

RAPPORTAGE BENCHMARK OVERHEAD
UNIVERSITEITEN EN HOGESCHOLEN



Utrecht, 14 februari 2007

Drs. M.P.M. Huijben, Berenschot

Drs. M.P.P. van Rosmalen, Berenschot

In samenwerking met:

VSNU en HBO-raad

RAPPORTAGE BENCHMARK OVERHEAD
UNIVERSITEITEN EN HOGESCHOLEN

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING.....	I
1.1	AANLEIDING EN VRAAGSTELLING.....	I
1.2	DE VISIE VAN BERENSCHOT OP OVERHEAD.....	I
1.3	AANPAK.....	3
1.4	TOEPASSING OVERHEADDATABASE VAN BERENSCHOT.....	4
1.5	GEBRUIKTE INFORMATIEBESTANDEN.....	4
1.6	WAARDE EN BEPERKING VAN HET ONDERZOEK.....	5
1.7	OPBOUW VAN DE RAPPORTAGE.....	5
2.	OVERHEADBENCHMARK PUBLIEKE SECTOR.....	6
2.1	WELKE FACTOREN ZIJN VAN INVLOED OP DE BENODIGDE OMVANG VAN DE OVERHEAD?.....	6
2.2	WELK RELATIE BESTAAT ER TUSSEN DE OMVANG EN DE KWALITEIT VAN DE OVERHEAD IN DE PUBLIEKE SECTOR?.....	7
2.3	IS ER EEN NORM VOOR DE JUISTE OMVANG VAN DE OVERHEAD?.....	11
3.	CONCLUSIES OVER DE OVERHEAD BIJ UNIVERSITEITEN EN HOGESCHOLEN.....	14
3.1	BETROUWBAARHEID VAN HET CIJFERMATERIAAL.....	14
3.2	OMVANG ZUIVERE OVERHEAD.....	14
3.3	OMVANG FUNCTIE ONDERWIJS- EN ONDERZOEKSONDERSTEUNING.....	15
3.4	CONCLUSIE BERENSCHOT.....	16

Bijlagen:

1. Overheadcategorieën Berenschot.
2. Toelichting overheadcategorieën Berenschot.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

De VSNU en de HBO-raad hebben het voortouw genomen om gezamenlijk de omvang van de overhead in het hoger onderwijs te onderzoeken. Aanleiding daartoe waren vragen over de overhead vanuit het Ministerie van OCW. De VSNU en de HBO-raad hebben dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met Berenschot. Centrale vraag van het onderzoek is: “Wat is de omvang van de overhead in de sectoren Hogescholen en Universiteiten?” Daarbij wordt geen uitsplitsing gemaakt tussen individuele organisaties. Wel maken we een vergelijking met andere sectoren, afkomstig uit de overheaddatabase van Berenschot. Om deze vergelijking te kunnen maken, hebben we in het onderzoek de door Berenschot gehanteerde definities met betrekking tot overhead als uitgangspunt genomen. In de gehanteerde aanpak is een aantal waarborgen opgenomen om te zorgen voor een juiste en onafhankelijke beoordeling van de overhead.

In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op:

- De visie van Berenschot op overhead.
- De gehanteerde aanpak.
- De overheaddatabase van Berenschot.
- De gebruikte databestanden.
- De waarde en beperking van het onderzoek.
- De opbouw van deze rapportage.

1.2 DE VISIE VAN BERENSCHOT OP OVERHEAD

De kern: het eenduidig vergelijken

De kern van een goed benchmarkonderzoek is dat we eenheden vergelijken die door alle organisaties eenduidig worden gemeten. Dit voorkomt dat we appels met peren vergelijken. De meeteenheid die in dit onderzoek centraal staat, is het aantal feitelijk bezette formatieplaatsen van de overheadafdelingen.

Doel overhead

Het begrip overhead heeft een negatieve klank. Het wordt vaak geassocieerd met het “vet” van de organisatie. De discussie over overhead gaat vaak vooral over de omvang ervan, niet over het nut. Dat is in onze optiek ten onrechte. Overhead vervult een belangrijke functie. De overhead van een organisatie heeft als doel het sturen van de organisatie en het ondersteunen van ‘het primaire proces’, ofwel de uitvoering. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant. Ze leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

Overhead wordt ook wel verward met het begrip bureaucratie. Ook dat is in feite ten onrechte. Bureaucratie is een door Weber omschreven organisatieprincipe dat uitgaat van een hiërarchische ordening in de organisatie, scheiding in functies en het uitvoeren van taken volgens vaste procedures. Dit kan dus zowel betrekking hebben op de overhead als op het primaire proces van een organisatie. Van Dale omschrijft bureaucratie iets anders, namelijk als *een toestand waarin alles volgens de regels en met papieren en formulieren geregeld wordt => de ambtelijke molen, parafencultuur*. Vanuit die betekenis zou een overmaat aan overhead wel kunnen bijdragen aan bureaucratie. Overhead is echter geen synoniem voor bureaucratie.

Definitie overhead

Voor een zuivere discussie over de overhead, is het van belang dat iedereen daaronder hetzelfde verstaat. En juist dat is niet het geval, met veel begripsverwarring tot gevolg. Het is immers moeizaam discussiëren, wanneer de ene gesprekspartner bij overhead denkt aan alle niet direct productieve uren, terwijl een andere gesprekspartner het heeft over alle centrale staffuncties. En een derde rekent ook de decentrale staffuncties en het management tot de overhead. Daarbij is het nog niet eens zo belangrijk wat goed of fout is, maar wel dat een gemeenschappelijke taal nodig is om de discussie zuiver te kunnen voeren.

De literatuur biedt in eerste instantie geen oplossing voor dit dilemma. Daarvoor zijn de definities die we daar aantreffen te grofmazig. Daarom hebben we gekozen voor een gedetailleerde omschrijving van het begrip overhead. Wij omschrijven overhead als het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van het primaire proces. Wij verstaan daaronder de volgende functies, waarbij wij onderscheid maken tussen de “zuivere overhead” en de “overhead in ruime zin”.

“Zuivere overhead”:

1. College van Bestuur en lijnmanagement.
2. Personeel en organisatie.
3. Financiën en control.
4. Informatisering en automatisering.
5. Marketing en communicatie.
6. Facilitaire zaken
7. Juridische zaken
8. Secretariaten.

Overhead “in ruime zin” (sectorspecifiek):

9. Onderwijs- en onderzoeksondersteuning.

Wij lichten dit onderscheid nu nader toe. De zuivere overhead treffen wij aan in vrijwel alle publieke organisaties. Onderwijsinstellingen bevatten daarnaast functies die niet onder onze definitie van “zuivere overhead” vallen, maar anderzijds ook niet tot het “zuivere primair proces” behoren. Het gaat hier om functie 9: Onderwijs- en onderzoeksondersteuning. Dit is sectorspecifiek en derhalve niet vergelijkbaar met sectoren buiten het onderwijsveld.

Voorbeelden hiervan zijn: studentenadministratie, decanen, medewerkers bibliotheek en studentpsychologen. De onderwijs en onderzoeksondersteuning is het gevolg van arbeidsdeling in het primaire proces van het Hoger Onderwijs. Wij vinden het van belang om in dit onderzoek ook deze functies in beeld te brengen. De hierboven genoemde definitie is een definitie op hoofdlijnen. In de bijlage hebben wij per functie een gedetailleerde omschrijving opgenomen.

Verhouding overhead tot primair proces

In onze optiek dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces ('de uitvoering'). Wij drukken de omvang van de overhead in de rapportage dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel. Het totaal aantal f.t.e. is daarbij verreweg de belangrijkste factor, aangezien bij de meeste publieke organisaties de salariskosten de belangrijkste kostenpost vormen. Het is een factor die bovendien zeer geschikt is als meeteenheid, omdat deze zeer eenduidig meetbaar is. Tevens hangen de overige kosten sterk samen met het totaal aantal f.t.e. van de organisatie. Daar komt bij dat het aantal f.t.e. tezamen met de uitbestedingskosten van alle factoren het meest beïnvloedbaar is. Naast de f.t.e.'s en bijbehorende salariskosten bestaat de overhead ook uit de volgende elementen:

- De kosten van uitbesteding en inhuur van personeel.
- De materiële kosten.
- De huisvestingskosten.

Wij hebben er in dit onderzoek voor gekozen om deze onderdelen niet in de analyse te betrekken, maar ons uitsluitend te richten op het aantal f.t.e.'s. Dit is goed te verantwoorden op grond van de uitgebreide overheaddatabase van Berenschot, waarin deze elementen wel zijn opgenomen. Daaruit blijkt namelijk dat het aantal f.t.e. in vrijwel alle gevallen de belangrijkste bepaler is voor de overheadkosten. Er zijn slechts enkele individuele organisaties in de database, die zoveel taken hebben uitbesteed dat deze verhouding voor hen geen goed beeld geeft van de omvang van de overhead. In alle onderzochte sectoren speelde dit op sectorniveau echter geen rol van betekenis meer.

1.3 AANPAK

Bij de aanpak van dit onderzoek hebben wij de volgende stappen gezet:

1. Berenschot heeft haar overheaddefinitieën toegespitst op de situatie bij Hogescholen en Universiteiten en van een toelichting voorzien.
2. VSNU en HBO-raad hebben op basis van hun informatiesystemen de f.t.e.'s per functie toegedeeld aan de overheadcategorieën. VSNU heeft gebruik gemaakt van informatie uit het Wetenschappelijk Onderwijs Personeels Informatiesysteem (WOPI). De HBO-raad heeft gebruik gemaakt van de Registratie Arbeidsrelaties Hoger Onderwijs (RAHO).
3. Berenschot heeft deze toedeling van f.t.e.'s aan overheadcategorieën geverifieerd.
4. In drie bijeenkomsten met vertegenwoordigers van VSNU, HBO-raad en Berenschot zijn de toedelingen en tussentijdse resultaten besproken.

5. Berenschot heeft de resultaten bij de Universiteiten en Hogescholen vergeleken met de overhaddatabase en heeft op basis daarvan het hoofdstuk met resultaten en conclusies opgesteld.

1.4 TOEPASSING OVERHEADDATABASE VAN BERENSCHOT

In dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de benchmarkdatabase van Berenschot. Het Berenschot Kenniscentrum Benchmarking heeft sinds 2002 benchmarkonderzoek verricht naar de overhead van in totaal 950 publieke organisaties. Uit een inventarisatie van het projectteam Benchmerken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2005 blijkt dat dit daarmee de meest omvangrijke database is over de formatie van organisaties in de gehele publieke sector¹. De benchmark van Berenschot bij gemeenten is begin 2006 gecertificeerd met het VNG Keurmerk Benchmarking.

1.5 GEBRUIKTE INFORMATIEBESTANDEN

Wij gaan nu in op de informatiebestanden die VSNU en de HBO-Raad in dit onderzoek hebben gebruikt.

Universiteiten

De gegevens over personeel van universiteiten zijn afkomstig uit het Wetenschappelijk Onderwijs Personeels Informatiesysteem (WOPI). WOPI heeft tot doel om inzicht te geven in de omvang en samenstelling van het bij de universiteiten aangestelde personeel. De tabellen bevatten gegevens over het universitair personeel in f.t.e.'s en personen naar leeftijd, geslacht, functie, salarisschaal, gebieden uit het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) en aard van het dienstverleningsverband per ultimo van dat jaar. Deze gegevens worden jaarlijks door de universiteiten aan de VSNU aangeleverd, die het verwerkt tot een landelijk bestand.

In 2005 is het nieuwe systeem van Universitaire Functie Ordening (UFO) ingevoerd in WOPI. In UFO zijn twaalf functiefamilies gedefinieerd die in totaal bestaan uit ruim 120 functieprofielen. Deze functieprofielen zijn toegedeeld aan de overheadcategorieën van Berenschot. Wij hebben in dit onderzoek de gegevens gebruikt van 13 van de 14 universiteiten. De Open Universiteit hebben wij niet meegenomen, gezien de afwijkende kenmerken van deze organisatie.

Hogescholen

De gegevens over de Hogescholen zijn afkomstig uit de Registratie Arbeidsrelaties Hoger Onderwijs (RAHO). Dit is een database van de HBO-raad met gegevens over het personeel van alle Hogescholen. Voor het grootste deel zijn deze gegevens afkomstig uit het CASO-systeem voor salarisverwerking van PinkRocade. Hogescholen die gebruik maken van een ander systeem voor de salarisverwerking leveren afzonderlijk gegevens aan volgens gelijke definities. De gegevens uit het RAHO die zijn gebruikt in deze analyse betreffen de maand oktober 2006.

Het RAHO bevat sinds jaren per dienstverband een functiecode, waarbij een vaste functiebenaming hoort.

¹ Handboek prestatievergelijkingen in de publieke sector, Ministerie van BZK, 2005.

De afgelopen jaren is bij een steeds groter deel van alle dienstverbanden gebruik gemaakt van een 'vrije' functiecode en -benaming. Hierdoor is er in de gegevens over oktober 2006 een groot aantal verschillende functiebenamingen te onderscheiden. Dit verschil qua (detail)benaming past binnen de kaders van de functie-ordering zoals afgesproken in de CAO-HBO 2006-2007. Wij hebben in dit onderzoek de gegevens van 42 van de 44 hogescholen meegenomen. Van twee kleine hogescholen waren de gegevens niet beschikbaar.

1.6 WAARDE EN BEPERKING VAN HET ONDERZOEK

De waarde van dit benchmarkonderzoek is dat het objectieve en eenduidig gemeten informatie biedt over de omvang van de overhead van Universiteiten en Hogescholen. De vergelijking met de overheaddatabase van Berenschot geeft tevens aan hoe de overhead van Hogescholen en Universiteiten zich verhoudt tot die van andere organisaties in de publieke sector. Het onderzoek biedt niet het "finale oordeel" over de juistheid van de omvang.

1.7 OPBOUW VAN DE RAPPORTAGE

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 presenteert de door Berenschot uitgevoerde overheadbenchmark in de publieke sector als geheel. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer van het onderhavige onderzoek bij Universiteiten en Hogescholen en biedt een vergelijking met andere organisaties in de publieke sector.

2. OVERHEADBENCHMARK PUBLIEKE SECTOR

In dit hoofdstuk gaan wij in op de door Berenschot uitgevoerde overheadbenchmark in de publieke sector als geheel². Deze benchmark is inmiddels uitgevoerd voor 950 organisaties. Achtereenvolgens behandelen wij de volgende vragen:

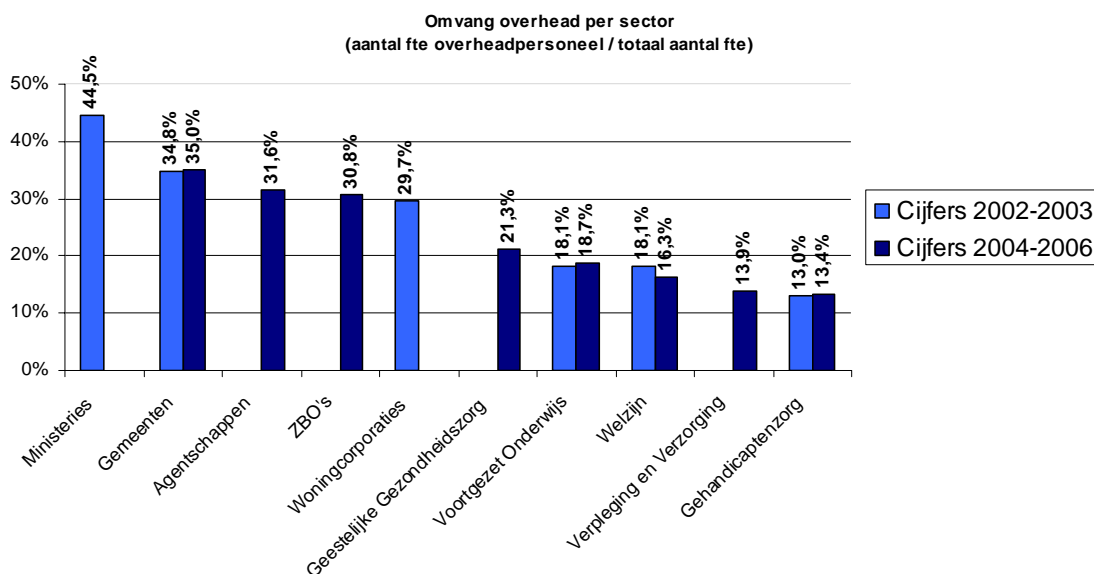
1. *Welke factoren zijn van invloed op de benodigde omvang van de overhead van organisaties in de publieke sector?*
2. *Welk relatie bestaat er tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead?*
3. *Is er een norm voor de juiste omvang?*

2.1 WELKE FACTOREN ZIJN VAN INVLOED OP DE BENODIGDE OMVANG VAN DE OVERHEAD?

De belangrijkste werklustbepalende factor voor de overhead is het totaal aantal werkzame personen in de organisatie als geheel, uitgedrukt als het totaal aantal f.t.e.'s. Deze factor bepaalt in feite het aantal interne klanten. Daarnaast is de aard van het primaire proces van groot belang en daarmee de sector waarvan de organisatie deel uitmaakt. Daarnaast spelen de ambities die de organisatie heeft om de bedrijfsvoering te vernieuwen een rol. Tot slot zijn er nog diverse factoren die vaak worden genoemd als werklustbepalende factor voor de overhead (bijvoorbeeld het aantal locaties, de schaalgrootte en de structuur), maar het effect van deze factoren blijkt in de praktijk beperkt. Dat ook de schaalgrootte van een organisatie nauwelijks of geen invloed heeft op het overheadpercentage vinden velen nog steeds opvallend. In 2001 constateerden wij dit voor het eerst voor gemeenten en in vrijwel alle sectoren vonden wij een bevestiging van deze conclusie: het percentage overhead in f.t.e.'s is in vrijwel elke sector een vast percentage van de totale omvang van de organisatie. Met andere woorden: als de organisatie groeit, neemt de overhead evenredig toe. Voorzover wij al schaalvoordelen of -nadelen aantreffen, waren deze van zeer beperkte omvang.

In de volgende grafiek presenteren wij het gemiddelde overheadpercentage, voor elk van de onderzochte sectoren. In deze resultaten maken wij onderscheid tussen overheadcijfers die wij baseren op onderzoeken tot 2003 en na 2003.

² Zie ook: Huijben, M. en Geurtsen, A., Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm, Tijdschrift Controlling, oktober 2006.



Nog steeds zien we grote verschillen tussen de diverse delen van de openbare sector. En nog steeds zien we een substantieel lagere overhead voor de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead bij de meer beleidsmatige en politiekgeoriënteerde organisaties.

Verder valt op dat de overhead per sector vrij stabiel is. Voor drie sectoren hebben wij het onderzoek zowel voor als na 2003 uitgevoerd en de resultaten verschillen niet veel.

Tussen organisaties binnen een bepaalde sector zijn de verschillen opvallend groot. We noemen enkele voorbeelden. Bij gemeenten varieert de omvang van de overhead tussen de 24% en 47%; bij scholen voor Voortgezet Onderwijs tussen 14% en 27% en bij uitvoeringsorganisaties tussen de 16% en 44%. Deze verschillen zijn slechts voor een beperkt deel terug te voeren op daadwerkelijke werklasterbepalende factoren. Voor het overige zijn ze niet te verklaren op grond van rationele factoren. Dit betekent dat er binnen een sector zowel organisaties zijn die te veel overhead hebben als organisaties die te weinig overhead hebben.

2.2 WELK RELATIE BESTAAT ER TUSSEN DE OMVANG EN DE KWALITEIT VAN DE OVERHEAD IN DE PUBLIEKE SECTOR?

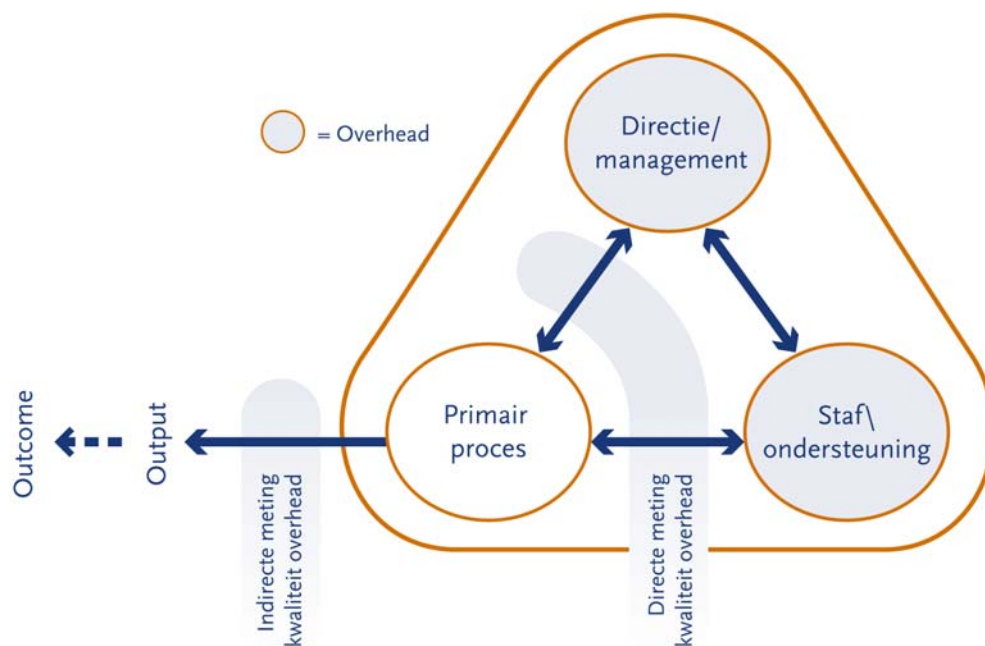
Wij hebben de relatie onderzocht tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead. Globaal zijn er ons inziens twee methoden om de kwaliteit van overheadfuncties te beoordelen:

- *De indirecte methode:* het afmeten van de kwaliteit van de overhead aan de mate waarin de organisatie voldoet aan haar doelstellingen.
- *De directe methode:* het afmeten van de kwaliteit van de overhead aan de concrete activiteiten die de overheadfuncties verrichten en het directe resultaat daarvan.

Ad De indirecte methode

In theorie moet de kwaliteit van de overhead mede af te lezen zijn aan de output van de organisatie: hoe beter de organisatie gestuurd en ondersteund wordt des te beter de prestaties. In de praktijk stuit dat op problemen. Er zijn immers ook andere factoren van invloed, zoals de kwaliteit van het primaire proces en mogelijke externe factoren. Dit maakt het verband tussen de kwaliteit van de overhead en de output meer indirect en daarmee moeilijk meetbaar. Onderstaande afbeelding illustreert het verschil tussen de beide methoden.

Overhead in publieke organisaties



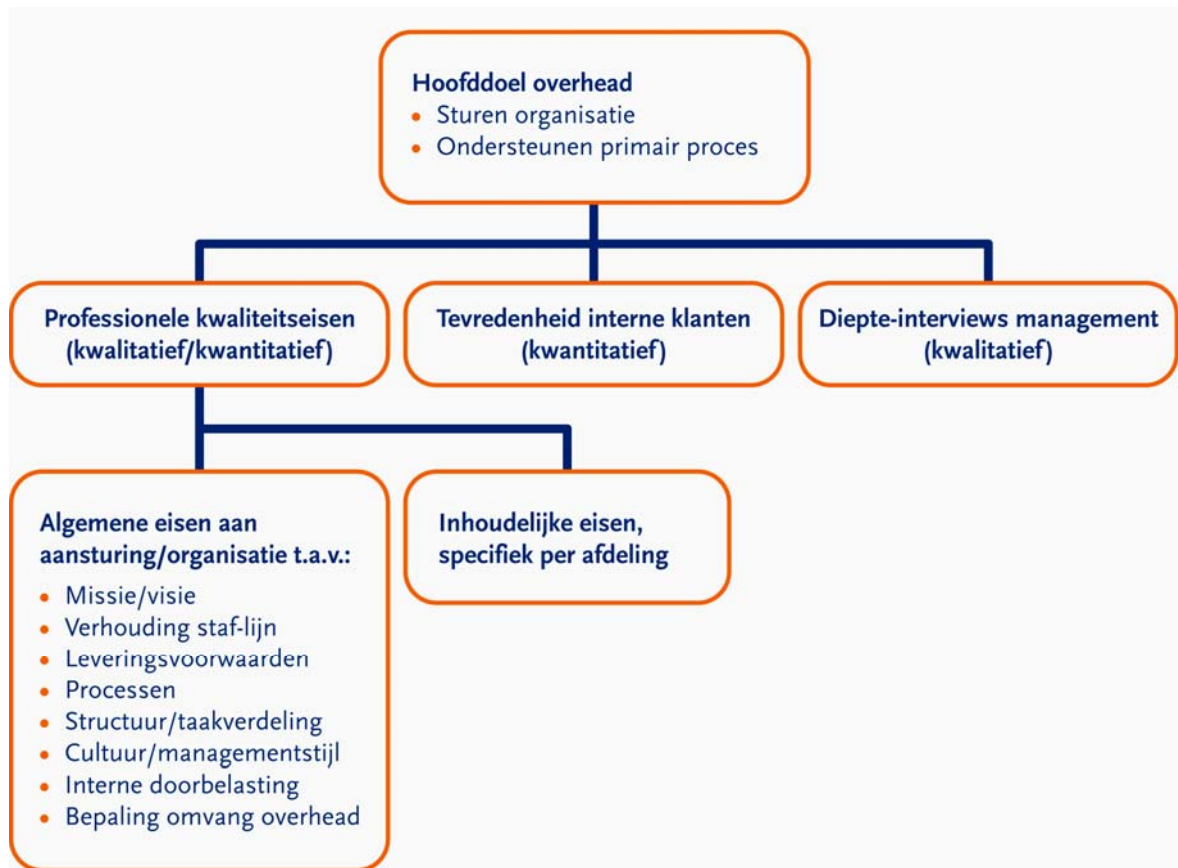
Ad De directe methode

In onze adviespraktijk hanteren wij de directe methode om de kwaliteit van de overhead-functies te beoordelen. Wij hebben deze als volgt geoperationaliseerd. Wij gaan uit van drie invalshoeken:

1. Toetsing aan de door ons opgestelde professionele kwaliteitseisen.
2. Kwantitatieve meting van de tevredenheid van interne afnemers.
3. Kwalitatieve beoordeling door middel van interviews met directie en lijnmanagement.

De volgende afbeelding illustreert deze werkwijze.

KWALITEIT OVERHEAD



In onze optiek kun je aan elk van de acht overheadfuncties twee soorten professionele kwaliteitseisen stellen: enerzijds eisen ten aanzien van de aansturing en organisatie en anderzijds ten aanzien van inhoudelijke aspecten. Op basis daarvan hebben wij een instrument ontwikkeld met 25 algemene eisen die gelden voor alle overheadfuncties, en voor elk van de acht overheadfuncties 25 inhoudelijke eisen. We noemen enkele voorbeelden van de inhoudelijke eisen.

Enkele voorbeelden voor de functie Informatisering en Automatisering:

Applicaties & gegevens	Ja	Nee
a. De I&A-afdeling weet welke medewerker welke applicatie gebruikt.	a	<input type="radio"/>
b. De I&A-afdeling beheert de licenties van de in gebruik zijnde applicaties.	b	<input type="radio"/>
c. Alle sectoren/diensten gebruiken dezelfde applicaties voor soortgelijke werkzaamheden. Er is bijvoorbeeld slechts één tijdschrijfapplicatie.	c	<input type="radio"/>
d. Gegevens worden slechts eenmalig in een applicatie ingevoerd. Daar waar nodig zijn applicaties onderling gekoppeld.	d	<input type="radio"/>
e. Gegevensverzamelingen bij verschillende sectoren/diensten sluiten bij elkaar aan en zijn op elkaar afgestemd.	e	<input type="radio"/>

Enkele voorbeelden voor de functie Financiën en Control:

Mandaten		Ja	Nee
a. Mandaten betreffen de toewijzing van de bevoegdheid tot handelen: contracten sluiten, betalingen verrichten, en dergelijke. De financiële afdeling heeft een tabel opgesteld waarin men bevoegdheden heeft toegewezen aan personen. Daarin is vastgelegd welke personen 'tekenbevoegd' zijn en tot welk bedrag.	a	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Een medewerker van de financiële afdeling houdt de mandaatregelingen bij.	b	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. De mandaten worden gebruikt bij introductie van personeel en bij controles.	c	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

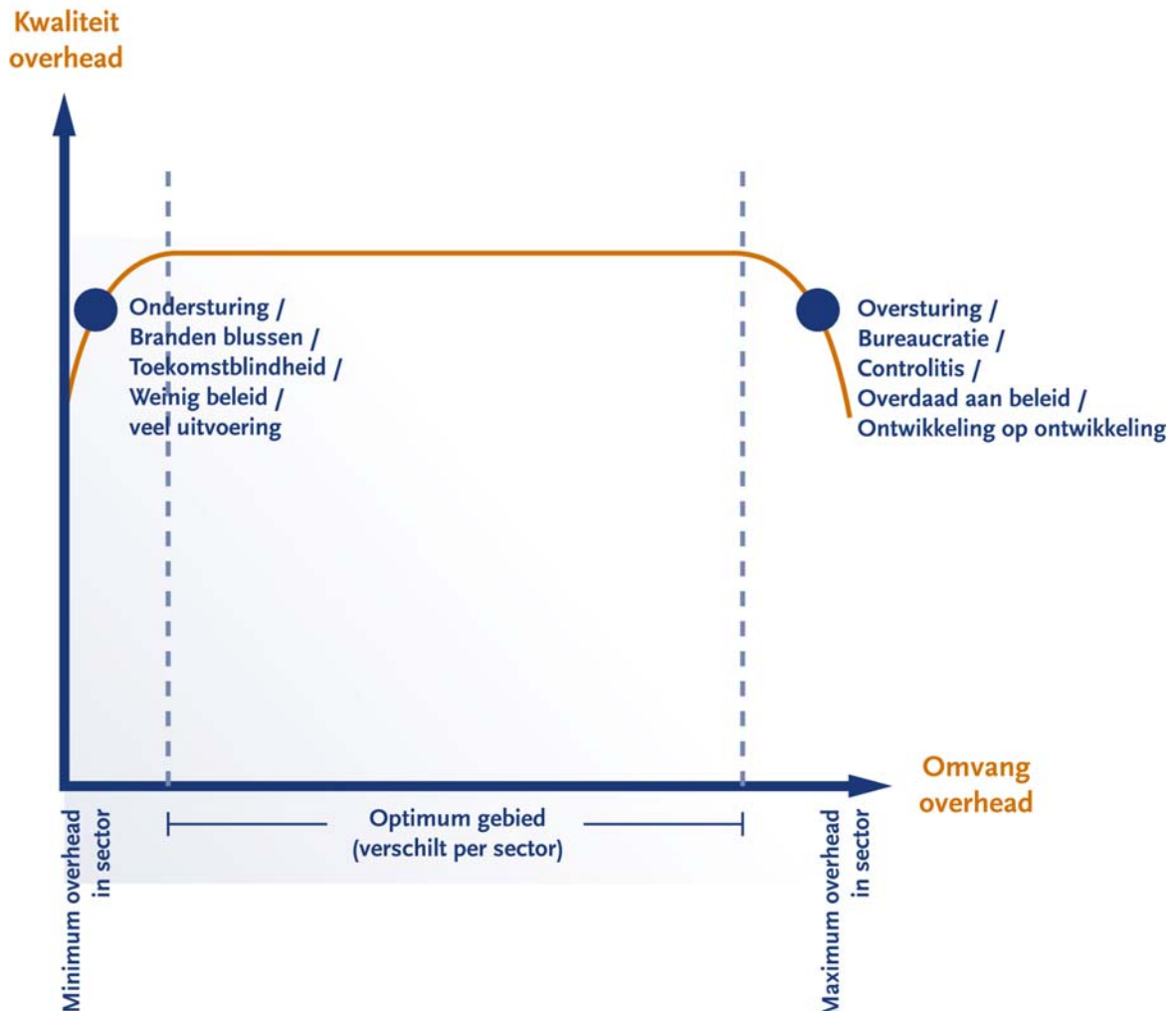
Bij het meten van de kwaliteit zijn wij uitgegaan van de drie eerder genoemde invalshoeken. Dit levert het volgende resultaat op. Er blijkt geen significante relatie te bestaan tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van de overhead naar professionele maatstaven. Ook blijkt er geen verband te bestaan tussen de omvang van de overhead en de tevredenheid van interne klanten. Overigens bestaat wel een sterke correlatie tussen deze beide kwaliteitsdimensies. Wij hebben deze verbanden onderzocht voor de 52 organisaties in de sectoren gemeenten, welzijn en gehandicaptenzorg die aan het uitgebreide kwaliteitsonderzoek hebben deelgenomen. De derde invalshoek die we hebben toegepast, is de kwalitatieve beoordeling van de overhead, op basis van interviews met directie en lijnmanagement. Deze interviews bevestigen het beeld dat er nauwelijks een verband bestaat tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead. Wel blijkt dat zowel organisaties met een zeer kleine overhead als met een zeer grote overhead daar nadelen van ondervinden.

Bij organisaties met een zeer kleine overhead overheerst 'de waan van de dag'. Ze blussen voortdurend brandjes. De overheadafdelingen houden zich vooral bezig met administreren en met uitvoerende taken. Beleid en visie op de toekomst ontbreken grotendeels. De overheadmedewerkers zitten veelal in de lagere salarisschalen. Dit type organisatie vinden we vooral bij de kleinere organisaties in bijvoorbeeld de welzijnssector.

Organisaties met een zeer hoge overhead kenmerken zich een overmaat aan controle, bemoeizucht, veel nieuw beleid en het voortdurend opstarten van nieuwe ontwikkelingen. The sky lijkt the limit. Voorbeelden zien we vooral bij grote beleidsmatig en politiekgeoriënteerde organisaties, zoals ministeries en grote gemeenten.

Samengevat is onze conclusie als volgt. Binnen sectoren bestaan aanzienlijke verschillen in het overheadpercentage. Alhoewel de verschillen vaak worden toegewezen aan kwaliteitsverschillen, hebben wij geen significante relatie tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead aangetroffen. Wel zien we dat een zeer grote of zeer kleine omvang van de overhead nadelen heeft voor de kwaliteit. De hiernavolgende afbeelding illustreert dit.

Optimale omvang overhead



2.3 IS ER EEN NORM VOOR DE JUISTE OMVANG VAN DE OVERHEAD?

Het belang van een norm

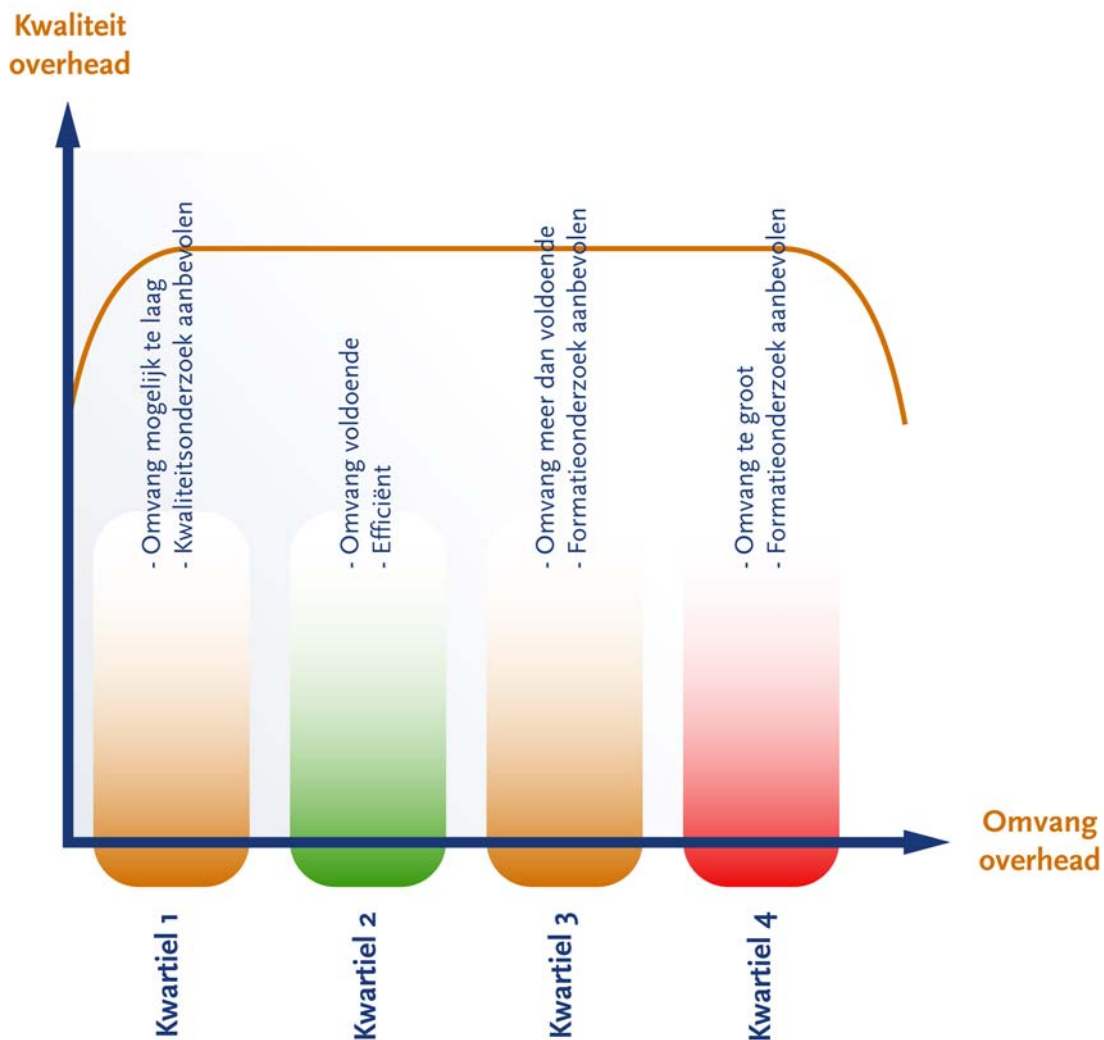
In onze optiek is het belangrijk om een norm vast te stellen voor de omvang van de overhead. In de huidige situatie hebben veel publieke organisaties dit niet gedaan. De overhead heeft dan vaak de neiging om toe te nemen. Dat komt doordat een goede staffunctionaris het altijd druk heeft. Deels creëert hij zijn eigen werk. Dat moet ook. Het is zijn taak om vernieuwingen vanuit de maatschappij of op vakinhoudelijk gebied te vertalen naar veranderingen in de organisatie. Het betekent echter ook dat de organisatie dient aan te geven hoeveel ruimte hiervoor is. Veelal zien wij dat publieke organisaties bij taakverzwaringen hun overhead daadwerkelijk uitbreiden. Het tegenovergestelde gebeurt echter zelden: een afname van de werklust resulteert meestal niet in een reductie van de overhead. De waarde van een norm is dat deze een grens aangeeft: hier moeten we het mee doen.

De norm voor de omvang van de overhead

Uit het onderzoek hebben wij een indicatieve norm afgeleid voor de omvang van de overhead. Wij hanteerden vier invalshoeken om tot deze norm te komen: de drie eerder genoemde kwaliteitsdimensies en als vierde invalshoek de doelmatigheid.

De overhead van een organisatie dient onzes inziens in eerste instantie te worden vergeleken met andere organisaties in dezelfde sector. De indicator die daarbij centraal staat, is het aantal f.t.e. in overheadfuncties als percentage van het totaal aantal f.t.e. van de organisatie. De overhead van de organisatie kan zich dan grofweg bevinden in vier zones. Elk van deze zones kunnen we definiëren en vervolgens typeren aan de hand van de kleuren van een verkeerslicht. De volgende afbeelding illustreert dit.

Optimale omvang overhead



Zone	Definitie	Toelichting	Typering
Kwartiel 1	25% organisaties met kleinste overhead in de sector	Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen als gevolg van een te kleine omvang optreden (beleidsarmoede). Dit betreft vooral de organisaties die zich onderin dit kwartiel bevinden. Kwaliteitsonderzoek aanbevolen.	Oranje
Kwartiel 2	Omvang tussen percentiel 25 en 50	Goede kwaliteit is mogelijk. Efficiënt, met name wanneer omvang nabij percentiel 25 ligt.	Groen
Kwartiel 3	Omvang tussen percentiel 51 en 75	Goede kwaliteit is mogelijk. Inefficiënt, naarmate het overheadpercentage toeneemt. Formatieonderzoek aanbevolen.	Oranje
Kwartiel 4	25% organisaties met grootste overhead in de sector	Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen als gevolg van te grote omvang optreden (bureaucratie). Zeer inefficiënt. Formatieonderzoek aanbevolen.	Rood

Het model schrijft niet één norm voor, maar biedt een keuzemogelijkheid binnen een bepaalde bandbreedte. Kwartiel 2 (groen) is het meest wenselijk. Een score in kwartiel 4 (rood) betekent dat de overhead te hoog is. Aan een score in de kwartielen 1 en 3 hebben wij de kleurcode oranje toegekend. Dit betekent dat de overhead mogelijk te laag, respectievelijk te hoog is en dat nader onderzoek aanbevolen is. In het volgende hoofdstuk hebben wij de kwartielscore voor hogescholen en universiteiten opgenomen.

Waarde en beperkingen

De waarde van de norm is dat deze een indicatie geeft of de overhead van een organisatie een adequate omvang heeft. Hij biedt echter niet het finale oordeel. Daartoe is veelal formatieonderzoek of een overhead-value-analyse noodzakelijk. Bij het toepassen van het model dient rekening te worden gehouden met sectoren die als geheel een krappe overhead hebben, zoals de sectoren welzijn, onderwijs en delen van de zorgsector. Bij deze sectoren is een score aan de bovenkant van de groene zone een mooi streven. Bij de overige sectoren is ook een score aan de onderkant van de groene zone haalbaar.

3. CONCLUSIES OVER DE OVERHEAD BIJ UNIVERSITEITEN EN HOOGESCHOLEN

In dit hoofdstuk presenteren wij onze specifieke conclusies over de omvang van de overhead bij Universiteiten en Hogescholen, op grond van het nu uitgevoerde onderzoek.

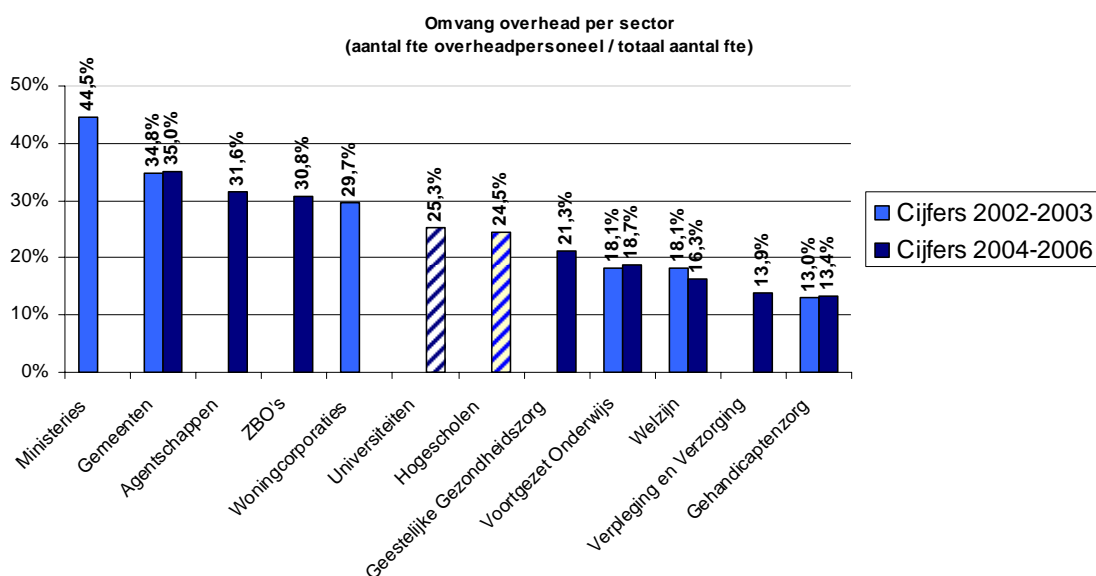
3.1 BETROUWBAARHEID VAN HET CIJFERMATERIAAL

Berenschot heeft de toedeling van de functies aan de overheadcategorieën door VSNU en de HBO-Raad beoordeeld. Voor de functies die zij direct konden toewijzen, concluderen wij dat dit op juiste wijze is gedaan. Een deel van de functies konden VSNU en de HBO-Raad op basis van de centrale administratiesystemen echter niet direct toewijzen aan de overhead in ruime zin of het primair proces. Voor deze functies hebben VSNU en de HBO-Raad een aanname gedaan, op basis van enkele interviews en beschikbaar onderzoeksmateriaal. Wij hebben de juistheid van de aannamen niet onderzocht. De aannamen lijken ons echter plausibel. Gezien het grote aantal functies dat direct kon worden toegedeeld, concluderen wij dat de cijfers een goed beeld geven van de omvang van de overhead in ruime zin bij Universiteiten en Hogescholen. Tevens zijn wij van mening dat de cijfers een goede indicatie geven van de overhead voor elk van de negen functies. Vanwege de gemaakte toedelingen is wel sprake van een onzekerheidsmarge. Zowel bij de Hogescholen als bij de Universiteiten bedraagt dit percentage 2,0%. De interpretatie daarvan is als volgt: dit is het maximale percentage dat mogelijk ten onrechte is toegerekend aan het primair proces.

Voor Hogescholen konden wij het huidige overheadpercentage vergelijken met de in 2004 door ons uitgevoerde benchmarkonderzoek onder 15 Hogescholen. Het percentage zuivere overhead was in dat onderzoek 25,2% en is nu 24,5%. Het percentage Onderwijs & Onderzoeksondersteuning was toen 9,2% en is nu 11,2%. De wijze waarop de gegevens verzameld zijn verschilde tussen beide onderzoeken. In het eerdere onderzoek hebben wij de cijfers rechtstreeks van de Hogescholen ontvangen, maar beperkte zich dit tot 15 Hogescholen. Het nu uitgevoerde onderzoek heeft betrekking op alle Hogescholen, is uiteraard recenter, maar maakt vooral gebruik van bij de HBO-raad centraal beschikbare informatie.

3.2 OMVANG ZUIVERE OVERHEAD

In onderstaande grafiek vergelijken wij de omvang van de eerder gedefinieerde “zuivere overhead” van Universiteiten en Hogescholen met andere delen van de publieke sector.



Onderstaande tabel geeft per hoofdfunctie het overheadpercentage van Universiteiten en Hogescholen ten opzichte van een aantal sectoren weer.

	Universiteiten	Hogescholen	Voortgezet Onderwijs	Gemeenten	Uitvoeringsorganisaties
Bestuur/Directie, lijnmanagement, algemeen beleid	3,8%	4,4%	6,2%	6,1%	5,4%
Personeel en Organisatie	2,2%	1,9%	1,1%	3,0%	2,4%
Financiën en Control	4,0%	2,7%	1,2%	7,5%	5,2%
Informatisering en Automatisering	2,8%	3,1%	1,7%	3,2%	3,5%
Marketing en Communicatie	1,6%	1,8%	0%	1,7%	2,9%
Facilitaire zaken	5,2%	5,4%	6,0%	8,8%	6,2%
Juridische Zaken	0,2%	0,1%	0%	1,5%	0,7%
Secretariaten	5,6%	5,1%	2,5%	3,2%	4,5%
Totale zuivere overhead (gemiddeld)	25,3%	24,5%	18,7%	35,0%	30,8%
Totaal zuivere overhead (kwartielscore)	24,5%	22,0%	17,6%	31,1%	27,4%

3.3 OMVANG FUNCTIE ONDERWIJS- EN ONDERZOEKSONDERSTEUNING

Naast de zuivere overhead hebben wij ook de omvang van de functie Onderwijs- en onderzoeksondersteuning in beeld gebracht. Wij rekenen dit niet tot de zuivere overhead, aangezien deze functie sterk verbonden is aan het primair proces van Universiteiten en Hogescholen.

Deze functie is dan ook niet vergelijkbaar met organisaties buiten het onderwijsveld. We kunnen voor deze functie wel een vergelijking maken tussen Universiteiten en Hogescholen en met het Voortgezet Onderwijs. Wij presenteren de omvang van de onderwijs- en onderzoeksondersteuning in onderstaande tabel. Daarbij is belangrijk om te bedenken dat ook het takenpakket van deze functie tussen de drie hieronder genoemde sectoren verschilt. Zo zijn er bij Universiteiten en Hogescholen meer taken op dit terrein dan in het Voortgezet Onderwijs. In dit onderzoek hebben wij uitsluitend de omvang van deze functies in beeld gebracht. Wij hebben op dit moment geen oordeel over de omvang van deze functie. Wel zou het, gezien de omvang, in onze optiek goed zijn om deze functie nader te onderzoeken.

	Universiteiten	Hogescholen	Voortgezet Onderwijs
Onderwijs- en onderzoeksondersteuning ³	9,8%	11,2%	6,1%

3.4 CONCLUSIE BERENSCHOT

Op basis van dit onderzoek concluderen wij het volgende:

1. De omvang van de *zuivere overhead* bij Universiteiten (25,3%) en Hogescholen (24,5%) bevindt zich vergeleken met andere organisaties in de publieke sector, ongeveer in de middenmoot. De omvang van de zuivere overhead is hoger dan in het Voortgezet Onderwijs (18,7%).
2. De omvang van de *functie Onderwijs- en onderzoeksondersteuning* is bij Universiteiten 9,8% en bij Hogescholen 11,2%. Dit is hoger dan in het Voortgezet Onderwijs, waar deze functie 6,1% van de formatie omvat. Wij rekenen dit niet tot de zuivere overhead, aangezien dit sterk verbonden is met het onderwijsproces en derhalve niet vergelijkbaar is met andere delen van de publieke sector.
3. De spreiding in de omvang van de overhead tussen individuele Universiteiten en tussen individuele Hogescholen is vergeleken met andere delen van de publieke sector relatief beperkt. Dit blijkt uit het beperkte verschil tussen de kwartielscore⁴ en het gemiddelde. De kwartielscore voor Universiteiten is 24,5%. Dit is slechts 0,8% onder het gemiddelde van de Universiteiten. Bij Hogescholen is de kwartielscore 22,0%. Dit is 2,5% onder het gemiddelde voor Hogescholen.

Waarde en beperking van deze conclusies

Dit onderzoek biedt objectieve vergelijkingsinformatie over de omvang van de overhead bij Universiteiten en Hogescholen vergeleken met andere organisaties in de publieke sector, maar geeft niet het finale oordeel. Het is namelijk niet zo dat er één norm is te bepalen voor de overhead in de publieke sector als geheel. Verschillen tussen delen van de publieke sector zijn deels verklaarbaar op grond van de aard van het primair proces (dynamiek, complexiteit, verantwoordingslast) van de betreffende sector. Het verdient aanbeveling dat individuele instellingen hun eigen overhead vergelijken met de in dit onderzoek gepresenteerde vergelijkingscijfers en eventuele afwijkingen nader onderzoeken.

³ Zie voor de definitie de bijlage.

⁴ Definitie: een kwart van de organisaties in de betreffende sector heeft een lagere overhead dan de kwartielscore en driekwart van de organisaties in de sector heeft een hogere overhead. Zie hoofdstuk 2.

Om tot een finaal oordeel te komen over de omvang van de overhead is nader onderzoek naar de afwijkingen op instellingsniveau nodig, bijvoorbeeld door middel van een 'gerichte' Overhead Value Analyse⁵.

⁵ Een dergelijk onderzoek heeft als doel om tot een finaal oordeel te komen over de omvang van de overhead, door de overhead op zijn toegevoegde waarde te beoordelen. Het bestaat uit een combinatie van kwantitatief onderzoek en interviews met zowel functionarissen vanuit de overhead als vanuit de lijn. Tevens moet het onderzoek rekening houden met de ambities van de organisatie en met organisatiespecifieke factoren.

BIJLAGE 1
OVERHEADCATEGORIEËN BERENSCHOT

Overheadcategorieën Berenschot

Ten behoeve van het onderzoek naar de overhead bij Hogescholen en Universiteiten

Peildatum: 1/1/2006

Onder "totaal aantal fte" verstaan wij:

- Alle bezette formatieplaatsen, exclusief vacatures
- Alle formatie op het genoemde terrein, zowel centraal als decentraal.
- Alle formatie exclusief het secretariaat van de betreffende functionele gebieden. Dit valt onder functie 8.

Wij gaan nu achtereenvolgens in op de volgende functionele gebieden:

1. College van Bestuur en lijnmanagement
2. Personeel en Organisatie
3. Financiën & Control
4. Informatisering en Automatisering
5. Marketing en Communicatie
6. Facilitaire Zaken
7. Juridische Zaken
8. Alle secretariaten
9. Onderwijs- en studentzaken

1. COLLEGE VAN BESTUUR EN LIJNMANAGEMENT

College van Bestuur

Directie / management van opleidingen (geen management van de stafafdelingen)

Algemeen beleidsmedewerkers (bv. Secretaris RvB)

2. PERSONEEL EN ORGANISATIE

Hoofd P&O

Personeelsconsulenten

Medewerkers personeelsadministratie

Arbocoördinatie/milieu

3. FINANCIËN EN CONTROL (wel bedrijfsbureaus, niet studentenadministratie)

Hoofd Financiën en Control

Beleidsmedewerkers

Controllers

Medewerkers interne accountantsdienst/interne controle

Salarisadministratie

Medewerkers financiële administratie

Administratief medewerkers inning lesgeld

Medewerkers treasury

4. INFORMATISERING EN AUTOMATISERING

Hoofd Informatisering & Automatisering

Medewerkers systeem- en netwerkbeheer

Medewerkers helpdesk

Medewerkers applicatiebeheer

Medewerkers internet/intranet (technisch)

5. MARKETING EN COMMUNICATIE (algemene, niet productgebonden activiteiten)

Hoofd Marketing en Communicatie
Medewerkers interne communicatie
Medewerkers externe communicatie
Medewerkers marketing
Medewerkers internet/intranet (inhoudelijk)

6. FACILITAIRE ZAKEN

Hoofd Facilitaire Zaken
Medewerkers gebouwbeheer
Medewerkers receptie en telefooncentrale
Catering
Locatiebeheer
Onderhoudsmedewerkers
Postverzorging, repro, archief
Beveiliging & bewaking
Schoonmaak

7. JURIDISCHE ZAKEN

Hoofd Juridische Zaken
Juristen

8. ALLE SECRETARIATEN

Secretariaat College van Bestuur
Secretariaat directie / management van opleidingen
Secretariaat stafafdelingen

9. ONDERWIJS- EN ONDERZOEKSONDERSTEUNING

Hoofd onderwijs- en studentenzaken
Onderwijskundig beleidsmedewerkers
Medewerkers kwaliteitszorg
Studievoorzichters
Roosterzaken
Medewerkers Internationalisering
Decanen
Studieloopbaanbegeleiders
Medewerkers bibliotheek
Medewerkers mediatheek
Onderwijsadministratie

BIJLAGE 2
TOELICHTING OVERHEADCATEGORIEËN BERENSCHOT

TOELICHTING OVERHEADCATEGORIEËN BERENSCHOT

Ten behoeve van het onderzoek naar de overhead bij Hogescholen en Universiteiten.

<p><i>1. College van Bestuur en lijnmanagement</i></p> <p>Onder managers verstaan wij alle lijnmanagers. Coördinatoren rekenen wij daar <i>niet</i> aan toe. Managers van stafafdelingen dienen te worden toegerekend aan de desbetreffende afdelingen. Deze neemt u hier dus niet op. Voorbeelden van functieprofielen die tot het management behoren, zijn: Afdelingshoofd, Beleidsdirecteur, Directeur Dienst <u>Niet</u>: Projectmanager en Teamleider.</p>
<p><i>2. Personeel & Organisatie</i></p> <p>Niet: salarisadministratie. Dit rekenen wij tot de financiële functie.</p>
<p><i>3. Financiën en Control</i></p> <p>Voorbeeld: Treasurer, Controller en Interne Accountant. <u>Niet</u>: studentenadministratie.</p>
<p><i>4. Informatisering en Automatisering</i></p> <p>Bij sommige organisaties is een deel van de I&A in feite geen overhead (gericht op de interne klant) maar primair proces (gericht op de externe klant of het primaire doel van de organisatie). Dit betreft bijvoorbeeld de polisadministratie van een verzekeringsmaatschappij. Het criterium dat wij daarbij toepassen is: staat de I&A rechtstreeks ten dienste van de klant of de primaire taak van de organisatie, dan is dit geen overhead. Staat de I&A in eerste instantie ten dienste van de medewerkers (bv. kantoorautomatisering) dan rekenen wij dit wel tot de overhead.</p> <p>Ten aanzien van applicatiebeheer hanteren wij de volgende scheidslijn: technisch en algemeen applicatiebeheer is wel overhead; applicatiebeheer ten behoeve van specifieke producten is geen overhead.</p> <p><i>Technisch en algemeen applicatiebeheer</i>: het gaat hier om het technisch goed laten functioneren van software.</p> <p><i>Functioneel applicatiebeheer</i>: het gaat hier om het helpen van gebruikers bij het werken met de software. Dit betreft het applicatiebeheer ten behoeve van specifieke producten. Dit valt buiten de scope van het onderzoek</p>
<p><i>5. Marketing en Communicatie</i></p> <p><i>Communicatie</i> omvat alle taken die worden uitgevoerd met betrekking tot de concerncommunicatie. Communicatieactiviteiten die te maken hebben met specifieke producten rekenen wij hier niet toe. Dit beschouwen wij als primair proces.</p> <p>Medewerkers internet/ intranet: het gaat hier om de medewerkers die zich bezighouden met de inhoud van de internet- / intranetsite.</p>
<p><i>6. Facilitaire zaken</i></p> <p>Locatiebeheer: onder locatiebeheer verstaan wij de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de verschillende locaties, bijvoorbeeld conciërges. Verder: Technisch Facilitair Bestandsbeheerder, Medewerkers drukkerij en Repro, Mdw archief. Beveiligingsmdw, Facilitair accountmanager, Inkoopmedewerker, Kok, Logistiek mdw, Mdw. Contractmanagement, Mdw. groenvoorziening/wegen/terreinen, Mdw interne dienst, Mdw. Restauratieve voorzieningen, Portier/receptie, Telefonist, Mdw. schoonmaak,..</p>
<p><i>7. Juridische zaken</i></p> <p>Het gaat hier uitsluitend om juridische zaken die niet direct aan een product zijn te relateren. Veelal betekent dit dat het uitsluitend gaat om de centrale juridische staf.</p>
<p><i>8. Alle secretariaten</i></p> <p>Het gaat hier om alle secretariaten in de organisatie. In dit onderzoek rekenen wij daartoe ook de secretariaten van de stafafdelingen, aangezien deze niet apart in beeld gebracht konden worden.</p>
<p><i>9. Onderwijs- en onderzoeksondersteuning</i></p> <p>Bijvoorbeeld: Medewerkers Studentenzaken, Medewerkers Studium Generale/ Cultuur, Studenten psycholoog, (Studie)loopbaanadviseurs, Decanen en Studieadviseurs, Bibliotheektechnisch medewerker, Informatie-/Collectiespecialist Mdw audiovisuele technieken, Mdw kennistransfer, Mdw. Onderwijsontwikkeling, Beiaardier, Sportdocent, ...</p>