

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.*

## 7. Casusbeschrijving Raad voor de Kinderbescherming

### 7.1 Inleiding

Eind 2008 hebben we een vergelijking gemaakt van de overheadkosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) met 25 agentschappen. Als vervolg daarop hebben we begin 2009 een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar enkele overheadfuncties. Het gaat om de volgende functies:

- De huisvesting<sup>11</sup>.
- De afdeling Kwaliteit, Planning en Control.
- De afdeling Personeel en Organisatie.
- De afdeling ICT.

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

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een combinatie van de volgende methoden gebruikt: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en Overhead Value Analyse (OVA). Een OVA is erop gericht zowel de waarde als de kosten van overheadfuncties inzichtelijk te maken. Belangrijk daarbij is dat de uiteindelijke afweging daartussen door de organisatie zelf moet worden gemaakt.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Korte beschrijving van de RvdK.
- Opzet van de casestudie.
- Analyse van de vier geselecteerde overheadfuncties.
- Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de RvdK.
- Aansturing van deze overheadfuncties.
- Te overwegen maatregelen ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de overheadfuncties.

### 7.2 Korte beschrijving van de RvdK<sup>12</sup>

De Raad voor de Kinderbescherming komt op voor de rechten van het kind, van wie de ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd. De Raad schept voorwaarden om die bedreiging op te heffen of te voorkomen.

De Raad doet onderzoek, adviseert in juridische procedures en kan maatregelen of sancties voorstellen. De drie belangrijkste taken van de Raad - de kerntaken - zijn bescherming, scheiding en omgang en strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn.

---

<sup>11</sup> Het betreft alleen de gebouwen en voorzieningen (het materiële deel), niet het personele deel.

<sup>12</sup> Bron: website RvdK.

Daarnaast heeft de Raad ook een taak op andere terreinen waarbij de belangen van het kind in het geding zijn, zoals adoptie, het afstand doen van een kind en afstammingsvragen.

De werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming is vastgelegd in het Kwaliteitskader 2009. Deze richtlijnen van de minister van Justitie zijn voor de medewerkers van de Raad de leidraad voor hun dagelijks werk. Het document beschrijft onder andere hoe een onderzoek uitgevoerd wordt, welke informatie in het rapport komt en hoe lang een onderzoek mag duren. Daardoor komt elk raadsonderzoek in principe op dezelfde manier tot stand.

Eind jaren '80 brak er kritiek los over de kindbescherming. Men vond dat de deskundigheid van raadsmedewerkers groter moest zijn. En niet de kinderrechter maar (gezins)voogdij-instellingen moesten de ondertoezichtstelling uitvoeren. Bij de raden voor de Kinderbescherming leidde dit in de jaren '90 ook tot discussie over de organisatiestructuur en de kerntaken. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de huidige situatie; één Raad voor de Kinderbescherming met een Landelijke Directie, een Landelijk Bureau en 13 regio's met daarbinnen 21 lokale vestigingen. 1 januari 2006 is het Landelijk Bureau opgericht, dat zowel de landelijke directie als de regio's ondersteunt op het terrein van beleid en bedrijfsvoering. In 2008 bedroeg het aantal formatieplaatsen van de RvdK 2400 fte.

### **7.3 Opzet van de casestudie**

Wij hebben in 2008 de omvang van de overhead van de RvdK vergeleken met die van meer dan 1.000 publieke organisaties in het algemeen en met die van 25 agentschappen in het bijzonder. Vergelijken we de overhead van de RvdK met die van de andere publieke organisaties, dan valt ten eerste op dat de overhead van RvdK als geheel relatief laag is. Dat was ook de aanleiding om de RvdK te vragen om aan dit verdiepend onderzoek deel te nemen. De eerste casestudie had juist betrekking op een organisatie met een relatief hoge overhead, zodat deze tweede casus daarvoor een mooi tegenwicht biedt. Aanvullend op de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1, roept de lage overhead bij de RvdK de vraag op welke consequenties dit heeft voor de waarde van overhead en hoe RvdK de overhead heeft georganiseerd. In overleg met een voor dit onderzoek ingestelde begeleidingsgroep zijn vier onderdelen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Het was daarbij de wens van de RvdK om als focus voor het onderzoek te kiezen voor functies waarvoor het Landelijk Bureau verantwoordelijk is. Het betreft de volgende functies:

- De huisvesting.
- De omvang van de afdeling Kwaliteit, Planning en Control.
- De omvang van de afdeling Personeel en Organisatie.
- De ICT.

De huisvestingskosten kwamen als relatief hoog uit de benchmark, terwijl de overige drie functies juist als relatief laag uit de benchmark kwamen.

Daarnaast heeft het verdiepend onderzoek zich ook gericht op de vraag welke typen factoren bepalend zijn voor de omvang van de overhead van de RvdK als geheel. Dit onderzoek omvatte een combinatie van de volgende methoden: interviews, documentstudie, enkele aanvullende benchmarks en 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 jaarplan RvdK en jaarplan Landelijk Bureau, meerjarenprogramma, intern dienstverleningsonderzoek, website, producten- en dienstencatalogus, leidraad huisvesting, integraal huisvestingsplan en formatieoverzichten).

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 de RvdK relatief hoog of laag in vergelijking met andere organisaties (bv. zbo's/batenlastendiensten)?
- 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 'aanbieders' van overheadproducten:

- Het hoofd Facilitair Bedrijf (over de huisvesting).
- Het afdelingshoofd ICT.
- Het afdelingshoofd Kwaliteit, Planning en Control.
- Het afdelingshoofd Personeel en Organisatie.

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, namelijk:

- De beide directieleden.
- De concerncontroller.
- Vier regiodirecteuren.
- Een teamleider.

Tot slot is wederom een groepsinterview gehouden met de vier 'aanbieders', waarin het conceptrapport is besproken en door hen getoetst is op feitelijke juistheid. Tevens is hen om commentaar gevraagd op de conclusies. 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 de betrokkenen niet herleidbaar worden geciteerd.

## 7.4 Analyse van de vier geselecteerde overheadfuncties

### *De huisvesting*

Bij de RvdK heeft per 1/1/2006 een herstructurering plaatsgevonden. Sindsdien heeft de RvdK een Landelijk Bureau, waar tevens de landelijke directie is gehuisvest. Daarnaast is de RvdK werkzaam in 13 regio's. In totaal gaat het om 22 locaties, met een totaal bruto vloeroppervlak van 72.635 m<sup>2</sup> per maart 2008. Dat is 3% minder dan nodig zou zijn op grond van de normen van de Rijksgebouwendienst (74.795 m<sup>2</sup>), die de RvdK hanteert. Deze norm gaat uit van:

- 1,1 werkplek per fte.
- 27 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak per werkplek (inclusief vergaderruimte)<sup>13</sup>.
- Extra ruimte voor spreekkamer (20 m<sup>2</sup> per 8 fte uitvoerenden) en observatieruimte (50 m<sup>2</sup> per locatie).
- Aan de keuze van de panden hebben een aantal uitgangspunten ten grondslag gelegen. In tabel 7.1 worden deze uitgangspunten genoemd (kolom 1). Daarbij is vervolgens aangegeven:
  - Hoe de geïnterviewden de huisvesting momenteel waarderen (2e kolom).
  - Welke relatie de geïnterviewden zien tussen deze uitgangspunten en de huisvestingskosten (3e kolom).

---

<sup>13</sup> In de norm worden drie categorieën onderscheiden: 27 m<sup>2</sup> voor gebouwen ouder dan 5 jaar; 26 m<sup>2</sup> voor gebouwen jonger dan 5 jaar en 30 m<sup>2</sup> voor monumenten. Bij de RvdK vallen alle huidige gebouwen in de eerste categorie.

**Tabel 7.1 Waarde huisvesting bij de RvdK**

<i>Belangrijkste uitgangspunten bij de keuze van de panden</i>	<i>Waarde van de huisvesting volgens de geïnterviewden</i>	<i>Relatie met de huisvestingskosten</i>
Beleid is: voorkeur voor A-locatie. Indien financieel niet haalbaar dan B-locatie. Driekwart huidige locaties is A. Vooral in grote steden B-locaties.	De geïnterviewden zijn tevreden over de huidige panden. Wel vinden ze het vooral van belang dat de locaties goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Verder moeten de locaties goed bereikbaar zijn vanaf de rechtbank. Het hoeven niet per se A-locaties te zijn, als de omgeving maar netjes is.	A-locaties zijn relatief duur en niet altijd per se nodig om aan de wensen van de gebruikers te voldoen.
Goede werkruimten voor personeel. Raad wil goede werkgever zijn. Cliënten moeten in klantvriendelijke ruimte kunnen spreken met raadsmedewerker. Daarnaast observatieruimten om gedrag kinderen te kunnen observeren. De werkruimten voor medewerkers en cliënten zijn gescheiden, vanuit veiligheidsoverwegingen.	Bijna alle geïnterviewden geven aan dat de spreekkamers en observatieruimten nodig zijn, in het kader van de onderzoeken. Het algemene beeld is dat ze ook goed worden gebruikt. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de vergaderzalen in de panden zelf vaak niet gebruikt worden. Hierover zijn geen cijfers bekend.	De observatieruimten en spreekkamers nemen extra vierkante meters in beslag (circa 7% van het totaal aantal m2).
Grotendeels vaste werkplekken. Naar schatting 5% plekken is flexibel. Thuiswerken gebeurt niet. Capaciteit wordt bepaald op basis van RGD-norm (1,1 werkplek per fte * 27 m2 bvo + ruimte voor spreek- en observatiekamers).	Medewerkers zijn gehecht aan hun eigen werkplek. De geïnterviewden (voornamelijk managers) geven echter aan dat flexwerken een goede mogelijkheid is. Het moet dan wel gekoppeld worden aan thuiswerken. Er werken veel moeders, die een deel van het werk goed thuis zouden kunnen doen, bijvoorbeeld het maken van verslagen en rapporten. Het algemene beeld is dat op woensdag en vrijdag veel werkplekken leeg zijn. Daarover zijn geen cijfers bekend (enkel schatten dit op ongeveer de helft).	Bij een groei van het aantal fte, groeit de ruimte op basis van deze normering evenredig mee. De kosten per fte blijven daardoor ongewijzigd. Met een flexibel kantoorconcept zijn minder werkplekken nodig.
Pand moet sober en doelmatig zijn.	De meeste geïnterviewden vinden de huidige inrichting van de meeste panden niet echt sober.	Kostenverhogend.
Panden moeten via de RGD worden verworven	Het beeld leeft dat de via de RGD aangedragen panden relatief duur zijn en dat de bruto-nettoverhouding niet altijd gunstig is ('Veel loze ruimte'). De RvdK is echter aan de RGD 'gebonden'.	Mogelijk kostenverhogend.

	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 de huidige panden. Deze voldoen aan belangrijke eisen die zij stellen, namelijk een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goed bereikbaar vanaf de rechtbank, goede werkruimten, voldoende spreekkamers en observatieruimten en voldoende beveiliging.

Men plaatst wel een aantal kanttekeningen. De locaties hoeven niet per se A-locaties te zijn. Het beeld heerst dat de werkruimten en vergaderzalen deels leegstaan, hoewel daarover geen cijfers bekend zijn. Verder geven de geïnterviewden aan dat een kantoorconcept met flexplekken een goede mogelijkheid is. Op dit moment heeft meer dan 95% van de medewerkers een eigen werkplek. De invoering daarvan moet dan wel gekoppeld zijn aan de mogelijkheid om thuis te werken en worden getest in een pilot. De geïnterviewden vinden de huidige panden niet echt sober, hoewel dat wel het streven is.

Tot slot is de RvdK bij het zoeken van panden gebonden aan de RGD. Daarvan hebben vrijwel alle geïnterviewden het beeld dat dit leidt tot hogere kosten. Cijfers daarover zijn niet beschikbaar.

### De huisvestingskosten

In tabel 7.2 worden de huisvestingskosten van de RvdK vergeleken met die van andere uitvoeringsorganisaties (zbo's en agentschappen) en met de zakelijke dienstverlening. De cijfers hebben betrekking op 2008.

**Tabel 7.2 Benchmark huisvestingskosten RvdK**

**Benchmark huisvestingskosten (cijfers 2008)**

	<b>RvdK</b>	<b>agentschappen gemiddeld</b>	<b>zbo's gemiddeld</b>	<b>zakelijke dienstverle- ning gemiddeld</b>
Huisvestingskosten per fte van de organisatie (incl. vacatures) (incl. afschrijving, huur, onderhoud, kapitaallasten, wettelijke heffingen, energie en water, schoonmaak en verzekering)	€ 7.828	€ 5.925	€ 7.110	€ 6.121
Hoeveelheid: Aantal werkplekken per fte (schatting o.b.v. aantal beeldschermen bij RvdK)	1,28	1,26	1,30	1,02
Prijs: Huisvestingskosten per werkplek	€ 6.127	€ 4.702	€ 5.469	€ 6.001
<b>Specifieke ruimten RvdK</b>				
Percentage van totale ruimte bestemd voor spreekkamers	5,3%			
Percentage van totale ruimte bestemd voor observatieruimten	1,4%			
Totaal	6,8%			
Huisvestingskosten per fte na correctie observatieruimten	€ 7.718	€ 5.925	€ 7.110	€ 6.121

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De huisvestingskosten per fte bij de RvdK relatief hoog zijn: ruim € 7.800 per fte tegen een gemiddelde van € 6.000 tot € 7.100 in de andere sectoren.
- Een deel van de ruimte van RvdK betreft specifieke ruimten voor onderzoeksdoeleinden, namelijk spreekkamers en observatieruimten. Dit betreft 6,8% van de totale capaciteit, 5,4% voor spreekkamers en 1,4% voor observatieruimten. De observatieruimten zijn uniek voor de RvdK, daarin wordt het gedrag van kinderen geobserveerd.
- Of ook de spreekkamers zodanig uniek zijn dat daarvoor in de cijfers gecorrigeerd moet worden is discutabel, aangezien ook veel andere organisaties over ruimten beschikken waarin externen worden ontvangen. De huisvestingskosten zijn daarom alleen gecorrigeerd voor de observatieruimten.
- In de hoge huisvestingskosten van de RvdK is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een Hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Het werkelijke aantal werkplekken per fte is bij de RvdK niet bekend. Dat komt doordat regio's vrij zijn om binnen de normen zelf het aantal werkplekken te bepalen.

Uit de interviews blijkt dat het aantal beeldschermen per fte een goede indicatie zou kunnen zijn, aangezien er op vrijwel alle werkplekken 1 beeldscherm is. Op basis daarvan zouden er 1,28 werkplekken per fte zijn bij de RvdK. Dat is meer dan de RGD-norm van 1,1. Wij gaan er in de volgende berekeningen vanuit dat dit getal van 1,28 een goede indicatie is.

- Vergeleken met zbo's zijn de kosten per werkplek hoger en is het aantal werkplekken ongeveer gemiddeld. Vergeleken met zakelijke dienstverleners is juist het omgekeerde het geval: het aantal werkplekken is dan relatief groot en de kosten per werkplek zijn ongeveer gemiddeld.

- De kosten per werkplek van de RvdK worden voornamelijk bepaald door de A-locaties. Daarnaast spelen de beveiligingsvoorzieningen een rol. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn helaas niet precies te achterhalen.
- Vergeleken met de zakelijke dienstverlening is een reductie van het aantal werkplekken per fte mogelijk. Om de omvang daarvan precies vast te kunnen stellen, is het belangrijk om een meting te doen van de huidige bezetting van de werkplekken. Deze cijfers zijn op dit moment niet beschikbaar. Indicatief gaat het om een reductie van 1,28 naar 1,02 werkplekken per fte, wat overeenkomt met een reductie van het aantal werkplekken met circa 20%. Het belangrijkste verschil met de zakelijke dienstverlening is dat veel organisaties daar werken met een flexibel kantoorconcept waarbij vaak slechts een beperkte groep medewerkers een eigen werkplek heeft.

#### *De aansturing*

Qua aansturing van de huisvestingskosten is een aantal elementen van belang. Er is sprake van een centraal budget voor het huren van panden. De huurkosten worden niet doorbelast aan de regio's. De variabele kosten (servicekosten, energie, e.d.) worden bekostigd vanuit de begroting van de regio. Het gaat bij huisvesting veelal om langjarige contracten. De looptijd verschilt. RvdK hanteert 10 jaar als maximumtermijn. Zo mogelijk kan een deel van het pand voor lange termijn (5 – 10 jaar) en een deel voor kortere termijn (2 – 5 jaar) worden gehuurd, om flexibeler te zijn.

Het selecteren van een pand is een samenspel tussen de centrale afdeling Facilitaire zaken, Inkoop en Huisvesting (FIH) van de RvdK, de regiodirecteur en de RGD. Op basis van een vraag vanuit de regio, plaatst FIH een opdracht bij de RGD. RGD biedt een selectie van veelal circa 10 panden aan, waaruit FIH een shortlist maakt van 3 panden. Vervolgens vindt overleg plaats tussen FIH en de regiodirecteur, op basis waarvan de regiodirecteur dan een keuze maakt. Deze keuze wordt voorgelegd aan de Landelijke Directie, die uiteindelijk beslist. De afdeling FIH vergelijkt zo nu en dan met prijzen in de markt. In het verleden is er niet echt gebenchmarkt, daar is men nu wel mee bezig.

#### *Factoren die de huisvestingskosten bepalen*

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de huisvestingskosten. Dit is gebaseerd op de vragen 1 en 2b uit de interviewleidraad. Het betreft verbanden die volgens de geïnterviewden aannemelijk zijn:

- *De aard van het primaire proces:* het primaire proces stelt hoge eisen aan de beveiliging van de panden. Dit geldt tevens voor de keuze van de A-locaties.
- *Het dienstverleningsniveau dat de medewerkers geboden wordt.* Huisvesting wordt beschouwd als belangrijke arbeidsvoorwaarde. Zo staat in het Huisvestingsplan: 'De RvdK wil een goede werkgever zijn.' Dat heeft geleid tot een kantoorconcept, waarbij vrijwel iedereen een eigen bureau heeft.
- *Enige inefficiëntie, als gevolg van een ongunstige bruto-nettoverhouding van een aantal panden.* In een aantal panden is sprake van een verhoudingsgewijs klein nuttig vloeroppervlak. Dit zijn oude panden, waar de RvdK de komende jaren nog aan vastzit.
- *Cultuur:* medewerkers zijn gehecht aan hun eigen werkplek, waardoor weerstand bestaat tegen een concept met flexplekken.
- *De mate van financiële druk op de organisatie.* Deze druk is bij de RvdK aan het toenemen. In het verleden werd er minder kritisch gekeken naar de huisvestingskosten, dat neemt nu toe.



### *De afdeling Kwaliteit, Planning en Control*

In tabel 7.3 zijn de taken opgenomen van de afdeling Kwaliteit, Planning en Control van de RvdK. Per 1 maart is de afdeling uitgebreid met 4,23 fte. Onderstaand is de formatie van de afdeling daarom op twee peildata weergegeven.

**Tabel 7.3 Taken afdeling Kwaliteit, Planning en Control van de RvdK**

<b>Taken</b>	<b>Formatie per 1/1/2009</b>	<b>Formatie per 1/3/2009</b>
Hoofd	1	1
Regiocontrol (analyse, advies, adhoc informatievoorziening)	7	10
Opstellen begroting en jaarplan / Standaard managementinformatie (incl., marap, jaarverantwoording)	0,9	0,73
Ad hoc informatievoorziening	2,5	2,5
Programma & projectcontrol	0,5	1,5
Kinder Bescherming Primairproces Systeem / functioneel beheer datawarehousesysteem	0,2	0,5
Projecten, verschilt per jaar (bv kostprijsonderzoek, bijdrage meerjarenplanning)	0,4	0,5
Kwaliteitsmanagement & audits	0,5	0,5
Secretariaat	0,56	0,56
<b>Totaal</b>	<b>13,56</b>	<b>17,79</b>

De financiële functie van RvdK omvat naast de afdeling KP&C nog de financiële administratie en de concerncontroller. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De Raad heeft als hoofddoel gesteld: kinderen niet laten wachten. Daartoe moeten doorlooptijden van onderzoeken drastisch worden gereduceerd. Zo moet de doorlooptijd van beschermingszaken terug van 115 naar 42 dagen per onderzoek. Dat vereist dat meer wordt gestuurd op het proces. Tot dusver werd vooral gestuurd op productie en kwaliteit. Dat werd via managementcontracten verdeeld over de regio's.

Belangrijk daarbij was dat instroom, productie en budget in evenwicht moesten zijn (100=100=100). Er werd wel gerapporteerd over doorlooptijden, maar daar werd niet op gestuurd. Nu komt de primaire focus te liggen op de doorlooptijden. Dat vereist een andere rol van de controller (meer gericht op het beïnvloeden van het gedrag van teamleiders).

Ook moet de informatievoorziening meer op de nieuwe sturing worden toegespitst. Zoals uit het overzicht blijkt is het aantal controllers uitgebreid. Elke regio heeft nu een controller in deeltijd.

### *Waarde afdeling Kwaliteit, Planning en Control volgens interne afnemers*

In tabel 7.4 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling KP&C, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

**Tabel 7.4 Waarde afdeling Kwaliteit, Planning en Control RvdK**

<b>Taak</b>	<b>Waarde volgens interne afnemers</b>	<b>Relatie met formatieomvang KP&amp;C</b>
Regiocontrol	De regiocontrollers vallen hiërarchisch onder KP&C en functioneel onder de concerncontroller. De regiodirecteur is de belangrijkste opdrachtgever. De regiocontrollers zitten voor 80% fysiek in de regio. De invulling van hun rol wordt zeer gewaardeerd. De regio's omschrijven deze als: brede businesscontrol, ze denken mee, voegen echt wat toe, zijn dienstbaar, doen aan kennisdeling waardoor je ook iets hoort over ervaringen uit andere regio's. Eind 2007 heeft een intern klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden. Daarin scoorde KP&C ook goed. De wijze waarop de regiocontrollers hun functie invullen, draagt volgens een aantal geïnterviewden belangrijk bij aan deze tevredenheid. Eén geïnterviewde plaatste een kanttekening: het gevaar bestaat dat de regiocontroller de taak van de manager overneemt. Of dit het geval is, is niet uit de gesprekken gebleken.	Het gegeven dat de afdeling centraal gepositioneerd is, uniform werkt voor de hele organisatie en goed onderling afstemt, draagt bij aan de efficiency.
Informatievoorziening (standaard en ad hoc)	KP&C is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van bruikbare stuurinformatie. De meeste geïnterviewden vinden de stuurinformatie goed, betrouwbaar en tijdig, maar nog niet altijd helder genoeg. Het datawarehouse biedt informatie over instroom, productie, doorlooptijden per locatie, per team en per medewerker en tevens over de uitputting van budgetten. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er eigenlijk te veel stuurinformatie is. De controller maakt daaruit een selectie, dat helpt wel. Een geïnterviewde stelt: de overzichten zouden eigenlijk voor zich moeten spreken en dat is nog niet het geval. Dat maakt dat je de controller nodig hebt om te begrijpen wat er staat. De stuurinformatie is ook nog in ontwikkeling, vanwege de omslag die de RvdK momenteel maakt van sturen op productie naar sturen op doorlooptijden. Een andere geïnterviewde stelt: ik ben niet tevreden over de stuurinformatie, maar het gaat wel de goede kant op. De informatie is nog te abstract.	De omslag naar primair sturen op doorlooptijden, leidt tot extra werk op dit terrein doordat de informatievoorziening daarop moet worden toegespitst.
Kwaliteitsmanagement	De afdeling KP&C zet momenteel 0,5 fte in voor kwaliteitsmanagement. De geïnterviewden verschillen van mening of hier nu genoeg aan gedaan wordt. Een deel van de geïnterviewden vindt het te weinig, anderen vinden het voldoende zo. Eén van de geïnterviewden stelt: er gebeurt al genoeg, er is een cliëntenraad, een klachtenregeling, evaluaties, meelezen van rapporten, opleiding en er zijn protocollen en werkinstructies. Kwaliteit zit in de cultuur en is daardoor voldoende geborgd. Een andere geïnterviewde is van mening dat er meer aan gedaan zou kunnen worden, bijvoorbeeld door regiocontrollers aandacht te laten besteden aan cliëntenonderzoeken.	Is afhankelijk van de ambities op dit terrein.

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

Samenvattend geldt dat de geïnterviewden redelijk tevreden zijn over de afdeling KP&C. Vooral over de wijze waarop de regiocontrollers hun functie invullen is men te spreken. De stuurinformatie is nog in ontwikkeling, vanwege de omslag naar sturen op doorlooptijden. De informatie is betrouwbaar en tijdig, maar wordt ervaren als nogal veel en nog niet altijd even helder.

#### *Omvang Kwaliteit, Planning en Control*

Wij hebben de formatieve omvang van de afdeling KP&C van de RvdK vergeleken met deze functies bij agentschappen, zakelijke dienstverleners en gerechten<sup>14</sup>. De uitkomsten daarvan zijn weergegeven in tabel 7.5.

**Tabel 7.5 Benchmark formatie-omvang afdeling Kwaliteit, Planning en Control bij de RvdK**

**Benchmark formatie-omvang KP&C (fte KP&C/ fte totale organisatie)**

	<i>RvdK (1/1/2008)</i>	<i>RvdK (1/3/2009)</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>	<i>gerechten gemiddeld</i>
<b>Kwaliteit, Planning en Control (excl. Financiële administratie)</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,1%</b>
<b>Totale formatie</b>	<b>2196</b>	<b>2348</b>			
<b>Aantal waarnemingen</b>			<b>25</b>	<b>47</b>	<b>26</b>

Uit de vergelijking blijkt het volgende:

- De formatieve omvang van de afdeling KP&C is bij de RvdK minder dan de helft van de gemiddelde omvang van deze functies bij agentschappen en zakelijke dienstverleners. Vergeleken met gerechten is de omvang circa een kwart lager.
- De groei van de formatie van KP&C tussen 1/1/2008 en 1/3/2009 houdt ongeveer gelijke tred met de groei van de totale formatie. Daardoor verandert het percentage in die periode niet.

#### *Aansturing*

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling KP&C is het volgende van belang. De afdeling maakt deel uit van het Landelijk Bureau, dat als geheel een Productdienstencatalogus heeft opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren plus de tweekoppige landelijke directie). Daarmee wordt impliciet ook het prijskaartje vastgesteld. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats. De afname van diensten van het LB is verplicht. Het LB bestaat sinds 1 januari 2006. Bij de start heeft de Productdienstencatalogus een belangrijke rol gespeeld. Ter bepaling van de omvang van het LB hebben toen tevens benchmarks plaatsgevonden. Het gegeven dat de afdeling centraal gepositioneerd is, uniform werkt voor de hele organisatie en goed onderling afstemt, draagt bij aan de efficiency.

<sup>14</sup> De uitbestedingskosten blijken bij de financiële functie relatief beperkt te zijn.

### Factoren die de omvang van de afdeling KP&C bepalen

Op basis van de interviews, blijkt vooral de volgende factor uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de afdeling:

- *De sturing van de organisatie.* De omslag naar sturen op doorlooptijden, leidt tot extra werk doordat de stuurinformatie daarop moet worden toegespitst. Tevens moet het management worden begeleid bij de interpretatie daarvan.
- De invloed van de overige factoren zien we niet duidelijk terug. Wat vooral opvalt is de beperkte omvang van de afdeling, de centrale positie ervan en de strakke normering van deze afdeling en van de andere afdelingen van het Landelijk Bureau. We komen daarop terug in paragraaf 7.6.

### De afdeling Personeel en Organisatie

De RvdK heeft een centrale afdeling Personeel en Organisatie, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. In tabel 7.6 worden de taken en formatie van de afdeling gepresenteerd.

**Tabel 7.6 Taken afdeling Personeel en Organisatie van de RvdK**

Taken	Fte's (per 1/1/2009)
Afdelingshoofd (Hoofd P&O en Coördinator P-beheer) Participeren in justitiebrede beleidsontwikkeling	2
Beleidsontwikkeling en kaderstelling P&O-Planning en Control Productontwikkeling (bv. functieinformatiemanagementsysteem met formats t.b.v. functioneringsgesprekken)	5,5
Advisering Landelijk en Regionaal Management / ondersteuning regiodirecteuren bij operationeel P-management (bv. selectie medewerker, ontwikkelen scholingsprogramma, ...)	11,5
Arbocoördinator	1,2
Opleidingsadministratie	2
P-beheersafdeling (mutaties, informatievoorziening, conform PDC)	12,4
<b>Totaal</b>	<b>34,6</b>

Sinds 2008 heeft een reductie plaatsgevonden van 1,5 fte. Dat verklaart het verschil met het cijfer uit de benchmark (36,1 fte). Daarnaast wordt voor circa € 100.000 uitbesteed.

Per 2011 wordt de formatie voor p-beheer verminderd met 6,4 fte. Die gaan deels over naar P-direct. Op dat moment gaan leidinggevenden en medewerkers van de RvdK alle P&O-mutaties zelf verrichten. Nu registreren ze al verlof en reiskosten. Straks krijgen ze alle mutaties van aanstelling tot ontslag aangereikt via de portal, in plaats van op papier. De medewerker registreert verlof en anw-gegevens. Dit alles past in de Rijksbrede ontwikkeling naar zelfbeheer.

Bij de P&O-control staat centraal of leidinggevenden doen wat je van ze mag verwachten. Doelstellingen zijn bijvoorbeeld: 80% functioneringsgesprekken, 5,5% ziekteverzuim. Deze doelen zijn in het jaarplan opgenomen.

De afdeling heeft twee opdrachtgevers: Landelijke directie en Regiodirecteuren. Het jaarplan en de PDC-catalogus wordt met klanten afgestemd. De formatie voor beheer en advies is gebaseerd op rijksbrede normen.

#### Waarde volgens de gebruikers

In tabel 7.7 is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling P&O, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

**Tabel 7.7 Waarde taken afdeling Personeel en Organisatie RvdK**

Taak	Waarde volgens interne afnemers	Relatie met formatieomvang
Beleidsontwikkeling en kaderstelling	Op p&o-gebied staat reeds veel op papier, wat mede te danken is aan de ontwikkelingen op rijksniveau. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat vergeleken met eerdere werkkringen bij bedrijven, sprake is van een goed uitgewerkt personeelsbeleid. Een andere geïnterviewde geeft aan dit onderdeel van de P&O-functie moeilijk te kunnen beoordelen.	Leidt tot minder werk, doordat kan worden uitgegaan van bestaand beleid.
Advisering Landelijk en Regionaal Management / ondersteunen regiodirecteuren bij operationeel P-management	De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de advisering op P-gebied. Een aantal p-adviseurs ondersteunen teamleiders en directie bij ingewikkelde p-problemen, zoals ontslag, langdurig ziekte, etc. Wel plaatsen de geïnterviewden een aantal kanttekeningen. De p-adviseur zou zich te veel bezighouden met p-beheer, terwijl vooral behoefte is aan ondersteuning bij emotionele kwesties (wao, ontslag). Er wordt weinig advies gegeven op de o-kant. Verder sluit de vaste adviescapaciteit niet altijd goed aan op de fluctuaties in de vragen. Een van de geïnterviewden zou bepaalde vragen dan ook liever uitbesteden.	Beperkt.
P-beheersafdeling (mutaties, informatievoorziening conform PDC)	De meningen van de geïnterviewden over de beheerkant verschillen. Een aantal geeft aan dat dit goed op orde is. Ook de accountant heeft al drie jaar een goedkeurende verklaring afgegeven. P-mutaties verlopen over het algemeen goed. Er is wel veel kritiek op de invoering van het P&O-portal. De uitvoering zou daarbij onvoldoende betrokken zijn geweest en de klacht is dat problemen traag worden opgelost. Een geïnterviewde geeft aan dat de invoering van het Portal zal leiden tot veel extra werk voor leidinggevenden. Eén geïnterviewde ervaart problemen met de verwerking van p-mutaties, maar dat lijkt een regionaal probleem te zijn. Andere geïnterviewden geven namelijk aan dat dit goed loopt of dat problemen op dit gebied zijn opgelost, door een heldere procedure in hun regio in te stellen.	Invoering P&O-portal zal op termijn naar verwachting leiden tot minder werk voor de P&O afdeling, maar tot meer werk voor leidinggevenden.
	Geïnterviewden waarderen huidige situatie in hoge mate.	
	Geïnterviewden plaatsen beperkte kanttekeningen bij huidige situatie	
	Geïnterviewden plaatsen grote kanttekeningen bij huidige situatie.	

Samengevat geldt dat de gebruikers wisselend tevreden zijn over deze afdeling. De invoering van het P&O-portal speelt daarbij een rol. Daarop is veel kritiek, vooral dat de uitvoering er onvoldoende bij betrokken is. Daarnaast speelt volgens de geïnterviewde leidinggevenden een rol dat dit portal tot extra werk voor hen zal leiden. De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de P&O-advisering, hoewel daarbij enkele kanttekeningen worden geplaatst (zie tabel).

In het slotgesprek met de directeur en stafhoofden van het Landelijk Bureau (de aanbieders) geven zij aan dat de invoering van het P&O-portal is opgelegd door het Ministerie, nadat vijf ministeries gezamenlijk hebben besloten om dit in te voeren.

Verder geven zij aan dat juist veel aandacht is besteed aan een goede implementatie en dat men vanuit het Landelijk Bureau (LB) ook veel bij de locaties is geweest om de medewerkers te begeleiden. Duidelijk is dat ten aanzien van het P&O-portal de belevingen van aanbieders en afnemers uiteen lopen.

#### *Kosten*

In tabel 7.8 wordt de formatieve omvang van de afdeling P&O van de RvdK vergeleken met die van agentschappen, zakelijke dienstverleners en met gerechten<sup>15</sup>.

**Tabel 7.8 Benchmark formatie-omvang afdeling Personeel en Organisatie RvdK**

**Benchmark formatie-omvang P&O (fte P&O/ fte totale organisatie)**

	<i>RvdK (1/1/2008)</i>	<i>RvdK (1/1/2009)</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>	<i>gerechten gemiddeld</i>
<b>Personeel en organisatie (fte p&amp;o / fte totaal)</b>	1,6%	1,5%	2,1%	1,6%	1,8%
<b>Totale formatie</b>	2196	2348			
<b>Aantal waarnemingen</b>			25	47	26

Daaruit blijkt dat:

- De omvang van de P&O functie bij de RvdK relatief wat lager is dan in de overige sectoren.
- De omvang van de P&O functie als percentage van de totale formatie bij de RvdK het afgelopen jaar iets gedaald is.

#### *Aansturing*

Ten aanzien van de aansturing van de afdeling P&O is van belang dat ook deze afdeling deel uitmaakt van het Landelijk Bureau en dat ten aanzien van de aansturing hetzelfde geldt als eerder bij de afdeling KP&C is aangegeven.

#### *Factoren die de omvang van de afdeling P&O bepalen*

Op basis van de interviews blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de P&O-kosten van de RvdK:

- *Efficiency processen*: Het geautomatiseerd verwerken van p-mutaties (waar nu formulieren voor nodig zijn), leidt tot een afname van de formatie voor p-beheer.

<sup>15</sup> De uitbestedingskosten blijken bij de P&O- functie relatief beperkt te zijn (zie bijlage 4).

- *Dienstverleningsniveau:* De invoering van het P&O-portal zal naar verwachting van de leidinggevendenden, leiden tot een verschuiving van werk van de P&O-afdeling naar de leidinggevendenden. Of dat zo is zal in praktijk moeten blijken.
- De invloed van de overige factoren zien we niet duidelijk terug. Wat vooral opvalt is de relatief beperkte omvang van de afdeling, de centrale positie ervan en de strakke normering van deze afdeling en van de andere afdelingen van het Landelijk Bureau. Verder is centraal binnen justitie reeds veel P&O-beleid ontwikkeld, waar de RvdK gebruik van maakt.

#### *De ICT*

De RvdK heeft een centrale afdeling ICT, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. In tabel 7.9 worden de taken en formatie van de afdeling gepresenteerd.

**Tabel 7.9 Taken afdeling ICT van de RvdK**

<b>Taken</b>	<b>Fte per 1/1/2009</b>
Hoofd, teamleiders, secretariaat	6,7
Adviseren directie, informatiemanagement, bewaken service level agreements	3,3
Technisch applicatiebeheer	2,1
Applicatieontwikkeling (vooral KBPS)	4,4
Helpdesk	7,3
Inkoop en administratie	1,2
Projecten <sup>16</sup>	4,5
Netwerkbeheer	1
Dataopslag beheer	1
Server infrastructuur (= 'achterkant van de werkplekken')	5,1
Werkplekbeheer (= 'werkplekken in de lucht houden')	2,5
<b>Subtotaal</b>	<b>39,1</b>
Functioneel beheer	6
<b>Totaal</b>	<b>45,1</b>

#### *Waarde volgens de gebruikers*

In de volgende tabel is aangegeven wat volgens de geïnterviewden de waarde is van de taken van de afdeling ICT, welke verbeteringen daarin mogelijk zijn en wat de relatie is met de omvang van de afdeling.

---

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld: Doorvoeren van aanpassingen in het primair proces systeem KBPS als gevolg van het aanpassen van de werkprocessen (Anders Werken), invoeren van het rijkslogo en nieuwe huisstijl, invoeren identity management, invoeren identiteitsvaststelling, realiseren van ketenkoppelingen, etc.

**Tabel 7.10 Waarde ICT-taken bij de RvdK**

<b>Taak</b>	<b>Waarde voor RvdK</b>	<b>Relatie met omvang ICT-kosten</b>
Werkplekbeheer	Sinds het matig resultaat in het dienstverleningsonderzoek uit 2007 is een sterke professionaliseringslag gemaakt. Het aantal storingen is sterk afgenomen. Server is ondergebracht in 'de bunker' van Justitie. Sindsdien nagenoeg storingsvrij. De meeste geïnterviewden zijn tevreden over het werkplekbeheer. Er is sprake van een strakke uniforme sturing op dit terrein met weinig luxe. Wel is sprake van veel locaties, wat leidt tot hogere netwerk en beheerskosten. Verder zouden risico's beter kunnen worden afgedekt. Er is bijvoorbeeld geen direct in te zetten uitwijkomgeving, in geval van ernstige storingen.	De strakke inrichting van de afdeling en het sobere dienstverleningsniveau, dragen bij aan relatief beperkte ICT-kosten. Daarnaast leidt het grote aantal locaties tot hogere netwerk en beheerskosten. Het slechts beperkt afdekken van risico's zorgt (zolang zich geen calamiteiten voordoen) voor lagere kosten.
Helpdesk	Helpdesk is goed getraind, ook in hoe te communiceren. Directe aandacht, terugkoppeling over voortgang. De meeste geïnterviewden zijn tevreden over het huidige functioneren van de helpdesk.	Beperkt
Applicatie-ontwikkeling	De meningen verschillen op dit onderdeel, maar de meeste geïnterviewden zijn kritisch. Enkele kritiekpunten: De implementatie van nieuwe systemen (bv KBPS, Tika) wordt niet goed voorbereid. Mensen worden niet voldoende geïnstrueerd, ook zijn er vele releases voordat het goed werkt, dat wekt irritatie. Er zouden te veel projecten zijn. De vraag is groter dan het aanbod. Er moeten keuzen gemaakt worden, stelt een geïnterviewde. Eén geïnterviewde is juist van mening dat de applicatie-ontwikkeling stukken beter is geworden en dat medewerkers meer betrokken worden bij nieuwe projecten. Verder worden veel systemen extern ontwikkeld. Het beheer daarvan zorgt echter ook voor extra werk voor de ICT-afdeling. Dat roept volgens een geïnterviewde de vraag op of het beheer ook niet zou moeten worden uitbesteed.	Beperkt

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

RvdK is zeer afhankelijk van ICT. Zodra een storing optreedt, kunnen medewerkers nagenoeg niets meer doen. Medewerkers kunnen dan niet bij documenten, niet in agenda's, geen dossiers meer vinden. Eind 2007 heeft een dienstverleningsonderzoek plaatsgevonden. Het ging toen heel slecht (7% oordeelde 'zeer slecht'; 30% 'slecht'; 31% 'neutraal', 14% 'goed' en 6% had 'geen mening').

De geïnterviewden in het huidige onderzoek geven aan dat sindsdien veel verbeterd is. Volgens hen zijn er momenteel niet of nauwelijks nog storingen. Een interne rapportage van de ICT-afdeling geeft het volgende beeld hierover: gemiddeld waren er in 2009 72 incidenten per werkdag. Dit betreft situaties waarbij de ICT infrastructuur niet normaal werkt. Er waren in 2009 5 'major incidenten' waarbij belangrijke delen van de ICT-voorziening waren verstoord. Daarvan waren er vier binnen 30 minuten verholpen en duurde er één ruim 1 dag. Dit laatste betrof een softwareprobleem in de primaire applicatie, andere applicaties zoals Office werkten wel. Vrijwel alle incidenten hebben betrekking op een of enkele medewerkers. Deze incidenten komen deels voort uit de eigen infrastructuur en deels uit centrale overheidapplicaties waarvan gebruik wordt gemaakt. Het aantal incidenten per werkdag was het afgelopen jaar stabiel. Belangrijke kanttekening daarbij is dat momenteel steeds meer koppelingen met externe partijen worden gerealiseerd, wat leidt tot een grotere ICT-infrastructuur.

De ICT wordt verder gekenmerkt door een strakke, uniforme organisatie: er is één centrale afdeling, er is één serverruimte, iedereen heeft dezelfde kantoorautomatisering en er is weinig luxe (geen smartphones, er worden geen thuiswerkplekken beheerd. Wel is er de mogelijkheid om met een eigen pc via het internet toegang te krijgen.). Verder is er één bedrijfsapplicatie (het KBPS). Dat is een gedeeltelijk standaard CRM-systeem, dat is toegespitst op de situatie bij de RvdK. Maatwerk op deze applicaties wordt uitbesteed.



Op het terrein van applicatieontwikkeling zijn de meeste gebruikers kritisch. Veel geïnterviewden vinden dat de implementatie van nieuwe systemen beter kan worden voorbereid. Mogelijk zijn er te veel projecten, in relatie tot de formatie van de afdeling.

#### Kosten

In tabel 7.11 is een vergelijking opgenomen van de formatieomvang van de ICT-afdeling van de RvdK met zbo's, agentschappen en zakelijke dienstverleners. In tabel 7.12 is dezelfde vergelijking gemaakt voor de totale ICT-kosten (inclusief formatie).

**Tabel 7.11 Benchmark formatie-omvang afdeling ICT RvdK**

**Benchmark formatie-omvang ICT (fte ICT/ fte totale organisatie)**

	<i>RvdK (1/1/2009)</i>	<i>zbo's gemiddeld</i>	<i>agentschappen gemiddeld</i>	<i>zakelijke dienstverlening gemiddeld</i>
Formatie ICT (excl. Functioneel beheer)	1,7%	3,8%	2,0%	2,8%
Totale formatie	2348			

**Tabel 7.12 Benchmark ICT-kosten RvdK**

ICT-kosten (cijfers 2009)			<i>ZBO's</i>	<i>Agentschappen</i>	<i>Zakelijke dienst-</i>	
	<i>kosten RvdK</i>	<i>totaal per fte</i>	<i>gemiddelde</i>	<i>gemiddelde</i>	<i>verlening gemiddelde</i>	
Afschrijvingen hard- en software	€ 581.000	€ 247	€ 1.627	€ 1.859		
Licenties	€ 1.187.000	€ 506	€ 427	€ 176		
Overige computerfaciliteiten	€ 632.000	€ 269	€ 533	€ 1.057		
Inhuur	€ 1.900.000	€ 809	€ 1.502	€ 2.922		
<b>Totaal ict-kosten (excl. Eigen personeel)</b>	<b>€ 4.300.000</b>	<b>€ 1.831</b>	<b>€ 4.089</b>	<b>€ 6.014</b>	<b>€ 4.118</b>	
Kosten eigen personeel		€ 1.139	€ 2.458	€ 1.162	€ 1.796	
<b>Totale ict-kosten</b>		<b>€ 2.970</b>	<b>€ 6.547</b>	<b>€ 7.176</b>	<b>€ 5.914</b>	
<i>Aantal formatieplaatsen en beeldschermen</i>		<i>Aantal beeldschermen per fte</i>				
	<i>RvdK</i>	<i>RvdK</i>	<i>Kwartiel zbo's</i>	<i>Gemiddelde zbo's</i>	<i>Gemiddelde Agentschappen</i>	<i>Gemiddelde Zakelijke dienstverlening</i>
Aantal formatieplaatsen	2348					
Aantal beeldschermen	3000	1,28	1,10	1,3	1,4	1,02

Uit de vergelijking blijkt dat:

- De formatieve omvang van de ICT-afdeling van de RvdK relatief laag is.
- De ICT-kosten per fte bij de RvdK ook relatief laag zijn<sup>17</sup>.
- Het aantal beeldschermen bij de RvdK met 1,28 per fte zich bevindt rond het gemiddelde van de zbo's, maar substantieel hoger is dan de kwartielscore van zbo's (1,1) en het gemiddelde van de zakelijke dienstverlening (1,02).

<sup>17</sup> In de opgave van de RvdK ontbreken de decentrale ICT-kosten.

## *Aansturing*

Ten aanzien van de aansturing van de ICT-kosten is sprake van een tweedeling:

- *Centraal:* Er is een centrale ICT-afdeling, die onderdeel uitmaakt van het Landelijk Bureau. Deze wordt op dezelfde wijze aangestuurd als de andere afdelingen van het Landelijk Bureau.
- *Decentraal:* Daarnaast zit een deel van het materiële budget bij de regio's. Dit betreft het budget voor de werkplekhardware. Dit biedt regio's de vrijheid om langer met apparatuur door te werken en het vrijkomende geld te besteden aan andere zaken. Een geïnterviewde geeft aan dat sommige regio's daardoor werken met verouderde apparatuur.

Er is sprake van een vrij strakke uniforme aansturing van de afdeling, wat bijdraagt aan de efficiency.

### *Factoren die de omvang van de ICT-kosten bepalen*

Op basis van de interviews, blijken vooral de volgende factoren uit het theoretisch model van invloed op de omvang van de ICT-kosten van de RvdK:

- *De aard van het primair proces:* de RvdK is behoorlijk afhankelijk van haar ICT, zij verwerkt veel informatie en wisselt veel informatie uit in met ketenpartners. Dit uit zich echter niet in hogere kosten.
- *Het dienstverleningsniveau:* Er is gekozen voor een vrij sober dienstverleningsniveau dat voor alle medewerkers hetzelfde is, wat bijdraagt aan lage kosten. Ook zijn risico's slechts beperkt afgedekt, wat leidt tot lagere kosten (zolang zich geen calamiteiten voordoen).
- *Het aantal locaties:* Er is sprake van een groot aantal locaties, wat leidt tot hogere netwerk- en beheerskosten. Naast 21 regiokantoren zijn er nog werkplekken op 46 kleinere locaties met een netwerkverbinding, onder meer binnen kantoren van andere samenwerkingspartners.

## **7.5 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead van de RvdK (terugkoppeling naar het theoretisch model)**

### *Potentieel verklarende factoren voor de omvang van de overhead*

In tabel 7.13 wordt een terugkoppeling gemaakt naar het theoretisch model, vanuit twee invalshoeken:

- *Op basis van de analyse van de vier overheadfuncties in de vorige paragraaf.* Per functie zijn de factoren grijs gearceerd die uit de interviews naar voren kwamen.
- *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 11 personen, 7 interne afnemers en 4 aanbieders van overheadproducten. Er was geen sprake van een significant verschil tussen beide groepen.

Tabel 7.13 Verklarende factoren voor de omvang van de overhead bij de RvdK

Mate waarin de volgende factoren van invloed zijn op de omvang van de overhead van de RvdK	Huisvesting	Kwaliteit, Planning en Control	Personeel & Organisatie	ICT	Gemiddelde	Standarddeviatie	1= geen enkele rol; 2= nauwelijks een rol; 3= enige rol; 4= grote rol; 5= zeer grote rol
<i>Parafrazen uit de interviews, ter illustratie</i>							
De aard van het primair proces (onderzoek)					3,5	0,9	De organisatie is zeer afhankelijk van ICT. Ketenintegratie met andere organisaties stelt hoge eisen aan gegevensuitwisseling. De nadruk in de organisatie ligt op het primaire proces, de uitvoering. Veel professionals in primaire proces (HBO/WO), dat stelt eisen aan dienstverlening LB.
De complexiteit van de organisatie					3,1	0,9	Versillende beelden. Enerzijds: organisatie is simpel en plat. Anderzijds: organisatie is complex door de omvang en het grote aantal teamleiders, waardoor de interne communicatie lastig is. Elk onderzoek is anders, de afwegingen zijn complex, vereisen professionaliteit. Ook de samenwerking in de keten van organisaties compliceert en verhoogt de overhead enigszins.
De type sturing (Tight control versus loose control)					3,2	0,6	RvdK gaat meer op doorlooptijden sturen. Daartoe moeten meetinstrumenten worden ontwikkeld. Dat verhoogt de overhead. Betekent meer werk voor KP&C voor ontwikkelen stuurinformatie en begeleiden regio's.
Een luxe danwel sober dienstverleningsniveau van overheadafdelingen					3,5	0,7	Meeste respondenten vinden het dienstverleningsniveau nu niet luxe, dat leidt tot lagere overhead. Er is gekozen voor een lean & mean landelijk bureau. Functies als kwaliteitszorg, informatiebeveiliging en risicomangement zijn nauwelijks belegd. Een aantal geeft aan: het beeld wisselt: huisvesting is bijvoorbeeld niet sober.
Cultuur: medewerkers wennen aan hun overhead en kijken er dan minder kritisch naar					2,5	1,0	Speelt niet zo bij de RvdK. Regio-directeuren kijken kritisch naar omvang Landelijk Bureau. Overhead is grotendeels centraal gelocaliseerd en op een afzonderlijke locatie gehuisvest, waardoor het heel zichtbaar is. Dat draagt bij eraan bij dat de omvang kritisch wordt gevolgd.
Ondoelmatige inrichting van processen					2,9	0,8	Processen zijn vrij doelmatig ingericht. Er is nog enige efficiencywinst mogelijk, bijvoorbeeld met de introductie van het P&O-portal of het verbeteren van de bestelprocedure.
De mate van financiële druk op de organisatie					3,7	1,0	De financiële druk op de RvdK is momenteel vrij groot vanwege een aantal bezuinigingsrondes van overheidswege, dat leidt tot kritisch kijken naar de overhead. In het verleden was dat minder het geval.
Gedetailleerde verantwoordings-eisen veroorzaken een hogere overhead.					3,1	1,2	De eisen zijn gedetailleerd, dat leidt tot extra werk vooral op financieel gebied. Ook moet aan twee departementen verantwoording worden afgelegd. Verder zijn er veel verzoeken vanuit departementen om extra informatie, bijvoorbeeld ter beantwoording van kamervragen.
Overheadafdelingen streven andere belangen na dan het topmanagement					2,3	1,0	Wisselend beeld. Enerzijds: speelt niet zo'n rol. Top en overhead zitten behoorlijk op één lijn, dat komt mede doordat het Landelijk Bureau met de Landelijke directie samen op één locatie zitten. Overhead dient meer de belangen van de top dan van de regiodyrecteuren. Anderzijds: voor managers geldt: meer personeel leidt tot meer status. Dat maakt tegendruk nodig.
De mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen					2,5	0,9	Wisselend beeld. Enerzijds: de productencatalogus is helder, dat helpt. Anderzijds: er is onvoldoende zicht op wat de overhead precies doet en hoeveel mensen daarvoor nodig zijn. Een referentiekader ontbreekt. Er is een betere norm nodig op grond waarvan de omvang van de overhead kan worden beoordeeld.

Uit de analyse blijkt dat bij de RvdK:

- Drie factoren een grote rol spelen (oranje gemarkeerd; score van 3,5 of hoger): de aard van het primaire proces als Raad, de soberheid van het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen en de mate van financiële druk op de organisatie. Deze factoren resulteren uit beide bovengenoemde invalshoeken.
- *Ondoelmatigheid* speelt een rol bij twee van de onderzochte overheadfuncties, namelijk bij huisvesting (in het verleden zijn panden betrokken met een ongunstige bruto/netto verhouding). En bij Personeel&Organisatie leidt automatisering van de werkprocessen tot een reductie van de formatie voor personeelsbeheer.
- Twee factoren spelen een rol bij één specifieke overheadfunctie:
  - Bij huisvesting speelt de *cultuur* een rol (men is gewend geraakt aan de vaste werkplek).
  - Bij KP&C speelt het *type sturing* een rol. De recente omslag naar meer sturen op doorlooptijden, heeft daar geleid tot extra werk.

- Bij de overige vier factoren leidt het onderzoek tot een wisselend beeld (complexiteit van de organisatie, gedetailleerdheid van verantwoordingseisen, mate waarin overheadafdelingen andere belangen nastreven, mate waarin het topmanagement zicht heeft op wat de overheadafdelingen doen). In de tabel is bij elk van de factoren een nadere toelichting gegeven. Alles bij elkaar lijken deze factoren niet zo'n grote invloed te hebben op de omvang van de overhead van de RvdK. De meningen lopen uiteen over de vraag hoe complex de organisatie is en of dit de overhead verhoogt. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat de landelijke directie en de overheadafdelingen aardig op één lijn zitten. Eén geïnterviewde plaatst daarbij de kanttekening dat wel druk op de overhead nodig is, omdat deze anders zal toenemen. Ook zijn de meeste geïnterviewden van mening dat de landelijke directie goed zicht heeft op de overhead, onder meer dankzij de Productendienstencatalogus. Als kanttekening daarbij wordt geplaatst dat tot dusver een norm of referentiekader voor de omvang ontbreekt.

#### *Verschillen tussen de beide invalshoeken*

De belangrijkste verschillen tussen beide invalshoeken zien we vooral terug bij het item *cultuur*. Op de vraag of de cultuur een bepalende factor is, wordt laag gescoord. Bij het onderdeel huisvesting blijkt echter wel dat medewerkers erg gehecht zijn aan hun eigen werkplek, wat een bepalende invloed heeft op de huisvestingskosten. Men zou dat onder de noemer cultuur kunnen scharen. Overigens lopen de meningen daarover uiteen. Enerzijds: "Het is emotioneel belastend werk, daar past zekerheid bij en een eigen werkplek." Een andere geïnterviewde stelt: "Een overgang naar flexplekken kan wel, maar dan moet het worden ingevoerd in combinatie met thuiswerken."

#### **7.6 De aansturing van de overhead**

In tabel 7.14 is voor elk van de drie overheadfuncties in beeld gebracht hoe de huidige aansturing daarvan zich verhoudt tot 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 7.14 Aansturing overhead RvdK<sup>18</sup>

	Centrale sturing	Centrale sturing met interface	Interne marktwerking
<b>Kenmerken</b>	<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>
<b>KP&amp;C, P&amp;O en ICT</b>	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over deze afdelingen.	<b>Huidige situatie:</b> deze afdelingen maken deel uit van het landelijk bureau, dat als geheel een productdientencatalogus heeft opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren plus de tweekoppige landelijke directie). Daarmee wordt impliciet het prijskaartje vastgesteld. Er is sprake van een centraal budget. Uitzondering is het materiële deel van het ICT-budget. Er vindt geen doorbelasting van kosten plaats. Afname van diensten is verplicht. Het LB bestaat nu twee jaar. Ter bepaling van de omvang van de afdeling hebben toen tevens benchmarks plaatsgevonden. De tevredenheid van de regiodirecteuren over de dienstverlening van het LB wordt eens in de paar jaar gepeild. Vervolgens gaan de afdelingshoofden van het LB met de regiodirecteuren over de uitkomsten van dit onderzoek in gesprek. Van de afdeling KP&C zijn de regiocontrollers een aantal dagen per week in de regio aanwezig. Ditzelfde geldt voor de P-adviseurs. Bij ICT is dat niet het geval.	Doorbelasten van kosten is niet wenselijk. De verwachting van de geïnterviewden is dat dit niet zal leiden tot meer kostenbewustzijn. Kostenbewustzijn zit reeds in de cultuur van de organisatie. Het is een belangrijk onderwerp in functionerings- en beoordelingsgesprekken van managers. Diverse geïnterviewden verwachten juist dat interne marktwerking zal leiden tot een toename van het gebruik, doordat de huidige strakke normering (bv van het aantal p-adviseurs en controllers) dan moet worden losgelaten. Bovendien kan het leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's, die eigenlijk allemaal min of meer hetzelfde werk doen. De uniforme dienstverlening van het LB draagt juist bij aan de efficiency. Verder zal de administratieve last toenemen.
<b>Huisvesting</b>	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid over de huisvesting.	<b>Huidige situatie:</b> Er is sprake van een centraal budget voor het huren van panden. Daaronder vallen de huurkosten en soms energiekosten en wettelijke heffingen, indien deze niet in de huurprijs zijn opgenomen. De huurkosten worden niet doorbelast aan de regio's. De variabele kosten (servicekosten, energie, e.d.) worden bekostigd vanuit de begroting van de regio. Het gaat bij huisvesting veelal om langjarige contracten. De looptijd verschilt. RvdK hanteert 10 jaar als maximumtermijn. Zo mogelijk kan een deel van het pand voor lange termijn (5 – 10 jaar) en een deel voor kortere termijn (2 – 5 jaar) worden gehuurd, om flexibeler te zijn. Het selecteren van een pand is een samenspel tussen de centrale afdeling FIH van de RvdK, de regiodirecteur en de RGD. Op basis van een vraag vanuit de regio, plaatst FIH een opdracht bij de RGD. RGD biedt een selectie van veelal circa 10 panden aan, waaruit FIH een shortlist maakt van 3 panden. Vervolgens vindt overleg plaats tussen FIH en de regiodirecteur, op basis waarvan de regiodirecteur dan een keuze maakt. Deze keuze worden voorgelegd aan de Landelijke Directie, die uiteindelijk beslist. De afdeling FIH vergelijkt zo nu en dan met prijzen in de markt. In het verleden is er niet echt gebenchmarkt, daar is men nu wel mee bezig.	Doorbelasten van kosten is niet wenselijk. Dat kan leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's. Kostenbesparingen kunnen beter gerealiseerd worden door voor de RvdK als geheel andere keuzen te maken. Vooral door over te gaan naar een flexibel kantoorconcept is winst te behalen.
<b>Materiële deel ICT-budget</b>	Niet wenselijk. Inspelen op wensen van medewerkers heeft juist bijgedragen aan hun tevredenheid.	Indien de regio's goed worden betrokken, zou deze vorm van aansturing ook goed kunnen werken. Dat heeft een voor- en een nadeel. Het zal leiden tot meer uniformiteit. Aangezien het budget dan centraal zit, zullen regio's zich minder geprikkeld voelen om indien mogelijk bepaalde aankopen uit te stellen. Wat per saldo het effect zal zijn is niet duidelijk.	<b>Huidige situatie:</b> Het materiële deel van het ICT-budget zit bij de regio's. Zij beslissen zelf over vervanging van apparatuur, binnen de raamcontracten van Justitie. Zo kunnen ze geld sparen, door langer te wachten met vervangingsaankopen. Nadeel daarvan is dat sommige locaties werken met verouderde apparatuur. Dat zou kunnen leiden tot extra storingen en daarmee extra werk voor de centrale ICT-afdeling. In de praktijk lijkt dat mee te vallen. Per saldo kunnen we stellen dat deze vorm van aansturing wel bijdraagt aan kostenbewust handelen en dat de nadelen ervan beperkt zijn.

 Huidige aansturing is niet optimaal  
 Optimale aansturing

Conclusie is dat de huidige aansturing van alle vier de functies het meeste overeenkomt met type 2 (centrale sturing met gebruikersinterface). Uitzondering daarop vormt het materiële deel van het ICT-

<sup>18</sup> De afdelingen KP&C, P&O en ICT worden , als onderdeel van het Landelijk Bureau, alle op identieke wijze aangestuurd.

budget, waarvoor regio's een eigen budget hebben waarvoor ze binnen de raamcontracten van Justitie aankopen kunnen doen (type 3 sturing). Voor alle overheadfuncties is de meest wenselijke aansturingvorm gekozen. Voor wat betreft het materiële deel van het ICT-budget zou het type 2 sturing kunnen worden overwogen, wat zou leiden tot een centraal budget hiervoor. Dat heeft een voordeel (meer uniformiteit) en een nadeel (mogelijk minder kostenbewust handelen van de regio's). Wat per saldo het effect daarvan is, is niet duidelijk<sup>19</sup>. Het type 1 sturing is voor geen van de overheadfuncties wenselijk.

Duidelijk is namelijk dat de goede afstemming met de regiodirecteuren sterk bijdraagt aan hun tevredenheid. Verder blijkt uit de interviews dat het Landelijk Bureau dankzij de huidige aansturing zeer strak wordt genormeerd. Het gegeven dat sprake is van een afzonderlijke locatie voor het Landelijk Bureau draagt daaraan bij. Dat maakt de overhead heel zichtbaar, wat enige tegenkracht creëert. Diverse regiodirecteuren geven aan de omvang van het LB kritisch te volgen. Dat is vooral interessant, omdat uit de benchmark blijkt dat de omvang van de genoemde overheadfuncties juist relatief krap is. Eigenlijk is daar dus niet zoveel aanleiding toe. Dit soort benchmarkcijfers waren bij de regio's overigens niet bekend.

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 twee 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). Dat blijkt ook uit de casus, aangezien voor het materiële deel van het ICT-budget ook een andere aansturing mogelijk is dan bij de overige drie functies.

Uit de casus blijkt dat de type 2-aansturing, indien goed uitgevoerd, naast reeds bekende voordelen ervan (uniformiteit, geen administratieve rompslomp) ook kan leiden tot een hogere kostenefficiëntie. De huidige normering van de omvang van de vier overheadafdelingen is relatief krap, zonder dat dit als gevolg daarvan tot kwaliteitsproblemen leidt. Bij interne doorbelasting als alternatief plaatsen wij in deze situatie dan ook twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste zou de interne marktwerking dan ook kunnen leiden tot hogere overheadkosten, doordat lijnmanagers hun ondersteuning uitbreiden. In meerdere interviews wordt op dit gevaar gewezen ("In de zuidelijke regio's hebben ze ook al extra vakantiedagen in verband met carnaval").

Ten tweede kan de marktwerking leiden tot ongewenste verschillen tussen regio's en medewerkers in de mate waarin zij worden ondersteund. Aangezien de regio's in grote lijn hetzelfde werk doen, is daar eigenlijk geen aanleiding toe. De huidige uniformiteit van de overheadafdelingen draagt volgens een aantal geïnterviewden bij aan de efficiency. Hieruit blijkt ook dat de context een rol speelt bij de keuze

---

<sup>19</sup> In de slotbijeenkomst met directeur en hoofden van het LB is aangegeven, dat de RvdK er inmiddels voor heeft gekozen om het ICT-budget te centraliseren en ook volgens de type-2 sturing aan te sturen. Men verwacht daarmee kosten te besparen en ook te borgen dat het budget daadwerkelijk voor ICT wordt benut.

van de aansturing. Immers, indien elke locatie een ander takenpakket had, zou wellicht meer maatwerk in de ondersteuning nodig zijn geweest dan in de huidige situatie.

#### *De interface met gebruikers*

Uit deze cases blijkt tevens meer concreet uit welke elementen een goed werkende interface tussen overheadfuncties en gebruikers kan bestaan. Bij de RvdK gaat het om een combinatie van de volgende elementen:

- De overheadafdelingen van het Landelijk Bureau (LB) hebben bij oprichting twee jaar geleden een Productdienstencatalogus opgesteld. Deze is vastgesteld door het Landelijk Management (13 regiodirecteuren en een tweekoppige directie). Daarnaast is de omvang van het LB mede vastgesteld op basis van benchmarks.
- Er vindt een periodiek dienstverleningsonderzoek plaats onder interne afnemers naar alle diensten van het Landelijk Bureau. Hoofden van stafafdelingen bespreken de resultaten en mogelijke verbeterpunten uit dit onderzoek met regiodirecteuren. Na afloop daarvan geeft het LB aan welke concrete activiteiten worden ondernomen.
- Een groot aantal medewerkers van overheaddiensten hebben een regio toegewezen gekregen, waar zij een aantal dagen per week aanwezig zijn. Zo heeft elke regio bijvoorbeeld een regiocontroller en een personeelsadviseur. Dit persoonlijk contact maakt de overheadfuncties van het LB heel zichtbaar in het land.

In de slotbijeenkomst met directeur en stafhoofden van het LB, geven zij aan dat de interne afnemers hun opdrachten aan het LB nog helderder en meer expliciet zouden kunnen verwoorden. Het LB heeft een intakeformulier ontwikkeld als hulp daarbij.

### **7.7 Te overwegen acties ter verbetering van de balans tussen waarde en kosten van de vier overheadfuncties**

In deze paragraaf worden voor elk van de overheadfuncties een aantal maatregelen genoemd ter verbetering van de balans tussen de kosten en de waarde. Eerst wordt kort ingegaan op de algemene conclusies van het caseonderzoek.

De omvang van de afdelingen KP&C, P&O en ICT is relatief klein vergeleken met agentschappen, zbo's en zakelijke dienstverleners. De huisvestingskosten zijn relatief hoog. Over het algemeen is sprake van een goede balans tussen waarde en kosten van deze functies. De omvang van de functies wordt mede bepaald door een groot aantal factoren. Belangrijke factoren zijn de strakke normering (mede op basis van benchmarks) van de overheadfuncties en de centrale positionering ervan in een Landelijk Bureau. Het centraal positioneren van de meeste overheadfuncties is voor een organisatie van deze omvang (ruim 2000 fte), niet heel gebruikelijk, maar pakt wel goed uit. De centrale positionering zorgt ervoor dat de overheadfuncties van de RvdK heel zichtbaar zijn.

Dat draagt ertoe bij dat de overheadafdelingen kritisch worden gevolgd door de regio's en zorgt daarvoor voor de nodige tegendruk.

De strakke normering bij de start van het LB leidt ertoe dat niet allerlei keuzen en in het verleden gegroeide situaties medebepalend zijn geweest voor de omvang van de overhead. De RvdK is met een schone lei begonnen.

De belangrijkste factoren die verder van invloed zijn om de omvang zijn: de keuze voor een lean&mean dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen, de financiële druk op de organisatie (er zijn diverse bezuinigingsrondes geweest, waarbij ook kritisch naar de overhead is gekeken) en de aard van het primair proces (de nadruk in de organisatie ligt op het belang van het kind en de algemene opvatting is dat meer overhead daar niet direct aan bijdraagt). Daarnaast spelen bij elk van de functies nog specifieke factoren een rol.

De huidige aansturing van de onderzochte overheadfuncties kan getypeerd worden als 'centrale sturing met gebruikersinterface', met uitzondering van het materiële deel van het ICT-budget waar sprake is van gedecentraliseerde budgetten. Van de drie onderzochte mogelijke aansturingsvormen is bij de RvdK bij alle onderzochte functies gekozen voor de meest wenselijke variant.

De zorgvuldige wijze waarop de RvdK de interface tussen overheadafdelingen en interne afnemers heeft vormgegeven, draagt bij aan de waarde van de overheadfuncties en de zichtbaarheid van de overheadmedewerkers in de regio's. Dit maakt de overhead van de RvdK op twee manieren heel zichtbaar en daarmee bekend: de medewerkers zijn gevestigd op een afzonderlijke locatie, wat ertoe leidt dat de omvang kritisch gevolgd wordt en daarmee druk geeft op de omvang. Tegelijk komen vertegenwoordigers vanuit het Landelijk Bureau met regelmaat in de regio's. Voor veel van hen geldt 'bekend maakt bemind'. Men zou kunnen zeggen dat deze zichtbaarheid een stap verder gaat dan de veelgenoemde eis van transparantie. Volgens Van Dale betekent transparantie: doorzichtig, doorschijnend, helder van structuur, opzet, gemakkelijk te doorzien. De overhead is transparant als er een heldere rapportage over is. Maar zichtbaar gaat een stap verder. Dat duidt erop dat je ze echt kunt zien, het gebouw en de mensen, dat je ze kent. Bij de RvdK draagt deze zichtbaarheid van de overhead (in de twee genoemde opzichten) belangrijk bij aan de lage omvang van en de positieve waardering over de overhead. Wij gaan nu in op elk van de onderzochte overheadfuncties.

### *Conclusies en aanbevelingen per overheadfunctie*

#### *De huisvesting*

De huidige kosten zijn relatief hoog. Anderzijds is de waardering door de gebruikers ook hoog. De panden voldoen aan belangrijke eisen die zij stellen, namelijk een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goed bereikbaar vanaf de rechtbank, goede werkruimten, voldoende spreekkamers en observatieruimten en voldoende beveiliging. De geïnterviewden vinden de panden niet echt sober, hoewel dat wel het streven was.

In de hoge huisvestingskosten is onderscheid te maken tussen een Prijscomponent (de kosten per werkplek) en een hoeveelheidcomponent (het aantal werkplekken per fte). Beide factoren spelen in enige mate een rol.

De hoge kosten per werkplek worden vooral veroorzaakt door de keuze van de locaties en de beveiligingsvoorzieningen. Vergeleken met zakelijke dienstverleners is een reductie van het aantal werkplekken per fte mogelijk met circa 20%.

Dit is echter een ruwe schatting omdat het werkelijke aantal werkplekken van de RvdK niet bekend is, zodat we uit moesten gaan van een schatting op basis van het aantal beeldschermen. Om de besparing te realiseren moet worden overgegaan naar een flexibel kantoorconcept. De invoering daarvan moet dan wel gekoppeld worden aan de mogelijkheid om thuis te werken en moet goed worden uitgewerkt.



Om het besparingspotentieel preciezer vast te stellen is het belangrijk om een meting te doen van de huidige bezetting van de werkplekken (gemiddeld en piek).

#### *De functie Kwaliteit, Planning en Control*

De huidige omvang van de functie is relatief klein, namelijk minder dan de helft van de gemiddelde omvang bij agentschappen en zakelijke dienstverleners. Vergeleken met gerechten is de omvang circa een kwart lager. De gebruikers zijn tevreden over de afdeling. Vooral over de wijze waarop de regiocontrollers hun functie vervullen is men te spreken. De stuurinformatie is nog in ontwikkeling, vanwege de omslag naar het sturen op doorlooptijden.

De informatie is betrouwbaar en tijdig, maar wordt ervaren als nogal veel en nog niet altijd even helder. Over kwaliteitsmanagement lopen de meningen uiteen. Daar zou nog meer aan gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld door de regiocontrollers hier meer aandacht aan te laten besteden.

#### *De functie Personeel en Organisatie*

De omvang van deze functie is relatief wat lager dan in andere sectoren (agentschappen, zakelijke dienstverlening en gerechten). De gebruikers zijn wisselend tevreden over deze afdeling. De invoering van het P&O-portal speelt daarbij een rol. Daarop is veel kritiek, vooral dat de uitvoerende medewerkers er onvoldoende bij betrokken waren. Daarnaast speelt een rol dat dit portal volgens geïnterviewde leidinggevenden tot extra werk voor hen zal leiden. De geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de P&O-advisering, hoewel daarbij enkele kanttekeningen worden geplaatst. De afdeling doet er goed aan met name bij de verdere ontwikkelingen rond P-portal goed met de gebruikers af te stemmen en ook duidelijk te maken dat invoering van het Portal een verplichting is vanuit het ministerie. Het gaat daarbij vooral ook om de afweging om meer taken van de afdeling naar het lijnmanagement over te dragen.

#### *De functie ICT*

De formatieve omvang van de ICT-afdeling van de RvdK is relatief laag, vergeleken met andere sectoren. Ditzelfde geldt voor de totale ICT-kosten. De RvdK is zeer afhankelijk van ICT. Sinds het matige resultaat in het gebruikersonderzoek van eind 2007 is er veel verbeterd. Momenteel zijn er niet of nauwelijks nog storingen. Op het terrein van applicatieontwikkeling zijn de meeste gebruikers kritisch. Veel geïnterviewden vinden dat de implementatie van nieuwe systemen beter kan worden voorbereid. Mogelijk zijn er te veel projecten, in relatie tot de beperkte omvang van de afdeling.

Het verdient aanbeveling om op heldere wijze de besluitvorming over ICT-projecten te organiseren, om tot een goede prioritering te komen. Dat kan bijvoorbeeld door een ICT-Raad in het leven te roepen (met vertegenwoordigers vanuit landelijke directie, regiodirecteuren en ICT-afdeling).

In de slotbijeenkomst met directeur en hoofden van het LB is aangegeven, dat deze aanbeveling inmiddels is opgepakt. De stuurgroep Informatievoorziening moet gaan zorgen voor een heldere besluitvorming over ICT-projecten.

### **7.8 Reactie RvdK**

Eind mei 2010, een klein jaar na afronding van het caseonderzoek, hebben wij de RvdK gevraagd aan te geven welke acties zij inmiddels heeft genomen naar aanleiding van het onderzoek. De RvdK-directie heeft ons daarover op 3 juni 2010 het volgende verslag toegezonden, dat onderstaand is opgenomen:

*“-Voor wat betreft huisvesting heeft de RvdK inmiddels vergevorderde plannen om op basis van het nieuwe werken- concept de kosten van de huisvesting te reduceren en een voor werkgever en werknemer aantrekkelijke flexibiliteit te creëren door het tijd- en plaats onafhankelijk werken.*

*-De regionale controllers, beleidsadviseurs en P&O adviseurs worden steeds meer gezamenlijk ingezet als infrastructuur om nieuwe ontwikkelingen binnen de regio's te introduceren en te implementeren.*

*-De P&O-adviseurs hebben samen met hun backoffice in Utrecht een goede rol gespeeld bij de implementatie van de tweede fase van de P&O-portal. Deze is beduidend beter ontvangen als de eerste fase. Er is meer aandacht besteed aan de communicatie met gebruikers met name over wat wij zelf als organisatie wel en niet in de hand hebben.*

*-Het projectenbureau (nieuwe afdeling binnen het Landelijk Bureau) heeft een belangrijke "boost" gegeven aan het professionaliseren van projectmatig werken o.a. door het leveren van professionele projectleiders en projectondersteuners. Hierdoor lopen projecten, ook v.w.b. de ICT-component, beheerster en transparanter. De stuurgroep informatievoorziening is in "positie" gebracht en beslist in het licht van de prioriteiten van de organisatie welke ICT-projecten prioriteit hebben.”*

