

University of Groningen

**Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector**

Huijben, Markus Petrus Maria

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Huijben, M. P. M. (2011). Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector Groningen: University of Groningen, SOM research school

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## 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'.<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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&amp;Collis, 2005; Gould&amp;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.

<b>Potentieel verklarende factoren</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Huidige inzichten</b>
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 dé 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
<b>Onzekerheid</b>	Laag	<p><b>Model 3: Interne marktwerking of outsourcing</b></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><b>Model 2: Centrale sturing met interface</b></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><b>Model 3: Interne marktwerking met mogelijkheid tot externe levering of outsourcing</b></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><b>Model 1: Centrale sturing.</b></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).

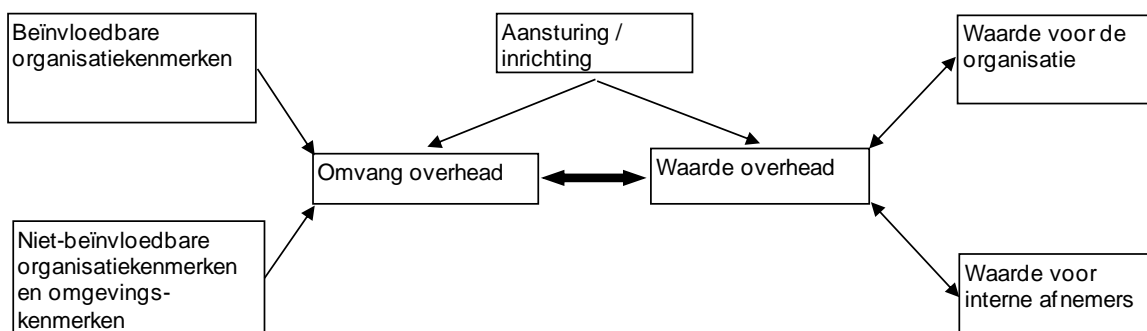
Centraal in deze methoden, stelt Vlotman, staat dat ze tot doel hebben het beslissingsproces rondom het maken van kosten in de overheadafdelingen transparant te maken, door inzicht te geven in de activiteiten die deze afdelingen verrichten en de kosten per activiteit. Hij concludeert dat dit de beslissing 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](http://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.

