

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.*

### 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 gebracht<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup> 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 onderzoek<sup>5</sup>. 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:

---

<sup>5</sup> 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.

