



# Verlagen overhead overheid vraagt leef ambtelijke top

Bij publieke organisaties werkt vijftien tot veertig procent van het personeel niet in het primair proces. Op basis van benchmarks komen overheden vaak tot de conclusie dat de omvang van de overhead 'rond het gemiddelde zit'. Dit kan leiden tot tevredenheid en het (onterechte) beeld dat er weinig meer te verbeteren en te verdienen valt op dit terrein. In de context van bezuinigingen die noodzaken tot maatschappelijk impopulaire beslissingen hebben overheidsorganisaties de morele plicht om ook kritisch te kijken naar de overhead. En stevige krimp is vrijwel altijd mogelijk, maar vraagt wel om lef en stevige sturing van de top.

De komende jaren moet er in de collectieve sector naar verwachting 35 miljard worden bezuinigd. Deze opgave zal ingrijpende gevolgen hebben voor overheidsorganisaties. Het zal onder andere leiden tot het schrappen van taken, het verlagen van subsidies, het verminderen van kwaliteit van overheidsdienstverlening en het verhogen van lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Wij beschouwen het als een morele plicht van overheden om de bezuinigingen zoveel mogelijk met vernieuwing het hoofd te bieden en het verlagen van geleverde prestaties en lastenverzwaring te zien als een 'laatste redmiddel'. Het zo veel mogelijk verlagen van de overhead zien wij als een van de te nemen maatregelen.

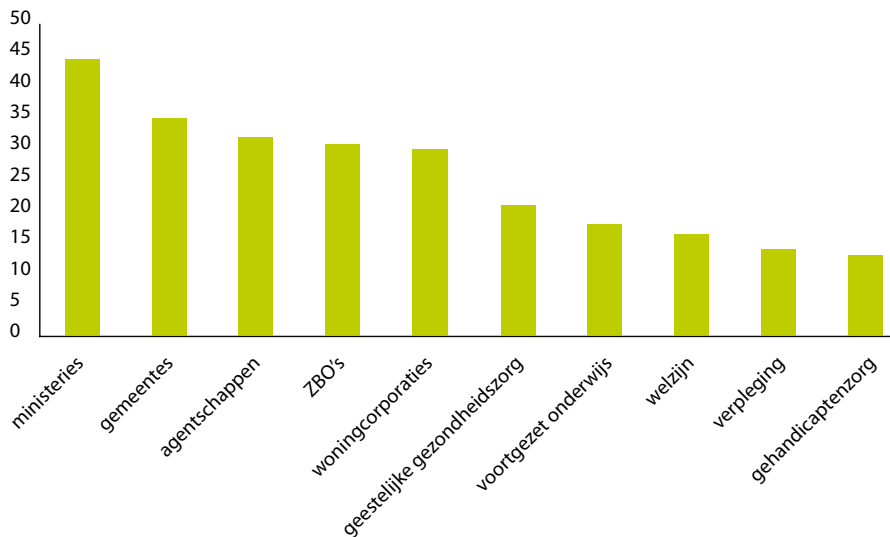
## Substantieel deel te typeren als overhead

Wat verstaan we onder overhead? Het onderscheid tussen directe en indirecte activiteiten is dan van belang. Onder directe activiteiten verstaan we alle activiteiten die direct verbonden zijn met de uitvoering van het primair proces. In afwijking van gangbare definities beschouwen wij het management dat direct sturing geeft aan het primair proces als onderdeel van het primair proces<sup>2</sup>. Het management dat verder van het primair proces af zit, beschouwen wij als onderdeel van de overhead. Onder overhead verstaan we alle indirecte activiteiten en kosten die verbonden zijn aan het besturen (top management), adviseren en ondersteunen van het primair proces. Bewust kiezen we hierbij voor een brede definitie, (alles wat niet primair proces is) waarbij het gaat om beleidstaken, ondersteunende en adviseerende taken op terreinen zoals personeel en organisatie, financiën, organisatie, ICT, juridische zaken, facilitaire zaken, marketing en communicatie. Deze taken kunnen zowel centraal als (deels) decentraal in de organisatie zijn belegd.

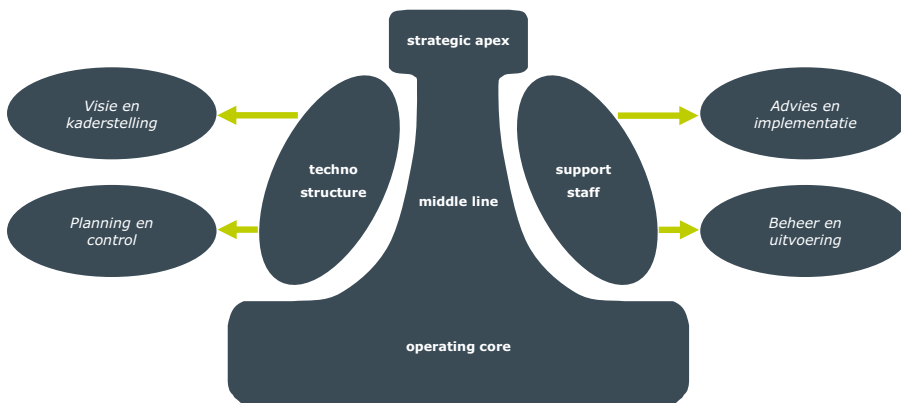
De omvang van de overhead verschilt van circa 15% (gehandicaptenzorg) tot ruim 40% (rijksoverheid) zo blijkt uit benchmarkonderzoek. Hoge overhead komt vaak voor in een context waarbij er nauwelijks financiële prikkels zijn, zo blijkt uit onderzoek<sup>4</sup>. Waar er tot voor kort bij sommige publieke sectoren nauwelijks echte financiële prikkels waren is dat nu radicaal anders. De belangrijkste kostencategorieën in de overhead zijn: financiën en

# Interne organisatie

**Figuur 1 Indicaties van overheadpercentages**  
(gebaseerd op de gegevens van Berenschot3)



**Figuur 2 De clusters van indirecte activiteiten gekoppeld aan het model van Mintzberg**



control (25% van de overhead), facilitaire zaken (22% van de overhead) en informatisering en automatisering (17% van de overhead). Wat opvalt, is dat grote publieke organisaties relatief meer overheadkosten hebben. Bij overhead is er dus geen automatisch schaalvoordeel, een argument wat vaak wordt gehanteerd bij schaalvergroting.

## Toegevoegde waarde overhead verschillend van aard

Publieke organisaties zouden wat ons betreft de discussie moeten starten over de toegevoegde waarde en de vermindering van de overhead en de daarmee

gepaard gaande kosten. Dat dit mogelijk is geeft benchmarkonderzoek ook aan: beïnvloedbare factoren als historie en cultuur, dienstverleningsniveau en inrichting beïnvloeden de omvang<sup>5</sup>. Het is overigens ondenkbaar dat de overhead alleen maar vermindert door slimmer te gaan werken. Om substantieel te verminderen in de overhead is versobering onvermijdelijk.

Vermindering van overhead is onlosmakelijk verbonden met de wijze van sturing. Een interessant referentiepunt biedt daarbij het klassieke werk van Henry Mintzberg *Power in and around organisations* (1983)<sup>6</sup>. In figuur 2 hebben we de verschil-

lende clusters van overhead weergegeven en geplaatst in het model van Mintzberg. Centraal staat in deze figuur lijnsturing. De ambtelijke top en het middenmanagement nemen de verantwoordelijkheid om het primair proces en de daaraan ondersteunende indirecte activiteiten adequaat en in samenhang te besturen. Links in de figuur staan visie en kaderstelling en planning en control hetgeen Mintzberg aanduidt met de 'technostructure'. Deze activiteiten zijn primair gericht op de ondersteuning van het top- en middenmanagement bij het richting geven aan de organisatie en het besturen daarvan. Het zijn typische staftaken: taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zijn afgeleid van de lijn. Een van onze ervaringen is dat publieke organisaties met een grote overhead altijd een te grote 'technostructure' hebben en te veel stafgestuurd zijn. Rechts staan advies en implementatie en beheer en uitvoering. Deze functies hebben primair tot doel ondersteuning te bieden aan het primair proces. Mintzberg duidt dit aan met de 'support staff'. Bij een te grote omvang van de overhead in die clusters liggen de sleutels vooral in vereenvoudiging en versobering. Dit werken we in dit artikel verder uit.

De in figuur 2 beschreven clusters van indirecte activiteiten hangen nauw met elkaar samen. Een ambitieuze HRM-visie leidt mogelijk tot verschillende projecten en adviesvragen van managers, omdat ze bijvoorbeeld competentie management moeten invoeren. Onnodig uitgebreide opgezette rapportage formats leiden tot onnodig gedetailleerde administraties.

## Visie en kaderstelling: meer consistentie en sturing, minder kaders

Visie en kaderstelling omvat het formuleren en uitdragen van het beleid op de verschillende middelenterreinen en de benodigde kaders (afspraken en richtlijnen). Denk aan HRM-beleid, inkoopbeleid of een ICT-visie en de daaruit voortvloeiende kaders en projecten. Dit zijn echte stafactiviteiten: verantwoordelijkheden die zijn afgeleid van de lijnverantwoordelijk. Van het topmanagement mag worden verwacht dat zij een visie heeft hoe de organisatie zich zou moeten ontwikkelen en binnen welke kaders er door managers en medewerkers gewerkt moet worden. Overheidsorganisaties hebben veel beleid

en kaders, maar in de praktijk blijkt dat middenbeleid veelal een stapeling is van allerlei, soms zelfs tegenstrijdige, nota's, kaders en projecten. Veelal worden projecten wel opgestart, kaders wel vastgesteld en een visie of beleid uitgewerkt, maar vervolgens wordt hier door het topmanagement niet op gestuurd. Zo kan het zijn dat het ene beleid het andere beleid verdringt en dat kaders door de organisatie niet serieus genomen worden, omdat duidelijk is dat het topmanagement die kaders niet bewust heeft vastgesteld of verschillende beleidsstukken hetzelfde doel nastreven. Er is bijvoorbeeld een organisatieontwikkelingsvisie, een traject

## Overheidsorganisaties hebben veel beleid en kaders, maar in de praktijk blijkt dat middenbeleid veelal een stapeling is van allerlei, soms zelfs tegenstrijdige, nota's, kaders en projecten.

ter verbetering van het programma- en projectmanagement, uitgangspunten voor een bezuinigingstraject, een ICT visie en een HRM-visie. Al deze visies zijn opgesteld door consultatie van dezelfde mensen en op een hoger abstractieniveau streven ze dezelfde doelen na. Daarnaast zijn er dikwijls veel kaders op de verschillende middelenterreinen waarvan een deel wordt nageleefd maar een groot deel ook niet. Zo kan het zijn dat een organisatie een heldere ICT visie heeft vastgesteld met daarin duidelijke kaders aan welke eisen een nieuw aan te schaffen pakket moet voldoen, maar die in de praktijk niet door alle eenheden wordt gevolgd.

Hoewel het management formeel de kaders vaststelt, is de praktijk veelal dat de staf aan het stuur zit van de organisatie. Dit leidt tot grote beleidsrijkdom en de daarbij behorende kaders en projecten. De beleidsstukken en projectplannen zijn zo uitgebreid dat het topmanagement bij het vaststellen alleen de hoofdlijn tot zich neemt. Echter, de pijn zit vaak in de kleine

lettertjes. Veel tijdsbesteding van de organisatie gaat gepaard met de uitvoering van deze projecten. Te veel beleid, te weinig doordachte kaders en te veel projecten die allen inzet van het lijnmanagement vragen, leiden tot weinig strategische sturing op de bedrijfsvoering.

### Hoe kan het beter en slimmer?

- stop met stapelen. Integreer zoveel mogelijk visies, kaders en projecten op het gebied van de middenfuncties in één heldere organisatievisie;
- schrap slapende visies, kaders en regels. Selecteer als topmanager de kaders waar het écht omgaat en stuur daarop;
- accepteer geen kamelenneuzen. Accepteer geen startnotities en bijlagen vaststellen, zolang je niet weet wat dit van de organisatie vraagt;
- werk volgens de 'Chinese methode'. Een goed te vergelijken overheidsorganisatie heeft het waarschijnlijk al bedacht. Beter slim gejat dan slecht bedacht.

### Planning en control: minder informatie, meer sturen

Planning en control omvat al die activiteiten die het bestuur en het management ondersteunen bij het sturing geven aan de organisatie. Het gaat hierbij zowel om het plannen als het verantwoorden. Het is een taak die, als het goed is, heel dicht bij het management georganiseerd is, omdat het gaat om de ondersteuning van de directe sturingsbehoefte van bestuur en management. Bij veel publieke organisaties is de afgelopen jaren de verantwoording aan bestuur en gemeenschap goed georganiseerd. Veel tijd en moeite wordt gestoken in het opleveren van juiste en leesbare informatie. Als het gaat om sturing is de effectiviteit van de inzet veel minder groot. Publieke organisaties leiden dikwijls onder de informatieparadox. Ondanks dat bestuurders en managers veel informatie wordt aangeboden en er veel energie wordt gestoken in het genereren van die informatie wordt er nauwelijks op basis van deze informatie gestuurd<sup>7</sup>. Dit heeft zowel te maken met de omvang als met de kwaliteit van de aangeboden informatie. In een weblog formuleerde een directeur de situatie als volgt: *'Het probleem is dat de documenten uit de jaarcyclus altijd veel papierwerk betekenen, vooral bij de afdelingen planning en control, terwijl het erg ver weg staat van het werk dat we binnen deze diensten dagelijks doen. Dit*

*heeft als gevolg dat de instrumenten niet echt geschikt zijn om mee te sturen en medewerkers niet op basis van die informatie aangestuurd worden. En dan vraag je je af: waarvoor doe je het allemaal?'*<sup>8</sup>

### Hoe kan het beter en slimmer?

- start met informatiesanering. Aan de hand van creatieve werkmethoden wordt soms duidelijk dat ongeveer 50% van de aangeboden informatie door de doelgroep als 'niet of minder relevant' wordt getypeerd. Gebruik hierbij nieuwe media en rapporteer misschien vaker maar vooral minder omvangrijk;
- verkort de 'time to market'. Door planning en controlinformatie achtereenvolgens en met vaste tussenposen op afdelings-, dienst-, organisatie- en bestuursniveau te bespreken duurt het productieproces te lang;
- haal het georganiseerde wantrouwen uit de planning en controlcyclus. Door uit te gaan van vertrouwen en verantwoordelijkheid kan het aantal toetsen en controles worden verminderd;
- elimineer de 'bloempjes van caterina'<sup>9</sup>. Maak van incidentele informatievragen geen structureel informatieaanbod. Bestuurlijke en andere vragen worden nogal eens structureel opgepakt en op papier uitgewerkt.

### Advies en projecten: terug naar de kern

Activiteiten op het gebied van advies en implementatie zijn gericht op het ondersteunen van managers binnen de (concern) kaders en ten behoeve van hun eigen primaire proces. Implementatie vindt vaak projectmatig plaats zoals het implementeren van een nieuw financieel systeem, het invoeren van competentie management, het doorvoeren van een reorganisatie of het invoeren van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Advies vindt bijvoorbeeld plaats door juristen of communicatieadviseurs die een directeur of projectleider ondersteunen.

Veel professionals willen hun dienstverlening verbeteren door integraler te adviseren en pro-actiever te werk te gaan. Hoe mooi en aansprekend dit streven ook is, de praktijk leert dat het integrale aanbod te ongericht is om interessant zijn ('waar heb je behoefte aan') en de behoefte van de manager vaker ligt bij het uitvoeren van ondersteunende taken (schrijven van een

# Interne organisatie

wervingstekst, schrijven van een persbericht, uitzetten van een wervingsactie, doen van een juridische toets), dan bij het krijgen van advies over de manier waarop de manager dit idealiter zelf zou moeten aanpakken. De paradox lijkt dat, naarmate de middenadviseurs zich meer ontwikkelen en professioneler worden, de aansluiting met de behoefte van de lijnmanager minder wordt. Het voorbeeld 'een nieuwe medewerker' als reden voor het streven naar een meer integraal aanbod van diensten is niet voor niets overal het voorbeeld. Het is een van de weinige voorbeelden waar integrale dienstverlening vanuit de verschillende middenfuncties echt toegevoegde waarde heeft. Verreweg het grootste deel van de dienstverlening vanuit de middenfuncties is niet integraal en hoeft dus ook niet integraal.

## Het is opvallend hoeveel organisatie- en bedrijfsvoeringsprojecten er in een gemiddelde organisatie worden uitgevoerd.

Het is opvallend hoeveel organisatie- en bedrijfsvoeringsprojecten er in een gemiddelde organisatie worden uitgevoerd. Alleen al op papier kun je zien dat het aantal zo groot is, dat het bijna niet kan dat alle projecten conform planning de gewenste effecten en resultaten opleveren. Dit is dan ook het geval. Een project moet niet alleen een goed idee zijn of een wettelijke plicht, het moet ook prioriteit hebben bij de verantwoordelijke manager. Dat kan betekenen dat niet (direct) de moeilijkste vergunning wordt geautomatiseerd in het kader van de Wabo, maar eerst de bulkproducten. Het kan ook betekenen dat afgezien wordt van het doorvoeren van competentie management, als de resultaten met goede gesprekken ook kunnen worden gerealiseerd.

### Hoe kan het beter en slimmer?

- verminder het aantal projecten en programma's. (Middelen) projecten en programma's overlappen elkaar vaak. Daarnaast hebben projecten de neiging

groots, meeslepend en vooral organisatiebreed te worden opgepakt, terwijl het maar een deel van de organisatie echt aangaat;

- pas 'boerenlogica' toe bij projecten. Projecten worden dikwijls te groot gemaakt. De meest complexe situatie wordt bijvoorbeeld als uitgangspunt genomen voor de automatisering in plaats van de grote stroom (automatiseren van uitzonderingen kost over het algemeen meer dan dat het oplevert);
- kies voor het principe huisarts – specialist. Als het gaat om integrale dienstverlening. Zorg voor een loket waar de klant met al zijn vragen terecht kan als hij/zij daar behoefte aan heeft (niet proactief brengen, maar beschikbaar en vindbaar zijn als ze je nodig hebben) en kies voor het aanbieden van een specialist op het moment dat de klant een specialistische vraag heeft;
- beëindig het 'projectoerisme'. Zorg dat die mensen die het werk gaan doen aan de slag gaan en voorkom dat projectoverleg wordt bezocht door hen die vooral 'geïnformeerd' willen blijven of mee willen praten (zich alleen committeren als ze mee hebben gesproken);
- voorkom dat advies afstandelijke coaching wordt. Adviseurs hebben in hun professionele ontwikkeling nogal eens de opvatting gekregen dat ze vooral moeten praten en meedenken, waar integraal managers vooral de behoefte hebben dat ze professioneel (en dus betrouwbaar) werk uit handen nemen.

### Beheer en uitvoering: 'sense en simplicity'<sup>10</sup>

Beheer en uitvoering is gericht op het accuraat en tijdig uitvoeren van beheer en uitvoeringsprocessen en het uniform, volledig en betrouwbaar vastleggen van gegevens en mutaties. Denk hierbij aan gegevensverzamelingen voor interne doelen (personeels- en salarisadministraties) en ontsluiten van die gegevens voor de primaire processen (waaronder basisregistraties van personen, vastgoed en bedrijven). Deze taken ondersteunen de integraal manager en de medewerkers bij het uitvoeren van hun taken. De uitdaging bij beheer en uitvoering is de interne administratieve lasten terugdringen en de administratieve lusten verhogen.

Professioneel beheer en uitvoering betekent ook assertief handelen. Dus foutieve

coderingen niet overnemen maar teruggeven, vragen of opdrachten buiten de conernkaders niet uitvoeren (onder het motto 'zie je wel dat ze het niet meenden'), maar teruggeven. Helaas voelen beheerders en uitvoerders zich in veel organisaties niet in de positie om zo'n rol in te vullen, met alle consequenties van dien. Onbetrouwbare managementinformatie, onbeheerbare ict hardware en veel te dure huisvesting zijn allemaal resultanten van een onprofessionele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Daarnaast kan de beheerder/uitvoerder met een vak helpen bij het terugdringen van administratieve lasten voor medewerkers en lijnmanagers. Zij kunnen zien wat wel en niet gebruikt wordt, zij weten of informatie geraadpleegd wordt en zij hebben een vermoeden over de waarde van de administratie. Als ze deze informatie inzetten om de bedrijfsvoering van een organisatie te verbeteren is iedereen beter af.

### Hoe kan het beter en slimmer?

- minder of niet doorbelasten: centraal de kosten registreren leidt tot meer inzicht en meer sturingsinformatie. Het decentraliseren van budget geeft schijnveiligheid en leidt in de praktijk af van sturing;
- vereenvoudig het rekeningschema. Stuur op de hoeveelheid kostensoorten en kostenplaatsen. Hier geldt less is more;
- pak de administratieve last aan. Beperk het aantal begrotingswijzigingen tot het minimum en gebruik urenadministraties alleen daar waar er daadwerkelijk op gestuurd wordt en moet worden;
- elimineer 'kloppelingen' (handmatig overtypen van gegevens) en 'schaduwadministraties'.

### Benader reductie overhead als een veranderproces

De uitdaging is om de overhead te minimaliseren en tegelijkertijd de geleverde kwaliteit in het primair proces op peil te houden. Aangezien de afgelopen jaren vragen en onzekerheden zijn vertaald in extra administraties, extra controles of aanvullende procedures, is het aannemelijk dat het in publieke organisaties meer dan een tandje minder kan. Het zal ook onvermijdelijk zijn dat om een substantiële besparing te realiseren het soberder moet. Dat

## EasyJet en Sandd als inspiratiebron

Bedrijven in een zeer concurrerende omgeving excelleren in het minimaliseren van overhead. Dit omdat ze zich een grote omvang van de overhead niet kunnen permitteren. Ze scoren op een van de factoren die de overhead bepalen erg sterk: 'historie en cultuur'. EasyJet en Sandd zijn twee bedrijven die zeker niet gekopieerd kunnen worden door publieke organisaties als het gaat om het verminderen van overhead, maar wel als inspiratiebron kunnen dienen.

Beide bedrijven kenmerken zich in de eerste plaats door 'operational excellence'. Dit betekent dat ze de volledige keten van (in)directe activiteiten continu verbeteren op efficiency. Zo blinkt easyJet uit op de bezettingsgraad van de vliegtuigen en was zij de eerste maatschappij die de tickets overbodig maakte door maximaal gebruik te maken van internet en ICT. De interne organisatie weerspiegelt de ambitie van 'operational excellence'. Het bedrijf koos voor goedkope kantoorlocaties en heeft een volledig papierenloze en flexibele kantooromgeving. Het simpel en uitwisselbaar houden van informatie tegen lage kosten is een belangrijk focuspunt. De organisatie kenmerkt zich door weinig management, managementlagen en een informele cultuur. 'Alleen piloten dragen een stropdas'.

Interessant aan Sandd is de wijze waarop zij samenwerkt met andere partijen. De volledige inkoop van Sandd wordt bijvoorbeeld gedaan door 'procurement services'. Dit bedrijf fungeert feitelijk als een inkoopafdeling voor Sandd. Veel meer dan publieke organisaties heeft Sandd van dit soort strategische samenwerkingspartners, waarbij het niet zozeer gaat om een 'opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie' maar meer om een strategisch partnerschap.

Ons advies is om eerst een snelle scan uit te voeren in de organisatie om een beeld te krijgen in welke mate een aantal fenomenen, zoals we die in dit artikel schetsen, zich voordoen.

zal niet vanzelf gaan. Er zijn volop argumenten voorhanden waarom het niet zou kunnen en deze worden veelal gearticuleerd door mensen die dat bij het management goed voor het voetlicht kunnen brengen. De eerste stap is dat het topmanagement de opgave van overheadreductie serieus neemt en dit proces niet delegeert aan de staf.

Ons advies is om eerst een snelle scan uit te voeren in de organisatie om een beeld te krijgen in welke mate een aantal fenomenen, zoals we die in dit artikel schetsen, zich voordoen. Op basis hiervan kan het topmanagement haar ambitie op hoofdlijnen vaststellen.

### Noten:

- 1 Dit is ook bepleit in het artikel: Succesvol innovatief bezuinigen vraagt om gedifferentieerde aanpak, B&G, december 2009.
- 2 In de definities van het ministerie van BZK, de Algemene Rekenkamer en de benchmark van adviesbureau Berenschot is lijnmanagement onderdeel van de overhead.
- 3 Zie het lezenswaardige boek van Mark Huijben en Arno Geurtsen, Heeft iemand mijn overhead gezien?; een beproefde methode om de overhead te managen, 2008.
- 4 Zie voor een uitgebreide argumentatie: Wie heeft mijn overhead gezien? Op [www.managementsite.nl](http://www.managementsite.nl)
- 5 Zie het lezenswaardige boek van Mark Huijben en Arno Geurtsen, Heeft iemand mijn overhead gezien?; een beproefde methode om de overhead te managen, 2008.
- 6 Power in and around organizations, 1983, Henry Mintzberg.
- 7 Zie ter illustratie het artikel Reddingsboei of betonnen zwemvest, Overheidsmanagement, nr. 6 juni 2007.
- 8 Weblog van directeur Betty Mostard van de stad Arnhem.
- 9 De vrouw van de Tsaar (Catharina) ziet op een mooie winterse dag uit haar raam mooie sneeuwkllokjes staan midden op het plein waar veel soldaten passeren. Bijna stapt er een Kozak per ongeluk op een sneeuwkllokje. Om dat te voorkomen roept ze een soldaat en geeft hem de opdracht om naast het bloempje te gaan staan om zo te vermijden, dat iemand erop zal trappen. Jaren gaan voorbij met een soldaat midden op het plein, geen bloempjes meer te zien, Catharina weet het niet meer, maar de soldaat staat er nog. Bij navraag waarom hij daar staat weet eigenlijk niemand het. Maar ze laten hem daar staan, want er zal toch wel een reden voor zijn.
- 10 Visie van Phillips: 'sense en simplicity' behoefte van de klant combineren met innovatie.