

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.*

## Samenvatting

### *Inleiding*

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

### *Centrale onderzoeksvragen*

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

### *Methode*

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

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

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

### *Definitie overhead*

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

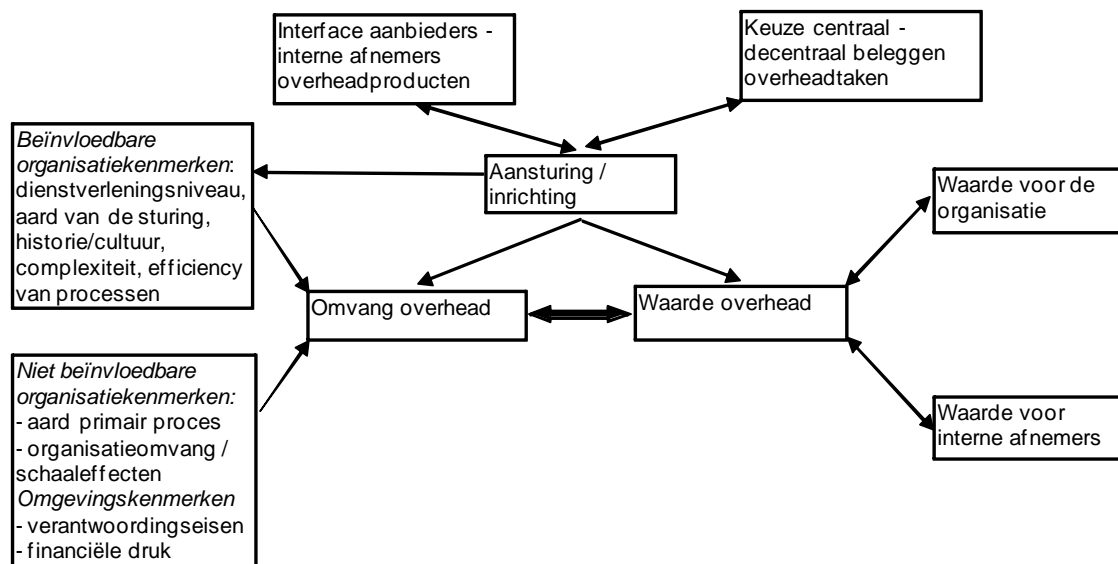
- Directie, management en secretariële ondersteuning.
- Personeel en organisatie.
- Informatisering en automatisering.
- Financiën en control.
- Communicatie.
- Juridische zaken.
- Facilitaire zaken.

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

### *Verklarende factoren voor de omvang van de overhead bij publieke organisaties*

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

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



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

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

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

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

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

#### *De aansturing van de overhead*

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

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

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

**Tabel 10.1: Bijgesteld model voor de wenselijke aansturing van overheadfuncties**

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

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

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

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

### *Het inrichten van overheadfuncties*

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

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