

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.

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 verantwoordingseisen 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 ondoelmatigheden in kaart te brengen en dat dit daarna tot concrete acties leidde.

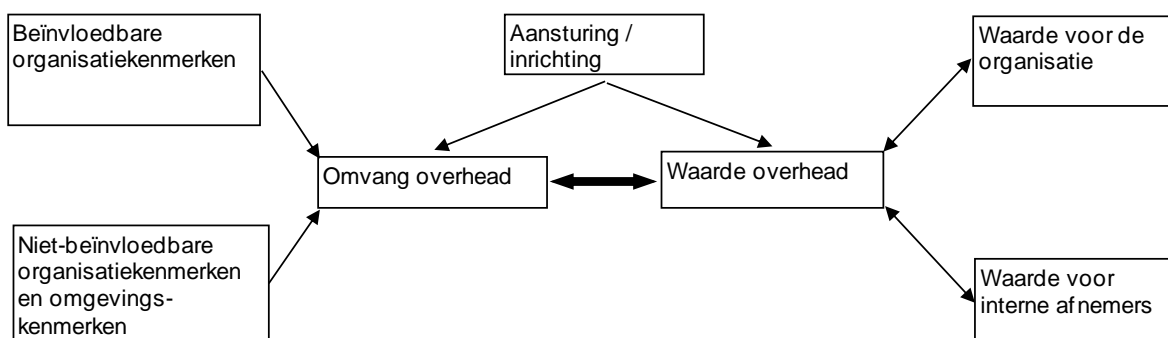
Per organisatie zijn verschillende onderdelen van de overhead bekeken. Een interessante vraag is in hoeverre deze keuze invloed kan hebben gehad op de uitkomsten in tabel 9.1 en 9.2. De uitkomsten in tabel 9.2 gaan over de overhead van de organisatie als geheel, zodat de keuze geen invloed heeft gehad 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

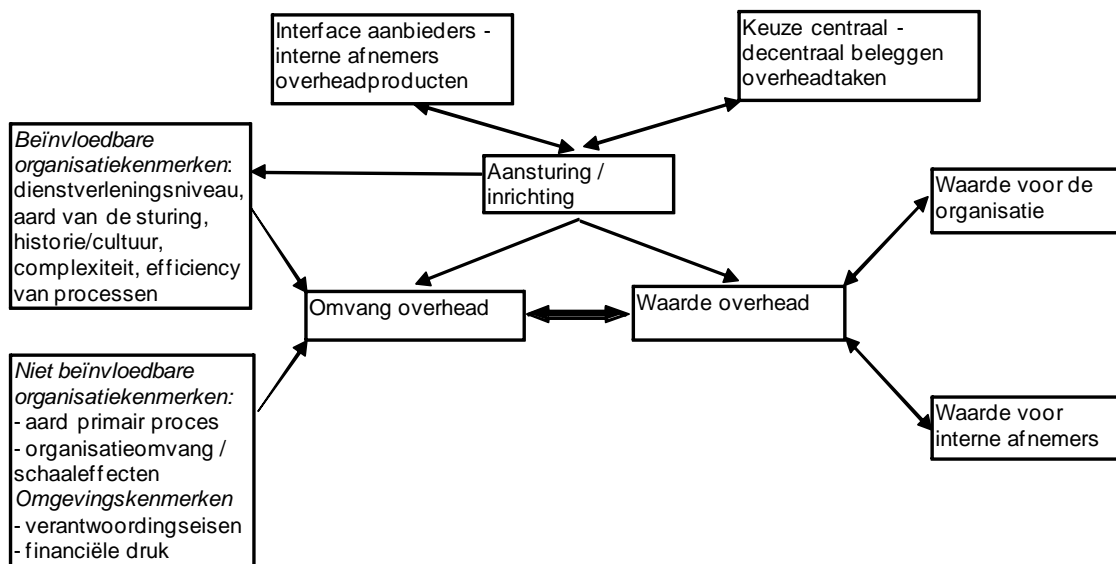
Op basis van literatuurstudie hadden we een theoretisch model ontwikkeld, voor het verklaren van de omvang van de overhead van organisaties. Dit model, dat eerder is toegelicht, is nogmaals weergegeven in figuur 9.1.

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 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 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 kostenefficiency 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.