



## **GEZONDHEID! (TOE)ZICHT OP RESULTAAT**

Interdepartementaal beleidsonderzoek  
naar de bedrijfsvoering van de  
Inspectie Gezondheidsbescherming

**GEZONDHEID !**

**(TOE)ZICHT OP RESULTAAT**

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK NAAR DE  
BEDRIJFSVOERING VAN DE INSPECTIE GEZONDHEIDSBESCHERMING**

IBO-ronde 1997, rapport nr.7  
juli 1998

## Voorwoord

Dit onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Inspectie Gezondheidsbescherming (IGB) vloeit voort uit de wens van het kabinet om de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid te verbeteren. Om deze wens te realiseren heeft het kabinet een achttal uitvoerende diensten laten onderzoeken. Doel van de onderzoeken is te bezien of voor bepaalde uitvoerende diensten een outputgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk zijn. Anders gezegd gaat het erom meer overheidsorganisaties te besturen op basis van prestaties en daarvoor te maken kosten.

Het is toe te juichen dat een dienst als de IGB zich vrijwillig heeft aangemeld voor dit bedrijfsvoeringsonderzoek en zich daarmee in zekere zin kwetsbaar heeft willen opstellen. De redenen voor de IGB om zich voor dit onderzoek aan te melden waren tweërlei. In de eerste plaats wilde de IGB graag een extern oordeel over haar bedrijfsvoering en in de tweede plaats hoopte de IGB dat één van de uitkomsten van het onderzoek zou zijn dat de dienst een volwaardig baten-lastenstelsel zou kunnen gaan hanteren.

De Inspectie Gezondheidsbescherming is de afgelopen jaren de weg ingeslagen naar meer resultaatgericht management. In de bedrijfsvoering van de IGB zijn dan ook tal van elementen van resultaatgericht management opgenomen. Zo maakt de IGB met haar opdrachtgever, het ministerie van VWS, afspraken over de te leveren prestaties en rekent de IGB met behulp van een schaduw baten-lastenstelsel kosten toe aan haar prestaties.

Naar het oordeel van de werkgroep kwalificeert de IGB zich zonder meer voor de invoering van een volwaardig baten-lastenstelsel.

Tijdens het onderzoek werkte het ministerie van Financiën aan een evaluatie van de bestaande agentschappen. Een van de conclusies uit deze evaluatie luidde dat de invoering van een baten-lastenstelsel losgekoppeld kan worden van de agentschapsstatus. De agentschapsstatus zal in de toekomst derhalve niet meer een conditio sine qua non zijn voor de invoering van het baten-lastenstelsel. De meerwaarde van de agentschapsstatus is echter wel psychologisch van aard in die zin dat de agentschapsstatus kan bijdragen aan de cultuur(omslag) en identiteit van een organisatie. Op dit punt heeft de werkgroep dan ook een genuanceerde conclusie getrokken.

Als voorzitter van de interdepartementale werkgroep naar de bedrijfsvoering van de IGB waardeer ik het initiatief van het ministerie van Financiën tot instelling van bedrijfsonderzoeken

en de interdepartementale aanpak daarvan van harte. De interdepartementale aanpak maakt zichtbaar hoe groot de "common sense" is binnen de Rijksoverheid en biedt daarnaast de mogelijkheid tot intercollegiale toetsing en interdepartementale kruisbestuiving. In een niet-concurrerende situatie kunnen collega's ervaringen uitwisselen en van elkaar leren. Het concept van de bedrijfsvoeringsonderzoeken verdient dan ook navolging en verbreding. Niet alleen uitvoerende diensten komen in aanmerking voor een bedrijfsvoeringsonderzoek, maar ook beleidsdirecties en hun bestuurders zouden hun voordeel met een dergelijk intercollegiaal bedrijfsvoeringsonderzoek kunnen doen. Een dergelijke gelijkschakeling zou ook een goede bijdrage kunnen leveren aan het wederzijds begrip van de besturing van bedrijfsprocessen, of die nu uitvoerend dan wel beleidsmatig van aard zijn.

Tot slot dank ik de leden van de werkgroep die elk vanuit hun eigen invalshoek en discipline een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, niet in het minst de beide samenwerkende secretarissen.

Mr. H. Strietman

voorzitter

hoofddirecteur Centrale Financiën Instellingen (Cfi); agentschap van het ministerie van OC&W

de leden van de werkgroep zijn verder:

drs. C.A. Birkhoff  
ministerie van Financiën

mevr. drs. C.J.M. Bos  
ministerie van VWS

ir. C.J. Maas (co-secretaris)  
ministerie van VWS;  
Inspectie Gezondheidsbescherming

drs. A. Mulder (secretaris)  
ministerie van Financiën

P.H.M. Verschoore RA  
ministerie van Economische Zaken

drs. J. Wijnhoud  
ministerie van Algemene Zaken

Den Haag - Rijswijk - Zoetermeer

28 mei 1998

## Inhoudsopgave

<b>1. Doel en probleemstelling</b>	<b>6</b>
1.1 Doelstelling en centrale vraagstelling	6
1.2 Taakopdracht	6
1.3 Conceptueel kader	7
1.4 Opzet van het rapport	8
<b>2. Inleiding: de Inspectie Gezondheidsbescherming nader beschouwd</b>	<b>10</b>
2.1 Positionering	10
2.2 Werkterrein	10
2.3 Missie	11
2.4 Kerntaken	11
2.5 Prestaties, grootte en omzet	12
2.6 Reorganisatie/fusie	14
2.7 De Veterinaire Inspectie (VI)	14
<b>3. Meetbaarheid en effectiviteit prestaties</b>	<b>16</b>
3.1 Algemeen	16
3.2 Inspecties	16
3.3 Monsters	17
3.4 Specialisatieprojecten	18
3.5 Effectiviteit	20
3.6 Meetbaarheid effectiviteit (outcome) van door de IGB geleverde producten en diensten	20
3.7 Conclusies en mogelijke verbeteringen	22
<b>4. Externe besturing (VWS)</b>	<b>24</b>
4.1 Sturingsrelaties	24
4.2 Besturing/beheersing	25
4.3 Verhouding beleidsdirectie-uitvoerende dienst	27
4.4 Conclusies en mogelijke verbeteringen	28

<b>5. Interne besturing (regio's)</b>	<b>30</b>	
5.1 Algemeen	30	
5.2 Planningscyclus	30	
5.3 De controlcyclus	31	
5.4 Gehanteerde normen	31	
5.5 De grote cyclus	32	
5.6 Vergelijking tussen regio's	33	
5.7 Toekomstige ontwikkelingen	33	
5.8 Conclusies en mogelijke verbeteringen	34	
<b>6. Het Baten-lastenstelsel</b>	<b>36</b>	
6.1 Toegevoegde waarde baten-lastenstelsel	36	
6.2 Meerwaarde baten-lastenstelsel voor de IGB	37	
6.3 Invoering van het baten-lastenstelsel bij de IGB	38	
6.4 Het baten-lastenstelsel binnen de Rijksoverheid	38	
6.5 Voorwaarden voor baten-lastenstelsel	38	
6.6 Voldoet de IGB aan de instellingsvoorwaarden?	40	
6.7 Implementatietraject	41	
6.8 Mogelijke toegevoegde waarde agentschap	42	
6.9 Conclusies en mogelijke verbeteringen	42	
<b>7</b>	<b>Conclusies en mogelijke verbeteringen</b>	<b>44</b>

## **1. Doel en probleemstelling**

### **1.1 Doelstelling en centrale vraagstelling**

In het voorjaar van 1997 is door het kabinet de nota 'Van uitgaven naar kosten' aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota heeft het kabinet voorstellen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Het rapport is de aanleiding geweest voor nader onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de bedrijfsvoering van een aantal uitvoerende diensten van de rijksoverheid.

De volgende uitvoerende diensten zijn in het onderzoek betrokken:

- de Dienst Gebouwen Buitenland;
- de Belastingdienst;
- de Algemene Inspectiedienst;
- de Koninklijke Marechaussee;
- de Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie;
- het Bureau Industrieel Eigendom;
- de Arbeidsinspectie;
- de Inspectie Gezondheidsbescherming;

Doel van de onderzoeken is te bezien of voor deze diensten een outputgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering tot de mogelijkheden behoren. De vraag of invoering van een batenlastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van deze diensten, komt hierbij uitdrukkelijk aan de orde.

### **1.2 Taakopdracht**

De taakopdracht van de werkgroep bevat de volgende onderzoeksvragen:

1) Zijn in de huidige bedrijfsvoering van de IGB 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 IGB 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?

In aansluiting op de onderzoeksvragen kan ook de vraag aan de orde komen of de omvorming tot agentschap van toegevoegde waarde kan zijn. Daarnaast dient in het onderzoek aandacht te worden besteed aan mogelijkheden tot het introduceren van prikkels via opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties door middel van kostenberekening.

### **1.3 Conceptueel kader**

Het rapport 'Aansturen op resultaat' vormt het conceptueel kader voor de bedrijfsvoeringsonderzoeken.

Het conceptuele kader - het integrale rapport is als bijlage bij dit rapport opgenomen - steunt op vier pijlers, die tezamen het fundament van de bedrijfsvoeringsonderzoeken vormen:

1. de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door een uitvoerende dienst 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.

Het kader beoogt twee doelen. In de eerste plaats dient het als hulpmiddel voor het in kaart brengen van de huidige situatie van de uitvoerende dienst. Hierbij kan gedacht worden aan de mate van output-gerichtheid en de aansluiting en volledigheid van de planning- & controlcyclus. In de tweede plaats kunnen met behulp van het kader verbetermogelijkheden geïdentificeerd en geëxpliciteerd worden.

Voor het overige is het kader zodanig opgesteld dat gemotiveerd moet worden waarom aansturing op basis van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten niet mogelijk zou zijn en waarom het stelsel van baten en lasten geen toegevoegde waarde zou hebben.



Om het conceptuele kader handen en voeten te geven, zijn de theoretische begrippen en noties uit het kader vertaald in meer concrete vragen. Deze vragen vormen het uitgangspunt voor alle bedrijfsvoeringsonderzoeken. In de bijgevoegde nota "Aansturen op resultaat" zijn deze vragen opgenomen.

#### **1.4 Opzet van het rapport**

In het tweede hoofdstuk zal de te onderzoeken dienst, de IGB, beschreven worden en zal een eerste begin gemaakt worden met de beschrijving van de huidige situatie aan de hand van de van het conceptueel kader afgeleide onderzoeksvragen. In concreto betreft het de vragen die vermeld staat onder I-A. De algemene taak van de uitvoerende dienst wordt hiermee in kaart gebracht. In het derde hoofdstuk wordt de vraag beantwoord in hoeverre de (effecten van de) prestaties van de IGB meetbaar zijn. Daarbij gaat de aandacht uit naar zowel de kwaliteit, de kwantiteit, de efficiency als de effectiviteit van de prestaties. Naast een beschrijving van de huidige situatie zal aan de hand van de vragenlijst tevens worden aangegeven welke verbeteringen er nog mogelijk zijn op dit vlak van de bedrijfsvoering. De onderzoeksvragen die op dit hoofdstuk betrekking hebben staan beschreven onder I-B en I-C.

In het vierde hoofdstuk is een beschrijving opgenomen van de door het departement gehanteerde besturingsmodel. Anders geformuleerd, de externe sturing is hier onderwerp van onderzoek. De onderzoeksvragen voor dit hoofdstuk zijn opgenomen onder II-A, II-B en II-C. Ook hier zal zowel een beschrijving van de huidige situatie als een overzicht van de mogelijke verbeteringen worden gegeven.

In het vijfde hoofdstuk is de interne sturing aan de orde; dat wil zeggen de sturing tussen de hoofdinspectie van de IGB en de regio's. De componenten die samen de interne bedrijfsvoering van de IGB vormen, zullen worden omschreven en mogelijke verbeteringen zullen worden geïnventariseerd. De vragen die op dit hoofdstuk betrekking hebben zijn geformuleerd onder III.

In het zesde hoofdstuk staat de eventuele invoering van het baten-lastenstelsel centraal. In de eerste plaats wordt daarbij de mogelijke toegevoegde waarde onderzocht, met het oog op een betere kostprijsberekening of het bevorderen van doelmatigheidsprikkels. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of de IGB voldoet aan de voorwaarden om een baten-lastenstelsel te mogen voeren en op welke termijn de invoering van een baten-lastenstelsel gerealiseerd kan worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de mogelijke toegevoegde waarde van de agentschapsstatus voor de IGB. De onderzoeksvragen onder IV zijn van toepassing op dit hoofdstuk.

In het zevende en laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen zoals die zijn geformuleerd in de voorgaande hoofdstukken nog eens op een rijtje gezet.

## **2. Inleiding: de Inspectie Gezondheidsbescherming nader beschouwd**

### **2.1 Positionering**

Binnen het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Minister, en in het verlengde daarvan het beleidsapparaat, de taak de volksgezondheid te bevorderen.

In de beleidscyclus die hiertoe dient wordt uitgegaan van een aantal taken: verkenning, beleidsvoorbereiding, uitvoering en toezicht. Toezicht is hierbij te omschrijven als handhaving en signalering/advisering; toezicht is hierdoor gedefinieerd als kerntaak (Staatstoezicht) en wordt onder verantwoordelijkheid van de Minister uitgevoerd. Het Staatstoezicht opereert binnen de beleidscyclus niet alleen op het beleidsveld toezicht maar ook op het gebied van verkenning (markt- en omgevingsanalyse).

In bestuurlijke termen maakt de inspectie deel uit van het departement en zijn de bewindslieden verantwoordelijk (opdrachtgever) voor het doen en laten van de inspectie. Beheersmatig valt de inspectie onder verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal. Het toezicht uit de beleidscyclus wordt onder andere door middel van handhaving ingevuld. De onafhankelijkheid van de handhavingstaak van de inspectie ten opzichte van het beleidsapparaat staat niet ter discussie. Wel is er in het kader van de opsporing een duidelijke lijn (opdrachtgever) naar Justitie, met name de Officier van Justitie en het Openbaar Ministerie. Met betrekking tot signalering/advisering liggen de verhoudingen anders. De IGB kent ongevraagde advisering aan het beleidsapparaat en lagere overheden als het gaat om aanwezige gezondheidsrisico's. Ten behoeve van beleidsontwikkeling heeft het beleidsapparaat ook behoefte aan deze informatie. Naast het uitbrengen van adviezen over de staat van de volksgezondheid kan de inspectie adviseren over de handhaafbaarheid van de regelgeving, voordat deze van kracht wordt en over effecten op de volksgezondheid van nieuwe wetgeving.

### **2.2 Werkterrein**

Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid wordt binnen het ministerie van VWS uitgevoerd door twee inspecties. De Inspectie Gezondheidsbescherming heeft hierbij het werkterrein van de primaire productie, handel en industrie.

De werkterreinen zijn vastgelegd op basis van de Gezondheidswet en nader bepaald door specifieke wetgeving. Hierin wordt aan aspecten van gezondheids- en consumentenbescherming meer expliciet vorm en inhoud gegeven.

De aandacht van de Inspectie richt zich primair op de volksgezondheid en daarnaast op

eerlijkheid in de handel. Veiligheid moet hierbij als een verbijzondering van het begrip volksgezondheid beschouwd worden.

### **2.3 Missie**

De missie van de Inspectie luidt:

"De Inspectie Gezondheidsbescherming geeft onafhankelijk invulling aan de gezondheids- en consumentenbescherming in de gehele productieketen van levensmiddelen en non-foods, door het uitvoeren, toetsen en initiëren van beleid en het signaleren van bedreigingen".

### **2.4 Kerntaken**

De belangrijkste taken van de inspectie kunnen worden gebracht onder de noemers handhaving en signalering/advisering.

Handhaving betekent het nagaan of een individueel bedrijf zich aan de wet houdt en het nemen van maatregelen ten aanzien van het geconstateerde. Handhaving bestaat uit twee onderdelen: toezicht en opsporing.

**Toezicht** is een activiteit, waarbij de toezichthouder steekproefsgewijs de mate van overeenstemming met wettelijke voorschriften nagaat.

**Opsporing** is een activiteit die gericht is op de bevestiging van vermoedens dat de voorschriften zijn overtreden.

Wel zal het Staatstoezicht zich bezig gaan houden met het toezicht op andere keuringsinstanties van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aard. Dit wordt tweedelijnstoezicht genoemd.

Tot de taken van de IGB behoren ook voorlichting en advisering voor zover deze in het verlengde liggen van de handhavingstaak. Deze werken preventief als het gaat om voorlichting over nieuwe wetgeving of over de wijze waarop de handhavingstaak wordt uitgevoerd.

Overigens werkt opsporing en bestrafing op zichzelf preventief.

**Signalering/advisering** houdt in het stellen van diagnoses (op grond van handhaving, surveillance en monitoring) en het aangeven van therapieën. Signalering moet inzicht geven in de mate van gezondheidsbedreiging van hetzij een categorie producten, hetzij een proces, hetzij een bepaalde sector bedrijven.

Beide genoemde kerntaken hebben eenzelfde doel: bewerkstelligen van normconform gedrag

(hetgeen weer gezondheids- en consumentenbescherming tot gevolg heeft). Hoewel beide taken hier separaat zijn genoemd, is er een duidelijke relatie. Zij zijn niet los van elkaar te zien, omdat alleen de gezamenlijke activiteit de invulling van de missie op een kwalitatief goed niveau kan garanderen. Ook in de Gezondheidswet zijn beide onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld, als taken van het Staatstoezicht.

Voor de uitoefening van haar taak beschikt de inspectie over een aantal bevoegdheden waarvan de belangrijkste zijn het betreden van plaatsen voor onderzoek, het ter plekke onderzoeken of monsters nemen, het inzien en kopiëren van zakelijke bescheiden, het opmaken van proces-verbaal en in beslag nemen van ondeugdelijke goederen (de rechter bepaalt wat hiermee gebeurt).

## **2.5 Prestaties, grootte en omzet**

De Inspectie Gezondheidsbescherming bestaat momenteel uit dertien Regionale Inspecties en een Hoofdinspectie bij het Ministerie van VWS.

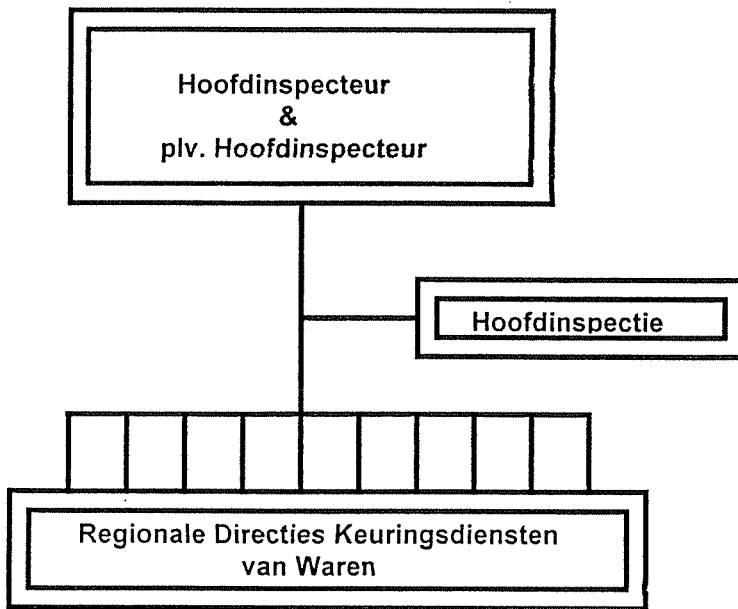
De formatieve omvang bedraagt ca. 840 fte met een budgettair beslag van ca. 96 mln (Personeelsbudget: 70 mln., Materieel budget: 26 mln.).

De regionale diensten zijn vrijwel gelijkvormig opgebouwd en bestaan uit:

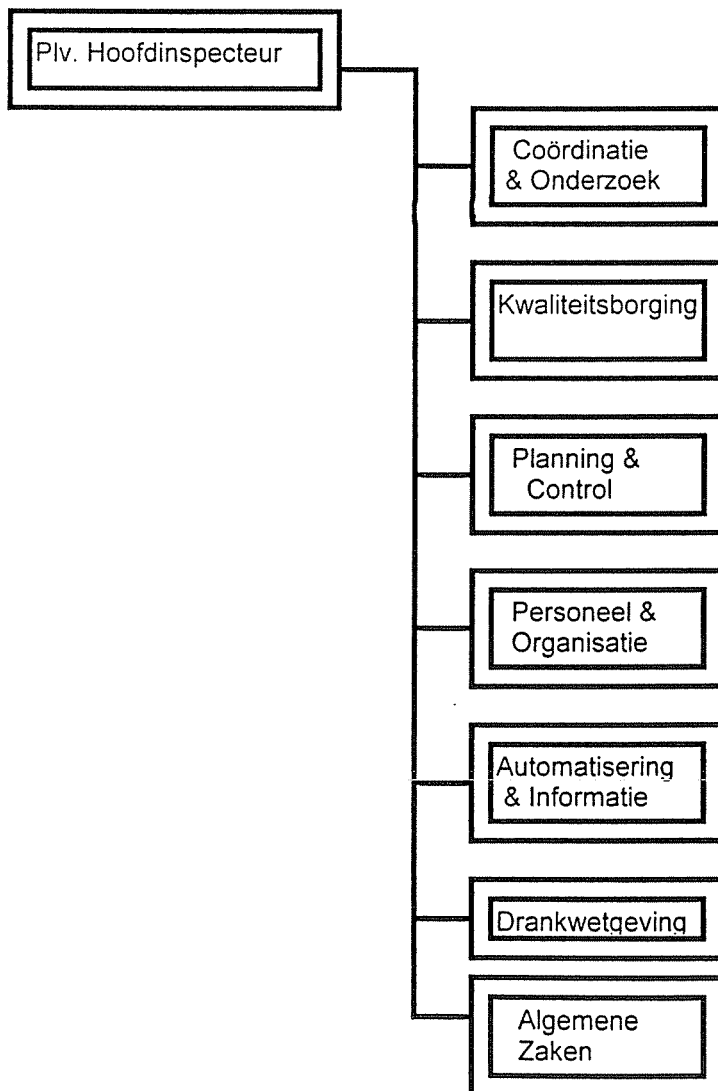
- een afdeling Buitendienst (de ogen en oren van de dienst), met 20 à 25 keurmeesters, die dagelijks bedrijven inspecteren en monsters nemen;
- een afdeling Microbiologisch laboratorium met 5 à 10 analisten, waar monsters microbiologisch onderzocht worden;
- een afdeling Chemisch laboratorium met 10 à 15 analisten, waar monsters chemisch onderzocht worden;
- een afdeling Specialisatie met ca. 4 medewerkers, waar projecten in het kader van signalering/advisering worden uitgevoerd; elke dienst heeft uit efficiëntie-overwegingen een specifieke specialisatie toegewezen gekregen en verschilt dus op dit punt van de andere diensten.
- een afdeling Beheer en Administratie met 5 à 10 medewerkers als faciliterende afdeling.

De Hoofdinspectie te Rijswijk omvat 65 fte en is samengesteld uit stafafdelingen als P&O, P&C, Algemene Zaken, Coördinatie en Onderzoek en dergelijke.

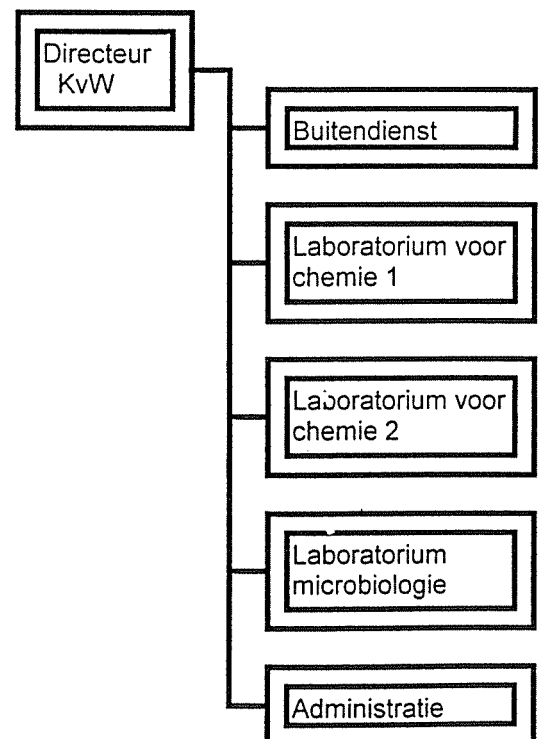
### Structuur van de Inspectie



### Structuur van de Hoofdinspectie



### Structuur van een regionale dienst



De IGB levert de volgende prestaties:

- inspecties die door keurmeesters worden verricht in bedrijven (ca. 150.000 per jaar),
- monsters die onderzocht worden in de laboratoria (ca. 220.000 per jaar),
- projecten, die in het kader van de signalering/advisering worden uitgevoerd.

Prestaties	Omzet
inspecties	aantal x kostprijs = 152.391 x fl 236,-- = fl 35.964.276,--
monsters	aantal x kostprijs = 224.902 x fl 292,-- = fl 65.671.384,--

## 2.6 Reorganisatie/fusie

De inspectie is in een reorganisatie/fusieproces gewikkeld, dat zijn beslag krijgt op 1 september 1998. Per die datum zal de nieuwe Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (een fusie van Inspectie Gezondheidsbescherming en Veterinaire Inspectie) een feit zijn.

## 2.7 De Veterinaire Inspectie (VI)

De Veterinaire Inspectie maakt onderdeel uit van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. De taken omvatten het handhaven van wettelijke voorschriften, het uitbrengen van adviezen en het verrichten van onderzoek. Het werkterrein van de VI strekt zich uit over:

- de gehele productiekolom van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (milieu-voederdier-voedingsmiddel) voor zover het volksgezondheidsaspecten betreft,
- het terrein van het levende dier en zijn omgeving,
- wetenschappelijke instellingen en laboratoria voor zover het zaken betreft die te maken hebben met proefdieren en dierproeven en met de toepassing van de beginselen van GLP (Good Laboratory Practice).

De VI bezit een formatie van 56,3 fte en heeft de beschikking over een materieel budget van 1,2 mln., een onderzoeksbudget van 0,5 mln. en een personeel budget van 5,9 mln.

Vooruitlopend op de fusie zijn deze budgetten "verhangen" naar de budgethouder van de IGB.

De VI is, evenals de IGB, regionaal georganiseerd met 4 regionale vestigingen te Groningen, Rotterdam, Arnhem en Den Bosch, naast een centrale vestiging op het departement van VWS te Rijswijk.

De VI zal in de nieuwe organisatie aansluiten bij de aangepaste bedrijfsvoeringssystemen van de huidige IGB. De implementatiefase van de nieuwe organisatie loopt tot en met het jaar 2000. De nieuwe organisatie zal werken met missie en kerntaken als boven omschreven en vijf regionale vestigingen kennen naast een hoofdvestiging als onderdeel van het departement van VWS. De formatie zal dan ca. 880 fte bedragen met een budgettair beslag van ca. 108 mln. (Personeelsbudget: ca. 79 mln; Materieel budget: ca. 29 mln).

De regionale diensten zullen gelijkvormig zijn opgebouwd met een afdeling Handhaving (voormalige afdelingen Buitendienst, Microbiologie en Chemie) en een afdeling Signalering/Advisering (de voormalige Specialisatie).



### **3. Meetbaarheid en effectiviteit prestaties**

#### **3.1 Algemeen**

Als prestaties zijn in de vorige paragraaf onderscheiden: (resultaten van) inspecties, (resultaten van) monsteronderzoek en specifieke projecten. Hieronder zullen deze prestaties worden besproken aan de hand van kwantiteit, kwaliteit en efficiency.

Uitgangspunt voor het in kaart brengen van de activiteiten van buitendienst en laboratoria van elke regionale vestiging is het bedrijvenbestand. De regionale vestiging heeft in het huidige informatiesysteem (ISI = InformatieSysteem IGB) alle te controleren bedrijven ingebracht, gerangschikt naar aard van de bedrijven. Voor de uit te voeren inspecties worden de volgende categorieën onderscheiden: ambachtelijke bedrijven, fabrieken, horeca, instellingen, verkoopplaatsen en opslagplaatsen. Voor het uit te voeren onderzoek van de genomen monsters zijn hoofdwaarsortgroepen onderscheiden als Vlees en vleeswaren, Melkproducten, Kokswaaren en dergelijke.

Risico-analyse maakt een belangrijk onderdeel uit van handhaving en signalering/advisering. Het in beeld brengen van risico's en het afstemmen van het handhavingsbeleid daarop vindt plaats met behulp van het managementinformatiesysteem en de specifieke proces- en productkennis van keurmeesters, microbiologen en chemici. Zo is regelmatig onderzoek verricht naar de noodzaak/effectiviteit van bepaalde inspectiefrequenties. Uitvoerig is hierbij ingegaan op aantallen en resultaten van uitgevoerde inspecties in hoofdgroepen van bedrijven en producten. Het handhavingsbeleid wordt derhalve vorm gegeven op basis van specifieke proces- en productkennis en op basis van ervaringsfeiten.

Als voorbeelden kan genoemd worden de effecten die opgetreden zijn tengevolge van de inspectiefrequentie van slaggers ten tijde van het verbod op het gebruik van sulfiet en nicotinezuur als kleurbehoudende middelen in gehakt. Door een verhoogde inspectiefrequentie werd het gebruik van deze middelen na enige tijd vrijwel geheel uitgebannen.

#### **3.2 Inspecties**

Vanuit een jaarlijks opgesteld activiteitenplan voor de Buitendienst plant elke keurmeester dagelijks zijn te verrichten inspecties. Hij/zij maakt hierbij gebruik van in ISI opgenomen bedrijfsinformatie zoals laatste inspectiedatum, eventuele overtredingen enz.

Met behulp van ISI is periodiek voor een regionale dienst na te gaan hoeveel inspecties zijn uitgevoerd, in welke categorieën deze inspecties zijn uitgevoerd, wat de bevindingen waren, of maatregelen genomen zijn en zo ja, welke. De IGB is voornemens de wijze waarop zij inspecties uitvoert te laten accrediteren.

De kwantiteit wordt gemeten aan de hand van aantallen inspecties.

De kwaliteit wordt gemeten aan de hand van:

- de mate waarin werkelijk opgespoord is (verhouding aantal maatregelen/aantal uitgevoerde inspecties))
- doorlooptijd van waarschuwingen en processen-verbaal,
- de mate waarin ook buiten kantooruren inspecties worden verricht,
- het percentage niet bezochte bedrijven,
- in- en externe audits door de centrale kwaliteitsborgingsafdeling,
- periodieke controlebezoeken door de leiding van de Buitendienst.

De efficiëntie wordt gemeten aan de hand van:

- de verhouding output/input, i.e. aantal inspecties/keurmeester,
- kosten/inspectie; de kostprijs kan door de IGB in beeld gebracht worden, omdat naast het kasstelsel als schaduwboekhouding een baten-lastenstelsel is geïntroduceerd dat momenteel geoptimaliseerd wordt. In deze kostprijs zijn echter niet de primaire huisvestingskosten en de kosten van de facilitaire dienst (voorzover het de hoofdinspectie betreft) meegenomen.

### **3.3 Monsters**

Jaarlijks wordt, geënt op het bedrijvenbestand, in overleg met de Buitendienst een monsterplan voor beide laboratoria opgesteld. Aan dit monsterplan is een analyseplan gekoppeld: welke analyses/bepalingen worden verricht in welke monsters.

Wanneer een keurmeester een monster neemt, voorziet hij/zij dit van een label met NAW-gegevens, monsterbenaming, soort verpakking, enz. Gegevens zijn afkomstig uit ISI, waar deze via de laptop zijn ingevoerd.

De analist neemt het monster in ontvangst, controleert de gegevens, onderzoekt het, registreert in ISI welke bepalingen zijn verricht en wat de resultaten zijn. Wanneer de resultaten een over- of onderschrijding van de norm inhouden wordt een maatregel genomen

(waarschuwing, proces-verbaal, inbeslagname). De bevindingen en voorgestelde maatregelen worden door de leiding van het laboratorium gecontroleerd. Het kwaliteitssysteem van de laboratoria is geaccrediteerd.

De kwantiteit wordt gemeten aan de hand van aantallen onderzochte monsters en aantallen verrichte bepalingen.

De kwaliteit wordt gemeten aan de hand van:

- de mate waarin werkelijk opgespoord is (percentage maatregelen)
- doorlooptijd van monsters,
- doorlooptijd van waarschuwingen en processen-verbaal,
- in- en externe audits door de centrale kwaliteitsborgingsafdeling,

De efficiëntie wordt gemeten aan de hand van:

- de verhouding output/input, i.e. aantal onderzochte monsters/analist of aantal bepalingen/analist,
- kosten/monster; zie onder inspecties

### **3.4 Specialisatieprojecten**

In het algemeen worden de werkzaamheden van de afdeling Specialisatie beoordeeld door de Reviewcommissie. Dit is een commissie, die bestaat uit deskundigen vanuit de verschillende disciplines werkzaam bij de IGB. Ze is ingesteld om werkzaamheden van de Specialisatie te volgen/begeleiden en te toetsen.

In dit zogenaamde review-systeem zijn de volgende fasen te onderscheiden:

- Formulering van de doelstellingen per speciale activiteit; deze doelstellingen worden afgeleid van de strategie.
- Concretiseren van de doelstellingen naar een activiteitenplan voor een bepaalde periode.
- Uitvoering van het activiteitenplan.
- Rapportage van de uitgevoerde activiteiten en de bijbehorende resultaten; verantwoording van middelen.
- Een toets door de Review-commissie op doeltreffendheid, doelmatigheid, kwaliteit, kwantiteit en voortgang.

De afdeling Specialisatie stelt jaarlijks een projectplan op. De uit te voeren projecten hebben

ten doel afwijkende trends, gezondheidsbedreigende situaties te signaleren en kennis/ervaring op te bouwen die ten gunste van de handhavende afdelingen wordt aangewend. De afdeling geeft in het plan aan hoeveel monsters worden onderzocht, welke kosten worden gemaakt, wanneer en hoe vaak publicaties/rapporten verschijnen. Dit plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Reviewcommissie en de afdeling Planning en Control van de IGB.

De kwantiteit werd gemeten aan de hand van het aantal publicaties/rapporten, dat de dienst uitbracht (analoog aan hetgeen in het wetenschappelijk veld gebeurt). Inmiddels wordt in overleg met de specialisten gezocht naar een betere prestatiemeting, omdat rapporten onderling niet vergelijkbaar zijn. In een periodiek bezoek van de Reviewcommissie komt het kwantitatieve aspect (de output) van de afdeling ter sprake (plan versus realisatie).

De kwaliteit wordt eveneens door de Reviewcommissie beoordeeld. Hierbij worden maatstaven gehanteerd, die gerelateerd zijn aan wat in de wetenschappelijke wereld gebruikelijk is:

- Zijn deugdelijke methoden van onderzoek gebruikt?
- Is de opzet van de rapportage technisch juist?
- Zijn juiste conclusies getrokken?
- Is kwaliteit zodanig dat in een wetenschappelijk tijdschrift gepubliceerd kan worden?

Van elke beoordeling door de Reviewcommissie wordt een verslag gemaakt, waarin opgenomen is welke onderzoeken kunnen/moeten worden beëindigd en welke zouden moeten worden gestart.

Omdat de prestaties binnen een Specialisatie en vooral tussen Specialisaties sterk van aard verschillen is het niet zinvol deze te adderen/consolideren op IGB-niveau. Wel worden de kosten die in beeld gebracht zijn via verdeelsleutels toegerekend aan de eerder genoemde primaire prestaties. Alvorens een project wordt gestart wordt een berekening gemaakt van de verwachte kosten. Dit gebeurt op basis van de kosten van soortgelijke projecten in het verleden.

De IGB is voornemens haar signalerings- en adviseringstaak in de toekomst meer inhoud te geven door onder andere meer onderzoek te verrichten naar gezondheidsbedreigende situaties, door gericht risico-analyses uit te voeren en door te bekijken op welk gezondheidsbedreigende gebieden er nog geen adequate wetgeving bestaat.

De IGB is voornemens hiertoe vijf signaleringsterreinen te definiëren:

- 1) veterinaire producten

- 2) primaire land en tuinbouwproducten
- 3) samengestelde producten
- 4) non-food productveiligheid
- 5) non-food chemie

### 3.5 Effectiviteit

Effectiviteit kan worden geformuleerd als de mate waarin het doel van de handhaving ten gevolge van IGB-activiteiten daadwerkelijk wordt bereikt.

Als doel van de handhaving wordt gezien **het bewerkstelligen of bevorderen van normconform gedrag**. Effectieve handhaving is derhalve een zodanig gebruik van de handhavingsmogelijkheden dat het beoogde handhavingsdoel wordt bereikt.

Het doel kan nader geoperationaliseerd worden als:

- a. Voorkomen van een overtreding
- b. Beëindigen van een overtreding/bevorderen van regelnaleving na een overtreding
- c. Bestrafen van de overtreding

### 3.6 Meetbaarheid effectiviteit (outcome) van door de IGB geleverde producten en diensten

Van belang voor de politieke en ambtelijke verantwoording en besluitvorming over het IGB-beleid en de daarmee gepaard gaande controlemaatregelen, is informatie over de outcome van het werk van de IGB. De prestaties van de IGB zijn immers van invloed op het nalevingsniveau van de desbetreffende wet- en regelgeving. Waar de concrete prestaties van de IGB output vormen, vormt - de beïnvloeding van - het nalevingsniveau de outcome van het werk van de IGB.

Door informatie te verschaffen over - ontwikkelingen binnen - het nalevingsniveau per beleidsterrein, worden de politieke besluitvormers in staat gesteld gericht bij te sturen in het door de IGB uitgevoerde handhavingsbeleid.

Voor bijsturing zijn drie factoren van belang:

- 1) (ontwikkelingen in) het nalevingsniveau moeten meetbaar zijn
- 2) er moet inzicht zijn in de factoren die het nalevingsniveau beïnvloeden
- 3) de onder 2 genoemde factoren dienen door de IGB beïnvloedbaar te zijn.

Ad 1) De IGB wil als indicator voor het nalevingsniveau het aantal inspecties hanteren waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd. Het doel is immers "voorkomen van een overtreding". Deze indicatoren zijn vastgelegd in één kengetal.

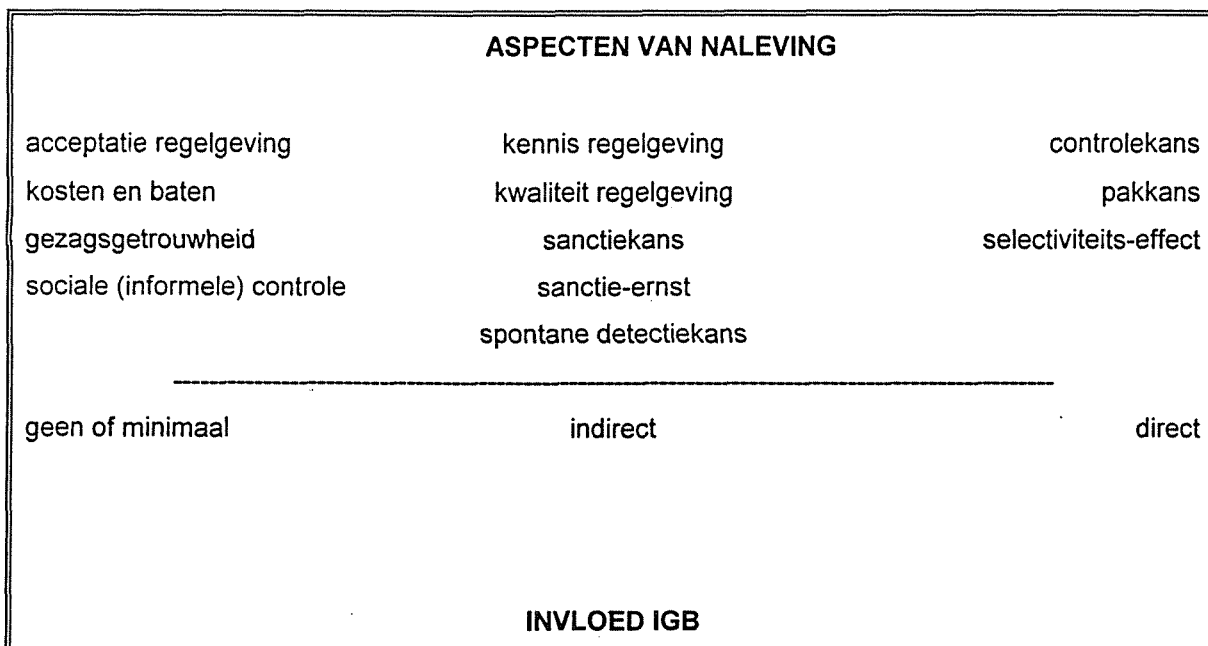
De IGB kent de beoordeling 1 voor een goed inspectieresultaat, de beoordeling 2 voor een redelijk inspectieresultaat en de beoordeling 3 voor een slecht inspectieresultaat. Het nalevingsniveau wordt gedefinieerd als:

$$\frac{\text{Aantal inspecties (beoordeling 1)}}{\text{Totaal aantal inspecties}} * 100\%$$

De gehanteerde werkwijze is echter tamelijk grof. De maatstaf zegt namelijk niets over de naleving van een specifieke wet maar over het complex aan wetgeving dat door de IGB gehandhaafd wordt. Daarnaast geeft de maatstaf een vertekend beeld omdat "risico"-bedrijven oververtegenwoordigd zijn in het aantal inspecties.

ad 2) In onderstaand schema wordt een overzicht geschetst van de factoren die de naleving van wet- en regelgeving bepalen.

Schema: Indirecte en directe invloed IGB op nalevingsniveau



De IGB oefent directe invloed uit met betrekking tot de factoren controlekans, pakkans en selectiviteit.

Op sanctiekans en sanctie-ernst heeft de IGB een indirecte invloed: de kans op een daadwerkelijke sanctie na constateren van een overtreding wordt ook beïnvloed door b.v. de vervolgcapaciteit van het OM en de rechter. Dit geldt deels ook voor de sanctie-ernst: in regulier overleg met het OM wordt geadviseerd de strafmaat voor sommige overtredingen te verhogen. Een lijst met schikkingsbedragen voor overtredingen wordt echter door het OM vastgesteld.

De IGB is voornemens in de toekomst in het openbaar te rapporteren over specifiek onderzoek naar de naleving van de regelgeving in bepaalde branches. De IGB verwacht dat de publikatie van (geanonimiseerde) bevindingen over een bepaalde branche een positief effect zal hebben op het nalevingsniveau in deze branche.

De conclusie luidt dat het verband tussen de door de IGB geleverde prestaties en de veranderingen van het nalevingsniveau (op macroniveau) zich niet eenduidig laat vaststellen. Op microniveau is meting van doeltreffendheid mogelijk. Van een nauwkeurig afgebakend project kan via nulmeting en opeenvolgende metingen verandering in gedrag worden vastgesteld. Door middel van een survey kan vastgesteld worden of deze verandering een gevolg is van IGB-optreden.

Een recent voorbeeld is "Stand van zaken op markten" een onderzoek naar de effecten van het handhavingsbeleid op markten tussen 1994 en 1996. Uit dit onderzoek bleek bijvoorbeeld dat in 1994 43% van de gemeten bederfelijke producten tussen de 7 en 60 graden Celsius bedroeg en dat dit percentage in 1996 gedaald was naar 22%.

### **3.7 Conclusies en mogelijke verbeteringen**

De producten van de IGB (inspecties, monsters en specialisatieprojecten) worden gemeten in termen van kwantiteit en kwaliteit. Daarnaast worden de kostprijzen van de inspecties en monsters in beeld gebracht. De effecten van de prestaties van de IGB zijn lastiger te meten. De werkgroep komt op het terrein meetbaarheid en effectiviteit van de prestaties van de IGB tot de volgende verbeteringen:

- 1) *Voor de politieke en ambtelijke aansturing van de IGB is het van belang dat er inzicht bestaat in het nalevingsniveau van de door de IGB te handhaven wetgeving. De IGB wil als indicator voor het nalevingsniveau het aantal inspecties hanteren waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd. Dit is in beginsel een goed streven. De indicator die de*

*IGB voornemens is te hanteren, is echter tamelijk grof en geeft daarnaast een vertekend beeld. De werkgroep beveelt daarom aan deze indicator te verfijnen naar de verschillende bedrijfstakken zodat per bedrijfstak een adequaat inzicht ontstaat in het handhavingsniveau. Daarnaast zou het probleem van het vertekende beeld ondervangen kunnen worden door het nemen van aselecte steekproeven. Op deze wijze krijgt de politieke en ambtelijke leiding de beschikking over objectieve indicatoren aan de hand waarvan ze kan bepalen aan welke (hoeveelheid) prestaties zij behoefte heeft (zie ook de aanbeveling in hoofdstuk 4 over het bepalen van de optimale output van de IGB).*

- 2) Momenteel vindt er overleg plaats tussen Justitie en VWS over de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving van de Warenwet. In de huidige situatie is er sprake van strafrechtelijke handhaving van de voor de IGB relevante wetten. In deze situatie bepaalt het Openbaar Ministerie op basis van haar prioriteitenstelling (mede) de daadwerkelijke kans op en de snelheid van een sanctie. Door de invoering van bestuurlijke handhaving kan de IGB dit zelf bepalen waardoor de kans op seponeren afneemt en waardoor de IGB een "lik op stuk beleid" kan voeren. Hiermee krijgt de IGB een potentieel instrument in handen om zelf het nalevingsniveau te beïnvloeden.*



## 4. Externe besturing (VWS)

In dit hoofdstuk staat de externe sturingsrelatie, dat wil zeggen die tussen VWS en de IGB, centraal.

### 4.1 Sturingsrelaties

De primaire opdrachtgever van de IGB is de Minister/Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Inspectie valt organisatorisch en beheersmatig onder de secretaris-generaal van het departement. De onafhankelijkheid van de handhavingstaak van de inspectie ten opzichte van het beleidsapparaat staat niet ter discussie.

Met betrekking tot signalering/advisering liggen de verhoudingen anders. De IGB kent ongevraagde advisering aan het beleidsapparaat en lagere overheden als het gaat om aanwezige gezondheidsrisico's. Ten behoeve van beleidsontwikkeling heeft het beleidsapparaat ook behoefte aan deze informatie. Naast het uitbrengen van adviezen over de staat van de volksgezondheid kan de inspectie adviseren over de handhaafbaarheid van de regelgeving, voordat deze van kracht wordt en over effecten op de volksgezondheid van nieuwe wetgeving.

Naast de Minister c.q. Staatssecretaris is als voornaamste andere opdrachtgever het ministerie van Justitie te noemen en met name het Openbaar Ministerie als het gaat om opsporingszaken.

De Tweede Kamer heeft in haar rol van controlerend orgaan van de (Gezondheids)wetgevende macht het recht om het Staatstoezicht om informatie te vragen. Door middel van een jaarverslag en de VWS-begroting wordt de Tweede Kamer van informatie voorzien. Daarnaast worden (eventuele) Kamervragen beantwoord. Het jaarverslag wordt jaarlijks besproken met de Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid.

De IGB kent binnen het departement de volgende overlegvormen:

- periodiek overleg met de directie Gezondheidsbeleid (GZB, het beleidsapparaat),
- overleg met de Centrale Directie FEZ over begroting, suppletoire wetten, verantwoording en kengetallen,
- periodiek overleg met de accountantsdienst,
- periodiek overleg van de P-functie binnen het departement,
- de wekelijkse Ministerstaf waaraan de bewindslieden, SG en DG's, Hoofdinspecteurs en enkele directeuren deelnemen.

## 4.2 Besturing/beheersing

De opdrachten aan de IGB zijn tweeledig. Eerst is er de algemene opdracht zoals in de wet vervat, het handhaven van wetten en signaleren/adviseren ten aanzien van gezondheidsbedreigende situaties. Ten tweede kan sprake zijn van specifieke, aanvullende opdrachten, vragen of gerichte aanwijzingen. In beide gevallen verwacht de opdrachtgever rapportage over de wijze waarop en de mate waarin de opdrachten zijn vervuld.

De IGB neemt als overheidsdienst op de gebruikelijke wijze deel aan de begrotingscyclus: begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en verantwoording. De IGB kent regelmatige accountantscontroles.

Voor de IGB worden meerjarige budgetten vastgesteld. Binnen de meerjarige budgetten maakt de IGB jaarlijks een bestedings- en activiteitenplan op welke gevat worden in een convenant met de secretaris-generaal (contractmanagement). In dit convenant is opgenomen welke activiteiten (prestaties) door de IGB in het nieuwe jaar zullen worden verricht, welke budgetten en welke formatie daaraan gekoppeld zijn, wanneer en hoe gerapporteerd wordt. De IGB zal vanaf komend jaar in het convenant een nadere toelichting opnemen bij het activiteitenplan. Aangegeven zal worden welke overwegingen ten grondslag liggen aan het activiteitenplan (bijvoorbeeld waarom de IGB voornemens is in een bepaalde branche een bepaalde inspectiefrequentie te hanteren).

De SG ontvangt het convenantvoorstel in december (jaar t-1)/januari (jaar t). De SG legt het convenant vervolgens voor aan de directie FEZ en de betrokken beleidsdirectie, de directie Gezondheidsbeleid.

Rapportages zijn gegoten in de vorm van jaarverslagen (structureel), managementrapportages (structureel) en incidentele rapportages. Periodiek wordt door middel van managementrapportages verantwoord aan de secretaris-generaal.

Indien de afspraken uit het convenant niet gehaald worden, dient de Hoofdinspecteur verantwoording af te leggen met betrekking tot de afwijking. In veel gevallen wordt vooraf al aan de SG gesondeerd dat zich moeilijkheden voordoen bij de realisatie van het convenant. In de rapportage naar de SG worden afwijkingen onderbouwd.

Wanneer aantallen prestaties worden teruggebracht of niet worden gehaald heeft dat geen gevolgen voor het totale IGB budget. Wanneer budgetoverschrijdingen dreigen, wordt door het IGB management ingegrepen en worden uitgaven beperkt.

De IGB beslist binnen bepaalde marges zelf hoe de verschillende productiemiddelen worden ingezet. De RiGB's beslissen eveneens zelf binnen de kaders die in de Voorjaarsnota

(kaderstellende nota voor planning en convenant) zijn gesteld. Zo wordt er gewerkt met geormerkte budgetten, is het mogelijk investeringsbudgetten aan te wenden voor exploitatiedoeleinden en dergelijke.

Bij de huidige gang van zaken is een aantal opmerkingen te plaatsen. In de eerste plaats valt op dat de P&C-cyclus van de IGB en de begrotingscyclus van het departement niet naadloos op elkaar aansluiten. Als het departement klaar is met de begrotingsvoorbereiding, legt de IGB haar convenant voor aan de SG. (Wel zal de IGB met ingang van volgend jaar voorafgaand aan het opstellen van het convenant randvoorwaarden afspreken met de secretaris-generaal (met inbreng van de beleidsdirecties).

Daarnaast stuitte de werkgroep op de volgende vraag (zie ook de paragrafen 3.6 en 3.7): Het doel van de IGB is het bewerkstelligen van een bepaald maatschappelijk effect, te weten het bewerkstelligen van normconform gedrag. De vraag is hoe beoordeel je of de inspanningen van de IGB voldoende bijdragen aan deze doelstelling en, in het verlengde daarvan, hoe bepaal je de optimale output van de IGB ?

Feitelijk draait het om het volgende (voor de gehele overheid geldende) vraagstuk:

Om een naleving van 100% te bewerkstelligen zijn de kosten oneindig hoog. Het vraagstuk voor de leiding van VWS en de IGB luidt daarom: wat is het optimum tussen de gemaakte kosten en het aanvaardbare/gewenste nalevingsniveau van de wet- en regelgeving ? Waar weegt extra output niet meer op tegen uitbreiding van het nalevingsniveau ?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is een aantal gegevens nodig (overigens in de wetenschap dat één en ander niet eenvoudig te specificeren, respectievelijk niet exact te meten is). Het betreft dan bijvoorbeeld vragen als:

- Welk nalevingsniveau van de wet- en regelgeving acht de ambtelijke en politieke leiding gewenst danwel acceptabel (eventueel uitgesplitst naar branches) ?
  - Wat is het huidige nalevingsniveau van de wet- en regelgeving ?
  - Welke relatie bestaat er tussen de prestaties van de IGB en het nalevingsniveau ?
- oftewel: wat levert een extra gulden voor de IGB op aan nalevingsniveau ?

Met betrekking tot het door de ambtelijke en politieke leiding gewenste danwel acceptabele nalevingsniveau geldt dat deze niet bekend is.

Voor het huidige nalevingsniveau geldt dat de werkgroep in hoofdstuk 3 heeft aanbevolen per bedrijfstak een indicator voor het nalevingsniveau te ontwikkelen zodat er per bedrijfstak een

adequaat inzicht bestaat in het nalevingsniveau.

Met betrekking tot de relatie tussen de prestaties van de IGB en het nalevingsniveau is in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat het verband tussen de door de IGB geleverde prestaties en de veranderingen van het nalevingsniveau wel aanwezig is maar zich niet eenduidig laat vaststellen. Daarmee is dus niet exact te bepalen wat een extra gulden handhaving oplevert voor het nalevingsniveau. Toch ontslaat deze constatering de ambtelijke en politieke leiding niet van de verplichting te (blijven) zoeken naar het optimum tussen de gemaakte kosten en het gewenste/aanvaardbare niveau van naleving van wet- en regelgeving.

#### **4.3 Verhouding beleidsdirectie-uitvoerende dienst:**

Het doel van de inspectiefunctie is het ten behoeve van het politieke bestuur handhaven van centrale wet- en regelgeving, in relatie tot inspectie-objecten: (rechts)personen/zaken onderhevig aan die centrale wet- en regelgeving.

De taak van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid bestaat uit:

- a. de handhaving van wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid;
- b. het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister en de secretaris-generaal op verzoek of uit eigen beweging, met betrekking tot vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid.

In bestuurlijke termen maakt de inspectie deel uit van het departement en zijn de bewindslieden verantwoordelijk voor het doen en laten van de inspectie. Beheersmatig valt de inspectie onder verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal.

Het staatstoezicht wordt onder andere door middel van handhaving (toezicht en opsporing) ingevuld. De onafhankelijkheid van de handhavingstaak van de inspectie ten opzichte van het beleidsapparaat, zoals blijkt uit de wet, staat niet ter discussie. De minister heeft ten aanzien van de hoofdinspecteurs aanwijzingsbevoegdheid. Er is dus geen sprake van een zuiver hiërarchische verhouding.

Met betrekking tot signalering/advisering liggen de verhoudingen anders. De IGB kent ongevraagde advisering aan het beleidsapparaat en lagere overheden als het gaat om aanwezige gezondheidsrisico's. Naast het uitbrengen van adviezen over de staat van de volksgezondheid kan de inspectie adviseren over de handhaafbaarheid van de regelgeving, voordat deze van kracht wordt en over effecten op de volksgezondheid van nieuwe wetgeving. De IGB ontleent haar autoriteit en bevoegdheden aan de wet- en regelgeving en aan haar professionele autonomie.

Het object van toezicht van de IGB is dynamisch, dat wil zeggen dat het vóórkomt dat er een

gezondheidsbedreigende situatie optreedt waarvoor nog geen adequate wet- en regelgeving bestaat. Hierbij valt te denken aan een dierenziekte die wordt veroorzaakt door een bacterie afkomstig uit het buitenland. De werkgroep constateert dat er op dat moment een potentiële spanning kan bestaan tussen het departement (politieke leiding en beleidsdirectie) en de IGB. De kans is aanwezig dat direct betrokkenen, de media en het departement de IGB op de situatie aanspreken. Het is zaak dat departement en inspectie op dat moment van elkaar weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.

In het geval waarin adequate wet- en regelgeving ontbreken heeft de inspectie als handhaver van regelgeving niet de bevoegdheden op te treden. Ze kan in dat geval niet aangesproken worden. Wel is het mogelijk dat ze in staat is de gezondheidsbedreigende situatie te constateren en eventueel oplossingen aan te dragen, maar bevoegdheden heeft ze niet.

Wanneer de wet niet voorziet in regelgeving omtrent een (potentieel) gezondheidsbedreigende situatie dan is het aan de beleidsdirectie om wet- en regelgeving te ontwikkelen. Hierbij dient, om te kunnen komen tot een optimale besturing door de leiding van het departement van het wet- en regelgevingsproces, afstemming plaats te vinden tussen de afdelingen/directies die zijn belast met de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving.

#### **4.4 Conclusies en mogelijke verbeteringen**

De IGB stelt jaarlijks een bestedings- en activiteitenplan op welke gevat worden in een convenant met de secretaris-generaal. In dit convenant is opgenomen welke activiteiten (prestaties) door de IGB in het nieuwe jaar zullen worden verricht, welke budgetten en welke formatie daaraan gekoppeld zijn, wanneer en hoe gerapporteerd wordt. Op dit terrein ziet de werkgroep de volgende verbeteringsmogelijkheden:

- 1) *Momenteel wordt het convenant tussen de SG en de IGB onafhankelijk van de begrotingscyclus vastgesteld. De SG ontvangt het convenantvoorstel in december (jaar t-1)/januari (jaar t). Het verdient aanbeveling de P&C-cyclus van de IGB en de begrotingscyclus van het departement beter op elkaar af te stemmen.*
- 2) *In het convenant tussen VWS en de IGB zijn wel het totale budget voor de IGB en de door de IGB te leveren prestaties opgenomen, maar een directe relatie tussen de input en output, te weten de kostprijs per product wordt niet gehanteerd. De werkgroep ziet als verbetermogelijkheid de opname van de kostprijs van de IGB-producten in het convenant zodat de leiding van het departement en de IGB aan de hand van kostprijs x aantallen producten de gewenste output kunnen bepalen. De werkgroep wijst hierbij op een dilemma.*

*Hoe af te rekenen als de IGB minder prestaties realiseert dan is afgesproken in het convenant? Gegeven het feit dat de uitgaven aan personeel juridisch min of meer vastliggen, zou dat betekenen dat er eventueel op het materieelbudget gekort zou moeten worden hetgeen ten koste kan gaan van de wettelijke taak van de IGB. Dit is op te lossen als de organisatie beschikt over weerstandsvermogen dat kan worden opgebouwd uit positieve resultaten.*

- 3) Indien er afspraken gemaakt zouden worden over aantal te leveren prestaties x kostprijs (kostprijsbepaling met behulp van baten-lastenstelsel (zie hoofdstuk 6) wordt de bedrijfsvoering transparanter. Eventuele doelmatigheidswinsten kunnen zichtbaar (gemaakt) worden. Dit schept de mogelijkheid (positieve) prikkels te creëren om doelmatig te werken. Hierbij valt te denken aan de aanwending (van een deel) van de doelmatigheidswinst voor bijvoorbeeld personeelsbeleid, gratificaties en dergelijke. De afspraken omtrent de aanwending dienen vervolgens doorvertaald te worden in de convenanten tussen de hoofdinspectie van de IGB en de regionale diensten.*
- 4) Geconcludeerd is dat het gewenst is op basis van kostprijs x aantallen producten de gewenste output te bepalen. Hiermee is de vraag nog niet beantwoord welke hoeveelheid prestaties (output) de ambtelijke en politieke leiding dienen af te nemen om een bepaald gewenst maatschappelijk effect te weten nalevingsniveau (outcome) te realiseren. Op dit terrein heeft de werkgroep in hoofdstuk 3 aanbevolen een indicator te ontwikkelen die inzicht geeft in het feitelijk nalevingsniveau. In het verlengde hiervan beveelt de werkgroep de ambtelijke en politieke leiding aan per bedrijfstak een streefniveau met betrekking tot naleving te bepalen. Op basis van het verschil tussen het feitelijk nalevingsniveau en het streefniveau kan dan een indicatie verkregen worden van de optimale output van de IGB. De afweging hiervoor is bij uitstek een beleidsmatige kwestie. Een exacte indicatie is echter onmogelijk.*

## 5. Interne besturing (regio's)

### 5.1 Algemeen

De IGB bestaat momenteel uit dertien Regionale Inspecties. Jaarlijks wordt door de hoofdinspecteur van de IGB en elke regionale inspecteur een deelconvenant afgesloten met betrekking tot het activiteitenplan (inspectieplan en monsterplan), het bestedingsplan, de formatie en het kwaliteitssysteem. De materiële budgetten in dit deelconvenant worden vastgesteld op basis van output. Om t.z.t ook het personeelsbudget op basis van output toe te kunnen kennen, zal geëxperimenteerd gaan worden met een schaduw p-budgettering.

### 5.2 Planningscyclus

Het planningsstelsel van de IGB bestaat uit een grote en een kleine cyclus.

De grote cyclus betreft de strategische planning en de kleine cyclus de tactische planning.

De huidige tactische planningscyclus van de IGB is, geënt op de strategie, in het jaar t (en voor het jaar t+1) als volgt opgebouwd:

januari	Opdracht aan de verschillende IGB-disciplines plannings- en beheersingssystematieken te ontwikkelen en/of te optimaliseren. Dit alles binnen aangelegde strategische kaders geformuleerd door de top van de organisatie. Rapportage door middel van een Voorjaarsnota (in de toekomst Jaarplan)*.
mei/juni	Bespreking van de Voorjaarsnota door het hogere management en besluitvorming door de Hoofdinspecteur.
juli/aug.	Ontwikkeling van opzet en sjablonen voor regionale planningen (in de nieuwe cyclus (afdelings)-planning.
september	Verzoek aan regionale diensten een conceptconvenant voor het komende jaar op te stellen, waarin opgenomen de activiteitenplannen en de berekende budgetten.
oktober	Concept-convenanten gereed.
okt./nov.	Besprekingen met regionale diensten om tot een definitief (deel)convenant te komen.
december	Afsluiten convenant met regionale diensten en met secretaris-generaal.

In de Voorjaarsnota worden op basis van het vastgestelde handhavingsbeleid kaders gesteld voor de regionale jaarplannen. Daarbij wordt nadrukkelijk onder de aandacht gebracht dat de Inspectie Gezondheidsbescherming meer is dan een productenorganisatie. De dienst is ook een rechtshandhavingsorganisatie. Een belangrijk uitgangspunt is daarom de filosofie dat in convenanten een basisniveau handhaving moet worden gegarandeerd door het merendeel van de bedrijven gemiddeld minstens éénmaal per jaar te bezoeken. Dit vergt ca. 70% van de capaciteit van een dienst.

Daarnaast moet elke regionale dienst de gelegenheid/vrijheid hebben regionale accenten te kunnen leggen. Garantie van een basisniveau is belangrijk om zeker te stellen dat de wettelijke taak in voldoende omvang wordt ingevuld. Hierbij geldt dat de inspectiefrequentie in de verschillende branches verschilt. Intensivering van de controle vindt plaats bij kwetsbare bedrijven en/of producten. Lagere prioriteit wordt gelegd bij minder kwetsbare bedrijven/of producten hetgeen inhoudt dat deze eenmaal in de 2 à 3 jaar bezocht worden. Op projectmatige wijze wordt steekproefsgewijs nagegaan of laatstgenoemde bedrijven op het goede spoor zijn.

### **5.3 De controlcyclus**

De controlcyclus bestaat uit:

- Een maandelijkse analyse en beoordeling van de prestaties; Deze prestaties worden voor het grootste gedeelte centraal in ISI opgevraagd. De resulterende informatie wordt in de vorm van een *managementrapportage* aan de regionale diensten gestuurd.
- Een maandelijkse verantwoording door regionale diensten van materiële uitgaven en kosten en personele uitgaven.
- Bijstelling van convenanten en budgetten op verzoek van de regiodirecteur of naar aanleiding van wijzigende prioriteiten.
- Nacalculatie van budgetten.
- Adviseren van de Hoofdinspecteur over de inrichting van de tactische planning, over correcties met betrekking tot de uitvoering van het convenant door sommige diensten en over eventuele strategische bijstellingen.

### **5.4 Gehanteerde normen**

De normen die voor het opstellen van plannings/convenanten worden gehanteerd, zijn opgesteld in overleg met de verschillende disciplines, werkzaam bij de IGB. Voorbeelden van



deze normen zijn:

buitendienst: gemiddelde minimale inspectiefrequentie per bedrijf, aantal te nemen monsters per bedrijf, inspectiefrequenties voor prioriteitsbedrijven, tarief voor het nemen van monsters, tarief per inspectie-uur, het aantal werkbare dagen per jaar, aantal inspectie-uren per dag.

laboratoria: aantal monsters/analist (microbiologie), analysetijd per bepaling (chemie), werkbare dagen per jaar, effectieve uren per dag, tarieven per analyse en per monster.

Met behulp van deze normen, vervat in de Voorjaarsnota, worden activiteitenplannen en budgetten opgesteld door de regionale diensten. Gedetailleerde afdelingsplannen worden slechts in hoofdlijnen opgenomen in het convenant. Sturing vanuit de Hoofdinspectie vindt via het convenant en dus op hoofdlijnen plaats.

De uitvoerende afdelingen van een regionale dienst worden met betrekking tot het materiële budget voor het grootste gedeelte gebudgetteerd op basis van output. In de toekomst moeten de materiële afdelingsbudgetten volledig op basis van output worden vastgesteld (het buitendienstbudget is bijvoorbeeld slechts voor 50% output gestuurd).

Bij het sluiten van het convenant vindt een voorcalculatie plaats en na verstrijken van het jaar een nacalculatie.

## **5.5 De grote cyclus**

De "Visie" is een document dat de richting aangeeft voor het handelen van de nieuwe organisatie. Hierin wordt uiteengezet wat het doel van de organisatie is, welke structuur, strategie en organisatiefilosofie gehanteerd worden. De Visie is de spil van de grote cyclus. Doelen en doelstellingen voor handhaving en signalering worden geformuleerd in een Meerjarenplan, dat 3 jaar omspannt. De meerjarenplan wordt vastgesteld na kennis te hebben genomen van ontwikkelingen in de maatschappij. In een SWOT-analyse krijgen vooral demografische technologische en juridische aspecten veel aandacht. Voorts worden historische gegevens met betrekking tot de praktijk van de handhaving gebruikt. Risico-analyse maakt hier deel van uit. Voor zover er effectmetingen zijn gedaan worden deze bij de opstelling van de meerjarenstrategie betrokken.

De Visie wordt na 3 á 5 jaar bijgesteld, het Meerjarenplan jaarlijks. Binnen de kaders van Visie en Meerjarenplan worden jaarlijks een Jaarplan en een Planning opgemaakt. De IGB/VI is voornemens om wanneer de fusie tussen de IGB en de VI een feit is de aansluiting tussen de

"Visie" en de het Meerjarenplan enerzijds en de het Jaarplan en de planning meer te structuren.

Als convenanten niet gehaald dreigen te worden vraagt de desbetreffende regionale directeur een convenantwijziging aan; hierbij worden de prestaties maar ook de budgetten teruggebracht. Als het deelconvenant niet gehaald wordt vindt via de nacalculatie verrekening plaats: een negatief saldo wordt ten laste gebracht van het budget van het volgend jaar. De regionale directeur wordt gevraagd verantwoording af te leggen met betrekking tot de afwijking. Vaak wordt deze verantwoording al besproken bij het aanvragen van de convenantwijziging. Bij herhaaldelijke afwijkingen volgt verdergaande actie. Daarnaast vinden er periodiek kwaliteitsaudits plaats door de centrale afdeling kwaliteitsborging. Naar aanleiding van MARA-4 (managementrapportage over de eerste vier maanden) vindt *binnen het college* van directeuren heroverweging plaats over eventuele bijstelling van de koers.

## **5.6 Vergelijking tussen regio's**

De IGB vergelijkt aan de hand van onder andere de mate waarin een dienst haar planning heeft gerealiseerd, de kostprijs per inspectie en monster, aantallen maatregelen en de productiviteit per medewerker, de regionale diensten met elkaar. Indien een dienst substantieel afwijkt van het gemiddelde, is dat voor de HIGB aanleiding te zoeken naar een verklaring van deze afwijking.

## **5.7 Toekomstige ontwikkelingen**

De IGB is momenteel bezig unit-management in te voeren. De regionale diensten zullen in de toekomst gaan werken als eenheden die kenmerken in zich dragen van zelfstandige organisaties. Hierbij wordt een integrale, alle functies omvattende verantwoordelijkheid overgedragen aan een lagerniveau. De afzonderlijke regionale diensten worden gezien als units die:

- verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van strategische analyses op basis waarvan, in samenspraak met de top, strategische keuzes worden gemaakt;
- verantwoordelijk zijn het zelfstandig uitvoeren van het (unit)-beleid;
- verantwoordelijk zijn voor het bijsturen van het (unit)-beleid als omstandigheden dit noodzakelijk maken.

Volgens de IGB kan de overgang naar unit-management alleen als er een goed management-informatiesysteem is, als er sprake is van integraal management en als de unit over eigen stafdiensten beschikt. Daarnaast dient er bedrijfseconomisch te worden gecalculiseerd en dient de manager de mogelijkheid te hebben om te reserveren. De invoering van unit-management vereist daarnaast een cultuuromslag. Een meer resultaatgerichte wijze van besturing en bedrijfsvoering moet onderdeel uit gaan maken van de manieren van denken en doen van de IGB.

## 5.8 Conclusies en mogelijke verbeteringen

Geconcludeerd kan worden dat de interne sturingsrelatie van de IGB veel meer op output gericht is dan de externe.

Binnen de vastgestelde middelen (productie-capaciteit) worden aan de hand van normen (waaronder een norm voor de kostprijzen van de prestaties) activiteitenplannen en budgetten opgesteld voor de regionale diensten. Deze worden vastgelegd in een convenant. De regionale diensten ontvangen budget op grond van de te leveren prestaties. Binnen de IGB wordt nog niet het gehele budget toegekend op grond van output. Het buitendienstbudget is bijvoorbeeld slechts voor 50% outputgestuurd.

Ook wordt het personeelsbudget nog op basis van input toegekend. Wel zal de IGB gaan experimenteren met schaduw p-budgettering om ter zijner tijd ook het p-budget op basis van output toe te kunnen kennen.

Daarnaast zou de wijze van verrekening tussen de HIGB en de RIGB zodanig moeten zijn dat er sprake is van prikkels voor een efficiënte werkwijze. Momenteel ontbreken deze (positieve) prikkels. De daadwerkelijke afrekening van en door het management vindt nog steeds plaats op basis van het kasstelsel.

Dit leidt tot de volgende verbetermogelijkheden:

- 1) *In het convenant tussen de HIGB en de RIGB zijn wel het totale budget voor de RIGB en de door de RIGB te leveren prestaties opgenomen, maar slechts met betrekking tot het materiële budget wordt er een relatie gelegd met output. De integrale kostprijs per product wordt niet gehanteerd als directe relatie. De werkgroep ziet als verbetermogelijkheid de opname van de kostprijs van de IGB-producten in het convenant zodat de leiding van het IGB en het regionale management aan de hand van kostprijs x aantallen producten de gewenste output kunnen bepalen.*

2) *In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat indien er afspraken gemaakt zouden worden tussen VWS en de IGB over aantal te leveren prestaties x kostprijs, eventuele doelmatigheidswinsten zichtbaar zouden kunnen worden gemaakt. Dit scheidt de mogelijkheid (positieve) prikkels te creëren om doelmatig te werken. Hierbij valt te denken aan de aanwending (van een deel) van de doelmatigheidswinst voor bijvoorbeeld personeelsbeleid, gratificaties en dergelijke. Indien er dergelijke afspraken tussen VWS en de IGB worden gemaakt, dient de inhoud van deze afspraken zijn weerslag te vinden in de convenanten tussen de hoofdinspectie van de IGB en de regionale diensten.*

## 6. Het Baten-lastenstelsel

### 6.1 Toegevoegde waarde baten-lastenstelsel

De mogelijk toegevoegde waarde van invoering van een baten-lastenstelsel voor de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten valt uiteen in:<sup>1</sup>

1. Een betere, op bedrijfseconomische leest geschoeide kostprijsberekening t.a.v. de geleverde producten of diensten;
2. Een betere, op toerekening van de kosten van interest, onderhoud en afschrijvingen gebaseerde besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen;
3. De mogelijkheid om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties te introduceren;
4. De mogelijkheid 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. De mogelijkheid tot reserveren en lenen.

In het onderstaande wordt aan de hand van deze elementen de eventuele toegevoegde waarden van invoering van het baten-lastenstelsel voor de IGB in kaart gebracht. Nagegaan wordt hoe met genoemde elementen in de huidige situatie wordt omgegaan en wat de invoering van een baten-lastenstelsel voor verbeteringen zou genereren.

In de IGB-nota "Agentschap" van februari 1995 wordt de meerwaarde van het baten-lastenstelsel voor de IGB aangegeven. Deze nota werd destijds met een positief advies van CDFEZ aangeboden aan de toenmalige secretaris-generaal De Boer.

"Het beheersregime binnen het huidige comptabel bestel wordt door de IGB als knellend ervaren. Het bevat geen prikkels tot doelmatiger werken. Rond begrippen als outputsturing, outputbudgettering, convenanten, verantwoordingen, baten-lastenstelsel stelsel en managementrapportages heeft de inmiddels gevormde afdeling Planning & Control van de IGB een systeem van kengetallen opgebouwd als onderdeel van een eigen beheerssysteem voor de gehele organisatie. Doordat meer inzicht in de organisatie ontstaat worden inefficiënties en belemmeringen voor doelmatiger werken van het huidige beheersregime steeds meer gevoeld". In deze nota werd een pleidooi gehouden voor een ander beheersregime steunend op

een baten-lastenstelsel.

## 6.2 Meerwaarde baten-lastenstelsel voor de IGB

Voor de verkrijging van een beter inzicht in de bedrijfsvoering heeft de IGB een boekhouding ingevoerd die stoelt op het baten-lastenstelsel (met balans, resultatenrekening enz.). De voordelen van een baten-lastenstelsel (mogelijkheid tot reserveren, hanteren van afschrijvingen enz.) worden echter niet genoten, omdat de IGB nog steeds op kasbasis moet verantwoorden. Deze bedrijfseconomische boekhouding fungeert als schaduwboekhouding.

De meerwaarde van het baten-lastenstelsel voor de IGB betreft de volgende punten:

- verbetering van de kwaliteit van het allocatieproces omdat meer inzicht bestaat in de werkelijke kosten. Dit werkt zowel extern richting ministerie als intern naar de regionale diensten.
- de afschrijvingssystematiek, gecombineerd met een financiering op basis van integrale kostprijzen, genereert middelen waarmee de vervanging gefinancierd kan worden. Daardoor is de mogelijkheid aanwezig dat de IGB zelfstandig kan beslissen over de vervanging van produktiemiddelen gegeven de beschikbare financieringsmiddelen (integraal management).
- de invoering van een afschrijvingssystematiek vormt een prikkel criteria op te stellen om te bepalen of een kapitaalgoed moet worden behouden of vervangen. Daarnaast wordt middels een afschrijvingssystematiek zichtbaar of het uit doelmatiger is kapitaalgoederen te huren of te kopen.

ter illustratie: momenteel leest de IGB haar wagenpark omdat er op jaarbasis te weinig kasmiddelen beschikbaar zijn. Ervaringen bij andere overheidsorganisaties leren dat het wellicht goedkoper is te beschikken over een wagenpark met eigen dienstauto's.

- de boekwinsten op activa kunnen mogelijk binnen de IGB worden aangewend, hetgeen een prikkel oplevert voor een doelmatig beheer van de activa en een streven naar maximale opbrengst bij afstoting.
- de mogelijkheid ontstaat om met behulp van de integrale kostprijzen benchmarking toe te passen met vergelijkbare organisaties en tussen de regio's. Op termijn kan dit leiden tot inzichten omtrent besparingsmogelijkheden.

Daarnaast is als mogelijk psychologisch voordeel te onderkennen het veronderstelde gunstige effect dat voortvloeit uit meer bedrijfsmatig kunnen werken. De mogelijkheid de gerealiseerde

---

<sup>1</sup> Zie: Aansturen op resultaat, p.35 e.v.

gunstige bedrijfsresultaten binnen de door het ministerie te stellen randvoorwaarden te behouden of aan te wenden, levert een prikkel op om doelmatiger te werken. In deze situatie zijn er ook meer mogelijkheden aanwezig de resultaatbereiking via beloningsinstrumenten te stimuleren.

### **6.3 Invoering van het baten-lastenstelsel bij de IGB.**

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de invoering van een baten-lastenstelsel voor de IGB toegevoegde waarde heeft. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal aan de orde komen langs welke weg de invoering van een baten-lastenstelsel bij de IGB kan plaatsvinden.

### **6.4 Het baten-lastenstelsel binnen de Rijksoverheid**

Binnen de Rijksdienst mogen momenteel alleen agentschappen het baten-lastenstelsel voeren. In de op 3 maart 1997 naar de Tweede kamer gezonden nota "Van uitgaven naar kosten" is aangegeven dat in het kader van de rijksbrede evaluatie van agentschappen nader zou worden bezien of dit stelsel ook breder beschikbaar zou moeten worden gesteld.

In de evaluatie van agentschappen, wordt geconcludeerd dat deze ontwikkeling wenselijk is en dat dit mogelijk gemaakt moet worden bij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. De belangrijkste reden om het voeren van een baten-lastenstelsel een bredere toepassing te geven is gelegen in de constatering dat agentschappen nu soms negatieve associaties oproepen. In de praktijk zal er geen materieel verschil bestaan tussen een dienst die sec het baten-lastenstelsel voert en een dienst die agentschap is en het baten-lastenstelsel voert.

### **6.5 Voorwaarden voor baten-lastenstelsel**

Een organisatie die het baten-lastenstelsel wil voeren dient **momenteel** aan volgende drie eisen te voldoen:

- 1) de produkten en diensten van de organisatie dienen meetbaar te zijn naar kwantiteit en kwaliteit;
- 2) de organisatie dient te beschikken over een goedkeurende accountantsverklaring;
- 3) de organisatie dient te beschikken over een reële mogelijkheid aantoonbaar doelmatiger te werken.

Deze eisen zijn op basis van de evaluatie agentschappen inmiddels gepreciseerd. Een

organisatie die het baten-lastenstelsel wil invoeren dient aan deze nieuwe eisen te voldoen. De nieuwe eisen luiden:

- 1) De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Dit mondt uit in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kan men de kosten aan deze producten en diensten toerekenen.
- 2) De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe later kan worden beoordeeld of zij doelmatiger gaan werken is. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.
- 3) Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus. Daarbij wordt het kader "Aansturen op resultaat" als uitgangspunt gehanteerd.

Ad 1) Beschrijving van de bedrijfsprocessen, de producten of diensten en het kostprijsmodel. De sturing van de betreffende organisatie is gericht op te leveren prestaties en daarvoor de maken kosten. Daartoe dient allereerst systematisch in kaart gebracht te zijn wie wat doet en tot welke producten en diensten dat uiteindelijk leidt. Met andere woorden; allereerst dienen de bedrijfsprocessen van de organisatie beschreven te zijn. Vervolgens dienen kosten aan de gedefinieerde producten en diensten te worden toegerekend. Dit op basis van een (dan reeds meer of minder verfijnd) kostprijsmodel.

Ad 2) Doelmatigheidsindicatoren; kostprijs per product of dienst en kwaliteit.

Het oogmerk van de betreffende organisaties is om volgens het concept van resultaatgericht management (aantoonbaar) doelmatiger te werken.

Organisaties dienen bij de aanvraag daarom vooraf aan te geven hoe zijzelf en anderen (later) kunnen beoordelen of men daadwerkelijk doelmatiger gaan werken is of niet. Basisindicator daarbij is de ontwikkeling van de kostprijs per product of dienst.

Zeker bij overheidsorganisaties dient de kwaliteit van het productieproces en de producten een belangrijk aandachtsveld te zijn. Doelmatigheid wordt dan ook breder opgevat dan alleen de kostprijs per product; bij de aanvraag dienen één of meerdere kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld. Aan deze kwaliteitskengetallen laten zich moeilijk algemene eisen stellen, omdat de te hanteren indicatoren sterk afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van het agentschap, de productieprocessen en voort te brengen producten.

Doelmatiger werken kan tot uitdrukking komen in een lagere kostprijs per product bij een



gelijkblijvende kwaliteit of een hogere kwaliteit bij een gelijkblijvende kostprijs per product.

Ad 3) Een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus.

De uiteindelijk vastgestelde doelmatigheidsindicatoren maken onderdeel uit van de minimum-informatie ten behoeve van de agentschapsaanvraag en de reguliere begrotingscyclus richting Staten-Generaal. Deze informatie zal gebaseerd moeten zijn op de informatie die gebruikt wordt bij de sturing van de dienst door zijn "eigenaar" respectievelijk bij de interne sturing door de leiding van het agentschap. De grootheden die in het kader van de externe sturing worden gebruikt, zullen moeten worden doorvertaald in de systemen van interne sturing en beheersing. Als derde eis wordt daarom gesteld dat de externe en de interne planning- and controlcyclus op gelijksoortige grootheden gericht moeten zijn<sup>1</sup>. Zoals reeds opgemerkt, is deze derde eis in belangrijke mate gebaseerd op het hierboven genoemde rapport "Aansturen op resultaat".

Bij de toets van de interne en externe planning- and controlcyclus dient de aandacht, behalve naar de jaarlijkse (of cyclische) instrumenten, tevens uit te gaan naar de niet-jaarlijkse instrumenten van planning and control. Gedacht moet worden aan audits, heroverwegingen of beleidsevaluaties. Beide soorten instrumenten vullen elkaar aan.

#### **6.6 Voldoet de IGB aan de instellingsvoorwaarden?**

In deze paragraaf zal gezien worden of de IGB voldoet aan de in de vorige paragraaf beschreven instellingsvoorwaarden. Daartoe wordt eerst de instellingsvoorwaarde genoemd waarna wordt bekeken of de IGB daaraan voldoet.

1) De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Dit mondt uit in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kan men de kosten aan deze producten en diensten toerekenen.

Met betrekking tot deze instellingsvoorwaarde geldt dat de bedrijfsprocessen van de IGB zijn beschreven (getoetst moet worden of deze adequaat zijn verwerkt in de Administratieve Organisatie). Daarnaast heeft de IGB met behulp van een schaduw batenlasten-boekhouding inzicht in de kosten van haar prestaties. Invoering van een volwaardig baten-lastenstelsel stelt

---

<sup>1</sup> Uit de tweede eis vloeit automatisch voort dat beide ten minste informatie dienen te bevatten over de kostprijs per product of dienst en de kwaliteit daarvan.

de IGB in staat de voordelen van het baten-lastenstelsel (mogelijkheid tot reserveren, hanteren van afschrijvingen enz.) te laten genieten. Wel dienen de kosten van de hoofdinspectie (huisvesting en dergelijke) betrokken te worden in de kostprijsberekening.

2) De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe later kan worden beoordeeld of zij doelmatiger gaan werken is. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.

De IGB kan aan deze voorwaarde voldoen als ze beschikt over een baten-lastenstelsel. De IGB is dan in staat aan de hand van de kostprijs van haar prestaties aan te geven of zij doelmatiger is gaan werken. Daarnaast hanteert de IGB reeds een aantal kwaliteitsindicatoren zoals de doorlooptijd van monsters en de doorlooptijd van waarschuwingen en processen-verbaal. Daarnaast wordt in de nieuwe organisatie een balanced score card en een value for money analyse ingevoerd.

3) Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus. Daarbij wordt het kader "Aansturen op resultaat" als uitgangspunt gehanteerd.

De IGB kan aan deze voorwaarde voldoen mits de externe sturing beter aansluit op de interne planning- en controlcyclus. Hiervoor zijn verbeteringen mogelijk zoals voorgesteld in hoofdstuk 4.

### **6.7 Implementatietraject**

De werkgroep is van oordeel dat de IGB, mede gelet op het huidige fusie- en reorganisatieproces, binnen 1 à 1 1/2 jaar in staat is met succes over op te stappen op een volwaardig baten-lastenstelsel. De werkgroep beveelt daarom aan dat de IGB per 1 januari 2000 een volwaardig baten-lastenstelsel gaat hanteren. Om de invoering van het baten-lastenstelsel zo soepel mogelijk te laten verlopen en de kans op een succesvolle invoering te vergroten, beveelt de werkgroep aan dat de IGB vanaf 1 januari 1999 proef gaat draaien met het baten-lastenstelsel. Daarnaast beveelt de werkgroep aan dat de IGB zo snel mogelijk de procedure doorloopt die noodzakelijk is om over het baten-lastenstelsel te mogen beschikken.

## 6.8 Mogelijke toegevoegde waarde agentschap

Uit de bevindingen van de evaluatie agentschappen is gebleken dat de agentschapsstatus voor veel organisaties een cultuurverandering teweeg heeft gebracht. Andere positieve neveneffecten die naar voren kwamen in deze evaluatie betreffen een grotere aandacht voor de planning- en controlcyclus, een rationalisering van de organisatie, eigen identiteit, uitstraling naar buiten toe, snellere besluitvorming, hogere motivatie bij het personeel en meer aandacht voor het financieel beheer.

Voor de IGB is een psychologische voordeel van de agentschapsstatus te onderkennen.

De IGB is momenteel bezig te fuseren met de Veterinaire Inspectie. Voor de nieuwe organisatie is een aantal centrale uitgangspunten geformuleerd. De IGB/VI wil een lerende organisatie worden, een kwaliteitsorganisatie en een bedrijfseconomische/marktgericht denkende organisatie. De IGB/VI is inmiddels begonnen het management naar een integraal denkniveau te brengen en met de invoering van unitmanagement. Daarvoor is een cultuuromslag nodig waaraan de agentschapsstatus een bijdrage kan leveren.

De werkgroep onderkent dat er een mogelijke meerwaarde is van de agentschapsstatus voor de IGB. Het is aan VWS om te bepalen of deze meerwaarde van de agentschapsstatus, te weten het bewerkstelligen van een cultuuromslag, dermate is dat de IGB een agentschap dient te worden.

## 6.9 Conclusies en mogelijke verbeteringen

De werkgroep concludeert dat de invoering van een baten-lastenstelsel voor de IGB een duidelijke meerwaarde heeft. Momenteel mogen op basis van de Comptabiliteitswet alleen zogenaamde agentschappen het baten-lastenstelsel voeren. In het kader van de rijksbrede evaluatie van agentschappen is inmiddels nader bezien of dit stelsel ook breder beschikbaar zou moeten worden gesteld. De conclusie luidde dat dit wenselijk is en mogelijk moet worden gemaakt bij de zevende wijziging van de comptabiliteitswet. Aan het mogen voeren van het baten-lastenstelsel is een drietal (op basis van de evaluatie agentschappen gepreciseerde) voorwaarden verbonden. De werkgroep concludeert dat de IGB aan deze voorwaarden voldoet danwel op afzienbare termijn kan voldoen. De werkgroep is van oordeel dat de IGB, mede gelet op het huidige fusie- en reorganisatieproces, binnen 1 à 1 1/2 jaar in staat is met succes over te stappen op een volwaardig baten-lastenstelsel.

Met betrekking tot de vraag of de omvorming van de IGB tot agentschap van toegevoegde

waarde kan zijn, constateert de werkgroep dat er voor de IGB een psychologische voordeel (te weten het bewerkstelligen van een cultuuromslag) van de agentschapsstatus te onderkennen is. De werkgroep doet daarom de volgende aanbevelingen:

*1) De IGB gaat per 1 januari 2000 een volwaardig baten-lastenstelsel hanteren. Om de invoering van het baten-lastenstelsel zo soepel mogelijk te laten verlopen en de kans op een succesvolle invoering te vergroten, beveelt de werkgroep aan dat de IGB vanaf 1 januari 1999 proef gaat draaien met het baten-lastenstelsel. Daarnaast beveelt de werkgroep aan dat de IGB zo snel mogelijk de procedure doorloopt die noodzakelijk is om over het baten-lastenstelsel te mogen beschikken.*

*2) Met betrekking tot de vraag of de omvorming van de IGB tot agentschap van toegevoegde waarde kan zijn constateert de werkgroep dat er voor de IGB een psychologische voordeel (te weten het bewerkstelligen van een cultuuromslag) van de agentschapsstatus te onderkennen is. Het is aan VWS om te bepalen of deze meerwaarde van de agentschapsstatus dermate is dat de IGB een agentschap dient te worden.*

## 7 Conclusies en mogelijke verbeteringen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en de mogelijke verbeteringen zoals die in de vorige hoofdstukken zijn geformuleerd nog eens op een rijtje gezet.

### Meetbaarheid en effectiviteit prestaties

De producten van de IGB (inspecties, monsters en specialisatieprojecten) worden gemeten in termen van kwantiteit en kwaliteit. Daarnaast worden de kostprijzen van de inspecties en monsters in beeld gebracht. De effecten van de prestaties van de IGB zijn lastiger te meten. De werkgroep komt op het terrein meetbaarheid en effectiviteit van de prestaties van de IGB tot de volgende verbeteringen:

- Voor de politieke en ambtelijke aansturing van de IGB is het van belang dat er inzicht bestaat in het nalevingsniveau van de door de IGB te handhaven wetgeving. De IGB wil als indicator voor het nalevingsniveau het aantal inspecties hanteren waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd. Dit is in beginsel een goed streven. De indicator die de IGB voornemens is te hanteren, is echter tamelijk grof en geeft daarnaast een vertekend beeld. De werkgroep beveelt daarom aan deze indicator te verfijnen naar de verschillende bedrijfstakken zodat per bedrijfstak een adequaat inzicht ontstaat in het handavingsniveau. Daarnaast zou het probleem van het vertekende beeld ondervangen kunnen worden door het nemen van aselechte steekproeven. Op deze wijze krijgt de politieke en ambtelijke leiding de beschikking over objectieve indicatoren aan de hand waarvan ze kan bepalen aan welke (hoeveelheid) prestaties zij behoefte heeft (zie ook de aanbeveling onder "externe besturing" over het bepalen van de optimale output van de IGB).
- Momenteel vindt er overleg plaats tussen Justitie en VWS over de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving van de Warenwet. In de huidige situatie is er sprake van strafrechtelijke handhaving van de voor de IGB relevante wetten. In deze situatie bepaalt het Openbaar Ministerie op basis van haar prioriteitenstelling (mede) de daadwerkelijke kans op en de snelheid van een sanctie. Door de invoering van bestuurlijke handhaving kan de IGB dit zelf bepalen waardoor de kans op seponeren afneemt en waardoor de IGB een "lik op stuk beleid" kan voeren. Hiermee krijgt de IGB een potentieel instrument in handen om zelf het nalevingsniveau te beïnvloeden.

## Externe besturing

De IGB stelt jaarlijks een bestedings- en activiteitenplan op welke gevat worden in een convenant met de secretaris-generaal. In dit convenant is opgenomen welke activiteiten (prestaties) door de IGB in het nieuwe jaar zullen worden verricht, welke budgetten en welke formatie daaraan gekoppeld zijn, wanneer en hoe gerapporteerd wordt. Op dit terrein ziet de werkgroep de volgende verbeteringsmogelijkheden:

- Momenteel wordt het convenant tussen de SG en de IGB onafhankelijk van de begrotingscyclus vastgesteld. De SG ontvangt het convenantvoorstel in december (jaar t-1)/januari (jaar t). Het verdient aanbeveling de P&C-cyclus van de IGB en de begrotingscyclus van het departement beter op elkaar af te stemmen.
- In het convenant tussen VWS en de IGB zijn wel het totale budget voor de IGB en de door de IGB te leveren prestaties opgenomen, maar een directe relatie tussen de input en output, te weten de kostprijs per product wordt niet gehanteerd. De werkgroep ziet als verbetermogelijkheid de opname van de kostprijs van de IGB-producten in het convenant zodat de leiding van het departement en de IGB aan de hand van kostprijs x aantallen producten de gewenste output kunnen bepalen. De werkgroep wijst hierbij op een dilemma. Hoe af te rekenen als de IGB minder prestaties realiseert dan is afgesproken in het convenant? Gegeven het feit dat de uitgaven aan personeel juridisch min of meer vastliggen, zou dat betekenen dat er eventueel op het materieelbudget gekort zou moeten worden hetgeen ten koste kan gaan van de wettelijke taak van de IGB. Dit is op te lossen als de organisatie beschikt over weerstandsvermogen dat kan worden opgebouwd uit positieve resultaten.
- Indien er afspraken gemaakt zouden worden over aantal te leveren prestaties x kostprijs (kostprijsbepaling met behulp van baten-lastenstelsel (zie hoofdstuk 6) wordt de bedrijfsvoering transparanter. Eventuele doelmatigheidswinsten kunnen zichtbaar (gemaakt) worden. Dit schept de mogelijkheid (positieve) prikkels te creëren om doelmatig te werken. Hierbij valt te denken aan de aanwending (van een deel) van de doelmatigheidswinst voor bijvoorbeeld personeelsbeleid, gratificaties en dergelijke. De afspraken omtrent de aanwending dienen vervolgens doorvertaald te worden in de convenanten tussen de hoofdinspectie van de IGB en de regionale diensten.
- Geconcludeerd is dat het gewenst is op basis van kostprijs x aantallen producten de gewenste output te bepalen. Hiermee is de vraag nog niet beantwoord welke hoeveelheid prestaties (output) de ambtelijke en politieke leiding dienen af te nemen om een bepaald

gewenst maatschappelijk effect te weten nalevingsniveau (outcome) te realiseren. Op dit terrein heeft de werkgroep aanbevolen een indicator te ontwikkelen die inzicht geeft in het feitelijk nalevingsniveau. In het verlengde hiervan beveelt de werkgroep de ambtelijke en politieke leiding aan per bedrijfstak een streefniveau met betrekking tot naleving te bepalen. Op basis van het verschil tussen het feitelijk nalevingsniveau en het streefniveau kan dan een indicatie verkregen worden van de optimale output van de IGB. De afweging hiervoor is bij uitstek een beleidsmatige kwestie. Een exacte indicatie is echter onmogelijk.

### **Interne besturing**

Geconcludeerd kan worden dat de interne sturingsrelatie van de IGB veel meer op output gericht is dan de externe.

Binnen de vastgestelde middelen (productie-capaciteit) worden aan de hand van normen (waaronder een norm voor de kostprijzen van de prestaties) activiteitenplannen en budgetten opgesteld voor de regionale diensten. Deze worden vastgelegd in een convenant. De regionale diensten ontvangen budget op grond van de te leveren prestaties. Binnen de IGB wordt nog niet het gehele budget toegekend op grond van output. Het buitendienstbudget is bijvoorbeeld slechts voor 50% outputgestuurd.

Ook wordt het personeelsbudget nog op basis van input toegekend. Wel zal de IGB gaan experimenteren met schaduw p-budgettering om ter zijner tijd ook het p-budget op basis van output toe te kunnen kennen.

Daarnaast zou de wijze van verrekening tussen de HIGB en de RIGB zodanig moeten zijn dat er sprake is van prikkels voor een efficiënte werkwijze. Momenteel ontbreken deze (positieve) prikkels. De daadwerkelijke afrekening van en door het management vindt nog steeds plaats op basis van het kasstelsel. Dit leidt tot de volgende verbetermogelijkheden:

- In het convenant tussen de HIGB en de RIGB zijn wel het totale budget voor de RIGB en de door de RIGB te leveren prestaties opgenomen, maar slechts met betrekking tot het materiële budget wordt er een relatie gelegd met output. De integrale kostprijs per product wordt niet gehanteerd als directe relatie. De werkgroep ziet als verbetermogelijkheid de opname van de kostprijs van de IGB-producten in het convenant zodat de leiding van het IGB en het regionale management aan de hand van kostprijs x aantallen producten de gewenste output kunnen bepalen.
- Aangeven is dat indien er afspraken gemaakt zouden worden tussen VWS en de IGB over aantal te leveren prestaties x kostprijs, eventuele doelmatigheidswinsten zichtbaar zouden kunnen worden gemaakt. Dit schept de mogelijkheid (positieve) prikkels te creëren om

doelmatig te werken. Hierbij valt te denken aan de aanwending (van een deel) van de doelmatigheidswinst voor bijvoorbeeld personeelsbeleid, gratificaties en dergelijke. Indien er dergelijke afspraken tussen VWS en de IGB worden gemaakt, dient de inhoud van deze afspraken zijn weerslag te vinden in de convenanten tussen de hoofdinspectie van de IGB en de regionale diensten.

### **Het baten-lastenstelsel**

De werkgroep concludeert dat de invoering van een baten-lastenstelsel voor de IGB een duidelijke meerwaarde heeft. Momenteel mogen op basis van de Comptabiliteitswet alleen zogenaamde agentschappen het baten-lastenstelsel voeren. In het kader van de rijksbrede evaluatie van agentschappen is inmiddels nader bezien of dit stelsel ook breder beschikbaar zou moeten worden gesteld. De conclusie luidde dat dit wenselijk is en mogelijk moet worden gemaakt bij de zevende wijziging van de comptabiliteitswet. Aan het mogen voeren van het baten-lastenstelsel is een drietal (op basis van de evaluatie agentschappen gepreciseerde) voorwaarden verbonden. De werkgroep concludeert dat de IGB aan deze voorwaarden voldoet danwel op afzienbare termijn kan voldoen. De werkgroep is van oordeel dat de IGB, mede gelet op het huidige fusie- en reorganisatieproces, binnen 1 à 1 1/2 jaar in staat is met succes over te stappen op een volwaardig baten-lastenstelsel.

Met betrekking tot de vraag of de omvorming van de IGB tot agentschap van toegevoegde waarde kan zijn, constateert de werkgroep dat er voor de IGB een psychologische voordeel (te weten het bewerkstelligen van een cultuuromslag) van de agentschapsstatus te onderkennen is. De werkgroep doet daarom de volgende aanbevelingen:

- De IGB gaat per 1 januari 2000 een volwaardig baten-lastenstelsel hanteren. Om de invoering van het baten-lastenstelsel zo soepel mogelijk te laten verlopen en de kans op een succesvolle invoering te vergroten, beveelt de werkgroep aan dat de IGB vanaf 1 januari 1999 proef gaat draaien met het baten-lastenstelsel. Daarnaast beveelt de werkgroep aan dat de IGB zo snel mogelijk de procedure doorloopt die noodzakelijk is om over het baten-lastenstelsel te mogen beschikken.
- Met betrekking tot de vraag of de omvorming van de IGB tot agentschap van toegevoegde waarde kan zijn constateert de werkgroep dat er voor de IGB een psychologische voordeel (te weten het bewerkstelligen van een cultuuromslag) van de agentschapsstatus te onderkennen is. Het is aan VWS om te bepalen of deze meerwaarde van de agentschapsstatus dermate is dat de IGB een agentschap dient te worden.