



SPEUREN OP RESULTAAT

Interdepartementaal beleidsonderzoek
naar de bedrijfsvoering van
de Algemene Inspectiedienst (LNV)

SPEUREN OP RESULTAAT

*INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
NAAR DE BEDRIJFSVOERING VAN DE ALGEMENE INSPECTIEDIENST (LNV)*

IBO-ronde 1997, rapport nr. 4
mei 1998

Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	5
1 Doel en probleemstelling.....	11
1.1 Achtergrond	
1.2 Probleemstelling en verantwoording	
1.3 Opzet rapport	
2 De Algemene Inspectiedienst nader beschouwd.....	15
3 Meetbaarheid prestaties Algemene Inspectiedienst.....	19
3.1 Inleiding: een keuze voor sturen op output	
3.2 Producten en diensten van de AID: een situatieschets	
3.3 Een keuze voor drie eindproducten	
3.4 Zorg voor kwaliteit: processen en criteria	
3.5 Verbeteringsmogelijkheden samengevat	
4 Wijze van aansturing van de AID door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.....	31
4.1 De AID als uitvoerende dienst van LNV	
4.2 Reguliere aansturing van de AID: de jaarplancyclus	
4.3 Niet jaarlijkse sturingsinstrumenten: beleidsevaluatie en (organisatie)doorlichtingen	
4.4 Aansturing beoordeeld	
4.5 Verbeteringsmogelijkheden samengevat	
5 Kenmerken van de bedrijfsvoering van de AID	43
5.1 Jaarlijkse planning & controlcyclus	
5.2 Niet jaarlijkse instrumenten van interne sturing	
5.3 Interne bedrijfsvoering beoordeeld	
5.4 Verbeteringsmogelijkheden samengevat	

Management samenvatting

AID: zorgdragen voor naleving LNV-beleid

Het bieden van een toekomstperspectief voor de werkenden in de agrarische sector en het duurzaam veiligstellen van de belangen van natuur en landschap. Dat zijn de belangrijkste doelen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Met behulp van wet- en regelgeving werkt LNV hard aan het verantwoord gebruik en beheer van grondstoffen en van de natuurlijke omgeving. Daarbij wordt steeds een zorgvuldige afweging gemaakt tussen maatschappelijke, economische en ecologische risico's. Soms botsen de (deel)belangen van individuele ondernemers of van gehele sectoren echter met het door LNV gevoerde beleid. De mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd, vraagt daarom om een actief handhavingsbeleid.

Binnen de beleidscyclus van LNV wordt deze handhavingsfunctie uitgeoefend door de Algemene Inspectiedienst (AID). De missie van de AID luidt: het vestigen van een politiek maatschappelijk als aanvaardbaar gekwalificeerd nalevingsniveau. Deze missie brengt twee kerntaken met zich mee:

1. het controleren, opsporen en verifiëren van de naleving van LNV-regelgeving c.q. het ontbreken daarvan, en;
2. het geven van adviezen over de controleerbaarheid en de handhavingsaspecten van - voorgenomen - beleid en regelgeving.

Daarnaast heeft de AID ook een voorlichtingstaak.

Dit rapport

Dit rapport doet verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar de mogelijkheden van een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering van de AID. Het onderzoek vloeit voort uit het streven van het kabinet om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten: "Bevorderd moet worden dat uitvoerende diensten overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en daartoe gebruik gaan maken van het baten-lastenstelsel". Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van de door het kabinet vastgestelde nota "Aansturen op resultaat". Respectievelijk is ingegaan op:

- de meetbaarheid van de output van de AID
- de wijze waarop de AID door het ministerie van LNV worden aangestuurd
- de interne bedrijfsvoering en planning & controlcyclus van de AID
- de meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

Ten aanzien van dit laatste punt geldt overigens dat het voor het gaan werken met een baten-lastenstelsel niet langer nodig is dat een uitvoerende dienst een agentschap wordt. Het kabinet heeft dit bij de behandeling van de nota "Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997" besloten. Conform haar taakopdracht (bijlage 1) heeft de werkgroep zich overigens niet beziggehouden met de

6	Toegevoegde waarde baten-lastenstelsel.....	49
6.1	Mogelijke toegevoegde waarde van het baten-lastenstelsel voor de aansturing en bedrijfsvoering van de AID	
6.2	Baten-lastenstelsel: op termijn meerwaarde	
7	Aanbevelingen en invoeringstraject.....	55
Bijlage 1		
	Taakopdracht IBO werkgroep AID	61
Bijlage 2		
	Leden IBO werkgroep AID.....	63

organisatorische status van de AID.

Meetbaarheid output AID

Voor het bewerkstelligen van een aanvaardbaar nalevingsniveau ontplooit de AID - vanuit zijn kerntaken - activiteiten die resulteren in vijf categorieën van producten: controles, opsporingsonderzoeken, verificaties, beleidsadviezen en voorlichtingsactiviteiten.

Drie van deze categorieën voldoen aan de eisen die gesteld kunnen worden aan een outputgerichte besturing: *controles, opsporingsonderzoeken en verificaties*. Voor deze producten geldt immers dat zij zich zowel in kwantiteit als in kwaliteit laten definiëren. Door een verband te leggen tussen deze prestaties enerzijds, en het aantal te controleren entiteiten (zoals bedrijven of particulieren, maar ook het aantal wetten en/of regelingen) anderzijds, kan de basis worden gelegd voor een meer outputgerichte aansturing en bedrijfsvoering van de AID. Met behulp van een tijdwerkregistratie dienen de - kosten van de - ingezette middelen aan de eindproducten te worden toegerekend. De twee overige eindproducten van de AID (voorlichtingsactiviteiten, beleidsadviezen) dienen herkenbaar in de planning en verantwoording terug te komen. Nadere positionering en uitwerking van de voorlichtingsactiviteiten als handhavinginstrument is gewenst.

Aansturing vanuit het ministerie van LNV: sturen op prioriteiten en output in combinatie met een integraal afwegingskader

Sturen op hoofdlijnen, sturen op resultaat en toepassing van integraal management (waarbij decentrale managers in grote mate vrij worden gelaten in de wijze waarop hij/zij vooraf afgesproken producten of prestaties tot stand brengt): de filosofie van het besturingsmodel van het ministerie van LNV kan in deze drie ambities worden samengevat.

Momenteel wordt de AID nog in sterke mate op inputfactoren gestuurd (zoals het aantal controleurs). Uit het onderzoek blijkt dat de door de AID geleverde eindproducten herleidbaar zijn tot de beleidsterreinen en beleidsdirecties van het ministerie van LNV. Dit biedt perspectief voor een verdere diversifiëring en verzakelijking van de aansturing van de AID door de beleidsdirecties. Daarbij dient niet het aanbod van de AID, maar de vraag naar controle-activiteiten van de beleidsdirecties meer centraal te staan. Ten alle tijde dient rekening te worden gehouden met de noodzaak van een evenwichtige aansturing van de AID, waarbij politieke afwegingen en calamiteiten tot flexibiliteit kunnen nopen. Een meer op output gericht besturingsmodel zal daar volgens de werkgroep echter een bijdrage aan kunnen leveren: er kan beter in kaart worden gebracht ten koste van welke prestaties een additionele activiteit door de AID kan worden uitgevoerd. Dit komt de transparantie het afwegingsproces in de Bestuursraad van LNV - en in voorkomende gevallen de Ministerraad - ten goede.

In aansluiting op voornemens binnen zowel LNV als de AID verdient het aanbeveling dat het streven

naar een meer outputgerichte besturingswijze concreet wordt uitgewerkt. Daartoe kan - lopende het begrotingsproces - het volgende stappenplan dienen:

Stap 1: De beleidsdirecties werken hun prioriteiten zoveel als mogelijk concreet uit in beleidsplannen. Voorafgaand aan de jaarplancycclus geven zij aan welke bijdragen zij van de AID verwachten. Deze worden zo veel als mogelijk geoperationaliseerd in te realiseren prestaties (de drie eindproducten) in relatie tot het aantal te onderzoeken objecten. Een en ander wordt uitgewerkt in handhavingsdoelen per beleidsterrein.

Stap 2: Op basis van deze prioriteitstelling worden tussen beleidsdirecties en de AID principe-afspraken gemaakt over de te verrichten controles, opsporingsonderzoeken en verificaties. In deze afspraken, die het karakter van een onderling contract hebben, wordt zowel ingegaan op de aantallen als op de kwaliteit van de te leveren prestaties.

Stap 3: De Bestuursraad van LNV is de formele opdrachtgever van de AID en is verantwoordelijk voor een evenwichtige aansturing van de dienst. De Bestuursraad keurt de afspraken tussen de beleidsdirecties en de dienst - na een eventuele bijstelling - goed en legt deze vast in een taak-middelencontract (waarmee voor de AID een uitvoeringsverplichting ontstaat). De beleidsdirecties voeden de bekostiging van de taakuitvoering uit hun trekkingsrechten, desgewenst aangevuld met additionele middelen.

Stap 4: De AID is verantwoordelijk voor de totstandbrenging van de afgesproken prestaties en legt middels kwartaalrapportages (conform CCS-systematiek) en het jaarverslag verantwoording af aan de beleidsdirecties en bestuursraad van LNV.

Een volledige overheveling van budgetten (i.e. van het algemene AID-budget van de Bestuursraad naar beleidsbudgetten van de beleidsdirecties) is niet noodzakelijk voor het introduceren van een meer outputgericht besturingsmodel. De in het stappenplan beschreven afspraakgewijze totstandkoming van het taak-middelencontract steunt op "historische trekkingsrechten" van beleidsdirecties voor bestaande AID-taken. Door herprioritering binnen het bestaande budget of door te pleiten voor toevoeging van "extra middelen" dienen de directies zorg te dragen voor de bekostiging van nieuwe AID-taken. Zeker wanneer de reguliere, aan het begrotingsproces gekoppelde aansturing door LNV volgens bovenstaande stappenplan verloopt, draagt deze systematiek voldoende prikkels in zich tot kostenbewustzijn bij de beleidsdirecties.

Interne bedrijfsvoering

Ook binnen de AID wordt sinds een aantal jaren gestreefd naar een meer op resultaat gerichte bedrijfsvoering. De jaarplancyclus getuigt daar echter nog niet in alle opzichten van. Het AID-jaarplan komt momenteel "bottom-up" tot stand: intern beschikbare formatieve (en materiële) kaders leiden tot een voorstel aan de beleidsdirecties en Bestuursraad van LNV. Hoewel daarbij rekening wordt gehouden met de handhavingswensen van de beleidsdirecties, betreft de planning en controlcyclus toch een sterk intern gericht proces waarbij beschikbare middelen leiden tot een planning van de inzet per vakgebied.

De invoering van integraal management en de contractsgewijze bedrijfsvoering binnen de AID is van recente datum. Momenteel wordt nog veel tijd en energie geïnvesteerd in het garanderen van de uitvoering van contracten en het samen met de beleidsdirecties formuleren van controledoelen en meerjarenafspraken. Ook wordt binnen de dienst nog gewerkt aan nadere strategievorming.

Het complexe en dynamische werkterrein van de AID brengt met zich mee, dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de systemen van planning & control van de AID. Allereerst dient, op basis van de overeengekomen handhavingsprioriteiten en de daartoe beschikbaar gestelde middelen, de operationele processen te worden aangestuurd en beheerst. Ten tweede dienen ontwikkelingen in de vraag naar controle-activiteiten van de AID nadrukkelijker dan nu door te werken in de interne planning & controlcyclus. In geval van politieke herprioritering dient het ten derde mogelijk te zijn om de aanvankelijke planning bij te stellen. Een snelle terugkoppeling vanuit de operationele dienst neemt daarbij een belangrijke plaats in.

Het gaat bij de interne bedrijfsvoering van de AID kort gesteld om:

1. de allocatie van middelen;
2. de mate waarin ontwikkelingen in de vraag naar AID prestaties worden doorvertaald in het aanbod en de bedrijfsvoering van de AID, en;
3. de consequenties van tussentijdse bijsturing (bijvoorbeeld bij calamiteiten).

Naar het oordeel van de werkgroep kunnen deze elementen van sturing aan transparantie winnen wanneer de relatie tussen eindproducten per vakgebied (AID) en beleidsterrein (LNV) wordt uitgewerkt als aangrijpingspunt voor (a) de vertaling van wensen van beleidsdirecties naar inspectie- en controleplannen en (b) het opstellen van de taak-middelencontracten. Daarbij dient te worden aangesloten op de binnen de AID gehanteerde doelgroepenbenadering (welke voor de AID-teams het operationele aangrijpingspunt vormt voor de daadwerkelijke controle-activiteiten). Met behulp van een tijd-werkregistratie kunnen voor de eindproducten betrouwbare kostprijsindicaties worden opgesteld.

Wanneer er heldere afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties in kwantiteit en kwaliteit, is

het mogelijk om binnen de AID het integraal management nader vorm te geven. Inspecties en teams kunnen op basis van de op output gerichte managementcontracten meer verantwoordelijkheid worden geboden bij de planning en inzet van beschikbare formatieve (en materiële) kaders. Zij leggen in eerste instantie verantwoording af over de - met de toegewezen middelen - bereikte resultaten.

Overigens betekent het maken van afspraken met beleidsdirecties niet dat de teams in het vervolg niet meer dan slechts één of enkele wetten zouden controleren. Zo zal een AID-team tegelijkertijd letten op de naleving van regelgeving inzake bestrijdingsmiddelen en het welzijn van het op een bedrijf aanwezige vee.

Baten-lastenstelsel: meerwaarde op termijn

De AID werkt momenteel volgens een kas-verplichtingenstelsel. Ten aanzien van het wagenpark - ongeveer 30% van de materiële investeringen - beschikt de dienst over een ideaalcomplex, zodat de benodigde investeringen binnen de kaskaders kunnen plaatsvinden. Voor grootschalige investeringen in bijvoorbeeld ICT gelden de voor de rijksoverheid kenmerkende beoordeling en budgettaire inpassing in departementaal verband.

Voor een meer op output gerichte besturing en bedrijfsvoering van de AID heeft invoering van een baten-lastenstelsel op termijn instrumentele meerwaarde. Door de overgang van uitgaven (beschikbare kas in een gegeven periode) naar kosten kunnen voor de onderscheiden eindproducten zorgvuldiger en betrouwbaarder kostprijzen worden opgesteld. Door de kostenontwikkeling per product of dienst in de tijd (tijdreeksen) met soortgelijke organisaties te vergelijken (bedrijfsvergelijkingen of "benchmarking"), kan zicht worden verkregen op de ontwikkeling van de - relatieve - doelmatigheid waarmee een dienst zijn taak vervult. Daarnaast gaan van een baten-lastenstelsel prikkels uit tot een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer. Toepassing van het baten-lastenstelsel impliceert immers dat de kosten van eerdere kapitaaluitgaven aan productiegoederen (rente en afschrijvingen) en uitgaven aan onderhoud op het moment van verbruik bepalend zijn voor het kostenniveau van de geleverde producten of diensten. Op deze wijze wordt de decentrale manager gedwongen om af te wegen, of een kapitaalgoed al dan niet moet worden behouden (en onderhouden), of beter kan worden verkocht.

Mede met het oog op het kapitaalintensiever worden van het controleproces van de AID heeft invoering van een baten-lastenstelsel op termijn meerwaarde als instrument binnen het streven naar een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering. Toepassing van een baten-lastenstelsel moet volgens de werkgroep vooral worden gezien als het sluitstuk van een ontwikkelingstraject naar een volwaardig output-gericht besturingsmodel, waarbij de volgende fasen kunnen worden herkend:

1. beschrijving productieprocessen, uitmondend in producten
2. toesnijden P&C cyclus en administratieve organisatie op outputgerichte besturing

3. (met behulp van de stappen 1 en 2 en een in de administratieve organisatie beschreven tijdwerkregistratie:) precieze toerekening van uitgaven aan producten, te aggregeren naar vakgebieden, beleidsterreinen en beleidsdirecties
4. (uitgaande van de plannen en de taak-middelencontracten en het LNV-besturingsmodel:) nadere uitwerking van opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties tussen beleidsdirecties en AID.

Als deze fasen met succes zijn afgerond, kan invoering van een baten-lastenstelsel op verantwoorde wijze plaatsvinden en een bijdrage kunnen leveren aan het op resultaat gerichte, doelmatigheid bevorderende sturingsmodel. In het slothoofdstuk is daartoe een implementatietraject opgenomen. Essentieel kenmerk van de implementatie is dat de daadwerkelijke invoering van het baten-lastenstelsel van start gaat, wanneer de AID en de Bestuursraad van LNV daartoe het signaal geven. Invoering voordat management en personeel van AID (en LNV) overtuigd zijn van de meerwaarde van het stelsel werkt minder productief. Om de gedachten te bepalen beveelt de werkgroep 1 januari 2002 als invoerdatum aan.

1 Doel en probleemstelling

1.1 Achtergrond

Van uitgaven naar kosten

Op 3 maart 1997 is de nota "Van uitgaven naar kosten" naar de Tweede Kamer gezonden. In die nota stelt het kabinet dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. Overal waar dit voor de bedrijfsvoering van toegevoegde waarde is, moet worden bevorderd dat uitvoerende diensten overstappen op een baten-lastenstelsel. Deze doelstellingen liggen ten grondslag aan een achttal interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten, waaronder de Algemene Inspectiedienst (AID).

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de AID richt zich op de mogelijkheid om voor deze uitvoerende dienst een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering in te voeren (zie de taakopdracht - bijlage 1). Daarbij is door de werkgroep aansluiting gezocht op initiatieven die door LNV en de AID in het recente verleden reeds zijn c.q. worden ontplooid. De vraag of invoering van een baten-lastenstelsel als instrument kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering, komt in het onderzoek uitdrukkelijk aan de orde.

Baten-lastenstelsel breder beschikbaar dan alleen voor agentschappen

Relevant voor dit laatste element is dat - op basis van de in februari opgestelde interim-rapportages over de acht interdepartementale beleidsonderzoeken en de rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel - door de ministerraad op 24 april jl. is besloten, het baten-lastenstelsel breder dan alleen voor agentschappen beschikbaar te stellen. Momenteel wordt gewerkt aan de comptabele wet- en regelgeving terzake, welke haar beslag zal vinden in de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. Naar verwachting zal het vanaf 1 januari 1999 mogelijk zijn om voor uitvoerende diensten als de AID het baten-lastenstelsel in te voeren zonder de agentschapsstatus.

1.2 Probleemstelling en verantwoording

Aansturen op resultaat

De Algemene Inspectiedienst (AID) is voor de continuïteit van zijn bedrijfsvoering afhankelijk van het budget, dat door de Bestuursraad van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) ter beschikking wordt gesteld ter bekostiging van zijn functioneren. In een dergelijke budgetmechanisme ontbreekt de "tucht" van de markt. Aangezien er geen prijsmechanisme aanwezig is, bestaat er geen natuurlijke terugkoppeling over de doelmatigheid waarmee de productie van de AID tot stand komt.

Het doel van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is erop gericht deze beperking van het budgetmechanisme weg te nemen door "aan te sturen op resultaat". Het streven is erop gericht de AID zoveel mogelijk op output - dat wil zeggen: de door de AID geleverde producten en diensten - aan te sturen en te bekostigen. Echter: alleen wanneer de te leveren prestaties op valide en betrouwbare wijze gedefinieerd kunnen worden, is een op *output* geënte bekostiging goed mogelijk.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering van de AID van het ministerie van LNV volgt de twee centrale onderzoeksvragen uit de op 3 juli 1997 door de Ministerraad vastgestelde nota "Aansturen op resultaat" (p.43):

- is voor de AID een meer resultaatgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk?
- kan invoering van een baten-lastenstelsel bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van de AID?

Aan de hand van het conceptueel kader uit de nota "Aansturen op resultaat" is het huidige besturingsmodel van de AID in kaart gebracht. Door een analyse te maken van de wijze waarop meetbare output - de door de AID te leveren producten en diensten - in de externe aansturing en interne bedrijfsvoering van de AID is geïncorporeerd, zijn enkele conclusies te trekken over mogelijke verbeteringen van:

1. de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de AID geleverde producten en diensten (prestaties);
2. de wijze van (externe) besturing door het vakdepartement;
3. de wijze van (interne) aansturing en beheersing binnen de uitvoerende dienst, en;
4. de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

Vizier op prestaties (output), oog voor effecten (outcome)

De besturing van een uitvoerende dienst kan gericht zijn op uiteenlopende aangrijpingspunten van het "productieproces": input (de ingezette middelen (personeel, materieel), throughput (de werk- en productieprocessen), output (de te leveren producten en diensten) en outcome (de gerealiseerde effecten). Zoals in "Aansturen op resultaat" is aangegeven, zal een goed besturingsmodel nooit kunnen volstaan met aandacht voor output alleen. Het uiteindelijke doel van de door de AID te leveren prestaties is dat er - direct of indirect - gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. Het gaat er uiteindelijk om wat de AID t.a.v. de naleving van wet- en regelgeving teweeg brengt.

In de praktijk laat het verband tussen de door een dienst geleverde prestaties en effecten zich evenwel niet eenvoudig vaststellen (zie § 3.1). De werkgroep is uitgegaan van de veronderstelling dat de producten en diensten van de AID logischerwijs voortvloeien uit een beleidstheorie, waarmee de realisatie van effecten wordt beoogd. Met andere woorden: de AID verricht zijn controles en onderzoeken ten behoeve van een goed nalevingsniveau. Door het hanteren van kwaliteitscriteria

tijdens het totstandkomingsproces van de producten van de AID (*throughput*), zal daarbij het kwaliteitsaspect in het onderzoek worden betrokken.

1.3 Opzet rapport

Deze rapportage is opgezet volgens het stramien uit de nota "Aansturen op resultaat". Paragraaf 2 beschrijft in het kort de taak, activiteiten en organisatie van de AID. In paragraaf 3 staat de meetbaarheid - zowel in kwantiteit, kwaliteit als kostenniveau - van de door de AID geleverde producten en diensten centraal. Paragraaf 4 gaat in op de wijze waarop de AID door het ministerie van LNV wordt aangestuurd, terwijl paragraaf 5 een beschrijving biedt van de interne bedrijfsvoering van de AID. Elk van de paragrafen 3, 4 en 5 wordt afgesloten met een puntsgewijs resumé van mogelijke verbeteringen. Paragraaf 6 biedt een analyse van de instrumentele meerwaarde die invoering van het batenlastenstelsel voor de AID kan hebben.

De rapportage besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen, alsmede een tijdpad voor de invoering van de verbeteringsvoorstellen.

2 De Algemene Inspectiedienst nader beschouwd

AID: werkzaam in onvoorspelbare dynamiek

"Belangrijk werk, midden in de maatschappij en continu geconfronteerd met dynamische ontwikkelingen". Voor weinig organisaties zal deze wervende tekst uit een willekeurige personeelsadvertentie zo opgaan als voor de AID. Om te beginnen heeft de AID een werkerterrein met een hoge emotionele lading. Het werk van de AID, een organisatie met een taak op het gebied van rechtshandhaving, heeft soms diepgaande gevolgen voor - zoals de AID het formuleert - "boer, burger, beest en bos". De mestboycot van 1996 laat zien dat het de boer menens is wanneer zijn belangen in het geding zijn. Veel publiciteit ging uit naar AID'ers die belast waren met het opmaken van de processen-verbaal. Intimiderend gedrag en soms zelfs fysiek geweld leidde ertoe dat bepaalde controles alleen nog maar in koppelverband uitgevoerd worden.

Het werk van de AID is vaak ook onvoorspelbaar. Epidemieën wisselen elkaar af. In 1997 ging er vrijwel geen week voorbij of er waren televisiebeelden te zien van de gevolgen van de varkenspest. Toezicht op de ruiming van varkens en de handhaving van het vervoersverbod legde een zware wissel op de capaciteitsinzet van de AID. De AID is werkzaam in onvoorspelbare dynamiek. Dat dit grote gevolgen heeft voor zowel de medewerkers als het operationele management van de dienst moge duidelijk zijn.

AID: taak, missie en activiteiten

De AID maakt onderdeel uit van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Als onderdeel van het departement van LNV verricht de AID controle- en opsporingstaken ten aanzien van wetgeving die onder (mede)verantwoordelijkheid of goedkeuring van de minister van LNV is uitgevaardigd. Momenteel heeft de AID te maken met 55 wetten, 450 regelingen en ruim 800 formele controle-objecten.¹ Het hoofddoel van de AID is het (mede) invulling geven aan de handhavingfunctie in het beleidsproces van LNV. De van dit doel afgeleide missie van de dienst is het leveren van een bijdrage aan het vestigen van een politiek maatschappelijk, aanvaardbaar en gekwalificeerd nalevingsniveau van wet- en regelgeving op het terrein van LNV.

Om deze doelen te bereiken ontplooit de AID verscheidene activiteiten, die op hun beurt leiden tot concrete producten en diensten. Zo oefent de dienst actief controle uit op de naleving van voorschriften die gelden voor organisaties en individuen die agrarische of visserijproducten voortbrengen, be- en verwerken, vervoeren, verhandelen, verbruiken of in- en uitvoeren. Ook gaan de teams van de AID met behulp van verificaties na of de door agrarische bedrijven opgegeven informatie of verstrekte gegevens kloppen. Dit is van groot belang wanneer er bijvoorbeeld een heffing moet worden opgelegd of wanneer er een aanvraag tot het verstrekken van een lening of subsidie moet worden beoordeeld. De AID verleent daarnaast ondersteuning bij het toezicht en de administratieve nacontroles die in het kader van

het Landbouw Egalisatie Fonds of andere maatregelen van de Europese Unie moeten plaatsvinden.

Op basis van de gegevens die bij bovengenoemde activiteiten worden verzameld kunnen strafrechtelijke onderzoeken worden opgestart, waarmee de AID invulling geeft aan haar rechthandhavingstaak.

Door haar werk beschikt de AID over veel unieke kennis en expertise. De AID voorziet het ministerie van LNV dan ook gevraagd en ongevraagd van adviezen over de controle-technische aspecten van door het ministerie opgestelde specifieke controle-voorschriften. Daarnaast geeft de AID beleidsadviezen met betrekking tot alle handhavingsaspecten van de wet- en regelgeving van het ministerie van LNV. Die adviezen kunnen betrekking hebben op de wijze van uitvoering, maar ook op de keuze van de beleidsinstrumenten zelf (vergt een probleem louter voorlichting of is er wetgeving nodig?). Vanuit zijn specifieke kennis en ervaring inzake controle en opsporing draagt de dienst bij aan de ontwikkeling en evaluatie van LNV-beleid.

Bij de invulling van de taak van de AID is preventie (van overtredingen) het uitgangspunt. Een laatste kernactiviteit van de dienst is bij gevolg het geven van voorlichting. Indien nodig, wordt het straf- en tuchtrecht evenwel niet geschuwd. De inzet van de AID wordt bepaald door de minister van LNV. Voorafgaand daaraan vindt, voor wat betreft opsporingsactiviteiten, afstemming plaats met het Openbaar Ministerie (Justitie).

Maar wat doet een AID-er nu eigenlijk in de praktijk van dag tot dag. Ter illustratie de volgende passage uit het jaarverslag van de AID over 1996. Aan het woord is Ton Hoogeboom, controleur bestrijdingsmiddelen:

"In de regio waar ik actief ben, word ik soms zo'n beetje beschouwd als de verpersoonlijking van de AID. Je bent vaak de vraagbaak voor alles wat met landbouw te maken heeft -de mensen verwachten ook echt van je dat je verstand van zaken hebt."

"De problematiek op het gebied van bestrijdingsmiddelen is groot. De agrarische sector kan niet zonder en dat brengt natuurlijk risico's met zich mee. Dit impliceert tevens de noodzaak van een gedegen handhaving."

"De eerste maanden van 1996 zijn mijn collega's en ik druk geweest met het Apron-project. Het ging hier om een zaadontsmetter, die ook gebruikt werd als grondbehandelaar in de bollenteelt. Deze toepassing is verboden. We zijn erin geslaagd deze handelwijze in een vroeg stadium een halt toe te roepen en hebben in totaal acht afnemers geverbaliseerd. De toelatinghouder, dus degene die het middel in Nederland distribueert, is door mij geïnformeerd en vervolgens leverde hij het middel alleen nog maar aan klanten die precies

¹ Een object kan bestaan uit één of meer ge- of verbodsbepalingen.

konden aangeven waarvoor ze het gebruikten. Hiervan gaat natuurlijk een enorme preventieve werking uit - de handelaar heeft er tenslotte ook belang bij dat zijn bedrijf niet in verband wordt gebracht met illegale praktijken. Ik ben ervan overtuigd dat we op deze manier hebben kunnen voorkomen dat de verboden toepassing van dit middel een enorme vlucht kon nemen."

"Als er mensen bellen met klachten, dan reageren wij daarop. Vaak hebben die klachten een emotionele achtergrond, men stoort zich aan bepaalde zaken of is bang dat het gif dat de buurman strooit, overwaait naar de eigen tuin. Als je dan rustig uitlegt hoe de zaak in elkaar zit, is het probleem vaak binnen een half uur opgelost. Mijn indruk is dat consumenten vaak te angstig zijn als het om bestrijdingsmiddelen gaat, terwijl de professionele gebruiker er vaak juist iets te gemakkelijk ermee omgaat. Echter, de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik mijn eigen tuin zoveel mogelijk bestrijdingsmiddelenvrij probeer te houden... "

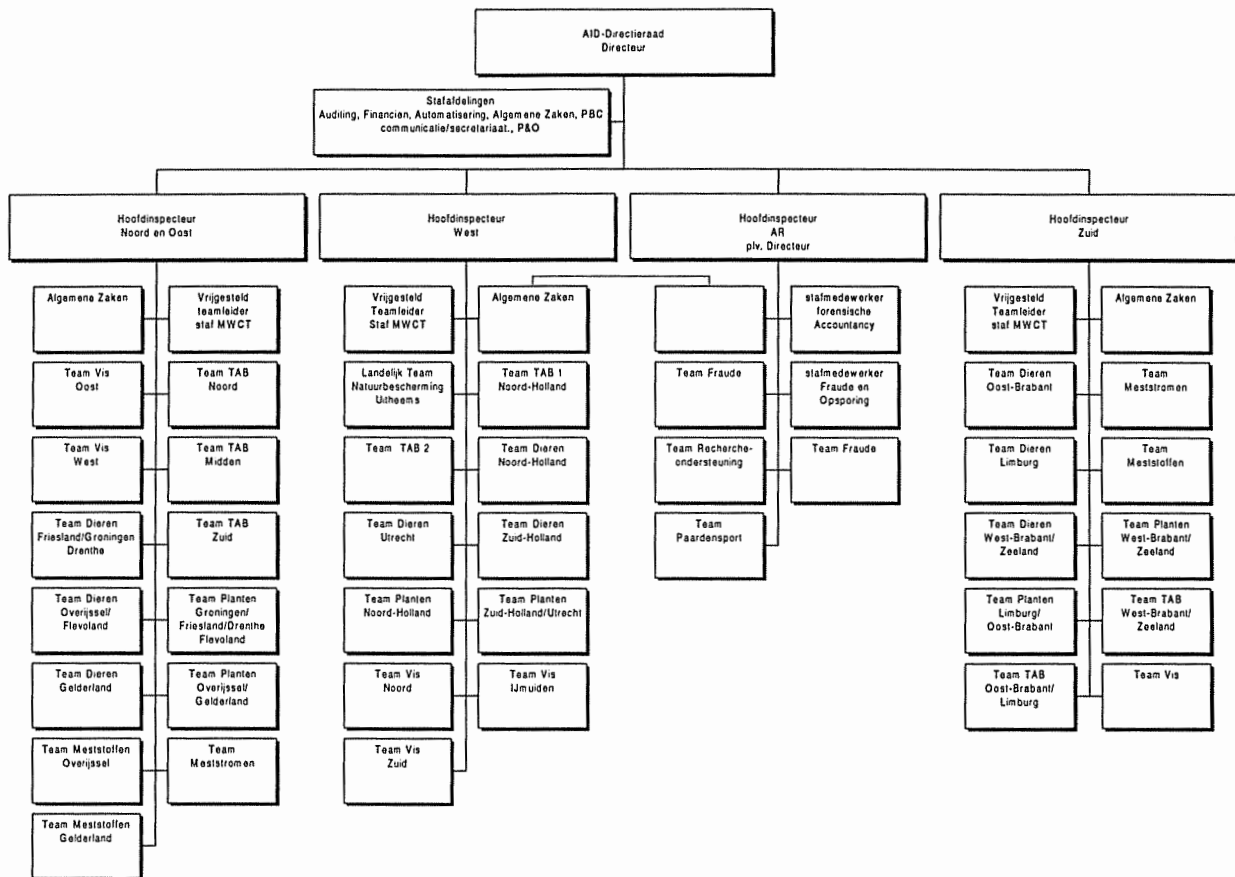
Beschikbaar budget, organisatie en vestiging

De AID gaf in 1997 52,6 miljoen gulden uit aan personele kosten en 22,5 miljoen gulden aan materiële kosten. De personele kosten bestaan uit de salarissen van de 612 fte's die bij de AID werkzaam zijn. De materiële kosten vallen uiteen in (in volgorde van grootte):

- reiskosten binnenland (34% of 7,65 miljoen);
- diensten derden (19% of 4,27 miljoen);
- aanschaf kantoormaterialen (12% of 2,7 miljoen);
- automatiseringskosten (11% of 2,47 miljoen);
- bureaunkosten (10% of 2,25 miljoen);
- opleidingskosten (4% of 0,90 miljoen);
- huisvestingskosten (4% of 0,90 miljoen);
- verplaatsingskosten (2% of 0,45 miljoen);
- drukwerk/abonnementen (2% of 0,45 miljoen);
- reiskosten buitenland (1% of 0,23 miljoen);
- overige uitgaven (1% of 0,23 miljoen).

De AID is opgebouwd uit een hoofdkantoor, drie regionale inspecties en een landelijke Afdeling Recherche. Het hoofdkantoor is gevestigd in Kerkrade. De regionale inspecties zijn gevestigd in Zwolle, Eindhoven en De Meern. In deze laatste plaats is tevens de Afdeling Recherche gevestigd. Sinds 1995 werkt de AID binnen de regionale inspecties volgens een structuur waarbij multidisciplinaire teams naast gespecialiseerde monotools de controle-activiteiten verrichten. De multidisciplinaire teams richten zich op de plantaardige en dierlijke sector, terwijl de specialisten zich bezighouden met visserij, de technische en administratieve bedrijfscontrole, uitheemse natuurbescherming en de controle van meststoffen. Ten slotte zijn er

subteams die zich richten op de dierlijke sector Gespecialiseerde (mono)teams. Schema 2.1 biedt een organigram van de AID:



Schema 2.1: Organigram AID

3 Meetbaarheid prestaties Algemene Inspectiedienst

3.1 Inleiding: een keuze voor sturen op output

Sturen op outcome?

De besturing en bedrijfsvoering van een uitvoerende dienst kunnen zich richten op uiteenlopende aangrijpingspunten van het "productieproces". Een bekend onderscheid is dat tussen sturing op input, sturing op throughput, sturing op output en sturing op outcome.¹

Zoals wij in hoofdstuk 1 al aangaven, beoogt de AID met zijn activiteiten een bepaald maatschappelijk effect: de naleving van de wet- en regelgeving van LNV. De AID is daarmee meer dan louter een producten-organisatie: de dienst is in de eerste plaats een rechtshandavingsorganisatie. Het hoofddoel van de AID is het (mede) invulling geven aan de handhavingsfunctie in het beleidsproces van LNV. De AID adviseert over het te voeren handhavingsbeleid en is verantwoordelijk voor de handhavingsinspanningen die voortvloeien uit de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van LNV.²

Daarbij brengt het specifieke karakter van de AID als rechtshandavingsorganisatie met zich mee, dat de dienst binnen de handhaving van de rechtorde in Nederland een taak heeft die weliswaar altijd gekoppeld is, maar soms verder reikt dan de - op beleidsdoeleinden geënte - prioriteiten van de beleidsdirecties van LNV. Als het gaat om risico-analyse kunnen de "rationaliteiten" rechtshandhaving en beleidsrealisatie incidenteel wringen: wat uit het oogpunt van beleid een lage prioriteit heeft, kan uit het oogpunt van rechtshandhaving een zeer hoge prioriteit hebben. Anders gesteld: de prioriteiten die de AID vanuit haar missie aan rechtshandhaving toekent, kunnen de beleidsprioriteiten soms doorkruisen.

De ontwikkeling van het nalevingsniveau is voor een deel de *outcome*, het effect van de handavingsactiviteiten van de AID. Informatie over het nalevingsniveau van de wet- en regelgeving van LNV is van groot belang voor de politieke besluitvorming over LNV-beleid en de daarmee gepaard gaande controlemaatregelen. Door informatie te verschaffen over de ontwikkeling van het nalevingsniveau worden de politieke besluitvormers immers in staat gesteld om enerzijds te oordelen over de acceptatie van een bepaalde maatregel door "het veld" (*compliance*), en anderzijds bij te sturen in het door de AID uitgevoerde handhavingsbeleid. Het achterliggende doel is daarbij steeds dat de door LNV geformuleerde inhoudelijke beleidsdoelen - bijvoorbeeld op het terrein van dierenwelzijn of de kwaliteit van agrarische producten - kunnen worden gerealiseerd.

¹ Zie de nota "Aansturen op resultaat", p.22 en verder.

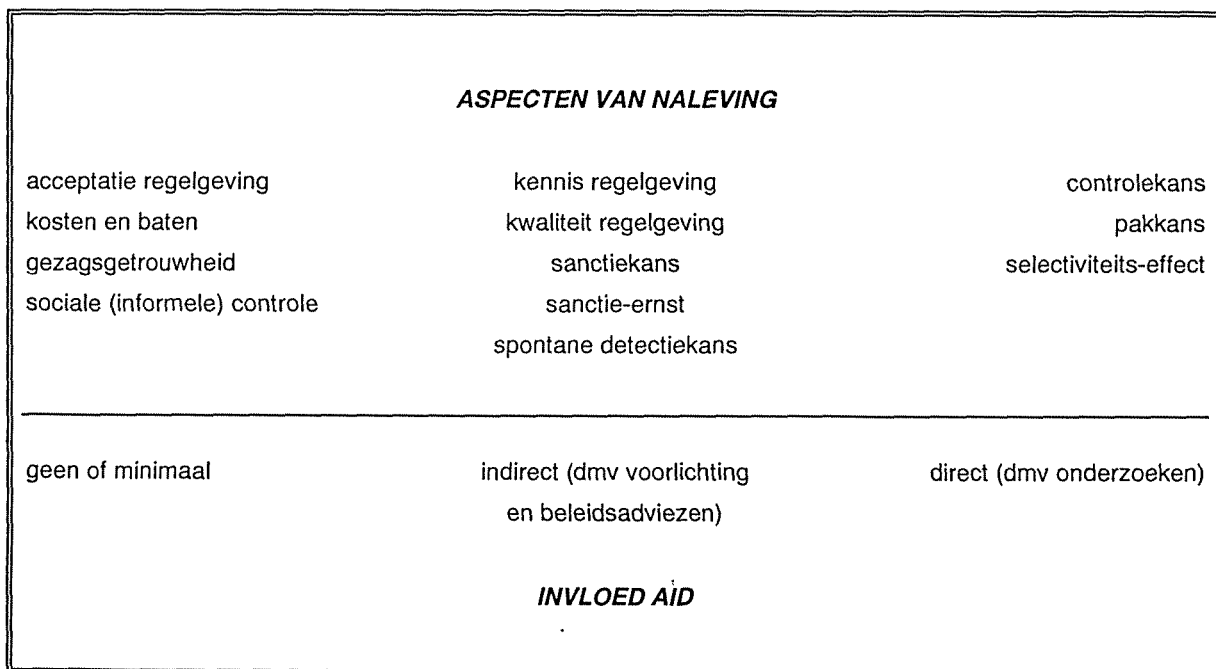
² Strategienota AID, december 1996, p.9.

Daarbij gelden twee voorwaarden:

1. (de ontwikkeling van) het nalevingsniveau moet meetbaar zijn
2. de invloed van het functioneren van de AID op de ontwikkeling van dat nalevingsniveau moet kunnen worden vastgesteld.

Beide voorwaarden stuiten op methodologische problemen. Ten eerste laat het nalevingsgedrag van de diverse doelgroepen van de AID zich niet in alle gevallen (volledig) vaststellen. Wanneer fraude immers onopgemerkt blijft, wil dat nog niet zeggen dat er niet gefraudeerd wordt. De door het werk van de AID beoogde gedragsverandering is daardoor moeilijk in kaart te brengen: er is immers geen betrouwbare voor- en nameting mogelijk. Ten tweede geldt dat er meerdere factoren van invloed zijn op het nalevingsniveau. Behalve de kans om door de AID gecontroleerd te worden is bijvoorbeeld ook de "opbrengst" van een strafbaar feit van invloed op het nalevingsgedrag. De AID heeft slechts invloed op een beperkt aantal van deze aspecten.

Schema 3.1, ontwikkeld door de werkgroep IBO AID, geeft een overzicht van de factoren die de naleving van wet- en regelgeving beïnvloeden:



Schema 3.1: Indirecte en directe invloed AID op nalevingsniveau

Sturen op output

De conclusie luidt dat het verband tussen het functioneren van de AID en de ontwikkeling van het nalevingsniveau zich niet eenduidig laat vaststellen. Duidelijk is wel dat het nalevingsniveau niet alleen afhankelijk is van het werk van de AID. Dit betekent dat de dienst niet (volledig) verantwoordelijk mag worden gesteld voor de ontwikkeling van de naleving van de wet- en regelgeving van LNV. Het zou ook niet "fair" zijn de dienst daar op af te rekenen.

Om deze reden wordt in dit onderzoek aangesloten bij de optiek die ook binnen LNV en de AID wordt gehanteerd. Uitgegaan wordt van de veronderstelling, dat de door de AID uitgevoerde activiteiten voortvloeien uit een *beleidstheorie*, waarmee de realisatie van bepaalde effecten wordt beoogd. Het oogmerk van het verrichten van controles, verificaties en opsporingsonderzoeken is immers dat de kans om als doelgroep gecontroleerd te worden - en, daarmee, op een strafbaar feit betrapt te worden - toeneemt.

Binnen de AID worden thans vijf categorieën onderscheiden van activiteiten die tot producten leiden: controles, opsporingsonderzoeken, verificaties, adviezen en voorlichtingsactiviteiten. In combinatie met een nalevings- en handhavingsmonitor bieden deze activiteiten van de AID uitgevoerde de meest aangewezen aanknopingspunten voor zowel de politieke aansturing vanuit het ministerie van LNV, als de planning en control vanuit het management van de AID.

3.2 Producten en diensten van de AID: een situatieschets

Inleiding

De doelstelling van een meer op output gerichte sturing is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. Het begrip "doelmatigheid" heeft betrekking op het verband tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties. Door de kostprijs van een product of dienst vast te stellen, en deze te vergelijken met de kostprijs van eerdere jaren of de kostprijs van producten of diensten van vergelijkbare organisaties, kan een beeld worden gegeven van de ontwikkeling van de doelmatigheid van de AID. Het streven is er zodoende op gericht om de aansturing en bedrijfsvoering van de AID aan transparantie te doen winnen.

Echter: alleen wanneer de te leveren prestaties op een betrouwbare wijze gedefinieerd kunnen worden, is een op output geënte bekostiging goed mogelijk. Het onderstaande behandelt een aanzet tot een adequate outputidentificatie. Allereerst wordt echter een beschrijving gegeven van de stand van zaken op dit terrein. Voor de duidelijkheid van de analyse heeft de werkgroep er daarbij *op voorhand* voor gekozen om prestaties van de AID in te perken tot eindproducten. De door de AID verrichte tweede lijn activiteiten en de ondersteuning bij toezicht leiden tot controles of opsporingen en blijven om die

reden buiten de definitie van meetbare output. Ook de gevolgen van controles en opsporingsonderzoeken (waarschuwingen, processen-verbaal) vallen buiten de door de werkgroep gehanteerde afbakening van de output van de AID. Wel maken zij een belangrijk deel uit van het productieproces van de dienst (zie hoofdstuk 5).

Huidige outputdefiniëring

In de bestaande aansturing en bedrijfsvoering van de AID worden vijf eindproducten onderscheiden: controle-onderzoeken, opsporingsonderzoeken, verificaties, beleidsadviezen en voorlichtingsactiviteiten.

Ad. 1 Controle-onderzoeken

Het doel van controle-onderzoeken is vast te stellen, of de uit wet- en regelgeving voortvloeiende geboden en verboden worden nageleefd. Bij het uitvoeren van controle-onderzoeken heeft de AID het initiatief. De dienst bepaalt in principe zelf wie op welke aspecten wordt gecontroleerd. Daarbij wordt uitgegaan van de politiek-maatschappelijke prioriteiten, zoals die in het handhavingsplan en het controle-jaarplan zijn neergelegd. Anderzijds leiden ook meldingen (aangiften, klachten en tips) tot controles. De AID streeft er naar steeds meer zogeheten "slimme" controles uit te voeren, waarbij eerst door middel van een risicoanalyse wordt gekeken waar de kans op overtredingen het grootst is. Wordt bij een controle een overtreding geconstateerd, dan kan een opsporingsonderzoek worden ingesteld.

Ad. 2 Opsporingsonderzoeken

Opsporing is gericht op het vinden en bewijzen van strafbare feiten en het achterhalen van de plegers van deze feiten. Een opsporingsonderzoek kan zeer beperkt zijn (en feitelijk tegelijkertijd met een controle- of verificatie-onderzoek worden uitgevoerd). Een opsporingsonderzoek kan ook zeer omvangrijk zijn, waarbij een team van medewerkers van de AID zich voor lange tijd volledig toelegt op de uitvoering ervan.

Opsporing begint altijd met het vermoeden van een strafbaar feit. Dit vermoeden kan ontstaan tijdens een routinematige verificatie of controle, wanneer er onregelmatigheden worden geconstateerd. Het vermoeden van een strafbaar feit kan ook ontstaan als de AID in het kader van een ander, meer diepgravend onderzoek op duistere zaken stuit. Daarnaast kan een onderzoek worden geïnitieerd door het Openbaar Ministerie. Het verloop van een opsporingsonderzoek is sterk iteratief. Nadat is vastgesteld om welke delicten de zaak (mogelijk) handelt en welke personen er (mogelijk) bij betrokken zijn, wordt het verdere verloop van het onderzoek gepland waarbij met behulp van "waarheidsvinding" aanvullend feitenmateriaal wordt verzameld. Deze cyclus herhaalt zich tot het moment dat men kan overgaan tot (1) het afdoen van de strafbare feiten door bijvoorbeeld een proces-verbaal op te maken of (2) het afzien van verdere opsporing en/of vervolging wegens gebrek aan bewijs.

Ad. 3 Verificaties

Verificaties richten zich op het vaststellen van het waarheidsgehalte van een opgave, die een ondernemer doet in het kader van een marktordenende regeling (zoals een subsidie-, steun-, restitutie- of heffingsregeling). Verificaties richten zich dus niet op de vraag of wetten en regels worden nageleefd, maar toetst of de door personen of instellingen verstrekte gegevens kloppen. Het initiatief tot en het aansturen van de uitvoering van verificatie-activiteiten ligt niet primair bij de AID, maar bij het betaalorgaan dat belast is met de uitvoering van de regeling. Het betaalorgaan ziet zich immers geconfronteerd met opgaven waarvan het waarheidsgehalte getoetst moet worden. Een complicerende factor is daarbij dat vaak niet gewacht kan worden met het uitvoeren van een verificatie totdat de opgave door de deelnemer is verstrekt: de feitelijke situaties en/of gebeurtenissen waarop de opgave betrekking heeft zijn achteraf vaak niet of slechts beperkt te achterhalen.

Verificaties vloeien voort uit de diverse regelingen, richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie en de eisen die het betaalorgaan - middels controlememoranda, voor controles en opsporingsonderzoeken ook wel "werkstukken" genoemd - aan de verificatie stelt. De AID ontwikkelt daarom voor iedere regeling specifieke, op bepaalde deelnemersklassen toegesneden verificatieprogramma's. Wanneer een betaalorgaan een deelnemer aanmeldt, stelt de AID op basis van dit verificatieprogramma voor die deelnemer een verificatieplan op waarna met de waarheidsvinding kan worden begonnen. Ook verificaties kunnen leiden tot opsporingsactiviteiten: het is immers mogelijk dat er overtredingen aan het licht komen (zoals misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgelden) die het vermoeden van een strafbaar feit rechtvaardigen.

Ad. 4 Beleidsadviezen

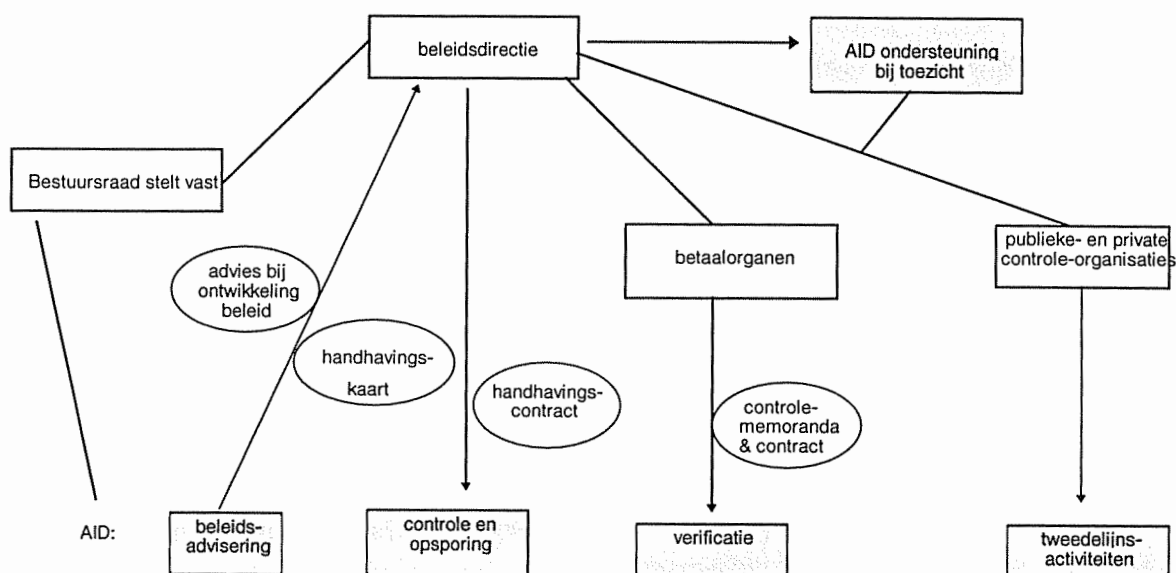
De AID adviseert zelfstandig over de handhaafbaarheid van beleid en regelgeving. Dit houdt in dat de AID permanent contacten onderhoudt met de beleidsdirecties van LNV en met regelgevende instanties op nationaal en internationaal niveau. De haalbaarheid van nieuw en bestaand beleid in relatie tot de capaciteit van de AID en de kosten die gemoeid zijn met handhavingsactiviteiten staan daarbij voorop. Logischerwijs wordt - zowel bestaande als nieuwe - regelgeving door de AID systematisch beoordeeld op controleerbaarheid, sturingskracht en fraudegevoeligheid. Op basis van haar praktijkervaringen brengt de AID daarnaast ook adviezen uit over de wijze waarop nieuwe en bestaande regelgeving geïnterpreteerd moet worden. Tenslotte overlegt de AID - namens het ministerie van LNV - met het Openbaar Ministerie en andere instanties die belast zijn met de strafrechtelijke-, tuchtrechtelijke- en administratiefrechtelijke afdoening over het afdoeningsbeleid.

Ad. 5 Voorlichtingsactiviteiten

De AID ontplooit ten behoeve van haar controle doelgroep twee soorten voorlichtingsactiviteiten. Ten eerste vinden er voorlichtingsactiviteiten plaats ten aanzien van de taak, organisatie en werkwijze van de AID zelf. Ten tweede geeft de dienst voorlichting over de concrete handhaving van wet- en

regelgeving. Hoewel deze laatste categorie voorlichting momenteel nog op tamelijk passieve wijze plaatsvindt, zal deze "handhavingscommunicatie" de komende tijd verder uitgewerkt worden. Pas op dat moment kunnen deze activiteiten als een concreet product worden aangemerkt (zie hieronder).

De activiteiten van de AID worden in schema 3.2 samengevat (schema ontleend aan de nota "Strategie AID"):



Schema 3.2: Huidig beeld van de activiteiten / producten van de AID

3.3 Een keuze voor drie eindproducten

Beoordeling bestaande output identificatie

Om zinvol te kunnen worden toegepast bij de inrichting van een externe sturingsrelatie en/of interne bedrijfsvoering, dient de identificatie van output aan drie eisen te voldoen:¹

- a. de output dient als zodanig waarneembaar te zijn
- b. de kwaliteit van de output is gestandaardiseerd
- c. de output is als zodanig homogeen en derhalve optelbaar.

Ad a. Waarneembaar

Zowel controles, opsporingsonderzoeken en verificaties - en in bepaalde mate ook beleidsadviezen en

¹ Zie N.P. Mol (1997), p.50 - 56.

voorlichtingsactiviteiten - zijn als fysieke entiteiten waarneembaar en als zodanig af te bakenen.

Ad b. Gestandaardiseerd

Aangezien dient te worden voldaan aan de (kwaliteits)eisen die aan de productieprocessen van de AID worden gesteld, zijn de eindproducten controles, opsporingsonderzoeken en verificaties per beleidsterrein kwalitatief vergelijkbaar.

De totstandkomingsprocessen van controles, opsporings-onderzoeken en verificaties, alsmede de eisen die daarbij gelden, zijn beschreven in de administratieve organisatie (handboek AO) van de AID. Daarbij wordt uitgegaan van de zogeheten controlememoranda, waarin de systematiek van de uitvoering van een bepaalde regeling is voorgeschreven. De uiteindelijke standaardisatie vindt plaats met behulp van controleprogramma's. In deze programma's staan eisen geformuleerd waaraan de controle-activiteiten moeten voldoen en worden alle te controleren elementen beschreven in "checklists". Het controleprogramma wordt voorafgegaan door een omschrijving van het doel van de controle-activiteiten

Zo schrijft het controleprogramma van de regelgeving voor "Uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun voor gedroogde voedergewassen" de frequentie van de controles voor en het moment waarop bemonstering dient plaats te vinden. Ook is omschreven op welke aspecten de controle betrekking heeft (bedrijfsvoering, voedergewassen) en welke werkwijze daarbij gevolgd moet worden. Deze werkwijze wordt in detail uitgewerkt in een vijftal checklisten, aan de hand waarvan de controleur systematisch kan controleren of aan in de regelgeving omschreven voorwaarden is voldaan.

Hoewel geen te controleren object (bedrijf, ondernemer) hetzelfde is, leidt de toepassing van controlememoranda ertoe dat controles, opsporingsonderzoeken en verificaties in hoge mate gestandaardiseerd zijn. Voor beleidsadviezen en voorlichtingsactiviteiten ontbreekt deze mate van standaardisering.

Ad c. Homogeen

Aan de eis van homogeniteit is voldaan wanneer de door de AID geleverde prestaties - per beleidsterrein, vakgebied of doelgroep - zonder meer optelbaar zouden zijn. Mede door de hoge mate van standaardisering (zie hieronder) voldoen de controles, opsporingsonderzoeken en verificaties aan deze eis. Daarbij dient als kanttekening te worden aangemerkt dat met name de opsporingsonderzoeken soms (volgens gestandaardiseerde eisen uit te voeren) maatwerk is.

Voor beleidsadviezen en voorlichtingsactiviteiten geldt dat diversiteit overheerst. Door het ontbreken van standaardisering wisselen vooral de adviezen aan beleidsdirecties of andere beleidsactoren sterk in aard en tijdsbeslag.

Controles, opsporingsonderzoeken en verificaties als eindproducten

De conclusie van het voorafgaande luidt dat controles, opsporingsonderzoeken en verificaties zowel naar aantallen, als naar kwaliteitsaspect en tijdsbesteding kwantificeerbaar zijn. Aan de eisen van meetbaarheid, standaardisatie en homogeniteit is voldaan voor de controles en verificaties.

De opsporingsonderzoeken zijn weliswaar meetbaar en gestandaardiseerd, maar kennen een relatief grote mate van heterogeniteit. Dit stelt eisen aan de inrichting van de interne bedrijfsvoering, maar houdt tegelijkertijd grenzen in voor de externe aansturing. Door de relatief geringe aantallen opsporingsonderzoeken - in 1997 zijn in totaal 33 onderzoeken uitgevoerd, verspreid over alle vakgebieden - kan de externe aansturing niet op een "gewogen gemiddelde" van de opsporingsonderzoeken plaatsvinden. De opsporingsonderzoeken maken desalniettemin wel deel uit van de managementcontracten. Opsporing vloeit logisch voort uit controle-activiteiten: een bepaald percentage controles leidt tot opsporing. In de planningsfase wordt de geraamde tijdsinzet van de opsporingsonderzoeken aangegeven, waarna achteraf verantwoording dient te worden afgelegd over het aantal daadwerkelijk uitgevoerde onderzoeken.

Ten aanzien van zowel controles, verificaties als opsporingsonderzoeken is het wenselijk de onderzoeken te relateren aan de te controleren objecten.

Ook voor beleidsadvisering en voorlichtingsactiviteiten is een kwantificering van aantallen en tijdsbesteding in beginsel mogelijk. Het is evenwel de vraag, gelet op de diversiteit, wat de meerwaarde is van het tellen van het aantal adviezen en voorlichtingsactiviteiten voor het streven naar een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering van de AID. Wel is het, ten behoeve van een algemeen kostenoverzicht, wenselijk om de kosten van advisering en voorlichting per beleidsterrein en doelgroep in kaart te brengen. Desgewenst kunnen deze kosten vervolgens worden toegerekend aan vakgebieden en beleidsterreinen.

Voorlichtingsactiviteiten

De AID streeft in zijn activiteiten naar preventie. Een actieve voorlichting over de wet- en regelgeving van LNV en de Europese Unie kan daarbij een nuttige functie hebben. Binnen de AID wordt thans gewerkt aan een nieuw, specifiek op preventie gericht voorlichtingsbeleid. De verwachting is dat deze verder zal gaan dan de (meer terughoudende) handavingscommunicatie: in plaats van de mededelingen van een controleur "te velde" (veelal beperkt tot het geven van tekst en uitleg waarom iets een overtreding is), denkt de AID aan het opzetten van actieve voorlichtingscampagnes. Afhankelijk van de uitwerking van het meer gestructureerde voorlichtingsbeleid van de AID hetgeen overigens verder dient in een later stadium te worden gezien of ook voor deze categorie eindproducten meer standaardisering en homogeniteit mogelijk c.q. wenselijk is. Indien dan alsnog aan de aan

outputidentificatie te stellen eisen wordt voldaan, ligt het in de rede voorlichtingsactiviteiten tot de stuurbare eindproducten van de AID te rekenen.

Meetbaarheid kwantiteit: aan te vullen met het aantal te controleren objecten en het aantal te handhaven wetten en regelingen

Voor een goede aansturing op door de AID te leveren producten en diensten - en derhalve ook voor het ontwikkelen van betrouwbare output-indicatoren - is het van belang voldoende "checks and balances" in te bouwen. Voorkomen moet immers worden dat de uitvoering zich te veel op de gedefinieerde prestaties gaat richten.

Om deze reden is het van belang om, naast de informatie over de concrete producten en diensten, ook inzicht te genereren in het aantal te controleren of te onderzoeken objecten en wetten of regelingen. Te denken valt aan het aantal bedrijven, rijstalhouders, vergunninghouders (e.g. mestquota) of particulieren, maar ook aan het aantal wettelijk toegestane diergeneesmiddelen of milieuwetten. Door de concrete prestaties van de AID te koppelen aan het aantal te controleren objecten of te handhaven wetten en regelingen, ontstaat inzicht in de controledichtheid per doelgroep en/of beleidsterrein.

3.4 Zorg voor kwaliteit: processen en criteria

Rechtshandhaving en kwaliteit

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat de AID meer is dan een producten-organisatie. Het gaat uiteindelijk om de naleving van de wet- en regelgeving van LNV. De AID is daarmee in de eerste plaats een rechtshandavingsorganisatie. Met de producten van de dienst wordt de realisatie van bepaalde effecten beoogd. De aantallen controles, opsporingsonderzoeken en verificaties zijn bepalend voor de *controlekans*: het percentage te controleren objecten dat binnen een bepaalde tijdsperiode daadwerkelijk wordt gecontroleerd.

Net als bij andere controlerende organisaties met een taak op het terrein van rechtshandhaving, kunnen voor het werk van de AID twee dimensies van kwaliteit worden onderscheiden: (1) kwaliteit die samenhangt met vak- en controletechnische deskundigheid en (2) kwaliteit die samenhangt met de algemene beginselen rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid.

Hoewel beide kwaliteitsdimensies in elkaars verlengde liggen, verschillen zij van oogmerk. De eerste dimensie heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de controle-activiteiten en de - deels daaruit voortvloeiende - *pakkans*. Voor de pakkans is het immers zaak dat het werk van de AID van zodanige kwaliteit is dat de controle-activiteiten tot een voldoende gefundeerd oordeel leiden over de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd. Een hoge kwaliteit van het vaktechnische

controleproces is een voorwaarde voor een scherpzinnig opererende AID. Deze kwaliteitsdimensie vraagt om waarborgen voor een vaktechnisch als voldoende te kwalificeren controleproces.

De tweede kwaliteitsdimensie houdt verband met de aard van rechtshandhaving als proces dat diep kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer en zakelijke belangen van gecontroleerden. In de uitvoering van haar taak weet de AID zich gehouden aan de algemene beginselen van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Deze vragen om waarborgen voor een adequate rechtshandhaving.

Kwaliteit waarborgen in processen

Het waarborgen van beide kwaliteitsdimensies staat bij de AID hoog in het vaandel. De dienst maakt in zijn kwaliteitszorgsysteem, dat nog in een ontwikkelingsfase verkeert, een onderscheid tussen:

- productkwaliteit: voldoet het eindproduct aan de norm;
- proceskwaliteit: hoe sluiten de procesdelen op elkaar aan en hoe worden de werkprocessen beheerst;
- personeelskwaliteit: zijn de medewerkers geschikt en uitgerust om hun prestatie te kunnen leveren;
- organisatiekwaliteit: komt de organisatie haar afspraken met opdrachtgevers na.

Als organisatie heeft de AID als ambitie om vak- en controletechnisch deskundig te zijn.¹ In deze deskundigheid wordt permanent geïnvesteerd via opleidingen. De AID wil daarnaast gezien worden als een eerlijke en betrouwbare dienst. Ook aan de integriteit van controle- en opsporingsmedewerkers worden hoge eisen gesteld. Door middel van enquêtes, voorbeeldcases en werkoverleg krijgt dit aspect continue aandacht.

Eindproducten vormen de uitkomst van productieprocessen. De kwaliteit van de eindproducten van de AID is bijgevolg de resultante van de (kwaliteits)eisen, die aan de "productieprocessen" van de dienst worden gesteld (door de dienst zelf of door zijn primaire aanstuurders). Uitvoering van controles conform de voorgeschreven werkwijze garandeert een bepaalde kwaliteit van zowel de controleprocessen die tot een bepaalde rechtsvinding leiden, als de uitkomsten en rapportagevorm van de door de AID uitgevoerde controles, opsporingsonderzoeken en verificaties. De procesgang van de door de AID verrichte controle-activiteiten is als gezegd beschreven in werkstukken en controlememoranda. In deze stukken zijn de procesnormen vastgelegd die de controleurs van de AID bij hun werkzaamheden in acht moeten nemen. Ook de inhoud en vorm van de rapportages - de schriftelijke neerslag van uitgevoerde controle-activiteiten - is binnen de werkstukken en controlememoranda vastgelegd.

¹ Strategienota AID, december 1996.

Het systeem van kwaliteitszorg wordt bewaakt door het Bureau Auditing: een stafafdeling van het hoofdkantoor. Ten aanzien van de vak- en controletechnische kwaliteit ziet dit bureau toe op de uitvoering van het kwaliteitsborgingssysteem en het nakomen van de daaromtrent gemaakte afspraken. Middels objectieve audits worden de gestelde normen aan de werkelijkheid getoetst. Dit moet in de nabije toekomst leiden tot een jaarlijks "Verslag Kwaliteitsbeheer en -borging", waarin een overzicht zal worden gegeven van zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de controles. Ten behoeve van de kwaliteit van rechtshandhaving verricht de afdeling daarnaast kwalitatieve en kwantitatieve operational audits van de uitgevoerde LEF- en GBCS-controles en een algemene EDP-audit op alle geautomatiseerde informatiesystemen van de AID. Naast de toetsing op kwaliteitsbewaking en integriteit verricht het bureau bijzondere onderzoeken ten behoeve van de AID-directie.

3.5 Verbeteringsmogelijkheden samengevat

- De outputidentificatie beperken tot drie eindproducten: controles, opsporingsonderzoeken en verificaties.
- Naast informatie over de drie eindproducten ook inzicht genereren in het aantal te controleren of te onderzoeken objecten (bedrijven, rijstalhouders, vergunninghouders of particulieren, maar ook in het aantal wettelijk toegestane diergeneesmiddelen of milieuwetten).

Toelichting: Op die wijze ontstaat inzicht in de controledichtheid per doelgroep en/of beleidsterrein.

- De kostprijzen van controles, opsporingsonderzoeken en verificaties uitwerken per vakgebied, waarbij steeds de relatie wordt gelegd met beleidsterreinen / beleidsdirecties van LNV.
- Parallel en volgend op de uitwerking van het meer gestructureerde voorlichtingsbeleid van de AID bezien of ook voor voorlichtingsactiviteiten meer standaardisering en homogeniteit wenselijk is. Indien dit het geval is, wordt - na operationalisering - het eindproduct voorlichtingsactiviteit toegevoegd aan de outputidentificatie.
- Aan de hand van de controlememoranda moet voor de aanstuurders en opdrachtgevers van de AID duidelijk zijn, aan welke kwaliteitseisen procesgang en de eindproducten dienen te voldoen.
- De ontwikkeling van het kwaliteitszorgsysteem met kracht voort zetten. De kwaliteit van eindproducten moet in de inrichting van de controleprocessen - en de eisen die aan die processen worden gesteld - te worden gewaarborgd. Vanaf 2000 in het jaarverslag structureel inzicht verschaffen in het door de AID gevoerde beleid inzake kwaliteitsbeheer en -borging.

- Met behulp van een tijdwerkregistratie de - kosten van de - ingezette middelen aan de eindproducten toerekenen. Voorlichtingsactiviteiten en beleidsadviezen dienen herkenbaar in de planning en verantwoording terug te komen (zie tevens hoofdstuk 5).
- Ten aanzien van beleidsadvisering en voorlichtingsactiviteiten is het niet zinvol om een kostprijs per eenheid product te bepalen, daar het product steeds maatwerk zal zijn. Wel is de tijdsinzet ten aanzien van deze activiteiten uit te drukken in kosten en kan als zodanig gehanteerd worden naar de opdrachtgevers van de AID toe.

Toelichting: Op die wijze ontstaat inzicht in het beslag dat deze activiteiten leggen op de capaciteit van de AID, hetgeen interne en externe afwegingsprocessen ten goede komt.

4 Wijze van aansturing van de AID door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

4.1 De AID als uitvoerende dienst van LNV

Sturingsfilosofie LNV

Het besturingsmodel van LNV stoelt op twee uitgangspunten: (1) sturen op hoofdlijnen en resultaat en (2) sturen op basis van integraal management. De kern van de filosofie is het overschakelen van inputsturing naar outputsturing in combinatie met een versterking van de planning & controlcyclus.¹

In de aansturing van de AID neemt de Bestuursraad een centrale plaats in. De Bestuursraad bestaat uit de Secretaris-Generaal en de drie Directeuren-Generaal (waarvan één portefeuillehouder voor de AID is). De Bestuursraad van LNV geeft op strategisch niveau leiding aan het beleidsproces binnen LNV. De raad is verantwoordelijk voor de aansturing van zowel beleidsontwikkeling door de beleidsdirecties als de beleidsuitvoering door de uitvoerende diensten. De Bestuursraad stuurt daarmee op hoofdlijnen en treedt als collectief en op collegiale wijze op.²

Het management van de beleidsdirecties en de uitvoerende diensten is verantwoordelijk voor respectievelijk beleidsontwikkeling en -uitvoering, en draagt daarnaast verantwoordelijkheid voor een goed en doelmatig beheer. Het decentrale management wordt beoordeeld op de behaalde resultaten, hetgeen zowel betrekking kan hebben op doelmatigheid als op de effectiviteit van beleid.

AID: onderdeel van LNV

De AID maakt onderdeel uit van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). In zijn bedrijfsvoering weet de AID zich aangestuurd door de Bestuursraad van dat ministerie. De Bestuursraad ziet er, als "eigenaar" van de AID, op toe dat het management van de dienst het bedrijf goed leidt. De inzet van de AID wordt, eventueel na afweging in de Bewindsliedenstaf, uiteindelijk bepaald door de minister van LNV. Startpunt voor het bepalen van de inzet van de AID zijn de handhavingswensen van de beleidsdirecties. Integrale afweging van deze wensen vindt plaats in de Bestuursraad. De Bestuursraad is tevens de formele opdrachtgever van de AID. Zoals gezegd adviseert de AID op zijn beurt - de beleidsdirecties van - LNV over het te formuleren handhavingsbeleid.

Aanvullende sturingsrelaties: het Openbaar Ministerie

Voorafgaand aan het bepalen van de inzet van de AID vindt overleg plaats met het Openbaar Ministerie (Justitie). Het streven is om overeenstemming te bereiken over de prioriteitstelling in het jaarplan. De

¹ Zie de door de Directie LNV/FEZ gepubliceerde nota "Management-informatie en rapportage".

² Zie de door de Bestuursraad gepubliceerde nota's "LNV op weg naar 2000" en "LNV in de jaren negentig - De vervolgstap".

onderlinge afstemming tussen de AID, het OM en de Bestuursraad van LNV vindt plaats in het zogeheten driehoeksoverleg tussen de verantwoordelijke directeur-generaal van LNV, de portefeuillehoudend procureur-generaal van het OM en de directeur van de AID. Wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt, volgt er een politieke beslissing door de ministers van Justitie en LNV. Met het OM moet in ieder geval overeenstemming worden bereikt over het verbaliseringsbeleid. Het OM - in de persoon van de Officier van Justitie - geeft leiding aan het opsporingsonderzoeken waar de AID aan deelneemt.

Daarnaast worden er met toezichthouders afspraken gemaakt over de door de AID te leveren prestaties. Het verrichten van verificaties, i.e. de activiteiten die leiden tot de vaststelling of een bepaalde opgave waarheidsgetrouw is, zijn daarvan een goed voorbeeld. Deze gemaakte afspraken moeten echter worden bevestigd door de formele opdrachtgever van de AID: de Bestuursraad. De Bestuursraad kan de gemaakte afspraken desgewenst ook bijstellen (e.g. het aantal door de AID te verrichten verificaties). Met betaalorganen - zoals Laser - kunnen wel dwingende afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van en de rapportage over de AID-inzet. De aansturing van de verificatie-activiteiten vertonen op dit punt dan ook overeenkomst met "een markt-achtige contractrelatie". In een contract tussen de AID en het betaalorgaan staat nauwkeurig omschreven welke prestaties van de AID worden verlangd.

Samenwerkingsrelaties met andere inspectie- en opsporingsdiensten

De AID zoekt samenwerking met andere inspectie- en opsporingsdiensten waar deze aanvullende capaciteit of kwaliteit kunnen leveren. Op het vlak van opsporings- onderzoek vormen de politie, douane, FIOD en ECD de belangrijkste samenwerkings- partners. Over de precieze invulling van die samenwerking - met name t.a.v. de gewenste taakverdeling - doet de AID voorstellen aan de beleidsdirecties. De AID streeft ernaar zoveel als mogelijk samen te werken met de politie. Op verzoek van toezichthouders van publieke en private controle-instanties kan de AID taken verrichten (voor zover deze op het terrein van controle en opsporing liggen).

4.2 Reguliere aansturing van de AID: de jaarplancyclus

Inleiding

Sturen op hoofdlijnen en resultaat en sturen op basis van integraal management kan alleen plaatsvinden als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo dienen er toetsbare afspraken te worden gemaakt over de te behalen resultaten in relatie tot de ter beschikking gesteld mensen en middelen (bijvoorbeeld in de vorm van een management-convenant of -contract tussen Bestuursraad en directeur van een uitvoerende dienst). Daarnaast dient er periodiek te worden gerapporteerd over de voortgang. De vraag in hoeverre de gemaakte afspraken worden gerealiseerd staat daarbij centraal. Op basis

daarvan kan tussentijds bijsturing plaatsvinden en kunnen achteraf verantwoordelijkheden worden beoordeeld.

Het uitbreken van de klassieke varkenspest heeft onlangs op schrijnende wijze aangetoond, dat de planbaarheid van de activiteiten van de AID relativering behoeven. Ten alle tijde dient rekening te worden gehouden met de noodzaak van een evenwichtige aansturing van de AID, waarbij politieke afwegingen en calamiteiten tot flexibiliteit kunnen nopen. Een meer op output gericht besturingsmodel zal daar volgens de werkgroep echter een bijdrage aan kunnen leveren: er kan beter in kaart worden gebracht ten koste van welke prestaties een additionele activiteit door de AID kan worden uitgevoerd. Dit komt de transparantie het afwegingsproces in de Bestuursraad van LNV - en in voorkomende gevallen de Ministerraad - ten goede.

De jaarplancyclus

De inzet van de AID wordt bepaald met behulp van de jaarplancyclus. Het jaarplan vormt de resultante van de afspraken die de AID met de afzonderlijke beleidsdirecties en de overige uitvoerende diensten heeft gemaakt. De handavingswensen van de beleidsdirecties worden daarbij zoveel als mogelijk vertaald in uren met daarbij behorende materiële uitgaven. De afspraken tussen de AID en de afzonderlijke beleidsdirecties leiden tot een concept-jaarplan, dat door de Bestuursraad - al dan niet geamendeerd - wordt vastgesteld. Het jaarplan geeft aan welke activiteiten door de AID in het planjaar zullen worden verricht.

Bij het maken van afspraken met de beleidsdirecties over de uitvoering van handhavingstaken is sprake van een "verlichte" gedwongen winkelnering. Op grond van de instellingsbeschikking, bij Koninklijk Besluit van 12 januari 1954, beschikt de AID in die zin over een bijzondere positie dat de minister van LNV de uitvoering van de handavingsfunctie in eerste instantie door de AID laat uitvoeren. Dit neemt echter niet weg dat de minister hiervan kan afwijken door andere instanties (zoals de LID, Douane, accountants en Laser) met bepaalde handhavingstaken te belasten.

Drie gefaseerde onderdelen

De aansturing die plaatsvindt in het kader van de jaarplancyclus kent drie gefaseerde onderdelen: (1) uitvoeringscontracten/jaarplan, (2) managementrapportages en (3) het jaarverslag. De besturingsfilosofie van LNV is nog niet volledig doorgevoerd. Om die reden wordt in de onderstaande beschrijving van de jaarplancyclus een onderscheid gemaakt tussen (a) de bestaande situatie en (b) de voorgenomen veranderingen die door de AID worden overwogen ("streven").

Ad1. Uitvoeringscontracten, uitmondend in het jaarplan

a. Bestaande situatie

Het jaarplan AID is het resultaat van de afspraken die tussen de AID en de verschillende beleidsdirecties van LNV zijn gemaakt over de handhavingsinspanningen die nodig zijn om tot het gewenste nalevingsniveau te komen. De afspraken met de individuele beleidsdirecties worden, met betrekking tot de financiering, ook beoordeeld door de directie FEZ. De onderlinge afspraken hebben overigens meer het karakter van een gezamenlijk (beleidsdirectie en AID) advies aan de Bestuursraad. Deze legt - na advies van FEZ en na overleg met het OM - het jaarplan aan de Minister van LNV voor ter goedkeuring. Het jaarplan vormt dan ook zowel een afspraak met de beleidsdirecties als een managementcontract met de Bestuursraad.

Kort samengevat: de management contracten met de beleidsdirecties monden uit in een jaarplan AID dat door de Bestuursraad LNV wordt beoordeeld, wordt afgestemd met het OM en uiteindelijk wordt goedgekeurd door de Minister van LNV. Schematisch kan dit als volgt schematisch worden weergegeven:

	beleidsdirecties	bestuursraad	O.M.	minister
meerjarenafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • voor 3 jaren • jaarlijkse update • regelgeving • doelstellingen • capaciteit en middelen • info-uitwisseling • handhavingskaart 		<ul style="list-style-type: none"> • ter kennisneming 	
managementcontract	<ul style="list-style-type: none"> • jaarlijks • regelgeving • produkten en diensten • capaciteit en middelen 	<ul style="list-style-type: none"> • ter kennisneming 		
jaarplan		<ul style="list-style-type: none"> • integratie en beoordeling van de managementcontracten 	<ul style="list-style-type: none"> • instemming t.a.v. rechtshandhavings-component 	<ul style="list-style-type: none"> • goedkeuring
CCS	<ul style="list-style-type: none"> • inhoudelijke en financiële (incl. capaciteit) verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> • inhoudelijk en financieel (incl. capaciteit) beheer 		
jaarcijfers			<ul style="list-style-type: none"> • verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> • verantwoording

Schema 4.1: Relatie tussen actoren en beleidsdocumenten in de jaarplancyclus

In het jaarplan is vastgelegd hoe de capaciteit van de AID (de controleteams) zal worden ingezet en tot welke - aantallen van - controles dit zal leiden. De totstandkoming van het jaarplan kenmerkt zich dan ook door veel overleg tussen de beleidsdirecties en de Bestuursraad van LNV. Ook vindt afstemming met het Openbaar Ministerie plaats.

Hoewel de LNV-jaarbrieven, waarin de departementale kaders van het beleid van LNV staan aangegeven, het beginpunt is van jaarplancyclus, komt het jaarplan vooral "bottom up" tot stand. Uitgangspunt voor het jaarplan is immers de door de AID opgestelde "Jaarbrief AID". Op basis van dit document, waarin de beleidsmatige en formatieve randvoorwaarden voor de handhavingstaak van de AID zijn aangegeven, stellen de regionale inspecties hun controleplannen op. Dit leidt tot het *voorlopig jaarplan*.

Dit document bevat, naast een beschrijving van de ontwikkelingen in de diverse AID-vakgebieden, voorstellen tot het controleprogramma van de AID per vakgebied. Het controleprogramma gaat in op de strategische prioriteiten en de tactische keuzen die de AID in zijn "handhavingsmix" voorstelt.¹ Per vakgebied wordt een beschrijving gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen en het handavingsbeleid. Tevens wordt een planning gegeven van de handavingsinzet in mensjaren en de aantallen controles die daarvan het resultaat zijn. Tevens wordt ingegaan op de kwaliteitsaanpak: de maatregelen die zullen worden genomen om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren.

b. Streven

De AID streeft er naar om de in het kader van de jaarplancyclus met de beleidsdirecties gemaakte afspraken de status van contracten te geven: expliciete, op schrift vastgelegde zakelijke afspraken over de door de AID te verrichten prestaties voor het betreffende jaar. Momenteel wordt door de AID in overleg met de beleidsdirecties nagegaan of en, zo ja, in welke vorm er uitvoeringscontracten kunnen worden gesloten. Op dit moment is alleen met Laser, de uitvoeringsorganisatie van LNV die subsidieregelingen uitvoert, een concreet uitvoeringscontract gesloten. Het aantal door de AID te verrichten verificaties staat daarbij centraal. De met de beleidsdirecties gemaakte contractuele afspraken zouden in de toekomst de basis voor de verantwoording moeten vormen.

In samenhang daarmee wordt gestreefd om per directie een "handavingskaart" op te stellen en meerjarenafspraken te maken. De meerjarenafspraken worden jaarlijks, in het tweede kwartaal, gevalideerd. De AID neemt het voortouw bij het overleg met de beleidsdirecties en de betaalorganen om te komen tot dergelijke afspraken. Zij draagt zorg voor het opstellen van de concept-meerjarenafspraken. Van beleidsdirecties wordt verwacht dat zij (blijven) zorgdragen voor het tijdig aan

¹ Daarbij wordt rekening gehouden met de voorgeschreven controleprogramma's (bijvoorbeeld in het kader van het Landbouwegalisatiefonds).

de AID doorgeven van toekomstige beleidswijzigingen. De AID dient immers de mogelijkheid te hebben om advies te geven over de handhavingsaspecten.¹ Op basis van de handhavingsanalyse, alsmede de actuele bevindingen bij de uitvoering van de handhavingswerkzaamheden, doet de AID de beleidsdirecties ieder jaar voorstellen ten aanzien van de uitgangspunten van het jaarplan.

De uitvoeringscontracten en meerjarenafspraken moeten worden vertaald in personele en materiële kaders. Voorgesteld wordt om de beleidsdirecties aan de Bestuursraad van LNV advies te doen uitbrengen over het voor de uitvoering benodigde budget en formatie. Daarbij worden tussen de afzonderlijke beleidsdirecties en de AID procedure en- informatieuitwisselingsafspraken gemaakt over het te voeren financiële beheer. De aan de AID toegewezen budgetten zullen in de toekomst taakstellend zijn: centraal staan de door de AID te leveren prestaties.

Ter relativering: ook in de toekomst blijft de Bestuursraad het forum dat de knopen doorhakt. Het resultaat van deze integrale afweging zal, ook in de toekomst, in de vorm van een jaarplan AID worden gepresenteerd.

Ad 2. Managementrapportages (CCS)

a. Bestaande situatie

Binnen de jaarplancyclus rapporteert de AID middels tussentijdse managementrapportages aan de Bestuursraad hoe de realisatie van het jaarplan verloopt en welke voorstellen tot bijsturing worden overwogen. Hiertoe maakt de dienst gebruik van het LNV-breed gehanteerde "Concern Controle Systeem" (CCS). Hoewel er - op basis van de gemaakte (contractuele) afspraken - sprake kan zijn van een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting, wordt er zowel gerapporteerd over het aantal uren dat is besteed, als over het aantal verrichte controles, opsporingsonderzoeken en/of verificaties. Per beleidsterrein - en derhalve mogelijkerwijs ook per beleidsdirectie - of uitvoeringsorgaan wordt in een matrix een overzicht gegeven van de geplande en de gerealiseerde aantallen uren (inzet) respectievelijk de uitgevoerde controles. Daarbij wordt tevens een overzicht gegeven van de uitgaven die daarmee gepaard gingen.

Met behulp van de CCS-rapportages en de controleverslagen geeft de AID per kwartaal een overzicht van de operationele activiteiten van de dienst. Per vakgebied wordt aangegeven hoeveel controles er zijn verricht en wat de resultaten daarvan waren in termen van waarschuwingen, processen-verbaal, berechtingsrapporten of afdoeningsrapporten. Binnen de CCS-rapportage is voorzien in een

¹ De advisering van de AID gaat breder dan controle alleen. Om de doelstellingen van beleid te realiseren, kunnen immers meerdere beleidsinstrumenten ingezet. Naast controle, verificatie of opsporing kan er tevens worden gekozen voor voorlichting, het geven van subsidies en fiscale

differentiatie van de kostencomponenten Personeel en Materieel. Via de kwartaalrapportage CCS wordt inzicht verschaft in de besteding van personele en materiële middelen. Zowel in de CCS-kwartaalrapportages als het jaarverslag ligt de nadruk daarbij op het geven van een verklarende toelichting op de afwijking tussen planning en realisatie.

Momenteel worden er door de AID geen kosten doorberekend. De reden hiervoor is dat de AID zijn producten niet aan derden (buiten de rijksoverheid) levert, maar aan andere diensten van LNV. Verrekening van kosten voor geleverde diensten vindt hierbij niet plaats. Wel worden de kosten van de AID-inzet middels de CCS-rapportage per beleidsterrein inzichtelijk gemaakt (zie bijlage).

b. Streven

De inhoud van de CCS-rapportages is in sterke mate afhankelijk van de inhoud van het jaarplan en de door de Bestuursraad goed te keuren - managementcontracten tussen de beleidsdirecties en de AID. Wanneer in de planningsfase meer expliciete, op schrift vastgelegde zakelijke afspraken over de door de AID te verrichten prestaties voor het betreffende jaar worden gemaakt (uitvoeringscontracten), zullen bijgevolg ook de CCS-rapportages meer gedetailleerde informatie over geleverde prestaties in relatie tot ingezette middelen dienen te bevatten.

Ad 3. Jaarverslag

a. Bestaande situatie

Het jaarverslag van de AID geeft op hoofdlijnen aan in welke mate het jaarplan is gerealiseerd. In het verslag wordt uitgewerkt op welke doelgroepen de inzet de dienst in het verslagjaar gericht is geweest, hoe de controle-aanpak is geweest en wat het resultaat van de inzet is geweest. Per beleidsterrein is, afhankelijk de verplichting die is aangegaan, informatie opgenomen over de aantallen ingezette uren en de verrichte controle-activiteiten. Tevens wordt in een bijlage een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het door de AID geconstateerde overtredingspercentage in de tijd, hetgeen een - overigens zeer grove - indicatie geeft van het nalevingsniveau.

Het ministerie van LNV verkrijgt middels de CCS-kwartaalrapportages, de begrotingsrapportage aan de directie FEZ en het jaarverslag een integraal overzicht van de personele en materiële uitgaven van de AID.

b. Streven

Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking verdient het aanbeveling in de toekomst inzicht te geven in de mate waarin de AID bij de totstandbrenging van zijn prestaties voldoet aan de interne en externe

voordelen.

(kwaliteits)eisen die aan het werk van de AID worden gesteld. Dit inzicht, maar ook informatie over de ontwikkeling van het kwaliteitsborgingssysteem van de AID, is van belang voor de beleidsdirecties en de overige instanties ten behoeve waarvan de AID zijn controle-activiteiten verricht (zie paragraaf 3.4). Hetzelfde geldt voor informatie over de controledichtheid per doelgroep.

Daarnaast is het streven erop gericht om de Bestuursraad van LNV inzicht te verschaffen in de - ontwikkeling van - (1) de kostprijzen per product(groep), (2) de kostendekkendheid van activiteiten die voor toezichthouders en betaalorganen worden verricht en (3) de productiviteit van de AID. Ten slotte is het voornemen om jaarlijks van een aantal prioritair te benoemen regelingen de operationele inspanningen en prestaties te analyseren, en daaruit conclusies te trekken met het oog op de bijstelling en verbetering van het controle- en opsporingsbeleid. Het gaat dan vooral om de efficiëntie en effectiviteit van - de uitvoering van - de handhavingswerkzaamheden van de AID, afgezet tegen de beleidsdoelen en de doelen van LNV-regelgeving. De analyse zal plaatsvinden aan de hand van een nader te ontwikkelen instrument voor monitoring van wetgeving. Hierbij tracht de AID een indicatie te geven van de invloed van toezicht en opsporing op de effectiviteit van de betreffende wet- en regelgeving.

Binnen de AID wordt momenteel nagedacht over de mogelijkheid om - de ontwikkeling van - het nalevingsniveau met behulp van een zorgvuldige analyse meer nauwkeurig in beeld te brengen. Met behulp van beleidsevaluatie zou het bijvoorbeeld mogelijk kunnen zijn, om de effecten van het werk van de AID op het nalevingsniveau meer gestructureerd dan nu te analyseren (zie hieronder). Hoewel deze informatie zonder meer relevant is (juist ook voor de beleidsdirecties), is het duidelijk dat dit een nieuwe taak zou betreffen, waar aanzienlijke kosten mee verbonden zijn.

4.3 Niet jaarlijkse sturingsinstrumenten: beleidsevaluatie en (organisatie)doorlichtingen

In aanvulling op het reguliere sturingsinstrumentarium hanteert LNV niet jaarlijkse instrumenten van sturing. Binnen LNV geldt als richtlijn dat de verantwoordelijkheid voor het opzetten en (laten) uitvoeren van beleidsevaluaties, organisatiedoorlichtingen en beleidsmonitoring primair gelegen is bij de beleidsdirecties en uitvoerende diensten. Ook de departementsleiding kan echter een beleidsevaluatie en/of organisatiedoorlichting laten uitvoeren. De directie FEZ heeft daarbij een stimulerende en coördinerende rol. Binnen deze directie wordt momenteel gewerkt aan een kader voor beleidsevaluatie. Het is denkbaar dat in de toekomst ook - de ontwikkeling van - het nalevingsniveau in het evaluatie-onderzoek wordt betrokken.

4.4 Aansturing beoordeeld

Zowel het sturingsmodel van het ministerie van LNV als de uitwerking daarvan binnen de AID zijn op dit moment van schrijven nog niet volledig doorgevoerd. Dit maakt het vellen van een oordeel over de bestaande situatie (de "Ist-situatie") een lastige zaak. Uit bovenstaande beschrijving blijkt al dat er vooral door de AID veel ambities zijn gedefinieerd. De mate waarin deze ambities gerealiseerd worden, is bepalend voor de kwaliteit van het toekomstige (!) sturingsmodel. In onderstaande beoordeling wordt vooral ingegaan op de *huidige* situatie. De in paragraaf 4.5 genoemde verbeteringsmogelijkheden vertonen om die reden overeenkomst met de ambities van de AID.

Aansturing door LNV is aanbod-georiënteerd

Op basis van een evaluatie van de totstandkoming van het jaarplan AID 1998 wordt er voor het jaarplan 1999 in totaal drie voorstellen aan - achtereenvolgens de beleidsdirecties en de Bestuursraad van - LNV gedaan. Dit leidt tot een uitvoerige afstemming tussen AID en LNV, hetgeen de waardering die binnen het departement nu reeds bestaat voor het AID jaarplan verder zal kunnen vergroten.¹

Tot dusver is de totstandkoming van het jaarplan een sterk intern gericht proces. Het huidige (voorlopige) jaarplan komt "bottom up" tot stand binnen de AID. Op basis van de - binnen beleidskaders en formatieve capaciteit mogelijke - controleplannen van de teams, worden met beleidsdirecties afspraken gemaakt over de inzet van de AID. De AID, als aanbieder van producten en diensten, vertaalt ten behoeve van de beleidsdirecties wat er mogelijk is op basis van door de AID beschreven beleidsmatige ontwikkelingen, door de AID gestelde prioriteiten en door de AID gemaakte tactische keuzen. Anders gesteld: op basis van het interne totstandkomingsproces van het jaarplan biedt de AID de beleidsdirecties een geheel van voorgenomen controle-activiteiten aan.

Een sturingsmodel waarbij niet alleen het aanbod van, maar ook de vraag naar producten en diensten in relatie tot de daarmee gemoeide kosten centraal staat, zou de beleidsdirecties helpen tot een betere afweging te komen ten aanzien van de inzet van middelen. Daarbij geldt overigens als voorwaarde dat de beleidsdirecties een beter inzicht ontwikkelen in de relatie tussen de realisatie van beleidsdoelen enerzijds, en de op handhaving gerichte activiteiten van de AID anderzijds.

Departementale sturing richt zich nog sterk op inputfactoren

Eén gevolg van de huidige totstandkoming van het jaarplan - en, daarmee, de uitvoeringscontracten - is

¹ Zie: "De totstandkoming van het jaarplan AID 1999", beleidsadviseur LNV-AID, 27 januari 1998. In dit interne memo staat vermeld dat de Bestuursraad, de beleidsdirecties, de uitvoerende directies en organisaties buiten LNV met waardering hebben gereageerd op het AID jaarplan 1998. Lof was er voor de toegankelijkheid en de duidelijkheid voor de gemaakte keuzen. Over het totstandkomingsproces bestond minder enthousiasme (zie paragraaf 5.3).

dat de aansturing van de AID door LNV sterk is gericht op inputfactoren.

Zo valt in de begroting van LNV voor 1998 ten aanzien van de handhaving van groene wetgeving te lezen: "Voor wat betreft de AID zal er ten opzichte van voorgaande jaren sprake zijn van een belangrijke intensivering in de vakgebieden meststoffen en diergezondheid en -welzijn. De extra controleurs meststoffen, die de laatste jaren zijn opgeleid, kunnen volop worden ingezet".¹

Voor het realiseren van de door LNV en AID nagestreefde sturing op output, dienen de te verrichten controle-activiteiten ook daadwerkelijk voorop te staan in de aansturing door LNV. In een meer vraag-georiënteerde jaarplancyclus ligt het initiatief hiertoe bij de beleidsdirecties. Het gaat erom dat de beleidsdirecties net als de overige opdrachtgevers van de AID concrete ideeën ontwikkelen over wat zij van de AID - als opdrachtnemer - verlangen. De voor de realisering van de afgesproken output benodigde middelen is niet het beginpunt, maar het sluitstuk van afspraken over aantallen en kwaliteit van te verrichten controles.

Pleitbezorgersrol beleidsdirecties:

De voorgestelde rol van beleidsdirecties als pleitbezorger van - middelen voor - de AID werkt accumulerend: bij gebrek aan een incentive tot het ontwikkelen van beleidsprioriteiten zal de neiging groot zijn om "integraal opwaarts te claimen". Vanuit een meer vraag-georiënteerd sturingsmodel dienen de beleidsdirecties zelf prioriteiten aan te brengen en - daarop gebaseerd - afwegingen te maken bij het beschikbaar stellen van middelen aan de AID. Dit kan door de beleidsdirecties zgn. "trekkingrechten" ten aanzien van AID-inzet te bieden. Door herprioritering binnen het bestaande budget of door te pleiten voor toevoeging van "extra middelen" dienen de directies zorg te dragen voor de bekostiging van nieuwe, additionele taken van de AID.

Beoordelen doelmatigheid: onderscheid tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren

De AID heeft de verplichting om het zijn toegekende budget maximaal ten behoeve van zijn handhavingstaken aan te wenden. Hoewel er geen expliciete beoordeling van doelmatigheidsaspecten plaatsvindt, wordt in de toelichtende tekst soms wel een - impliciet - onderscheid gemaakt tussen niet-beïnvloedbare factoren (zoals de veiligheidsmaatregelen bij agressieve agrariërs) en aspecten waar de AID wel invloed op heeft (zoals de verhouding tussen de inzet van personeel en materieel). In de toelichting bij de CCS-rapportage geeft de AID aan waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt bij het inzetten van mensen en/of middelen en wat daarop de invloed van de AID is geweest. Dit element zou beter gestructureerd in de aansturingsrelatie moeten worden vormgegeven.

¹ Begroting LNV 1998, pagina 27.

Consequenties niet nakomen verplichtingen

De consequenties voor - het management van - de AID bij het niet nakomen van afspraken over te leveren prestaties zijn niet omschreven. Hetzelfde geldt voor de verificatie daarvan. De verantwoording over de uitvoering van de managementafspraken tussen Laser en de AID is daarentegen gebaseerd op de concrete, achteraf van een accountantsverklaring te voorziene gegevens over het aantal verrichte verificaties. In deze afspraak is tevens opgenomen dat Laser van de AID via een beheersverslag de uitkomsten verneemt van door de AID uitgevoerde kwaliteitsaudits. Bij een meer op output gerichte aansturing van de AID door - de beleidsdirecties van - LNV past een soortgelijke bepaling.

4.5 Verbeteringsmogelijkheden samengevat

- De LNV-beleidsdirecties ontwikkelen een beter inzicht in de relatie tussen de realisatie van beleidsdoelen enerzijds, en de op handhaving gerichte activiteiten van de AID anderzijds.
- Bij de departementale aansturing van de AID staat de vraag naar door de AID te leveren producten en diensten (en de daarmee gemoeide kosten) meer centraal. De beleidsdirecties brengen binnen hun "trekkingrechten" ten aanzien van AID-inzet zelf prioriteiten aan. Door herprioritering binnen het bestaande budget, of door bij de Bestuursraad te pleiten voor toevoeging van "extra middelen", dragen de directies meer verantwoordelijkheid voor de bekostiging van nieuwe, additionele taken van de AID.
- Uitgaande van de vraag van beleidsdirecties naar producten en diensten - en de door de AID aangegeven mogelijkheden - worden tussen beleidsdirecties en AID uitvoeringscontracten afgesloten. In deze contracten zijn expliciete, op schrift vastgelegde zakelijke afspraken opgenomen over de door de AID in een bepaald jaar te verrichten prestaties enerzijds, en de daarvoor vanuit LNV beschikbaar te stellen middelen anderzijds.

Toelichting: In feite zou het woord "contracten" hierbij tussen aanhalingstekens kunnen worden geplaatst. Er is geen sprake van contracten in juridische zin: het betreffen afspraken binnen één rechtspersoon. Belangrijker is nog dat de Bestuursraad uiteindelijk het laatste woord heeft en formeel zowel eigenaar als opdrachtgever van de AID is. Het gaat er om met behulp van het afsluiten van "contracten" tussen beleidsdirecties en de AID een betere articulatie van (het beschikbaar stellen van middelen voor) handhavingswensen enerzijds en (het aangaan van de verplichting tot) handhavingsactiviteiten anderzijds.

- De continuïteit van beleid en de "(afname-)markt" van de AID wordt gewaarborgd door per beleidsterrein / beleidsdirectie een "handhavingskaart" op te stellen en meerjarenafspraken te

maken.

- De met de beleidsdirecties gemaakte contractuele afspraken vormen de basis voor het afleggen van verantwoording door de AID. De AID geeft daarbij informatie over de mate waarin zijn prestaties voldoen aan (kwaliteits)eisen, alsmede informatie over de controledichtheid per doelgroep.
- Bij het beoordelen door de Bestuursraad van de doelmatigheid waarmee de AID zijn controle-activiteiten verricht, dient een expliciet onderscheid te worden gemaakt tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare (autonome) factoren.

Lopende het begrotingsproces kan bij de totstandkoming van het jaarplan samenvattend het volgende stappenplan worden gevolgd:

Stap 1: De beleidsdirecties werken hun prioriteiten zoveel als mogelijk concreet uit in beleidsplannen. Voorafgaand aan de jaarplancyclus geven zij aan welke bijdragen zij van de AID verwachten. Deze worden zo veel als mogelijk geoperationaliseerd in te realiseren prestaties (de drie eindproducten) in relatie tot het aantal te onderzoeken objecten. Een en ander wordt uitgewerkt in handhavingsdoelen per beleidsterrein.

Stap 2: Op basis van deze prioriteitstelling worden tussen beleidsdirecties en de AID principeafspraken gemaakt over de te verrichten controles, opsporingsonderzoeken en verificaties. In deze afspraken, die het karakter van een onderling contract hebben, wordt zowel ingegaan op de aantallen als op de kwaliteit van de te leveren prestaties.

Stap 3: De Bestuursraad van LNV is de formele opdrachtgever van de AID en is verantwoordelijk voor een evenwichtige aansturing van de dienst. De Bestuursraad keurt de afspraken tussen de beleidsdirecties en de dienst - na een eventuele bijstelling - goed en legt deze vast in een taak-middelencontract (waarmee voor de AID een uitvoeringsverplichting ontstaat). De beleidsdirecties voeden de bekostiging van de taakuitvoering uit hun trekkingsrechten, desgewenst aangevuld met additionele middelen.

Stap 4: De AID is verantwoordelijk voor de totstandbrenging van de afgesproken prestaties en legt middels kwartaalrapportages (conform CCS-systematiek) en het jaarverslag verantwoording af aan de beleidsdirecties en bestuursraad van LNV.

5 Kenmerken van de bedrijfsvoering van de AID

AID: integraal management als filosofie

Binnen de AID wordt sinds een aantal jaren gestreefd naar een meer op resultaat gerichte bedrijfsvoering. Op instigatie van de Bestuursraad LNV geldt de besturingsfilosofie integraal management als uitgangspunt voor de inrichting van de interne organisatie en bedrijfsvoering. Volgens die filosofie dienen beslissingsverantwoordelijkheden zo diep mogelijk in de organisatie te worden gelegd.¹ Door contracten af te sluiten tussen de Bestuursraad LNV en de directie AID, tussen de directie AID en de regionale inspecties en ten slotte tussen de regionale inspecties en de teams, kunnen verantwoordelijkheden worden gedelegeerd naar "lagere", decentrale niveaus. De wijze waarop de afspraken - op zo doelmatig mogelijke wijze - worden uitgevoerd, is vervolgens de verantwoordelijkheid van de decentrale managers.

Bedacht moet worden dat het integraal management binnen de AID zowel in financiële als personele zin in de nabije toekomst nog verder vorm moet krijgen.

5.1 Jaarlijkse planning- en controlcyclus

Totstandkoming jaarplan via contractmanagement

Het jaarplan vervult een essentiële scharnierfunctie in de sturingsrelatie met LNV enerzijds, en de interne planning en controlcyclus anderzijds. Voor zowel het jaarplan, de CCS-rapportages, de begrotingsrapportage en het jaarverslag geldt dat zij, uitgewerkt naar inspectie- of teamniveau, worden gebruikt voor de interne sturing van de dienst.

Gaandeweg het proces dat leidt tot het jaarplan worden de beleidskaders van LNV en de prioriteiten en tactische keuzen van de AID vertaald in een uitvoeringsplanning. Op basis van de beleidslijnen en prioriteiten worden te verrichten taken aan benodigde middelen gekoppeld. Deze voorstellen worden samengevoegd door de hoofdinspecteurs tot een voorstel voor het (integrale) operationele jaarplan. De directieraad van de AID stelt de inspectieplannen vast, die bij elkaar het concept-jaarplan AID vormen. Tussentijdse wijzigingen komen volgens dezelfde procedure tot stand.

Binnen de AID komt het jaarplan tot stand op basis van contractmanagement. Voor het jaarplan 1997 heeft de directeur van de AID deelcontracten gesloten met de 4 hoofdinspecteurs. Deze maken, op hun beurt, weer principe-afspraken met de 37 operationele teamleiders en een aantal afdelingshoofden. Op

¹ Zie de nota "Integraal management", AID, december 1996, p.5.

deze manier worden verantwoordelijkheden zo diep mogelijk in de dienst gelegd.¹

Voor de uitvoering van de handhavingsactiviteiten is het jaarplan en de achterliggende deelcontracten in beginsel taakstellend. In de door dynamische ontwikkelingen gekenmerkte praktijk van de AID worden de werkelijk uit te voeren handhavingsactiviteiten echter niet zelden bepaald door omgevingsfactoren. Zo bepaalt de ontwikkeling van het feitelijk aantal deelnemers aan een regeling het aantal uit te voeren verificaties. Ook kunnen calamiteiten sterk verstoringen werken op de planning (e.g. het uitbreken van de klassieke varkenspest in 1997). Daarnaast zijn opsporingsonderzoeken vooraf niet te plannen. De vraag of en in welke mate er opsporingsonderzoeken dienen te worden uitgevoerd, is immers afhankelijk van de uitkomsten van controles en verificaties: zijn er vermoedens van strafbare feiten gerezen? En zelfs als deze bekend zouden zijn laat de omvang van een opsporingsonderzoek zich moeilijk vooraf inschatten. Daarnaast worden opsporingsonderzoeken tevens geïnitieerd door opsporingspartners (onder auspiciën van het Openbaar Ministerie).

De facto vindt de operationele sturing dan ook plaats door een continue herallocatie van de op basis van het jaarplan beschikbare gestelde capaciteiten. Daarbij wordt waar mogelijk rekening gehouden met de in het jaarplan vermelde handhavingsprioriteiten. Treden er zeer grote verstoringen op, dan zal ofwel de door de Minister opgelegde taakstelling moeten worden bijgesteld, ofwel de toegewezen formatie, middelen en financiën moeten worden herzien.

Daarbij past de kanttekening dat de mogelijkheden om de formatie op korte termijn te herzien beperkt zijn. Het werk van de AID vergt van de controleurs specifieke kennis. Het duurt circa één jaar om een controleur te werven, op te leiden en in te werken. Herziening van formatie is daarom niet geschikt voor calamiteiten en accentverschuivingen van aandacht voor een korte periode. In de praktijk blijkt in dergelijke gevallen de oplossing in bijstelling van taakstelling te liggen. Herziening van formatie is een oplossing voor structurele veranderingen. De meerjarenafspraken met de beleidsdirecties moeten dienen om voor langere tijd (3 jaar) hieromtrent zekerheid te verschaffen, zodat een stabiel personeelsbeleid kan worden gevoerd.

Een goede interne besturing van de dienst vergt daarom een planningssysteem dat twee functies vervult. Ten eerste dient op basis van de overeengekomen handhavingsprioriteiten en de beschikbaar gestelde capaciteiten (in *die* volgorde, in contracten en het jaarplan vastgelegd) de operationele dienst te worden aangestuurd. Ten tweede dient dit planningssysteem te voorzien in een snelle terugkoppeling vanuit de operationele dienst om de planning te kunnen bewaken c.q. - wanneer ontwikkelingen dit vragen - te kunnen bijstellen.

¹ Door de continue noodzaak tot flexibilisering en wijziging is in 1998 afgezien van het afsluiten van deelcontracten tussen hoofdinspecteurs en teamleiders. Met name de beperkingen in flexibiliteit door de (kleine) schaalgrootte van teams heeft het enthousiasme doen verminderen.

Rol van uitgaven en/of kosten in planningscyclus

De uitgaven die de AID doet ten behoeve van de te leveren producten en diensten maken deel uit van de planning en controlcyclus. Zij maken deel uit van de totstandkoming van de jaarbrief - c.q. de budgetverdeling naar de inspecties. De AID maakt daarbij onderscheid tussen personele en materiële lasten. De personele lasten bestaan uit de salarissen van de 612 fte's die bij de AID werkzaam zijn. Deze fte's worden ingezet voor primaire operationele processen enerzijds, en management- en bureau-activiteiten ter ondersteuning van de uitvoering en organisatie anderzijds. Opmerkelijk daarbij is dat activiteiten op het terrein van beleidsadviesing en voorlichting worden geschaard onder de secundaire, ondersteunende activiteiten.

In de CCS-rapportages en de voortgangsbegrotingen over budgetuitputting worden deze elementen verantwoord door de inspecties.

5.2 Niet jaarlijkse instrumenten van interne sturing

Naast de permanente kwaliteitstoets op de producten van de dienst door het Bureau Audit, heeft de directeur AID de mogelijkheid om door dit bureau op ad hoc basis onderzoeken naar de interne werkprocessen te doen uitvoeren. Op basis van de rapportages over deze onderzoeken kunnen bedrijfsprocessen vervolgens worden bijgesteld. Het bureau werkt momenteel aan een jaarlijkse rapportagevorm.

Beleidsvaluatie, i.e. onderzoek met betrekking tot de AID-inzet van mensen en middelen in relatie tot het vervullen van de gestelde missie en het leveren van afgesproken producten en diensten, is binnen de AID een continu proces. Beleidsvaluatie vindt plaats binnen de afdeling Planning-, Beleid- en Controleadvisering.

5.3 Interne bedrijfsvoering beoordeeld

Het is gezegd: zowel in financiële als personele zin moet het integraal management in de nabije toekomst nog verder vorm krijgen. Evenals bij externe, departementale aansturing van de AID is het om die reden lastig een gewogen eindoordeel te vellen over de interne bedrijfsvoering en planning & controlcyclus. Onderstaande punten vergen in ieder geval aandacht.

Inputgerichtheid jaarplancyclus

De binnen de AID gehanteerde interne planning & controlcyclus leidt tot de totstandkoming van het voorlopig jaarplan. Zoals gezegd is het belangrijkste kenmerk van dit proces de hoge mate van inputgerichtheid. De bestaande formatieve en materiële kaders zijn leidend voor de wijze waarop de wensen van de beleidsdirecties worden vertaald in te leveren / aan te bieden prestaties. Mede door deze op capaciteit beruste "inkadering" wekt de planning & controlcyclus tot "weinig enthousiasme" binnen de dienst.¹

Weinig ruimte voor integraal management

Door de hoge mate van gedetailleerdheid van de afzonderlijke kaders (voor personeel, materieel e.d.) ervaren de inspecties weinig ruimte voor integraal management. Het streven om verantwoordelijkheden zo diep mogelijk in de dienst te leggen wordt hierdoor in belangrijke mate belemmerd.

Daarbij geldt dat opknippen van het jaarplan in kleine delen (1 jaarplan x 4 inspecties x 37 teams) een te grote wissel trekt op de sturingsmogelijkheden van de AID als geheel. De in de gefragmenteerde afspraken opgenomen taakstellingen worden star en als niet logisch en niet consistent ervaren door de operationele medewerkers. Ook de financiële component van het integraal management blijkt moeilijk uitvoerbaar door de hoog frequente uitwisseling van controleurs tussen teams. Het "integraal" management zal gericht moeten worden op organisatie- en managementaspecten die zich daar voor lenen (zoals bijvoorbeeld het personeelsbeleid).

Inzicht in kosten verder doorvertalen naar interne bedrijfsvoering

Voorwaarde voor invoering van integraal management - en, daarmee, het op basis van contractmanagement maken van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen - is dat voor de in hoofdstuk 3 beschreven drie eindproducten een beter inzicht in de "kosten" wordt ontwikkeld. Thans vormen de "kosten" - in feiten is er sprake van uit het planningsproces "afgeleide uitgaven" geen aangrijpingspunt voor de interne besturing van decentrale niveaus binnen de AID. Het verder ontwikkelen en hanteren van kosteninzicht per geleverde - categorieën van - prestatie kan tevens een impuls zijn voor doelmatigheidsbevordering op de dieper gelegen niveaus. Door middel van benchmarking kan immers de relatieve doelmatigheid tussen teams en inspecties worden vergeleken (zie hoofdstuk 6).

Doelgroepenbenadering en beleidsterreinen

In de jaarplancyclus nemen de vakgebieden momenteel een centrale plaats in. Dit volgt uit het aanbodgerichte karakter van deze cyclus. De basis van het (voorlopig) jaarplan bestaat immers uit een beschrijving van de ontwikkelingen in de diverse AID-vakgebieden en de voorstellen tot het controleprogramma van de AID per vakgebied. Op zichzelf genomen vloeit e.e.a. logisch voort uit de

mono- en multidisciplinaire opzet van de controleteams van de AID. Toch verdient het aanbeveling om, denkend vanuit de vraagzijde naar handhavingsactiviteiten, de *relatie* tussen eindproducten per vakgebied (AID) en beleidsterreinen (LNV) uit te werken als aangrijpingspunt voor (1) de vertaling van wensen van beleidsdirecties naar inspectie- en controleplannen en (2) het opstellen van de taak-middelencontracten binnen de AID.

Kwaliteitsbewaking en beleidsevaluatie

Ten slotte is nadere uitwerking van de systemen van kwaliteitsbewaking en beleidsevaluatie gewenst. Dit is met name van belang in een systeem waarbij opdrachtgevers niet allen moeten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van geleverde producten en diensten, maar tevens om garanties zullen vragen.

Kwantiteit en kosten: tussenproducten en tijdwerkregistratie

Een aan te bevelen mogelijkheid om de kosten van de prestaties van de AID te berekenen is de tijdwerkregistratie, gekoppeld aan integrale uurtarieven met toeslagen voor ondersteuning door faciliterende afdelingen. Voor de toerekening van gemaakte kosten aan de onderscheiden prestaties is het van belang een onderscheid te maken tussen:

- | | |
|-----|--|
| 1. | Directe prestatiekosten |
| vb | <i>Ingezette personeelsuren, reiskosten binnenland</i> |
| 2A. | Direct aan prestaties toerekenbare kosten van uitvoeringsondersteunende activiteiten |
| vb | <i>Diensten derden</i> |
| 2B. | Niet direct aan prestaties toerekenbare kosten van uitvoeringsondersteunende activiteiten |
| vb | <i>Bureaunkosten</i> |
| 3A. | Direct aan prestaties toerekenbare kosten van organisatie-ondersteunende activiteiten |
| vb | <i>Automatiseringskosten</i> |
| 3B. | Niet direct aan prestaties toerekenbare kosten van organisatie-ondersteunende activiteiten |
| vb | <i>Abonnementen, bibliotheek, opleidingskosten</i> |

Aan de hand van bovenstaande "kosten" - in een kasstelsel zijn het in feite toe te rekenen *uitgaven* - en de in hoeveelheid en kwaliteit gemeten prestaties is het mogelijk om per compartiment (ergo: per beleidsterrein voor alle prestaties) de "kostprijs" per product te berekenen. De door de AID gehanteerde indeling, waarbij de activiteiten op het terrein van beleidsadvisering en voorlichting worden geschaard

¹ Zie: "De totstandkoming van het jaarplan AID 1999", beleidsadviseur LNV-AID, 27 januari 1998.

onder de secundaire, ondersteunende activiteiten, verdient heroverweging. Alleen wanneer zij toerekenbaar bijdragen aan de - kwaliteit van de - drie door de werkgroep geïdentificeerde eindproducten is toerekening gerechtvaardigd. Dit is mogelijk alleen het geval bij de beleidsadviezen. Zeker wanneer het voorlichtingsbeleid door de AID als vierde instrument van handhaving verder wordt ontwikkeld, dient de kostprijsberekening hierop te worden aangepast (zie paragraaf 3.3).

5.4 Verbeteringsmogelijkheden samengevat

Opmerking vooraf:

Veel verbetervoorstellen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de AID vergen uitvoering van de verbetervoorstellen inzake de outputdefiniëring in hoofdstuk 3. Daarnaast hebben ook de verbeteringsmogelijkheden inzake de externe aansturing doorwerking voor de interne jaarplancyclus en bedrijfsvoering van de AID.

- De interne jaarplancyclus en bedrijfsvoering worden meer toegesneden op de - door de inspecties en teams - te leveren eindproducten. Niet de bestaande formatieve en materiële kaders zijn daarbij leidend, maar de door controle-activiteiten te leveren bijdrage (en de daarvoor te maken kosten) aan de handhavingfunctie binnen de beleidsterreinen zijn leidend voor de jaarplancyclus en het contractmanagement.
- (Als voorwaarde voor bovengenoemd punt geldt:) De *relatie* tussen eindproducten per vakgebied (AID) en beleidsterreinen (LNV) dient te worden uitgewerkt als aangrijpingspunt voor (1) de vertaling van wensen van beleidsdirecties naar inspectie- en controleplannen en (2) het opstellen van de taak-middelencontracten binnen de AID.
- De "kosten" van de prestaties van de AID worden berekend met behulp van een tijdwerkregistratie, waarbij integrale uurtarieven en toeslagen voor ondersteuning door faciliterende afdelingen het uitgangspunt vormen.
- De ontwikkeling van het kwaliteitssystem en het handvat voor beleidsevaluatie met kracht voortzetten.

Toelichting: Daarbij gelden als bijzondere aandachtspunten:

- het onderscheid tussen verantwoordelijkheden en taken;
- de koppeling van verantwoordelijkheid aan bevoegdheden;
- de afbakening van bevoegdheden;
- de managementverantwoordelijkheid van de te leveren kwaliteit.

6 Toegevoegde waarde baten-lastenstelsel

6.1 Mogelijke toegevoegde waarde van het baten-lastenmodel voor de aansturing en bedrijfsvoering van de AID

Achterliggende gedachte en... een omgekeerde bewijslast

In "Aansturen op resultaat" is aangegeven dat de invoering van een baten-lastenstelsel geen doel op zich vormt: "het is slechts een (mogelijk) instrument bij het realiseren van een optimale vorm van het sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken *kosten*" (p.35). Dat dit laatste wenselijk is, vloeit voort uit de premisse dat een meer resultaatgerichte besturingswijze van uitvoerende diensten tot meer transparantie leidt, een volwaardig integraal management mogelijk maakt en, langs deze wegen, meer prikkels tot doelmatigheid bevat.

Deze paragraaf richt zich op de meerwaarde van het BLS voor de aansturing en bedrijfsvoering van de AID. Het draait om de berekening van de integrale kostprijs van de door de AID te leveren producten en diensten en de kwaliteit van de afwegingsprocessen die tot investeringsbeslissingen leiden. Overigens wordt in "Aansturen op resultaat" e.e.a. eigenlijk omgedraaid: indien *niet* voor een baten-lastenstelsel wordt gekozen, dient aan de hand van de geïdentificeerde voordelen te worden aangegeven waarom het BLS *niet* van toegevoegde waarde is.

Vijf algemene voordelen baten-lastenstelsel

Er kunnen vijf algemene voordelen worden genoemd van invoering van een baten-lastenstelsel voor de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten:

1. invoering BLS maakt een integrale berekening van de kostprijs van geleverde producten of diensten mogelijk;
2. invoering BLS maakt een betere, op toerekening van de kosten van interest, onderhoud, en afschrijvingen gebaseerde besluitvorming mogelijk over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen;
3. (afgeleide van voordeel 1:) invoering BLS maakt het mogelijk om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties te introduceren;
4. (afgeleide van voordeel 1:) invoering BLS maakt het mogelijk om zowel binnen de uitvoerende dienst (intern), als vanuit het vakdepartement en de Staten-Generaal (extern) aan te sturen op kostenbasis (in combinatie met geleverde prestaties), en;
5. (afgeleide van voordeel 2:) de mogelijkheid tot reserveren en lenen (grotere verantwoordelijkheid op het terrein van beheer voor de decentrale manager (integraal management)).

Ad. 1

Invoering BLS maakt voor de AID een betere, integrale kostprijsberekening mogelijk

Invoering van een baten-lastenstelsel leidt voor de gedefinieerde eindproducten van de AID tot betere kostprijsberekening. Indien zonder meer uitgaven aan producten worden toegerekend, veroorzaken incidentele kapitaaluitgaven (aan bijvoorbeeld een nieuw computersysteem) fluctuaties tussen jaren. Hoewel dit thans binnen het kasstelsel van de AID wel wordt gecorrigeerd - een incidentele investering in informatie en communicatie technologie (ICT) wordt dan bijvoorbeeld buiten de kostprijs gehouden - is dit geen verdedigbare oplossing. Met behulp van een BLS ontstaat een stabiele integrale kostprijs en ontstaat een transparanter inzicht in de werkelijke kosten van de geleverde producten en diensten. Pas dan worden immers de kosten van het *verbruik* van de ingezette middelen aan de controle-activiteiten toegerekend.

Doordat er inzicht in de werkelijke kosten ontstaat, maakt invoering van een baten-lastenstelsel perspectief het mogelijk dat er een adequate sturing op de doelmatigheid waarmee output tot stand. Door de kostenontwikkeling per product of dienst in de tijd (tijdreeksen) met soortgelijke organisaties te vergelijken (bedrijfsvergelijkingen of "benchmarking"), kan zicht worden verkregen op de ontwikkeling van de - relatieve - doelmatigheid waarmee een dienst zijn taak vervult. Ook een vergelijking met "de markt" wordt hierdoor vergemakkelijkt.

De belangrijkste determinant voor het vergroten van de doelmatigheid van de AID is de verhouding tussen direct-productieve uren en niet- of indirect-productieve uren. Er is derhalve binnen het kasstelsel nog doelmatigheidsverbetering mogelijk zonder te sturen op de kostprijs van geleverde prestaties.

Ad. 2

Prikkels tot een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer / Introductie leen- en reserveringsfaciliteiten

Toepassing van het baten-lastenstelsel impliceert dat de kosten van eerdere kapitaaluitgaven aan productiegoederen (rente en afschrijvingen) en uitgaven aan onderhoud op het moment van verbruik bepalend zijn voor het kostenniveau van de door de AID geleverde producten of diensten. Op deze wijze worden de decentrale managers gedwongen om af te wegen, of een kapitaalgoed al dan niet moet worden behouden (en onderhouden), of beter kan worden verkocht. Deze systematiek vergt dat de verkoopopbrengsten van een kapitaalgoed kunnen worden ingezet ten behoeve van de vervangende aanschaf.

Op het eerste gezicht is de meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel voor de AID op dit punt gering. De kostprijs van de producten van de AID bestaan voor ongeveer 70% uit personeelskosten. Met het leveren van prestaties is vooral tijdsinzet gemoeid. Ten aanzien van de 30% materiële kosten hanteert de dienst met betrekking tot investeringen momenteel voor een groot gedeelte (i.c. dienstauto's) een zogenaamd ideaalcomplex. Dit betekent dat de investering verspreid

over de jaren heen, gelijkmatig plaatsvinden.

Daarbij dient overigens als kanttekening te worden gemaakt, dat de decentralisatie van budgetten naar de inspecties (zie hieronder) dit ideaalcomplex zou kunnen verstoren. Als een inspectie immers besluit eerder of later vervanging toe te passen, zal het - centraal berekende - ideaalcomplex uit de pas gaan lopen. Daar tegenover staat dat de inspecties door de nauwe afzonderlijke kaders weinig ruimte hebben om hun decentrale budget ook daadwerkelijk naar eigen inzicht te besteden. Overigens speelt het ideaalcomplex geen rol in de externe sturingsrelatie met de departementale controller: de directie FEZ van LNV.

Binnen de AID: doelmatigheid binnen de inspecties

In de bestaande situatie is het zo dat binnen de AID op centraal niveau - de Directieraad op voorstel van de stafafdeling - beslist wordt over de (vervangende) aanschaf van duurzame, kapitaalintensieve productiemiddelen. De regionale inspecties geven daarbij aan het begin van het dienstjaar hun behoefte aan dienstauto's aan. Aan de hand van de beschikbare budgetten en de gewenste vervanging c.q. uitbreiding van dienstauto's, wordt het beschikbare budget over de inspecties verdeeld.

Hoewel daarbij wel rekening wordt gehouden met de bedrijfseconomische levensduur van de wagens, gaan van een dergelijk systeem weinig prikkels uit tot een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer op decentraal niveau. Anders gesteld: de inspecties en de teams ontberen t.a.v. van de inzet van middelen vrijheidsgraden om de van hen verlangde prestaties zo doelmatig mogelijk te leveren. Zij zijn min of meer "gedwongen" om "hun deel" te eisen bij de directie van de AID. In het kader van integraal management is dit een ongewenste situatie en dienen de decentrale managers daar zelf over te kunnen beslissen. Dit vraagt om een verdere decentralisatie van budgetten naar de inspecties.¹ Dit laat overigens onverlet dat het - uit overwegingen van doelmatigheid - zinvol kan zijn de inkoop van duurzame kapitaalgoederen als bedrijfsauto's "centraal" te organiseren.

Voor de AID als geheel: een uitvoerende dienst die verantwoordelijkheid neemt voor doelmatigheid

Momenteel wordt de beheersruimte waar de AID als uitvoerende dienst over beschikt, door de dienst zelf niet als knellend ervaren. De kaseffecten van het merendeel van de investeringsuitgaven kunnen worden opgevangen binnen het bestaande kasstelsel. Door de goede verstandhouding met LNV is het "claimen" van middelen de aangewezen weg waar het gaat om grotere, incidentele investeringsbeslissingen. Het is eigenlijk logisch: zolang de financiële armslag van de AID in overeenstemming is met de - in het Jaarplan afgesproken - uit te voeren taken, c.q. zolang bij wijzigingen het taak/middelen contract tussen LNV en de AID wordt bijgesteld, heeft de AID geen reden om afstand te doen van het kasstelsel.

¹ De budgetten zijn, in het kader van Integraal management, reeds voor een groot gedeelte overgeheveld naar de inspecties (e.g. aanschaf dienstauto's).

In weerwil van het streven naar integraal management weet de AID zich in het kasstelsel echter belemmerd om werkelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een doelmatige bedrijfsvoering. Voor de financiering van grote, AID-breed benutte automatiseringsprojecten wordt apart krediet of dekking aangevraagd bij LNV. Hierbij wordt de investering door de directie FEZ - als concerncontroller - beoordeeld op de toekomstig te verwachten verbetering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Ook op dit punt is sprake van een sub-optimale toestand. Als uitvoerende dienst weet de AID immers als geen ander op welk moment welke investering uit het oogpunt van een doelmatige bedrijfsvoering het meest efficiënt is. De rol van de directie FEZ als concerncontroller blijft onverminderd relevant bij het beoordelen van - het niveau van - de afschrijvingen of het aangaan van een lening ten behoeve van een vervangende of nieuwe investering in kapitaalintensieve productiemiddelen.

Introductie van een baten-lastenstelsel brengt een grotere beheersruimte en, daarmee, meer verantwoordelijkheden voor een uitvoerende dienst als de AID met zich mee. Om de kaseffecten die voortvloeien uit investeringsuitgaven te kunnen opvangen, dienen in een volwaardig baten-lastenstelsel leen- en reserveringsfaciliteiten (sparen) voorhanden te zijn. Op deze wijze ontstaat een budgetteringsmechanisme waarbinnen een volwaardige substitutie tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven kan plaatsvinden. Vanuit het streven naar meer doelmatigheid is dit een wenselijke situatie.

Ad. 3

Opdrachtgever-opdrachtnemer relaties

Het op bedrijfseconomische basis berekenen van de kosten van de door een uitvoerende dienst geleverde producten en diensten maakt het mogelijk, dat transparante vormen van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties kunnen ontstaan. Ten aanzien van de AID is dit niet alleen van belang voor de transparantie van de aansturing door de Staten-Generaal en het ministerie van LNV, maar ook voor de taken die de AID uitvoert voor tweeden (organisaties die tot de rijksoverheid behoren) en derden (organisaties die niet tot de rijksoverheid behoren). Naar verwachting zal op deze manier zowel aan de kant van de opdrachtgevende delen van de AID als aan de kant van de facilitaire onderdelen een beter ontwikkeld kostenbewustzijn ontstaan, hetgeen de doelmatige inzet van middelen zal bevorderen.

Er worden door de AID aan opdrachtgevers (i.c. beleidsdirecties en betaalorganen) nog geen kosten (of uitgaven aan producten/diensten) doorberekend. Dit is echter wel één van de ambities van de dienst. De AID denkt op basis van het huidige kasstelsel een "kostprijs" voor haar producten en diensten te kunnen ontwikkelen die voldoende transparant is om de ten behoeve van afspraken gedane uitgaven aan de opdrachtgevers te kunnen doorberekenen. De belangrijkste component hierin zal een tariefstelling voor de tijdsinzet m.b.t. de prestaties van de dienst zijn.

Hoewel tijdwerkregistratie ongetwijfeld een centraal element vormt bij het door de AID te hanteren kostprijsmodel, dienen niet alleen de kosten van personeel, maar ook die van materieel in de uurtarieven te worden meegewogen. De kosten van het *verbruik* van kapitaalintensieve productiemiddelen in plaats van toerekening van - in een tijdsperiode gedane - uitgaven, leidt als gezegd tot een meer realistische, in de tijd stabiele kostprijs.

Ad 4. Invoering BLS maakt externe aansturing op kosten van output mogelijk

Een beter inzicht in kosten heeft ook voordelen in allocatieve sfeer, d.w.z., buiten de bedrijfsvoering van de AID *sec* om: de autorisatie door Staten Generaal en afwegingen van minister van Financiën kan worden gebaseerd op inzicht in de kosten van bijvoorbeeld verificaties of controles en - geaggregeerd - per vakgebied of AID-doelgroep.

Momenteel is het in veel gevallen nog zo, dat de vanuit een politiek oogpunt beschouwd belangrijkste "aanstuurders" van de AID - beleidsdirecties, minister LNV en Tweede Kamer - meer op inputsturing zijn georiënteerd, dan op het maken van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten. Op deze wijze blijft de verantwoordelijk voor een aanvaardbaar nalevingsniveau evenwel "liggen" bij de AID. Niet voor niets heeft de dienst als verbeterings- mogelijkheid genoemd: het maken van meerjarige afspraken met de beleidsdirecties over de inzet van de AID, waarbij het verschaffen van informatie over de kosten en kwaliteit van prestaties een belangrijke rol spelen.

6.2 Baten-lastenstelsel: op termijn meerwaarde

Door de toenemende betekenis van informatie en communicatie technologie zal het controleproces van de AID steeds kapitaalintensiever worden. Invoering van een baten-lastenstelsel heeft daarom zeker op termijn meerwaarde. Het moet evenwel niet worden beschouwd als een doel op zich, maar als een instrument binnen het streven naar een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering. Als je doelmatigheid wilt bevorderen, en daar op wilt sturen, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de aantallen en kwaliteit van de te leveren prestaties enerzijds en de daarvoor te maken *kosten* anderzijds. Hoewel er nog doelmatigheidswinst mogelijk is binnen het bestaande kasmodel, is verdere perfectionering m.b.v. een baten-lastenstelsel op termijn een logisch en gewenst eindperspectief).

Het is van belang dat de aansturing van de AID door LNV en de interne bedrijfsvoering van de AID transparant zijn. Zo transparant mogelijk. Bij het afleggen van verantwoording over de uitvoering van gemaakte afspraken (in de zin van geleverde prestaties) past het nemen van verantwoordelijkheid voor niet alleen de kwantiteit en kwaliteit van die prestaties, maar ook voor de daarmee gemoeide kosten. Dit vraagt echter om een realistische, in de tijd stabiele kostprijs.

Het invoeren van integraal management maakt het mogelijk om prikkels tot doelmatigheid in te bouwen (waaronder m.n. het behoud van efficiencywinsten). Zonder een ruimere beheersvrijheid voor de uitvoerende dienst enerzijds, en de daarbinnen ressorterende delen anderzijds, blijft integraal management echter vooral "gehandicapt management". De evaluatie van de totstandkoming van het jaarplan 1998 geeft al aan, dat een inputgeoriënteerde planning & controlcyclus met strenge kaders in dit verband weinig prikkelend werkt. De huidige, op het kasstelsel gestoelde benadering is alleen vanuit een inputsturing te waarderen. Het *niet* invoeren van een baten-lastenstelsel zal op termijn prohibitief werken voor het streven naar meer doelmatigheid in de inzet van middelen.

Voorwaarden invoering baten-lastenstelsel

Toepassing van een baten-lastenstelsel moet volgens de werkgroep vooral worden gezien als het sluitstuk van een ontwikkelingstraject naar een volwaardig output-gericht besturingsmodel, waarbij de volgende fasen kunnen worden herkend:

1. beschrijving productieprocessen, uitmondend in producten
2. toesnijden P&C cyclus en administratieve organisatie op outputgerichte besturing
3. (met behulp van een stappen 1 en 2 en een in de administratieve organisatie beschreven tijdwerkregistratie:) precieze toerekening van uitgaven aan producten, te aggregeren naar vakgebieden, beleidsterreinen en beleidsdirecties
4. (uitgaande van de plannen en de taak-middelencontracten en het LNV-besturingsmodel:) nadere uitwerking van opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties tussen beleidsdirecties en AID

Als deze fasen met succes zijn afgerond, kan invoering van een baten-lastenstelsel op verantwoorde wijze plaatsvinden en een bijdrage kunnen leveren aan het op resultaat gerichte, doelmatigheid bevorderende sturingsmodel. Essentieel kenmerk van de implementatie is dat de daadwerkelijke invoering van het baten-lastenstelsel van start gaat, wanneer de AID en de Bestuursraad van LNV daartoe het signaal geven. Behalve dat aan de (formele) eisen dient te zijn voldaan, is het voor een succesvolle invoering ook vereist, dat management en personeel van de AID overtuigd zijn van de meerwaarde van het baten-lastenstelsel. Om de gedachten te bepalen beveelt de werkgroep 1 januari 2002 als invoerdatum aan.

Dubbele boekhouding: kas en kosten

Zolang de AID wel, maar het aansturende ministerie van LNV niet met een BLS werkt, dient de AID zowel een kas- als een kostenadministratie te voeren. Overigens is het niet zo, dat de kasstromen binnen een baten-lastenstelsel irrelevant zijn. In tegendeel: de "cash-flow" vormt ook binnen een op bedrijfseconomische leest geschoeide bedrijfsvoering een belangrijke parameter voor aansturing en control. Ten behoeve van de rijksbegroting zal deze informatie te allen tijde gerelateerd moeten kunnen worden met het financieringstekort.

7 Aanbevelingen en invoeringstraject

Outputgerichte aansturing en bedrijfsvoering: de belangrijkste stap is al gezet

Aan het eind van het onderzoek gekomen is het goed beide onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Vraag: Is voor de AID een meer resultaatgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk?
Antwoord: Ja: er is een goede startpositie aanwezig maar er kunnen nog belangrijke verbeteringen worden doorgevoerd. In de sturingsrelatie tussen LNV en AID dienen vraag en aanbod beter in evenwicht te zijn; de vraag naar prestaties speelt bijgevolg een nadrukkelijker rol in de interne planning & controlcyclus.
- Vraag: Kan invoering van een baten-lastenstelsel bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van de AID? Antwoord: Ja, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan (zie hieronder).

Binnen de AID, maar ook binnen het ministerie van LNV, wordt al enige tijd gewerkt aan een meer op resultaat gerichte bedrijfsvoering en aansturing. Eén van de belangrijkste stappen voor een succesvolle invoering van een meer op output gerichte sturing - te weten het aangaan van commitment van zowel de dienstleiding als de departementale top - is daarmee reeds gezet. Ook is al een begin gemaakt met het definiëren en sturen op geleverde prestaties, het maken van zakelijk afspraken tussen de AID en de beleidsdirecties van LNV en het decentraliseren van budgetten naar de regionale inspecties. Het Concern Controle Systeem (CCS) van LNV biedt daarbij een goede uitgangspositie voor een meer op output georiënteerde planning & controlcyclus (maar is thans nog sterk gericht op de rapportage-fase). Ten slotte is een voorzichtig begin gemaakt met de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem.

Verbeteringsmogelijkheden samengevat

Toch bevinden zowel de AID als het departement zich op tal van facetten nog in de ontwikkelingsfase. Zo voldoet de afbakening van de door de AID te leveren *producten en diensten* nog niet op alle punten aan de aan outputsturing te stellen eisen. Naast informatie over de drie eindproducten moet ook inzicht worden gegenereerd in het aantal te controleren of te onderzoeken objecten. De relatie tussen de drie door de werkgroep benoemde eindproducten en de beleidsterreinen van LNV kan daarnaast beter worden uitgewerkt, waarbij ook de kostprijzen van controles, opsporingsonderzoeken en verificaties niet alleen per vakgebied, maar ook per beleidsterrein te worden berekend. Aan de hand van de controlememoranda (en "werkstukken") moet het voor de aanstuurders en opdrachtgevers van de AID duidelijk zijn, aan welke kwaliteitseisen de procesgang en de eindproducten van de AID voldoen.

Parallel en volgend op de uitwerking van het meer gestructureerde voorlichtingsbeleid van de AID moet worden gezien, of ook voor voorlichtingsactiviteiten meer standaardisering en homogeniteit wenselijk en mogelijk zijn. Indien dit het geval is, verdient het aanbeveling om het eindproduct "voorlichtingsactiviteit"

toe te voegen aan de outputidentificatie per beleidsterrein.

Dit alles is van belang voor een meer transparante *sturingsrelatie tussen de AID en - de beleidsdirecties en Bestuursraad van - LNV*. In het huidige beeld overheerst sturing op input. De herleidbaarheid van door de AID geleverde producten en diensten maakt het volgens de werkgroep mogelijk om de aansturing van de AID meer gediversifieerd en verzakelijkt per beleidsdirectie te doen plaatshebben. Momenteel is het traject dat leidt tot afspraken tussen de AID en de beleidsdirecties, sterkt geleid door het aanbod van de AID. Gewerkt moet worden naar meer evenwicht tussen aanbod en vraag: de vraag van beleidsdirecties naar handhavingsactiviteiten.

Het is wenselijk dat de beleidsdirecties meer verantwoordelijkheid nemen in het aangeven van handhavingsprioriteiten en het vertalen van deze prioriteiten in - te stellen kwaliteitseisen aan - prestaties en de daarvoor te alloceren middelen. Dit is mogelijk door de beleidsdirecties "trekkingsrechten" te geven ten aanzien van AID-inzet: door herprioritering binnen het bestaande budget, of door bij de Bestuursraad te pleiten voor toevoeging van "extra middelen", dragen de directies meer verantwoordelijkheid voor de bekostiging van nieuwe, additionele taken van de AID. Voorwaarde daarbij is dat de beleidsdirecties een beter inzicht in de relatie tussen de realisatie van beleidsdoelen enerzijds, en de op handhaving gerichte activiteiten van de AID anderzijds ontwikkelen. De afspraken tussen AID en beleidsdirectie dragen het karakter van een contract. De functie van de Bestuursraad blijft onveranderd: het bewaken van een integrale afweging en een evenwichtige aansturing van de AID. Met behulp van meerjarenplannen wordt de continuïteit van het functioneren van de AID recht gedaan. Lopende het begrotingsproces kan bij de totstandkoming van het jaarplan het in de management samenvatting en paragraaf 4.5 beschreven stappenplan worden gevolgd.

Als gezegd is de invoering van integraal management en de contractsgewijze *bedrijfsvoering* binnen de AID van recente datum. Er wordt veel tijd en energie gestoken in het garanderen van de uitvoering van contracten en het samen met de beleidsdirecties formuleren van controledoelen en meerjarenafspraken. Het complexe en dynamische werkkterrein van de AID stelt hoge eisen aan de systemen van planning & control.

Toch zal de verschuiving van aanbodgestuurde afspraken naar een meer vraaggestuurde sturingsrelatie gevolgen hebben voor de *interne planning & controlcyclus* van de AID. De handhavingswensen van de beleidsdirecties zullen zwaarder moeten wegen in de totstandkoming van het AID-jaarplan. Momenteel overheersen in de planningsfase veelal de intern beschikbare formatieve - en materiële - kaders (welke tot een voorstel leiden aan de beleidsdirecties en Bestuursraad van LNV). De interne jaarplancyclus en bedrijfsvoering moeten nog meer toegesneden op de - door de inspecties en teams - te leveren eindproducten. De door controle-activiteiten te leveren bijdrage (en de daarvoor te maken kosten) aan de handhavingsfunctie binnen de beleidsterreinen zijn leidend voor de jaarplancyclus en het

contractmanagement.

Daarvoor is het noodzakelijk dat de *relatie* tussen eindproducten per vakgebied (AID) en beleidsterreinen (LNV) nader wordt uitgewerkt als aangrijpingspunt voor (1) de vertaling van wensen van beleidsdirecties naar inspectie- en controleplannen en (2) het opstellen van de taak-middelencontracten binnen de AID. Zoveel als mogelijk wordt daarbij aangesloten bij de binnen de AID gehanteerde doelgroepenbenadering. De "kosten" van de prestaties van de AID worden ten slotte berekend met behulp van een tijdwerkregistratie, waarbij integrale uurtarieven en toeslagen voor ondersteuning door faciliterende afdelingen het uitgangspunt vormen. Het beginsel van integraal management kan beter worden recht gedaan door - uitgaande van de vraag van de beleidsdirecties! - de inspecties en de teams meer verantwoordelijkheid te bieden bij de planning en inzet van beschikbare formatieve (en materiële) kaders bij de uitvoering van handhavingsactiviteiten.

Zoals aangegeven moet *invoering van een baten-lastenstelsel* vooral worden gezien als een logisch sluitstuk van een ontwikkelingstraject naar een volwaardig output-gericht besturingsmodel. Een baten-lastenstelsel heeft in potentie belangrijke, aan het systeem inherente voordelen voor een meer op outputgerichte sturingswijze. Een zuiverder kostprijsberekening en betere afweging bij investeringsbeslissingen zijn daarvan de belangrijkste. Van beide gaan prikkels tot doelmatigheid uit. Met het steeds kapitaal-intensiever worden van de onderzoeksprocessen gelden deze voordelen ook voor de AID. Tevens is gebleken dat invoering van een baten-lastenstelsel een nuttig instrument kan zijn om een meer outputgerichte sturing en bedrijfsvoering te bewerkstelligen.¹

Om succesvol te kunnen bijdrage aan zo'n sturingsmodel, dient evenwel aan enkele voorwaarden te worden voldaan (zie noot 1):

1. de productieprocessen dienen beschreven te zijn; deze processen monden uit in voor de interne bedrijfsvoering en externe aansturing relevante eindproducten
2. de planning & control cyclus en administratieve organisatie zijn toegesneden op een outputgerichte besturing
3. [voortbouwend op de stappen 1 en 2] de uitgaven worden met behulp van een tijdwerkregistratie nauwkeurig toegerekend aan eindproducten (in het geval van de AID te aggregeren naar vakgebieden, beleidsterreinen en beleidsdirecties)
4. [uitgaande van de handhavingsplannen, de taak-middelencontracten en het LNV-besturingsmodel met de Bestuursraad als orgaan dat de uiteindelijke integrale afweging maakt] de opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties tussen de beleidsdirecties en de AID zijn uitgewerkt conform het in paragraaf 4.5

¹ Zie de nota "Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991 - 1997", het op 27 april 1998 aan de Tweede Kamer verzonden rapport over de rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel. In deze nota staan tevens de aan agentschappen en uitvoerende diensten die met baten-lastenstelsel gaan werken

beschreven stappenplan.

Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan invoering van een baten-lastenstelsel op verantwoorde wijze plaatsvinden en kan een bijdrage worden geleverd aan het op resultaat gerichte, doelmatigheid bevorderende sturingsmodel.

Invoeringstraject

Voor een goede implementatie van de tijdens het onderzoek geïdentificeerde verbeteringsmogelijkheden beveelt de werkgroep een aantal concrete stappen aan die de AID de komende jaren kan zetten in de richting van een volledig, op integrale kostprijzen gebaseerde outputsturing:

1. beschrijving productieprocessen en producten
2. toesnijden P&C cyclus en administratieve organisatie op outputgerichte besturing
3. toerekening uitgaven aan producten
4. invoering van opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties
5. invoering baten-lastenstelsel

Ad 1. Beschrijving productieprocessen en producten

[Looptijd: juni 1998 - januari 1999]

Vanuit de missie, doelstellingen en taken van de AID worden de productieprocessen van de dienst schematisch beschreven, uitmondend in de door de werkgroep gedefinieerde eindproducten (controle-onderzoeken, opsporingsonderzoeken en verificaties).

Als na analyse blijkt dat ten aanzien van de voorlichtingsactiviteiten meer standaardisering en homogeniteit wenselijk en mogelijk zijn, worden deze als vierde categorie eindproducten toegevoegd aan de outputidentificatie per beleidsterrein.

Ad 2. Toesnijden P&C cyclus en administratieve organisatie op outputgerichte besturing

[Looptijd: januari 1998 - oktober 1999]

De planning & control cyclus en administratieve organisatie van de AID worden aangepast en specifiek toegesneden op de outputgerichte, meer op de vraag van de beleidsdirecties gerichte besturingsmodel. De op basis van de afspraken met LNV te leveren prestaties en de daaraan te verbinden kwaliteitseisen staan centraal.

te stellen ingangsvoorwaarden.

Ad 3. Toerekening uitgaven aan producten

[Looptijd: tot 1 januari 2000]

De planning en control cyclus van de AID werd bij stap 2 zodanig ingericht, dat het op eenvoudige wijze mogelijk is om aan de gedefinieerde eindproducten uitgaven toe te rekenen. Tijdwerkregistratie, gekoppeld aan een interne tariefstructuur, vormt daarbij een belangrijk hulpmiddel (dit in aanvulling op integraal management en de daarmee gepaard gaande decentralisatie van budgetten, waarmee "automatisch" in een toerekening van uitgaven aan prestaties wordt voorzien).

Met het toerekenen van uitgaven aan eindproducten wordt gedurende een planningsperiode van minimaal een jaar (2000) intern proefgedraaid.

Ad 4. Invoering van opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties

[Looptijd: juni 1998 - 1 januari 2000]

Parallel worden in de jaarplancycclus voor 2001 opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties met de beleidsdirecties aangegaan. De vraag van de beleidsdirecties naar de door de AID te leveren prestaties vormen daarbij het uitgangspunt. Per product en/of dienst wordt eerst in kaart gebracht wie opdrachtgever is c.q. wie opdrachtgevers zijn (wie "beslist") en voor wie betreffende producten en diensten bestemd zijn (wie "geniet"). Met inachtneming van de rol van de Bestuursraad van LNV als bewaker van een integrale afweging en een evenwichtige aansturing van de AID, worden er tussen beleidsdirecties en AID opdrachtgevers - opdrachtnemerrelaties gecreëerd. Daarbij kunnen twee varianten worden gekozen:

- a. beleidsdirecties krijgen - delen van het - apparaatsbudget van de AID overgeheveld
- b. trekkingsrechten voor de beleidsdirecties bij een "lopende rekening" bij de Bestuursraad (het bestaande apparaatsbudget van de AID wordt dan a.h.w. compartimentering "geormerkt" voor LNV-beleidsterreinen).

Reden voor de parallelschakeling in de planning met de eerste drie fasen is gelegen in de noodzaak om de betekenis van outputsturing ook binnen de beleidsdirecties post te doen vatten.

Ad 5. Invoering baten-lastenstelsel

[Looptijd 3,5 jaar tot invoeringsdatum van 1 januari 2002]

Nadat met behulp van een evaluatie is vastgesteld of de stappen 1 tot en met 4 succesvol zijn verlopen, vindt een integrale invoering van het baten-lastenstelsel plaats. Voorafgaand wordt een openingsbalans opgesteld. Conform de Comptabiliteitswet beschikt de AID t.z.t. over de mogelijkheid om geld te lenen en te reserveren.

Bijlage 1

Taakopdracht IBO werkgroep AID

Onderzoek nr. 4. Algemene Inspectie Dienst (AID) / LNV

De AID is een bijzondere opsporingsdienst, ressorterend onder het ministerie van LNV. De taken van de AID bestaan onder meer uit het verrichten van controles en verificaties, het doen van opsporingsonderzoek en het adviseren van het kerndepartement; dit alles voor zover het de handhaving en naleving van wet- en regelgeving op het terrein van LNV betreft.

Voor 1997 bedraagt het apparaatsbudget van de AID 71,8 miljoen, waarvan 42,9 miljoen voor personele uitgaven (de personele omvang is 531 fte).

Het onderzoek zal zich richten op de vraag of, gekoppeld aan een baten-lastenstelsel, de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel voor de bedrijfsvoering van de AID van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

Onderzoeksvragen

1. Zijn in de bedrijfsvoering van de AID elementen van resultaatgericht management opgenomen? Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:
 - het onderscheiden van producten
 - de toerekening van kosten aan producten
 - een vergelijking van deze kosten in de tijd
 - een benchmarking met andere organisaties
 - de doorberekening van kosten van (bepaalde) producten (al dan niet in combinatie met budgetoverheveling)
 - de hantering van een baten-lastenstelsel
2. Zo nee, zijn deze elementen van resultaatgericht management toe te passen bij de AID en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
Zo ja, op welke elementen en op welke gebieden? Kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
3. Hoe zou het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel - geënt op de (totale) invoering van resultaatgericht management - er dan uit gaan zien?
4. Op welke termijn zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?

Deelnemende departementen: LNV, EZ, VWS, Justitie (AZ, Financiën)

Bijlage 2.

Leden IBO werkgroep AID

Mr. P.W. de Kam (voorzitter)
Ministerie van Financiën - Belastingdienst Automatiseringscentrum
(Directeur)

Drs. R.P. van Brouwershaven
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Algemene Inspectie Dienst
(Plv. Directeur)

Ir. C.J. Maas
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - Inspectie Gezondheidsbescherming
(Hoofd Planning & Control)

Mr. R.G. Mazel
Ministerie van Algemene Zaken
(Raadadviseur)

Drs. F. Roemers
Ministerie van Financiën - Inspectie der Rijksfinanciën
(Inspecteur der Rijksfinanciën)

Drs. A. Veenbrink
Ministerie van Economische Zaken
(Plv. Directeur Financiën)

Dr. P. van der Knaap (secretaris)
Ministerie van Financiën - Directie Begrotingszaken/BBH
(Senior beleidsmedewerker)

Dhr. J. Kikken (co-secretaris)
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Algemene Inspectie Dienst
(Beleidsmedewerker financiën)