

Retouradres Postbus 511, 2003 PB Haarlem

Leden van de raad

|                |                 |
|----------------|-----------------|
| Datum          | 28 oktober 2014 |
| Ons kenmerk    | 2014/392222     |
| Contactpersoon | Martin Jonker   |
| Doorkiesnummer | 0235113062      |
| E-mail         | -               |
| Bijlage(n)     | 1               |
| Onderwerp      | Overhead        |

Geachte leden van de raad,

De financiële positie van de gemeente maakt het noodzakelijk om bezuinigingen door te voeren. Bij het samenstellen van een goed pakket aan bezuinigingsmaatregelen wordt logischerwijs ook gekeken naar de kosten van het gemeentelijk apparaat.

Uit onderzoek is gebleken dat de overhead in Haarlem procentueel niet veel afwijkt van het landelijk gemiddelde van gemeenten. De verhouding wordt uitgedrukt in het aantal formatieplaatsen aan overhead gedeeld door het totaal aantal formatieplaatsen van de organisatie. Voor Haarlem komt dit uit op 32,6% en het gemiddelde van gemeenten op 32,9%. Als gevolg van de takendiscussie vermindert de komende jaren het aantal formatieplaatsen in de primaire processen. Om het percentage aan overhead niet te laten stijgen, moet er ook een vermindering plaatsvinden van het aantal formatieplaatsen in de overheadprocessen. In de programmabegroting 2015-2019 is daarom taakstellend een bedrag aan bezuiniging op de overhead opgenomen.

Slechts een klein gedeelte van de overheadkosten is variabel en beweegt automatisch mee met de omvang van het aantal formatieplaatsen van de primaire processen. Daarom is het noodzakelijk dat er fundamenteeler wordt onderzocht hoe de omvang van de overheadprocessen kan worden verminderd en de kwaliteit van de overheadprocessen kan worden verbeterd. In bijgevoegde nota wordt de omvang, de opbouw en de mate van beïnvloedbaarheid van de overhead in Haarlem nader beschreven.

In deze brief informeren wij u nader over de oplossingsrichtingen die door ons College worden uitgewerkt.

### Bezuinigingsopgaaf overhead

| Omschrijving (bedragen x € 1.000)   | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. Nog in te vullen taakstelling overhead (aandeel in € 35 miljoen periode 2010-2018)   | -1.577        | -1.644        | -1.822        | -1.799        | -1.799        |
| 2. Nog in te vullen taakstelling overhead (nieuwe taakvermindering / overheveling 2014) | -515          | -516          | -516          | -516          | -516          |
| 3. Reeds genomen aanvullende maatregelen 2014   | 596           | 556           | 557           | 614           | 615           |
| <b>Subtotaal nog in te vullen taakstelling overhead</b>                                 | <b>-1.496</b> | <b>-1.604</b> | <b>-1.781</b> | <b>-1.701</b> | <b>-1.700</b> |
| 4. Nieuwe taakstelling periode 2016-2019  | 0             | -500          | -1.000        | -1.500        | -1.500        |
| <b>Totaal nog in te vullen taakstelling overhead</b>                                    | <b>-1.496</b> | <b>-2.104</b> | <b>-2.781</b> | <b>-3.201</b> | <b>-3.200</b> |

### Toelichting

#### 1. Nog in te vullen taakstelling, aandeel in € 35 miljoen periode 2010-2018

In het coalitieakkoord 2010-2014 staat dat de gemeente Haarlem toe werkt naar een totale bezuiniging van € 35 miljoen in 2018. Het totaalbedrag is verdeeld over vijf clusters, waarmee een evenwichtige verdeling van de bezuiniging over de stad, de burgers, de instellingen, bedrijven en het gemeentelijk apparaat is beoogd. Eén van de maatregelen waartoe in dit kader is besloten betreft formatiereductie in de overhead.

#### 2. Nog in te vullen taakstelling, nieuwe taakvermindering / overheveling 2014

Als gevolg van de krimp van formatie is er nog een structurele taakstelling in te vullen van € 221.000 vanwege de afdeling Ruimtelijk beleid en € 40.000 vanwege de afdeling Leefomgeving. Voorts is bij amendement besloten dat de desintegratiekosten van € 254.000 als gevolg van de toetreding tot de Regionale Uitvoeringsdienst IJmond binnen de bestaande budgetten moet worden opgevangen.

#### 3. Reeds genomen aanvullende maatregelen 2014

In de bestuursrapportages 2014 zijn reeds structurele maatregelen getroffen om een deel van de openstaande taakstellingen in te vullen. In totaal is dit gebeurd voor een bedrag van € 596.000 in 2015, oplopend tot € 615.000.

#### 4. Nieuwe taakstelling periode 2016-2019

De takendiscussie bij de begroting 2015-2019 leidt tot een inkrimping van primaire processen. Aangezien de overhead dient 'mee te ademen' met het primaire proces is er een taakstelling op de overhead opgenomen ingaande 2016, die oploopt tot € 1,5 miljoen in 2019.

### Aanpak op korte en lange termijn

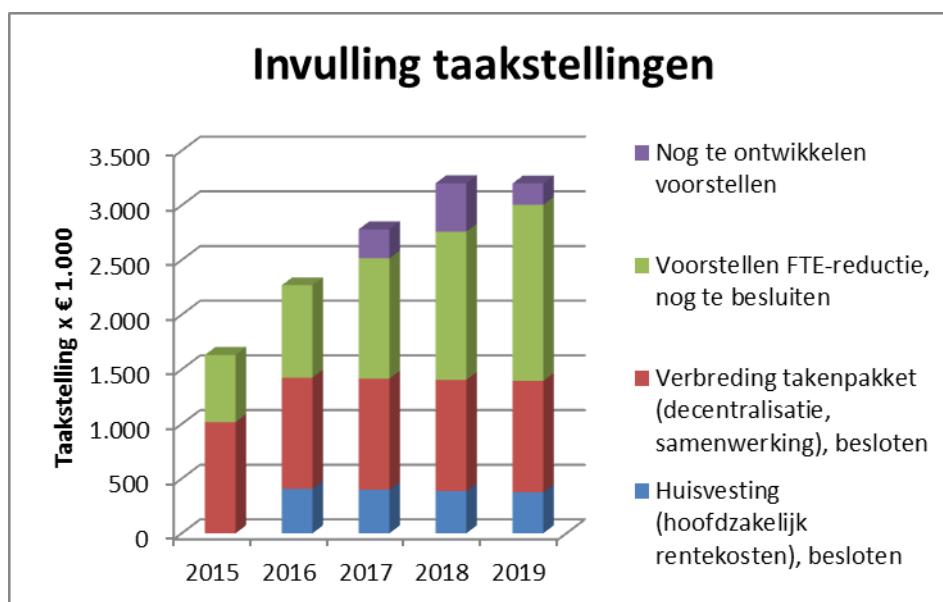
Bij de invulling van de taakstellingen op de overhead wordt een onderscheid gemaakt in een korte en een lange termijn aanpak. Op korte termijn worden voorstellen ontwikkeld voor de invulling van de taakstelling 2015 en 2016. Bij de kadernota 2015 worden deze voorstellen gepresenteerd en geïmplementeerd.

Om de primaire processen goed te kunnen uitvoeren, moet de ondersteuning van voldoende kwaliteit zijn. Alleen dan kunnen de mensen die de primaire processen

uitvoeren goede kwaliteit leveren aan burgers, bedrijven, instellingen en bestuur. Het is daarom noodzakelijk dat de overheadfuncties efficiënt en effectief zijn ingericht én goede kwaliteit leveren (goed in de betekenis dat het voldoet aan wat er door het primaire proces wordt gevraagd). De lange termijn aanpak zal zich met name richten op het behouden en het versterken van de kwaliteit van de overhead, terwijl de formatie ervan zal afnemen. De nadruk komt hierbij te liggen op het optimaliseren van bestaande processen, het schrappen van niet noodzakelijke overheaddiensten en verdergaande digitalisering van de processen.

### Invulling taakstellingen

De invulling van de taakstellingen gebeurt langs vier lijnen. Onderstaande grafiek geeft de omvang van elke lijn over de komende jaren weer.



### Toelichting

#### *Huisvesting*

Vanwege de aanhoudende lage rentestanden en de maatregelen die zijn genomen om de schuldenlast terug te brengen is in de kadernota 2013 besloten om vanaf 2016 de omslagrente naar beneden bij te stellen naar 4,5%. Dit leidt tot een verlaging van de rentelasten van de gemeentelijke huisvesting en daarmee tot een verlaging van de kosten van de overhead van € 0,4 miljoen.

#### *Verbreding takenpakket*

Zoals gezegd ligt de omvang van de overhead in Haarlem rond het gemiddelde. Om rond dat gemiddelde te blijven is het noodzakelijk dat de omvang van de overhead mee-ademt met de omvang van het primaire proces. Op basis van dit mechanisme zijn de taakstellingen op de overhead berekend. Naast een krimp van de primaire processen zijn er momenteel ook diverse ontwikkelingen, zoals de

toenemende regierol van gemeenten, decentralisatie van taken en regionalisering, die leiden tot een verbreding van de primaire processen. Ook voor deze uitbreiding van taken geldt het principe van mee-ademen. Door echter de overheadtaken die deze extra taken met zich meebrengen zoveel mogelijk met de huidige mensen en middelen uit te voeren ontstaat een betere dekking van de overheadkosten van € 1,0 miljoen.

#### *FTE-reductie*

Het streven is om te behoren tot de 25% van 100.000 +-gemeenten met de laagste overhead; we zitten nu zoals gezegd ongeveer op het gemiddelde. Dit betekent een vermindering van de formatie van de overheadfuncties, zowel van de centrale overhead als van de decentrale overhead. Inzet is om deze vermindering te realiseren zonder grote reorganisaties. Hiervoor wordt een strategisch personeelsplan gemaakt, gericht op mobiliteit en inzetbaarheid van alle medewerkers. Er wordt gebruik gemaakt van natuurlijk verloop, talentmanagement en vrijwillige mobiliteit. Uitgangspunt is dat duidelijke eisen aan het functioneren en te behalen resultaten worden gesteld, in combinatie met 'de juiste mens op de juiste plek'. De hoofdafdeling Middelen en Services is al ver gevorderd met een plan om de formatie van de hoofdafdeling te reduceren. Het totale bedrag dat met deze vermindering is gemoeid loopt op van € 0,6 miljoen in 2015 tot € 1,6 miljoen in 2019.

#### *Nog te ontwikkelen voorstellen*

Voor de jaren 2017 en volgende moeten nog aanvullende voorstellen worden opgesteld om de overhead te verminderen. Denkrichtingen die verder uitgewerkt gaan worden zijn o.a. het realiseren van een evenwichtiger personeelsopbouw, betere bezettingen van de huisvesting en verdere optimalisatie van processen. Het totale bedrag dat met deze vermindering is gemoeid bedraagt structureel € 0,2 miljoen vanaf 2019.

#### **Resultaat**

Het college verwacht op basis van de in deze brief weergegeven aanpak en invulling alle taakstellingen structureel te kunnen invullen op een verantwoorde wijze. Het resultaat zal een vermindering van het aandeel van de kosten van overhead in de totale kosten zijn en een verbetering van de kwaliteit van de overheadprocessen. Dit draagt bij aan een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de totale organisatie en dienstverlening.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

J. Scholten

mr. B.B. Schneiders



**Haarlem**

# Nota Overhead

*September 2014*

Onderdeel van programma Haarlem presteert beter



**Concernstaf**

*Versie 0.9.1*

*Haarlem, 10 september 2014*

*Martin Jonker*

*Paul den Otter*

*Peter van Osnabrugge*

*Wouter Stigter*

# Inhoud

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Samenvatting.....   | 2  |
| 2   | Het bestaan van overhead.....   | 3  |
| 2.1 | Inleiding.....  | 3  |
| 2.2 | Wat is overhead? .....  | 3  |
| 2.3 | Noodzaak van overhead .....   | 3  |
| 2.4 | Kwaliteit van overhead.....   | 3  |
| 3   | Onderscheid in overhead .....   | 5  |
| 3.1 | Drie soorten overhead .....   | 5  |
| 3.2 | Wie is verantwoordelijk voor de centrale overhead? .....                        | 5  |
| 3.3 | Waar bestaat overhead uit?.....   | 5  |
| 4   | De omvang van overhead .....  | 7  |
| 4.1 | Omvang van de overhead in geld .....  | 7  |
| 4.2 | Materiële kosten versus personele kosten .....                                  | 9  |
| 4.3 | Omvang van de overhead in formatieplaatsen .....                                | 10 |
| 5   | De beïnvloedbaarheid van de overhead.....                                       | 12 |
| 6   | Vergelijking van overhead .....   | 14 |
| 7   | Sturing op overhead.....  | 17 |
|     | <br>  |    |
|     | Bijlage 1: Model voor het verklaren van overhead .....                          | 19 |
|     | Bijlage 2: Transactiekostentheorie .....  | 23 |
|     | Bijlage 3: Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie ..... | 25 |

## 1 Samenvatting

Overhead is een veelbesproken en veelomvattend onderwerp in Haarlem. Overhead omvat alle activiteiten die *niet* behoren tot de primaire processen van een organisatie, maar die *wel* noodzakelijk zijn om die primaire processen te kunnen uitvoeren. Kortom, overhead is noodzakelijk om het hoofdproces goed te laten verlopen. Deze nota heeft tot doel de bestaande omvang en de sturingsmogelijkheden van de overhead in Haarlem in beeld te brengen. Dat gebeurt door een gelijk begrippenkader en gelijke beelden over overhead te scheppen. Als vervolg daarop worden voorstellen gedaan hoe we een goed evenwicht kunnen bereiken tussen kwaliteit en kwantiteit van de overhead in de organisatie. Dat moet leiden tot een situatie waarin de overhead kwalitatief voldoet om het primaire proces (waar de organisatie haar bestaansrecht aan ontleent) te ondersteunen en waarbij de overhead meebeweegt met de wisselingen in aard en omvang van deze primaire processen.

De totale omvang van de overhead (personele en materiële kosten samen) bedraagt in 2014 € 46,6 miljoen. Op basis van bestaande meerjarige taakstellingen op de overhead loopt dit bedrag af tot € 42,8 miljoen in 2019. De verdeling over personele en materiële kosten is in de tijd vrijwel constant: 53% personeel en 47% materiële kosten. In deze bedragen en percentages zijn geen taakstellingen opgenomen die voortvloeien uit het coalitieakkoord 2014-2018 *Samen doen!*.

Binnen de gemeente Haarlem wordt de overhead in drie typen verdeeld: centraal besturende overhead (concernstaf), centraal ondersteunende overhead (Hoofdafdeling Middelen en Services) en decentrale overhead (overige hoofdafdelingen). Het grootste deel vormt de centraal ondersteunende overhead met 78%; de centraal besturende en de decentrale overhead belopen elk 11%. Deze percentages zijn over de jaren heen nagenoeg constant.

Ten opzichte van andere gemeenten is de overhead in Haarlem met 32,6% ongeveer gelijk aan het gemiddelde. Wat daarbij opvalt is de grote verschillen tussen gemeente: de percentages lopen uiteen van 28 tot 50%.

## 2 Het bestaan van overhead

### 2.1 Inleiding

Er bestaan veel verschillende beelden en opvattingen over nut en noodzaak van overhead. Die verschillen zorgen er voor dat het bespreken van overhead kan leiden tot een Babylonische spraakverwarring. Nu in Haarlem de noodzaak en bereidheid om aard en omvang van overhead te bespreken toeneemt, is het nodig om de beelden meer gelijk te krijgen. Deze nota beoogt de bestaande omvang en de sturingsmogelijkheden van de overhead in Haarlem in beeld te brengen. Dat gebeurt door een gelijk begrippenkader en gelijke beelden te scheppen. Als vervolg daarop worden voorstellen gedaan hoe we een goed evenwicht kunnen bereiken tussen kwaliteit en kwantiteit van de overhead enerzijds en de primaire processen anderzijds. Dat moet leiden tot een situatie waarin de overhead kwalitatief voldoet aan wat voor de primaire processen nodig is en waarbij de overhead meebeweegt met de wisselingen in aard en omvang van de primaire processen.

### 2.2 Wat is overhead?

Overhead omvat alle activiteiten die *niet* behoren tot de primaire processen van een organisatie, maar die *wel* noodzakelijk zijn om die primaire processen te kunnen uitvoeren. Anders gezegd is overhead de verzameling processen die worden uitgevoerd ten behoeve van andere (primaire) processen. Het gaat daarbij om de functies van sturing, ondersteuning en planning & control.

Een voorbeeld ter verduidelijking van het onderscheid tussen primaire processen en overhead: voor een gemeente is het verstrekken van paspoorten een primair proces, want het is een hoofdproces waar de gemeente haar bestaansrecht aan ontleent en waar waardetoevoeging plaatsvindt. De boekhouding is daarentegen een overheadproces, want het gebeurt ten behoeve van andere processen van de gemeente. Zonder andere processen zou er ook geen boekhouding hoeven zijn. Er bestaat echter ook overhead om andere overheadprocessen mogelijk te maken: zo heeft de boekhouding immers ook huisvesting, telefonie en andere voorzieningen nodig.

Overhead is niet slechts een materiële kostenpost. Het is mensenwerk dat noodzakelijk is voor het kunnen uitvoeren van de primaire processen en het biedt daarmee een toegevoegde waarde voor de organisatie en voor de stad, net zo als primaire processen dat doen. De mensen die het werk uitvoeren verdienen daarmee hetzelfde respect en waardering, ongeacht of zij werken in een overheadproces of een primair proces.

### 2.3 Noodzaak van overhead

Waarom overhead? Overhead is noodzakelijk om de primaire processen goed te kunnen uitvoeren. Het maakt het mogelijk dat mensen die in de primaire processen werken, zich daar volledig op kunnen concentreren, zonder zich druk te hoeven maken om de ondersteuning. Wel vergt dat een goede afstemming: de mensen in overheadprocessen moeten weten wat er aan ondersteuning nodig is om een primair proces goed te kunnen laten verlopen. Omgekeerd moeten de mensen in de primaire processen weten wat er aan ondersteuning allemaal wordt geboden, om te vermijden dat mogelijkheden onbenut blijven of zaken zelf worden uitgevoerd in plaats van door de 'mensen van de overhead'.

### 2.4 Kwaliteit van overhead

Om de primaire processen goed te kunnen uitvoeren, moet de ondersteuning van voldoende kwaliteit zijn. Alleen dan kunnen de mensen die de primaire processen uitvoeren goede kwaliteit leveren aan burgers, bedrijven, instellingen en bestuur. Het is daarom noodzakelijk dat de overheadfuncties efficiënt en effectief zijn ingericht én goede kwaliteit leveren (goed in de betekenis dat het voldoet aan



wat er door het primaire proces wordt gevraagd). Een deel van de huidige negatieve opvattingen is terug te voeren op een door mensen in het primaire proces als gebrekkig ervaren kwaliteit van de overhead. Daar zijn diverse oorzaken voor te vinden, zoals (wederzijds) onbegrip over wat er nodig en mogelijk is aan ondersteunende werkzaamheden, onduidelijke opdrachtverstrekking en een gebrek aan kennis en vaardigheden (mismatch van mens en functie). Hoe overhead is georganiseerd is dus een belangrijk organisatievraagstuk die de perceptie en het succes van overhead binnen de gemeentelijke organisatie bepaalt. In dit hoofdstuk staat nut en noodzaak van overhead centraal. Het volgende hoofdstuk creëert een gelijk begrippenkader over overhead.

## 3 Onderscheid in overhead

### 3.1 Drie soorten overhead

Het is relevant om onderscheid te maken tussen primaire processen en overhead omdat overhead (meestal) een andere manier van organiseren en sturen vraagt dan de primaire processen. Neem als voorbeeld huisvesting. Dat is geen primair proces, want huisvesting wordt geregeld om andere processen te kunnen uitvoeren, zoals de uitgifte van rijbewijzen, het verlenen van vergunningen of het maken van bestemmingsplannen. Het is efficiënter om die huisvesting voor deze processen gezamenlijk te regelen, dan dat elk primair proces dat zelf regelt. Hetzelfde geldt voor andere overheadprocessen, zoals boekhouding, personeelszaken en archivering.

Een tweede onderscheid is nodig binnen het geheel van overheadprocessen. We maken onderscheid tussen centrale en decentrale overhead en binnen de centrale overhead tussen sturende en ondersteunende overhead. Dat is nodig omdat deze processen een verschillende manier van sturen en beheersen vergen.

*Centrale overhead* definiëren we als alle overheadactiviteiten die centraal zijn georganiseerd. Concreet gaat het hierbij om de activiteiten van de Directie, Concernstaf (CS) en Middelen & Services (M&S).

- Binnen de centrale overhead benoemen we de processen bij de CS als de centrale overhead *besturend proces*.
- De centraal georganiseerde overheadactiviteiten bij M&S duiden we aan als centrale overhead *ondersteunend proces*:

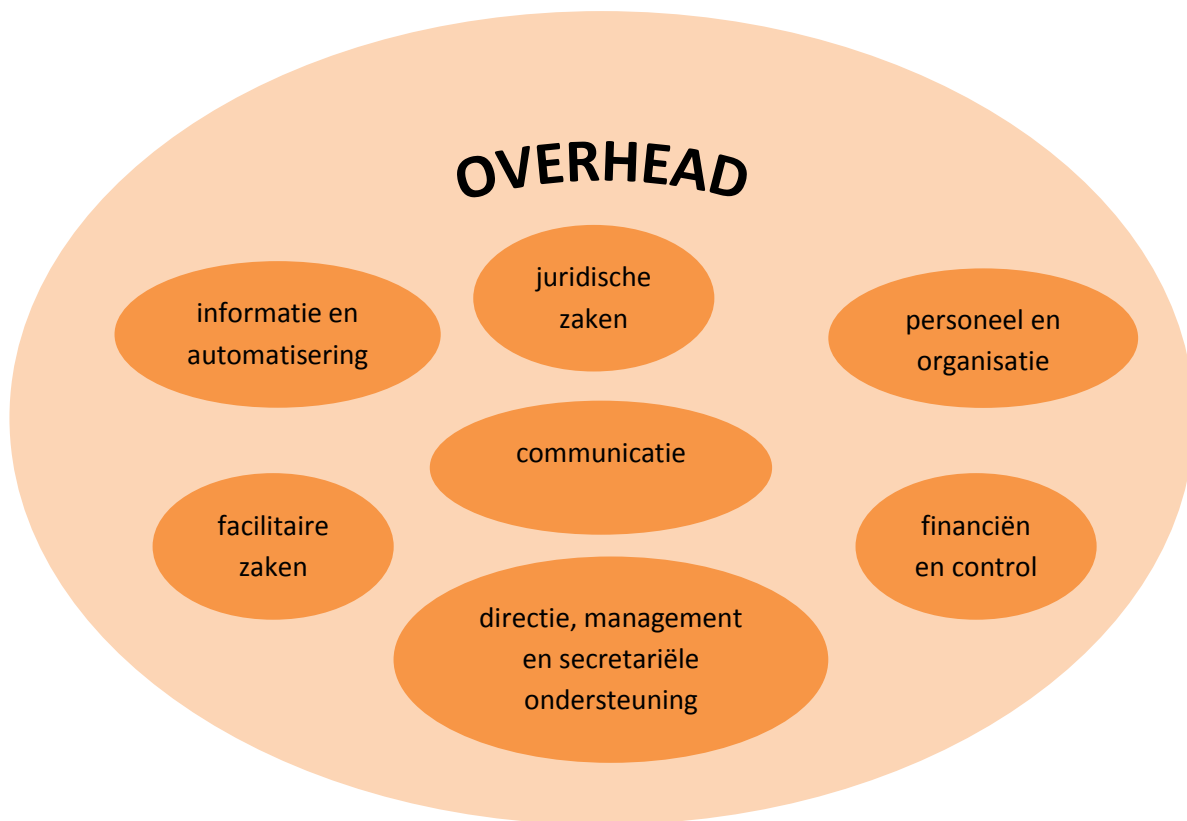
*Decentrale overhead* definiëren we als alle overheadactiviteiten die per hoofdafdeling zijn georganiseerd en ten dienste staan van de lijnafdelingen. Het gaat hier met name om de bedrijfsbureaus en het management van de hoofdafdelingen.

### 3.2 Wie is verantwoordelijk voor de centrale overhead?

De centraal georganiseerde overhead staat ten dienste van de hele organisatie. Daarom is het logisch om de verantwoordelijkheid daarvoor te leggen bij de directie, die immers eindverantwoordelijk is voor het functioneren van de hele organisatie. De uitvoerende verantwoordelijkheid ligt bij M&S voor de centrale overhead *ondersteunend proces* en bij de CS voor de centrale overhead *besturend proces*. Die verantwoordelijkheid houdt in dat zij hun functies zodanig inrichten en uitvoeren (besturen en beheersen) dat de primaire processen goed kunnen verlopen. Dat houdt een klantgerichte benadering in, maar niet ten koste van alles: M&S en CS zijn immers ook verantwoordelijk voor het binnen de (budgettaire) kaders uitvoeren van de functies. Er zijn dus grenzen aan wat zij kunnen doen ten behoeve van de primaire processen. Klantgericht betekent niet dat elke klant altijd zijn zin krijgt. Er wordt altijd gezocht naar een balans tussen klantgericht werken en beheersbaarheid, binnen de afgesproken (budgettaire) kaders.

### 3.3 Waar bestaat overhead uit?

*Centrale overhead* omvat de volgende functies, die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij noodzakelijk zijn bij elk primair proces en op dezelfde wijze kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd. Er is wel sprake van een verschil in omvang / intensiteit van de verschillende overheadfuncties bij de verschillende primaire processen.



*Decentrale* overhead omvat de ondersteunende functies die specifiek zijn voor een bepaalde hoofdafdeling en daarom niet centraal georganiseerd kunnen worden. Ten dele gaat het daarbij om functies die ook centraal voorkomen, zoals management en secretariële ondersteuning. Vaak echter gaat het om ondersteunende functies die alleen voorkomen bij de primaire processen van de betreffende hoofdafdeling. Een voorbeeld is de juridische functie: deze is centraal georganiseerd voor algemene processen als bezwaarschriften, maar decentraal voor bestemmingsplannen.

## 4 De omvang van overhead

Nu er een gelijk begrippenkader voor overhead is ontwikkeld, is het noodzakelijk om gelijke beelden te scheppen over de omvang van de overhead in Haarlem. Overhead is een veelomvattend begrip en kan vanuit verschillende invalshoeken in beeld worden gebracht. In dit hoofdstuk gebeurt dat op drie manieren: a) een financiële verdeling in de drie soorten overhead, b) een verdeling in personele versus materiële kosten en c) de verhouding van de financiële omvang van de overhead versus die van de primaire processen per hoofdafdeling.

### 4.1 Omvang van de overhead in geld

De omvang en ontwikkeling van de overhead is te splitsen in de eerder genoemde drie typen: centraal besturend, centraal ondersteunend en decentraal. In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen voor 2014 tot en met 2019, telkens op begrotingsbasis en in miljoenen euro's. In de bedragen zijn de bestaande meerjarige taakstellingen op de overhead verwerkt.

| Overhead<br>in miljoenen euro's | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Centraal besturend              | 4,9         | 4,9         | 4,8         | 4,8         | 4,7         | 4,7         |
| Centraal ondersteunend          | 35,7        | 35,2        | 34,5        | 34,3        | 33,9        | 33,9        |
| Decentrale overhead             | 6,0         | 5,0         | 4,6         | 4,4         | 4,2         | 4,2         |
| <b>Totaal*</b>                  | <b>46,6</b> | <b>45,1</b> | <b>43,9</b> | <b>43,5</b> | <b>42,8</b> | <b>42,8</b> |

\* door afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

De kosten van overheadprocessen worden toebedeeld aan de primaire processen. Dat gebeurt door middel van een opslag op de uurtarieven van de medewerkers in de primaire processen.

#### *Centraal besturend*

De centraal besturende overhead bestaat uit de werkzaamheden van alle afdelingen van de hoofdafdeling Concernstaf en de Directie. Daarvan worden alleen de kosten van de afdeling Concerncontrol doorbelast naar de primaire processen van de hoofdafdelingen, terwijl de kosten van de werkzaamheden van de afdelingen Strategie & Beleidscoördinatie, Bestuur & Management-ondersteuning en van de Directie rechtstreeks worden verantwoord op het begrotingsprogramma Burger en bestuur. Deze werkwijze vloeit voort uit de afspraken over kostenverdeling, waarbij alleen kosten worden verdeeld die direct bijdragen aan het realiseren van programma- of organisatiedoelstellingen. Een tweede argument is dat de genoemde werkzaamheden ook (grotendeels) zouden worden verricht als de gemeente slechts zou bestaan uit de raad en het college. Het rechtstreeks op het begrotingsprogramma Burger en bestuur verantwoorden betekent dat de kosten niet over de organisatie worden verdeeld en geen onderdeel uitmaken van de uurtarieven in de organisatie.

#### *Centraal ondersteunend*

De centraal ondersteunende overhead bestaat uit de werkzaamheden en kosten van de verschillende afdelingen van de hoofdafdeling Middelen & Services. Nagenoeg alle kosten van de werkzaamheden van M&S worden verdeeld en toegerekend aan alle andere organisatieonderdelen. Uitzonderingen zijn de kosten van voormalig personeel, van voormalige huisvesting en van de Ondernemingsraad. Deze kosten vallen wel binnen het begrip overhead, maar leveren geen directe bijdrage aan het realiseren van programmadoelstellingen.

| <b>Centraal ondersteunende overhead in miljoenen euro's</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Directie M&S  | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         |
| Taakstelling  | -0,3        | -0,3        | -0,4        | -0,6        | -0,7        | -0,7        |
| Communicatie  | 1,8         | 1,8         | 1,8         | 1,8         | 1,8         | 1,8         |
| Facilitair  | 14,9        | 15,0        | 14,9        | 14,7        | 14,6        | 14,6        |
| Financiën   | 2,7         | 2,7         | 2,7         | 2,7         | 2,7         | 2,7         |
| Kwaliteit & Controle  | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         |
| Informatievoorziening                                       | 8,9         | 8,9         | 8,4         | 8,6         | 8,4         | 8,4         |
| Juridische zaken  | 1,6         | 1,6         | 1,6         | 1,6         | 1,6         | 1,6         |
| Human Resources Mgt   | 4,2         | 4,2         | 4,2         | 4,2         | 4,2         | 4,2         |
| Beleidspool 1)  | 0,6         | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Totaal*</b>  | <b>35,7</b> | <b>35,2</b> | <b>34,5</b> | <b>34,3</b> | <b>33,9</b> | <b>33,9</b> |

\* door afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

1) Onderdeel van hoofdafdeling Stadszaken en vrijwel uitsluitend werkzaam voor afdelingen binnen Stadszaken. Daarom vanaf 2015 niet meer verdeeld via de centrale ondersteunende overhead, maar onderdeel primaire proces Stadszaken.

In meerjarig perspectief nemen de overheadskosten van de centraal ondersteunende processen af met €1,8 miljoen ten opzichte van 2014. De afname wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:

- Een toename van de efficiëncytaakstelling met € 0,45 miljoen. Invulling van deze taakstelling zal voornamelijk effect hebben op de formatie en de loonsom
- Een daling van de kapitaallasten van de huisvesting (€ 0,2 miljoen)
- Een daling van het beschikbare budget voor de uitvoering van digitaliseringsprojecten.
- Afdeling Beleidspool verschuift naar primaire proces Stadszaken

#### *Decentrale overhead*

De decentrale overhead bestaat uit management en ondersteunende werkzaamheden met bijbehorende kosten die binnen elk van de hoofdafdelingen worden verricht en binnen iedere hoofdafdelingen worden verdeeld.

| <b>Decentrale overhead in miljoenen euro's</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dienstverlening                                | 1,2         | 1,2         | 1,1         | 1,1         | 1,1         | 1,1         |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid               | 1,1         | 0,3         | 0,3         | 0,4         | 0,4         | 0,4         |
| Stadszaken                                     | 1,9         | 1,7         | 1,4         | 1,3         | 1,1         | 1,1         |
| Veiligheid, Vergunningen en Handhaving         | 1,4         | 1,5         | 1,4         | 1,3         | 1,3         | 1,3         |
| Gebiedsontwikkeling en Beheer                  | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         |
| <b>Totaal*</b>                                 | <b>6,0</b>  | <b>5,0</b>  | <b>4,6</b>  | <b>4,4</b>  | <b>4,2</b>  | <b>4,2</b>  |

\* door afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

De decentrale overhead neemt volgens dit overzicht af van € 6,0 miljoen in 2014 tot € 4,2 miljoen in 2018. Deze afname is gebaseerd op bestaande besluitvorming. Er is geen rekening gehouden met gevolgen van nieuwe organisatieveranderingen, zoals van de afdeling Ruimtelijk beleid van Stadszaken en gevolgen van de nieuwe taken in het sociaal domein vanwege de decentralisaties. Evenmin is rekening gehouden met gevolgen voor de overhead van het coalitieakkoord 2014-2018.

## 4.2 Materiële kosten versus personele kosten

De personele en financiële omvang van de overheadfuncties hangt van meerdere factoren af. In de eerste plaats is dat de omvang van het personeelsbestand dat de primaire processen uitvoert. Die hoeveelheid bepaalt in belangrijke mate het aantal vierkante meters huisvesting, het aantal bureaus, computers, telefoons en dergelijke. Ook de omvang van de afdelingen HRM en Informatievoorziening worden er in belangrijke mate door bepaald. In de tweede plaats is de aard van de werkzaamheden van de primaire processen van belang. Gaat het om processen waarbij het personeel fysiek aanwezig is 'op de werkvloer' dan is er meer huisvesting nodig dan wanneer het om ambulante functies gaat. En als er alleen sprake is van kantoorautomatisering in de organisatie, dan is de afdeling Informatievoorziening kleiner dan wanneer er sprake is van veel sterk geautomatiseerde processen met veel specifieke computerprogramma's. Vergelijkbare voorbeelden zijn voor de andere afdelingen te geven. De ontwikkelingen rondom de overheadprocessen komen verderop in deze nota ter sprake. En in de derde plaats is de mate waarin primaire processen zijn uitbesteed aan andere organisaties relevant. Hoe minder primaire processen zelf worden uitgevoerd, des te kleiner kunnen de ondersteunende afdelingen zijn. Een uitzondering geldt in die situatie voor de controlfunctie, die verandert hierdoor van inhoud en kan zelfs toenemen als er veel wordt uitbesteed.

In de volgende tabel staan de kosten van de centrale en decentrale overhead, uitgesplitst naar personele kosten en materiële kosten.

| <b>Overhead</b><br>in miljoenen euro's | <b>2014</b>       | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Personele kosten:</b>               |                   |             |             |             |             |             |
| - centrale overhead besturend          | 4,9               | 4,9         | 4,8         | 4,8         | 4,7         | 4,7         |
| - centrale overhead ondersteunend      | 15,3              | 15,1        | 15,1        | 15,1        | 15,1        | 15,1        |
| - decentrale overhead                  | 4,2               | 3,1         | 3,1         | 3,1         | 3,0         | 3,0         |
| <b>Subtotaal personele kosten</b>      | <b>24,4</b>       | <b>23,1</b> | <b>23,0</b> | <b>23,0</b> | <b>22,8</b> | <b>22,8</b> |
| <b>Materiële kosten:</b>               |                   |             |             |             |             |             |
| - centrale overhead besturend          | -0,3 <sup>1</sup> | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| - centrale overhead ondersteunend      | 19,8              | 20,1        | 19,4        | 19,2        | 18,8        | 18,8        |
| - decentrale overhead                  | 2,5               | 1,9         | 1,6         | 1,4         | 1,2         | 1,2         |
| <b>Subtotaal materiële kosten</b>      | <b>22,0</b>       | <b>22,0</b> | <b>21,0</b> | <b>20,6</b> | <b>20,0</b> | <b>20,0</b> |
| <b>Totaal*</b>                         | <b>46,4</b>       | <b>45,1</b> | <b>44,0</b> | <b>43,6</b> | <b>42,8</b> | <b>42,8</b> |

\* door afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

<sup>1</sup> dit negatieve bedrag is het gevolg van nog in te vullen taakstellingen in 2014.

Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen personele kosten en materiële kosten vrijwel constant is en ligt op 53% om 47%.

### 4.3 Omvang van de overhead in formatieplaatsen

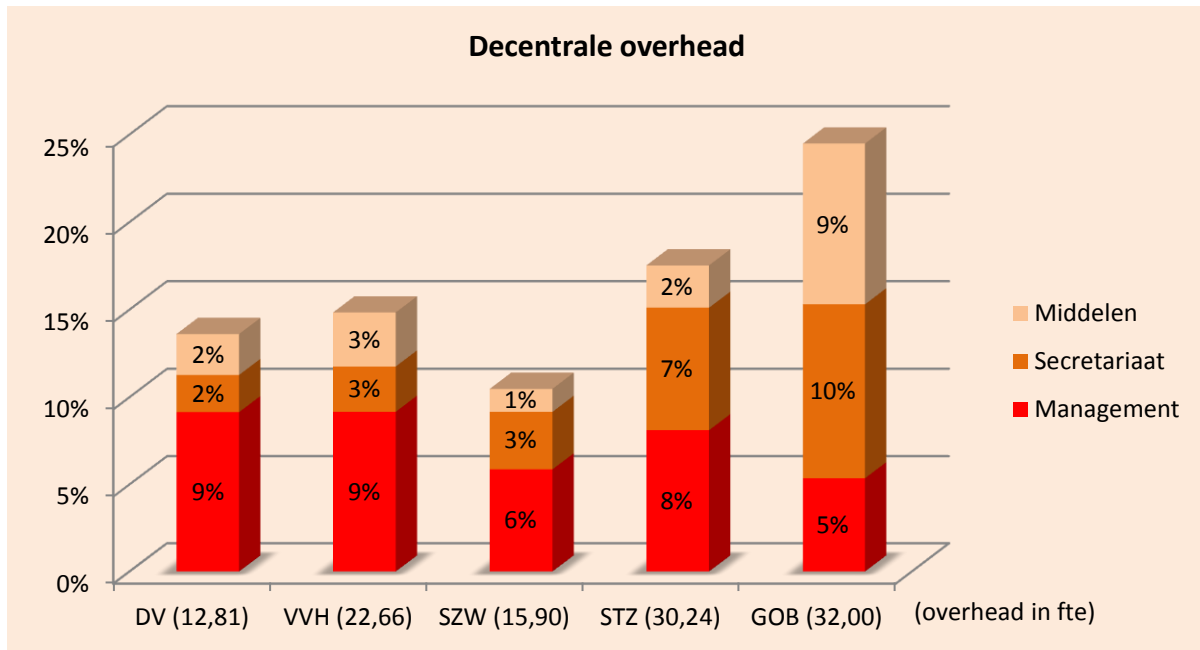
De helft van de kosten van de overhead bestaat uit personele kosten. Daarom is ook inzicht nodig in de omvang van de personele kosten, uitgedrukt in formatieplaatsen. In de volgende tabel is voor 2015 op begrotingsbasis uitgesplitst hoe de totale gemeentelijke formatie van 978,34 fte is verdeeld over de hoofdafdelingen, uitgesplitst naar drie componenten. De drie component zijn als volgt opgebouwd:

- management: formatie van directie, hoofdafdelingsmanagers en afdelingshoofden
- secretariaat: formatie van secretariële ondersteuning binnen de hoofdafdelingen
- middelen: formatie van personeel- en organisatiezaken, informatievoorziening, financiën, juridische zaken, control

Van de totale formatie van 978 fte valt 374 fte in de categorie overhead; dat is 38% van het totaal. Aan de primaire processen zijn 604 fte verbonden, 62% van het totaal aantal formatieplaatsen van de gemeente in 2015. In een van de volgende paragrafen wordt dit vergeleken met andere (semi)overheidsorganisaties. De genoemde 38% heeft alleen betrekking op het personeel en wijkt daarom af van de in eerdere stukken genoemde norm van 33%. Die norm slaat namelijk op de kosten van personeel én materieel samen!

| Omvang formatie overhead en primaire processen 2015<br>in fte's | (A)<br>Management | (B)<br>Secretariaat | (C)<br>Middelen | (D)<br>Totaal Overhead Processen (A+B+C) | (E)<br>Totaal Primaire processen | (F)<br>Totaal (D+E) |
|---|-------------------|---------------------|-----------------|--|----------------------------------|---------------------|
| Dienstverlening   | 8,61              | 2,00                | 2,20            | 12,81                                    | 81,32                            | 94,13               |
| Veiligheid, Vergunning en Handhaving                            | 14,00             | 3,95                | 4,71            | 22,66                                    | 130,03                           | 152,69              |
| Sociale zaken en Werkgelegenheid                                | 8,90              | 5,00                | 2,00            | 15,90                                    | 135,84                           | 151,74              |
| Stadszaken  | 14,00             | 12,07               | 4,17            | 30,24                                    | 142,29                           | 172,53              |
| Gebiedsontwikkeling en beheer                                   | 7,00              | 13,00               | 12,00           | 32,00                                    | 98,69                            | 130,69              |
| Middelen & Services   | 0,00              |                     | 216,79          | 216,79                                   | 10,40                            | 227,19              |
| Concernstaf   |                   | 27,76               | 14,00           | 41,76                                    | 0,00                             | 41,76               |
| Directie  | 2,00              |                     |                 | 2,00                                     |                                  | 2,00                |
| Griffie   |                   |                     |                 | 0,00                                     | 5,61                             | 5,61                |
| <b>Totaal</b>   | <b>54,51</b>      | <b>63,78</b>        | <b>255,87</b>   | <b>374,16</b>                            | <b>604,18</b>                    | <b>978,34</b>       |

In de volgende grafiek is voor vijf hoofdafdelingen die zich bezig houden met de primaire processen aangegeven hoeveel procent van hun totale formatie kwalificeert als overhead. Het gaat hierbij telkens om volledige functies; indien medewerkers uit het primaire proces voor een deel van hun tijd bezig zijn met ondersteunende taken, wordt dit niet tot de overhead gerekend.



Uit de grafiek blijkt een verschil tussen de hoofdafdelingen in de omvang van hun overhead als percentage van hun totale formatie. De hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met 10% het laagste aandeel overhead, terwijl Gebiedsontwikkeling en Beheer het hoogste aandeel overhead heeft met 24%. Daarnaast verschilt de samenstelling van de overhead. Zo heeft bijvoorbeeld Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de overhead 1% die zich bezig houdt met taken op het gebied van middelen, terwijl dat bij GOB 9% is. De verschillen hebben meerdere oorzaken: verschillen in de aard van de primaire processen, die een andere ondersteuning noodzakelijk maken en verschillen in het organiseren van de overheadtaken. Dit laatste kan inhouden dat sommige overheadtaken bij bijvoorbeeld Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderdeel zijn van functies in het primaire proces, terwijl vergelijkbare overheadtaken bij Gebiedsontwikkeling en Beheer volledig onderdeel zijn van overheadfuncties. In de praktijk betekent dit dat de productiviteit van functies (de werktijd die daadwerkelijk aan het primaire proces wordt besteed) per hoofdafdeling verschilt.



## 5 De beïnvloedbaarheid van de overhead

Nu er een gelijk begrippenkader is ontwikkeld en er een eenduidig beeld over de omvang van overhead is gecreëerd, staat de vraag centraal wat de beïnvloedbaarheid van de overhead is. Dit bepaalt in hoeverre we op overhead kunnen sturen. Sturing op overhead zal in hoofdstuk 6 aan bod komen.

De beïnvloedbaarheid van de kosten van de overheadprocessen hangt af van de omvang en aard van de primaire processen. De hoeveelheid personeel van de primaire processen is veruit de belangrijkste bepalende factor voor de kosten van overhead. Dat komt omdat Haarlem de uitvoerende primaire processen die veel ruimte vergen of veel machines en voertuigen, in verhouding tot de hoeveelheid personeel, niet meer zelf uitvoert. Voorbeelden zijn afvalinzameling, brandweer, bibliotheek, museum en culturele podia. Dit betekent dat de personele en materiële omvang van de overhead vooral afhankelijk is van het aantal medewerkers in een primair proces.

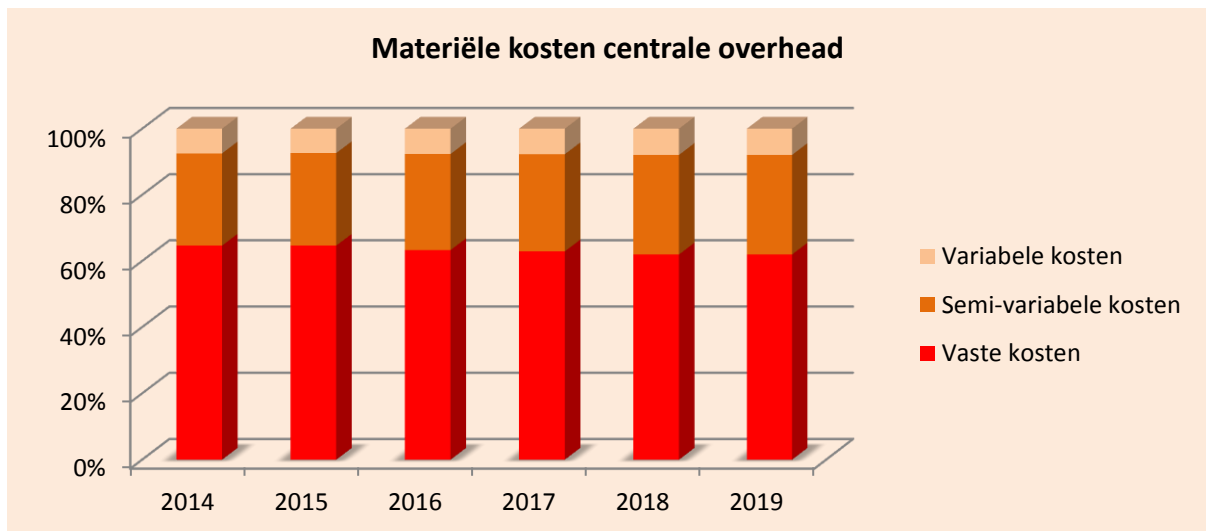
Maar het is niet zo dat de omvang van de overheadprocessen en -kosten recht evenredig is met de omvang van de primaire processen. Vaak zal de overhead in stapjes toenemen als de omvang van een primair proces stijgt. Bovendien gebeurt dit meestal met enige vertraging.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel dat een medewerker van de personeelsadministratie 200 personeelsleden uit het primaire proces kan 'verwerken'. Als het aantal personeelsleden met 1 toeneemt, betekent dat niet dat er meteen een (deeltijd)medewerker bijkomt op de personeelsadministratie. Dat gebeurt misschien pas bij 25 of meer. Omgekeerd geldt overigens ook dat de overhead met enige vertraging afneemt ten opzichte van de omvang van de primaire processen.

Een tweede aspect is dat er altijd overhead zal zijn om als organisatie onze primaire processen te volbrengen. Er blijven altijd ondersteunende taken over, zelfs als alle primaire processen worden uitbesteed. Die uitbesteding moet immers ook worden uitgevoerd (inkoop en aanbesteding) en de uitbesteede uitvoering vergt een voldoende mate van toezicht (control). Er zit dus een ondergrens aan de omvang van de ondersteunende processen, die afhangt van de omvang en wijze van organiseren van de primaire processen enerzijds en van de wijze van organiseren van de ondersteunende processen en het gewenste kwaliteitsniveau daarvan anderzijds.

De mate en snelheid van verandering van de omvang van de overhead verschilt per overheadfunctie. Om het overzichtelijk te houden, hanteren we een driedeling:

1. vaste kosten overhead: kosten die voor vier jaar of langer vastliggen, bijvoorbeeld huisvesting;
2. semi-variabele kosten: kosten die niet meteen, maar wel binnen vier jaar beïnvloedbaar zijn, bijvoorbeeld leasekosten van computerapparatuur;
3. variabele kosten: kosten die (vrijwel) meteen veranderen als de omvang van een primair proces verandert, bijvoorbeeld opleidingskosten.



Uit de grafiek blijkt dat 40% van de overheadskosten op de korte en middellange termijn (minder dan vier jaar) beïnvloedbaar is. Dat betreft met name kosten voor opleidingen, personeel etc. Dit heeft ook gevolgen voor het sturingsvraagstuk op overhead: een verandering van beleid of uitvoering van overheadtaken leidt op korte tot middellange termijn maar tot een beperkte verandering in de kosten van overhead.

## 6 Vergelijking van overhead<sup>1</sup>

De verhouding tussen overhead en de primaire processen kunnen we nauwkeurig berekenen, maar dat zegt nog weinig over de aanvaardbaarheid van de uitkomst. Om daar iets over te kunnen zeggen is een referentiekader nodig en dat wordt in toenemende mate gevonden door middel van vergelijking van uitkomsten tussen gelijke organisaties: benchmarking. Het nut van benchmarks is de mogelijkheid om te leren, transparantie te bieden en verantwoording af te leggen. Succesvol benchmarking vergt drie stappen:

1. Vergelijken van eigen processen en prestaties met die van andere deelnemers;
2. Analyseren van verschillen tussen de diverse processen en prestaties;
3. Verbeteren van processen en prestaties aan de hand van informatie verworven tijdens de vergelijkingen en analyses.

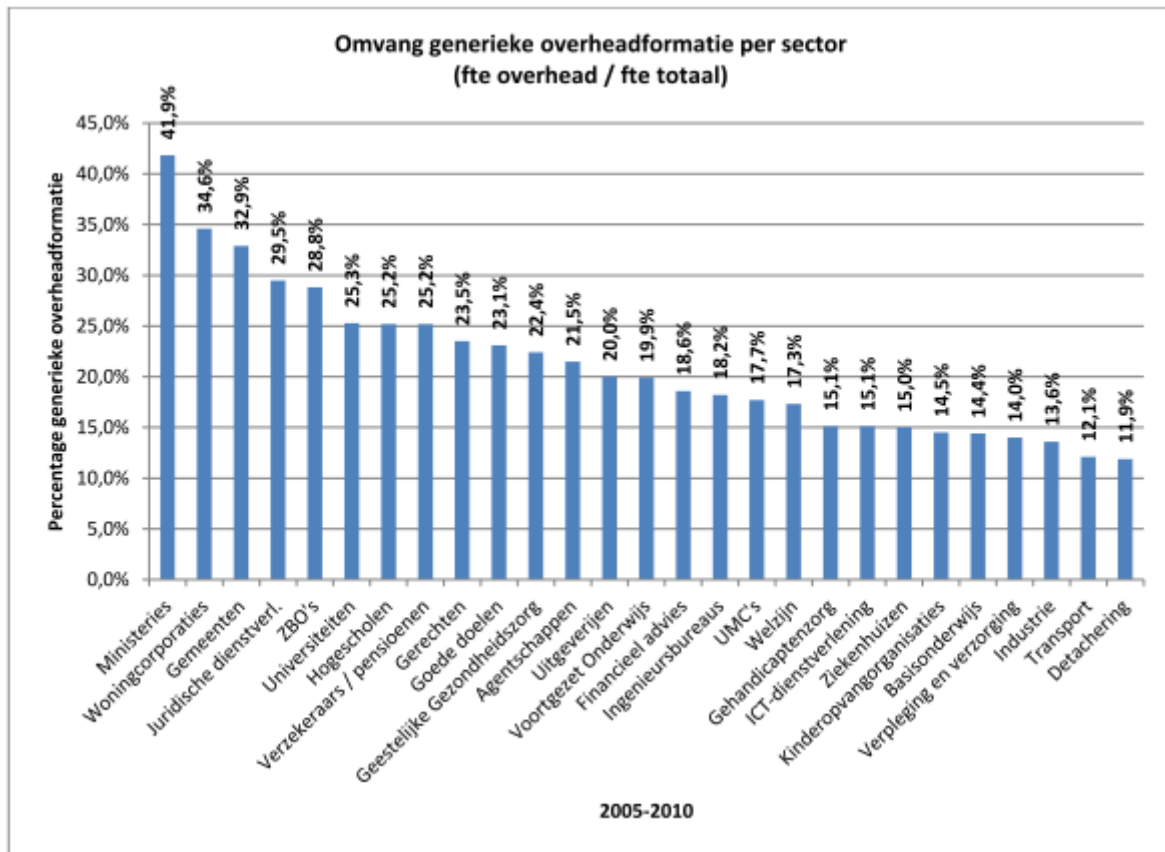
Een betrouwbare benchmark vereist dat de onderliggende gegevens van alle deelnemers betrouwbaar en actueel zijn. Onbetrouwbare gegevens leveren immers onbetrouwbare conclusies op. De betrouwbaarheid en daarmee de bruikbaarheid van een benchmark neemt toe naarmate de processen of voorzieningen homogener en meer gestandaardiseerd zijn. Is dat niet het geval, dan bestaat het risico dat appels en peren worden vergeleken. Dit is gedeeltelijk te ondervangen door zoveel mogelijk de landelijke definities te gebruiken voor wat er wordt gemeten.

Bedacht moet worden dat benchmarking geen doel is, maar een middel. Bij het toepassen ervan moet gewaakt worden voor bijvoorbeeld het uitlokken van strategisch gedrag (alleen bedoeld om gunstig uit de benchmark te komen), vergroting van de interne bureaucratie, nabootsen van innovaties in de hoop dat er beter door wordt gescoord in plaats van echte verbetering te realiseren en het ‘bestrafen’ van goede prestaties door het inpikken van de bereikte financiële verbetering.

De grafiek op de volgende pagina vergelijkt de overhead van 30 sectoren en laat zien dat gemeenten met gemiddeld 32,9% een hoog percentage aan overhead hebben. Alleen ministeries en woningcorporaties scoren hoger. In de publieke sector is er bij uitvoerende organisaties substantieel lagere overhead aangetroffen en een hogere overhead bij meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties. In de private sector is er een hogere overhead bij verzekeraars, pensioenuitvoerders, accountants en juridische dienstverleners en een lagere overhead bij ingenieursbureaus, detachingsbedrijven en ICT-dienstverleners.

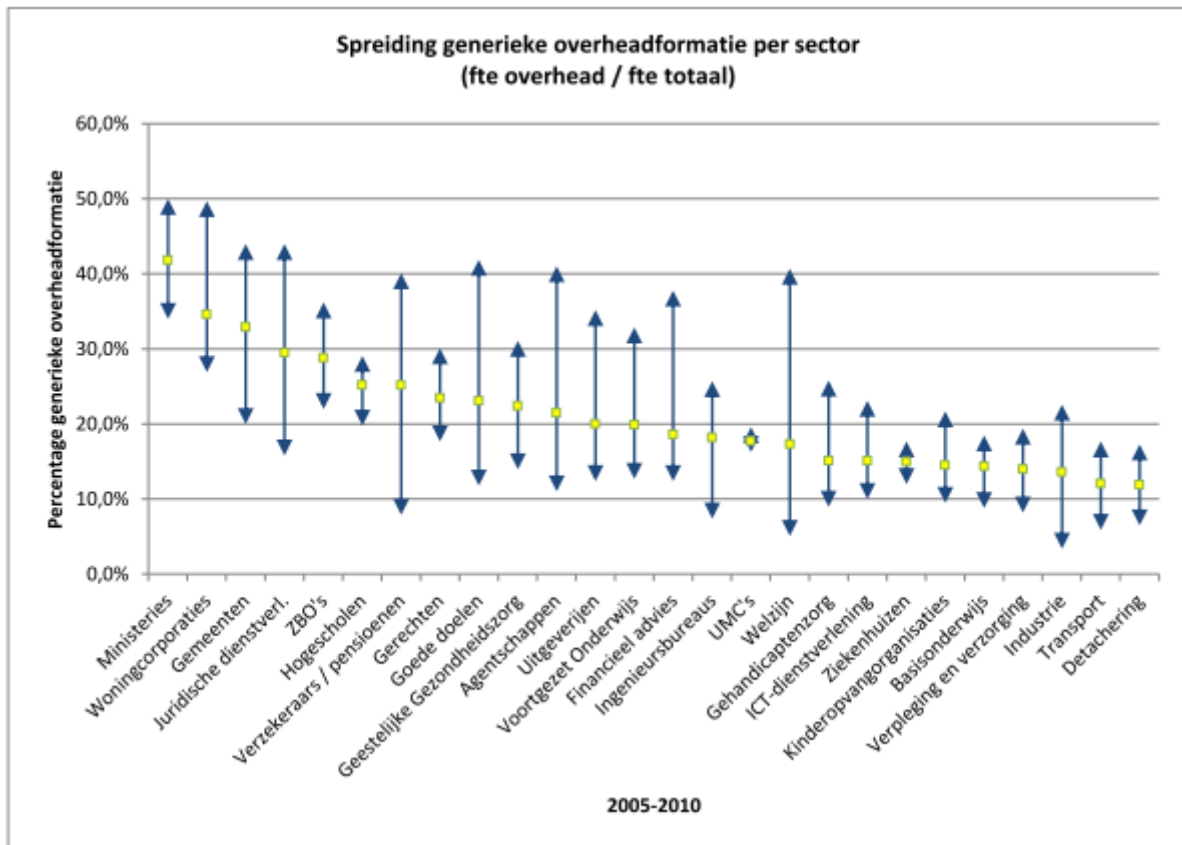
---

<sup>1</sup> Ontleend aan Huijben, M.P.M. (2011). Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector. Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen.



Tussen de organisaties binnen elke sector zijn er grote verschillen in het percentage overhead. Binnen de sector gemeenten loopt het percentage uiteen van 28 tot 50% procent. Haarlem zit met 32,6% aan centrale plus decentrale overhead samen iets onder het gemiddelde. Een kanttekening is hierbij op zijn plaats: het Haarlemse percentage is van 2013, terwijl de percentages in de grafiek gemiddelden zijn over de jaren 2005-2010.

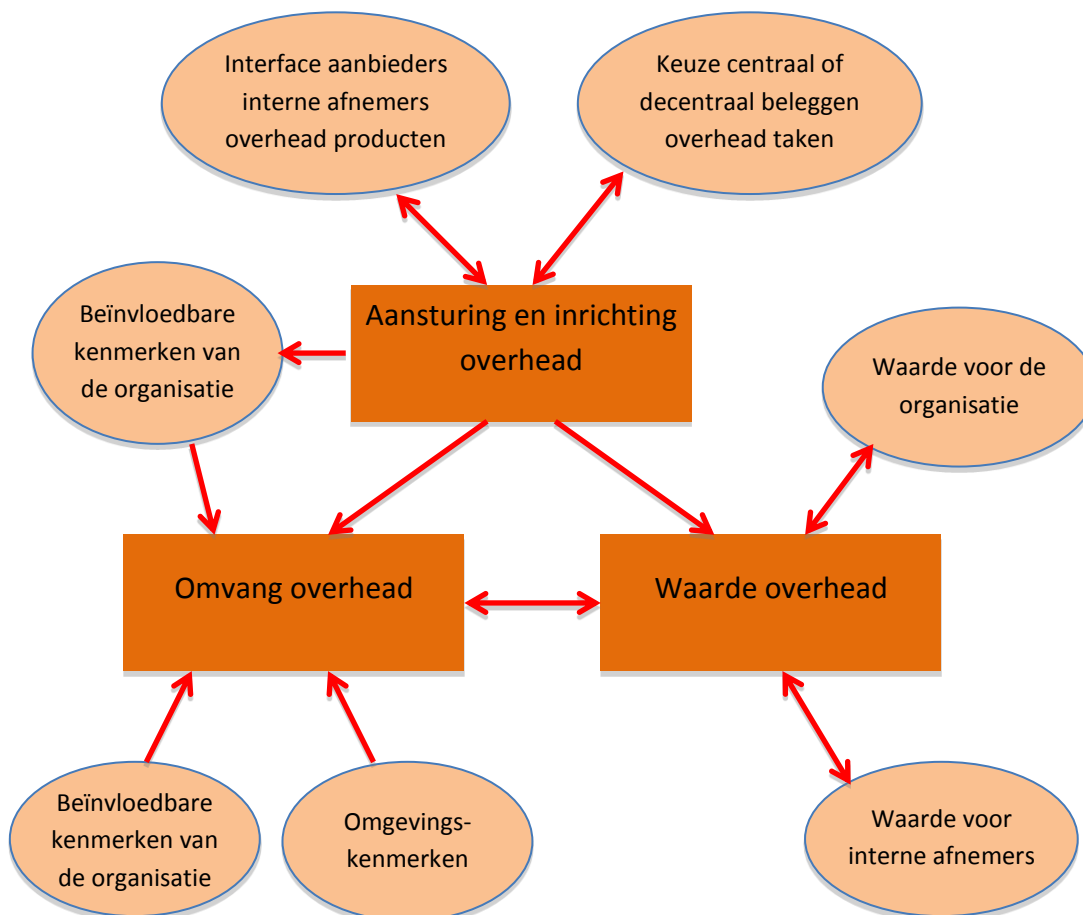
De grafiek op de volgende pagina brengt de spreiding voor 30 sectoren in beeld. Het is een statistische analyse op het verband tussen organisatieomvang en overheadpercentage. Voor gemeenten geldt dat het totaal aantal formatieplaatsen van een organisatie een zeer belangrijke werklustbepalende factor voor de overheadfuncties is, omdat dit het aantal interne klanten bepaalt. Een grote gemeente heeft gemiddeld genomen ongeveer eenzelfde percentage overhead als een kleine gemeente. Wat opvalt is dat de spreiding in de 30 sectoren sterk verschilt. In de sectoren verzekeringen en welzijn ligt de overhead tussen minder dan 10% en 40%, een spreiding van meer dan 30 punten, terwijl universitaire medische centra en ziekenhuizen een spreiding van minder dan 5 punten hebben. De waarschijnlijke verklaring daarvoor is dat de laatstgenoemden een zeer sterk gereguleerd systeem van kostenberekening en doorberekening hebben, gebaseerd op wettelijke regelgeving en de voorschriften van ziektekostenverzekeraars. Dit hoeft nog niet te betekenen dat de daadwerkelijke overhead laag is, het betekent slechts dat de definiëring heel scherp is en algemeen wordt toegepast.



## 7 Sturing op overhead

Naast het creëren van een eenduidig begrippenkader en gelijke beelden over overhead, is het doel van deze nota om meer zicht krijgen op de samenhang tussen de overhead en de primaire processen. Dat moet leiden tot mechanismen om de omvang van de overhead te laten mee ademen met de omvang van de primaire processen. Daarbij kunnen omvang en kwaliteit van de overhead niet los van elkaar worden gezien, maar ook niet los worden gezien van de primaire processen. De hoeveelheid, de complexiteit van en de verschillen tussen primaire processen zijn van invloed op de noodzakelijke kwaliteit en omvang van de overheadprocessen. Ook de kwaliteit van de sturing door het management, zowel het management van de overheadprocessen als van de primaire processen, heeft invloed op de omvang en de kwaliteit van de overheadprocessen.

Uit de nota blijkt dat de omvang van de overhead in Haarlem weinig afwijkt van het landelijk gemiddelde van gemeenten. Dat houdt wel in dat indien er een verdere vermindering optreedt van het aantal formatieplaatsen in de primaire processen, er ook een reductie van het aantal formatieplaatsen in de overheadprocessen nodig is om rond dat gemiddelde te blijven. Uit de nota blijkt dat maar een klein gedeelte van de overheadkosten variabel is en automatisch meebeweegt met de omvang van het aantal formatieplaatsen van de primaire processen. Daarom is het noodzakelijk dat er fundamenteeler wordt onderzocht hoe de omvang van de overheadprocessen kan worden verminderd en de kwaliteit van de overhead kan worden verbeterd. Dat kan aan de hand van het volgende model<sup>2</sup>, dat de verschillende factoren weergeeft die van invloed zijn op omvang en waarde van de overhead.



<sup>2</sup> Ontleend aan Huijben, M.P.M. (2011).

Het model draait om drie kernbegrippen: aansturing en inrichting van de overhead, omvang van de overhead en waarde van de overhead. Met waarde van de overhead wordt bedoeld op de meerwaarde voor de organisatie. Deze drie kernbegrippen worden beïnvloed door ontwikkelingen binnen én buiten de organisatie en zij beïnvloeden ook elkaar, zoals de pijlen in het model aangeven. Daarmee ontstaat een complex geheel, waarbij goed moet worden nagedacht aan welke knoppen kan en moet worden gedraait om de overhead in de gewenste richting te laten bewegen. In bijlage 1 is een uitleg van het model en de betekenis van de verschillende onderdelen opgenomen.

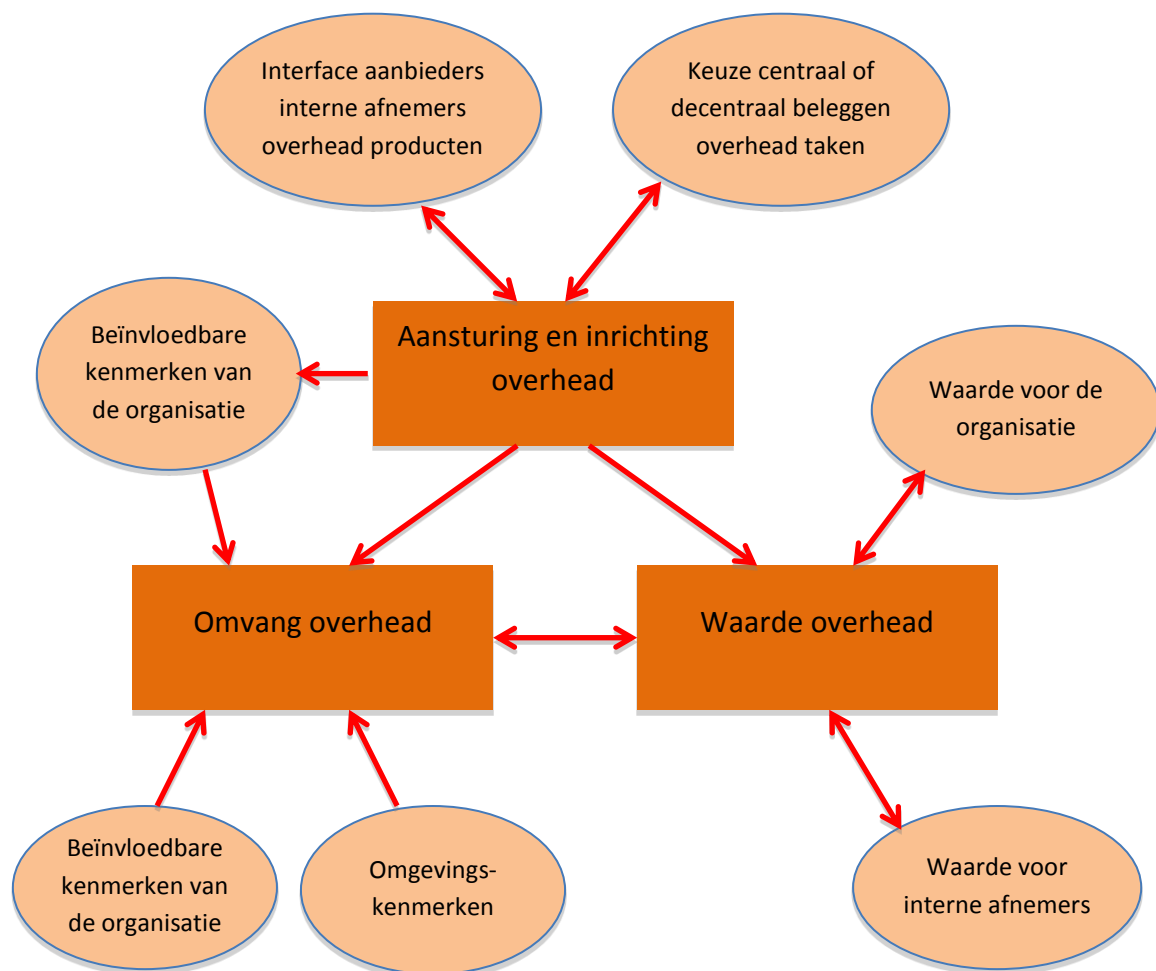
Een complicerende factor voor gemeenten (en andere overheden) bij de sturing op de overhead is het afleggen van verantwoording. De ingewikkeldheid is dat de eindproducten van de verantwoording openbare documenten zijn. Daarmee moeten die documenten aan deels andere voorwaarden voldoen dan wanneer zij alleen intern gebruikt zouden worden. We proberen dat op te vangen door de interne producten al meteen zo in te richten dat ze ook gepubliceerd kunnen worden. Dat leidt soms tot een vereenvoudiging die de werkelijkheid geweld aan doet. Bovendien is de interne cyclus van sturen en verantwoorden in Haarlem onvoldoende ingericht. De samenstelling van de sturings- en verantwoordingsdocumenten kost veel tijd en leidt regelmatig tot ergernis. De ergernis heeft te maken met de betrouwbaarheid van cijfers, de onderbouwing van cijfers en geleverde uitleg.

Bij de sturing op overhead is ook een meer algemene ontwikkeling van belang, namelijk de overgang naar een grote mate van netwerksturing. Bij netwerksturing is niet langer sprake van verticale of horizontale sturing en verantwoording, waarbij een ander vertelt wat je moet doen, of waar je aan een ander kunt vragen wat je moet doen. In plaats daarvan onderneem je zelf actie, afhankelijk van je plaats op dat moment in het netwerk van relaties en werkzaamheden waar je onderdeel van uitmaakt. Dat vereist een veel groter bewustzijn van de medewerkers van hun rol in het geheel (en van het geheel!) en een grotere zelfstandigheid van iedere medewerker. Tegelijkertijd vereist het ook dat de organisatie (dus dat geheel van zelfstandige medewerkers) duidelijk maakt wat zij verwacht aan resultaten en wie voor welk resultaat verantwoordelijk is. Maar bovenal vergt het een grote mate van samenwerking, want geen resultaat is door een individuele medewerker te behalen zonder daar anderen bij te betrekken, zowel van binnen als buiten de organisatie.

## Bijlage 1: Model voor het verklaren van overhead

Uit onderzoek<sup>3</sup> blijkt dat de omvang van de overhead van een organisatie bepaald wordt door een combinatie van:

- beïnvloedbare organisatiekenmerken
- de aansturing van de overhead
- niet beïnvloedbare omgevingskenmerken
- niet beïnvloedbare organisatiekenmerken
- de waarde van de overhead



<sup>3</sup> Huijben (2011), pagina 17-20, 137-140



## **Beïnvloedbare factoren**

### *Beïnvloedbare organisatiekenmerken*

Onderstaande organisatiekenmerken zijn beïnvloedbaar. De mate waarin verschilt.

- aard van de sturing (los of strak)
- historie/cultuur
- complexiteit primaire proces  
Het verlagen van complexiteit van de organisatie leidt tot een lagere overhead.
- aantal locaties
- dienstverleningsniveau

### *Aansturing en inrichting overhead*

Het gaat om de communicatie en afstemming (interface) tussen overheadafdelingen en interne afnemers en de keuze voor centraal of decentraal beleggen van overheadtaken. Het goed organiseren van de interface (afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zodanig dat de opdrachtnemer zich ervan verzekert dat de gewenste producten de in ogen van de opdrachtgever worden geleverd tegen de afgesproken kwaliteiten) moet de informatie-ongelijkheid doen verminderen.

- belangentegenstelling tussen topmanagement en overheadafdelingen
- informatieasymmetrie tussen topmanagement en overheadafdelingen
- relatie overheadafdelingen – interne afnemers
- inrichting overhead / outsourcing

## **Niet beïnvloedbare factoren**

### *Niet beïnvloedbare omgevingskenmerken*

De aard van het primaire proces is een zeer belangrijke en bepalende factor. Er blijkt een nagenoeg proportioneel verband te zijn bij gemeenten tussen de organisatieomvang en de omvang van de overhead.

- aard primaire proces
- organisatie omvang
- omzet
- schaaffecten

### *Niet beïnvloedbare organisatiekenmerken*

- financiële druk  
Financiële druk van buiten blijkt een zeer bepalende factor te zijn voor een kritische blik op de overheadkosten. Het verhogen van financiële druk op de overhead leidt tot een lagere overhead.
- verantwoordingslast.  
De mate waarin verantwoordingseisen worden gesteld van buiten is met name van invloed op de financiële kolom.

## Waarde van overhead

De omvang van de overhead wordt eveneens bepaald door de waarde van de overhead. Om de waarde van de overhead<sup>4</sup> te kunnen bepalen worden twee soorten waarden onderscheiden:

- waarde voor de organisatie (bijdrage aan de doelstelling van de organisatie)
- waarde voor interne afnemers (ondersteuning)

## *Beïnvloeden van de overhead*

Uiteindelijk zal er een balans in de organisatie gevonden worden tussen enerzijds de kosten en anderzijds de waarde van de overhead. Om als organisatie de balans te beïnvloeden zal de focus moeten liggen op het ingrijpen in de beïnvloedbare factoren (zie paragraaf 2.2.1)

De balans kan verbeterd worden door:

- Een andere aansturing van de overheadfuncties
- Herinrichting van de overheadfuncties

Bij de aansturing en inrichting van de overhead blijken twee aspecten van invloed te zijn. In de eerste plaats de keuze of taken centraal of decentraal belegd zijn. In de tweede plaats de inrichting van de gebruikersinterface. Dit is de afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zodanig dat opdrachtnemer zeker weet dat hij levert wat de opdrachtgever verwacht met afgesproken kwaliteit en tegen afgesproken kosten, op basis van de kennis en professionaliteit van de opdrachtnemer.

Een andere aansturing is een management activiteit en betreft een min of meer continue operatie. Het herinrichten van de overheadfunctie is een fundamentele operatie en een meer incidentele activiteit.

Onderzoek<sup>5</sup> heeft tot de volgende inzichten geleid voor het inrichten van de overhead:

- Schaalvergroting leidt niet tot schaalvoordelen in de overhead
- Er is geen verband tussen omvang overhead en productiviteit in primaire proces.
- Centraal positioneren van overheadafdelingen kan bij grote organisaties ook goed werken, onder de conditie dat de interface met de interne afnemers zorgvuldig is georganiseerd en er helder beleid is geformuleerd omtrent taken en dienstverleningsniveau.
- Niet te complexe inrichting en aansturing van overheadfuncties.
- Benchmarking en overhead value analyses dragen bij aan kostenbesparing en waardevermeerdering

## **Aansturing overheadfuncties**

Er is een drietal modellen voor het aansturen van overheaddiensten:

Centrale sturing: de afname is verplicht voor gebruikers, zonder dat er invloed op omvang en aard uitgeoefend kan worden. Het betreft inputsturing.

Centrale sturing met interface: in overleg tussen leveranciers en afnemers wordt afname gebudgetteerd. Er is een levering- en afnameplicht, maar over omvang en kwaliteit wordt periodiek onderhandeld.

---

<sup>4</sup> Huijben (2011), pagina 27-30

<sup>5</sup> Huijben (2011), pagina 154

Interne marktwerking: interne gebruikers hebben de vrijheid om gebruik te maken van interne of externe diensten. De leverancier mag ook extern leveren. Het gaat in dit model om outputsturing. Meer vergaande variant is outsourcing: het inkopen op externe markt van een overhead dienst.

Voor het maken van een keuze in de bovenstaande varianten kan gebruik gemaakt worden van de transactiekostentheorie (zie bijlage 2).

Vanuit de empirische analyse blijkt dat centrale sturing met interface voor de meeste overheadfuncties de meest wenselijke aansturingvorm is. Het vormen van een shared service center (SSC) is één van de mogelijkheden om te komen van kostenbesparing naar waardecreatie. In bijlage 3 zijn de kenmerken alsmede de randvoorwaarden voor een goed functionerend SSC opgenomen.

### **(Her)inrichten overheadfuncties**

Voor veel overheaddiensten geldt dat ondersteunende diensten maatwerk zijn, maar wel te plannen naar aard en omvang, omdat kennis nodig is van organisatiespecifieke systemen.

Er is een aantal methoden om tot herinrichting van de overheadfuncties te komen:

1. Activity Based Budgeting (ABB): een beheerssysteem waarbij de kosten per stafafdeling worden gebudgetteerd
2. Zero Base Budgeting (ZBB): een systeem van volledige rechtvaardiging van de overheadactiviteiten en budgetonderbouwing inclusief alternatieven
3. Overhead Value Analyse (OVA): afnemers geven aan welke waarde zij hechten aan de activiteiten.
4. Work measurement: aan de hand van een gedetailleerde analyse van handelingen die een overheadafdeling verricht worden normen vastgesteld.

Het bepalen van de waarde van de overhead bij de publieke sector kan niet alleen aan de hand van objectieve methoden. Er is geen absolute maatstaf of norm waaraan de waarde van overhead kan worden afgemeten noch een absolute maatstaf of norm voor het kostenniveau. Daarom worden benchmarks ingezet.

## Bijlage 2: Transactiekostentheorie<sup>6</sup>

Aan de hand van de transactiekostentheorie wordt een verband gelegd tussen aansturing van de overhead en transactiekosten. Het aanbod van staf- en ondersteunende diensten aan het primaire proces van een organisatie kan worden beschouwd als een transactie tussen twee partijen. De geschiktheid van het type control kan afhankelijk zijn van de kenmerken van de transactie. De transactiekostentheorie (TCE) richt zich op het vinden van een geschikt type control voor verschillende typen transacties. Dat maakt de transactiekostentheorie een geschikt startpunt voor het ontwikkelen van een theoretisch raamwerk voor de aansturing van overheadactiviteiten. De transactiekostentheorie veronderstelt dat beslissers beperkt rationeel en deels opportunistisch handelen, terwijl hun gedrag gebaseerd is op economische overwegingen, in die zin dat men een voorkeur heeft voor het alternatief met de laagste kosten.

Veronderstelling in transactiekostentheorie is dat mensen:

- Beperkt rationeel handelen: ze willen wel volledig rationeel handelen, maar kunnen dat niet altijd, bijvoorbeeld omdat ze niet op de hoogte zijn van alle alternatieven.
- Opportunistisch zijn: ze streven eigen belangen na en zijn daardoor niet onder alle omstandigheden betrouwbaar.

In de transactiekostentheorie wordt een aantal kenmerken van de transactie onderscheiden die van invloed zijn op de hoogte van transactiekosten. Deze kenmerken bepalen hoe een transactie het best kan worden georganiseerd. De kenmerken zijn:

- De specificiteit van de activa: in hoeverre heeft de transactie betrekking op specifieke productiemiddelen en werknemers. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin alternatieve mogelijkheden tot aanwending van de betrokken activa ontbreken. Zijn de activa niet specifiek (bijvoorbeeld de catering), dan komt deze eerder voor uitbesteding in aanmerking.
- De onzekerheid bij transacties. Is de onzekerheid laag, dan komt deze eerder voor uitbesteding in aanmerking.
- De frequentie waarmee en de schaal waarop transacties plaatsvinden. Transacties die niet vaak plaatsvinden, komen eerder voor uitbesteding in aanmerking.

Lage activa specificiteit kan volstaan met een eenvoudige sturing. Het betreft standaard producten en diensten. Lage onzekerheid wil zeggen dat gewenste aard en omvang van diensten goed te plannen is.

---

<sup>6</sup> Huijben (2011) pagina's 21-22, 28-32

| Transactie-<br>kosten-<br>theorie |      | Activa specificiteit   |   |
|-----------------------------------|------|--|---|
|                                   |      | Laag   | Hoog  |
| Onzekerheid                       | Laag | <b>Model 3:<br/>interne marktwerking of outsourcing</b><br><br>Standaard diensten die goed te plannen zijn naar omvang en aard<br><br>Voorbeelden: schoonmaak, post-bezorging, catering, salarisadministratie              | <b>Model 2:<br/>centrale sturing met interface</b><br><br>Maatwerkdiensten die goed te plannen zijn naar omvang en aard<br><br>Voorbeelden planning & control, HRM, communicatie, informatie & automatisering |
|                                   | Hoog | <b>Model 4:<br/>interne marktwerking met mogelijkheid externe levering of outsourcing</b><br><br>Standaarddiensten die niet goed te plannen zijn naar omvang en aard.<br><br>Voorbeelden: vergaderzalen, technische dienst | <b>Model 1:<br/>centrale sturing</b><br><br>Maatwerkdiensten die niet goed te plannen zijn naar omvang en aard<br><br>Voorbeelden: management, strategie  |

### De transactiekostenmethode en overhead

Toegepast op de overhead is de waarde van de transactiekostentheorie driedelig. “Ten eerste verklaart de theorie niet alleen het ontstaan van organisaties, maar ook het ontstaan van overheadfuncties binnen organisaties. Immers volgens de transactiekostentheorie bestaan overheadfuncties binnen organisaties, doordat het totaal van productie- en transactiekosten voor de functies op de markt hoger zijn. Ten tweede biedt de theorie een aantal factoren voor de keuze tussen het zelf doen en het uitbesteden van overheadtaken. Overheadtaken die voor uitbesteding in aanmerking komen, hebben lagere productie-plus transactiekosten via de markt dan via een hiërarchie. Het zijn vooral taken die niet-specifiek, behoorlijk zeker en/of minder vaak nodig zijn. En ten derde biedt de transactiekostentheorie mogelijkheden voor een beter begrip van de wijze van de aansturing van overhead”.

### Sturing en de beperking van de transactiekostentheorie

Vanuit de empirische analyse blijkt dat centrale sturing met interface voor de meeste overheadfuncties de meest wenselijke aansturingvorm is. De praktijkanalyse geeft aan dat het model van transactiekostentheorie te kort schiet en wel op drie punten. Allereerst blijkt dat interne doorbelasting niet automatisch leidt tot meer kostenbewust gedrag van managers, omdat zij er primair niet op worden aangesproken.. ten tweede vereist interne doorbelasting enige mate van handelingsvrijheid van de manager. In de derde plaats gaat het vaak om langdurige relaties waardoor niet zo zeer de aansturing als wel de inrichting van groot belang is

## **Bijlage 3: Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie**

Veelal leeft de verwachting dat de inrichting van een Shared Service Center (SSC) slechts een tussenstap is op weg naar volledige outsourcing van de activiteiten. Dat blijkt beperkt het geval te zijn. Dat komt omdat slechts voor een beperkt aantal processen er een goede marktwerking is in termen van vraag en aanbod.

Een SSC kan gedefinieerd worden als een resultaatverantwoordelijke eenheid of als een contributieverantwoordelijke eenheid.

*Resultaatverantwoordelijke eenheid:* een eenheid in de interne organisatie die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de operationele eenheden op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

*Contributieverantwoordelijke eenheid:* een eenheid in de interne organisatie die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de operationele eenheden op basis van een overeenkomst waarbij zowel de contributie van het SSC aan het totaalresultaat van de organisatie wordt gemeten, waarin begrepen de allocatie van kosten van het SSC op basis van eenheden voor het primaire proces uitgevoerde activiteiten.

Redenen om een shared service center in te richten zijn<sup>7</sup>:

1. Het reduceren van te hoge kosten van gedecentraliseerde organisatie.
2. Het realiseren van synergiën (afnemer, proces).
3. Noodzaak van verhoging van professionaliteit en kwaliteit ondersteunende en uitvoerende processen.
4. Verhogen van arbeidsproductiviteit in ondersteunende en administratief operationele taken.
5. Betere beheersing van outsourcing.
6. Versterking van delen van kennis en ervaring door de hele onderneming.
7. Noodzaak van strategische flexibiliteit.
8. Noodzaak van grotere transparantie in de organisatie.
9. Een andere oriëntatie op arbeid van de (post) moderne medewerker.

### *Ad 8 Noodzaak van meer transparantie*

Een SSC kan een oplossing vormen voor het probleem van transparantie en management control in moderne organisaties. De effectiviteit van de traditionele management control schiet tekort. Dit komt door wijzigingen in de aard van producten, hogere eisen aan dienstverlening, meer kennisintensieve samenleving, de veranderende werknemer (hoog opgeleid en meer professioneel) en een hogere graad van productdifferentiatie.

Door de invoering van een SSC krijgt de directie een meerdimensionaal inzicht in de prestaties en kostenopbouw van het concern. Daardoor kan het concern ook in termen van kosten en kwaliteit van gespecialiseerde activiteiten vergelijken met andere organisaties. Het belang is gelegen in kwalitatieve en efficiencymaatstaven.

---

<sup>7</sup> Strikwerda (2010), pagina 7

### *Ad 9 Een andere oriëntatie op arbeid*<sup>8</sup>

De opkomst van hoger opgeleide medewerkers maakt dat er een volgende stap in organisatievormen mogelijk is, die door managers en medewerkers ook toegejuicht wordt. Professionals die diensten verlenen op het gebied van HRM, management control, informatietechnologie, logistiek en dergelijke voeren aan dat wat ze moeten presteren veel beter geregeld kan worden in een systeem dat bestaat uit vertical accountability en horizontal accountability. Voor de organisatie betekent dit dat er op medewerkerniveau meer via zelfcoördinatie kan worden geregeld waardoor de totale coördinatiekosten van de afdeling verminderen. Ook beantwoordt zelfcoördinatie beter aan het zelfbeeld en de eigenwaarde van de medewerker. De invoering van een SSC beantwoordt aan de behoefte van de professional meer in contractuele verhouding tot zijn collega's te staan, in tegenstelling tot een hiërarchische verhouding.

De introductie van horizontal accountability in traditionele vertical accountability organisaties leidt tot vergaande consequenties van het functioneren van de (concern)directie zelf. Niet langer kunnen organisatie eenheden enkel parallel en redelijk onafhankelijk worden aangestuurd. Door de introductie van een SSC moet een samenhangend business systeem worden bestuurd. In het bewustzijn van de nieuwe rol van de directie ligt de eerste voorwaarde voor het succes van het werken van SSC's en dus ook van de organisatie.

Uiteindelijk gaat het erom dat het belang van de organisatie als totaal wordt gediend. SSC's als organisatievorm betekenen een wijziging in identiteit en van vaktechnische eisen aan de individuele medewerker en raakt daarmee een centraal aandachtspunt van de directie: de motivatie en de identificatie van medewerkers met de organisatie<sup>9</sup>.

Er zijn drie variabelen van belang voor het goed functioneren van een SSC:

1. Volwassenheid organisatie
2. Volwassenheid SSC
3. Opdrachtgevende kwaliteiten van de afnemers

Uit onderzoek blijkt dat punt 3 het minste aandacht krijgt, terwijl het de grootste succesfactor is. Zonder goed opdrachtgeverschap is er geen meerwaarde voor een SSC. In de praktijk hebben managers onvoldoende zicht op hun eigen primaire proces. Afdelingsmanagers zijn drukker met hun afdeling dan met hun business. Daarom kunnen ze niet goed benoemen welke kwaliteit ondersteuning zij nodig hebben. Gevolg is dat de discussie zich beperkt tot de kosten van het SSC. Veelal worden managers ook niet beoordeeld op goed opdrachtgeverschap richting het SSC.

Belangrijk is dat afnemers zelf een SLA opstellen of daar hulp voor krijgen vanuit de staf. In de praktijk stelt het SSC veelal de concept SLA's op. Dit is principieel onjuist. Wie stuurt dan nog het SSC aan? Dit verklaart o.a. waarom op concernniveau beleidscapaciteit noodzakelijk is. Deze moet de vraagkant van de hoofdafdelingsmanager versterken richting het SSC en concernbrede kaders stellen (bv ICT standaarden).

---

<sup>8</sup> Strikwerda (2010), pagina 13

<sup>9</sup> Strikwerda (2010), pagina 18

Welke activiteiten kunnen beter wel en welke beter niet in een SSC worden ondergebracht?

- Wel generieke activiteiten die fysiek ontvlochten kunnen worden uit de primaire processen en waarvan de output contracteerbaar is (en dus meetbaar!)
- Geen statutaire taken en beleidstaken

Geen beleidstaken omdat:

- Centrale kader gesteld moeten worden voor SSC
- Vraagkant lijn ook geadviseerd moet worden
- Beleid nauwelijks contracteerbaar is
- Het SSC een eigen koers gaat varen
- De regie bij de directie op het SSC geheel weg is (win je ook niet meer terug)

### Onderscheid tussen shared services en centrale afdelingen<sup>10</sup>

| Shared Services  | Centrale stafafdelingen  |
|--|--|
| Klantgericht – business unit   | Gericht op hoofdkantoor, op RvB  |
| Dienstverlening is core business   | Dienstverlening aan business units is bijzaak bij beleidsvorming en implementatie van beleid |
| Dienstverlening is afgeleid van de vraag van de business units (decentrale allocatie van middelen) | Dienstverlening is afgeleid van geformuleerd beleid (centrale allocatie van middelen)        |
| Operationele cultuur   | Staf cultuur   |
| Kosten per eenheid dienstverlening zijn bekend   | Blind cost center, kosten per eenheid zijn niet bekend                                       |
| Service level agreement  | Dienstverlening op basis van procedures en functional authorities                            |
| Ideale locatie uit oogpunt van arbeidsmarkt (greenfield)   | Locatie is waar het hoofdkantoor is (brownfield)   |
| Verantwoordelijkheid is primair voor de kwaliteit van de dienstverlening en de kosten daarvan      | Verantwoordelijkheid is primair voor beleid respectievelijk voor het kostenbudget            |

<sup>10</sup> Strikwerda (2010), pagina 6