

University of Groningen

Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector

Huijben, Markus Petrus Maria

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Huijben, M. P. M. (2011). Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector Groningen: University of Groningen, SOM research school

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

6. Casusbeschrijving TZH

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overhead bij toezichthouder TZH (anoniem). Hoofdstuk 7 en 8 gaan respectievelijk in op de overhead bij de Raad voor de Kinderbescherming en bij de CED-Groep.

Medio 2008 hebben we een vergelijking gemaakt van de overheadkosten van TZH, een middelgroot zelfstandig bestuursorgaan met een toezichthoudende functie, met 25 andere zelfstandig bestuursorganen. Als vervolg daarop hebben we begin 2009 een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar enkele overheadfuncties die uit deze benchmark als afwijkend naar voren zijn gekomen.

Centrale vraag in deze casestudie is: welke verklaringen zijn er voor de omvang van de overhead van TZH in het algemeen en van deze drie functies in het bijzonder? En welke inzichten levert dit op voor het verbeteren van de balans tussen waarde en kosten van de overhead?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- Korte beschrijving van TZH.
- Opzet van de casestudie.
- Analyse van de drie geselecteerde overheadfuncties.
- Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van TZH.
- De aansturing van de overhead
- Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de overheadfuncties.

6.2 Opzet van de casestudie

Wij hebben in 2008 de omvang van de overhead van TZH vergeleken met die van meer dan 1.000 publieke organisaties in het algemeen en met die van 25 andere zelfstandig bestuursorganen in het bijzonder (zie bijlage 3). Vergelijken we de overhead van TZH met die van de andere zbo's, dan doen zich op een aantal onderdelen afwijkingen voor. In overleg met het hoofd PC&F van TZH zijn drie onderdelen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek, omdat voor de afwijking op deze onderdelen op voorhand geen afdoende verklaring voorhanden was. Het betreft:

- De huisvesting.
- De omvang van de afdeling Planning, Control & Financiën.
- De ICT.

Daarnaast heeft het verdiepend onderzoek zich ook gericht op de vraag welke typen factoren bepalend zijn voor de omvang van de overhead van TZH als geheel. Dit onderzoek omvatte een combinatie van interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en er is gebruik gemaakt van de techniek Overhead Value Analyse (OVA). De documentstudie was bedoeld om zicht te krijgen op het beleid op de genoemde terreinen. Daartoe zijn verschillende bronnen bestudeerd (met name werkplannen, intern

dienstverleningsonderzoek, website, notitie en presentatie die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van het nieuwe kantoorpand).

Daarna zijn interviews gehouden met zowel 'interne aanbieders' als 'interne afnemers' van de genoemde overheadfuncties. In de interviews met beide groepen stonden de volgende vragen centraal:

- Welke factoren maken de overhead van TZH relatief hoog of laag in vergelijking met andere organisaties (bv. zbo's/verzekeraars/accountants)?
- Wat is de waarde van de dienstverlening voor de interne afnemers en voor de organisatie als geheel?
- Welke consequenties heeft een aanpassing van de omvang van deze functies?
- Hoe is de aansturing van de overheadfuncties vormgegeven? Wat zijn de gevolgen van een andere methode van aansturing?

Er waren drie interviewronden. In de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd met de drie 'aanbieders' van overheadproducten:

- Het hoofd Facilitair Bedrijf (over de huisvesting).
- Het afdelingshoofd Informatisering & Automatisering (over de ICT).
- Het afdelingshoofd Planning, Control en Financiën (over deze afdeling).

Naast de hiervoor genoemde vragen, waren deze interviews er ook op gericht zich te krijgen op de kosten van deze functies en deze uit te splitsen naar voor interne afnemers herkenbare 'deelproducten'.

In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van 'interne afnemers' van overheadproducten. Dit betrof een brede groep van voornamelijk afdelingshoofden, te weten:

- Een lid van het bestuur.
- Een lid van de directie.
- Hoofd Communicatie.
- Hoofd Juridische Zaken a.i.
- Zes hoofden van lijnafdelingen.

Tot slot is wederom een interview gehouden met de drie 'aanbieders', waarin het conceptrapport is besproken en door hen getoetst is op feitelijke juistheid. Tevens is hen om commentaar gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. Dit is opgenomen in paragraaf 6.7. Op het terrein van huisvesting was TZH inmiddels bezig een aantal opties te onderzoeken om de kosten te reduceren. Deze opties zijn in het rapport opgenomen en gekwantificeerd. De interviews met aanbieders namen circa 1,5 à 2 uur in beslag. De interviews met 'interne afnemers' namen circa 1 uur in beslag. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd ter verificatie, met als afspraak dat mensen niet herleidbaar worden geciteerd.

6.3 Analyse van de drie overheadfuncties

De huisvesting

TZH is sinds 2007 gevestigd in het centrum van een grote stad in het westen van het land. Er is een 11-jarig huurcontract afgesloten, dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Aan de keuze van het pand hebben een aantal uitgangspunten ten grondslag gelegen. In tabel 6.1 worden deze uitgangspunten genoemd (kolom 1)⁸. Tevens is uit de interviews een aantal aanvullende factoren naar voren gekomen die van invloed zijn op de waarde en/of de kosten van de huisvesting. Vervolgens is aangegeven:

- Hoe de geïnterviewden de huisvesting momenteel waarderen (2e kolom).
- Welke relatie de geïnterviewden zien tussen deze uitgangspunten en de huisvestingskosten (3e kolom).

⁸ In deze tabel waarin de waarde van de huisvesting wordt geanalyseerd, is ervoor gekozen om deze te relateren aan de uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de keuze van het pand. Dat is een wat andere opzet dan bij de overige overheadfuncties, die worden uitgesplitst naar subtaken. Bij huisvesting is dat niet mogelijk, omdat het niet gaat om taken maar om iets materieels.

Tabel 6.1 Waarde huisvesting TZH

Belangrijkste uitgangspunten bij de keuze van het pand in 2006	Waarde van de huisvesting volgens de geïnterviewden	Relatie met de huisvestingskosten
Eén pand voor alle medewerkers	Wordt zeer belangrijk gevonden. Het bevordert de samenwerking. Zorgt voor minder tijdverlies 'intern verkeer'.	
Locatie	TZH is gevestigd in het centrum van een grote stad. Meeste geïnterviewden hechten aan deze locatie. Wel plaatst een aantal van hen vraagtekens bij de noodzaak om in het centrum te zitten.	Centrum is relatief wat duurder dan buiten het centrum.
Gepaste soberheid, kwalitatief goed	Het pand heeft volgens de geïnterviewden een uitstraling die past bij TZH. Men vindt het ook een heel prettig pand om in te werken.	
Capaciteit voor 650 werkplekken (565 fte). 25m2 per werkplek (onder RGD-norm van 26,7 m2). Taakstellend budget.	Het pand is ruim, dat vindt men enerzijds prettig. Anderzijds is het duidelijk te groot. De vijfde verdieping staat leeg. De bezettingsgraad van de overige vier verdiepingen is laag (47% gemiddeld, inclusief tijdelijk onbezette plekken. Het maximum was 63%).	TZH heeft de verwachte groei niet gerealiseerd. TZH telt momenteel 481 fte, inclusief vacatures. Dit verhoogt de kosten per fte.
Moet goed bereikbaar zijn voor externe relaties	Vrijwel alle geïnterviewden vinden huidige locatie lastig bereikbaar, zowel per auto als met het openbaar vervoer.	
Goede fysieke beveiligingsmogelijkheden	Wordt als uitstekend ervaren. Doordat alle vergaderzalen op de begane grond zijn, kunnen bezoekers niet 'door het pand zwerven'.	Vergadercentrum, bedrijfsrestaurant en receptie beslaan samen de gehele begane grond.
Een eigen bureau voor elke medewerker	Vrijwel alle geïnterviewden hechten hier zeer aan. Zij vrezen dat een overgang naar flexplekken tot commotie in de organisatie zal leiden: 'Flexplekken? Als je mensen wilt wegjagen, moet je dat doen'. Enkele anderen vinden dit wel bespreekbaar en wijzen erop dat medewerkers uiteindelijk aan het huidige concept ook gewend zijn geraakt.	Kost meer ruimte dan een concept met flexibele werkplekken. Overgang naar dit concept vraagt wel investeringen.
Ruimte voor snel ongepland overleg en voor geconcentreerd werken	Er zijn veel stiltekamers, zitjes en vergaderzalen. Vrijwel alle geïnterviewden vinden dit heel prettig. Enkele geven aan dat dit voor hoofden te weinig privacy biedt: 'Iedereen ziet het als ik met een medewerker wat moet bespreken'. Ook zouden de stiltekamers 'afluisterbaar' zijn.	De vele zitjes en stiltekamers passen veelal in een kantoorconcept zonder vaste werkplekken. Dit is derhalve kostenverhogend.
Bevordering van informatie-uitwisseling	De 'kantoorruimten' dragen daartoe bij, de drempel naar collega's is laag. Enkele geïnterviewden vinden wel dat het concept ten koste gaat van de concentratie: 'Ze staan soms 10 minuten naast je bureau te overleggen, dat stoort.' Per saldo zijn bijna alle geïnterviewden positief over het kantoorconcept.	
Indien het pand te groot blijkt te zijn, is onderverhuren mogelijk.	De vijfde verdieping kan afgescheiden en verhuurd worden. Vereist veiligheidsmaatregelen (poortjes). Wel is volgens een aantal geïnterviewden voorzichtigheid geboden: 'Het gaat niet alleen om de fysieke beveiliging, ook de perceptie van de markt moet zijn dat hun informatie hier veilig is.'	Zie onder capaciteit.
Ingangsdatum 1 mei 2007		Er was bij de keuze van het pand sprake van tijdsdruk. TZH moest uiterlijk 1 mei 2007 uit het oude pand, anders zou een boete worden geriskeerd. Op dat moment waren er slechts 3 panden beschikbaar.
Factoren die niet in de uitgangspunten genoemd werden	Waarde van de huisvesting door de gebruikers	Relatie met de huisvestingskosten
Huisvesting als arbeidsvoorwaarde	De huisvesting wordt gezien als een belangrijke arbeidsvoorwaarde. De werkomgeving wordt als zeer bepalend ervaren voor het welbevinden van de medewerkers en als cruciaal in de concurrentie op de arbeidsmarkt met andere werkgevers (vooral banken, verzekeraars en advocatenkantoren). In een intern dienstverleningsonderzoek scoort de werkplek op alle punten hoog, m.u.v. de klimaatbeheersing die te wensen overlaat.	
Ongunstige maten van het pand.		De breedte van het pand is 26 meter. Om te zorgen dat iedereen daglicht heeft, kan niet de gehele breedte worden benut voor werkplekken.
Parkeergarage		De bezetting van de parkeergarage is laag.
	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.	
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie	
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.	

Waarde van de huisvesting voor medewerkers

Samenvattend geldt dat de geïnterviewden tevreden zijn over het huidige pand. Het feit dat alle TZH-ers op één locatie zijn gevestigd, wordt belangrijk gevonden. De uitstraling van het pand past bij TZH. De fysieke beveiliging wordt als uitstekend ervaren.

Het kantoorconcept was even wennen, maar per saldo is men daar nu positief over. Men hecht zeer aan het eigen bureau dat elke medewerker nu heeft, hoewel enkele geïnterviewden een concept met flexibel werkplekken bespreekbaar vinden. Er zijn wel enkele ongemakken, die over het algemeen niet als heel grote problemen worden beschouwd. Dat betreft: de klimaatbeheersing, de stilleruimtes die 'afluisterbaar' zouden zijn en de minder goede bereikbaarheid van TZH. Een goede huisvesting wordt door de geïnterviewden als een zeer belangrijke arbeidsvoorwaarde ervaren in de concurrentie op de arbeidsmarkt.

De huisvestingskosten

In tabel 6.2 worden de huisvestingskosten van TZH vergeleken met die van andere zbo's en met een aantal deelsectoren uit de zakelijke dienstverlening. De cijfers hebben betrekking op 2008.

Tabel 6.2 Benchmark huisvestingskosten TZH

Benchmark huisvestingskosten (cijfers 2008)	TZH, uitgaande van werkelijke formatie (481 fte's)	TZH, indien groeioprognose naar 565 fte's was gerealiseerd	zbo's	zakelijke dienstverlening	advocatuur/accountancy	verzekeraars	75% percentiel score zakelijke dienstverleners
Huisvestingskosten per fte van de organisatie (incl. vacatures) (incl. afschrijving, huur, onderhoud, kapitaallasten, wettelijke heffingen, energie en water, schoonmaak en verzekering)	€ 11.103	€ 9.452	€ 7.110	€ 6.121	€ 8.645	€ 8.202	€ 9.265
Aantal werkplekken per fte (uitgaande van de 572 werkplekken die TZH heeft op de vier verdiepingen die in gebruik zijn)	1,19						
Aantal werkplekken per fte (uitgaande van 691 werkplekken. Dit is het maximale aantal in het pand te realiseren werkplekken, uitgaande van het vloeroppervlak van 17278 m2 vvo en de RGD-norm van 25m2 vvo per werkplek).	1,44	1,22	1,30	1,02	1,10	1,12	
Huisvestingskosten per werkplek (maximumcapaciteit)		€ 7.729	€ 5.469	€ 6.001	€ 7.859	€ 7.323	

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De huisvestingskosten per fte bij TZH relatief hoog zijn: ruim € 11.100 per fte tegen een gemiddelde van € 6.000 tot € 8.600 in andere sectoren.
- In dit verschil is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Dan blijkt uit de onderste regel in de tabel dat de huisvestingskosten per werkplek gemiddeld zijn vergeleken met advocatuur/ accountancy en een fractie hoger dan het gemiddelde van verzekeraars. Wel zijn kosten per werkplek hoger dan bij andere zbo's.
- De belangrijkste verklaring voor de hoge huisvestingskosten per fte is echter niet gelegen in Prijscomponent, maar in de Hoeveelheidcomponent: het relatief grote aantal werkplekken per fte. Het pand telt op dit moment 572 werkplekken, maar daarnaast staat de vijfde verdieping leeg. Het pand heeft een totale capaciteit van 691 werkplekken, uitgaande van het vloeroppervlak van 17.278 m2 en de RGD-norm (die TZH ook hanteerde bij de keuze van het pand) van 25 m2 per werkplek. Dat komt neer op 1,44 werkplekken per fte. Indien TZH de groeioprognose had gerealiseerd, zou dit

1,22 werkplekken per fte zijn. Het gemiddelde aantal werkplekken per fte bij zakelijk dienstverleners ligt tussen de 1,02 en 1,12 en bij zbo's op 1,30.

De aansturing

Qua aansturing van de huisvestingskosten is een aantal elementen van belang. Ten eerste dat het gaat om een 11-jarig huurcontract, dat in 2006 is afgesloten. De benodigde ruimte is toen vastgesteld op basis van een RGD-norm. Er is toen gestuurd op de kosten per werkplek, waarbij de toenmalige locatie en drie alternatieve locaties tegen elkaar zijn afgewogen. Er is een centraal budget voor huisvesting. Er wordt niet doorbelast naar afdelingen.

Factoren die de huisvestingskosten bepalen

Terugkoppelend naar het theoretische model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de huisvestingskosten:

- *De aard van het primair proces:* het toezicht houden stelt hoge eisen aan de beveiliging van het pand. Tevens heeft de uitstraling die TZH als toezichthouder wil hebben een rol gespeeld bij de keuze en inrichting van het pand.
- *Het dienstverleningsniveau dat de medewerkers geboden wordt.* Huisvesting wordt beschouwd als belangrijke arbeidsvoorwaarde. Zoals een geïnterviewde stelt: "TZH haalt vooral mensen uit de markt. We kunnen ze niet hetzelfde salaris bieden, maar wel goede secundaire arbeidsvoorwaarden." Dat heeft geleid tot een kantoorconcept, waarbij ieder een eigen bureau heeft en er daarnaast stiltekamers en zitjes zijn. Daar zit eigenlijk een 'dubbeling' in.
- *Inefficiëntie, als gevolg van de huidige overcapaciteit.* Dat heeft ook te maken met de langlopende contracten die bij huisvesting van toepassing zijn en de onzekerheid die in 2006 bestond over de groei van TZH. Daarnaast is de breedte van het pand ongunstig en de bezetting van de parkeergarage laag.
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Van de drie geselecteerde panden (waarvan twee buiten het centrum) heeft TZH in 2006 gekozen voor de duurste optie en qua inrichting is gekozen voor een concept dat relatief veel ruimte vraagt. De geïnterviewden geven ook aan dat de financiële druk op TZH niet zo groot is als bijvoorbeeld op sommige commerciële organisaties: "De kosten zijn minder belangrijk dan de taak waarvoor TZH staat." Wel neemt de financiële druk op TZH momenteel toe.
- *Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead.* Zoals een van de geïnterviewden het stelt: TZH-ers zijn vaak topprofessionals uit het bedrijfsleven, die zijn gewend aan enige ruimte en luxe. Ze hebben vaak een eigen kamer gehad.

De afdeling Planning, control en Financiën

In tabel 6.3 zijn de taken opgenomen van de afdeling Planning, Control en Financiën van TZH. Naast deze afdeling, zijn er binnen TZH nog twee andere afdelingen met financiële taken, namelijk de interne accountantsdienst en het bedrijfsbureau. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de benchmark, is de formatie daarvan in de tabel meegenomen. Deze twee afdelingen vielen buiten de Overhead Value Analyse.

Tabel 6.3 Taken afdeling Planning, Control en Financiën TZH

Taken	Huidige formatie (inclusief vacatures, 2008)
Reguliere taken:	
Afdelingsmanagement	2
P&C-cyclus:	
Managementinformatie	1
Begrotingsproces	2
Jaarrekening	0,5
Financiële administratie algemeen	1
Crediteuren	3,8
Debiteuren	3,8
Tijdschrijfsysteem	1
Secretariaat	1
Taken die specifiek zijn voor TZH	
Opleggen van heffingen aan marktpartijen	3,5
Totale formatieomvang PC&F	19,6 fte
<i>Financiële taken buiten de afdeling PC&F (niet in beschouwing genomen in deze Overhead Value Analyse)</i>	
Interne accountantsdienst	2
Bedrijfsbureau	3,75
Totaal	25,35 fte
Totaal t.b.v. de benchmark (exclusief opleggen heffingen)	21,85 fte

Belangrijk is dat naast het reguliere takenpakket van een financiële afdeling, sprake is van een extra taak die specifiek is voor TZH. Dit betreft het opleggen van heffingen aan marktpartijen die onder toezicht staan, waarmee 3,5 fte gemoeid is. TZH wordt grotendeels gefinancierd vanuit deze heffingen. Het aantal marktpartijen bedraagt sinds 2006 15.000.

Waarde Planning, Control en Financiën volgens interne afnemers

In tabel 6.4 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling PC & F, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

Tabel 6.4 Waarde taken Planning, Control en Financiën bij TZH

Taak	Waarde volgens interne afnemers	Relatie met formatieomvang PC&F
Planning & Controlcyclus	Moet goede stuur- en verantwoordingsinformatie bieden. Huidige documenten zijn te omvangrijk en te gedetailleerd. Dat zorgt voor veel extra werk, zowel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers. Nadruk ligt op verantwoording. Prestatie-indicatoren sluiten veelal niet aan op informatiebehoefte van lijnmanagement. Zij hebben behoefte aan een compact overzicht, met indicatoren waar ze zelf daadwerkelijk op sturen, waarin afwijkingen gemarkeerd worden ('een overzichtelijk dashboard, bijvoorbeeld met stoplichten' 'Wanneer zijn we nu effectief? Dat moeten de indicatoren aangeven'). Er zijn op dit moment vier rapportages (kwartaal, markt, bestuursrapportage en jaarrapportage) met deels verschillende indicatoren. Dat kan meer geüniformeerd worden. Tevens wil een aantal geïnterviewden dat wordt aangesloten op de organisatiestructuur. Nu wordt per taak gerapporteerd. Veel lijnmanagers willen ook meer begeleiding vanuit PC&F ('erbij komen zitten, samen zinvolle prestatie-indicatoren en tijdschrijfcodes ontwikkelen.') Interessant is dat één lijnafdeling samen met PC&F nieuwe prestatie-indicatoren heeft geformuleerd, die wel zinvolle stuurinformatie voor hen opleveren en veel makkelijker zijn om aan te leveren. Tot slot is van belang dat TZH zelf een voorbeeldrol wil vervullen en derhalve voldoet aan de code Tabaksblad, terwijl dit niet verplicht is.	Verzamelen van de hiervoor benodigde informatie kost veel tijd van PC&F en van de lijnafdelingen.
Financiële administratie / debiteuren / crediteuren	TZH heeft op dit moment nog veel oude debiteuren. PC&F is bezig om dit proces strakker in te richten. Dat moet ook een preventieve werking hebben richting de markt.	Tijdelijk extra werk. Strakkere inrichting debiteurenproces kan op termijn tijd besparen.
Tijdschrijfsysteem	Dit systeem is zeer belangrijk voor TZH, om de kosten van toezicht te kunnen verdelen over de onder toezicht staande sectoren. Uitgangspunt is: u betaalt uw toezicht. Dat vereist dat TZH deze kosten ook nauwgezet registreert. De geïnterviewden geven echter aan dat het systeem uitermate complex is geworden en daardoor veel meer tijd kost dan strikt noodzakelijk is. Er zijn nu 1800 tijdschrijfcodes. Het benodigde aantal codes om de heffingen goed toe te wijzen wordt door enkele geïnterviewden geschat op 300 à 400. Daarnaast sluit het tijdschrijfsysteem niet aan op de interne sturing. Er wordt gestuurd op risico's niet op de codes.	De afdeling PC&F schat dat het versimpelen van de tijdschrijfmethodiek 0,7 fte formatiereductie kan opleveren.
Opleggen van heffingen aan marktpartijen	TZH wordt grotendeels vanuit heffingen gefinancierd, het financieel belang is derhalve groot. Daarnaast draagt deze financiering bij aan een onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. Ten derde zorgt het ervoor dat marktpartijen hun eigen toezicht betalen: goed gedrag wordt beloond. Vrijwel alle geïnterviewden vinden de heffingensystematiek daarom ook van belang en beschouwen dit als een fact of life. Wel is de systematiek te fijnmazig geworden. Dat leidt tot fluctuaties, die op basis van de tijdsbesteding misschien wel terecht zijn, maar die door marktpartijen niet meer begrepen worden. Ook zorgt deze te fijnmazige administratie voor veel extra werk, zowel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers.	Ten opzichte van een systematiek zonder heffingen zijn 3,5 fte extra nodig.

	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.

Samenvattend geldt dat zowel de afdeling PC&F als veel lijnmanagers op dit moment niet heel tevreden zijn over de huidige situatie. Beide noemen in dit verband de grote verantwoordingslast, het te grote aantal prestatie-indicatoren die samen te weinig zeggen en daarnaast de te fijnmazige tijdschrijfmethodiek. Dat leidt tot veel extra werk, zoveel voor de afdeling PC&F als voor de lijnmanagers en hun medewerkers. De lijnmanagers verwachten meer begeleiding vanuit PC&F. Tegelijk heeft PC&F de

lijnmanagers nodig om de systematiek te verbeteren. Dat dit mogelijk is, is inmiddels aangetoond door één afdeling die samen met PC&F en de directie nieuwe prestatie-indicatoren heeft ontwikkeld, die wel als zinvol worden ervaren voor de sturing en veel minder tijd kosten om te verzamelen.

Omvang Planning, Control en Financiën (cijfers 2008)

Wij hebben de formatieve omvang van de afdeling PC&F van TZH vergeleken met die van zbo's, de sector zakelijke dienstverlening en een deelsector daaruit, namelijk die advocatuur en accountancy⁹. De uitkomsten zijn opgenomen in tabel 6.5.

Tabel 6.5 Benchmark formatie-omvang Planning, Control en Financiën bij TZH

	TZH	TZH, exclusief heffingen	zbo's		zakelijke dienstverlening		advocatuur/accountancy	
			gemiddeld	kwartiel	gemiddeld	kwartiel	gemiddeld	kwartiel
Financiën en control (incl. bedrijfsbureau en interne accountantsdienst)	5,3%	4,5%	3,6%	3,1%	3,8%	2,4%	3,0%	1,8%
Aantal waarnemingen			25		47		11	

Daaruit blijkt het volgende:

- De formatieve omvang van de financiële functie (incl. bedrijfsbureau en interne accountantsdienst) is groter dan gemiddeld bij zbo's en zakelijk dienstverleners.
- Na correctie voor de heffingentaak, is dit nog steeds het geval. Het verschil is nu wel veel kleiner.
- Kijken we naar de andere sectoren, dan bedraagt het verschil circa 1% tot maximaal 1,5% van de totale formatie. Qua verantwoordingslast zijn zbo's het meest vergelijkbaar. Het gemiddelde van de zakelijk dienstverleners is wat hoger, dit wordt opgetrokken door de verzekeraars. Het procentuele verschil komt overeen met circa 5 tot 7 fte. Dit aantal heeft echter niet alleen betrekking op PC&F, maar ook op het bedrijfsbureau en de interne accountantsdienst.

Aansturing

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling PF&C is van belang dat de afdeling een jaarplan opstelt, met daarin de speerpunten voor het komende jaar, de verwachte tijdsbesteding per taak en een aantal prestatie-indicatoren. Dit wordt afgestemd met de directie maar niet met interne afnemers. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats.

⁹ De uitbestedingskosten blijken bij de financiële functie relatief beperkt te zijn.

Factoren die de omvang van de afdeling PC&F bepalen

Terugkoppelend naar het theoretisch model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de omvang van de afdeling:

- *De hoge verantwoordingslast van TZH.* Dit komt vooral tot uiting in de heffingensystematiek en de urenverantwoording.
- *De aard en complexiteit van het primair proces.* Als toezichthouder wil TZH een voorbeeldrol vervullen. Verder leidt de veelheid aan taken tot een hoge administratieve last.
- *Inefficiëntie in processen.* We zien dit terug in de te fijnmazige tijdschrijfsystematiek en de prestatie-indicatoren die niet goed aansluiten op de informatiebehoefte van lijnmanagers. De afstemming op dit punt had beter gekund.
- Naast de factoren uit het model, heeft ook de sterke groei van TZH een rol gespeeld. Eén van de geïnterviewden stelt: “De aandacht voor bedrijfsvoering was ondergesneeuwd. Het primair proces had prioriteit. Er werden hap snap dingen bedacht, zonder het geheel te overzien. Met de huidige omvang moet dat anders. Afdelingen moeten nu soms bijvoorbeeld drie keer hetzelfde rapporteren. Informatiestromen moeten worden herijkt, vanuit een visie op de bedrijfsvoering.”

De ICT

TZH heeft naast de kantoorautomatisering en bedrijfsvoeringssystemen, een aantal specifieke systemen voor het uitoefenen van de toezichtfunctie. Dit betreft:

1. *Toezichtsystemen.* Diverse systemen, deels gekocht en deels zelf gebouwd, met als doel om toezicht te houden.
2. *Vergunningverlening/register/heffen.* Systemen met als doel het verstrekken en onderhouden van vergunningen en het opleggen van heffingen. Er zijn verschillende systemen van vergunningverlening, vanwege eisen die verschillend zijn. De werkprocessen zijn tamelijk specifiek. Bij herinterpretatie van wetgeving kan dit al leiden tot systeemaanpassingen.
3. *Documentaire informatievoorziening.* Vanuit toezicht gelden specifieke eisen voor dossiers. Die dossiers moeten ook op afstand kunnen worden benaderd.

Daarnaast gelden hoge eisen voor beveiliging en beschikbaarheid van systemen. Zo staat op een locatie in het midden van het land een duplicaat van het serverpark standby en kan automatisch daarnaar worden overgeschakeld. Tevens zijn daar voor noodgevallen 25 werkplekken beschikbaar. Het imago dat de informatie bij TZH veilig is, wordt van groot belang gevonden. Zo wordt gewerkt met usb-sticks die met vingerafdruk beveiligd zijn.

De I&A-kosten worden niet zodanig geregistreerd dat deze kunnen worden toegedeeld aan deze systemen en andere producten van de Informatiseringafdeling. Anderzijds zijn er bij TZH zoveel verschillende systemen, dat gebruikers niet zozeer een beeld per product of dienst hebben maar, zoals hierna blijkt, meer een algemeen beeld (dat vrij negatief is). Om die reden is ervoor gekozen om de resultaten niet zoals bij de overige functies in tabelvorm uit te splitsen naar onderdelen, maar in tekstvorm weer te geven.

Waarde volgens de gebruikers

De geïnterviewden zijn niet erg tevreden over de hun geboden ICT-ondersteuning. De informatiseringafdeling heeft zelf veel nieuwe systemen ontwikkeld. Klacht van de gebruikers is dat afspraken en planningen vaak niet werden gehaald en dat de systemen uiteindelijk niet aan de verwachtingen voldeden. Al eerder bleek uit een intern dienstverleningsonderzoek dat de informatiseringafdeling vergeleken met de andere afdelingen laag scoort: op een 4-puntschaal gaf 9% een 1 (= onvoldoende); 31% een 2; 50% een 3 en 10% een 4 (= zeer goed).

Enkele afdelingshoofden hebben ervoor gekozen om eigen administraties bij te houden, bijvoorbeeld in Acces. Het gaat dan om systemen die zo belangrijk voor hen zijn, dat men daarbij geen risico's wil lopen.

Uit de interviews komen de volgende oorzaken naar voren voor de ontstane situatie:

- *Taken kwamen één voor één naar TZH.* Dit maakte dat de automatisering daarvan te veel maatwerk is geworden, wat niet heeft bijgedragen aan de efficiency daarvan. Er is nu sprake van een veelheid aan systemen die los van elkaar functioneren.
- *Te hoge ambities en te weinig strak projectmanagement.* De afdeling heeft te veel projecten zelf opgepakt en men was daarbij te ambitieus. Er zouden meer projecten moeten worden uitbesteed. Dat biedt ook de mogelijkheid om projecten strakker aan te sturen.
- *Toezichthouders en ICT-ers begrijpen elkaar onvoldoende.* Het beeld dat geschetst wordt is dat toezichthouders te weinig begrijpen van ICT en andersom. De scharnier daartussen ontbreekt.
- *De verwachtingen vanuit de gebruikers zijn enerzijds hooggespannen en worden anderzijds ook niet voldoende gemanaged.* Zo ontbreekt een uitgiftebeleid, waarin is aangegeven wat de producten zijn en wie daarvoor op welke wijze in aanmerking komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als een Blackberry, beveiligde usb-sticks, E-werken en softwarelicenties als Adobe. Dat leidt tot willekeur. Anderzijds hebben de gebruikers hoge verwachtingen, die mede bepaald worden door wat zij zien bij hun contacten met o.a. banken en advocatenkantoren. De informatiseringafdeling is momenteel bezig om een uitgiftebeleid te ontwikkelen.
- *Meer dan de helft van de geïnterviewden vindt de huidige prioritering van ICT-investeringen niet transparant.* "Er wordt aangegeven dat er andere prioriteiten zijn. Maar welke dat zijn, is me niet duidelijk," zegt een lijnmanager. Het beeld dat geschetst wordt, is dat er van diverse kanten verzoeken op de ICT-afdeling afkomen, zonder dat daar een natuurlijke rem op zit (bijvoorbeeld door doorbelasting van kosten of door centraal ontwikkelde criteria). Vervolgens wordt een deel van die vragen wel en een deel niet gehonoreerd, wat leidt tot frustratie bij zowel de ICT-afdeling als gebruikers. Een aantal lijnmanagers heeft een verlanglijst van ICT-toepassingen, maar het verschilt op welke wijze men die bij de ICT-afdeling neerlegt. Deels zelf, deels via hun medewerkers, deels via businesscases en deels helemaal niet omdat men niet verwacht dat het prioriteit zal hebben. Dit is ook een punt dat de Informatiseringafdeling zelf constateert in haar beleidsplan: "Het wordt steeds moeilijker om de eisen en wensen ten aanzien van ICT en de informatievoorziening binnen TZH op langere termijn te voorzien.

Tegelijkertijd worden de eisen aan de snelheid waarmee die wensen worden vervuld steeds hoger." Op basis daarvan stelt de ICT-afdeling 'dit vergt een wendbare ICT-organisatie'. Het is echter de vraag of dat de oplossing is, of dat een wijziging in de aansturing nodig is.

Kosten

In tabel 6.6 is een vergelijking opgenomen van de ICT-kosten van TZH met zbo's, zakelijke dienstverleners en accountants/advocatenkantoren. De Informatiseringafdeling heeft daarbij een onderscheid gemaakt in kosten die voortkomen uit de specifieke systemen die TZH heeft voor het uitvoeren van de toezichtfunctie en anderzijds generieke kosten (kantoorautomatisering en bedrijfsvoeringssystemen die in principe in elke organisatie voorkomen). Het onderscheid betreft een schatting. TZH-specifieke kosten zijn niet vergelijkbaar met andere organisaties uit onze database, de generieke kosten in principe wel.

Tabel 6.6 Benchmark ICT-kosten TZH

TZH ict-kosten (cijfers 2008)										
	Kosten TZH				ZBO's		zakelijke dienst- verlening	accountants / advocaten		
	generiek	specifiek	totaal	totaal per fte	generiek per fte	gemiddelde	gemiddelde			
Afschrijvingen hard- en software	€ 1.581.575	€ 2.103.500	€ 3.685.075	€ 7.661	€ 3.288	€ 1.627				
Licenties	€ 790.464	€ 179.500	€ 969.964	€ 2.017	€ 1.643	€ 427				
Overige computerfaciliteiten	€ 203.000	€ 566.000	€ 769.000	€ 1.599	€ 422	€ 533				
Inhuur	€ 300.000	€ 1.300.000	€ 1.600.000	€ 3.326	€ 624	€ 1.502				
Totaal ict-kosten (excl. Eigen personeel)	€ 2.875.039	€ 4.149.000	€ 7.024.039	€ 14.603	€ 5.977	€ 4.089	€ 4.118		€ 4.447	
Kosten eigen personeel					€ 2.072	€ 2.458	€ 1.796		€ 1.715	
Totale ict-kosten					€ 8.049	€ 6.547	€ 5.914		€ 6.162	
Aantal beeldschermen	TZH	Beeldschermen per fte			Kwartiel zbo's	Mediaan zbo's				
		670	1,39		1,10	1,3	1,02		1,10	

Uit de vergelijking blijkt dat:

1. De generieke kosten per fte hoger zijn dan in andere sectoren (23% hoger dan bij andere zbo's).
2. Het aantal beeldschermen per fte hoger is dan in andere sectoren (7% hoger dan het gemiddelde van andere zbo's en 26% hoger dan de kwartielscore).

Aansturing

Er is een centraal ICT-budget. Dit wordt beheerd door het hoofd van de informatiseringafdeling. Er worden geen kosten doorbelast. Voor het ontwikkelen van specifieke toezichtsystemen moet een businesscase worden ingediend. Deze wordt beoordeeld door de portefeuillehouder Informatisering (een lid van de directie). Enkele afdelingshoofden geven aan dat het wel doorbelasten van deze kosten, mogelijk tot een groter kostenbewustzijn zou leiden en daarmee tot andere besluiten. Echter, ook in beoordelingsgesprekken van afdelingshoofden is er weinig aandacht voor kosten. Het gaat vooral over de effectiviteit van het toezicht, niet over het halen van de begroting. Dit roept de vraag op of doorbelasting van kosten wel gewenste effect zal hebben.

Factoren die de omvang van de ICT-kosten bepalen

Terugkoppelend naar het theoretisch model, blijken vooral de volgende factoren van invloed op de omvang van de ICT-kosten van TZH:

- *De aard van het primair proces:* dit vereist specifieke systemen voor het vervullen van de toezicht-functie.
- *Inefficiëntie in processen:* doordat taken één voor één op TZH af zijn gekomen, zijn te veel maat-werksystemen ontwikkeld.
- *De aansturing:* het management van de ICT-projecten had strakker gekund. Dit geldt ook voor de prioritering van en beslissingen over ICT-investeringen.
- *Het dienstverleningsniveau:* Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het relatief grote aantal beeldschermen per fte en het hoge verwachtingspatroon van medewerkers in de lijn.
- *De cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead.* Zoals een geïnterviewde het stelt: “Veel TZH-ers hebben vooral contact met banken en verzekeraars, daar beschikken ze vaak over ruime ICT-voorzieningen.”
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Bij TZH is deze druk nu weliswaar aan het toenemen, maar is nog steeds minder groot dan bij veel commerciële organisaties.

6.4 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van TZH (terugkoppeling naar het theoretisch model)

Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead

In deze paragraaf maken we een terugkoppeling naar het theoretisch model, vanuit twee invalshoeken:

- *Op basis van de analyse van de drie overheadfuncties in de vorige paragraaf.* Per functie zijn de factoren grijs gearceerd die van invloed bleken.
- *Op basis van een vragenlijst die aan de geïnterviewden is voorgelegd.* Zij kregen de vraag om aan een lijst van potentieel verklarende factoren een gewicht toe te kennen en dit toe te lichten (1 = geen enkele rol tot 5 = zeer grote rol). De vraag is voorgelegd aan de 8 hoofden van lijnafdelingen.

De uitkomsten van de analyse zijn opgenomen in tabel 6.7.

Tabel 6.7 Verklarende factoren voor omvang overhead TZH

Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead van TZH	Huisvesting	PF&C	ICT-kosten	Gemiddelde	Standaarddeviatie	1= geen enkele rol; 2= nauwelijks een rol; 3= enige rol; 4= grote rol; 5= zeer grote rol
						Parafrazen uit de interviews, ter illustratie
De aard van het primair proces als toezichthouder				3,6	1,2	TZH is handhavingsorganisatie. Vereist grote zorgvuldigheid en voorbeeldrol. Uitstraling moet combinatie zijn van klasse en soberheid. Uitgevoerd door schaarse topprofessionals met hoge eisen aan de ondersteuning. Leidt ook tot hoge beveiligings-eisen.
De complexiteit van de organisatie				4,0	0,7	Op werk TZH zijn 12 wetten van toepassing, met elk eigen verantwoordings-eisen. Taken zijn één voor één naar TZH gekomen, dat compliceert automatisering daarvan. Vooral ook de financiering via heffingen is complex. De complexiteit kan deels wel gereduceerd worden. Dat vereist bijvoorbeeld het uniformeren van processen.
De type sturing (Tight control versus loose control)				3,2	0,9	Verschillende opvattingen, variërend van 'TZH stuurt strak op doorlooptijden' tot 'niet echt tight'. Bovendien kost tight control wellicht meer inzet van overheadfuncties, maar strakker sturen kan ook juist leiden tot een lagere overhead.
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen				3,2	0,9	Het dienstverleningsniveau op facilitair gebied is hoog. TZH wil serieus genomen worden en wil topprofessionals aantrekken, dat vereist bepaald soort huisvesting en facilitaire ondersteuning. Anderzijds: 'Ik moet nog veel zelf doen, dus echt luxe vind ik het niet.'
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch				3,1	1,2	De meningen variëren van 'TZH-ers wennen aan hun ondersteuning' tot 'er wordt nog steeds kritisch gekeken, de markt houdt ons scherp'
Ondoelmatige inrichting van processen				3,9	0,5	Processen kunnen efficiënter worden ingericht, door ze meer te uniformeren. Taken zijn één voor één naar TZH gekomen, waardoor veel versnipperde ict-toepassingen zijn ontstaan.
De mate van financiële druk op de organisatie				3,1	0,7	Financiële druk op TZH neemt laatste jaren toe. Dat leidt tot kritischer kijken naar de overhead. Maar de druk zal nooit zo groot zijn als bij een commerciële partij. Men zal TZH niet failliet laten gaan. De kwaliteit van het toezicht is belangrijker dan de hoogte van de overhead. TZH streeft niet naar cost leadership.
Gedetailleerde verantwoordings-eisen veroorzaken een hogere overhead.				4,2	0,7	Speelt een grote rol bij TZH. TZH heeft een voorbeeldrol en wil daarom zelf ook aan de code Tabaksblatt voldoen. TZH legt heffingen op aan de 15.000 organisaties die onder toezicht staan. Principe van fairness (u betaalt uw toezicht) heeft geleid tot een zeer fijnmazige systematiek van urenverantwoording en intensieve informatie-uitwisseling daarover met marktpartijen.
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement				1,9	0,6	Speelt niet echt bij TZH. Die belangen liggen aardig in lijn met elkaar.
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen				2,8	1,1	De meningen variëren van 'dat zicht is er wel' tot 'kan beter'. Laatste jaren wordt er strakker gestuurd op de overhead. Huidige top heeft er meer er inzicht en interesse in.

Uit tabel 6.7 blijkt dat bij TZH:

- Vier factoren een grote rol spelen (oranje gemarkeerd): de aard van het primair proces als toezichthouder, de complexiteit van de organisatie, ondoelmatige inrichting van processen¹⁰ en gedetailleerde verantwoordings-eisen. Deze factoren resulteren uit beide hiervoor genoemde invalshoeken.
- Vijf factoren spelen 'enige rol' (geel gemarkeerd): het type sturing, het dienstverleningsniveau, medewerkers wennen eraan, de mate van financiële druk en de mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen. Drie daarvan komen ook in de onderzoeken per functie naar voren.

¹⁰ In het geval van de huisvestingskosten gaat dit om de overcapaciteit.

Verschillen tussen de beide invalshoeken

Drie factoren komen in de onderzoeken per functie niet duidelijk terug. Het betreft:

- *Het type sturing.*
- *De mate waarin de belangen van topmanagement en overheadafdelingen overeenkomen*
- *De mate waarin de top zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen.*

Het verband tussen het 'type sturing' en de omvang van de overhead werkt volgens enkele geïnterviewden twee kanten op, waardoor het effect per saldo niet zo helder is: 'tight control vraagt misschien een hogere overhead, maar het strak sturen kan anderzijds juist ook leiden tot een lagere overhead'. De tweede factor (een belangentegenstelling) speelt volgens de geïnterviewden niet zo bij TZH. Bij de derde factor wordt aangegeven dat dit 'enige rol' speelt. Een geïnterviewde stelt: "De huidige TZH top heeft hier meer interesse en inzicht in."

In de interviews werd aanvullend op de factoren uit het theoretisch model enkele keren gewezen op de snelle groei van TZH. "Daardoor is mogelijk nog efficiencywinst te boeken," stelt een geïnterviewde. Een ander zegt hierover: "Het betekent ook veel werk voor Personeel & Organisatie." De overige genoemde factoren hebben feitelijk allemaal te maken met een van de genoemde factoren. Bijvoorbeeld "de interne opleiding tot toezichthouder die TZH verzorgt", verwijst naar de aard van het primair proces. En "de versnippering van ICT-applicaties" verwijst naar de factor "efficiëntie van processen".

6.5 De aansturing van de overhead

In de tabel 6.8 is voor elk van de drie overheadfuncties in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot de drie basisvormen:

1. Centrale sturing.
2. Centrale sturing met gebruikersinterface.
3. Interne marktwerking.

In de tabel is door de onderzoeker in elk van de cellen een beoordeling gegeven, gebaseerd op de resultaten van de interviews.

Tabel 6.8 Aansturing overhead bij TZH

	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Interne marktwerking
Kenmerken	<i>Afname verplicht, gebruikers geen invloed op aard en omvang productenaanbod.</i>	<i>Afname gebudgetteerd o.b.v. overleg tussen leveranciers en afnemers. Leverings- en afnameplicht.</i>	<i>Aanbieder bepaalt tarief per eenheid. Interne gebruikers vrij om intern of extern te kopen.</i>
Huisvesting	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over de huisvesting.	Huidige situatie: 11-jarig huurcontract; benodigde ruimte vastgesteld o.b.v. RGD-norm; kosten per werkplek huidige locatie en 3 nieuwe locaties vergeleken; verplichte afname door gebruikers. Geen doorbelasting van kosten. Gebruikerswensen geïnventariseerd in onderzoek.	Doorbelasten van kosten per werkplek, zal naar verwachting niet leiden tot een afname van het gebruik. Managers worden vooral aangesproken op effectiviteit van het toezicht en veel minder op kosten.
PC&F	Huidige situatie: Afdeling PC&F stelt jaarplan op, met speerpunten voor komende jaar, verwachte tijdsbesteding en prestatie-indicatoren. Dit wordt afgestemd met directie, nog onvoldoende met interne afnemers. Geen doorbelasting van kosten.	Meer overleg van PC&F met lijnmanagers kan bijdragen aan efficiëntere processen (tijdschrijven, prestatie-indicatoren) en vergroten van het wederzijds begrip.	Doorbelasten van kosten is niet zinvol, aangezien gebruikers nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de omvang van het productenaanbod. Extra administratieve belasting. Kern is vooral dat wederzijds begrip tussen PC&F en lijn moet worden vergroot. Extern inkopen van deeltaken (bv financieel advies) is niet wenselijk, omdat dit niet bijdraagt aan het verkleinen van deze afstand.
ICT	Huidige situatie: centraal ICT-budget, geen kosten doorbelast. Voor primair processystemen wordt een businesscase ingediend. Deze wordt beoordeeld door de portefeuillehouder Informatisering (een lid van de directie). Prioritering en productenaanbod is voor interne afnemers niet helder.	Goed georganiseerd overleg tussen ICT en gebruikers, onder leiding van een directielid, is van belang om de juiste prioriteiten te stellen en het wederzijds begrip te vergroten. Daartoe dient ICT haar producten en kosten te verhelderen. Centraal kan worden besloten wie over welke faciliteiten moet beschikken. Belangrijk is wel om outsourcing van ict-projecten te overwegen. Zo kan de ICT-afdeling beter haar capaciteit managen en kunnen projecten strakker worden gestuurd.	Doorbelasting van ICT-kosten zal waarschijnlijk niet leiden tot een afname van het gebruik. Managers worden vooral aangesproken op effectiviteit van toezicht en veel minder op kosten. Administratieve last zal toenemen. Daarnaast ontstaan mogelijk onwenselijke verschillen tussen medewerkers. Dat zou ook kunnen botsen met het beveiligingsbeleid (bijvoorbeeld wanneer medewerkers ervoor kiezen om uit kostenoverwegingen een niet-beveiligde usb-stick te gebruiken.)
		Huidige aansturing is niet optimaal	
		Optimale aansturing	

Conclusie is dat de huidige aansturing van de huisvesting het meest overeenkomt met type 2 (centrale sturing met gebruikersinterface). De huidige aansturing van PF&C en ICT komt met meest overeen met type 1, vanwege het grotendeels ontbreken van de gebruikersinterface, wat tot een lagere waardering door de interne afnemers heeft geleid. Voor alle drie de overheadfuncties is het type 2 sturing het meest geschikt. Dit komt neer op het goed organiseren van de gebruikersinterface. De voordelen van het invoeren van een interne markt zijn volgens de geïnterviewden zeer beperkt. De lijn van de organisatie is vooral gericht op het effectief toezicht houden en binden van goede medewerkers en veel minder op kosten. Tegelijk brengt dit type sturing een hogere administratieve last met zich mee. Daarnaast bestaat het risico dat tussen medewerkers onwenselijke verschillen ontstaan, doordat interne marktwerking ook keuzevrijheid veronderstelt.

Een enkele geïnterviewde ziet overigens wel voordelen van interne doorbelasting, omdat dit zou leiden tot meer kostenbewust gedrag, bijvoorbeeld bij de aanschaf van ICT-middelen. Dat is voor deze middelen inderdaad niet helemaal uit te sluiten. Maar dit kostenbewust handelen kan ook bereikt worden door hier centraal op te sturen, wat in ieder geval leidt tot minder administratieve last.

Wij lichten de conclusie nu nader toe. Op hoofdlijnen beoogt de aansturing van overheadfuncties twee doelen: 1. Het afstemmen van vraag en aanbod naar overheadproducten en 2. Het verzorgen van een efficiënte dienstverlening.

De eerste aansturingvorm (centrale sturing) voldoet niet aan het eerste doel, aangezien gebruikers geen invloed hebben op aard en omvang van het productenaanbod. De twee overige typen aansturing doen dat wel. Het criterium dat bij de afweging tussen deze gehanteerd is, is welk van beide tot het meest kostenefficiënte gedrag van lijnmanagers zal leiden. Vanuit de transactiekostentheorie komen vooral producten voor interne marktwerking in aanmerking, die aan een aantal kenmerken voldoen (standaardproducten, lage onzekerheid bij levering, minder vaak nodig). Uit de casus blijkt echter dat niet alleen de kenmerken van het product van belang zijn. Ook de context waarin de lijnmanagers zich bevinden speelt een belangrijke rol. De lijnmanagers worden vooral aangesproken op inhoudelijke zaken (goed toezicht) en om dat te realiseren is hen er veel aan gelegen hun hooggekwalificeerde medewerkers (topprofessionals veelal afkomstig van bedrijven) goed te faciliteren. Bij interne doorbelasting worden door de geïnterviewden twee belangrijke kanttekeningen geplaatst. Ten eerste is het zeer de vraag of het doorbelasten van kosten wel zal leiden tot een meer kostenbewust gedrag, aangezien de kosten van secundair belang zijn. Ten tweede kan de marktwerking leiden tot ongewenste verschillen tussen groepen en medewerkers in de mate waarin zij worden ondersteund.

Het tweede type aansturing (centrale sturing met gebruikersinterface) is dan meer geschikt. Het voorkomt ongewenste verschillen tussen medewerkers. De gebruikersinterface kan bijdragen aan de afstemming tussen leveranciers en afnemers. Het tweede doel van de aansturing, een efficiënte dienstverlening, kan worden bereikt indien de interface zodanig gaat functioneren dat centraal heldere criteria worden ontwikkeld wie waarvoor in aanmerking komt en dat men elkaar scherp houdt op het nut van elk van de overheadproducten.

6.6 Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de drie overheadfuncties

In deze paragraaf presenteren wij voor elk van de drie overheadfuncties een aantal aanbevelingen. Tevens worden de belangrijkste conclusies kort weergegeven.

De huisvesting

De huidige kosten zijn relatief hoog. Anderzijds is de waardering door de gebruikers ook hoog, op enkele kleinere punten na. In paragraaf 6.3 is geanalyseerd, waarin de hoge kosten gelegen zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Dan blijkt dat de belangrijkste oorzaak voor de huisvestingskosten niet is gelegen in de Prijscomponent, maar in de Hoeveelheidcomponent: de huidige overcapaciteit. TZH heeft momenteel 1,44 werkplekken per fte, wat relatief veel is. De opties om de huisvestingskosten te verlagen zijn op dit moment beperkt, vanwege het 11-jarig contract dat is afgesloten. TZH overweegt momenteel drie opties om de huisvestingskosten te verminderen. In tabel 6.9 zijn deze opties en de gevolgen ervan voor de huisvestingskosten weergegeven.

Tabel 6.9 Opties ter reductie huisvestingskosten bij TZH

<i>3 opties die TZH overweegt om de kosten te verminderen</i>	<i>Totale huisvestingskosten</i>	<i>Verhuur-opbrengst (inschatting makelaar)</i>	<i>Netto huisvestingskosten</i>	<i>Netto huisvestingskosten per fte</i>	<i>zbo's</i>	<i>zakelijke dienstverlening</i>	<i>advocatuur / accountancy</i>
1. Verhuur van vijfde verdieping (2350 m2)	€ 5.340.543	€ 654.870	€ 4.685.673	€ 9.742			
2. Verhuur van vijfde + deel van vierde verdieping (3880 m2)	€ 5.340.543	€ 1.081.232	€ 4.259.311	€ 8.855			
3. Verhuur van 35 parkeerplaatsen.	€ 5.340.543	€ 87.500	€ 5.253.043	€ 10.921			
4. Het totaal van de opties 2 en 3.	€ 5.340.543	€ 1.168.732	€ 4.171.811	€ 8.673	€ 5.469	€ 6.001	€ 7.859

Daaruit blijkt dat met het totaal van deze maatregelen de huisvestingskosten kunnen worden teruggebracht tot circa € 8.673,- per fte. Dit is nog altijd ruim hoger dan in de andere sectoren. Daarbij speelt ook een rol dat de huidige marktomstandigheden voor het verhuren van kantoorpanden minder gunstig zijn dan enkele jaren geleden.

Aanvullend op deze opties is het mogelijk om over te gaan naar een kantoorconcept zonder vaste werkplekken. Dit vergroot het aantal vierkante meters dat kan worden onderverhuurd. Duidelijk is wel dat dit een maatregel is die op weinig draagvlak kan rekenen. Het totaal aantal te verhuren vierkante meters in dat scenario bedraagt circa 5300, ervan uitgaande dat de huidige ratio werkplekken per fte (1,44) dan kan worden teruggebracht tot rond de 1,0 (het gemiddelde van zakelijke dienstverlening). Dat is circa 1400 m² meer dan in de opties die TZH nu overweegt. Dat is nog altijd ruimer dan het gemiddelde van de sector zakelijke dienstverlening, met een ratio van rond de 1,0.

Daarnaast zijn er enkele mogelijkheden om de waardering van het pand door de gebruikers te vergroten, namelijk het wegnemen van een aantal kleinere ongemakken, zoals het verbeteren van de klimaatbeheersing en het geluidsdicht maken van de stiltekamers. Op langere termijn kan het verstandig zijn om de locatie te heroverwegen, vanwege de klachten over de bereikbaarheid die zowel voor medewerkers als voor externe relaties van belang is. Overigens hechten de medewerkers wel aan de huidige locatie.

De functie Planning, Control en Financiën

De huidige omvang van de functie is relatief groot. Dat wordt deels veroorzaakt door de heffingssystematiek, een financieringssysteem die voor TZH zeer belangrijk is, en deels door de hoge verantwoordingseisen die TZH aan zichzelf stelt. Na correctie voor de heffingentaak, is de financiële functie van TZH (inclusief bedrijfsbureau en accountantsdienst) nog ruim 5 fte groter dan bij andere zbo's. Zowel de afdeling PC&F zelf als vrijwel alle andere geïnterviewden zijn niet tevreden over de huidige situatie. De nadruk ligt nu te veel op verantwoording en te weinig op sturing. Dat wordt vooral veroorzaakt door een te fijnmazige systematiek van tijdschrijven en de huidige prestatie-indicatoren die onvoldoende aansluiten op de informatiebehoefte van het management. Het verzamelen van deze informatie kost veel tijd. Op basis daarvan formuleerden wij de volgende aanbevelingen:

- *Het verdient aanbeveling dat de afdeling PC&F en lijnmanagers gezamenlijk prestatie-indicatoren ontwikkelen die aansluiten op de informatiebehoefte van management en extern.* Belangrijk daarbij is dat het moet gaan om een beperkt aantal indicatoren die gezamenlijk een goed beeld geven van de effectiviteit van een afdeling en geschikt zijn als stuur- en verantwoordingsinformatie.

Tevens zou het efficiënt zijn om in de diverse rapportages zoveel mogelijk dezelfde indicatoren te presenteren. TZH heeft overigens al tot een dergelijk project besloten (herijken P&C-cyclus).

- *Voor de duur van circa een half jaar tot een jaar extra investeren om het voorgaande verbeterproject tot stand te brengen.* Daarna kan TZH kiezen tussen een formatiereductie of het meer investeren in de begeleiding van lijnmanagers. De huidige omvang van de financiële functie is ruimer dan elders (ruim 5 fte). Met de huidige administratieve last rond de prestatie-indicatoren, het tijdschrijven en de zware verantwoordingslast is dat begrijpelijk. De onder punt 1 genoemde actie zal nog een tijdelijke extra inspanning vergen, die op termijn tijd moet gaan besparen bij zowel PC&F als in de lijn. TZH heeft dan de keuze om de formatie te verlagen, danwel meer te investeren in begeleiding van de lijnmanagers, wat een aantal van hen graag zou willen.

De ICT

Meer dan de helft van de ICT-kosten komt voort uit systemen die specifiek bedoeld zijn voor het uitoefenen van de toezichtfunctie. Voor dit deel van de kosten hebben wij geen goed vergelijkingsmateriaal. De kosten van het resterende deel, de generieke ICT-kosten (werkplekken plus bedrijfsvoeringssystemen) zijn hoger dan bij andere zbo's en bij zakelijke dienstverleners. Het aantal werkplekken per fte bij TZH is relatief groot. De waardering van de gebruikers is laag. Dat heeft vijf oorzaken, die in paragraaf 5.3 zijn genoemd. Deze oorzaken liggen deels binnen de Informatiseringafdeling, maar deels ook daarbuiten. De volgende maatregelen zijn te overwegen:

- *Het verhelderen van de prioritering van en besluitvorming over ICT-projecten.* Dat moet gebeuren op een wijze die in ieder geval voor de laag van hoofden transparant is, zodat zij het ook verder kunnen uitleggen aan hun medewerkers. Dat kan bijvoorbeeld door een ICT-Raad in het leven te roepen (met vertegenwoordigers vanuit directie, lijnmanagement en ICT-afdeling), die gezamenlijk criteria ontwikkelen en twee of drie keer per jaar ICT-projectvoorstellen daaraan toetsen. Belangrijk is dat hier de besluitvorming gaat plaatsvinden. Het moet dan gaan om besluiten die zowel door de lijn als door Informatisering worden gedragen. Dit moet bijdragen aan het verkleinen van de huidige kloof tussen Informatisering en de afdelingshoofden.
- *De Informatiseringafdeling dient een beknopte productencatalogus (inclusief een uitgiftebeleid) op te stellen, na afstemming met het lijnmanagement.* Daarin horen alle diensten te staan die de afdeling levert met bijbehorende 'service levels'. De ICT-Raad moet vaststellen wie waarover mag beschikken (blackberry, software, etc.). Dit moet de informatiseringafdeling uit haar huidige rol halen, waarin zij ook besluit wie bepaalde faciliteiten wel of niet mag krijgen.
- *Het vergroten van de ICT-kennis in de lijn van de organisatie en tegelijkertijd het vergroten van inkoopkennis bij de ICT-afdeling.* De kloof tussen ICT en het primair proces is op dit moment te groot. Dat kan worden verkleind doordat het primair proces meer kennis opbouwt op ICT-gebied. En anderzijds dat de ICT-afdeling zich meer gaat richten op het goed aanbesteden van ICT-projecten. Dat vereist een omslag van zelf ontwikkelen naar specificeren, inkopen en goed monitoren van het project. De informatiseringafdeling geeft aan dat dit sinds kort al gebeurt en dat bijna niets meer in eigen huis wordt ontwikkeld.
- *Het doorlichten van de huidige applicaties.* Belangrijke vragen daarbij zijn: in hoeverre beantwoorden deze nog aan hun doel, hoe makkelijk zijn ze te onderhouden, in hoeverre zijn deze te integreren en zijn er inmiddels bruikbare alternatieven op de markt. De informatiseringafdeling geeft aan dat een dergelijk project inmiddels in gang is gezet, het project Atom. Doel hiervan is bedrijfsprocessen te harmoniseren.
- *Het inzichtelijk maken van de kosten per I&A-product,* op een niveau dat zinvol is voor managementbeslissingen. De informatiseringafdeling geeft aan dat de basisinformatie daartoe aanwezig is, maar dat dit nog bewerkt moet worden.

6.7 Reactie TZH

Eind april 2010, ruim een jaar na afronding van het caseonderzoek, hebben wij TZH gevraagd aan te geven welke acties zij inmiddels heeft genomen naar aanleiding van het onderzoek. TZH heeft ons daarover op 28 april 2010 het volgende verslag toegezonden, dat onderstaand is opgenomen:

“Update acties TZH n.a.v. aanbevelingen Berenschot m.b.t. overhead:

Huisvesting

- *Inmiddels is een deel van het pand (incl. parkeerplaatsen) verhuurd. Er bestaat bij zowel de vraag- als de aanbodkant belangstelling om een groter deel te verhuren. Daarbij wordt voor de TZH ook een wijziging in het kantoorconcept meegenomen.*
- *Er worden in 2010 akoestische en klimaatmaatregelen genomen om het welbevinden op de werkplek te verbeteren.*

Planning & Control

- *Er heeft een herijking van de P&C-cyclus plaatsgevonden. De administratieve belasting voor het lijnmanagement wordt als minder ervaren, terwijl (omdat?) de kwaliteit van de stuurinformatie beter is geworden. Door de verdere uitbouw van het accountmanagement vanuit Control is het wederzijds begrip tussen lijnmanagement en Control toegenomen.*
- *De bezetting op Planning & Control wordt meer ingezet op business control en daarmee op de kwaliteit van de ondersteuning van en de sturing door het lijnmanagement.*

ICT

- *Er is een ICT-Board in het leven geroepen. Daarin zijn naast de ICT-functie, afdelingshoofden uit verschillende geledingen van de organisatie en twee leden van het topmanagement vertegenwoordigd.*

Daarnaast zijn recent alle bedrijfsprocessen die als overhead zijn aan te merken doorgelicht. Het topmanagement heeft eind april beslissingen genomen over welke zaken verder opgepakt zouden moeten worden. Daarbij is gekeken naar efficiencywinst, maar ook naar het schrappen van ‘serviceni-veaus’. De uitwerking hiervan zal grotendeels in 2011 en 2012 zijn beslag krijgen en omvat potentieel een besparing van op termijn meer dan 10% van de overheadkosten.”