

Vuistregel voor aantal managers

Drs. M.P.M. Huijben is bij Berenschot werkzaam als senior managing consultant en is oprichter en hoofd van het Kenniscentrum Benchmarking. Dr. A. Geurtsen is senior research fellow bij TiasNimbas Business School. De auteurs danken Frank Gortemaker voor zijn hulp bij het analyseren van het cijfermateriaal en Bart Fiers voor zijn commentaar op de conceptversie van dit artikel.

1. Kleinknecht, A., R. Naastepad & R. Storm (2006). *Overdaad schaadt: Meer management, minder productiviteitsgroei. Economisch Statistische Berichten*, 91 (4483), pp. 437-440.
2. www.managersonline.nl.
3. 'Kwart managers verdwenen', *Het Financieel Dagblad*, 29 maart 2008.
4. 'Mannen geven vaker leiding dan vrouwen', *Sociaal-economische trends*, 4e kwartaal 2008, CBS.
5. Huijben, M.P.M. en A. Geurtsen (2008). *Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen*, Den Haag: Academic Service.

Er zouden te veel managers in Nederland zijn en hun aantal zou toenemen. Andere berichten spreken dit tegen. Maar wie is manager? Hoeveel managers zijn er nu echt? En hoeveel heeft een organisatie er nodig? Een indicatie voor de juiste omvang en factoren die aanleiding kunnen zijn om daarvan af te wijken.

Tegenstrijdige berichten

Nederland heeft te veel managers, stellen onderzoekers van de TU Delft in 2006. Tussen 1971 en 1998 is het aantal managers verdrievoudigd van twee procent naar zes procent van de beroepsbevolking.¹ Het CBS signaleert eveneens een forse stijging, maar dan over de periode 1994 tot 2003: van 1,7 procent naar 2,5 procent van de beroepsbevolking.² In absolute aantallen gaat het om een stijging van 100.000 naar 175.000 managers. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) ziet juist een afname: tussen 2000 en 2005 zou het aantal managers bij bedrijven en overheid met bijna een kwart zijn afgenomen, tot circa 100.000.³ In 2008 presenteert het CBS geheel andere cijfers dan in 2004: er zouden in Nederland één miljoen 'leidinggevers' zijn; veertien procent van de werkzame beroepsbevolking.⁴ En hun aantal zou in de periode tussen 2001 en 2007 stabiel zijn gebleven.

Wie heeft gelijk? Hoeveel managers zijn er nu werkelijk? Is het nu twee procent of veertien procent? Neemt hun aantal toe of af? Relevante vragen, want managers staan in een kwaad daglicht. En in de discussie spelen niet alleen de feiten een rol, maar ook beelden.

Managers kunnen wel degelijk een belangrijke rol spelen, alleen geldt voor hen hetzelfde als we eerder voor de overhead als geheel constateerden⁵: als er te veel zijn, gaan ze elkaar bezighouden. En zijn er te weinig dan gaan cruciale processen mis.

Wat is eigenlijk 'een manager'?

Een officemanager, een securitymanager, een productmanager, een salesmanager, iedereen

lijkt tegenwoordig manager te zijn, stelt het blad *Intermediair* medio 2008.⁶ De genoemde onderzoeksinstellingen hanteren begrijpelijkerwijs verschillende definities. Het CBS⁷ beschouwt een werknemer als manager wanneer hij een baan heeft op minstens hbo-niveau en zich fulltime bezighoudt met leidinggeven. Het ROA telt het aantal academici dat leiding geeft aan meer dan twintig mensen.

Bij deze definities is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Iemand die vijftien mensen aanstuurt, is volgens het ROA geen manager. Verder zouden Bill Gates, Michael Dell en John de Mol door het ROA en het CBS nooit als manager zijn meegeteld, omdat ze niet naar het hoger onderwijs zijn geweest. Voor het CBS moet iemand zich verder fulltime met leidinggeven bezighouden. In de zakelijke dienstverlening zijn veel managers zelf ook declarabel en dus aantoonbaar productief. Die tellen dan niet mee.

Het CBS heeft onderwijl de definitie aangepast. In het CBS-onderzoek uit 2008 wordt niet meer gesproken van managers, maar van leidinggevers. Deze worden meegeteld wanneer ze aan vijf of meer personen leidinggeven. De managers die niet naar het hoger onderwijs zijn geweest, worden nu dus wel meegeteld, maar de grens van vijf is nog steeds willekeurig. Bovendien wordt het onderzoek uitgevoerd onder werknemers, die gevraagd wordt of zij leidinggeven. Probleem daarmee is dat ook personen die projecten leiden of een coördinerende rol hebben, deze vraag bevestigend kunnen beantwoorden. En ook dit zijn niet de personen die organisaties zelf tot hun management rekenen. Management is geen eenvoudig te definiëren ca-

tegorie, zo blijkt ook uit onze vele interviews met managers. Kernprobleem is dat er tal van varianten zijn: coördinatoren, projectleiders, teamleiders die alleen coördineren, teamleiders die ook een persoonlijke verantwoordelijkheid hebben, managers die deels declarabel zijn. Dit maakt dat uiteindelijk elke definitie haar beperkingen kent. In elk geval kunnen we niet volstaan met een omschrijving van één zin; we moeten er iets meer over zeggen. En daarbij moeten we beter aansluiten op de praktijk.

Onze definitie

Onder managers verstaan wij alle functionarissen wier hoofdtaak het is om een rol als leidinggevende te vervullen in de lijn van de organisatie, inclusief het bestuur of de directie (met uitzondering van een politiek bestuur). Zij hebben een hiërarchische verantwoordelijkheid. Indicatoren daarvoor zijn het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken of deelname aan een bestuur, directieteam of managementteam. Het gaat daarbij om alle managementlagen.

Deze definitie van manager heeft haar oorsprong in onze definitie van overhead. Overhead is het geheel van alle functies gericht op de sturing en ondersteuning van de organisatie. Tot de overhead behoren - naast het management - de staf- en ondersteunende afdelingen.

Leidinggevend van stafafdelingen rekenen wij niet tot het management. Deze worden toegerekend aan de betreffende stafafdeling, anders ontstaat binnen de overhead een dubbelrekening. Ook projectleiders of coördinatoren rekenen wij niet tot het management, tenzij zij deel uitmaken van de lijn van de organisatie.

In een aantal sectoren is sprake van combinatiefuncties: professionals die slechts deels zijn vrijgesteld om te managen. Dit geldt bijvoorbeeld voor universiteiten waar het topmanagement veelal bestaat uit hoogleraren, die ook een substantieel deel van hun tijd besteden aan onderwijs- en onderzoekstaken. Verder geldt dit voor veel zakelijk dienstverleners (bijvoorbeeld accountants, adviesbureaus en advocatenkantoren). In deze sectoren hebben wij er daarom voor gekozen om de aantoonbaar productieve tijd van deze managende professionals in mindering te brengen, aangezien zij een deel van hun tijd niet managen, maar hetzelfde doen als hun medewerkers.

Je zou hier tegenin kunnen brengen, dat dit soort managers daardoor niet volledig meer vergelijkbaar is met de andere sectoren. Immers, ook een afdelingshoofd bij een gemeente zal niet voor honderd

procent van zijn tijd managen, hij kan ook meewerken aan een beleidsplan. Het cruciale verschil is echter dat de managende professional in zijn niet-managementtijd dezelfde taken uitvoert als degenen aan wie hij leiding geeft. Feitelijk vervult hij dan niet de rol van leidinggevende, maar van medewerker (de hoogleraar die college geeft, de medisch specialist die opereert, de consultant die adviseert). Met elke sector hebben wij in groepsbijeenkomsten met directieleden en personeelshoofden de definitie afgestemd. Op basis daarvan is ons beeld dat wij met deze definitie het meest recht doen aan de werkelijkheid. Een rechtbank zou het er bijvoorbeeld niet mee eens zijn wanneer wij alle sectorvoorzitters volledig als manager meetellen, aangezien deze een substantieel deel van hun tijd besteden aan rechtspreken. Feitelijk zijn het op dat moment geen managers, maar rechters.

Managers en hun 'span of control'

Het aantal managers in een organisatie heeft alles te maken met het begrip span of control, het aantal direct ondergeschikten van een manager. Dat is een terrein waarover in de afgelopen eeuw het één en ander is geschreven. In de literatuur worden diverse factoren genoemd die van invloed zijn op de optimale span of control, waar we later in dit artikel op in zullen gaan.

Bothe en Meier⁸ (2001) stellen: 'We know little about this question primarily because rules of thumb, rather than sound theory have long served as the only foundation for answering this question.' Graicunas⁹ (1933) stelt dat wanneer de span of control boven een bepaald niveau komt, de complexiteit zodanig toeneemt dat organisaties niet meer effectief zijn. Keuning en Eppink¹⁰ (2004) zijn van mening dat over de span of control kwantitatieve generaliserende uitspraken onmogelijk zijn. Niettemin treffen we diverse vuistregels aan, die grofweg variëren van één manager op vijf medewerkers tot één op zeventig.¹¹

Hoeveel managers zijn er nu echt?

Tussen 2001 en 2008 deden wij onder 1.200 organisaties in negentien sectoren onderzoek naar de overhead, waaronder het aantal managers. De omvang van de organisaties varieerde van vijftien

Bill Gates, Michael Dell en John de Mol zouden door het ROA en het CBS nooit als manager zijn meegeteld, omdat ze niet naar het hoger onderwijs zijn geweest

6. 'Manager verdwijnt, bureaucratie blijft',

Intermediair, 2 maart 2008.

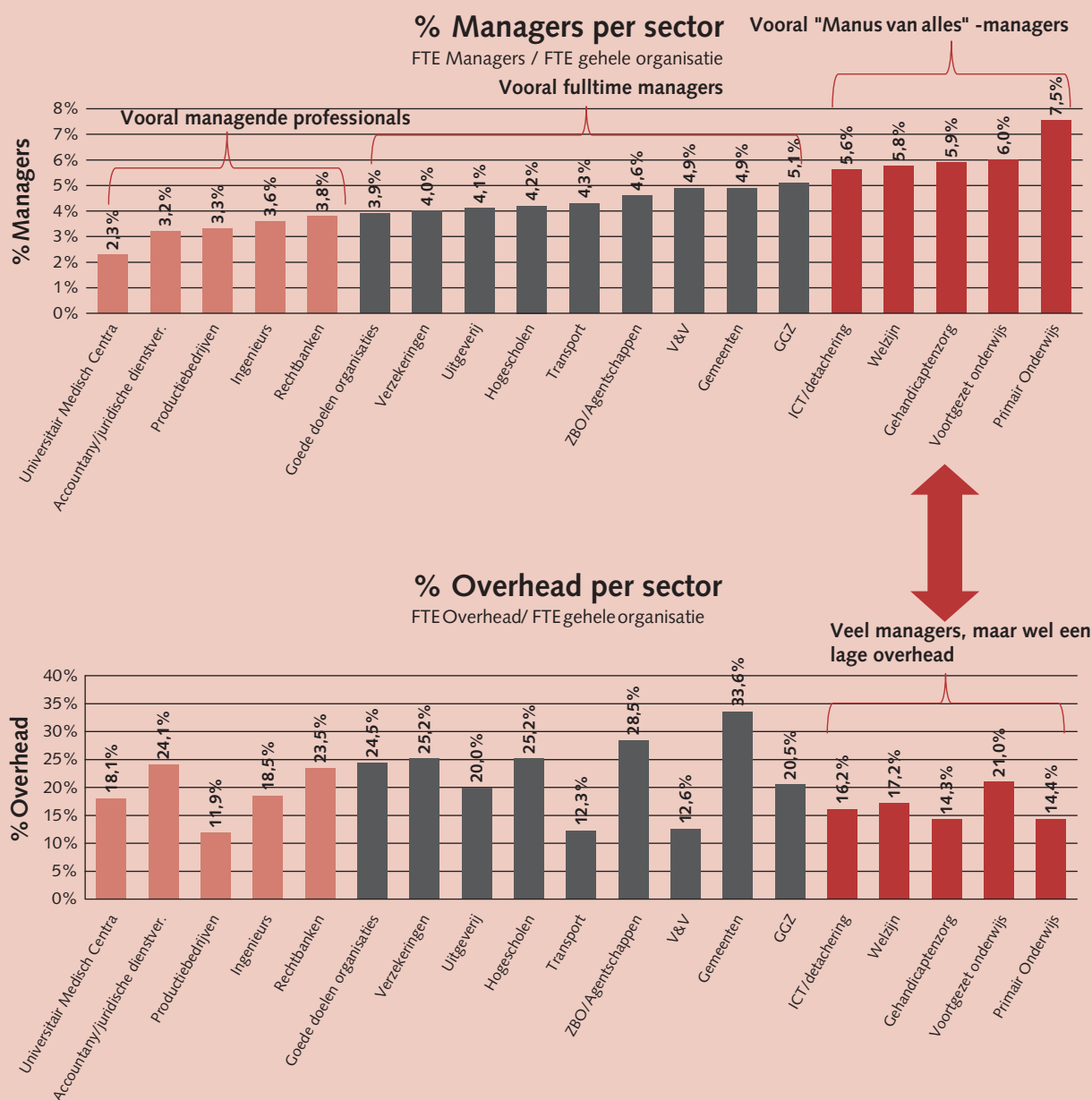
7. www.cbs.nl.

8. Bothe, J., & K. Meier (2001). *Structure and the Performance of Public Organizations: Task Difficulty and Span of Control*. *Public Organization Review*, vol. 1 (3), pp. 341-354.

9. Graicunas, V.A. (1933), 'Relationship in Organization'. *The Bulletin of the International Management Institute*, pp. 183-187.

10. Keuning, D., & D. Eppink (2004). *Management & organisatie*. Groningen: Stenfort Kroese.

11. Hatstrup, G.P. & B.H. Kleiner, B.H. (1993). *How to establish the proper span of control for managers*, *Total Quality Management*, pp. 28-29.



tot circa 26.000 formatieplaatsen. Uit ons onderzoek blijkt dat tussen organisaties grote verschillen bestaan in de omvang van het management. Deze omvang varieert van één tot dertien procent van de totale personeelsformatie. Het gemiddelde is 4,6 procent. Afgezet tegen het aantal medewerkers in het primair proces van de organisatie (= totale personeelsomvang – overheadmedewerkers) is dat 5,8 procent. Dat komt overeen met een gemiddelde span of control van zeventien medewerkers per manager. Figuur 1 presenteert de omvang van het management per sector. Daarin zien we drie groepen sec-

toren. Er is een 'middengroep', waarbij het percentage managers maar weinig verschilt. De sectoren in deze middengroep zitten allemaal tussen de vier en vijf procent. Links daarvan staan vijf sectoren vermeld die beduidend minder managers hebben en rechts daarvan vijf sectoren die meer managers hebben. De taak van de manager verschilt per groep. De sectoren aan de linkerkant in de grafiek worden vooral geleid door managende professionals, die slechts een deel van hun tijd zijn vrijgesteld om te managen. De middengroep wordt vooral geleid door fulltime managers, die volledig

zijn vrijgesteld om te managen. En in de sectoren aan de rechterkant hebben de managers extra taken, doordat de ondersteuning in deze sectoren erg sober is. Je zou deze managers kunnen omschrijven als 'duizendpoot' of 'manus van alles'.

De tweede grafiek in figuur 1 toont het overheadpercentage per sector (= aantal managers plus staf en ondersteunend medewerkers als percentage van de totale formatie). De pijl in de figuur laat zien dat de vijf sectoren met de meeste managers een relatief laag overheadpercentage hebben. Opvallend zijn de productiebedrijven. Deze hebben weinig managers en tegelijk een lage overhead, hoofdzakelijk als gevolg van de voortdurende financiële druk op deze sector.

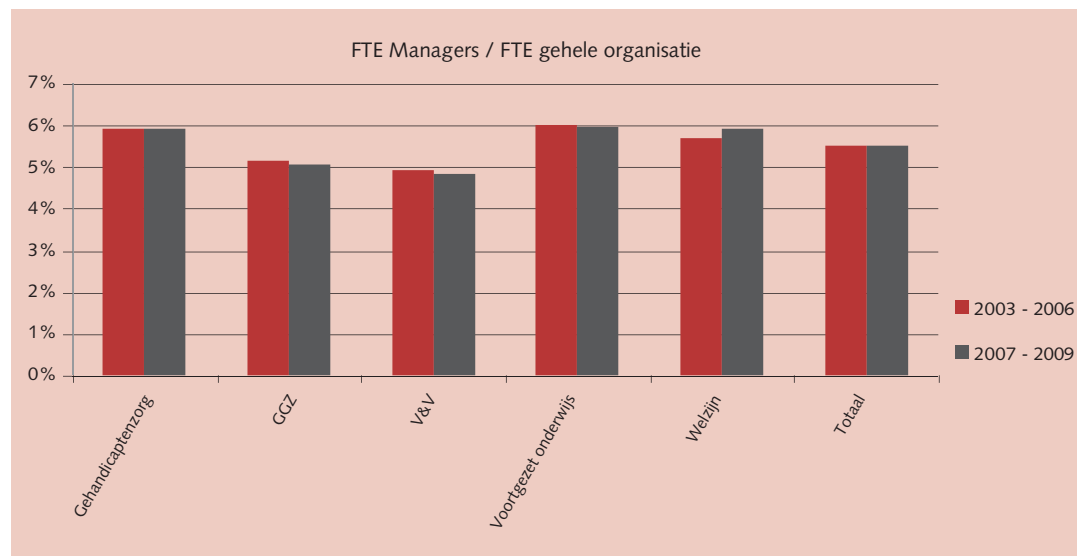
Per categorie volgt nu een toelichting:

A. *Sectoren met managende professionals*. Deze zitten iets onder het percentage van vier procent. Dit betreft bijvoorbeeld rechtbanken, zakelijk dienstverleners en universitair medisch centra. Deze organisaties worden geleid door professionals, die slechts een deel van hun tijd zijn vrijgesteld om te managen. Het percentage managers is lager dan in de twee andere categorieën. Het lijkt er echter wel op dat er relatief wat minder tijd aan managen wordt besteed, vanwege de tijdsdruk waarin de managers zitten gezien hun dubbele taak. Potentieel risico daarvan is dat er te weinig aandacht is voor personele vraagstukken, zoals de ontwikkeling van medewerkers.

B. *Sectoren met fulltimemanagers*. Deze zitten tussen de vier en vijf procent. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenten, uitvoeringsorganisaties van ministeries en de sector verpleging en verzorging. Deze managers zijn doorgaans volledig vrijgesteld om te managen.

C. *Sectoren met 'duizendpoot'- of 'manus van alles'-managers*. Deze sectoren zitten tussen de zes en 7,5 procent en hebben met elkaar gemeen dat de ondersteuning heel sober is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sectoren onderwijs, welzijn en de gehandicaptenzorg. Uit onze eerdere onderzoeken weten we dat de overhead als geheel in deze sectoren laag is. Dat leidt ertoe dat de directie en managers veel taken uitvoeren die elders door stafmedewerkers worden gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om schooldirecteuren in het primair onderwijs, die zich bezighouden met allerlei personeelstaken en facilitaire taken, vaak zelfs het buitenzetten van de vuilniscontainer. In de media klinkt wel eens kritiek op het aantal managers in deze sectoren. Wat ons betreft is deze kritiek niet terecht, vanwege de extra taken die zij verrichten. Per saldo resulteert namelijk een lage overhead. Je kunt je bij een aantal taken wel afvragen of dit niet beter door een ondersteunend medewerker kan worden gedaan. Maar dat vereist dan wel, dat de taak voldoende omvang heeft om er daadwerkelijk een aparte functie van te maken. Een andere optie is meer taken uit te besteden.

Figuur 2. Vergelijking in de tijd



12. Theobald, N., & S. Nicholson-Crotty. (2005). *The Many Faces of Span of Control: Organizational Structure Across Multiple Goals*. *Administration & Society*, vol. 36, pp.648-660.

13. Ouichi, W., & J. Dowling (1974). *Defining the Span of Control*. *Administrative Science Quarterly*, vol. 19 (3), pp.357-365.

14. Meier, K., & J. Bohte (2003). *Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design*. *Public Administration Review*, vol. 63 (1), pp.61-70.

Neemt het aantal managers toe of af?

Van vijf sectoren kunnen wij de cijfers meerjarig vergelijken. Over de onderzoeksperiode 2001-

Uit het onderzoek blijkt zelden een gefundeerde onderbouwing voor het aantal managers of directieleden van een organisatie

2008 is het aantal managers in deze sectoren ongeveer stabiel. In de ene sector neemt het iets toe en in de andere sector neemt het iets af, maar daarin zit geen duidelijke trend. Figuur 2 presenteert de ontwikkeling van het aantal managers per sector.

Welke verschillen zijn er tussen organisaties in eenzelfde sector?

De figuren 3, 4 en 5 tonen de spreiding in het percentage managers binnen drie sectoren. Daaruit blijkt dat de variatie aanzienlijk is en ook dat deze wat afneemt naarmate de organisaties groter zijn. De verschillen in het aantal managers tussen sectoren zijn goed verklaarbaar, omdat de taken van die managers duidelijk verschillen. De spreiding binnen sectoren is echter nog veel groter dan die tussen sectoren.

In de literatuur worden verklarende factoren genoemd voor de span of control van managers, en deze zijn grofweg onder te brengen in de volgende vier categorieën:^{12 13 14}

- A. Taakcomplexiteit (o.a. aard werk, taakheterogeniteit, meetbaarheid);
- B. Taakvolwassenheid (motivatie, leiderschapstijl, capaciteiten, ervaring);

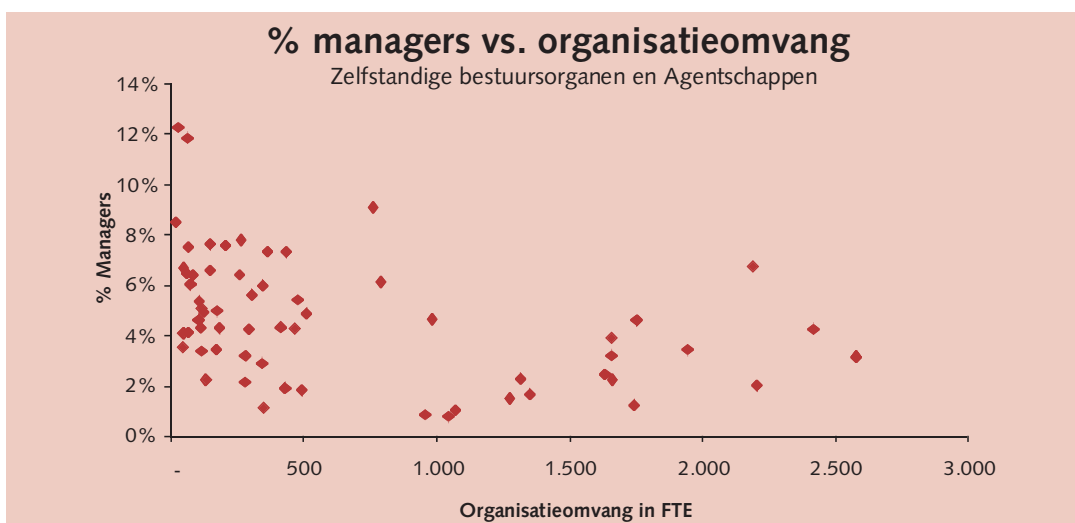
- C. Relatie leidinggevende en ondergeschikte (gelijkheid van kennis en doelen);
- D. Organisatiekenmerken (omvang, type, verloop, omgeving, geografische spreiding).

Het is aannemelijk dat deze factoren inderdaad een deel van de spreiding in het aantal managers verklaren. Wij kunnen dit verband echter niet kwantificeren. De variatie - ook binnen sectoren - is echter zó groot, dat deze factoren volgens ons lang niet alles kunnen duiden. Waarschijnlijker is dat de verschillen in de omvang van het management voor een deel helemaal niet op basis van rationele factoren te verklaren zijn. Eerder concludeerden wij al hetzelfde voor de overhead als geheel.¹⁵ Gezien de grote onverklaarde spreiding tussen organisaties in het aantal managers, is het gemiddelde aantal managers niet meteen tot norm te verheffen. Immers, een groot aantal organisaties heeft minder managers dan gemiddeld. Dat maakt het ook zinvol om naar een scherpere maatstaf te kijken, zoals de kwartielscore: een kwart van de organisaties in een sector heeft minder managers dan dit getal. In de meeste sectoren ligt de kwartielscore circa één procentpunt onder het gemiddelde. Daarom is het beter om een bandbreedte te hanteren: van het sectorgemiddelde tot één procentpunt daaronder.

Tot slot: een indicatie

Wat ons uit de interviews en bijeenkomsten met de aan ons onderzoek deelnemende organisaties opvalt, is dat veel daarvan geen idee hebben welk aan-

Figuur 3

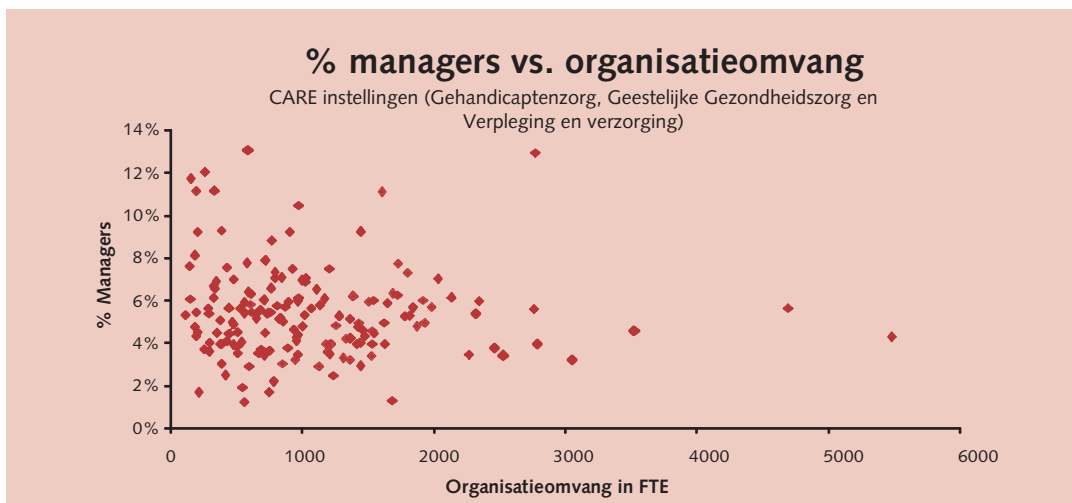


15. Zie voetnoot 5.

Figuur 4



Figuur 5



tal managers nu ongeveer gebruikelijk is. Het lijkt erop dat voor het aantal managers hetzelfde geldt als wij eerder constateerden voor de overhead als geheel: organisaties hebben behoefte aan een norm of indicatie. Wij treffen zelden een gefundeerde onderbouwing aan voor het aantal managers of directieleden van een organisatie. We horen vooral veel vragen: 'Drie directeuren, is dat niet wat veel voor deze organisatie?' Er ontbreekt dus nog een belangrijke verklaring voor de grote verschillen: voor een deel weet men gewoon niet wat een goede omvang van het management is.

Met dit artikel hebben we een indicatie willen bieden: 3,5 à 4,5 procent lijnmanagers van het totale personeelsbestand is kennelijk een niet onredelijke omvang. Wel speelt de taak van de manager een

rol. Moet deze ook tal van ondersteunende taken verrichten ('de duizendpoot' of 'manus van alles'), dan zijn wat meer managers nodig (vijf à 6,5 procent). De manager raakt dan tijd kwijt aan taken waar hij eigenlijk niet voor is aangenomen. Indien sprake is van 'managende professionals', dan volstaat een percentage van iets minder dan 3,5 procent. De manager maakt dan een deel van zijn tijd onderdeel uit van het primair proces. In dat geval is er voortdurend druk op zijn managementtijd, omdat hij zelf ook productienormen moet halen (bijvoorbeeld: aantal rechtszittingen, publicaties of declarabele uren). Dat dwingt om de managementtijd te beperken. Kennelijk leidt enige druk op het aantal managers tot een kleinere omvang en is dit, naast de taak van de manager, een belangrijke bepalende factor.