozen voor de meest wenselijke variant.

De zorgvuldige wijze waarop de RvdK de interface tussen overheadafdelingen en interne afnemers heeft vormgegeven, draagt bij aan de waarde van de overheadfuncties en de zichtbaarheid van de overheadmedewerkers in de regio's. Dit maakt de overhead van de RvdK op twee manieren heel zichtbaar en daarmee bekend: de medewerkers zijn gevestigd op een afzonderlijke locatie, wat ertoe leidt dat de omvang kritisch gevolgd wordt en daarmee druk geeft op de omvang. Tegelijk komen vertegenwoordigers vanuit het Landelijk Bureau met regelmaat in de regio's. Voor veel van hen geldt 'bekend maakt bemind'. Men zou kunnen zeggen dat deze zichtbaarheid een stap verder gaat dan de veelgenoemde eis van transparantie. Volgens Van Dale betekent transparantie: doorzichtig, doorschijnend, helder van structuur, opzet, gemakkelijk te doorzien. De overhead is transparant als er een heldere rapportage over is. Maar zichtbaar gaat een stap verder. Dat duidt erop dat je ze echt kunt zien, het gebouw en de mensen, dat je ze kent. Bij de RvdK draagt deze zichtbaarheid van de overhead (in de twee genoemde opzichten) belangrijk bij aan de lage omvang van en de positieve waardering over de overhead. Wij gaan nu in op elk van de onderzochte overheadfuncties.

Conclusies en aanbevelingen per overheadfunctie

De huisvesting

De huidige kosten zijn relatief hoog. Anderzijds is de waardering door de gebruikers ook hoog. De panden voldoen aan belangrijke eisen die zij stellen, namelijk een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goed bereikbaar vanaf de rechtbank, goede werkruimten, voldoende spreekkamers en observatieruimten en voldoende beveiliging. De geïnterviewden vinden de panden niet echt sober, hoewel dat wel het streven was.

In de hoge huisvestingskosten is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Beide factoren spelen in enige mate een rol.

De hoge kosten per werkplek worden vooral veroorzaakt door de keuze van de locaties en de beveiligingsvoorzieningen. Vergeleken met zakelijke dienstverleners is een reductie van het aantal werkplekken per fte mogelijk met circa 20%.

Dit is echter een ruwe schatting omdat het werkelijke aantal werkplekken van de RvdK niet bekend is, zodat we uit moesten gaan van een schatting op basis van het aantal beeldschermen. Om de besparing te realiseren moet worden overgegaan naar een flexibel kantoorconcept. De invoering daarvan moet dan wel gekoppeld worden aan de mogelijkheid om thuis te werken en moet goed worden uitgewerkt.

Om het besparingspotentieel preciezer vast te stellen is het belangrijk om een meting te doen van de huidige bezetting van de werkplekken (gemiddeld en piek).

De functie Kwaliteit, Planning en Control

De huidige omvang van de functie is relatief klein, namelijk minder dan de helft van de gemiddelde omvang bij agentschappen en zakelijke dienstverleners. Vergeleken met gerechten is de omvang circa een kwart lager. De gebruikers zijn tevreden over de afdeling. Vooral over de wijze waarop de regiocontrollers hun functie vervullen is men te spreken. De stuurinformatie is nog in ontwikkeling, vanwege de omslag naar het sturen op doorlooptijden.

De informatie is betrouwbaar en tijdig, maar wordt ervaren als nogal veel en nog niet altijd even helder. Over kwaliteitsmanagement lopen de meningen uiteen. Daar zou nog meer aan gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld door de regiocontrollers hier meer aandacht aan te laten besteden.

De functie Personeel en Organisatie

De omvang van deze functie is relatief wat lager dan in andere sectoren (agentschappen, zakelijke dienstverlening en gerechten). De gebruikers zijn wisselend tevreden over deze afdeling. De invoering van het P&O-portal speelt daarbij een rol. Daarop is veel kritiek, vooral dat de uitvoerende medewerkers er onvoldoende bij betrokken waren. Daarnaast speelt een rol dat dit portal volgens geïnterviewde leidinggevendenden tot extra werk voor hen zal leiden. De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de P&O-advisering, hoewel daarbij enkele kanttekeningen worden geplaatst. De afdeling doet er goed aan met name bij de verdere ontwikkelingen rond P-portal goed met de gebruikers af te stemmen en ook duidelijk te maken dat invoering van het Portal een verplichting is vanuit het ministerie. Het gaat daarbij vooral ook om de afweging om meer taken van de afdeling naar het lijnmanagement over te dragen.

De functie ICT

De formatieve omvang van de ICT-afdeling van de RvdK is relatief laag, vergeleken met andere sectoren. Ditzelfde geldt voor de totale ICT-kosten. De RvdK is zeer afhankelijk van ICT. Sinds het matige resultaat in het gebruikersonderzoek van eind 2007 is er veel verbeterd. Momenteel zijn er niet of nauwelijks nog storingen. Op het terrein van applicatieontwikkeling zijn de meeste gebruikers kritisch. Veel geïnterviewden vinden dat de implementatie van nieuwe systemen beter kan worden voorbereid. Mogelijk zijn er te veel projecten, in relatie tot de beperkte omvang van de afdeling.

Het verdient aanbeveling om op heldere wijze de besluitvorming over ICT-projecten te organiseren, om tot een goede prioritering te komen. Dat kan bijvoorbeeld door een ICT-Raad in het leven te roepen (met vertegenwoordigers vanuit landelijke directie, regiodirecteuren en ICT-afdeling).

In de slotbijeenkomst met directeur en hoofden van het LB is aangegeven, dat deze aanbeveling inmiddels is opgepakt. De stuurgroep Informatievoorziening moet gaan zorgen voor een heldere besluitvorming over ICT-projecten.

7.8 Reactie RvdK

Eind mei 2010, een klein jaar na afronding van het caseonderzoek, hebben wij de RvdK gevraagd aan te geven welke acties zij inmiddels heeft genomen naar aanleiding van het onderzoek. De RvdK-directie heeft ons daarover op 3 juni 2010 het volgende verslag toegezonden, dat onderstaand is opgenomen:

“-Voor wat betreft huisvesting heeft de RvdK inmiddels vergevorderde plannen om op basis van het nieuwe werken- concept de kosten van de huisvesting te reduceren en een voor werkgever en werknemer aantrekkelijke flexibiliteit te creëren door het tijd- en plaats onafhankelijk werken.

-De regionale controllers, beleidsadviseurs en P&O adviseurs worden steeds meer gezamenlijk ingezet als infrastructuur om nieuwe ontwikkelingen binnen de regio's te introduceren en te implementeren.

-De P&O-adviseurs hebben samen met hun backoffice in Utrecht een goede rol gespeeld bij de implementatie van de tweede fase van de P&O-portal. Deze is beduidend beter ontvangen als de eerste fase. Er is meer aandacht besteed aan de communicatie met gebruikers met name over wat wij zelf als organisatie wel en niet in de hand hebben.

-Het projectenbureau (nieuwe afdeling binnen het Landelijk Bureau) heeft een belangrijke "boost" gegeven aan het professionaliseren van projectmatig werken o.a. door het leveren van professionele projectleiders en projectondersteuners. Hierdoor lopen projecten, ook v.w.b. de ICT-component, beheerster en transparanter. De stuurgroep informatievoorziening is in "positie" gebracht en beslist in het licht van de prioriteiten van de organisatie welke ICT-projecten prioriteit hebben.”

8. Casusbeschrijving CED-Groep

8.1 Inleiding

Eind 2009 hebben we een vergelijking gemaakt van de overheadkosten van de CED-groep (verder CED), een educatieve dienstverlener gevestigd in Rotterdam, met publieke organisaties en met zakelijke dienstverleners. Als vervolg daarop hebben we een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar enkele overheadfuncties. Het gaat om de volgende functies:

- Het lijnmanagement.
- Het kennismanagement
- De ICT-functie

Centrale vraag in deze casestudie is: welke verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van CED in het algemeen en van deze functies in het bijzonder? En welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen waarde en kosten van de overhead?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een combinatie van de volgende methoden gebruikt: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en Overhead Value Analyse (OVA). Een OVA is erop gericht zowel de waarde als de kosten van overheadfuncties inzichtelijk te maken. Belangrijk daarbij is dat de uiteindelijke afweging daartussen door de organisatie zelf moet worden gemaakt.

Deze casebeschrijving is als volgt opgebouwd:

- Korte beschrijving van CED.
- Opzet van de casestudie.
- Analyse van de geselecteerde overheadfuncties.
- Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de CED.
- Aansturing van deze overheadfuncties.
- Te overwegen maatregelen ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de overheadfuncties.

8.2 Korte beschrijving van CED²⁰

CED adviseert, begeleidt, ondersteunt, traint en coacht professionals die in het onderwijs werken. Dat gebeurt rond thema's als taal, rekenen, leerprestaties, sociale competentie en zorg. CED werkt voor uiteenlopende klanten, zoals instellingen voor kinderopvang, schoolbesturen, (speciaal) basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Ook werkt de organisatie voor gemeenten, 'weer samen naar school'-samenwerkingsverbanden, het ministerie van OCW en incidenteel voor het bedrijfsleven.

²⁰ Bron: website CED en interne documenten.

Sinds 1 januari 2002 is de CED geen dienst meer van de gemeente Rotterdam, maar een zelfstandige organisatie, deels gefinancierd uit subsidies en deels uit commerciële opdrachten. Sinds 2002 heeft CED te maken gehad met het wegvallen van subsidies, sterke krimp van het personeelsbestand en reorganisaties. De omzet daalde van 33 naar € 22,5 miljoen en is inmiddels weer gestegen tot € 26,5 miljoen. De huidige financiële situatie is niet meer onmiddellijk bedreigend voor de bedrijfscontinuïteit. In 2008 werd 7,5% winst gemaakt ten opzichte van de omzet. CED heeft inmiddels een omslag gemaakt van een regionaal opererende naar een landelijk opererende organisatie. Op dit moment wordt een derde van de omzet gegenereerd uit werkzaamheden buiten de oorspronkelijke regio.

8.3 Opzet van de casestudie

In tegenstelling tot de eerste twee cases, lag het initiatief voor het onderzoek niet bij ons maar vond bij CED de directie dat er aanleiding bestond om naar de overheadkosten te kijken. Verder had CED een tweetal overheadfuncties, die we in de beide andere cases nog niet hadden onderzocht (management en kennismanagement). Dit maakte CED interessant voor dit onderzoek. Verder konden we uiteraard op veel medewerking vanuit CED rekenen.

Op basis van een bespreking van de benchmarkresultaten met een begeleidingsgroep vanuit CED (bestaande uit de algemeen directeur, de directeur Financiën en een beleidsmedewerker) is ervoor gekozen om bij drie functies een verdiepend onderzoek uit te voeren. Dit betreft:

- *Management*: vanwege het relatief grote aantal managers.
- *Kennismanagement*: omdat hiervoor bij andere organisaties in de zakelijke dienstverlening veelal geen aparte functies zijn gecreëerd. Kennismanagement is daar veelal ondergebracht in de improductieve tijd van “directen” (bijvoorbeeld ‘zware’ adviseurs)
- *IT-functie*: onder andere om te bezien welke invloed het grote aantal parttimers bij CED heeft op de kosten van deze functie.

In bijlage 3 hebben wij de resultaten opgenomen van de overheadbenchmark van CED. Wij hebben de overhead van CED op totaalniveau vergeleken met alle andere sectoren in onze database en meer in detail met de zakelijke dienstverlening, omdat het primaire proces van de organisatie daar het meest op lijkt.

In overleg met CED is gekozen voor de deelsectoren ‘research, ingenieurs, architecten’ en ‘financieel advies’, die het meest vergelijkbaar zijn met de CED zowel qua werk als ook qua verdienmodel (vooral het declareren van uren). Deze deelsectoren zijn daarmee meer vergelijkbaar dan bijvoorbeeld banken en verzekeraars. Verder speelt een rol dat CED een omslag maakt van een voormalig gemeentelijke dienst naar een commerciële onderzoeks- en adviesorganisatie. CED gaf daarom ook de voorkeur aan een vergelijking met deze sectoren.

Het verdiepend onderzoek heeft zich gericht op de vraag welke typen factoren bepalend zijn voor de omvang van de overhead van de CED als geheel. Dit onderzoek omvatte een combinatie van de volgende methoden: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en Overhead Value Analyse (OVA). De documentstudie was bedoeld om zicht te krijgen op het beleid op de genoemde terreinen. Daartoe zijn verschillende bronnen bestudeerd (met name jaarplan en jaarverslag, afdelingsjaarplannen, functieomschrijvingen, competentieprofielen, organogram, brochure cursusaanbod, medewerkerstevredenheidsonderzoek, formatieoverzichten, incidentrapportages ICT, strategisch plan kennisontwikkeling)

Daarna zijn interviews gehouden met zowel 'interne aanbieders' als 'interne afnemers' van de genoemde overheadfuncties. In de interviews met beide groepen stonden de volgende vragen centraal:

- Welke factoren maken de overhead van de CED relatief hoog of laag in vergelijking met andere organisaties (bv. Publieke organisaties en zakelijke dienstverleners)?
- Wat is de waarde van de dienstverlening voor de interne afnemers en voor de organisatie als geheel?
- Welke consequenties heeft een aanpassing van de omvang van deze functies?
- Hoe is de aansturing van de overheadfuncties vormgegeven? Wat zijn de gevolgen van een andere methode van aansturing?

Er waren drie interviewronden. In de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd met de 'aanbieders' van overheadproducten:

- Algemeen directeur (over het management)
- Twee kennismanagers en de verantwoordelijk directeur (over het kennismanagement)
- Directeur Financiën, hoofd Facilitaire dienst, twee interne ICT-medewerkers, projectmanager externe IT-aanbieder (over de ict-functie)

Naast de hiervoor genoemde vragen, waren deze interviews er ook op gericht zicht te krijgen op de kosten van deze functies en deze uit te splitsen naar voor interne afnemers herkenbare 'deelproducten'.

In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van 'interne afnemers' van overheadproducten, namelijk:

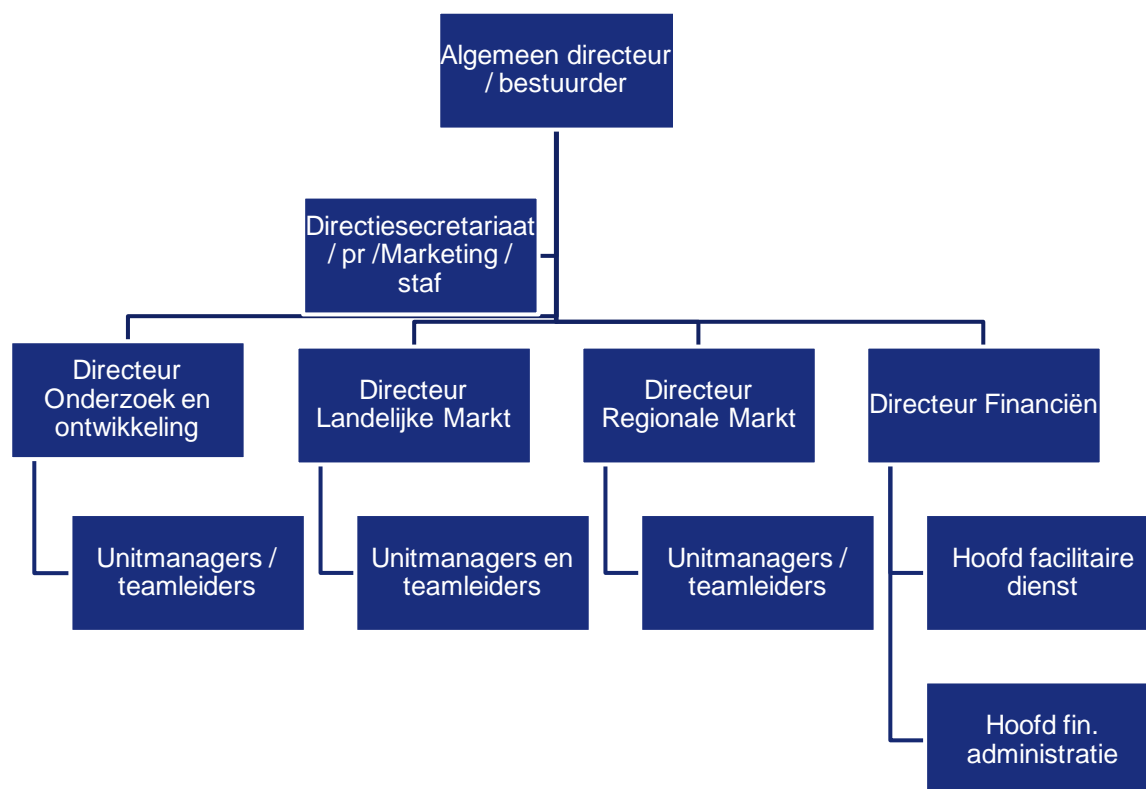
- Directeur Financiën en Control
- Directeur Regionale Markt
- Directeur Onderzoek en Ontwikkeling
- Directeur Landelijke Markt
- Teamleider uit directie Landelijke Markt
- Teamleider uit directie Regionale Markt

Tot slot is wederom een groepsbijeenkomst gehouden met de begeleidingsgroep, waarin het concept-rapport is besproken en door hen getoetst is op feitelijke juistheid. Tevens heeft de directie een uitgebreide notitie opgesteld, waarin een reactie is gegeven op de conclusies van het onderzoek en waarin per aanbeveling is aangegeven of en in hoeverre deze worden overgenomen. Deze reactie is toegevoegd aan de conclusies en aanbevelingen. De interviews met aanbieders namen circa 1,5 à 2 uur in beslag. De interviews met 'interne afnemers' namen circa 1 uur in beslag. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd ter verificatie, met als afspraak dat mensen niet herleidbaar worden geciteerd.

8.4 Analyse van de geselecteerde overheadfuncties

Het lijnmanagement

In figuur 8.1 is het organogram van CED opgenomen. CED heeft vijf directeuren, te weten: een algemeen directeur, met daaronder drie directeuren van lijndirecties en een directeur Financiën. Binnen deze lijndirecties is sprake van middenmanagers. Binnen één directie (Landelijke Markt) is sprake van nog een vierde managementlaag (teamleiders). Bij de overige twee directies is sprake van drie managementlagen. Bij deze directies vervullen de unitmanagers en teamleiders dezelfde functie. Enige verschil is dat de functie van unitmanager officieel bekrachtigd is en die van teamleider een tijdelijke functie is, totdat mede op basis van dit onderzoek definitief besloten is over de structuur. Dit verschil in de rol van unitmanagers en teamleiders tussen de directies blijkt overigens niet uit het organogram dat CED hanteert.



Figuur 8.1 Organogram CED-Groep

Bevindingen over het management²¹

Het onderzoek naar de managementfunctie heeft zich gericht op de structuur en taakverdeling tussen managers onderling en tussen managers en medewerkers. In het bijzonder is ingegaan op verklaringen voor de omvang van het management en op hun tijdsbesteding. Er is tevens gebruik gemaakt van een

²¹ In tegenstelling tot de analyse van de waarde bij de overige overheadfuncties is de waarde van het management van CED niet in tabelvorm uitgesplitst naar subtaken, omdat het takenpakket van managers een veelheid van taken omvat die in dit onderzoek niet per taak zijn beoordeeld.

intern medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2009, waarin medewerkers is gevraagd naar hun tevredenheid over de diverse managementlagen.

De huidige structuur en taakverdeling is niet erg helder. Er zijn verschillen in functiebenamingen en taken van managers tussen directies (unitmanager/teamleider/sectiecoördinator); de taakverdeling tussen managers en teamleiders is niet altijd logisch (bijvoorbeeld: een teamleider doet POP-gesprekken en een manager beoordelingsgesprekken). Het organogram van CED biedt geen helder inzicht in wie nu wie aanstuurt. Zo blijkt uit het organogram niet dat de financieel directeur ook de staf aanstuurt, wat de hiërarchische verhouding is tussen unitmanagers en teamleiders binnen de directie Landelijke Markt (LM) en wat de positie is van de kennismanagers. Functionerings- en beoordelingsgesprekken vinden niet structureel plaats. In ondersteunende afdelingen is dit slechts sporadisch. Eén van de geïnterviewde managers stelt: *“Het is vaak niet duidelijk wie knopen doorhakt.”* Een andere manager: *“Per directie kan de rolverdeling tussen managers en medewerkers verschillen. Ik weet niet hoe het in andere sectoren gaat.”*

Wat een rol speelt ten aanzien van de omvang van het management is dat CED relatief veel deeltijdwerkers heeft (0,66 fte per medewerker versus 0,94 in de zakelijke dienstverlening). In de huidige situatie zijn unitmanagers en teamleiders veel tijd kwijt aan het inplannen van medewerkers en aan het nog niet goed functionerende managementinformatiesysteem Maconomy. Uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat ‘de werkvloer’ afstand voelt tot de directie. Uit de interviews blijkt dat door de gelaagdheid van de organisatie veel overleg nodig is en er onduidelijkheden zijn. Medewerkers vragen zich af of signalen die zij geven aan hun manager (bijvoorbeeld over werkdruk) wel doorkomen in de directie. Over de waardering van het management blijkt uit dit interne onderzoek het volgende: 75% van de medewerkers is tevreden over de wijze waarop de sectiecoördinator de sectie aanstuurt; 70% van de medewerkers is tevreden over de wijze waarop de unitmanager de zaken aanstuurt; 18% van de medewerkers is tevreden over het management van de directie. 50% is daarover niet negatief, maar ook niet positief. De medewerkers zijn over alle managers een stuk positiever dan in 2006.

Tot slot valt op dat jaarlijks dikke jaarplannen worden geproduceerd (tot circa 80 à 90 bladzijden), waarop het vanwege die omvang lastig sturen is. De geïnterviewden zijn over het algemeen wel te spreken over de huidige hoofdstructuur en een aantal van hen geeft aan geen behoefte te hebben aan een nieuwe reorganisatie.

De omvang

Tabel 8.1 vergelijkt de omvang van het management bij CED met die bij organisaties uit de zakelijke dienstverlening in het algemeen en twee deelsectoren uit daaruit in het bijzonder, namelijk ‘financieel advies’ en ‘research/ingenieurs/architecten’.

Tabel 8.1 Benchmark formatie-omvang management CED-Groep

	<i>CED (1/9/2009)</i>	<i>Research / ingenieurs / architecten gemiddeld</i>	<i>Financieel Advies gemiddeld</i>	<i>Gehele zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>
Lijnmanagement (excl. Stafmanagers)	5,5% (12,7 fte; 24 managers)	3,5%	3,8%	4,0%
Aantal managementlagen	3 en bij één directie 4	2,5	3	3
Totale formatie	231			
Aantal waarnemingen		21	9	79

Daaruit blijkt dat het management van CED relatief omvangrijk is. Er is sprake van een lage span of control, die overigens verschilt per directie (Onderzoek&Ontwikkeling: 11,5 fte; Landelijke Markt 7,3 fte; Regionale Markt 11,4 fte). Bij andere organisaties is dat circa 1,5 keer zo groot. De situatie bij Landelijke Markt is echter van tijdelijke aard, in afwachting van de resultaten van dit onderzoek.

De aansturing

Bij de staffuncties is ook gekeken naar de aansturing ervan door het lijnmanagement en andere interne klanten. De positie van het management is uiteraard anders dan van de staffuncties, in die zin dat het management niet aangestuurd wordt door interne klanten, maar door hogere managementlagen. Daarom is bij het management gekeken naar de managementstructuur als geheel. Daarin zijn drie zaken vooral bepalend voor de omvang ervan:

- Het aantal managementlagen.
- De span of control.
- De taken en tijdsbesteding van managers.

Zoals eerder aangegeven, is het aantal managementlagen bij CED relatief groot: 3 à 4 lagen, terwijl 2 à 3 elders gebruikelijk is. De span of control verschilt tussen directies nogal, maar is als geheel genomen relatief laag. Ten aanzien van de tijdsbesteding is van belang, dat in de berekening in de benchmark en ook bij CED uitsluitend de managementtijd is meegeteld (dus exclusief de declarabele tijd). Uit de interviews valt op dat CED-managers hun medewerkers veel zakelijke taken uit handen nemen (projectleiding, verkoop). Eén van de geïnterviewde managers stelt: *“De manager plant medewerkers in. Dat is nodig, want niet iedereen is voldoende eager.”* Dit zijn taken die bij een adviesorganisatie veelal belegd zijn bij ‘managende adviseurs’. Dat is geen extra laag managers, maar het zijn adviseurs die competent zijn en het als een uitdaging zien om deze zakelijke taken op zich te nemen. Tevens blijkt dat CED-managers momenteel veel tijd kwijt zijn doordat de bedrijfsvoering nog niet optimaal functioneert (ontbrekende managementinformatie, matige ict-voorzieningen).

Factoren die de omvang van het management bepalen

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van het management bij CED:

- *Cultuur*. De huidige cultuur is dat managers hun medewerkers veel zakelijke taken uit handen nemen (projectleiding, verkoop), in tegenstelling tot bij veel andere zakelijke dienstverleners. Achtergrond daarbij is dat in hun beleving niet alle medewerkers op dit terrein al competent en eager

genoeg zijn. Belangrijk daarbij is dat CED een omslag maakt van een voormalig gemeentelijke naar een commerciële organisatie. Dat vereist ontwikkeling van medewerkers in zakelijke competenties.

- *Efficiënte van processen.* Het gegeven dat de ICT-functie en het managementinformatiesysteem niet optimaal werken, leidt ertoe dat veel managementtijd verloren gaat aan het ad hoc oplossen van problemen. Eén van de managers gaf bijvoorbeeld aan enige tijd een schaduwadministratie te hebben bijgehouden.
- *Complexiteit van de organisatie.* De ontwikkeling van taak- naar marktorganisatie zorgt voor complexiteit. Tegelijk maakt CED ook zaken onnodig complex. Dat wordt mede veroorzaakt doordat op diverse gebieden helder en uniform beleid ontbreekt.

Voorbeelden daarvan zijn de ict-functie, de verschillende functiebenamingen van managers en de positie van de kennismanagers.

- *Financiële druk:* de huidige financiële druk, maakt het nodig de omvang van de functie kritisch te beschouwen.

Daarnaast speelt een factor een rol, die niet in het theoretisch model was opgenomen:

- *Het aantal parttimers.* Het grote aantal medewerkers met een parttimeaanstelling werkt werklasterhogend voor het management.

Kennismanagement

De huidige omvang van Kennismanagement binnen CED is 3,0 fte. Het gaat om 5 medewerkers, die daar een deel van hun tijd voor zijn vrijgesteld (2,7 fte) plus 0,3 fte dat flexibel wordt ingezet vanuit andere CED-medewerkers.

De Kennismanagers zijn momenteel ondergebracht bij de directie Onderzoek&Ontwikkeling, onder rechtstreekse aansturing van directeur. Er is, in tegenstelling tot de andere units, geen unitmanager. Bij de omslag van een taak- naar een marktgerichte organisatie, werd een dwarsverband voor kennis nodig geacht. Elke kennismanager vervult domeingebonden taken voor zijn/haar eigen kennisdomein. Daarnaast voeren de kennismanagers gezamenlijk de algemene kennismanagementtaken uit.

Domeingebonden taken:

- Bijhouden van het overheidsbeleid op het domein en deze vertalen naar mogelijke klantvragen en bijbehorende professionalisering
- Domeingerichte professionalisering en (sub)domeinoverleg organiseren
- Inventariseren en beantwoorden van individuele professionaliseringsvragen
- Leveren van input voor scholings- en begeleidingsaanbod
- Nieuwe kennis/ontwikkelingen bijhouden, intern verspreiden o.a. via een interne website
- Nieuwe kennis/ontwikkelingen bijhouden op CED-website
- Publiceren over en presenteren van actuele kennisontwikkeling vanuit de CED-Groep
- Deelname aan landelijke netwerken
- Innovaties stimuleren/ondersteunen/plannen uitwerken

- Bijdrage leveren aan aanbestedingen

Algemene taken voor het gezamenlijk kennismanagement:

- Inhoud en logistiek van de centrale professionalisering op CED-dagen
- Coördinatie van taakgroepen
- Coördinatie innovatiefonds
- Coördinatie digitaal archief/teamsite
- Verzamelen kengetallen
- Deelname aan overleggen met unitmanagers, directies en secties Onderzoek & Ontwikkeling
- Nadenken met P&O over ontwikkeling van talent en specialisme binnen de CED-Groep.
- Bibliotheekfunctie en kennismanagementondersteuning

Waarde volgens de gebruikers

De toegevoegde waarde van het Kennismanagement binnen CED is volgens de meeste geïnterviewd lijnmanagers vrij beperkt²². Van het brede takenpakket dat de Kennismanagers vervullen, ziet men vooral de CED-dagen en de mails met informatie. Uit een in 2009 gehouden medewerkerstevredenheidsonderzoek, blijkt dat inhoudelijk medewerkers 'noch positief, noch negatief staan tegenover de stimulerende rol van de kennismanagers'. En: 'Bijna 80% van de medewerkers geeft aan actief deel te nemen aan een taakgroep. Men oordeelt daarover noch positief, noch negatief.' Het onderzoek vervolgt met: 'Hoe organiseren medewerkers hun eigen kennismanagement? Medewerkers zijn gewoon hun kennis actief te delen met andere collega's.' Eén van de geïnterviewde managers stelt: "Wat ik vooral van de kennismanagers zie, zijn de CED-dagen en mails met bijlagen. Dan denk ik: wist ik al, niet wat ik wil weten, of ik kan dat ook zelf opzoeken."

Andere kant van het verhaal is dat Kennismanagers te maken hebben met vrijblijvendheid van adviseurs: men komt lang niet altijd opdagen bij bijeenkomsten. De positie van de kennismanagers is verder lastig. Zij hebben geen hiërarchische relatie met de adviseurs. De oplossing van het knelpunt wordt momenteel gezocht in het creëren van een extra overleg, het TUK-overleg (teamleider-unitmanager-kennismanager). Verder is sprake van enige dubbeling: de sectiecoördinatoren binnen Onderzoek&Ontwikkeling zijn ook bezig met kennisontwikkeling. Tot slot is op het terrein van kennisontwikkeling relevant dat CED jaarlijks een omvangrijk innovatiefonds beschikbaar stelt (ruim € 800.000). Over de toepasbaarheid van deze innovaties zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt aangegeven dat de innovatieprojecten de aanzet zijn geweest voor tal van rendabele projecten. Anderzijds klinkt in de interviews ook kritiek door over de toepasbaarheid van de innovaties.

²² In tegenstelling tot de analyse van de waarde bij de overige overheadfuncties is de waarde van het Kennismanagement van CED niet in tabelvorm uitgesplitst naar subtaken, omdat de interne afnemers in hun beoordeling moeite hadden om deze taken te onderscheiden.

Vergelijking kosten

Bij andere organisaties is kennismanagement veelal ondergebracht in de improductieve tijd van 'directen' (bijvoorbeeld zware senioren). In de benchmark zien we de functie Kennismanagement daardoor niet terug als afzonderlijke functie. Om die reden is dan ook geen tabel met vergelijkingscijfers opgenomen. Het gegeven dat CED wel een separate functie Kennismanagement heeft is derhalve opvallend te noemen.

Aansturing

De Kennismanagers zijn momenteel ondergebracht bij de directie Onderzoek&Ontwikkeling, onder rechtstreekse aansturing van directeur. De kennismanagers hebben hun werkwijze beschreven in twee beleidsnotities (Kennis voor elkaar en het Kennismanagementplan 2008-2009).

Om daartoe te komen, werd strategisch overleg georganiseerd met managers en experts. Voorbereiding van en terugkoppeling op het strategisch overleg vindt plaats op het groepsweb en op websites van de teams. Unitmanagers bespreken de strategische consequenties in hun unitoverleg. Kennismanagers bespreken de inhoudelijke consequenties in hun kennisgroep. Hoewel er dus sprake is van diverse waarborgen om de afstemming tussen kennismanagers en hun interne afnemers goed te laten verlopen, blijkt de waardering door lijnmanagers en medewerkers desondanks niet hoog te zijn. Daarbij speelt een rol dat de adviseurs een hoge werkdruk hebben (een bezettingspercentage van 80%) en ook zelf hun eigen kennisontwikkeling organiseren. Het aanbod van de kennismanagers voorziet mede daardoor niet in een grote behoefte.

Factoren die de omvang van de functie Kennismanagement bepalen

Op basis van de interviews blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van deze functie:

- *Cultuur:* Binnen CED bestaat het gebruik om adviseurs veel taken uit handen te nemen, die in veel andere organisaties tot hun eigen verantwoordelijkheid worden gerekend. Dat geldt ook voor kennismanagement, een functie die in andere organisaties vaak niet aanwezig is, maar daar vooral aan adviseurs en hun managers wordt overgelaten, met ondersteuning van een hrm-afdeling.
- *Complexiteit organisatie:* CED is een organisatie met een veelheid aan kennisgebieden, die aan verschillende markten worden aangeboden. Tegelijkertijd dient het aanbod van de kennisgebieden ook onderling afgestemd te worden, wat de complexiteit verhoogt.
- *Financiële druk:* de huidige financiële druk maakt het nodig de omvang van de functie kritisch te beschouwen.

De ICT

De ICT-functie bij de CED omvat een samenwerking tussen interne CED-medewerkers (2,5 fte) en een externe partij. De externe partij heeft als hoofdtaak het werkplekbeheer. De helpdesk is een samenwerking tussen de externe partij (3 dagen per week) en ict-medewerkers van CED (2 dagen per week).

Waarde volgens de gebruikers

In tabel 8.2 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling ICT, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de ICT-kosten.

Tabel 8.2 Waarde ICT-taken bij CED-Groep

<i>Taak</i>	<i>Waarde voor CED</i>	<i>Relatie met omvang ICT-kosten</i>
Werkplekbeheer	Medewerkers klagen vooral over trage computers. Adviseurs vinden dat ze te sober ondersteund worden en hebben daarvoor een aantal argumenten. Zo is een kwart van de computers ouder dan 5 jaar. Adviseurs hebben geen laptop, daaraan is wel grote behoefte, bijvoorbeeld om bij een school of in de trein verslagen te kunnen maken. Deels is sprake van 'Thin-clients' (beeldscherm + toetsenbord). CED'ers hebben niet de mogelijkheid om onderwijs-ICT te installeren, wat wel nodig is voor hun werk, bijvoorbeeld om nieuwe software te demonstreren op scholen. Opvallend is dat wel iedereen een smartphone heeft, inclusief de ondersteuning	Het over een lange termijn afschrijven van computers leidt tot lagere kosten, maar ook tot meer problemen.
Helpdesk	Medewerkers van CED hebben veel klachten. 36% is niet tevreden over de servicedesk, zo blijkt uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Men moet vaak vele uren wachten, ongeacht de prioriteit (1 t/m 5) van het probleem. Dit wordt bevestigd door de incidentrapportages van de externe partij. Adviseurs anticiperen op storingen door allerlei 'work-arounds'. Zo zijn er adviseurs die voortdurend van al hun werk back ups maken, op memorysticks, zodat men bij een computerstoring op een andere computer verder kan werken.	De sobere ict-ondersteuning leidt tot lagere kosten per medewerker, maar anderzijds tot veel tijdverlies en frustraties bij adviseurs en managers.
Applicatie-ontwikkeling	Niet van toepassing.	

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Samenvattend geldt dat lijnmanagers en medewerkers vinden dat ze te sober worden ondersteund op ICT-gebied. Er zijn veel ict-problemen, die slechts traag worden verholpen. Dit kost leidt tot veel tijdverlies en frustraties bij medewerkers en managers.

Kosten

Tabel 8.3 vergelijkt de ICT-formatie van CED met zakelijke dienstverleners.

Tabel 8.3 Benchmark ICT-kosten CED

	CED (1/9/2009)	Research / ingenieurs / architecten gemiddeld	Financieel Advies gemiddeld	Gehele zakelijke dienstverlening gemiddeld
fte ICT / fte gehele organisatie	1,1% (2,5 fte)	1,7%	2,2%	2,7%
Kosten ICT per fte (excl. Personeel)	€ 5.020	€ 4.198	€ 5.630	€ 5.463
Salariskosten ICT per fte	€ 661	€ 1.027	€ 1.509	€ 1.752
Totale kosten	€ 5.681	€ 5.225	€ 7.139	€ 7.215
Totale formatie	231			
Aantal waarnemingen		21	9	79

Daaruit blijkt dat de ICT-formatie van CED heel laag is. De functie is voornamelijk uitbesteed. De totale ICT-kosten per fte zijn rond het gemiddelde van de onderzoekssector en lager dan de adviessector. CED heeft veel werkplekken (1,5 per fte!). De kosten per werkplek zijn veel lager dan gemiddeld.

Aansturing

De ICT-functie is vrijwel geheel uitbesteed aan een externe partij. Formeel is de financieel directeur leidinggevende van de 2,5 fte interne ICT-medewerkers. In de praktijk werken de ict-medewerkers zeer zelfstandig, zij hebben bijvoorbeeld geen functionerings- of beoordelingsgesprek. De externe partij wordt aangestuurd door het hoofd Facilitaire Dienst. Er ontbreekt beleid dat aangeeft over welke ict-middelen medewerkers mogen beschikken. Er is ook geen sprake van georganiseerd overleg met lijnmanagers of medewerkers daarover. Dit maakt het ook voor de externe partij en voor de interne ict-medewerkers lastig werken. De sobere ondersteuning en het onduidelijke beleid daarin, leidt er namelijk toe dat adviseurs zich zo nu en dan nogal claimend opstellen richting de ict-ers.

Factoren die de omvang van de ICT-kosten bepalen

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de ICT-kosten van de CED:

- *De aard van het primair proces:* De adviseurs hebben vanwege het mobiele karakter van hun werk eigenlijk laptops nodig. Indien daarvoor wordt gekozen (en daar zijn concrete plannen toe), nemen de kosten toe.
- *Het dienstverleningsniveau:* het dienstverleningsniveau is over het geheel sober, wat leidt tot lage kosten. Eén van de geïnterviewde managers stelt: *“Er zijn altijd problemen met ict, altijd klachten. Er is veel geïnvesteerd in ondersteuning op afstand, maar wat ontbreekt is iemand van de externe partij die hier rondloopt om problemen op te lossen.”* Anderzijds is wel gekozen voor Smartphones voor alle medewerkers (ook de ondersteuning), wat een ongebruikelijke keuze is en de kosten verhoogt.

- *Cultuur*: Cultuur bij CED is om adviseurs en ondersteuning gelijk te behandelen. Bij adviesbureaus wordt vaak een onderscheid gemaakt, omdat een adviseur nu eenmaal veel buiten kantoor vertoeft en de ondersteunend medewerkers die veel tijd op kantoor doorbrengen.
- *Aansturing overheadafdeling*. De huidige aansturing van de ICT-functie is verre van optimaal. Er ontbreekt een interne ict-manager en een duidelijk ict-beleid. Dit heeft zowel invloed op de kwaliteit als de kosten van de ict-functie.

Naast de factoren uit het theoretisch model, speelt ook een andere factor:

- Bij CED is sprake van *veel parttimers* (1,5 medewerker per fte), wat kostenverhogend werkt. Dat heeft vooral invloed, zodra CED laptops aanschaft voor haar adviseurs, omdat die moeilijk te delen zijn.

8.5 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de CED (terugkoppeling naar het theoretisch model)

In tabel 8.4 maken we een terugkoppeling naar het theoretisch model, vanuit twee invalshoeken:

- *Op basis van de analyse van de overheadfuncties in de vorige paragraaf.* Per functie zijn de factoren grijs gearceerd die uit de interviews naar voren kwamen.
- *Op basis van een vragenlijst die aan de geïnterviewden is voorgelegd.* Zij kregen de vraag om aan een lijst van potentieel verklarende factoren een gewicht toe te kennen en dit toe te lichten (1=geen enkele rol tot 5= zeer grote rol). De vraag is voorgelegd aan 8 personen, 4 interne afnemers en 4 aanbieders van overheadproducten.

Tabel 8.4 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead bij de CED-groep

<i>Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead van CED</i>	<i>Management</i>	<i>Kennismanagement</i>	<i>ICT</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>	<i>1= geen enkele rol; 2= nauwelijks een rol; 3= enige rol; 4= grote rol; 5= zeer grote rol</i>
						Parafrazen uit de interviews, ter illustratie
De aard van het primair proces (onderzoek)				3,6	0,9	Medewerkers sterk gericht op inhoud, minder affiniteit met bedrijfsvoeringstaken. Daardoor meer overhead nodig.
De complexiteit van de organisatie				3,7	1,0	Ontwikkeling van taak- naar marktorganisatie zorgt voor complexiteit. CED maakt veel zaken onnodig complex. Diversiteit producten stelt eisen aan het managementinformatiesysteem Maconomy. Veel verschillende producten. Er wordt te veel gereorganiseerd.
De type sturing (Tight control versus loose control)				3,0	0,9	Niet zo strak gestuurd. Begeleiders kunnen hun eigen ding doen. Debiteuren te laat geïnd. Facturatieproces loopt niet soepel. Grote achterstanden met tijdschrijven. Projectcodes niet beschikbaar. Verschilt per manager hoe strak wordt gestuurd.
Een luxe dan wel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen				2,9	0,6	Ondersteuning is sober, maar dat leidt niet tot kleine omvang. Er is geen kantine. Er is vooral bezuinigd via natuurlijk verloop. Dat heeft geleid tot willekeurige toppen en dalen. Overhead over algemeen sober, deels luxe (bv smartphones). Niet efficiënt.
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar				3,1	1,0	Vijf directieleden is veel. Daar wennen we nog niet aan. Anderzijds: gewend geraakt aan externen bij FA, die zijn er altijd.
Ondoelmatige inrichting van processen				4,0	0,8	Bijvoorbeeld de financiële processen rond Maconomy. Dat verloopt niet doelmatig. Geldt ook voor de verdeling van secretariaten.
De mate van financiële druk op de organisatie				3,9	1,0	Speelt wel een rol. Daarom vindt dit onderzoek nu plaats. Financiële druk leidt tot kritisch kijken naar overhead.
Gedetailleerde verantwoordingseisen veroorzaken een hogere overhead.				3,4	1,0	Vooraf bij gemeenten is sprake van hoge verantwoordingslast. Dat laten we deels zelf gebeuren. Is extra werk voor FA en voor units. Verschilt per werksort.
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement				1,6	0,7	Die belangen zijn aardig in lijn. Speelt dus niet. Zou ook juist kunnen leiden tot een lagere overhead.
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen				2,6	0,9	In grote lijn weet men wel wat stafafdelingen doen. Speelt beperkte rol. Anderzijds: beter zicht op overhead zou leiden tot hogere kwaliteit. Men heeft niet altijd goed zicht op wat overhead doet. Leidt tot brandjes blussen, veel ad hoc.

Uit de analyse blijkt dat bij de CED:

- Vier factoren een grote rol spelen (oranje gemarkeerd; score van 3,5 of hoger): *de aard van het primair proces als onderwijsadviesinstelling, de complexiteit van de organisatie, ondoelmatige inrichting van processen en de financiële druk op de organisatie*. Deze factoren resulteren uit beide bovengenoemde invalshoeken. De financiële druk op de organisatie was samen met problemen die werden geconstateerd in de bedrijfsvoering ook de belangrijkste aanleiding van CED om dit onderzoek uit te laten voeren.
- Eén factor speelt nauwelijks of geen rol, namelijk *overheadafdelingen streven andere belangen na*.
- De overige vijf factoren spelen enige rol. Twee daarvan resulteren uit beide onderzoeks invalshoeken, namelijk *het dienstverleningsniveau en de cultuur*.
- De factor *gedetailleerde verantwoordingseisen resulteert wel uit de vragenlijst, maar niet uit het onderzoek per functie*. Dit speelt ook met name een rol bij andere functionele gebieden (bijvoorbeeld de financiële administratie).
- De factor *mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overhead doet* speelt slechts een beperkte rol. Deze factor heeft een score van 2,6 in de vragenlijst en resulteert niet uit het onderzoek per functie.

8.6 De aansturing van de overhead

In tabel 8.5 is voor de drie overheadfuncties in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot drie basisvormen:

1. Centrale sturing.
2. Centrale sturing met gebruikersinterface.
3. Interne marktwerking.

In de tabel is door de onderzoeker in elk van de cellen een beoordeling gegeven, gebaseerd op de resultaten van de interviews.

Tabel 8.5 Aansturing overhead bij de CED-groep

	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Interne marktwerking
Kenmerken	<i>Afname verplicht, gebruikers geen invloed op aard en omvang productenaanbod.</i>	<i>Afname gebudgetteerd o.b.v. overleg tussen leveranciers en afnemers. Leverings- en afnameplicht.</i>	<i>Aanbieder bepaalt tarief per eenheid. Interne gebruikers vrij om intern of extern te kopen.</i>
Lijnmanagement	Huidige situatie: Huidige omvang en takenpakket is vooral ingegeven door het beeld van het CED-management dat veel adviseurs op dit moment nog onvoldoende in staat zijn om zakelijke taken op zich te nemen. Het lijkt erop dat medewerkers op dat beeld nog weinig invloed hebben gehad.	Met het oog op de toekomst zijn er wellicht adviseurs die competent zijn en het als een uitdaging zien om meer zakelijke taken op zich te nemen. De omvang van het management kan dan worden verminderd. Een dergelijke vorm van maatwerk lijkt meer op model 2. Men kan zich hierbij afvragen of dit te maken heeft met aansturing (structureel) of met inrichting (eenmalig). Aangezien sprake zal zijn van een groeiproces gelden beide.	Niet wenselijk.
Kennismanagement	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers kan juist bijdragen aan hun tevredenheid.	Huidige situatie: De huidige situatie heeft veel weg van dit tweede model. De kennismanagers hebben hun werkwijze beschreven in twee beleidsnotities (Kennis voor elkaar en het Kennismanagementplan 2008-2009). Om tot deze werkwijze te komen, werd strategisch overleg georganiseerd met managers en experts. Voorbereiding van en terugkoppeling op het strategisch overleg vindt plaats op het groepsweb en op websites van de teams. Unitmanagers bespreken de strategische consequenties in hun unitoverleg. Kennismanagers bespreken de inhoudelijke consequenties in hun kennisgroep. Hoewel er dus sprake is van diverse waarborgen om de afstemming tussen kennismanagers en hun interne afnemers goed te laten verlopen, blijkt de waardering door lijnmanagers en medewerkers desondanks niet hoog te zijn. Daarbij speelt een rol dat de adviseurs een hoge werkdruk hebben (een bezettingspercentage van 80%) en ook zelf hun eigen kennisontwikkeling organiseren. Het aanbod van de kennismanagers voorziet mede daardoor niet in een grote behoefte.	Niet wenselijk. Dan neemt de animo om naar door de kennismanagers georganiseerde activiteiten te gaan verder af.
ICT	Huidige situatie: De ict-functie omvat een samenwerking tussen interne ict-ers en een externe partij. De externe partij wordt aangestuurd door het hoofd Facilitaire Dienst. Er ontbreekt beleid dat aangeeft over welke ict-middelen medewerkers mogen beschikken. Er is ook geen sprake van georganiseerd overleg met lijnmanagers of medewerkers daarover. Dit maakt het ook voor de externe partij en voor de interne ict-medewerkers lastig werken. De sobere ondersteuning en het onduidelijke beleid daarin, leidt er namelijk toe dat adviseurs zich zo nu en dan nogal claimend opstellen richting de ict-ers.	Wenselijke situatie: Dit tweede model is een meer wenselijk model, omdat het aan aanbieder en vrager duidelijkheid biedt wat het gewenste/te verwachten niveau van dienstverlening is. Concreet is daartoe het volgende nodig: 1. CED dient een helder en gedragen beleid te formuleren inzake de vraag: hoe ondersteunt CED haar adviseurs, met daaraan gekoppeld een investeringsplan. Dit dient te worden opgesteld door een in te stellen ICT-Raad (bestaande uit enkele managers en IT'ers). 2. Het aanstellen van een interne IT-manager (1 fte). Deze fungeert als counterpart voor de externe partij en stuurt de interne IT'ers aan. 3. Het verzorgen van concurrentie voor de externe partij. Met het oog op de toekomst moet de externe partij vooral ervaring hebben met de grootschalige uitgifte van laptops en de ondersteuning daarvan. De CED-directie heeft inmiddels besloten om deze verbeterpunten op te pakken en voor dit tweede model te kiezen.	Op dit moment niet wenselijk. Eerste prioriteit is niet de doorbelasting van kosten, maar het op een hoger plan brengen van de gehele ict-functie. Bovendien laat de huidige managementinformatievoorziening nog te wensen over, zodat de doorbelasting waarschijnlijk niet tot ander gedrag zal leiden. Op termijn is doorbelasting van bepaalde materiële kosten wel denkbaar (bv. extra geheugenruimte, specifieke licenties). Toch blijft het de vraag in hoeverre dit het gedrag van medewerkers werkelijk beïnvloedt en of dit niet ten koste gaat van de uniformiteit en het juist daardoor minder efficiënt wordt.

 Huidige aansturing is niet optimaal
 Optimale aansturing

Conclusie

Conclusie is dat voor wat betreft de functies Lijnmanagement en ICT de aansturing het meest lijkt op het type 1 aansturing, terwijl de aansturing van de functie Kennismanagement het meest lijkt op het type 2 aansturing.

In het geval van Kennismanagement is van de drie opties het tweede model het meest wenselijk. Toch leidt geen van drie modellen tot een optimaal resultaat. Probleem is namelijk dat het huidige aanbod niet in een grote behoefte onder medewerkers voorziet. Dat wordt deels veroorzaakt door hun hoge werkdruk, maar ook doordat medewerkers hun eigen kennisontwikkeling organiseren. De CED-directie heeft besloten het huidige model te handhaven en de formatie van de kennismanagers met 1 fte te reduceren. Meer informatie daarover is opgenomen in de volgende paragraaf.

Voor de functies ICT en Lijnmanagement geldt dat de huidige aansturingsvorm niet optimaal is. Het type 2 aansturing is voor deze functies meer wenselijk. Bij de functie ICT kan deze aansturingsvorm meer duidelijkheid bieden aan zowel de interne als externe ict-aanbieder alsook aan de adviseurs omtrent de gewenste/verwachte dienstverlening. Voor de functie lijnmanagement biedt de tweede aansturingsvorm de mogelijkheid om gaandeweg meer zakelijke taken van managers over te dragen aan adviseurs. Discussiepunt daarbij is of dit een kwestie is van aansturing (structureel) of van inrichting (eenmalig). Aangezien het zal gaan om een groeiproces, is in mijn optiek beide het geval.

De derde aansturingsvorm (interne marktwerking) is op dit moment voor geen van beide functies wenselijk. Wel kan dit op termijn worden overwogen voor bepaalde materiële kosten (bijvoorbeeld voor extra geheugenruimte, specifieke softwarelicenties).

8.7 Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de vier overheadfuncties met reactie vanuit de CED-groep

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen van de onderzoeker opgenomen. De CED-directie heeft inmiddels een actieplan opgesteld, waarin is aangegeven of en op welke wijze aanbevelingen worden opgevolgd. Bij elke aanbeveling is de reactie van de CED-directie opgenomen, op basis van het door hen opgestelde actieplan.

Management

Voor de functie management resulteren uit het onderzoek de volgende aanbevelingen.

- Verhelder en uniformeer de huidige functiebenamingen, taken en formatie van managers.
“Besluit: aanbeveling wordt volledig overgenomen; stafmedewerker juridische zaken is verzocht zo spoedig mogelijk met een voorstel te komen.”
- Beperk het aantal managementlagen tot maximaal 3 (algemeen directeur – afdelingsdirectie – unitmanager).
“Besluit: aanbeveling wordt overgenomen: stafmedewerker juridische zaken is verzocht zo spoedig mogelijk met een voorstel te komen.”
- Vergroot geleidelijk de span of control van units/teams. Daarmee samenhangend: draag projectleiding en verkoop over aan ‘managende adviseurs’. Dat is geen extra laag van managers, maar het zijn adviseurs die competent zijn en het als een uitdaging zien om deze zakelijke taken op zich te

nemen. Implementatie hiervan vereist sturen op targets voor projectleiding en verkoop en extra beloning voor deze adviseurs.

“Besluit: vooralsnog niet overgenomen. Het ontwikkeltraject dat met deze aanbeveling is gemoeid zal echter wel uitdrukkelijk aan de orde komen bij de discussie en formulering van het bedrijfsplan zoals dat door de directie verderop in het jaar zal worden geformuleerd.”

- Elke medewerker krijgt jaarlijks een POP- en een functioneringsgesprek met de unitmanager (niet met de projectleider).

“Besluit: dit diende in het kader van adequaat personeelsbeleid reeds het geval te zijn. Daarom is iedere directeur nog eens dringend verzocht deze afspraak te realiseren en zal met betrekking tot de voortgang een regelmatige rapportage aan personeelsconsulent worden gevraagd.”

- Beperk de omvang van jaarplannen tot 10 sheets, die nadrukkelijk besproken worden in de directie.

“Besluit: “in der Beschränkung zeigt sich der Meister” lijkt inderdaad een uitgangspunt waarmee de zakelijkheid en resultaatgerichtheid van de communicatie binnen de CED-Groep verbeterd kan worden.”

ICT

Op het terrein van ICT resulteren uit het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- CED dient een helder en gedragen beleid te formuleren inzake de vraag: hoe ondersteunt CED haar adviseurs. Daar dient een investeringsplan aan te worden gekoppeld. Dit dient te worden opgesteld door een in te stellen ICT-Raad (bestaande uit enkele managers en IT-ers).

“Besluit: deze aanbeveling sluit aan bij het formuleren van een service-level-agreement met betrekking tot automatisering; een ontwikkeling die reeds op gang gebracht is en voor aanstaande zomervakantie moet worden afgerond. Daar dient inderdaad een investeringsplan aan te worden gekoppeld alsmede een voorstel voor een in te stellen ICT-Raad.”

- Het aanstellen van een interne IT-manager (1 FTE). Deze fungeert als counterpart voor de externe partij en stuurt de interne IT-ers aan.

“Besluit: het directieoverleg onderschrijft het belang van deze aanbeveling en wenst op korte termijn de procedure voor het aanstellen van een dergelijke manager te starten.”

- Het verzorgen van concurrentie voor de externe partij. Met het oog op de toekomst moet de externe partij vooral ervaring hebben met de grootschalige uitgifte van laptops en de ondersteuning daarvan. Dat is een vak apart.

“Besluit: het directieoverleg onderschrijft het belang van deze aanbeveling en zal in het kader van het af te sluiten service-level-agreement hier reeds zorg voor dragen.”

Kennismanagement

Voor de functie kennismanagement doen wij de volgende aanbevelingen:

- Het opheffen van de functie Kennismanagement (3 fte) en het volledig productief inzetten van de huidige kennismanagers.

“Besluit: het directieoverleg is van mening dat deze aanbeveling te rigouros is en voorbij gaat aan de fase waarin de CED-Groep momenteel verkeert. Daarom wordt ze in de bezuinigingsvoorstellen slechts gedeeltelijk overgenomen.”

- Kennismanagement wordt een verantwoordelijkheid van adviseurs. Lijnmanagers spreken hen daarop aan, onder meer in POP- en functioneringsgesprekken.

“Besluit: het directieoverleg is van mening dat professionele medewerkers inderdaad verantwoordelijk zijn voor hun eigen kwaliteitsniveau, maar gezien de dynamische ontwikkeling binnen de CED-Groep en zijn markt is het nog altijd noodzakelijk om op de belangrijkste prioriteiten centrale impulsen te kunnen verzorgen met betrekking tot scholing, innovatie en marktwerking. Daarom wordt een deel van het kennismanagement gehandhaafd en dus niet volledig onder de verantwoordelijkheid van de adviseurs gebracht. Hierbij speelt ook een rol dat de declarabiliteit van de adviseurs bij de CED-Groep naar verhouding hoog is, hetgeen een praktische belemmering vormt voor de overdracht van alle kennismanagement verantwoordelijkheden naar adviseurs.”

- CED laat een basisopleidingsprogramma ontwikkelen (vooral gericht op vaardigheden). De afdeling Personeelszaken gaat daarvan de logistiek verzorgen. Adviseurs regelen in overleg met hun manager zelf de meer gespecialiseerde en inhoudelijke opleidingen.

“Besluit: het directieoverleg constateert dat in de scholing zoals die het laatste jaar tijdens de gezamenlijke CED-dagen gestalte krijgt, reeds belangrijke aanzetten zijn gedaan om tot een basisopleidingsprogramma te komen. Het is waardevol om dit scherper te definiëren en te implementeren en de afdeling personeelszaken daarvan de logistiek te laten verzorgen.”

- CED stelt nieuwe eisen ten aanzien van het innovatiefonds:
 - 50% cofinanciering door marktpartijen wordt een vereiste.
 - Projecten worden bemenst met onderzoekers én begeleiders.

“Besluit: het directieoverleg constateert dat de CED-Groep inderdaad nieuwe eisen stelt ten aanzien van het innovatiefonds maar dat zijn niet de eisen die in deze aanbeveling worden geformuleerd. Cofinanciering voor 50% door marktpartijen is bij innovatie een illusie op grond van onze ervaring. Wel is van groot belang dat bij ieder project dat vanuit het innovatiefonds wordt gefinancierd vooraf een grondige marktanalyse en aanzet voor een businessplan is geformuleerd om daarmee de kans op marktvergroting en inverdieneffecten te vergroten. Waar mogelijk wordt bij innovatieve projecten reeds gewerkt met een combinatie van onderzoekers en adviseurs.”

9. Casevergelijking en algemene conclusies

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een vergelijking van de drie cases en presenteert de algemene conclusies van het onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- De bepalende factoren voor de omvang van de overhead.
- Het bijgestelde model voor het verklaren van de omvang van de overhead.
- De aansturing van de overhead.
- De inrichting van overhead

9.2 Vergelijking bepalende factoren voor omvang overhead

In deze paragraaf wordt een overzicht gepresenteerd van de uitkomsten uit de drie cases voor elk van de potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead. Voordat wordt ingegaan op de factoren uit het caseonderzoek, volgt eerst een samenvatting van de analyses uit het statistisch onderzoek in hoofdstuk 5.

- *Aard primair proces*: tussen organisaties in verschillende sectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead.
- *Organisatie-omvang in fte*: tussen de omvang van een organisatie en de omvang van de overhead bestaat een nagenoeg proportioneel verband. Alleen kleine organisaties hebben te maken met enige schaalnadelen.
- *Productiviteit*: organisaties met een grotere overhead zijn niet productiever. Deze bevinding betreft private dienstverlenende organisaties.
- *Omzet*: hoe hoger de omzet per directe medewerker, des te hoger de overhead. Deze bevinding betreft private dienstverlenende organisaties.
- *Aantal locaties*: heeft geen eenduidig verband met de omvang van de overhead.
- *Mate van centrale positionering van de overhead*: heeft geen eenduidig verband met de omvang van de overhead.

Voor alle verbanden geldt dat de R-kwadraten laag zijn. De factoren verklaren derhalve slechts een beperkt deel van de totale variatie in de afhankelijke variabelen. Voor een verdere verdieping van ons inzicht, wordt nu ingegaan op de analyse van verklarende factoren in het case-onderzoek. Daarbij zijn twee invalshoeken gehanteerd:

- *Op basis van de analyse van de overheadfuncties in de vorige hoofdstukken*. Per functie zijn in tabel 9.1 de factoren grijs gearceerd die uit de interviews naar voren kwamen.
- *Op basis van een vragenlijst die aan de geïnterviewden is voorgelegd*. Zij kregen de vraag om aan een lijst van potentieel verklarende factoren een score toe te kennen en dit toe te lichten (1 = geen enkele rol tot 5 = zeer grote rol). De uitkomsten zijn samengevat in tabel 9.2.

Tabel 9.1 Samenvatting verklarende factoren voor de omvang van de overhead op basis van de analyse van overheadfuncties

	CED			TZH			RvdK			Totaal	
<i>Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead</i>	<i>Management</i>	<i>Kennismanagement</i>	<i>ICT</i>	<i>Huisvesting</i>	<i>PF&C</i>	<i>ICT</i>	<i>Huisvesting</i>	<i>Kwaliteit, Planning en Control</i>	<i>Personeel & Organisatie</i>	<i>ICT</i>	<i>Aantal keren dat factor een rol speelde in onderzoek</i>
De aard van het primair proces											6
De complexiteit van de organisatie											3
De type sturing (Tight control versus loose control)											3
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen											6
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar											6
Ondoelmatige inrichting van processen											6
De mate van financiële druk op de organisatie											5
Gedetailleerde verantwoordingsseisen veroorzaken een hogere overhead.											1
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement											0
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen											0



Factor speelde een rol bij de functie

Tabel 9.2 Samenvatting verklarende factoren voor de omvang van de overhead op basis van de vragenlijst²³

	CED		TZH		RvdK		Totaal	
<i>Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>
De aard van het primair proces	3,6	0,9	3,6	1,2	3,6	1,2	3,6	1,1
De complexiteit van de organisatie	3,7	1,0	4,0	0,7	4,0	0,7	3,9	0,8
De type sturing (Tight control versus loose control)	3,0	0,9	3,2	0,9	3,2	0,9	3,1	0,9
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen	2,9	0,6	3,2	0,9	3,2	0,9	3,1	0,8
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar	3,1	1,0	3,1	1,2	3,1	1,2	3,1	1,1
Ondoelmatige inrichting van processen	4,0	0,8	3,9	0,5	3,9	0,5	4,0	0,6
De mate van financiële druk op de organisatie	3,9	1,0	3,1	0,7	3,1	0,7	3,4	0,8
Gedetailleerde verantwoordings-eisen veroorzaken een hogere overhead.	3,4	1,0	4,2	0,7	4,2	0,7	3,9	0,8
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement	1,6	0,7	1,9	0,6	1,9	0,6	1,8	0,6
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen	2,6	0,9	2,8	1,1	2,8	1,1	2,7	1,1

Score van 3,5 of hoger
Score tussen 2,5 en 3,5
Score lager dan 2,5

²³ Het totaal aantal waarnemingen bedraagt 27 (CED: 8; TZH: 8; RvdK: 11).

Uitkomsten:

- Twee factoren scoren hoog vanuit beide invalshoeken: de aard van het primair proces en ondoelmatige inrichting van processen.
- Drie factoren spelen bij veel van de onderzochte functies een rol en scoren 'enige rol' in de vragenlijst: het dienstverleningsniveau, de organisatiecultuur en de mate van financiële druk.
- Twee factoren scoren hoog in de vragenlijst, maar worden in het verdiepend onderzoek minder vaak genoemd: complexiteit van de organisatie (bij drie functies in het verdiepend onderzoek genoemd) en gedetailleerde verantwoordingseisen (alleen bij TZH).
- Eén factor speelt 'enige' rol in beide invalshoeken: de aard van de sturing van de organisatie (tight versus loose control).
- Eén factor speelt in beide invalshoeken nauwelijks een rol: overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement.
- Er is gekeken naar twee typen spreiding, namelijk tussen respondenten en tussen de drie organisaties. Opvallend is dat de spreiding tussen de drie organisaties in de scores per factor vrij beperkt is. De grootste spreiding zien we bij de factoren: mate van financiële druk en gedetailleerde verantwoordingseisen. Maar zelfs bij deze factoren is het verschil tussen de hoogste en laagste score van de drie casegemiddelden minder dan 0,8.
- De kleinste spreiding tussen respondenten zien we bij de factor 'inefficiency in processen'. Kennelijk is volgens respondenten bij alle drie de organisaties onomstreden dat er efficiency te behalen is. De grootste spreiding zien we bij de factoren: aard van het primair proces, cultuur en mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen. Kennelijk verschillen respondenten daarover van mening.

Samenvattend zien we dat van de tien in de casestudie onderzochte factoren er negen op zijn minst in enige mate een rol spelen. Slechts één factor speelt nauwelijks een rol: er wordt over het algemeen niet herkend dat overheadafdelingen andere belangen na zouden streven dan het topmanagement. Toch is het zo, zo stelt één van de geïnterviewden, dat een stafafdeling over het algemeen geen belang heeft bij krimp van de eigen afdeling, zelfs als dit in het belang van de organisatie is. We kunnen ook deze factor dus niet geheel uitvlakken.

De uitkomsten uit de twee gehanteerde invalshoeken komen in grote lijn overeen. Wel doet zich een discrepantie voor bij de factor 'gedetailleerde verantwoordingseisen'. In de vragenlijst wordt aan deze factor een grote rol toegedicht. In het onderzoek per functie, zien we de factor alleen terug bij de financiële afdeling van TZH. Mogelijke oorzaak is dat deze factor vooral een rol speelt voor financiële afdelingen, omdat de verantwoordingseisen vooral voor deze afdelingen extra werk opleveren. Opvallend is wel dat bij de financiële afdeling van de RvdK deze factor niet naar voren is gekomen. In de interviews bij de RvdK wordt de factor wel genoemd, maar de financiële afdeling is zo strak georganiseerd, dat dit kennelijk niet leidt tot een grote formatieve omvang.

Opvallend is verder dat bij de drie factoren die de grootste rol spelen, ook een factor is die organisaties goed kunnen beïnvloeden: ondoelmatigheid van processen. Kennelijk hebben organisaties een zetje nodig om dit aan te pakken. Een factor die organisaties ten dele kunnen beïnvloeden is hun complexiteit. Ook dit blijkt een belangrijke factor te zijn die de overhead verhoogt.

Het gegeven dat organisaties een zetje nodig hebben voordat ze ingrijpen in hun overhead, sluit aan op een andere factor die een belangrijke rol speelt: de mate van financiële druk. Bij de RvdK is deze druk duidelijk hoger dan bij TZH. Verder sluit het aan op de factor 'mate waarin het management inzicht heeft in wat de overheadafdelingen doen'. Hoewel aan deze factor door de geïnterviewden slechts 'enige rol' wordt toegekend, valt op dat bij zowel TZH als CED onderzoek nodig was om de ondoelmaticheden in kaart te brengen en dat dit daarna tot concrete acties leidde.

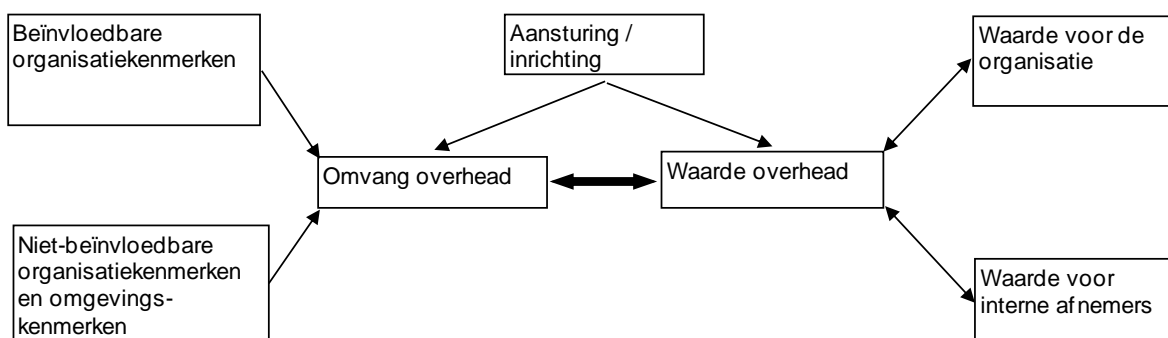
Per organisatie zijn verschillende onderdelen van de overhead bekeken. Een interessante vraag is in hoeverre deze keuze invloed kan hebben gehad op de uitkomsten in tabel 9.1 en 9.2. De uitkomsten in tabel 9.2 gaan over de overhead van de organisatie als geheel, zodat de keuze geen invloed heeft gehad op deze uitkomsten. Voor wat betreft tabel 9.1 zou dat wel het geval kunnen zijn, hoewel deze functies tezamen een groot deel van de overhead 'dekken'. De belangrijkste ontbrekende functie (qua formatie) is de facilitaire dienst.

Wat opvalt is dat het onderzoek vooral leidt tot een bevestiging en verfijning van het conceptueel model, wat de vraag rechtvaardigt of dit niet 'te mooi' is en of er niet nog meer factoren een rol spelen. Daarbij is het belangrijk om te bedenken dat het conceptueel model is gebaseerd op een zevenjarig onderzoeksprogramma onder 1000 organisaties, zodat grote verrassingen voor dit deel van het onderzoek ook niet voor de hand lagen. Het valt niet uit te sluiten dat nog meer factoren een rol spelen, maar dat zullen geen factoren meer zijn die overheadbreed van belangrijke invloed zijn.

9.3 Bijgesteld model voor het verklaren van de omvang van de overhead

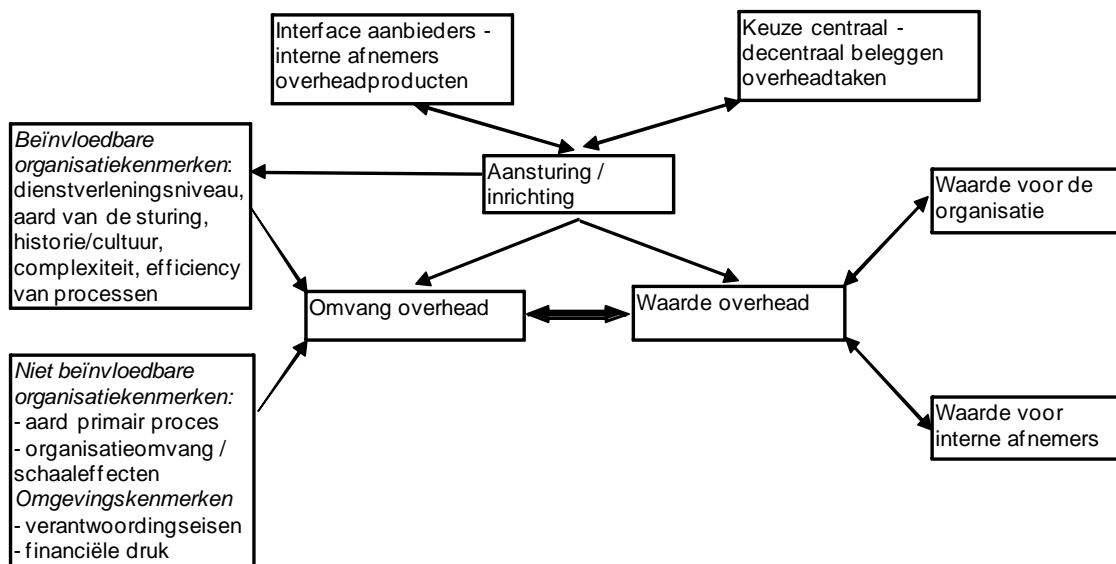
Op basis van literatuurstudie hadden we een theoretisch model ontwikkeld, voor het verklaren van de omvang van de overhead van organisaties. Dit model, dat eerder is toegelicht, is nogmaals weergegeven in figuur 9.1.

Figuur 9.1 Theoretisch model voor het verklaren van de omvang van de overhead bij publieke organisaties



Op basis van dit onderzoek presenteren we in figuur 9.2 het bijgestelde model.

Figuur 9.2 Bijgesteld theoretisch model voor het verklaren van de omvang van de overhead bij publieke organisaties



We concluderen dat het theoretisch model in grote lijn aansluit op de praktijk in dit onderzoek. Het centrale idee van het model is dat de omvang van de overhead van een organisatie bepaald wordt door een combinatie van beïnvloedbare organisatieterkenmerken, niet-beïnvloedbare organisatieterkenmerken, omgevingskenmerken, de waarde van de overhead en de aansturing en inrichting ervan. Daarin zijn de aansturing en inrichting een belangrijk aangrijpingspunt voor het wijzigen van de beïnvloedbare factoren. In de waarde van overhead is inderdaad een onderscheid waarneembaar tussen de waarde voor de organisatie als geheel (bijdrage aan de organisatiedoelen) en de waarde voor de interne afnemers (ondersteuning van medewerkers in de lijn).

De wijzigingen ten opzichte van het theoretisch model in figuur 9.1 zijn de volgende:

- Bij de *aansturing en inrichting van de overhead* blijken twee aspecten met name bepalend te zijn: enerzijds de keuze voor het centraal dan wel decentraal beleggen van taken en anderzijds de inrichting van de gebruikersinterface. De casus RvdK laat zien dat een centrale aansturing met zorgvuldig ingerichte afstemming met gebruikers efficiënt en effectief kan zijn, ook voor een grote organisatie. De factor 'informatieasymmetrie tussen topmanagement en overheadafdelingen' is ten behoeve van de eenvoud niet expliciet in het model opgenomen. De factor speelt wel een rol, maar daarmee moet rekening worden gehouden bij het organiseren van de interface tussen aanbieders en afnemers van overheadproducten.

- De aansturing en inrichting zijn belangrijke aangrijpingspunten om invloed uit te oefenen op de beïnvloedbare factoren. Dat verklaart de toevoeging van de pijl daartussen. Daarbij is ook het onderscheid relevant tussen aansturing (management control, structureel ingrijpen) en inrichting (redesign, eenmalig fundamenteel ingrijpen).
- Van de potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead vanuit literatuur en theorie, blijken de meeste in de praktijk daadwerkelijk een rol te spelen. Alleen het aantal locaties speelt geen eenduidige rol. Op basis van de casestudies is expliciet een onderdeel van de inrichting van de overhead toegevoegd, namelijk inefficiency in processen. Deze factor blijkt in de cases nadrukkelijk een rol te spelen.
- De factor omzet is niet expliciet in het model opgenomen, maar impliciteit onder het kopje 'financiële druk'. Uit het onderzoek onder private organisaties blijkt wel dat organisaties met een hoge omzet per directe medewerker ook een hogere overhead hebben, doordat de financiële druk bij deze organisaties lager is.

Het model omvat dan de volgende factoren:

- Beïnvloedbare factoren:
 - Beïnvloedbare organisatiekenmerken (aard van de sturing, historie/cultuur, complexiteit, dienstverleningsniveau, efficiency van processen). Dit zijn factoren die op zijn minst voor een deel beïnvloedbaar zijn, hoewel de mate waarin dat het geval is verschilt.
 - Aansturing / inrichting overhead (interface overheadafdelingen-interne afnemers, keuze centraal of decentraal beleggen van overheadtaken). In het kader van de aansturing van de overhead, zijn dit zeer bepalende factoren. Het goed organiseren van de interface tussen overheadafdelingen en interne afnemers moet ertoe bijdragen dat de informatieasymmetrie tussen hen vermindert. In mindere mate is ook sprake van een belangentegenstelling tussen lijnmanagement en overheadafdelingen, omdat overheadafdelingen er geen belang bij hebben om te krimpen, ook niet als dat in het belang is van de organisatie als geheel.
- Niet-beïnvloedbare organisatiekenmerken:
 - Aard primair proces. Dat is een zeer belangrijke bepalende factor. Zo heeft een rechtbank bijvoorbeeld meer beveiligingsvoorzieningen dan een adviesorganisatie.
 - Organisatieomvang / schaaffecten. Tussen de organisatie-omvang en de omvang van de overhead is sprake van een nagenoeg proportioneel verband. Alleen kleine organisaties hebben te maken met schaalvoordelen.
- Omgevingskenmerken:
 - Verantwoordingseisen. Deze factor speelt met name voor financiële afdelingen.
 - Financiële druk. Dat is een zeer bepalende factor. De factor is grotendeels niet beïnvloedbaar. Een organisatie die ruim gefinancierd wordt, kijkt nu eenmaal minder kritisch naar haar overheadkosten, zoals TZH. Toch zien we dat TZH inmiddels de financiële druk op de overhead aan het opvoeren is, zodat de factor voor een deel wel te beïnvloeden is.

- De waarde van overhead is tweeledig:
 - Waarde voor de organisatie (bijdrage aan de organisatiedoelstellingen). Voorbeelden daarvan zijn een aantal van de eisen die gesteld worden aan de huisvesting van TZH (gepaste soberheid, goede beveiligingsmogelijkheden, goed bereikbaar voor externe relaties); de heffingensystematiek van TZH die bij moet dragen aan de onafhankelijke positie die nodig is als toezichthouder; de financiële functie bij de RvdK die de informatievoorziening zodanig moet aanpassen, dat dit aansluit op de nieuwe sturing van de organisatie, die meer gericht is op het verkorten van de doorlooptijden van onderzoeken; en als laatste voorbeeld de ICT bij de RvdK, die moet voorzien in informatie-uitwisseling met de andere organisaties in de jeugdketen.
 - Waarde voor interne afnemers (ondersteuning). Voorbeelden daarvan zijn: de helpdeskfunctie en het werkplekbeheer bij de CED-Groep, die de medewerkers goed moeten ondersteunen: de controllers bij de RvdK die de regiodirecteuren adviseren en ondersteunen; een aantal eisen die gesteld worden aan de huisvesting bij de RvdK (zoals een vaste werkplek voor de onderzoekers).

Het bijgestelde model uit figuur 9.2 is mede tot stand gekomen op basis van case-onderzoek bij slechts drie organisaties. Een toets op de houdbaarheid van dit model verdient nadere overweging, bijvoorbeeld via de uitvoering van additionele casestudies of door middel van een enquête-studie.

De statistische resultaten in figuur 5.1 en 5.2 in hoofdstuk 5 doen vermoeden dat een groot deel van de variatie in de omvang van de overhead van organisaties wordt bepaald door beïnvloedbare factoren. We zien immers grote verschillen in de omvang van de overhead, niet alleen tussen sectoren, maar ook tussen organisaties binnen dezelfde sector. De mate waarin dit het geval is verschilt per sector. Zo is er bijvoorbeeld weinig variatie tussen universitair medisch centra, maar veel bij gemeenten. Deze spreiding binnen een sector is een vrij goede maat voor wat de organisatie zelf kan beïnvloeden.

9.4 De aansturing van de overhead

In tabel 9.3 is voor alle overheadfuncties in de drie cases in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot drie basisvormen:

- Centrale sturing.
- Centrale sturing met gebruikersinterface.
- Interne marktwerking.

Een groene kleur geeft aan dat de huidige aansturing tevens de meest wenselijk is. Een gele kleur geeft aan dat de huidige aansturing niet de meest wenselijke is. In dat geval is tevens de meest wenselijke vorm aangegeven.

Tabel 9.3 Samenvatting aansturing overheadfuncties bij de drie case-organisaties

		Centrale sturing <i>Afname verplicht, gebruikers geen invloed op aard en omvang productenaanbod.</i>	Centrale sturing met interface <i>Afname gebudgetteerd o.b.v. overleg tussen leveranciers en afnemers. Leverings- en afnameplicht.</i>	Interne marktwerking <i>Aanbieder bepaalt tarief per eenheid. Interne gebruikers vrij om intern of extern te kopen.</i>
	Kenmerken			
CED	Lijnmanagement	Huidig	Wenselijk	
	Kennismanagement		Huidig/wenselijk	
	ICT	Huidig	Wenselijk	
RvdK	KP&C, P&O en ICT		Huidig/wenselijk	
	Huisvesting		Huidig/wenselijk	
	Materiële deel ICT-budget		Wenselijk	Huidig/wenselijk
TZH	Huisvesting		Huidig / wenselijk	
	PC&F	Huidig	Wenselijk	
	ICT	Huidig	Wenselijk	

	Huidige aansturing is niet optimaal
	Meeste wenselijke aansturing

Uitkomsten:

- Model 1 (centrale sturing) en model 2 (centrale sturing met interface) komen bij de drie organisaties het meeste voor: elk vier keer. Model 3 (interne marktwerking) komt bij één van de functies voor (materiële deel ICT-budget bij de RvdK).
- Model 2 is voor de meeste functies ook de meest wenselijke aansturingsvorm, ook voor de functies waar op dit moment model 1 wordt gehanteerd. Voor één functie (het materiële deel van het ICT-budget bij de RvdK) is zowel model 2 als model 3 een wenselijke aansturingsvorm. Overigens heeft de RvdK inmiddels gekozen voor model 2. Model 1 is in geen van de gevallen wenselijk.
- De aard van de functie speelt derhalve enige rol. Het materiële deel van ICT zou op een andere manier kunnen worden aangestuurd, dan de overige functies, maar dat hoeft kennelijk niet per se.
- Wanneer we elk van de drie modellen analyseren dan resulteert het volgende beeld. Model 1 leidt tot klachten vanuit de lijn van de organisatie en het stellen van prioriteiten waar de lijn van de organisatie zich niet in kan vinden. Model 3 leidt tot een grotere administratieve last vanwege interne doorrekeningen en mogelijk tot onwenselijke verschillen tussen afdelingen. Daarnaast leidt het alleen tot kostenefficiëntie, indien de lijnmanagers daadwerkelijk worden aangestuurd op kosten. Bij de drie caseorganisaties was dat nauwelijks het geval. De managers worden vooral aangesproken op andere organisatiedoelen (goed toezicht houden, korte doorlooptijden, etc.).

Voordelen van de tweede aansturingsvorm zijn: uniformiteit, weinig administratieve rompslomp en keuzes die op organisatieniveau behoorlijk kostenefficiënt zijn. Belangrijk voorwaarde daarbij is wel dat de afstemming met gebruikers van overheadproducten goed geregeld is. Nadeel zou kunnen zijn dat minder maatwerk mogelijk is. Bij de drie case-organisaties speelde dit echter nauwelijks.

Terugkoppeling naar de theorie over management control

Nu volgt een terugkoppeling naar de theorie over management control van overheidsdiensten. We stelden dat volgens de Transactiekosteneconomie (TCE) het geschikte type management control afhankelijk is van de kenmerken van de overheaddienst. In tabel 9.4 is voor elk van de overheadfuncties uit de casestudies weergegeven: de huidige aansturing, de meest wenselijke aansturing in de praktijk, de meest wenselijke aansturing volgens de TCE en de huidige kosten en waarde van de overheadfuncties.

Tabel 9.4 Aansturing overheadfuncties volgens TCE en in case-organisaties

	<i>Huidige aansturing</i>	<i>Gewenste aansturing</i>	<i>Aansturing voorspeld door TCE</i>	<i>Huidige = gewenste aansturing?</i>	<i>Kosten</i>	<i>Waarde</i>
CED						
Lijnmanagement	Centrale sturing	Centrale sturing met beperkte interface	Centrale sturing	Nee	Hoog	Wisselend beeld
Kennismanagement	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Ja	Hoog	Laag
ICT	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface / interne markt	Nee	Laag	Laag
RvdK						
KP&C, P&O en ICT	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Ja	Laag	Hoog
Huisvesting	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Interne markt	Ja	Hoog	Hoog
Materiële deel ICT-budget	Interne markt	Centrale sturing met interface of interne markt	Interne markt	ja	Laag	Midden
TZH						
Huisvesting	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	Interne markt	ja	Hoog	Hoog
PC&F	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface	nee	Hoog	Laag
ICT	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Centrale sturing met interface / interne markt	nee	Hoog	Laag

- Uit de analyse blijkt dat model 2 (centrale sturing met interface) de wenselijke aansturingsvorm is voor de meeste overheadfuncties geredeneerd vanuit het praktijkonderzoek.
- Het TCE-raamwerk voorspelt bij vijf overheadfuncties dat interne marktwerking de meeste wenselijke aansturingsvorm is, terwijl dit in de praktijk in de meeste gevallen niet zo blijkt te zijn. Afwijkingen tussen theorie en praktijk doen zich voor bij:
 - *Het materiële deel van het ICT-budget bij de RvdK.* In theorie zou model 3 het meest wenselijk zijn, in de praktijk zijn zowel model 2 als model 3 denkbaar en heeft de RvdK uiteindelijk geko-

zen voor model 2. Belangrijkste overwegingen daarbij waren: uniformiteit en kostenefficiëntie en men wilde waarborgen dat het ICT-budget daadwerkelijk aan ICT zou worden besteed.

- *Huisvesting bij TZH en de RvdK.* In theorie zou model 3 het meest passend zijn. In de praktijk blijkt model 2 het meest wenselijk. Bij TZH was de overweging dat doorbelasting van de kosten niet zou leiden tot een afname van het gebruik, aangezien de managers vooral op andere zaken werden aangesproken. Bij de RvdK was de overweging dat model 3 zou kunnen leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's. Verder speelt bij huisvesting een rol dat veelal langdurige contracten moeten worden aangegaan (voor 5 of 10 jaar). Daardoor valt er tijdens de duur van het contract weinig meer bij te sturen in de kosten. Dit maakt een goede interface tijdens de inrichtingsfase belangrijker dan tijdens de contractperiode, omdat de kosten dan grotendeels vast liggen. Onderverhuren kan dan nog wel een optie zijn.
- *Lijnmanagement bij CED.* Volgens de theorie zou model 1 het meest geschikt zijn. Het resultaat van het praktijkonderzoek neigt meer richting model 2 als wenselijk model. CED gaat een ontwikkeltraject in en overweegt daarbij meer zakelijke taken van managers naar medewerkers over te dragen. Of dat daadwerkelijk mogelijk is vereist afstemming met de betreffende medewerkers (vooral zware senioren).
- Wanneer de huidige aansturing overeenkomt met de gewenste aansturing van de overheaddiensten, is dit nog geen garantie voor een hoge waarde en lage kosten van de overheaddienst. Wel is het zo dat dit in de casestudies vaker leidde tot een hoge waarde. Van de vijf keer dat de huidige aansturing overeenkwam met de wenselijke, leidde dit slechts twee keer tot lage kosten.
- Tot slot valt op dat de RvdK-casus verreweg het beste scoort. In onze optiek heeft dat deels te maken met de inrichting van de overheadfuncties en deels met de aansturing. Zo is ten aanzien van de aansturing van belang dat de RvdK het dienstverleningsniveau helder op papier heeft gezet en de interface met de interne afnemers in de regio's zorgvuldig heeft vormgegeven, wat de waarde van de diensten verhoogt. In paragraaf 9.5 wordt nader ingegaan op de inrichting van de overheadfuncties bij de RvdK.

Uit de analyse blijkt dat kennelijk iets in de transactiekostentheorie ontbreekt dat in de praktijk wel een rol speelt. Het gaat dan om argumenten als: interne doorbelasting zal niet leiden tot kostenbewust gedrag van managers, omdat zij daar vaak niet primair op worden aangesproken. En ten tweede: interne doorbelasting vereist ook enige handelingsvrijheid van managers, waarbij het risico wordt gesignaleerd dat dit zal leiden tot onwenselijk gedrag en ongewenste verschillen tussen onderdelen van de organisatie. Dit gaat ten koste van de uniformiteit. Het derde punt is, dat vanwege lange termijncontracten de aansturing soms van veel minder groot belang is dan de inrichting.

TCE gaat uit van 'beperkt rationeel handelen'. Dat wil zeggen dat actoren een afweging maken, zonder daarbij alle alternatieven te kunnen overzien. Daarbinnen wordt wel een rationele afweging gemaakt. In de praktijk handelt men echter kennelijk minder rationeel dan hier is verondersteld. Naast de beperking in de set van alternatieven die men kan overzien is er nog een tweede beperking: managers in publieke organisaties worden niet altijd primair op kosten aangestuurd, maar vooral op het realiseren van andere organisatiedoelen.

In dit proefschrift is uitgegaan van de oorspronkelijke TCE. Inmiddels is door diverse auteurs aangegeven dat de TCE minder goed toepasbaar is op de publieke sector (Ter Bogt, 2003), omdat het in de

publieke sector niet alleen gaat om economische rationaliteit. Ook publieke belangen en politieke belangen kunnen een rol spelen. Dit conclusies van dit proefschrift bevestigen dit.

Wat verder opvalt is dat model 2 voor de meeste overheadtaken uit de cases de meest wenselijke aansturingvorm is, met uitzondering van standaarddiensten. De agentschapstheorie helpt om deze dominantie van model 2 te verklaren. Van belang is dat overheadtaken vaak een aantal kenmerken hebben die ze nogal ongrijpbaar maken. Het gaat bij overhead om een groot aantal taken, die verspreid over de organisatie plaatsvinden en die grotendeels worden uitgevoerd door professionals met eigen professionele maatstaven. De agentschapstheorie wijst in dat verband op gedragsrisico's bij de overheadafdelingen, omdat zij over meer informatie beschikken dan de top van de organisatie. Door de meeste geïnterviewde lijnmanagers en overheadafdelingen wordt overigens niet erkend dat overheadafdelingen daadwerkelijk andere belangen nastreven.

Wel is duidelijk dat de top niet voldoende zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen en wat een goede omvang is voor deze afdelingen. Zij missen een referentiekader. En hoewel de geïnterviewden aangeven dat overheadafdelingen dezelfde doelen nastreven als het topmanagement, is op één punt sprake van tegengestelde belangen: geen overheadafdeling wil krimpen, ook niet als mocht blijken dat dit in het belang van de organisatie is.

Kijken we nu welk van de drie modellen het meest passend is voor het aansturen van de overheaddiensten, dan zien we dat in het bureaucratische model de gedragsrisico's groot zijn, vanwege de grote informatieasymmetrie tussen de top van de organisatie (principaal) en de ondersteunende afdelingen (agenten). In model 2 zijn deze beperkter, vanwege de periodieke onderhandelingen. Model 3 (interne marktwerking) vereist meetbaarheid van de productie van overheaddiensten. Bij veel overheadtaken is de productie echter niet goed meetbaar, uitgezonderd een aantal facilitaire taken als catering en schoonmaak. Bovendien vereist model 3 dat de interne afnemers kostenefficiëntere keuzes maken, wanneer overheaddiensten worden doorbelast. Bij de organisaties in dit onderzoek blijkt echter dat de lijnmanagers daar niet zo gevoelig voor zijn, vooral ook omdat ze nauwelijks op kosten worden aangesproken. Zij worden aangesproken op het realiseren van andere organisatiedoelen, zoals goed toezicht houden, goede onderzoeken verrichten binnen strakke doorlooptijden, etcetera. In die context leidt model 3 niet tot kostenefficiëntie. Conclusie geredeneerd vanuit de agentschapstheorie is dan ook dat binnen de publieke sector model 2 voor de meeste overheadtaken de wenselijke aansturingvorm is. Ook model 2 zal echter niet voldoende zijn om de informatieachterstand van de organisatietop weg te werken. Zij zullen meer moeten doen om grip te krijgen op hun overheadafdelingen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van benchmarkonderzoeken en periodieke doorlichtingen van overheadafdelingen.

Verrijking van het TCE-raamwerk

Op basis van de voorgaande constatering is het mogelijk om het oorspronkelijke TCE-raamwerk, zoals ontwikkeld in tabel 2.2 (zie hoofdstuk 2) in tabel 9.5 op twee punten te verrijken.

De eerste verrijking van het TCE-raamwerk komt voort uit de veronderstelling vanuit de TCE dat beslissers gericht zijn op het maken van kostenefficiënte keuzes. Diverse auteurs hebben betoogd dat organisaties functioneren in een politieke context en geconfronteerd worden met meervoudige en vaak conflicterende doelen, die economische doelen kunnen ondergraven (Hofstede, 1981; ter Bogt, 2003). Duidelijk is dat ook voor ondersteunende functies andere dan economische motieven een rol kunnen spelen. Verder ontbreekt het organisaties soms aan financiële druk vanuit klanten of financiers, waardoor kostenefficiëntie minder belangrijk is. Deze verdere beperking van de rationaliteit van beslissers

wordt nog versterkt doordat overheadtaken voor hen vaak nogal ongrijpbaar zijn als gevolg van de kenmerken van overheadfuncties. Dit bemoeilijkt het om te bepalen wanneer een keuze nu daadwerkelijk kostenefficiënt is.

De tweede verrijking van het raamwerk komt voort uit administratieve beperkingen. Doorbelasting van kosten vereist accurate administratieve systemen voor het berekenen van deze kosten. Indien deze niet beschikbaar zijn of duur zijn om te ontwikkelen, kan het verstandig zijn om voor een ander type aansturing te kiezen. De bovengenoemde overwegingen leiden tot een bijgesteld theoretisch raamwerk voor de aansturing van overheadfuncties, dat is weergegeven in tabel 9.5.

Tabel 9.5 Variëteit in de aansturing van overheadfuncties

Activaspecificiteit	
<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
<p>Model 3: Interne marktwerking of outsourcing</p> <p>Is van toepassing op standaarddiensten.</p> <p>Vereisten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interne afnemers worden daadwerkelijk aangesproken op kosten. - er zijn adequate administratieve systemen voor kostenberekening beschikbaar. <p>Voorbeeld: schoonmaak, beveiliging/ bewaking/ receptie, catering/kantine, salarisadministratie, interne postverzorging.</p>	<p>Model 2: Centrale sturing met interface</p> <p>Is van toepassing op maatwerkdiensten.</p> <p>Geldt daarnaast voor standaarddiensten, indien niet aan de hiernaast genoemde vereisten is voldaan.</p> <p>Voorbeeld: financiële planning en control, hrm-advies, informatiseringbeleid, interne en externe communicatie, veel secretariaeel werk (i.v.m. organisatiespecifieke systemen), documentaire informatievoorziening, kwaliteitszorg.</p>

Wanneer we het bijgestelde theoretisch model voor de omvang van de overhead bekijken (figuur 9.2), dan valt op nog twee andere factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead, die geen rol spelen in het TCE-raamwerk in tabel 9.5, namelijk:

- Het verhogen van de financiële druk op de overhead, leidt tot een lagere overhead.
- Het verlagen van de complexiteit van de organisatie leidt tot een lagere overhead.

Deze factoren zijn niet verwerkt in het afwegingskader in tabel 9.5, omdat dit onzes inziens de afweging tussen beide modellen niet verandert. Wel pleit het ervoor om de aansturing, maar ook de inrichting van overheadfuncties zodanig vorm te geven dat dit niet te complex wordt en dat de overheadafdelingen scherp gehouden worden.

9.5 De inrichting van overheadfuncties

Naast conclusies omtrent de aansturing van overheadfuncties volgen uit dit onderzoek ook conclusies omtrent het inrichten van overheadfuncties. Daarbij is onderscheid te maken tussen conclusies uit het statistisch onderzoek en conclusies uit het case-onderzoek. Uit het statistisch onderzoek valt het volgende af te leiden:

- *Schaalvergroting leidt niet tot schaalvoordelen in de overhead, met uitzondering van de kleine organisaties*, zo blijkt uit paragraaf 5.3. Vanuit dat perspectief kunnen kanttekeningen worden geplaatst, wanneer bij het inrichten van Shared Service Centra (SSC's) wordt uitgegaan van het realiseren van schaalvoordelen. Het argument van schaalvoordelen speelt doorgaans een belangrijke rol bij discussies over schaalvergrotingsoperaties, fusies en de inrichting van SSC's. In het algemeen verwacht men dat schaalvergroting zal leiden tot schaalvoordelen in de overheadfuncties, ongeacht de huidige omvang van de organisatie. Het achterliggende idee is dat overhead een bepaalde basisomvang moet hebben. En zodra die omvang bereikt is, is bij een uitbreiding van de primaire taken geen of nauwelijks een uitbreiding van de overheadfuncties nodig. Dat blijkt dus uitsluitend op te gaan voor organisaties tot circa 200 à 300 fte's.
- Er is geen verband tussen de omvang van de overhead en de productiviteit in het primaire proces. Wel is er een verband tussen de omzet per fee-earner bij zakelijke dienstverleners en de omvang van de overhead, zo blijkt uit paragraaf 5.5. *Dit betekent dat enige financiële druk leidt tot een lagere overhead en dat dit niet per se negatieve gevolgen hoeft te hebben voor de productiviteit van de organisatie*. Medewerkers in de lijn van een organisatie gebruiken vaak het argument "daar ben ik te duur voor" om allerlei taken aan de ondersteuning over te dragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een hogeschoolde medewerker die klaagt dat hij zelf copietjes moet maken, koffie moet halen, afspraken moet plannen of een fax moet versturen. Gevoelsmatig klopt het wat de persoon in kwestie zegt. Hij of zij heeft immers geen jarenlange universitaire opleiding gevolgd om vervolgens achter het kopieerapparaat te moeten staan. Het gaat er echter niet om of iemand te duur is om een bepaalde taak te verrichten. Het criterium moet zijn of iemand productiever wordt wanneer deze taak hem uit handen wordt genomen, door er een ondersteunend medewerker voor aan te stellen. Iemand is doorgaans immers niet uren per dag bezig met kopiëren, faxen en koffie halen. Bij de zakelijke dienstverleners blijkt nu dus, dat dit verband tussen de omvang van de overhead en de productiviteit van medewerkers in de lijn niet aanwezig is.
- Er is *geen eenduidig verband tussen de positionering van de overhead (centraal of decentraal) en de omvang van de overhead bij publieke organisaties*. Ook is er geen eenduidig verband tussen de omvang van de organisatie en de wijze waarop men de overhead gepositioneerd heeft. Meer informatie daarover is opgenomen in paragraaf 5.8.

Voor een verdere verdieping van ons inzicht wordt nu ingegaan op de resultaten van het caseonderzoek. De maatregelen ter verbetering van de balans tussen de kosten en waarde van de onderzochte functies in het caseonderzoek zijn samengevat in tabel 9.6.

Tabel 9.6 Samenvatting maatregelen ter verbetering van de balans tussen kosten en waarde uit het case-onderzoek

	<i>Kosten</i>	<i>Waarde</i>	<i>Maatregelen ter verbetering van de balans tussen de kosten en waarde</i>
CED			
Lijnmanagement	Hoog	Wisselend beeld	Vooral gericht op het beperken van het aantal managementlagen en het verhelderen van de structuur en de samenwerking tussen managers onderling en tussen managers en medewerkers.
Kennismanagement	Hoog	Laag	Vooral gericht op het verminderen van de omvang van deze functie.
ICT	Laag	Laag	Vooral gericht op het verhelderen van het dienstverleningsniveau en het ICT-beleid en het beter aansturen van de externe partij.
RvdK			
KP&C, P&O en ICT	Laag	Hoog	Beperkt, omdat het allemaal vrij goed loopt. Voor de functie P&O zijn de aanbevelingen vooral gericht op het verbeteren van de afstemming met de interne afnemers.
Huisvesting	Hoog	Hoog	Vooral gericht op het verminderen van de kosten, door het beperken van het aantal benodigde vierkante meters.
Materiële deel ICT-budget	Laag	Midden	Geen. Wel wordt de aansturing aangepast.
TZH			
Huisvesting	Hoog	Hoog	Vooral gericht op het reduceren van de kosten door het aantal vierkante meters te beperken (onderverhuren ruimte en parkeerplekken).
PC&F	Hoog	Laag	Vooral gericht op het verbeteren van de P&C-cyclus, door de afdeling PC&F en de lijnafdelingen gezamenlijk prestatie-indicatoren te laten ontwikkelen. Dit moet leiden tot een vermindering van de administratieve last. Meer gericht op sturing, minder op verantwoording.
ICT	Hoog	Laag	Vooral gericht op het verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod, door het instellen van een ICT-Raad, het verhelderen van het ICT-beleid en van de besluitvorming over ICT-project en het opstellen van een productencatalogus.

Daaruit blijkt dat de onderzochte functies bij de RvdK goed scoren. Bij deze organisatie behoeven dan ook niet veel maatregelen ter verbetering te worden genomen. Zoals in hoofdstuk 7 is aangegeven, valt vooral op dat de RvdK ondanks haar grote omvang ervoor heeft gekozen vrijwel alle overheadfuncties centraal te positioneren. De omvang ervan is strak genormeerd. Verder is het dienstverleningsniveau helder op papier gezet. Door de centrale positionering is de overhead goed zichtbaar. Dit alles draagt ertoe bij dat de overheadafdelingen kritisch worden gevolgd door de regio's en zorgt daardoor voor de nodige tegendruk. Bovendien heeft de RvdK de interface met de interne afnemers in de regio's zorgvuldig vormgegeven, wat de waarde van de diensten verhoogt.

Bij TZH en CED is de balans tussen de kosten en de waarde van de functies minder gunstig. De aanbevelingen bij deze organisaties zijn vooral gericht op:

- Het verminderen van de kosten, door overcapaciteit zichtbaar te maken en af te stoten.
- Het verbeteren van de afstemming tussen interne aanbieders en interne afnemers. Belangrijke aspecten daarin zijn: het verhelderen van het beleid en het dienstenaanbod van de overheadafdelingen, het stroomlijnen van cruciale gezamenlijke processen (zoals de P&C-cyclus en de besluitvorming over ICT-projecten bij TZH.)

Opvallend is dat ICT in alle drie de cases een moeilijk aan te sturen functie blijkt te zijn. Het lijkt erop dat juist bij deze functie de informatieasymmetrie tussen aanbieders en interne afnemers groot is, als gevolg van de technologische complexiteit.

Hoewel ons case-onderzoek op slechts drie organisaties betrekking heeft, leidt het tot belangwekkende bevindingen die nadere exploratie behoeven in vervolgonderzoek:

- Het centraal positioneren van overheadafdelingen kan ook bij een grote organisatie goed werken.
- Dit vereist wel dat de interface met de interne afnemers zorgvuldig georganiseerd is en dat helder beleid is geformuleerd omtrent de taken en het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen. Belangrijk voordeel van de centrale positionering is dat de overhead goed zichtbaar is, wat ook tendingdruk creëert.
- Benchmarkonderzoek in combinatie met Overhead Value Analyse kan helpen om overcapaciteit in beeld te brengen en anderzijds maatregelen te nemen ter verhoging van de waarde van de overheaddiensten. Zonder dergelijke onderzoeken hebben organisaties daar kennelijk onvoldoende zicht op. Het is raadzaam eerst een benchmarkonderzoek te doen en pas daarna de OVA, zodat de OVA zich kan toespitsen op overheaddiensten die afwijkend uit de benchmark naar voren komen. Daarnaast kunnen er uiteraard andere aanleidingen zijn om een OVA toe te passen, zoals kwaliteitsproblemen.

9.6 Suggesties voor verder onderzoek

Het zou interessant zijn om te onderzoeken in hoeverre de management control van de overhead bij bedrijven afwijkt van de hier onderzochte organisaties in de publieke sector. Het is niet ondenkbaar dat managers die daadwerkelijk worden aangesproken op het financiële resultaat van hun businessunit, meer gevoelig zijn voor doorbelasting van bepaalde overheadkosten van goed meetbare standaarddiensten (te denken valt aan telefoonkosten, huisvestingskosten en ict-middelen, zoals laptops en smartphones).

Dit onderzoek laat zien dat het centraal organiseren van overheadactiviteiten ook voor een grote organisatie goed kan werken. Niettemin, blijken veel organisaties hun overhead grotendeels decentraal te hebben gepositioneerd. Interessant zou zijn, om te bezien welke argumenten aan deze keuzes ten grondslag liggen en in hoeverre ze daadwerkelijk opgaan.

Samenvatting

Inleiding

Overhead wordt vaak geassocieerd met het 'vet' van de organisatie. Toch vervult het een belangrijke functie: het sturen en ondersteunen van de organisatie. Het is een beladen begrip, dat vaak boze reacties oproept. Momenteel snijden veel organisaties in hun overhead. De literatuur gaat vooral in op de toerekening van overheadkosten, maar veel minder op het managen daarvan.

Centrale onderzoeksvragen

Dit onderzoek richtte zich op twee hoofdvragen: Welke typen verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van publieke organisaties? En welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen de waarde en kosten van de overhead?

Methode

Het onderzoek omvat een combinatie van statistische analyses en casestudies bij drie organisaties. In 2001 is de onderzoeker begonnen met het systematisch vergelijken van de omvang van overheadfuncties van organisaties. Bij aanvang van dit promotieonderzoek, eind 2007, hebben circa 1.000 organisaties aan dit benchmarkonderzoek deelgenomen. Er was toen derhalve veel statistisch materiaal beschikbaar. Daaruit bleek dat er tussen sectoren, maar ook tussen organisaties binnen eenzelfde sector grote verschillen bestonden in de omvang van de overhead. Deze verschillen waren op grond van het statistisch materiaal maar voor een beperkt deel te verklaren. Caseonderzoek bood de mogelijkheid om deze verschillen verder te exploreren, op basis van onder meer documentstudie en interviews.

Bij de selectie van de case-organisaties is de eerste onderzoeksvraag leidend geweest. Dat wil zeggen: er is gestreefd naar een selectie van case-organisaties waarbij sprake was van een groot verschil in de omvang van de overhead. Tevens was uit het statistisch onderzoek duidelijk dat de aard van het primair proces (de sector) van groot belang was voor de omvang van de overhead. Daarom zijn drie organisaties geselecteerd uit een geheel andere sector: een toezichthouder (anoniem), een adviesorganisatie voor het onderwijs (de CED-Groep) en een organisatie uit de jeugdzorg (de Raad voor de Kinderbescherming / RvdK). Van twee organisaties was uit de benchmarkdatabase reeds de omvang van de overhead bekend. De toezichthouder had een zeer hoge overhead en de organisatie in de jeugdzorg had een zeer lage overhead. De omvang van de overhead van de adviesorganisatie voor het onderwijs was niet vooraf bekend. De organisaties varieerden in omvang van 200 tot 2400 fte.

Het onderzoek richtte zich primair op de publieke sector in Nederland. Daarnaast is een vergelijking gemaakt met de sector zakelijke dienstverlening in Nederland. De zakelijke dienstverlening is qua aard van het primaire proces (arbeidsintensief, dienstverlenend) het meest vergelijkbaar met de publieke sector.

Definitie overhead

Omdat er verschillende definities zijn van overhead, wat leidt tot spraakverwarring, is eerst een eenduidige definitie van het begrip overhead ontwikkeld (Huijben en Geurtsen, 2008). Overhead wordt omschreven als het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. Daarin maken we onderscheid tussen *generieke overhead* en *sectorspecifieke overhead*. Generieke overhead komt in elke sector voor. De aard van de sectorspecifieke overhead verschilt per sector. Dit onderscheid is van belang om de overhead van organisaties in verschillende sectoren op een goede manier met elkaar te kunnen vergelijken. Kenmerkend voor het begrip generieke overhead is dat het functies betreft die in alle sectoren terugkomen. Tot de generieke overhead rekenen wij alle centrale en decentrale afdelingen die belast zijn met de volgende functies:

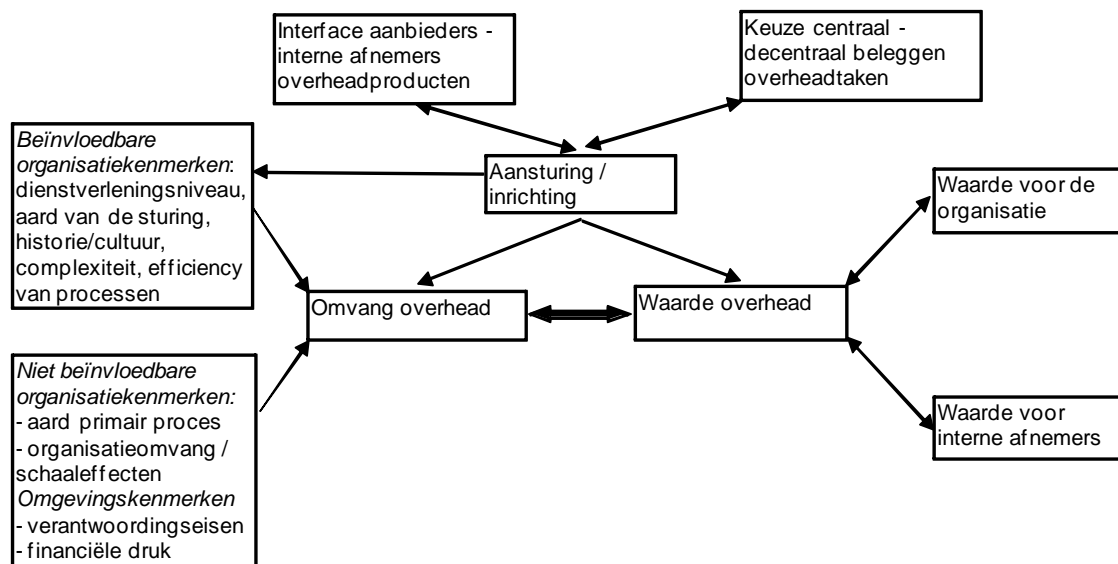
- Directie, management en secretariële ondersteuning.
- Personeel en organisatie.
- Informatisering en automatisering.
- Financiën en control.
- Communicatie.
- Juridische zaken.
- Facilitaire zaken.

Sectorspecifieke overhead betreft specifieke functies die weliswaar aan de basisdefinitie voldoen, maar uitsluitend in één bepaalde sector voorkomen. Bijvoorbeeld de functie Onderwijs & Onderzoeksondersteuning bij universiteiten en hogescholen of het beddenvervoer in een ziekenhuis.

Verklarende factoren voor de omvang van de overhead bij publieke organisaties

Op basis van literatuurstudie is een theoretisch model ontwikkeld, voor het verklaren van de omvang van de overhead van publieke organisaties. Op basis van het case-onderzoek is dit model verfijnd tot het model, dat is weergegeven in figuur 10.1.

Figuur 10.1. Bijgesteld theoretisch model voor het verklaren van de omvang van de overhead van publieke organisaties



Het centrale idee van het model is dat de omvang van de overhead van een organisatie bepaald wordt door een combinatie van beïnvloedbare organisatiekenmerken, niet-beïnvloedbare organisatiekenmerken, omgevingskenmerken, de waarde van de overhead en de aansturing en inrichting ervan. Daarin zijn de aansturing en inrichting een belangrijk aangrijpingspunt voor het wijzigen van de beïnvloedbare factoren. In de waarde van overhead is een onderscheid waarneembaar tussen de waarde voor de organisatie als geheel (bijdrage aan de organisatiedoelen) en de waarde voor de interne afnemers (ondersteuning van medewerkers in de lijn). De afweging tussen de kosten en waarde van overheadfuncties, kan inzichtelijk worden gemaakt door middel van een Overhead Value Analyse (OVA). Deze methode is in de drie casestudies in dit onderzoek toegepast. Een OVA brengt enerzijds de kosten per subfunctie in beeld en anderzijds de waarde van deze subfuncties, op basis van interviews met aanbieders en interne afnemers van de overheaddiensten.

De belangrijkste wijzigingen in het theoretisch model naar aanleiding van de casestudie waren:

1. Bij de aansturing en inrichting van de overhead blijken twee aspecten met name bepalend te zijn: enerzijds de keuze voor het centraal danwel decentraal beleggen van taken en anderzijds de inrichting van de gebruikersinterface. De casus RvdK laat zien dat een centrale aansturing met zorgvuldig ingerichte afstemming met gebruikers efficiënt en effectief kan zijn, ook voor een grote organisatie.
2. De aansturing en inrichting zijn belangrijke aangrijpingspunten om invloed uit te oefenen op de beïnvloedbare factoren. Daarbij is ook het onderscheid relevant tussen aansturing (management control, structureel ingrijpen) en inrichting (redesign, eenmalig fundamenteel ingrijpen).
3. Van de potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead vanuit literatuur en theorie, blijken de meeste in de praktijk daadwerkelijk een rol te spelen. Alleen het aantal locaties speelt geen eenduidige rol. Op basis van de casestudies is expliciet een onderdeel van de inrichting

van de overhead toegevoegd, namelijk inefficiëntie in processen. Deze factor blijkt in de cases nadrukkelijk een rol te spelen.

4. De factor omzet is niet expliciet in het model opgenomen, maar impliciteit onder het kopje 'financiële druk'. De factor speelt wel een rol, in die zin dat organisaties met een hoge omzet per directe medewerker ook een hogere overhead hebben, doordat financiële druk bij deze organisaties lager is.

De aansturing van de overhead

Ten aanzien van de aansturing van de overheaddiensten, zijn vanuit de theorie grofweg drie modellen denkbaar:

- *Centrale sturing*. De afname is verplicht voor gebruikers, zonder dat deze invloed hebben op de omvang en aard daarvan. Er is sprake van sturing op input.
- *Centrale sturing met interface*. De afname wordt gebudgetteerd in overleg tussen leveranciers en afnemers van deze diensten. Er is sprake van een leverings- en afnameplicht, maar over de omvang en kwaliteit van de diensten wordt periodiek onderhandeld.
- *Interne marktwerking*. De aanbieder stelt een tarief per eenheid vast. De interne gebruikers hebben de vrijheid om een afweging te maken tussen interne en externe aankoop. Ook kan de leverancier diensten buiten de organisatie aanbieden. Er is sprake sturing op output. Een verdergaande variant hiervan is *outsourcing*. In dat geval wordt de overheaddienst ingekocht op de externe markt.

Welke type management control het meest geschikt kan volgens de transactiekosteneconomie (TCE) per dienst verschillen. TCE onderscheidt drie kenmerken van transacties: onzekerheid, activaspecificiteit en frequentie. Dit resulteerde in een theoretisch raamwerk voor het bepalen van het meeste wenselijke type management control. Op basis van de casestudies is dit raamwerk bijgesteld tot het in tabel 10.1 gepresenteerde raamwerk.

Tabel 10.1: Bijgesteld model voor de wenselijke aansturing van overheadfuncties

Activaspecificiteit	
<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
<p>Model 3: Interne marktwerking of outsourcing</p> <p>Is van toepassing op standaarddiensten.</p> <p>Vereisten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interne afnemers worden daadwerkelijk aangesproken op kosten. - er zijn adequate administratieve systemen voor kostenberekening beschikbaar. <p>Voorbeeld: schoonmaak, beveiliging/ bewaking, receptie, catering/kantine, salarisadministratie, interne postverzorging.</p>	<p>Model 2: Centrale sturing met interface</p> <p>Is van toepassing op maatwerkdiensten.</p> <p>Geldt daarnaast voor standaarddiensten, indien niet aan de hiernaast genoemde vereisten is voldaan.</p> <p>Voorbeeld: financiële planning en control, hrm-advies, informatiseringbeleid, interne en externe communicatie, veel secretariael werk (i.v.m. organisatiespecifieke systemen), documentaire informatievoorziening, kwaliteitszorg.</p>

Uit de cases bleek dat in de transactiekostentheorie een belangrijk aspect ontbreekt, dat bij de aansturing van overheadfuncties in de praktijk wel een rol speelt. TCE gaat uit van 'beperkt rationeel handelen'. Dat wil zeggen dat actoren een afweging maken, zonder daarbij alle alternatieven te kunnen overzien. Daarbinnen wordt wel een rationele afweging gemaakt. In de praktijk handelt men echter minder rationeel dan hier is verondersteld. Naast de beperking in de set van alternatieven die men kan overzien is er nog een tweede beperking: managers in publieke organisaties worden niet altijd primair op kosten aangestuurd, maar vooral op het realiseren van andere organisatiedoelen. Het gevolg daarvan is dat veel functies die in theorie voor interne marktwerking in aanmerking komen, in praktijk beter kunnen worden aangestuurd door middel van model 2 (centrale sturing met interface). Dat komt doordat de interne markt vaak niet optimaal functioneert.

Tweede punt is dat interne doorbelasting ook enige handelingsvrijheid van managers vereist, waarbij het risico wordt gesignaleerd dat dit zal leiden tot onwenselijk gedrag en ongewenste verschillen tussen onderdelen van de organisatie. Dit gaat ten koste van de uniformiteit.

Kanttekening bij het raamwerk is, dat vanwege lange termijncontracten (bijvoorbeeld voor huisvesting) de aansturing soms van veel minder groot belang is dan de inrichting. Bij dergelijke functies is de interface bij de inrichting dan ook van groot belang en zijn de aansturingsmogelijkheden tijdens de uitvoering van het contract beperkter.

Het inrichten van overheadfuncties

Het onderzoek leidt voorts tot de volgende inzichten omtrent de inrichting van overheadfuncties:

- Schaalvergroting leidt niet tot schaalvoordelen in de overhead, met uitzondering van de kleine organisaties. Vanuit dat perspectief kunnen kanttekeningen worden geplaatst, wanneer bij het inrichten van Shared Service Centra wordt uitgegaan van het realiseren van schaalvoordelen.
- Er is geen verband tussen de omvang van de overhead en de productiviteit in het primair proces. Wel is er een verband tussen de omzet per directe medewerker bij zakelijke dienstverleners en de omvang van de overhead. Dit betekent dat enige financiële druk leidt tot een lagere overhead en dat dit niet per se negatieve gevolgen hoeft te hebben voor de productiviteit van de organisatie.
- Het centraal positioneren van overheadafdelingen kan ook bij een grote organisatie goed werken.
- Dit vereist wel dat de interface met de interne afnemers zorgvuldig georganiseerd is en dat helder beleid is geformuleerd omtrent de taken en het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen. Belangrijk voordeel van de centrale positionering is dat de overhead goed zichtbaar is, wat ook tegendruk creëert.
- De aansturing en inrichting van overheadfuncties dient zodanig te worden vormgegeven dat dit niet te complex wordt en dat de overheadafdelingen scherp gehouden worden.
- Benchmarkonderzoek in combinatie met Overhead Value Analyse kan helpen om overcapaciteit in beeld te brengen en anderzijds maatregelen te nemen ter verhoging van de waarde van de overheaddiensten. Zonder dergelijke onderzoeken hebben organisaties daar kennelijk onvoldoende zicht op. Het is raadzaam eerst een benchmarkonderzoek te doen en pas daarna de OVA, zodat de OVA zich kan toespitsen op overheaddiensten die afwijkend uit de benchmark naar voren komen. Daarnaast kunnen er andere aanleidingen zijn om een OVA toe te passen, zoals kwaliteitsproblemen.

Summary

Introduction

Overhead is often associated with the 'fat' of an organization. It does, however, have an important function: steering and supporting the organization. It is also an emotionally charged concept, which often evokes angry responses. At the present moment many organizations are making cuts in their overhead. The literature on this topic is, however, especially focussed on the assignment of the overhead costs and to a much lesser degree on managing these expenses.

Central research questions

This research was aimed at two main questions: What types of explanations are there for the size of the overhead of public organizations? And how can these insights be used in improving the balance between the value and costs of overhead?

Method

The research comprises a combination of statistical analyses and case studies conducted in three organizations. In 2001 the researcher started with a systematic comparison of the size of the overhead in a number of organizations. When commencing the research for this dissertation at the end of 2007, approximately 1,000 organizations were included in a benchmark study. There was, at that time, a large amount of statistical data available. This information revealed that among sectors, but also among organizations within the same sector, there were large differences in the size of the overhead. However, these differences could only be partly explained on the basis of the statistical material. Case research then offered the possibility to explore this variance in further detail by means of, among other approaches, document studies, and interviews.

In selecting the case organizations the first research question has been central. In other words: the aim was to make a selection of case organizations in which the differences in the size of overhead were as large as possible. In addition, the statistical data showed that the nature of the primary process (the sector) was of great importance for the size of the overhead. This is why three organizations from a completely different sector were selected: a supervisor (anonymous), a consultancy firm for education (the CED group), and an organization from the child welfare sector (the Dutch Child Welfare Council / CWC). The overhead size of two organizations was already known from the benchmark database. The overhead of the supervisor was very high, whereas that of the child welfare organization was very low. With respect to the overhead of the consultancy firm for education, no information was available prior to the research. In terms of employees, the organizations varied from 200 to 2,400 ftu.

The research was primarily aimed at the public sector in the Netherlands. In addition, a comparison was made with the Dutch service provision sector. As regards the primary process (labour intensity, service orientedness) the service sector can best be compared with the public sector.

Definition of overhead

Since there are several definitions of overhead, a situation which has led to a confusion of tongues, an unambiguous definition of the concept of overhead was first developed (Huijben and Geurtsen, 2008). Overhead has been described as the whole of functions aimed at steering and supporting an organization's staff in the primary process. Overhead includes all functions serving this purpose. A distinction is made between *generic overhead* and *sector-specific overhead*. Generic overhead is common in every sector. Sector-specific overhead differs per sector. This distinction is important for making adequate comparisons among the overhead costs of organizations in the different sectors. What is characteristic of generic overhead is that it includes functions which can be found in all sectors. We consider generic overhead as consisting of all central and de-central business units engaged in the following functions:

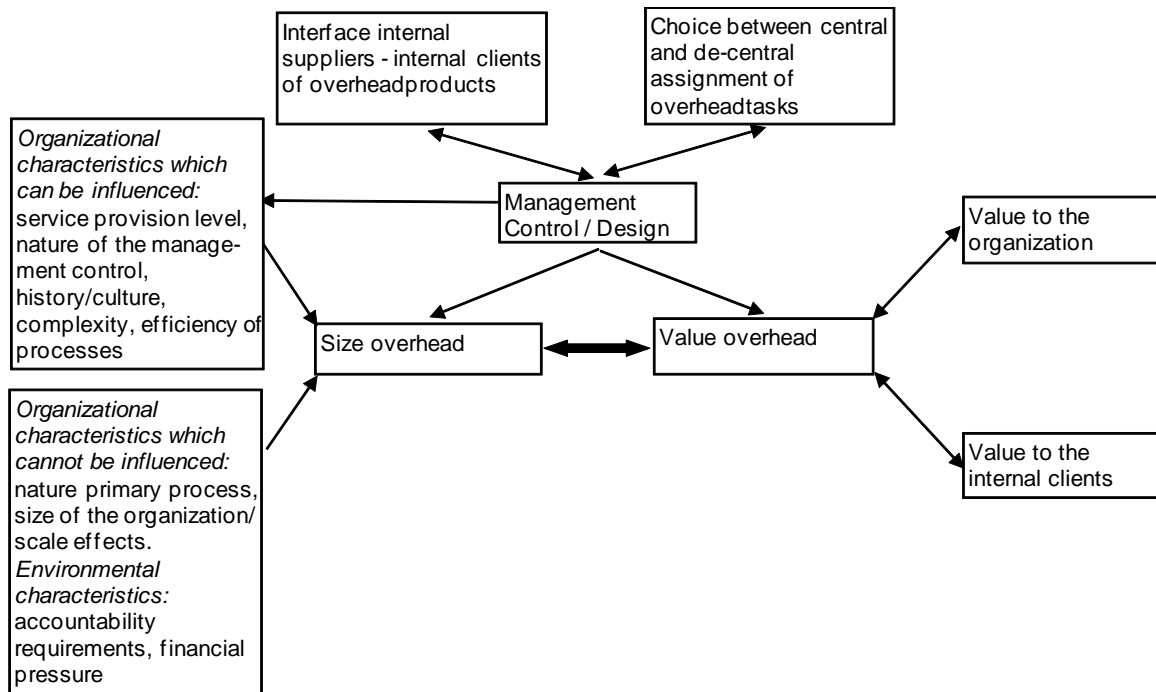
- Board, management, and secretarial support.
- Personnel department.
- ICT and automation.
- Finances and control.
- Communication.
- Legal affairs.
- Facilitating services.

Sector-specific overhead concerns specific functions which meet the basic definition, but which are exclusively related to one specific sector. For example, the function Education & Research support in universities and colleges or the transport of beds in hospitals.

Explanatory factors for the size of the overhead in public organizations

On the basis of a literature study a theoretical model was developed for explaining the size of the overhead of public organizations. With the aid of the case research it was refined, resulting in the model depicted in figure 10.1.

Figure 10.1. Adjusted theoretical model for explaining the size of the overhead of public organizations



The basic idea of the model is that the size of an organization's overhead is determined by a combination of organizational characteristics which can and cannot be influenced, environmental characteristics, the value of the overhead, its management control, and its design. Here, the management control and design form an important point of departure for the alteration of factors which can be influenced. As regards the value of overhead a distinction can be made between the value to the organization as a whole (contribution to the organizational objectives) and the value to the internal users (tasks to support the staff members in the line). By means of an Overhead Value Analysis (OVA) an insight can be gained into the balance between the costs and the value of the overhead functions. This method was applied to the three case studies conducted in this research. On the one hand, the OVA showed the costs per subfunction, while on the other hand, the value of these subfunctions was indicated on the basis of the interviews with both the suppliers and the internal purchasers of the overhead services.

The predominant adjustments to the theoretical model resulting from the case study were the following:

1. In the management control and design of overhead two aspects appeared to be especially crucial: first, the choice of assigning the tasks either centrally or de-centrally, and second, the design of the user interface. The CWC case showed that a central control with carefully made agreements with the users could be efficient and effective, also for a larger organization.
2. The management control and design were important points of departure to influence the factors which could be changed. Here, also the distinction between the management (management control, regular intervention) and the design (re-design, just one fundamental intervention) was relevant.

3. Most of the potential factors explaining the size of overhead as mentioned in the literature actually appeared to be relevant in practice. The number of locations, however, was not unambiguous. Based on the case studies we explicitly added an element of the overhead's design, namely inefficiency in processes. This factor appeared to play a distinct role in the cases.
4. The factor 'turnover' was not explicitly but implicitly added under the heading 'financial pressure'. This factor played a role in the sense that organizations with a high turnover also have a higher overhead per direct staff member, because these companies have less financial pressure.

The management control of overhead

With respect to the management control of overhead, the theory roughly offers three models:

- *Central management control.* The purchase is obligatory for the users without them having any influence on its size and nature. The management control is based on input.
- *Central management control with interface.* The purchase is budgeted through consultation between the suppliers and the purchasers of these services. The supply and purchase are obligatory, but there are periodical negotiations about the size and quality of the services.
- *Internal market.* The supplier sets a tariff per unit. The internal users are free to choose between internal and external purchase. In addition, the supplier can offer services outside the organization. The management control is based on output. A more advanced form is *outsourcing*. In this case the overhead service is purchased on the external market.

What type of management control is the most suitable can differ per service, according to the transaction costs economics (TCE). TCE distinguishes three characteristics of transactions: uncertainty, asset specificity, and frequency. This distinction has resulted in a theoretical framework for determining the most desirable type of management control. On the basis of the case studies the framework has been adjusted to the model presented in table 10.1.

Table 10.1: Adapted model for the proper management control of overhead functions

Asset specificity	
<i>Low</i>	<i>High</i>
<p>Model 3: Internal market or outsourcing</p> <p>Applies to standard services.</p> <p>Prerequisites:</p> <ul style="list-style-type: none"> - internal purchasers are actually held accountable for costs. - there are adequate administrative systems available for cost calculation. <p>Example: cleaning, security, reception, catering/canteen, salary administration, internal post supply and delivery.</p>	<p>Model 2: Central management control with interface</p> <p>Applies to tailor-made services.</p> <p>Also applies to standard services, if the prerequisites mentioned in the left column have not been met.</p> <p>Example: financial planning and control, hrm-advice, ICT-policy, internal and external communication, various forms of secretarial work (in connection with organization-specific systems), documental information provision, quality care.</p>

The cases showed that the transaction costs theory lacks an important aspect, which in the management control of the overhead function in actual practice plays a significant role. TCE starts from 'limited rational action'. This means that actors make a choice without being able to oversee all alternatives. Within this context a rational decision is then made. In practice, however, people act less rational than suggested here. Apart from the limitation in the set of alternatives to oversee there is a second restriction: managers in public organizations are not always held responsible for costs. Often they are in the first place accountable for the realization of other organizational objectives. Consequently, the management control of many functions which are in theory associated with the internal market, are in practice more suitable for model 2 (central management control with interface). This is because the internal market often does not function to an optimum extent.

A second issue is that internal cost apportionment requires some degree of leeway on the part of the managers, which has been observed to cause risks, such as undesirable behaviour and differences among the organizational units. This situation undermines the uniformity.

With respect to the framework, it should be added that due to the long-term contracts (for example for housing) sometimes the management is of far lesser importance than the design. As regards these functions, the interface is therefore of great importance for the design, while the possibilities for management control during the execution of the contract are more limited.

Designing the overhead functions

Furthermore, the research has led to the following insights with respect to the design of overhead functions:

- Scale increase does not lead to scale advantages in overhead, with the exception of that of small organizations. From this perspective, however, when the design of Shared Service Centres is based on the realization of scale advantages, some reservations are in place.
- There is no connection between the size of the overhead and the productivity in the primary process. In the service provision segment, however, the size of the overhead is connected with the turnover per direct staff member. This means that a certain degree of financial pressure leads to a lower overhead, which does not necessarily have to have negative consequences for the organization's productivity.
- Positioning the overhead departments centrally can also be effective in the case of a large organization.
- This approach does require, however, that the interface with the internal purchasers is well-organized and that the policy regarding the tasks and the level of service provision of the overhead departments is clearly formulated. An important advantage of central positioning is that the overhead is clearly visible, which also creates a counter-balance.
- The management and design of overhead functions should be realized in such a way that the tasks are not becoming too complex and that there is some financial pressure on the overhead departments.
- Benchmark research in combination with Overhead Value Analysis can help in mapping out over-capacity and, on the other hand, in taking measures to increase the value of the overhead services. Without these kinds of studies organizations apparently have insufficient knowledge of this issue. It is advisable to conduct the benchmark study prior to the OVA, so that the latter can specifically deal with the overhead services which have shown deviations in the benchmark. There can also be other reasons to perform an OVA, for example in the case of quality issues.

Geraadpleegde literatuur

- Aarts, H., Heide, van der A., Kamp, van der B & Potten, M (2005). Door leren beter presteren. *TPC*, 12 januari, 12-17.
- Allen, B. (1987), Make information services pay its way, *Harvard Business Review*. 65(1): p. 57-63.
- Anderson, K. (1998), Focus on fat not muscle, *Management Today*. Nov: p. 130.
- Anderson, R. (2006). Over vergelijken. *TPC*, 14 augustus, 24-27.
- Armistead, C.G. e.a. (1995), Managers' perceptions of the importance of supply, overhead and operating costs, *International Journal of Operations & Production Management*. 15(3): p.16-28.
- Armstrong, P. (2002), The costs of activity-based management, *Accounting Organizations and Society*. 27(1-2): p.99-120.
- Assaf, S.A. e.a. (2001), The management of construction company overhead costs, *International Journal of Project Management*. 19(5): p.295-303.
- Banker, R.D. and Johnson, H.H. (1993), An empirical-study of cost drivers in the United States airline industry, *The Accounting Review*. 68(3): p.576-601.
- Banker, R.D. e.a. (1995) An empirical analysis of manufacturing overhead cost drivers, *Journal of Accounting & Economics*. 19(1): p. 115-137.
- Blaxill, M.F. and Hout, M. (1991), The fallacy of the overhead quick fix. *Harvard Business Review*. 69 (4): pp. 93–101.
- Booth, R. (1994), *Control your overheads: a practical programme to improve performance and reduce costs*. London: Financial Times, Prentice-Hall.
- Bouma, J.L. en van Helden, G.J. (1995), Management accounting en economische organisatie-theorie, *MAB*. 3 , p. 116-127.
- Bouwens, J. and Oudemans, A. (2007), *Meting van bureaucratie op scholen*. Intern stuk Beter Onderwijs Nederland.
- Bowerman, M. (2001). Benchmarking as a tool for the modernisation of local government. *Financial accountability & management*, 17 (4), p. 321-329.
- Camp, R.C. (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*. Milwaukee, Wisconsin: Quality press for the American society for quality control.
- Coase, R. H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica* 4: p. 386-405.
- Cooper, R. and Kaplan, R.S. (1988), Measure costs right: make the right decision, *Harvard Business Review*. 66(5): p. 96-103.

- Cuypers, C. & Opendakker, R.(2004). Benchmarking: spiegelen aan best-practices. *Methoden, technieken & analyses voor personeelsmanagement*, april, 901-914.
- Demircug-Kunt, A. e.a. (2004), Regulations, market structure, institutions, and the cost of financial intermediation, *Journal of Money, Credit and Banking*. 36(3): p. 593-622.
- Denrell, J. (2005), Selection Bias and the Perils of Benchmarking. *Harvard Business Review*. 83 (4): pp. 114-119.
- Develin, N. (1999), Unlocking overhead value, *Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants*. 77(11): p. 22-24.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency theory of organizations*. Thousands Oaks, California: Sage Publications.
- Drury, C. and Tayles, M. (2005), Explicating the design of overhead absorption procedures in UK organizations, *The British Accounting Review*. 37(1): p. 47-84.
- Durden, C.H. and Mak, Y.T. (1999), Reporting of overhead variances: a cost management perspective, *Journal of Accounting Education*. 17(2-3): p. 321-331.
- Elting, T. (2000), Stafreview, nut en noodzaak. *Management Ratio's*. 19: pp. 1-15.
- Eisenhardt, K.M.(1989), Agencytheory: an Assessment and Review, *Academy of management Review*, Volume 14, nr 1, p. 57-74.
- Fama, E.F. and Jensen. M.C. (1983), Separation of ownership and control, *Journal of Law and Economics*, p. 1-31.
- Ferrara, W.L. (1961), Overhead costs and income measurement, *The Accounting Review*. 36(1): p. 63-71.
- Foster, G. and Gupta, M. (1990), Manufacturing overhead cost driver analysis, *Journal of Accounting & Economics*. 12(1-3): p.309-337.
- Fultz, J. (1932), *Overhead, what it is and how it works*. Cambridge: Abt Books.
- Gangelen, van J. (2005). *Benchmarken in de Openbare Sector: de bijdrage van benchmarking aan organisatieleren*. Gevonden op 9 november 2007, op <https://ep.eur.nl/scripts/bitstream/2105/3626/1/vanGangelen.pdf>.
- Harrington, H. J. (1991). Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, *Productivity, and Competitiveness*. New York, McGraw-Hill.
- Glover, T. (1987), Making your office cost effective, *Accountancy*. 99(1123): p. 128-131.
- Goold, M. and Collis, D. (2005), Benchmarking your staff. *Harvard Business Review*. 83 (9): pp. 28-30.
- Goold, M. and Young, D. (2005), When lean isn't mean. *Harvard Business Review*. 83 (4): pp. 16-18.

- Groot, T.L.C.M. and Helden, G.J. van (2007), *Financieel management van non-profitorganisaties*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Hart, H. (1973), *Overhead costs: analysis and control*. London: Heinemann.
- Haskel, J. and Martin, C. (1992), Margins, concentration, unions and the business cycle – theory and evidence from Britain, *International Journal of Industrial Organization*. 10(4): p. 611-632.
- Heitger, D.L. (2007), Estimating activity costs: how the provision of accurate historical activity data from a biased cost system can improve individuals' cost estimation accuracy, *Behavioral Research in Accounting*. 19: p.133-159.
- Helden, G.J. van (2000), 'A strategy for implementing cost allocation in a Dutch municipality'. In: Caperchione, E. and Mussari, R. (eds.), *Comparative Issues in Local Accounting*, Bosten: Kluwer Academic publishers, pp. 125-141.
- Helden, G.J. van and Tillema, S. (2005), In search of a benchmarking theory for the public sector, *Financial accountability & management*. 21 (3): pp. 337-361.
- Helden, van G.J., Tillema, S., Kuppens, M.M. & Dekking, J.W.C. (2005). Werkt benchmarking bij waterschappen? *Bestuurskunde*, 14 (2), 30-39.
- Hilgert, J.R. (1927), Methods of controlling distribution costs, *The accounting review*. 2(3): p. 254-263.
- Hofstede, G. (1981), Management Control of Public and Nor-for-profit Activities, in: *Accounting, Organizations and Society* 6 (3), pp. 193-211. Hoorn, van A., Houdenhoven, van M., Willink, G. (2007), Een duurzaam stappenplan voor benchmarking. *Tijdschrift Controlling*, 12 maart, 28-31.
- Hovestadt, D.M.E. (2006), *Concern over het rijk of het Concern Rijk?* Breukelen: Nijenrode Business Universiteit.
- Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A. (2010), Vuistregel voor aantal managers. *Holland Management Review*, nr. 130, pp 64-69.
- Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A. (2008), Heeft iemand de overhead gezien? Waarom veel organisaties kampen met vetzucht of juist met anorexia, *Managementsite* en (bewerkte versie) *Tijdschrift Controlling*.
- Huijben, M.P.M. en Geurtsen (2008), A. *Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen*, Den Haag: Academic Service.
- Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A (2006), Overhead in publieke organisaties: op zoek naar een norm, *Tijdschrift Controlling*, 21 (10): pp. 32-36.
- Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A. (2003), Overhead in publieke organisaties: benchmarkonderzoek laat grote verschillen zien. *Tijdschrift Controlling*, 18 (10): pp. 17-20.

- Huijben, M.P.M., Geurtsen, A. en Steinmeijer, M. (2002), Grote verschillen in omvang staf gemeenten door ontbreken van 'norm'. *Overheidsmanagement*, 15 (4): pp. 118-121.
- Huss, J.S. (1969), Keeping the lid on overhead costs, *Management Review*. 58(10): p.45-49.
- Innes, J. and Mitchell, F.(1993), *Overhead cost*. London: Academic Press.
- Janssen, D. e.a. (2003), *Benchmarken van eGovernment*. Rapport Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, september.
- Janzing, G.B.M. (1997). Beheersing van de overhead. *Checklisten Financieel Management*, 18: pp. 1-37.
- Jensen, R.E. and Thomsen, T. (1968), Statistical analysis in cost measurement and control, *The Accounting Review*. 43(1) p.: 83-93.
- Johnson, H.T. and Kaplan, R.S. (1987), The importance of long-term product costs, *McKinsey Quarterly*. 4: p.36-48.
- Joling, J. e.a. (2007). Overhead en hoger onderwijs: een zoektocht naar transparantie. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 1.
- Kaplan, B. (1995), *Transaction costs versus agency theory*, University of California.
- Keuning, D. and Eppink, D.J. (1993), *Management & organisatie. Theorie en toepassing*. 5th edn. Stenfert Kroese.
- Klaassen, H. (2007). Benchmarken: afrekenen of leren? Factoren voor een zinvol gebruik van het instrument benchmarking. *TPC*, 10 april, 18-22.
- Kleijne, G. (2004), Shared Service Centers: besparen op stafdiensten. *Management Scope*, juni: pp. 33-35.
- Kloosterboer, P.P. (1998), Stafadviseurs zijn organisatieversnellers. *Nijenrode Management Review*. 10: pp. 24-35.
- Kloosterboer, P.P. and Sterk, R.M. (1996), Tussen centraal en decentraal. *Management & Organisatie*, 1: pp. 5-24.
- Koet, A. and Vuurst, D. van der (1995), De toegevoegde waarde van stafafdelingen. *Openbaar Bestuur*. 5(5/6): pp. 24-26.
- Koltai, T. (1995), Fixed cost oriented bottleneck analysis with linear-programming, *Omega-International Journal of Management Science*. 23(1): p.89-95.
- Korte, T. de and Singerling, E. (1995), P&O de deur uit? Een overlevingsstrategie voor P&O-managers. *Holland Management Review*, nr.42.
- LaRooy, G. (2000), Getting a grip on costs, *NZ Business*. 14(1): p. 28-31.
- Lennartz, R., Mulder, M. & Wilkinson, C. (2005). Benchmarking: vooral veel 'gezond boereverstand'. *Facto Magazine*, 1 juni, 38-39.

- Lewis, W.A. (1949), *Overhead costs: some essays in economic analysis*. London: George Allen & Unwin LTD.
- Liao, S.S. (1993), Strategic management accounting survey – overhead cost allocation and performance evaluation practices of Australian manufactures – Dean, Gw, Joye, Mp, Blayney, Pj, *The Accounting Review*. 68(2): p. 426-427.
- Llewellyn, S & Northcote, D. (2005), The average hospital, *Accounting, organizations and society*, 30, p. 555-583.
- Luther, R., Robson, N. (2001), Overhead Allocation: a cautionary tale!, *Accounting Education*. 10(4): p. 413-419.
- MacArthur, J. e.a. (2004), Caution; Fraud overhead. *Strategic Finance*. 86 (4): pp. 28-32.
- Maher, M.W. and Marais, M.L. (1998), A field study on the limitations of activity-based costing when resources are provided on a joint and indivisible basis, *Journal of Accounting Research*. 36(1): p.129-142.
- Mansfield, E. (1985), *Microeconomics: theory and applications*, New York: Norton and Company.
- Marcelis, R. & Bestebeurtje, E (2004) Benchmarking: wat is het en wat kan de or ermee?. *OR Informatie*, (1), 38-41.
- McGowan, A.S. and Vendrzyk, V.P. (2002), The relation between cost shifting and segment profitability in the defense-contracting industry, *The Accounting Review*. 77(4): p. 949-969.
- McNair, C.J. and Leibfried, K.H.J. (1992). *Benchmarking. A tool for continuous improvement*. New York: Harper Business.
- Melrose-Woodman, J.E. (1974), Profit-centre accounting, *Accountancy*. 85(975): p. 10.
- Michaels III, E.G. (1971), Squeezing overhead to increase profits, *McKinsey Quarterly*. 7(3): p. 60-70.
- Nauta, F. (2007), 'Waterhoofd vol Haagse drukte'. *De Volkskrant*, 7 april, p. B01.
- Neuman, J.L. (1975), Make overhead cuts that last, *Harvard Business Review*. 53(3): p. 116-126.
- Nimocks, S.P. (2005), Managing overhead costs, *McKinsey Quarterly*. 41(2): p. 106-117.
- Noland, T. (2004), How to cut overhead, *Ward's Dealer Business*. 38(4): p. 38.
- Noordhoek, P. (2005). Benchmarking en de publieke verantwoording. *Bestuurskunde*, 14 (1), 33-39.
- Noreen, E. and Soderstrom, N. (1994), Are overhead costs strictly proportional to activity – evidence from hospital-service departments, *Journal of Accounting & Economics*. 17(1-2): p. 255-278.

- Norfleet, D.A. (2007), The theory of indirect costs, *AACE International Transactions*. p. 12.1-12.6.
- Osborne, D. and Ringrose, N. (1998), Market-focused cost reduction, *Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants*. 76(1): p.28-30.
- Ouchi, W. G. (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, Vol. 25, Issue 9, p. 833-848.
- Parkinson, C.N. (1958), *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, London: John Murray.
- Patton, J.A. (1980), *Indirect labor measurement and control*. Norcross: Work Measurement and Methods Engineering Division, American Institute of Industrial Engineers.
- Pellicer, E. (2005), Cost control in consulting engineering firms, *Journal of Management in Engineering*. 21(4): p. 189-192.
- Peters, F. (1993), *Analyse van staffuncties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ploeg, V.B.P. van der and Vrakking, W.J. (1993), *Stafdoorlichting met de zaagtandmethodiek*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Poerstamper, R.J.C. et al (2007), *Benchmarking in de zorg: Op weg naar een excellente organisatie*, Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg/PricewaterhouseCoopers.
- Raad voor het openbaar bestuur (2002). *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*. Gevonden 9 november 2007, op <http://www.minbzk.nl/contents/pages/8556/pdf.pdf>.
- Rajgopal, K. (2005). There's no success like failure. *Knowledge Management Review*, 8 (4), p. 20-23.
- Rausch, E. (1973), Overhead allocation: science or politics?, *Management Review*. 62(5): p. 4-8.
- Rogers, P. and Saenz, H. (2007), Make your back office an accelerator, *Harvard Business Review*. 85(3): p. 30.
- Rogerson, W.P. (1992), Overhead allocation and incentives for cost minimization in defense procurement, *The Accounting Review*. 67(4): p.671-690.
- Samuelson, P. (1947), *Foundation of Economic Analysis*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sanders, L. and Halliday, J. (2003), GM wants agencies to get specific on overhead, *Automotive News*. 78(6068): p.22D.
- Saucerman, S. (2002), Calculating office overhead is essential, *Air Conditioning Heating & Refrigeration News*. 217(8): p.16.
- Schneeweiss, C. (1998), On the applicability of activity based costing as a planning instrument, *International Journal of Production Economics*. 54(3): p.277-284.

- Schurink, M. & Wesseling, H. (2007). Benchmarking en de ambitie van zelfregulering. TPC, 9 augustus, 2-6.
- Simon, S. (2007), Overhead aan de Vlaamse universiteiten. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management. 14(1): pp. 27-32.
- Smith, M.A. e.a. (1995), Information system outsourcing: a study of pre-event firm characteristics, *Journal of Management Information Systems*. 15(2): p. 60-93.
- Speklé, R. F. (2001), Explaining management control structure variety: a transaction cost economics perspective, *Accounting, Organizations and Society*, 26 (4-5), pp. 419-441.
- Srinidhi, B. (1992), The hidden costs of specialty products, *Journal of Management Accounting Research*. 4: p. 198-208.
- Stratton, J.C. (1972), Controlling the white-collar dollar, *Management Review*. 61(2): p.56-58.
- Strikwerda, J. (2005), Shared service centers: van kostenbesparing naar waardecreatie, Assen: Van Gorcum.
- Tatikonda, L.U. and Tatikonda, R.J. (1991), Overhead cost control – through allocation or elimination?, *Production & Inventory Management Journal*. 32(1): p.37-42.
- Ter Bogt, H.J. (1998), *Neo-institutionele economie, management en control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Groningen: RUG, p. 53.
- Ter Bogt, H.J. (2003), A transaction cost approach to the autonomization of government organizations. A political transaction cost framework confronted with six cases of autonomization in the Netherlands, *European Journal of Law and Economics*, vol. 16 - nr. 2, pp. 149-186.
- Terweene, P. (2003), Strategies for cutting costs, turning procurement into a virtuous cycle, *Strategic Finance*. 84(8): p. 38-42.
- Tillema, S. (2006) Gebruik van benchmarking informatie in de publieke sector. *Management Accounting*, 12 juni, 300-308.
- Travis, L. (2004), More thoughtful approach to outsourcing needed, *Supply Chain Management Review*. 8(4): p.17-18.
- Vis, J. (2006), *Werken met waarde, analyseren van economische waarde*, Deventer: Kluwer.
- Vlotman, F.W. (2004), Zo beheerst u stafafdelingen en diensten. *Finance & Control*, 5: pp. 34-36.
- Vlotman, F.W. (2005), Overheadkosten binnen de perken. OVA: Beheerssysteem voor managementafhankelijke kosten. *Management Tools*, pp.22-25.
- Vosselman, E.G.J. (2002), Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective, *Management Accounting Research*, 13: pp 131-148.

- Waalewijn, Ph. and Kamp, B.W.C.M. (1994), *Strategische benchmarking - Wie durft de vergelijking aan?* Rotterdam: RIBES, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Waalewijn, Ph. e.a. (1996), *Benchmarking van het benchmarkingproces: ervaringen van bedrijven in Nederland*. Rotterdam: RIBES, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wälde, K. and Weiss, P. (2007), International competition, downsizing and wage inequality, *Journal of International Economics*. 73(2): p. 396-406.
- Wallace, D.H. (1934), Joint and overhead cost and railway rate policy, *The Quarterly Journal of Economics*. 48(4): p. 583-619.
- Waterreus, I.B. (2007), Overkill aan overhead? Bureaucratisering in het onderwijs. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*. 14(1): pp. 34-39.
- Watson, G.H. (1993), How Process Benchmarking Supports Corporate Strategy, *Planning Review*, januari-februari, pp. 12-15
- Watson, G.H. (1993), *Strategic Benchmarking: How to Rate Your Company's Performance Against the World's Best*, Wiley
- Williamson, O.E. (1979) Transaction Costs Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Economic Behavior and Organizations* 4:57-62.
- Wintels, M. Bormans, R. (2007), *HBO: op weg naar modern én intensief onderwijs*. Intern stuk Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Yin, R.K. (2003), *Case Studie Research: Design and Methods*, London: Sage.

Bijlage 1

Interviewleidraad voor overheadafdelingen (aanbieders)

<i>Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead. Geef aan in welke mate onderstaande factoren in uw organisatie van invloed zijn op de omvang van de overhead. Licht toe.</i>	1= geen enkele rol 2= nauwelijks een rol 3= enige rol 4= een grote rol 5= een zeer grote rol
De aard van het primair proces	
De complexiteit van de organisatie	
De type sturing (Tight control versus loose control)	
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen	
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar	
Ondoelmatige inrichting van processen	
De mate van financiële druk op de organisatie	
Gedetailleerde verantwoordingseisen veroorzaken een hogere overhead.	
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement	
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen	

4. Waarde van de dienstverlening die u aanbiedt

- a. Wat is het nut van deze activiteiten voor uw collega's? En voor de organisatie als geheel? (geen noodzaak, van belang maar niet noodzakelijk, noodzakelijk). Waarom?
- b. Welke mogelijkheden zijn er om de omvang van deze taken te verminderen?
- c. Welke gevolgen heeft een aanpassing hiervan voor de omvang en de waarde van deze overheadactiviteit?

5. Aansturing van de overhead?

a. Welke omschrijving over de relatie tussen de overhead en de interne afnemers is het meest op uw organisatie van toepassing?
<ul style="list-style-type: none"> ● De afname <i>is verplicht</i> voor gebruikers, zonder dat deze invloed hebben op de omvang en aard daarvan. ● De afname wordt gebudgetteerd in overleg tussen leveranciers en afnemers van deze diensten. Er is sprake van een <i>leverings- en afnameplicht</i>, maar over de omvang en kwaliteit van de diensten wordt periodiek onderhandeld. ● De aanbieder stelt een tarief per eenheid vast. De interne gebruikers hebben <i>de vrijheid om een afweging te maken tussen interne en externe aankoop</i>. Ook kan de leverancier diensten buiten de organisatie aanbieden.

- b. Bestaat hierin verschil tussen overheadactiviteiten?
- c. Wat zijn andere belangrijke elementen van de aansturing van de overhead in uw organisatie?
- d. In welke mate verschilt dit afhankelijk van het soort overheadtaak?
- e. Wat zou het effect zijn, wanneer uw organisatie een andere methode toepaste?

6. Methoden om de overhead te beheersen

Welke methoden om de overhead te beheersen heeft uw organisatie in de afgelopen jaren gebruikt?	a. Gebruikt in de afgelopen 2 jaar b. Gebruikt in de afgelopen 5 jaar (Zo ja, hoe....)
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Activity based budgetting (ABB):</i> een beheersysteem waarbij de kosten per activiteit van de stafafdeling worden gebudgetteerd. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Zero-base budgetting (ZBB):</i> bij dit systeem wordt elk jaar een volledige rechtvaardiging van de overheadactiviteiten gevraagd, inclusief het aangeven van alternatieve uitvoeringswijzen en verschillende niveaus van inspanning. Een variant daarop is de <i>Zero-base review</i>, waarbij deze grondige rechtvaardiging om de 3 à 5 jaar wordt gevraagd. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Overhead value analyse (OVA):</i> kern daarvan is dat afnemers van overheaddiensten wordt gevraagd aan te geven welke waarde zij aan deze activiteiten hechten. Dit wordt vervolgens afgewogen tegen de kosten daarvan. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Contractmanagement: en hoger en een lager managementniveau sluiten contracten met elkaar af over de te verrichten taken, de daarvoor benodigde middelen en bevoegdheden en de verantwoording daarover.</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Benchmarking: het vergelijken van de overhead met die van andere organisatie, het analyseren van de verschillen en het op basis daarvan doorvoeren van verbeteringen.</i> 	

Bijlage 2

Interviewleidraad voor interne afnemers van overheadproducten

1. Verklarende factoren voor omvang overhead (vòòr bespreking benchmarkresultaten)

- a. Welke factoren maken de overhead in uw organisatie relatief hoog?
- b. Welke factoren maken de overhead in uw organisatie relatief laag?
- c. Hoe komt uw overhead per saldo uit in vergelijking met andere organisaties in uw sector, denkt u?
- d. (Check) Dus u denkt dat de overheadverhogende factoren sterker/zwakker zijn dan de overheadverlagende factoren?

2. Verklarende factoren omvang overhead (na bespreking benchmarkresultaten t.o.v. sectorgenoten. Het gaat om een vergelijking van de formatie en uitbestedingskosten met andere gemeenten van soortgelijke omvang.)

- a. Hoe verklaart u deze cijfers? Welke factoren spelen daarbij een rol?
- b. In welke mate spelen de volgende factoren een rol? (Laten toelichten)

<i>Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead. Geef aan in welke mate onderstaande factoren in uw organisatie van invloed zijn op de omvang van de overhead. Licht toe.</i>	1= geen enkele rol 2= nauwelijks een rol 3= enige rol 4= een grote rol 5= een zeer grote rol
De aard van het primair proces	
De complexiteit van de organisatie	
De type sturing (Tight control versus loose control)	
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen	
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar	
Ondoelmatige inrichting van processen	
De mate van financiële druk op de organisatie	
Gedetailleerde verantwoordingseisen veroorzaken een hogere overhead.	
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement	
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen	

3. Waarde van de dienstverlening die u geboden wordt

- a. Bent u tevreden over de dienstverlening die u geboden wordt? Waarover wel/niet? Wat kan beter? Komt de dienstverlening overeen met wat daarover is afgesproken (bijvoorbeeld in het productenboek)?
- b. Wat is het nut van deze activiteiten voor u en uw collega's? En voor de organisatie als geheel? (geen noodzaak, van belang maar niet noodzakelijk, noodzakelijk)
- c. Welke mogelijkheden zijn er om de omvang van deze taken te verminderen?
 - a. Welke gevolgen heeft een aanpassing hiervan voor de omvang en de waarde van deze overheadactiviteit?

4. Aansturing van de overhead?

a. Welke omschrijving over de relatie tussen de overhead en de interne afnemers is het meest op uw organisatie van toepassing?
<ul style="list-style-type: none"> ● De afname <i>is verplicht</i> voor gebruikers, zonder dat deze invloed hebben op de omvang en aard daarvan.
<ul style="list-style-type: none"> ● De afname wordt gebudgetteerd in overleg tussen leveranciers en afnemers van deze diensten. Er is sprake van een <i>leverings- en afnameplicht</i>, maar over de omvang en kwaliteit van de diensten wordt periodiek onderhandeld.
<ul style="list-style-type: none"> ● De aanbieder stelt een tarief per eenheid vast. De interne gebruikers hebben <i>de vrijheid om een afweging te maken tussen interne en externe aankoop</i>. Ook kan de leverancier diensten buiten de organisatie aanbieden.

- b. Bestaat hierin verschil tussen overheadactiviteiten?
- c. Wat zijn andere belangrijke elementen van de aansturing van de overhead in uw organisatie?
- d. In welke mate verschilt dit afhankelijk van het soort overheadtaak?
- e. Wat zou het effect zijn, wanneer u een andere methode toepaste?

5. Methodes om de overhead te beheersen

Welke methodes om de overhead te beheersen heeft uw organisatie in de afgelopen jaren gebruikt?	a. Gebruikt in de afgelopen 2 jaar b. Gebruikt in de afgelopen 5 jaar (Zo ja, hoe....)
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Activity based budgetting (ABB)</i>: een beheersysteem waarbij de kosten per activiteit van de stafafdeling worden gebudgetteerd. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Zero-base budgetting (ZBB)</i>: bij dit systeem wordt elk jaar een volledige rechtvaardiging van de overheadactiviteiten gevraagd, inclusief het aangeven van alternatieve uitvoeringswijzen en verschillende niveaus van inspanning. Een variant daarop is de <i>Zero-base review</i>, waarbij deze grondige rechtvaardiging om de 3 à 5 jaar wordt ge- 	

vraagd.	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Overhead value analyse (OVA)</i>: kern daarvan is dat afnemers van overheaddiensten wordt gevraagd aan te geven welke waarde zij aan deze activiteiten hechten. Dit wordt vervolgens afgewogen tegen de kosten daarvan. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Contractmanagement</i>: een hoger en een lager managementniveau sluiten contracten met elkaar af over de te verrichten taken, de daarvoor benodigde middelen en bevoegdheden en de verantwoording daarover. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Benchmarking</i>: het vergelijken van de overhead met die van andere organisatie, het analyseren van de verschillen en het op basis daarvan doorvoeren van verbeteringen. 	

Bijlage 3

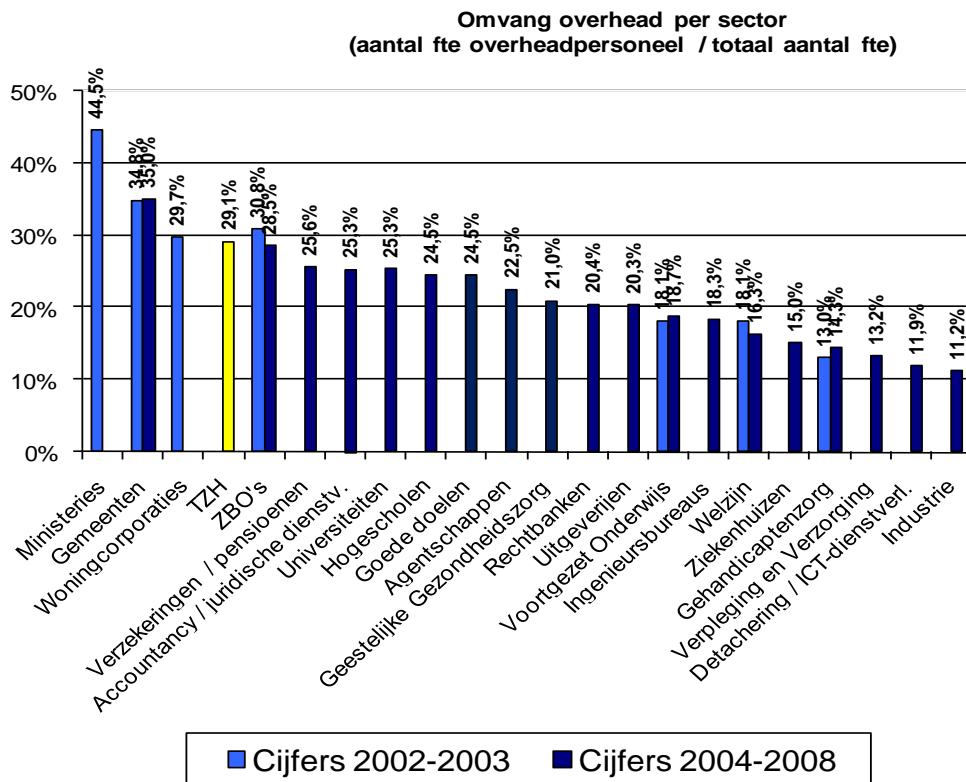
Benchmarkresultaten per case

Benchmarkresultaten TZH

Hieronder presenteren wij de belangrijkste resultaten van de overheadbenchmark voor TZH (medio 2008). De benchmark biedt vergelijkingsinformatie, niet een oordeel.

Omvang overhead

In onderstaande grafiek is aangegeven aan hoe de omvang van de generieke overhead van TZH zich verhoudt tot die van de andere sectoren (uitgedrukt in formatieplaatsen). Hierin is dus nog geen rekening gehouden met de kosten van uitbesteed werk.



Omvang per overheadafdeling

In onderstaande tabel hebben wij de generieke overheadformatie van TZH vergeleken met die van andere zbo's.

	<i>TZH</i>	<i>Gemiddelde zelfstandig bestuursorganen</i>	<i>Kwartielscore zelfstandig bestuursorganen</i>
Bestuur/ Directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning	10,4%	10,2%	8,7%
Personeel en Organisatie	2,7%	2,2%	1,9%
Financiën en Control	4,5%	3,6%	3,1%
Informatisering en Automatisering	2,8%	3,8%	3,3%
Marketing, Communicatie en Kwaliteitszorg	1,5%	2,1%	1,8%
Juridische Zaken	1,2%	0,6%	0,5%
Facilitaire zaken	5,7%	6,5%	5,6%
Totale overhead	29,1%	29,1%	24,9%

Totale overheadkosten / totaal aantal f.t.e. van de gehele organisatie

In onderstaande tabel presenteren wij de totale generieke overheadkosten per f.t.e. van de gehele organisatie. Dit geeft een beter beeld dan de overheadformatie, omdat hierin rekening wordt gehouden met de mate van uitbesteding.

	<i>TZH</i>	<i>Gemiddelde zelfstandig bestuursorganen</i>	<i>Afwijking t.o.v. gemiddelde</i>
Salarislasten per f.t.e.	€ 25.993	€ 18.176	43%
Inhuur/uitbesteding per f.t.e.	€ 2.917	€ 4.238	-31%
Materiële lasten per f.t.e.	€ 1.852	€ 2.080	-11%
Huisvestingskosten per f.t.e.	€ 11.103	€ 6.546	70%
Totaal	€ 41.864	€ 31.041	35%

Conclusie

Wij concluderen dat de overheadformatie van TZH gemiddeld is wanneer we deze vergelijken met andere zbo's (29,1%). Daarbij tekenen we aan dat zbo's vergeleken met de rest van de publieke sector aan de hoge kant zitten en tevens dat de spreiding tussen zbo's aanzienlijk is. Dit maakt een vergelijking met de kwartielscore van zbo's ook relevant (=een kwart van de zbo's heeft een lagere overhead dan dit getal). De overheadformatie van TZH is met 29,1% hoger dan de kwartielscore van zbo's (24,9%).

De overheadkosten per fte van de organisatie zijn substantieel hoger dan gemiddeld bij zbo's. Dat wordt vooral veroorzaakt door de relatief hoge salarislasten en de hoge huisvestingskosten bij TZH.

Op het niveau van overheadfuncties vallen een aantal zaken op. In overleg met het hoofd van de afdeling Planning, Control & Financiën hebben wij geïventariseerd wat daarvoor een verklaring kan zijn.

- *Lijnmanagement en secretariële ondersteuning.* De omvang van deze beide functies is wat groter dan elders. Mogelijke oorzaak is dat de organisatie vele specialismen kent, waardoor sprake is van enige versnippering. Daarnaast brengt de aard van het werk relatief veel secretariael werk voort.
- *Personeel en organisatie.* De omvang van deze functie is relatief omvangrijk. Een van de oorzaken is dat TZH 2 fte heeft aangesteld om medewerkers te werven, vanwege de krappe arbeidsmarkt.
- *Financiën en control.* De omvang van deze functie is hoger dan gemiddeld.
- *Juridische zaken.* De omvang van deze functies is wat hoger dan bij andere zbo's. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat TZH een behoorlijk juridisch getint primair proces heeft.
- *Huisvesting.* Deze kosten zijn substantieel hoger dan bij andere zbo's.
- *ICT.* De formatie-omvang is relatief beperkt. De automatiseringskosten zijn relatief hoog.
- De formatieomvang van de overige afdelingen (Communicatie en facilitaire zaken) is relatief beperkt.

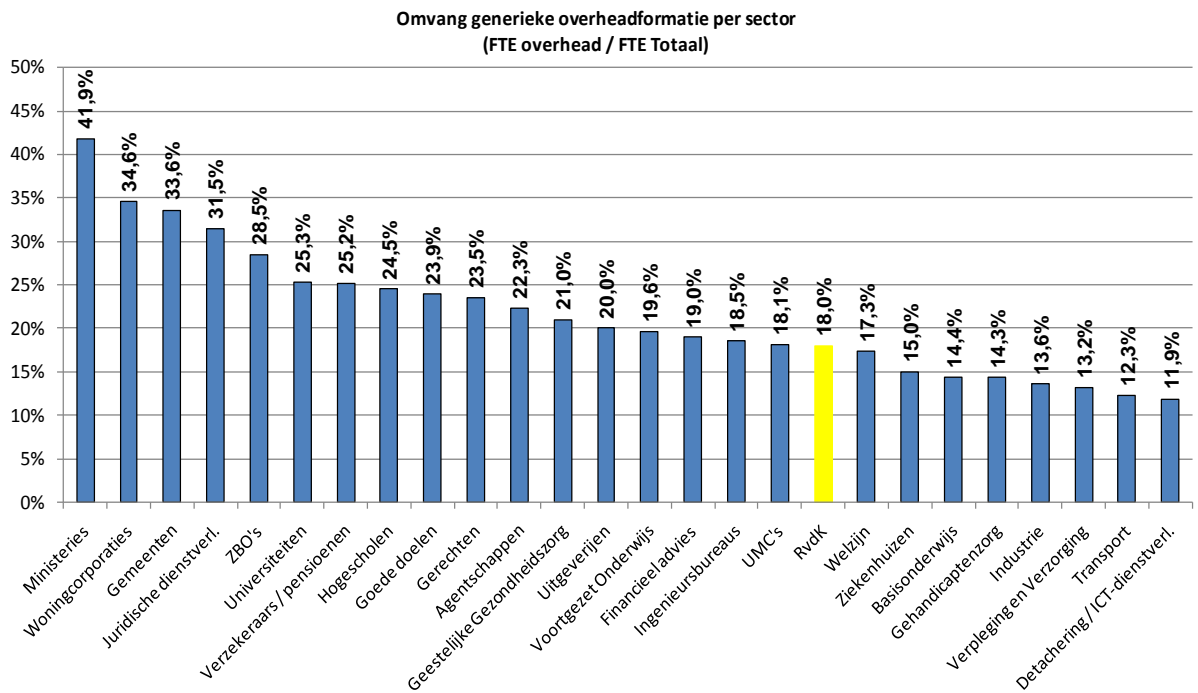
Op basis hiervan heeft TZH besloten om naar drie onderdelen van de overhead een verdiepend onderzoek te laten verrichten: huisvesting, ICT en Financiën en Control. Tevens is daarbij de vraag gesteld om TZH op deze onderdelen ook te vergelijken met private organisaties (accountants, verzekeraars, advocatenkantoren).

Benchmarkresultaten RvdK

Hieronder presenteren wij de belangrijkste resultaten van de overheadbenchmark voor de RvdK (eind 2008). De benchmark was het startpunt voor het verdiepend onderzoek. Op basis hiervan zijn vier functies voor dit onderzoek geselecteerd.

Omvang overhead

In onderstaande grafiek geven wij aan hoe de omvang van de (generieke) overhead van de RvdK zich verhoudt tot die van de andere sectoren (uitgedrukt in formatieplaatsen). Hierin is dus nog geen rekening gehouden met de kosten van uitbesteed werk.



2005-2009

Omvang per overheadafdeling

In onderstaande tabel hebben wij de generieke overheadformatie van de RvdK vergeleken met die van zelfstandig bestuursorganen en agentschappen (peildatum 1/1/2008).

	RvdK Landelijk bureau (fte)	RvdK totaal (incl. regio's) (fte)	RvdK totaal (incl. regio's) In % van totale formatie	Gemiddelde agentschap- pen	Gemiddelde zbo's	Kwartielscore zbo's
Bestuur/ Directie, lijnmanagement en secretariële onder- steuning	3,8	185,5	8,4%	7,3%	10,1%	8,8%
Personeel en Organi- satie	36,1	36,1	1,6%	2,1%	2,2%	2,0%
Financiën en Control	27,0	43,5	2,0%	4,9%	3,5%	3,1%
Informatisering en Automatisering	43,0	43,0	2,0%	2,0%	3,5%	3,1%
Marketing, Communi- catie en Kwaliteitszorg	9,4	9,4	0,4%	1,4%	2,1%	1,9%
Juridische Zaken	3,8	3,8	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%
Facilitaire zaken	10,5	74,7	3,4%	4,5%	6,4%	5,6%
Totale overhead	133,6	396,0	18,0%	22,5%	28,5%	25,0%

Totale overheadkosten / totaal aantal fte van de gehele organisatie

In onderstaande tabel presenteren wij de totale generieke overheadkosten per fte van de gehele organisatie. In de vragenlijst heeft de RvdK de materiële lasten niet ingevuld, waardoor we deze niet kunnen vergelijken. Overigens vormt dit elders slechts een beperkt deel van de totale overheadkosten.

	RvdK	Gemiddelde agent- schappen	Gemiddelde zbo's
Salarislasten per fte	€ 11.986	€ 14.428	€ 18.374
Inhuur/uitbesteding per fte	€ 772	€ 5.841	€ 4.752
Materiële lasten per fte	€ 922	€ 2.336	€ 2.006
Huisvestingskosten per fte	€ 7.828	€ 5.925	€ 7.110
Totaal	€ 21.508	€ 28.530	€ 32.242

Conclusie benchmark

Een belangrijk punt betreft de vergelijkbaarheid van de RvdK met andere publieke organisaties. De RvdK is een uitvoeringsorganisatie. Wij hebben een vergelijking gemaakt met twee typen uitvoeringsorganisaties, namelijk agentschappen (binnen een ministerie verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties) en zelfstandig bestuursorganen (extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties). Bij de vergelijking is de aard van het primair proces van groot belang. Dit is bij de RvdK tamelijk onderzoeksmatig van aard. Een dergelijk primair proces treffen we zowel aan bij zbo's als bij agentschappen, waarbij bij agentschappen vaker de nadruk ligt op de uitvoering en bij zbo's vaak ook een meer beleidsmatige component aanwezig is. De overhead bij zbo's is hoger dan bij agentschappen en is ook hoog vergeleken met andere publieke organisaties. Dit maakt ook een vergelijking met de kwartielscore van zbo's relevant, een maatstaf die wat scherper is dan het gemiddelde (een kwart van de zbo's heeft een lagere overhead dan dit percentage). Tot slot, er is maar één RvdK, er zijn dus geen volstrekt vergelijkbare benchmarkpartners. Hoewel de agentschappen en zbo's interessante vergelijkingsgroepen zijn, moeten we dit bij de interpretatie van de cijfers wel in het achterhoofd houden.

Wij concluderen dat de overheadformatie van RvdK (18,0%) laag is vergeleken met andere agentschappen (22,5%) en veel lager is dan bij zbo's (28,5%). De overheadformatie van RvdK is ook veel lager dan de kwartielscore van zbo's (24,9%).

Op het niveau van overheadfuncties vallen de volgende zaken op:

- *Lijnmanagement en secretariële ondersteuning.* De omvang van het lijnmanagement is relatief groot: 145 fte van de 185 fte, wat ruim twee maal zo veel is als bij de agentschappen en ook substantieel meer dan in andere sectoren. Bij de RvdK betreft dit onder meer de regiodirecteuren en de teamleiders. Mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de teamleiders deels productief werk verrichten. De omvang van de secretariaten is relatief beperkt.
- *Personeel en organisatie.* De omvang van deze functie is relatief beperkt.
- *Financiën en control.* De omvang van deze functie is veel lager dan bij agentschappen en zbo's. We merken daarbij op dat de agentschappen bij deze functie aan de hoge kant zitten. Het percentage van de zbo's is meer in overeenstemming met dat van andere publieke sectoren.
- *Informatisering en automatisering.* De omvang van deze functie is ongeveer gemiddeld vergeleken met agentschappen en lager dan bij zbo's. De vergelijking van de formatie met zbo's zegt voor deze functie meer dan de vergelijking met agentschappen, aangezien veel agentschappen deze functies hebben uitbesteed. De I&A-functie bij de RvdK is derhalve relatief klein.
- De omvang van de overige afdelingen (juridische zaken en facilitaire zaken) is relatief beperkt.
- De totale *huisvestingskosten* per formatieplaats zijn hoger dan gemiddeld bij agentschappen en zbo's. Dat is wel een opvallend punt, aangezien zbo's hoog zitten vergeleken met andere publieke sectoren.

Al met al concluderen we dat de RvdK een overheadformatie heeft die zich bevindt aan de onderkant van de publieke sector, lager dan die van agentschappen en veel lager dan die van zbo's. Wel

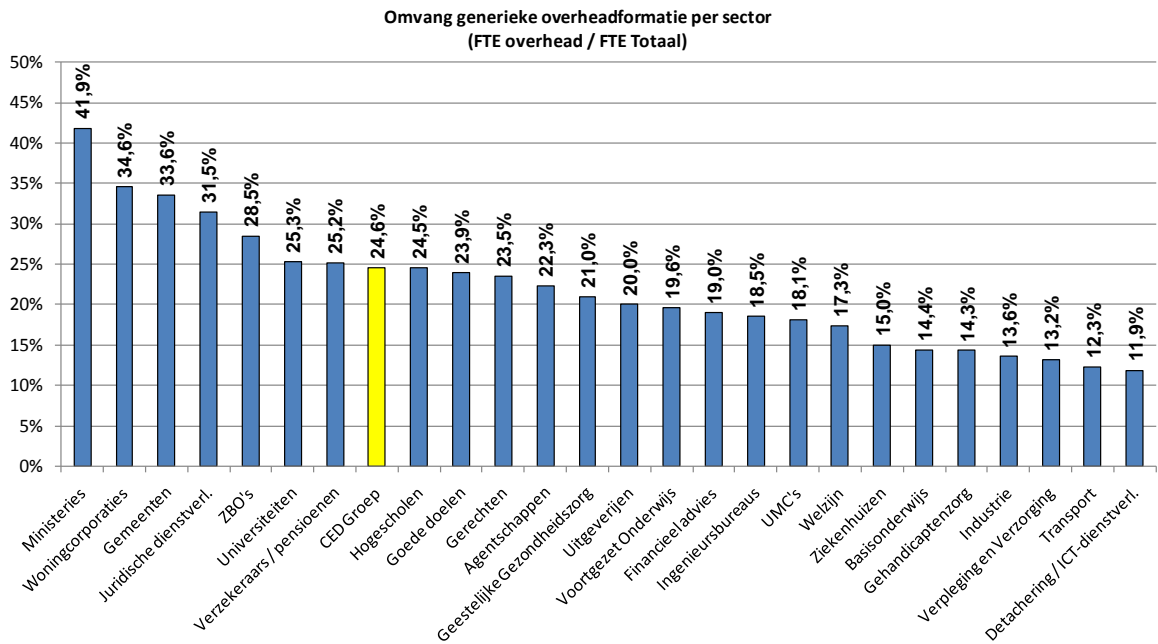
is bij een beperkt aantal subfuncties sprake van een relatief grote formatie. Het valt op dat vooral de afdelingen die centraal gepositioneerd zijn (binnen het landelijk bureau) beperkt van omvang zijn. Voor het verdiepend onderzoek is vooral interessant hoe het komt dat de overhead van de RvdK relatief laag is en welk effect dit heeft op de waarde van deze functies. Tevens is interessant waarom er kennelijk toch functies zijn die relatief groot zijn, zoals de huisvestingskosten.

Benchmarkresultaten CED-Groep

Wij hebben eind 2009 de overhead van de CED-Groep vergeleken met de overhead van:

- De meest vergelijkbare deelpopulatie uit onze database. Daartoe hebben wij in overleg met de begeleidingsgroep gekozen voor zakelijk dienstverleners. Binnen deze sector hebben we gekozen voor twee deelsectoren (1. Research/ingenieurs/architecten en 2. Financieel advies).
- Daarnaast geven we aan hoe de overhead in deze deelpopulatie zich verhoudt tot die van de overige sectoren in onze database.

In onderstaande grafiek is de omvang van de generieke overhead van CED-Groep vergeleken met de andere sectoren in onze database. Daaruit blijkt dat de overhead van CED zich qua omvang bevindt aan de bovenkant van 'de middenmoot'.



2005-2009

In onderstaande tabel hebben wij de overheadformatie van CED vergeleken met die van de meest vergelijkbare sectoren, de zakelijke dienstverleners en twee deelsectoren daarbinnen.

	<i>CED-Groep</i>	<i>Gemiddelde research/ ingenieurs/ architecten</i>	<i>Gemiddelde Financieel advies</i>	<i>Gemiddelde zakelijke dienstverlening</i>
Bestuur/ Directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning	12,5%	8,1%	9,5%	8,2%
Personeel en Organisatie	1,8%	1,5%	1,3%	1,7%
Financiën en Control	3,3%	4,1%	2,7%	3,7%
Informatisering en Autom.	1,1%	1,7%	2,2%	2,7%
Marketing, Communicatie en Kwaliteitszorg	1,1%	0,8%	0,8%	1,1%
Facilitaire zaken	4,1%	2,3%	2,5%	2,4%
Totale generieke overhead	24,6%	18,5%	19,0%	19,9%
Sectorspecifieke overhead (o.a. verkoop en business development)	4,1%	2,3%	1,7%	Niet vergelijkbaar, vanwege andere taken
Totale overhead	28,7%	20,9%	20,7%	

In onderstaande tabel is een vergelijking opgenomen van de totale overheadkosten per fte van de gehele organisatie.

	<i>CED-Groep</i>	<i>Gemiddelde research/ ingenieurs/ architecten</i>	<i>Gemiddelde Financieel advies</i>	<i>Gemiddelde zakelijke dienstverlening</i>
Salarislasten per fte ²⁴	€ 15.707	€ 12.721	€ 12.061	€ 15.852
Inhuur/uitbesteding per fte	€ 1.728	€ 2.031	€ 917	€ 2.058
Kosten Informatisering en Automatisering per fte	€ 5.020	€ 4.198	€ 5.630	€ 5.463
Kosten Facilitaire Zaken (excl. Eigen personeelskosten) per fte	€ 6.006	€ 8.376	€ 9.420	€ 8.898
Totaal	€ 28.462	€ 27.327	€ 28.028	€ 32.271

²⁴ Inclusief salariskosten sectorspecifieke overhead.

Conclusie benchmark

De overhead van CED bevindt zich, vergeleken met andere sectoren in onze database, aan de bovenkant van de middenmoot. CED past niet in een bepaalde sector uit onze database. Daarom is ervoor gekozen CED te vergelijken met die sectoren die qua aard van het primair proces (een belangrijke bepalende variabele voor de omvang van de overhead) het meest vergelijkbaar zijn. Het primair proces van CED omvat onderzoek en advies. In overleg met de begeleidingsgroep is gekozen voor een vergelijking met de sector zakelijke dienstverlening. Binnen deze sector is gekozen voor twee deelsectoren (1. Research/ingenieurs/architecten en 2. Financieel advies).

Het percentage fte's in generieke overheadfuncties is bij CED relatief hoog: 24,6% versus 18 tot 20% in de benchmarksectoren. Ook de sectorspecifieke overhead is met 4,1% van de formatie relatief groot. Dit wordt vooral veroorzaakt door de functie Kennismanagement bij CED. In de generieke overheadfuncties doen zich bij CED de belangrijkste afwijkingen voor bij de categorie 'Bestuur/Directie/Lijnmanagement/Secretariële ondersteuning': 12,5% bij CED versus 8 tot 9,5% in de benchmarksectoren. Bij CED omvat het lijnmanagement 5,5% van de formatie versus 3,5 à 4% in de benchmarksectoren. Daarnaast telt CED relatief veel secretaresses. Verder is de functie Facilitaire Zaken relatief omvangrijk: 4,1 versus 1,7 tot 2,3% in de benchmarksectoren. Het verschil blijkt vooral veroorzaakt te worden door de bibliotheekfunctie bij CED.

Ten aanzien van het materiële deel van de overheadkosten valt vooral op dat de Facilitaire Kosten bij CED relatief laag zijn (€ 6.000 per fte versus € 8.000 à €9.000 in de benchmarksectoren), waarbij de goedkope locatie mogelijk een rol speelt. De uitbestedings- en informatiseringskosten bevinden zich ten opzichte van de benchmarksectoren in de middenmoot. Dit alles leidt tot totale overheadkosten per fte die zich rond het gemiddelde bevinden van de benchmarksectoren.

Bijlage 4

Opbouw databestand overhead per 1/1/2008²⁵

²⁵ Het aantal waarnemingen dat in de analyses is gebruikt kan afwijken van de in de tabel opgenomen aantallen. Belangrijkste oorzaak daarvan is dat steeds is uitgegaan van de meest recente gegevens op de peildatum dat de betreffende analyse is uitgevoerd. Anderzijds kan voor bepaalde variabelen sprake zijn van ontbrekende waarnemingen.

ja
nee

Publieke sector	Onderzoeks- periode	Aantal waar- nemingen	Informatie beschikbaar over verklarende factoren?									
			Totaal aantal	Omzet	Schaal- effecten	Aard primair proces	Sturingsfilosofie	Dienst- verlenings- niveau	Historie	Inrichting	Aantal locaties	Betaalbaar- heid
Gemeenten 1	2002-2004	145										
Gemeenten 2	2005-2007	114										
Zelfstandig bestuursorganen	2004-2006	28										
Universiteiten (alleen op sectorniveau)	2007	13										
Hogescholen	2003	14										
Agentschappen	2007	21										
Geestelijke gezondheidszorg	2004-2007	68										
Voortgezet onderwijs 1	2003-2004	54										
Voortgezet onderwijs 2	2007	73										
Wezijnsinstellingen 1	2002-2003	79										
Wezijnsinstellingen 2	2005-2006	54										
Ziekenhuizen	2006	11										
Gehandicapenzorg 1	2003	64										
Gehandicapenzorg 2	2004-2007	55										
Verpleging en verzorging	2004-2007	152										
Brandweer	2007	12										
Totaal publieke sector		957										
Zakelijke dienstverlening:												
Verzekeringen / pensioenen	2007	6										
Accountancy / jur. dienstverlening	2007	10										
Uitgeverijen	2007	5										
Ingenieursbureaus	2007	14										
Detachering / ict-dienstverlening	2007	7										
Totaal zakelijke dienstverlening		42										
Totaal		999										