



Resultaatgericht management Uren, turen of sturen?

**Interdepartementaal
beleidsonderzoek naar de
bedrijfsvoering van de inspecties
van het ministerie van VROM**

RESULTAATGERICHT MANAGEMENT

Uren, turen of sturen?

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK NAAR DE BEDRIJFSVOERING VAN DE
INSPECTIES VAN HET MINISTERIE VAN VROM

Inspectie Ruimtelijke Ordening
Inspectie Milieuhygiëne
Inspectie Volkshuisvesting

IBO-ronde 1998, rapport nr. 8
mei 1999

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

Hoofdstuk 1

Inleiding: IBO Inspecties VROM

9

Hoofdstuk 2

Inspecties nader beschouwd

11

Hoofdstuk 3

De bedrijfsvoering van de Inspecties

20

Hoofdstuk 4

Verbetervoorstellen resultaatgericht management

33

Bijlage 1: Leden van de werkgroep IBO Inspecties VROM

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

Bijlage 3: Vragenlijst analytisch kader "aansturen op resultaat"

Bijlage 4: Hoofdactiviteiten IMH en procesmatige kengetallen hoofdactiviteit handhaving IMH

Bijlage 5: Lijst met gebruikte afkortingen

VOORWOORD

De titel van dit rapport luidt "Resultaatgericht Management: uren, turen of sturen?"

In de periode november 1998 tot mei 1999 heeft een breed samengestelde enthousiaste werkgroep veel uren gestoken in dit onderwerp. In totaal heeft de werkgroep zesmaal vergaderd. Naast hun dagelijkse werkzaamheden hebben de leden van de werkgroep tijd vrij gemaakt om onderzoek te doen naar en aanbevelingen op te stellen over de bedrijfsvoering bij drie Inspecties van het ministerie van VROM. Dit betrof de Inspecties Milieuhygiëne, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

In het begin heeft de werkgroep vele uren moeten turen op de onderzoeksopdracht. Dankzij de heldere leidraad van het ministerie van Financiën raakten wij steeds beter thuis in de problematiek. Geleidelijk ging het turen over naar kennisvergaring en het goed in beeld brengen van de feitelijke situatie. Daarna kwam de fase van het formuleren van verbetervoorstellen.

Onze vergaderingen hadden vooral in deze fase een hoog gehalte van brainstorming.

De leden van de werkgroep zijn dan ook veel dank verschuldigd aan beide secretarissen. In een zeer hoog tempo en op bijzonder knappe wijze zijn zij er voortdurend in geslaagd om onze discussies om te vormen tot uitgebalanceerde tekstvoorstellen.

Na uren turen hebben wij ons uiteindelijk geconcentreerd op het beter sturen op resultaat binnen de bedrijfsvoering van de drie Inspecties. Wij hopen dat onze verbetervoorstellen een stimulans zullen zijn en de leiding van de Inspecties zal motiveren om geleidelijk meer elementen van resultaatgericht management in te voeren. De Inspecties zullen na een kort tijdsbestek van turen op ons rapport moeten overgaan tot onder meer het registreren van uren, waarna het management op een meer zakelijke wijze kan sturen op resultaat.

De werkgroep bedankt de Inspecties voor hun medewerking en constructieve opstelling bij het opstellen van deze rapportage.

Tot slot wil ik de leden van de werkgroep bedanken voor de inspirerende discussies die wij gevoerd hebben en de positieve bijdrage die iedereen geleverd heeft aan het uiteindelijke resultaat.

Johan Hakkenberg

Samenvatting

In de periode november 1998 tot en met 1 mei 1999 heeft de werkgroep "Interdepartementaal beleidsonderzoek Inspecties VROM" een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO), de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) en de Inspectie Volkshuisvesting (IVH) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de taakopdracht van de werkgroep zijn vier hoofdvragen gesteld. Kort omschreven luiden deze:

1. Zijn in de **huidige bedrijfsvoering** van de Inspecties elementen van **resultaatgericht management** opgenomen?;
2. Zijn de elementen van resultaatgericht management **toepasbaar** en/of is toepassing verder uit te breiden?;
3. Hoe zou het **nieuwe bedrijfsvoeringsmodel** - geënt op de (totale) invoering van resultaatgericht management - eruit gaan zien?; en
4. Op welke **termijn** zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?

Aan de hand van deze vragen worden de bevindingen en verbetervoorstellen van de werkgroep samengevat. In de beantwoording van de vragen heeft de nota "aansturen op resultaat" gediend als conceptueel kader.

Huidige bedrijfsvoering en resultaatgericht management

In de beschrijving van de huidige situatie heeft de werkgroep een onderscheid gemaakt in een algemene beschrijving van de taken, de organisatie, de organisatorische inbedding, de omvang en de doelgroepen van de Inspecties (*hoofdstuk 2*) en de bedrijfsvoering van de Inspecties (*hoofdstuk 3*). De paragrafen 2.6 en 3.5 voorzien in de uitgebreide beantwoording van de eerste onderzoeksvraag en worden hieronder kort samengevat.

Inspecties nader beschouwd

De Inspecties hebben alle drie tot taak: 'het handhaven van wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering'. De invulling en mate waarin deze taken worden uitgevoerd loopt sterk uiteen.

De organisaties van de Inspecties hebben als overeenkomst dat er sprake is van regionale vestigingen van waaruit de taken worden uitgevoerd. Het aantal vestigingen per Inspectie verschilt: de IRO heeft vier, de IVH acht en de IMH vijf vestigingen. De organisatorische inbedding verschilt per Inspectie: de IRO is één van de directies van de Rijksplanologische Dienst, de IVH maakt deel uit van de directie Marktdiensten van het DGVH en de IMH valt onder de DG Milieubeheer maar heeft een zelfstandige rol voortvloeiend uit de wet- en regelgeving op de terreinen van milieubeheer en volksgezondheid. Voor de uitoefening van de taken staan voor de IRO 49 fte, de IVH 164,5 fte en de IMH 312 fte ter beschikking. Het budget van de Inspecties is hoofdzakelijk personeelsgerelateerd en bedragen voor de IRO, de IVH en IMH respectievelijk 6, 19,5 en 54,1 miljoen.

In de uitoefening van de taken hebben de Inspecties te maken met gemeenten, provincies, burgers, beleidsdirecties van het ministerie VROM, andere ministeries (IRO), bedrijven en waterschappen (IMH) en woningcorporaties (IVH).

Bedrijfsvoering van Inspecties

De bedrijfsvoering van Inspecties kenmerkt zich door input-sturing. Door de Inspecties wordt niet op structurele wijze inzicht verschaft in - in termen van aantallen - de output van de Inspecties (met uitzondering van de taak handhaving bij de IMH), noch in welke mate deze hebben bijgedragen tot de geformuleerde doelstelling van handhaven en toezicht houden op de uitvoering van wet- en regelgeving (de outcome). De interne (tussen leiding Inspecties en vestigingen) en externe (tussen ambtelijk en politiek verantwoordelijken en de Inspecties) sturingsrelaties worden niet gekenmerkt door resultaatgerichte doel- en taakstellingen. Er is voorts geen structureel inzicht in de kosten van het productieproces en vindt ook geen toerekening van kosten plaats aan producten en/of productgroepen.

Bij de Inspecties kan niet eenduidig worden gesproken over opdrachtgever en opdrachtnemer relaties. De uitoefening van de taken handhaving en het toezicht op de uitvoering komt direct voort uit wet- en regelgeving. De verbindende schakel tussen beleid en uitvoering kan gekenschetst worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en Inspecties.

Toepasbaarheid elementen van resultaatgericht management

De werkgroep heeft geconstateerd dat elementen van resultaatgericht management in de bedrijfsvoering van de Inspecties te implementeren zijn. Het onderscheiden en meten van producten, de toerekening van kosten aan producten, een vergelijking van kosten in de tijd en benchmarking van de Inspecties zijn allen elementen die toepasbaar zijn bij IRO, IMH en IVH.

Naar het oordeel van de werkgroep zijn de elementen doorberekening van kostprijzen aan afnemers van producten en het baten-lastenstelsel niet toepasbaar. De doorberekening van kostprijzen stuit op het bezwaar dat de afnemers van de producten van de Inspecties geen keuzevrijheid hebben en/of niet gebaat zijn met de afname van de producten of diensten.

De invoering van het baten-lastenstelsel wordt door de werkgroep als niet wenselijk geacht. De argumenten daarvoor zijn:

1. Het materiële verschil tussen uitgaven en kosten is klein. Een berekening van kostprijzen kan op een efficiëntere wijze gerealiseerd worden door middel van de toerekening van personeelsgebonden kosten aan producten met tijdschrijfgegevens (op producten en/of productgroepen) en niet-personeelsgebonden kosten door een nader te bepalen verdeelsleutel;
2. Er is nauwelijks sprake van (besluitvorming over aanschaf en/of vervanging van) kapitaalintensieve productiegoederen;
3. De invoering van een baten-lastenstelsel bij de Inspecties zal naar verwachting niet leiden tot extra verbeteringen in de aansturing van de Inspecties naast de verbeteringen die met de invoering van resultaatgericht management worden bewerkstelligd.

Nieuw bedrijfsvoeringsmodel

In de verbetervoorstellen wordt door de werkgroep een onderscheid gemaakt in algemene verbeteringen en verbeteringen per taak van de Inspecties. De algemene verbeteringen zijn:

- Het nastreven van een integrale aanpak van de elementen van resultaatgericht management in de bedrijfsvoering van de Inspecties;
- Naast het hanteren van de output als aangrijpingspunt van sturing, eveneens een ontwikkeling inzetten van het structureel inzicht geven in de outcome;
- Het vergroten van de transparantie van het planning- en controlproces en het inbedden van incentives en sancties;
- Het construeren van opdrachtgever -opdrachtnemer relaties om zodoende meer zakelijkheid, duidelijkheid en kwaliteitsbewustzijn ten aanzien van de te leveren producten en diensten bij de Inspecties en de afnemers te creëren;
- Het realiseren van meer uniformiteit in de gehanteerde terminologie, de beschrijving van de taken en de documenten in de planning- en controlcyclus;
- Het opzetten van een kwaliteitssystem bij IRO en IVH.

Bij de kerntaken handhaving en toezicht op de uitvoering van de IRO, de IMH en de IVH is de werkgroep van mening dat de onderstaande elementen doorgevoerd moeten worden.

- Het doorvoeren van de outputidentificatie en meting van output en outcome;
- Het toerekenen van kosten aan producten;
- De vergelijking van kosten in de tijd;
- Benchmarking binnen een Inspectie ten aanzien van onder andere de uitoefening van taken, kwaliteit en kosten van producten en werkprocessen.

Bij de kerntaak verbindende schakel kan naar het oordeel van de werkgroep worden volstaan met het onderscheiden van activiteiten en de kosten van deze activiteiten. Outputidentificatie en het toerekenen van kosten aan producten is gezien de aard van de kerntaak vaak niet mogelijk.

De werkgroep is van oordeel dat voorgestelde verbeteringen aansluiten en een extra stimulans geven aan de ontwikkeling en implementatie van 'resultaatgericht management' bij de Inspecties van het ministerie van VROM.

Termijn van invoering

De werkgroep is van oordeel dat de verbetervoorstellen gefaseerd ingevoerd moeten worden. De werkgroep heeft een onderscheid gemaakt in de korte termijn (\pm half tot één jaar), de middellange termijn (\pm één tot anderhalf jaar) en de lange termijn (\pm twee jaar). In de eerste fase dienen de Inspecties de aanbevelingen ten aanzien van sturing, opdrachtgever-opdrachtnemer relaties en uniformiteit ter hand te nemen. Bij de kerntaken handhaving en toezicht op de uitvoering moet de aanbevelingen ten aanzien van outputidentificatie, outputmeting, het toerekenen aan en vergelijken van kosten aan producten worden geïmplementeerd.

In de tweede fase dient de aandacht gevestigd te zijn op het implementeren van de aanbevelingen gericht op de kerntaak verbindende schakel en de benchmarking tussen vestigingen van inspecties. Na afronding van de vorige fase dienen de overige aanbevelingen doorgevoerd te worden. Deze zijn: het toerekenen van kosten aan activiteiten waarbij geen (zinvol) producten zijn te identificeren; het uitwerken van de relatie tussen output en outcome met name bij handhaving en toezicht; het invoeren van een integraal kwaliteitssystem bij IVH en IRO en het introduceren van benchmarking tussen de drie inspecties ten aanzien van soortgelijke processen en/of producten.

1. Inleiding: IBO Inspecties VROM

1.1 Doel en probleemstelling van het onderzoek

In de periode november 1998 tot mei 1999 is door de werkgroep IBO Inspecties VROM¹ een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van de Inspectie Milieuhygiëne (IMH), de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) en de Inspectie voor de Volkshuisvesting (IVH) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In de 1997 was, mede naar aanleiding van de nota 'Van uitgaven naar kosten', voor de eerste maal een onderzoeksrunde gehouden naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten en Inspecties². De bevindingen en ervaringen van deze eerste ronde bedrijfsvoeringsonderzoeken gaf voldoende aanleiding om een nieuwe ronde te starten³. De keuze voor IMH, IRO en IVH - met uitvoerende en beleidsmatige taken - is mede ingegeven door de ontwikkelingen op het terrein van resultaatgericht management binnen het ministerie van VROM. Het IBO-onderzoek zou een nadere stimulans aan deze ontwikkeling kunnen geven.

In de ronde 1998/1999 zijn de volgende organisaties in een bedrijfsvoeringsonderzoek aan de orde gesteld:

- Uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking
- Zittende Magistratuur
- Inspecties van het ministerie VROM
- CBS
- Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees

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

In de taakopdracht⁴ van de IBO-werkgroep Inspecties VROM is de probleemstelling verwoord:

1. Zijn in de huidige bedrijfsvoering van de Inspecties 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 van betrokken Inspecties onderling en met andere organisaties*
- *de doorberekening van kosten van (bepaalde) producten (al dan niet in combinatie met budgetoverheveling)*
- *de hantering van een baten-lastenstelsel*

¹ In bijlage 1 is de ledenlijst van de werkgroep opgenomen.

² De volgende diensten zijn onderzocht: Dienst Gebouwen Buitenland, de Belastingdienst, de Algemene Inspectiedienst, de Koninklijke Marechaussee, de Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie, het Bureau Industrieel Eigendom, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Gezondheidsbescherming.

³ Een samenvattend overzicht van de resultaten van de eerste ronde wordt gegeven in "zicht op resultaat", Bijlage 2 bij brief d.d. 6 november 1998 van de minister van Financiën.

⁴ Brief van de minister van Financiën aan de Eerste en Tweede Kamer, oktober 1998.

2. Zo nee, zijn deze elementen van resultaatgericht management toe te passen bij de Inspecties 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 - eruit gaan zien?

4. Op welke termijn zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?

Het rapport 'aansturen op resultaat' vormt het conceptuele kader voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringsonderzoeken. Het kader dient twee doelen. Ten eerste dient het als hulpmiddel voor het in kaart brengen van de huidige situatie van de Inspecties. Hierbij kan worden gedacht aan de mate van outputgerichtheid, de meetbaarheid van producten en diensten en de volledigheid van planning & controlcyclus. Ten tweede kunnen met het kader verbetermogelijkheden geïdentificeerd en geëxpliciteerd worden. Ook de bevindingen van de eerste ronde van bedrijfsvoeringsonderzoeken kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Voor interdepartementale beleidsonderzoeken in het algemeen geldt dat argumenten gegeven dienen te worden indien mocht blijken dat aansturing op basis van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten niet mogelijk zou zijn en dat het stelsel van baten en lasten geen toegevoegde waarde zou hebben. In bijlage 3 is ter informatie de vragenlijst opgenomen uit de nota 'aansturen op resultaat'.

1.2. Verantwoording en opzet van het rapport

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn twee 'onderzoeksmethoden' gehanteerd. Ten eerste zijn de vragen beantwoord door middel van documentenonderzoek⁵. Ten tweede is gesproken met vertegenwoordigers van de Inspecties. Hiermee zijn de bevindingen uit het documentenonderzoek geverifieerd.

In de hoofdstukken worden de drie Inspecties; de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO), de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) en de Inspectie Volkshuisvesting (IVH) paragraafsgewijs behandeld. Het rapport is verder als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2, Inspecties nader beschouwd, worden de drie Inspecties beschreven aan de hand van de taken, organisatie en organisatie inbedding bij het ministerie van VROM, omvang en apparaatsbudget en de doelgroepen.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving van de huidige situatie gegeven met betrekking tot de bedrijfsvoering van de drie Inspecties. Hierbij wordt ingegaan op de meting en meetbaarheid van producten, de interne en externe wijze van besturing en andere kenmerken van de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 4 zijn de verbetervoorstellen opgenomen gericht op resultaatgericht management, de voor- en nadelen van toepassing elementen van resultaatgericht management, het hanteren van een baten-lastenstelsel en de termijn van invoering van deze voorstellen.

⁵ De lijst met de geraadpleegde documenten is bij het secretariaat van de werkgroep op te vragen.

2 Inspecties nader beschouwd

2.1 Inleiding

In de begroting van het ministerie van VROM 1999 wordt een toelichting gegeven op de taak van de Inspecties. Alle Inspecties hebben tot taak: "handhaving van wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering. De mate waarin deze taken worden uitgevoerd loopt (sterk) uiteen"⁶.

In dit hoofdstuk wordt in algemene zin aandacht besteed aan de taken, de organisatie, de organisatorische inbedding, de omvang en de doelgroepen waar de activiteiten van de Inspecties zich op richten. Voorts wordt aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Inspecties en de actuele ontwikkelingen aangaande de Inspecties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking van de drie Inspecties op de eerder genoemde aspecten.

2.2 Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO)

Taken

De Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) heeft als taak het bevorderen van de doorwerking van rijksbeleid, het uitoefenen van tweedelijnstoezicht op de gemeenten en het bijdragen aan en evalueren van het ruimtelijk beleid.

De Inspectie is (primair) verantwoordelijk voor de *doorwerking van het rijksbeleid* in het beleid van de provincies en gemeenten. Het ruimtelijke ordeningsstelsel bestaat naast rijksbeleid (neergelegd in PKB's e.d.) uit streekplannen (opgesteld door provincie) en bestemmingsplannen (opgesteld door gemeenten). Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat burger en overheid rechtstreeks bindt. De IRO moet bewerkstelligen dat in de streek- en bestemmingsplannen het rijksbeleid doorwerkt. Zij doet dit door beoordelen van de plannen van andere overheden, het uitdragen van het rijksbeleid en het nemen van corrigerende acties (overleg, onderhandelingen, bezwaar, naar de rechter stappen, e.d.) indien de plannen niet sporen. Naast het opstellen van het bestemmingsplan is de gemeente bevoegd gezag met betrekking tot het verlenen van vergunningen en vrijstellingen en beschikt als bevoegd gezag (als enige) over wettelijke sanctiemiddelen bij overtreding van de regels. Dit betekent dat de gemeente op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) het eerstelijnstoezicht uitoefent. Op basis van de WRO heeft het rijk (in casu de IRO) het toezicht op de naleving van de WRO en daarop gebaseerde voorschriften. Dit toezicht is een vorm van *tweedelijnstoezicht*: het toezicht houden op de handhaving van de gemeente van wet- en regelgeving. Daarnaast vervult de Inspectie een *oog- en oorfunctie* bij het signaleren en doorgeleiden van ervaringen bij de uitvoering en het signaleren van aanleidingen voor vernieuwing van het rijksbeleid. *Om eenheidsstaat te waarborgen is de Minister bevoegd in te grijpen. Dat mag echter alleen wanneer de IRO van begin af aan heeft gewezen op strijd met rijksbeleid, en dit rijksbeleid ook met alle ter beschikking staande middelen heeft gepoogd te implementeren.*

Organisatie

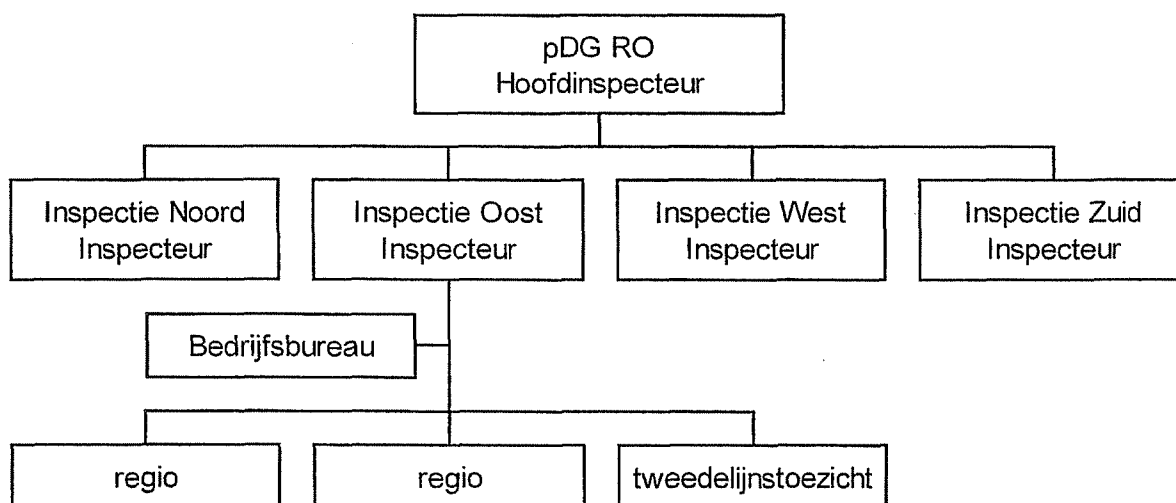
In juli 1998 is een nieuw Organisatierapport Inspecties vastgesteld. Hierin is voorgesteld om te komen tot een regio model en een uniforme organisatie voor de vier vestigingen van de IRO. De Inspecties zullen zich uiterlijk mei 1999 aan de nieuwe organisatie hebben aangepast. Onderstaand is het organigram van de IRO weergegeven waarbij enkel de Inspectie Oost nader is uitgewerkt. Het aantal regio's, waarbij een regio een of twee provincies beslaat, per vestiging is afhankelijk van de omvang en het aantal provincies dat de vestiging beslaat.

De Inspectie is verdeeld over vier vestigingen: Noord (provincies Friesland, Groningen en Drenthe),

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 hoofdstuk XI, nr.3, pagina 120.

Oost (provincies Overijssel en Gelderland), West (provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en Zuid (provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg). Deze zijn respectievelijk gevestigd in Groningen, Arnhem, Haarlem en Eindhoven.

Figuur 1. Organigram Inspectie Ruimtelijke Ordening



Organisatorische inbedding

De IRO valt rechtstreeks onder de directeur-generaal Ruimtelijke Ordening. In praktijk worden ze aangestuurd door de plaatsvervangend directeur-generaal RO. Deze treedt tevens op als hoofdinspecteur.

Omvang

IRO	Formatie
	fte
Noord	9
Oost	11
West	15
Zuid	14
Totaal	49

Het budget van IRO bedraagt 6 miljoen. De verhouding tussen personele en materiële uitgaven is 88 en 12 procent.

Doelgroepen

Bij de uitoefening van haar taken heeft de IRO met verschillende doelgroepen te maken. Bij het bevorderen van de doorwerking richt zij zich met name op de makers van de ruimtelijke plannen: de provincies en gemeenten en op de afstemming met de andere rijksoverheden in de regio. Het tweedelijnstoezicht is gericht op de handhaving door gemeenten. Daarbij heeft zij ook te maken met burgers en (belangen)organisaties die hun beklag doen ten aanzien van de (niet) handhaving van gemeenten. De uit de oog en oor functie van de IRO opgedane kennis en ervaring wordt met name aangewend door het departement (de beleidsdirecties van de RPD) bij de vormgeving en evaluatie van het rijksbeleid.

2.3 Inspectie Milieuhygiëne (IMH)

Taken

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) heeft als taak handhaving, toezicht op de uitvoering en het zijn van verbindende schakel.

De *handhavingstaak* van de IMH behelst het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, de opsporing van overtredingen (i.s.m. de directie Recherchezaken) en het opleggen van bestuurlijke sancties. Het betreft de handhaving van de milieuwetten waarvoor het Rijk het direct bevoegde gezag is (eerstelijns handhaving). Voorbeelden van wetten waar de minister van VROM bevoegd gezag is, zijn de Kernenergiewet, de Waterleidingswet en de Wet milieugevaarlijke stoffen. Daarnaast zorgt de IMH voor de handhaving van de Europese Verordening voor grensoverschrijdende Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA).

De IMH heeft de handhavingstaak versterkt als gevolg van onder andere de sterke groei van het aantal regels en de toenemende aandacht voor uitvoering en handhaving van bestaande regels. IMH legt voorts veel nadruk op de samenwerking met politie, Openbaar Ministerie en andere instanties (zoals Inspecties van andere Europese landen).

Bij de taak *toezicht op de uitvoering* wordt door IMH toezicht gehouden op de uitvoering van milieuwetgeving door provincies, gemeenten, waterschappen en andere doelgroepen (zoals de industrie). Bij deze bestuurslagen berust het bevoegde gezag. IMH vervult het tweedelijns toezicht waarbij activiteiten behoren als doorlichting en bestuursdwang. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het gehele stelsel van het milieubeleid, dus ook voor zover de uitvoering bij anderen ligt zoals gemeenten, provincies en waterschappen. In het jaarverslag 1997 IMH wordt gesproken over het in grote lijnen bereiken van een 'adequaat niveau' van vergunningverlening en handhaving door de gemeenten en provincies. De IMH streeft naar een situatie waar minder toezicht op de uitvoering plaats vindt en zicht op de prestaties van gemeenten en provincies te houden door monitoring. Leidraad daarbij is 'vertrouw en controleer'.

De taak '*verbindende schakel*', ook wel het 'oog en oor van de Minister genoemd, behelst het signaleren van knelpunten en ontwikkelingen in, het adviseren over en het uitleggen van het milieubeleid en het afstemmen van de praktijk met de theorie. De IMH vervult deze 'schakel' rol tussen minister van VROM en de andere overheden, burgers en bedrijven. Hierbij behoren activiteiten als voorlichting, advies en overleg. Hierbij is een onderscheid gemaakt in 'taakvelden' verdeeld over de vijf regio's. Coördinatie vindt plaats door een zogenoemde InspectieBeleidsCoördinator, die adviseert over het beleid en het beleid evalueert. De vijf taakvelden zijn: Afval en Bodem; Industrie; Ruimte en Gebiedenbeleid; Andere Overheden; en Drinkwater, Water en Landbouw. In dit kader van de taak 'verbindende schakel' neemt het IMH ook zitting in de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM) waarin alle landelijke handhavingpartners op milieugebied vertegenwoordigd zijn. De IMH structureert de opbouw van en de samenwerking in landelijke handhavingststructuur. Daarbij werken alle partners op regionaal en landelijk niveau samen.

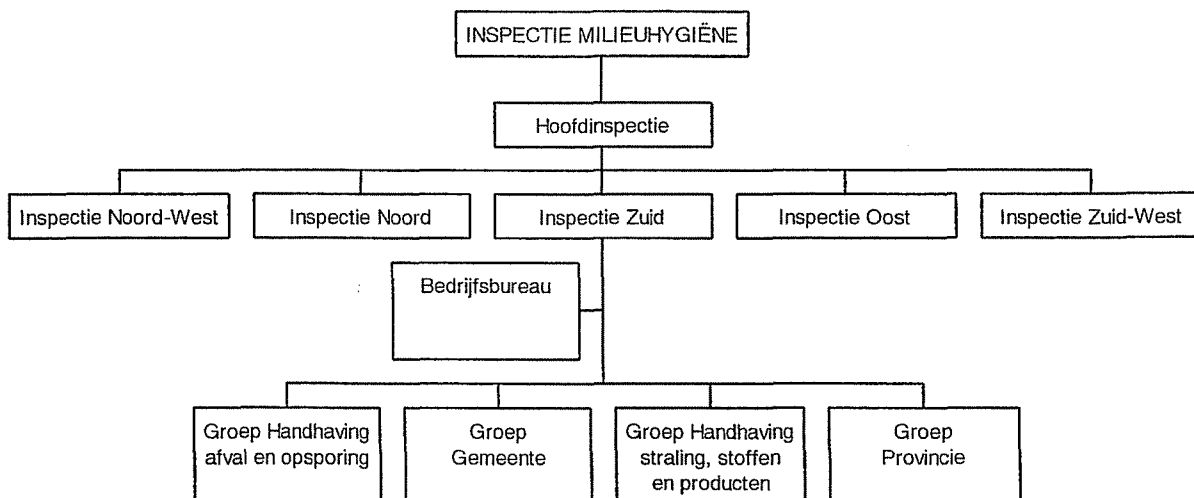
Organisatie

De Hoofdinspecteur, met ter ondersteuning de Hoofdinspectie, in Den Haag is eindverantwoordelijk voor de gehele IMH. De hoofdinspectie bestaat uit de afdelingen bedrijfsbureau, de afdeling Strategie, Planning en Control, de afdeling Handhaving, de afdeling Crisismanagement en de afdeling Monitoring en Informatiemanagement. De taken van de Hoofdinspectie bestaan uit voorwaarden scheppen, faciliteren, coördineren, visie- en strategie ontwikkeling, intermediair zijn tussen politiek, departementsleiding, beleidsdirecties en de IMH. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering berust bij de vijf regionale kantoren, waarbij ieder kantoor maximaal uit vijf groepen bestaat. De Inspectie Noord heeft als enige Inspectie maar één handhavingsgroep. Een voorbeeld is in het organigram gegeven met betrekking tot de Inspectie Zuid.

De Inspectie is verdeeld over de vijf regio's: Noord (provincies Friesland, Groningen en Drenthe),

Oost (provincies Overijssel en Gelderland), Noord-West (provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) Zuid-West (provincies Zuid-Holland en Zeeland) en Zuid (provincies Noord-Brabant en Limburg). Deze zijn respectievelijk gevestigd in Groningen, Arnhem, Haarlem, Rijswijk en Eindhoven. Voorts zijn er twee satellietkantoren; één in Maastricht, de ander in Middelburg.

Figuur 2: Organigram Inspectie Milieuhygiëne



Organisatorische inbedding

De IMH valt onder het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM). Binnen DGM speelt de IMH een zelfstandige rol. Bovendien maakt de IMH deel uit van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Voor de wettelijke taken (handhaving en toezicht op de uitvoering) legt de IMH rechtstreeks verantwoording af aan de minister van VROM, voor de overige zaken aan de directeur-generaal Milieubeheer. De minister stelt (de strategische hoofdlijnen van) het Inspectieplan (werk- en bestedingsplan) vast. De dgM schept de condities voor de uitvoering daarvan en stelt menskracht en middelen beschikbaar.

Omvang

IMH	Formatie
	fte
Hoofdinspectie	68
- algemene leiding	2
- Strategie, Planning & Control	15
- Handhaving	24
- Crisis Management	8
- Monitoring & Informatiemanagement	4
- bedrijfsbureau	15
Noord	34
Oost	42
Noord-West	56
Zuid-West	63
Zuid	49
Totaal	312

Het budget van IMH bedraagt 54,1 miljoen. De verhouding tussen personele en materiële uitgaven is 66 en 34 procent.

Doelgroepen

Bij de uitoefening van haar taken heeft de IMH met verschillende doelgroepen te maken. Bij de handhaving richt zij zich op burgers, bedrijven en overheden die (mogelijk) de milieu regelgeving, waarvoor de minister bevoegd gezag is, overtreden. Bij het toezicht op de uitvoering richt zij zich op de mede-overheden - provincies, gemeenten en waterschappen - die bevoegd gezag en daarmee primair verantwoordelijk zijn. Ook de industrie is in het kader van de beoordeling van bedrijfsmilieuplannen een doelgroep te noemen. De activiteiten in het kader van de taak verbindende schakel richten zich bij het uitdragen van het milieubeleid op burgers, bedrijven en mede-overheden. Bij het terugkoppelen van de praktijk naar het beleid zijn de beleidsdirecties binnen VROM (met name DGM) als doelgroep te onderscheiden.

2.4 Inspectie Volkshuisvesting (IVH)

Taken

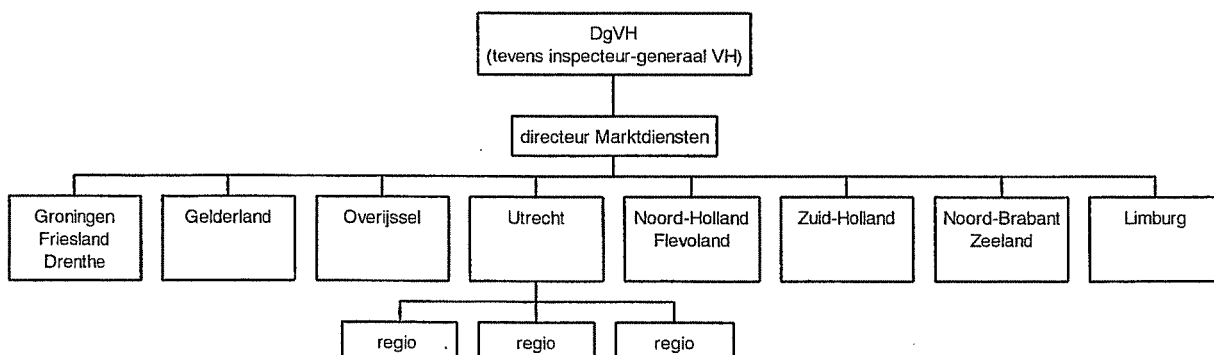
De Inspectie volkshuisvesting (IVH) heeft de taken handhaven, interveniëren en evalueren. De IVH toets of de marktpartijen hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals neergelegd in beleid, besluiten en wetten juist hanteren, in termen van rechtmatig, doeltreffend en doelmatig (*handhaven*) en stimuleert door gerichte en aangepaste *interventies* de realisatie van de ordening en van de sturingsdoelstellingen inzake bereikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Essentieel hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering primair ligt bij de marktpartijen. Daarnaast *evalueert* de IVH de resultaten van beleid en instrumenten in specifieke situaties. Ook wordt aandacht besteed aan de realiseerbaarheid van het rijksbeleid. Daarnaast signaleert de IVH nieuwe ontwikkelingen in het veld. De evaluatietask van de IVH voorziet in de terugkoppeling van de lokale en regionale huisvestingspraktijk naar de strategie en de instrumentatie van het rijksbeleid.

Organisatie

De IVH is een organisatie met 8 vestigingen met 8 inspecteurs onder centrale aansturing van de directeur Marktdiensten (zie figuur 3). Binnen de vestigingen van het IVH is gekozen voor de regio als centrale invalshoek bij de indeling van de werkzaamheden. Een regio wordt bepaald door de volkshuisvestelijke situatie, de geografische ligging en overwegingen vanuit de organisatie van de Inspectie. Een inspecteur beschikt daarbij over een platte organisatie zonder verdere hiërarchische onderverdeling, wel zijn er regiocoördinatoren. De ondersteuning is in de directie Marktdiensten geïntegreerd en niet ondergebracht in aparte stafafdelingen.

De vestigingen van de IVH zijn: Groningen, Friesland en Drenthe (gevestigd in Groningen), Overijssel (Zwolle), Gelderland (Arnhem), Utrecht (Utrecht), Noord-Holland en Flevoland (Haarlem), Zuid-Holland (Rijswijk), Noord-Brabant en Zeeland (Eindhoven) en Limburg (Maastricht).

Figuur 3. Organigram Inspectie Volkshuisvesting



Organisatorische inbedding

De IVH maakt, zowel op inhoudelijk als beheersgebied, onderdeel uit van het DGVH directie marktdiensten. Naast IVH valt ook de Hoofdafdeling Huurgeschillen onder deze directie. Door de directeur-generaal Volkshuisvesting (dgVH) wordt de functie van inspecteur-generaal volkshuisvesting vervuld. Adviezen en inlichtingen aan de minister of staatssecretaris worden uitgebracht door tussenkomst van de inspecteur-generaal.

Omvang

IVH	formatie
	fte
Groningen, Friesland en Drenthe	22
Overijssel	13
Gelderland	19
Utrecht	15
Noord-Holland, Flevoland	27
Zuid-Holland	27
Noord-Brabant, Zeeland	26
Limburg	15,5
Totaal	164,5

Het budget van IVH bedraagt 19,5 miljoen. De verhouding tussen personele en materiële uitgaven (inclusief onderzoek) is respectievelijk 79 en 21 procent.

Doelgroepen

Bij de handavings- en interventietaak richt de IVH zich op de gemeenten, woningcorporaties (de toegelaten instellingen) en de overige spelers op de huisvestingsmarkt. De resultaten van de evaluatietaaK worden teruggekoppeld aan de beleidsdirecties op het departement.

2.5 Samenwerking tussen de VROM-Inspecties en actuele ontwikkelingen

Samenwerking tussen de VROM-Inspecties

De Inspecties van VROM werken steeds meer samen, dat blijkt onder andere uit de gemeenschappelijke aandachtsvelden op gebied van de stedelijke ontwikkeling en de ruimtelijke inrichting (stad & milieu, verstedelijking, restrictief beleid, kwaliteit op locatie, bestemmingsplannen buitengebied, uitvoering gemeentelijk milieubeleid, duurzaam bouwen, gebiedsgericht milieubeleid, VINEX, grote infrastructurele projecten, ROM-gebieden) en handhaving (waaronder gemeentelijke toezichts-/handhavingsonderzoeken).

In de praktijk krijgt de samenwerking vorm via: gezamenlijke standpuntbepaling richting andere overheden (voorbeeld is de provinciale Planologische commissies waar de inspecteur RO mede namens de IVH en IMH spreekt) en de gezamenlijke opzet en uitvoering van gemeentelijke handhavingsonderzoeken: gezamenlijk wordt bij een gemeente onderzoek gedaan naar de handhaving van de wet- en regelgeving op VROM gebied. Zowel het projectleiderschap als de verantwoordelijke inspecteur bij deze onderzoeken rouleert tussen de Inspecties.

Regionale Management Team (RMT)

Vanwege de samenwerking vormen de regionale inspecteurs van de diverse Inspecties regionale managementteams (RMT's). De RMT's maken afspraken over inhoudelijke en beheersmatige samenwerking.

Centraal Management Team (CMT)

In Den Haag vormt de leiding van de drie Inspecties (voor de IVH de directeur Marktdiensten van het DGVH, voor de IRO de plaatsvervangend directeur-generaal RO en voor de IMH de hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne) het centraal managementteam VROM-Inspecties (CMT). Het CMT heeft tot taak het oplossen van de problemen waar de RMT's op regionaal niveau niet uitkomen, het bemiddelen tussen RMT's en de Haagse beleidsdirecties bij gebleken onoplosbare inhoudelijke problemen. Het CMT neemt initiatief om de eigen VROM-Inspectie(s)-visies onderling af te stemmen en op de politieke agenda te plaatsen en speelt in op voor de Inspectie relevante in- en externe ontwikkelingen en informeert de regio's daarover.

Directie Recherche Zaken (DRZ)

Binnen VROM is er ook een bijzondere opsporingsdienst actief: de Directie Recherche Zaken (DRZ), onderdeel van de Centrale Sector van VROM. DRZ levert door middel van feitenonderzoek en beleidsadvisering een bijdrage aan het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de VROM wet- en regelgeving. Deze activiteiten worden op de verschillende beleidsterreinen in nauwe samenwerking met de Inspecties uitgevoerd. De DRZ kan bij de uitoefening van haar taak gebruik maken van verhoren en inbeslagname.

Actuele ontwikkelingen

Onderzoek integratie Inspecties

Binnen VROM is een traject gestart om de wenselijkheid van één geïntegreerde inspectiedienst te onderzoeken. De mogelijke fysieke samenvoeging van de drie bestaande inspecties -IRO, IMH en IVH- vormt een onderdeel van dit traject. In de eerste fase van dit traject is een extern bureau gevraagd onderzoek te verrichten naar de voor- en nadelen van samenvoeging van de bestaande Inspecties. In het onderzoeksrapport worden - naast de voordelen van samenvoeging - de volgende randvoorwaarden genoemd bij een eventuele samenvoeging: er moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds de onafhankelijkheid van de Inspectie, horende bij de handhavingstaak en anderzijds de inbedding van de VROM-inspectie in de departementale beleidsontwikkeling, de verantwoordelijkheid voor de aansturing vanuit het beleidsdepartement moet expliciet geregeld worden

en de drie kerntaken -handhaving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel- moeten op gelijkwaardige wijze kunnen worden uitgevoerd in de nieuwe structuur.

Binnenkort zal - na overleg met de medezeggenschap - besloten worden over de eventuele vervolgstappen in het onderzoekstraject.

De organisatorische positie c.q. inbedding van de Dienst Recherche Zaken dient na afronding van de interdepartementale discussie over bijzondere opsporingsdiensten nader te worden uitgewerkt.

Versterking handhavingsfunctie VROM

Door VROM is besloten om te komen tot een integraal handhavingsprogramma. De feitelijke invoering dient nog plaats te vinden. In de beslissing is opgenomen een opzet van de interne werkwijze om het programma op te stellen en van de periodieke rapportages door het Centraal Management Team (CMT) aan de ambtelijke en politieke leiding over de uitvoering van het programma.

In het kader van het opstellen van het VROM handhavingsprogramma worden afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de Inspecties, DRZ en Accountantsdienst (AD) met als primair belang te komen tot een gezamenlijke afweging van prioriteiten en inzet van beschikbare capaciteit.

Inspectie Ruimtelijke Ordening

Recentelijk is een onderzoek afgerond naar een uniforme werkwijze en organisatie voor de vier IRO's. Conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek hebben geleid tot een reorganisatievoorstel waarbij de handhavingsfunctie is uitgebreid en verstrekt middels het creëren van een eenheid tweedelijns toezicht per Inspectie (2 fte).

Inspectie Milieuhygiëne

De IMH is per 1 januari 1997 gereorganiseerd met als belangrijkste wijziging de versterking van de kerntaak handhaving. De verwachting is dat IMH in 1999 op personele sterkte zal zijn.

Inspectie Volkshuisvesting

Bij de IVH lopen momenteel voorbereidingen voor een organisatie ontwikkelingstraject (een pilot Kerncompetenties DGVH). De reden hiervoor is dat in de afgelopen jaren de taak en de omgeving van de IVH is veranderd.

2.6 Verschillen en overeenkomsten tussen VROM Inspecties

Taak

De Inspecties hebben alle drie tot taak: handhaving van wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering. De invulling van en de mate waarin deze taken worden uitgevoerd loopt echter sterk uiteen.

Handhaving bij de IRO bestaat uit het tweedelijns toezicht op de uitvoering en handhaving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door gemeenten. De IMH heeft met betrekking tot circa 25 wetten en regelingen ofwel een eerstelijns invulling van de handhavingstaak (bijvoorbeeld met betrekking tot de Kernenergiewet en de Wet milieugevaarlijke stoffen) dan wel een tweedelijns invulling (door IMH bestempeld als 'toezicht op de uitvoering'). Bij de IVH is een vergelijkbare situatie te constateren: eerstelijns toezicht op de woningcorporaties en tweedelijns toezicht op gemeenten en provincies.

Kijkend naar de mate waarin de verschillende taken worden uitgevoerd blijkt dat IRO en IVH meer beleidsmatige werkzaamheden verrichten (verbindende schakel) en IMH meer handhaver en toezichthouder.

Organisatie

De drie Inspecties hebben gemeen dat er sprake is van regionale vestigingen van waaruit de taken worden uitgevoerd. Bij de IMH is er sprake van een hoofdkantoor van waaruit sturing en coördinatie uitgaat. De sturing en coördinatie bij IVH krijgt gestalte door het Inspectie Management Team met als leden de regio inspecteurs en als voorzitter de directeur Marktdiensten. Ook de IRO hanteert een dergelijke opzet waarbij de pDG Ruimtelijke Ordening voorzitter is.

Het aantal vestigingen per Inspectie verschilt: de IRO heeft vier, de IMH vijf en de IVH acht vestigingen.

Organisatorische inbedding

De organisatorische inbedding verschilt per Inspectie: de IRO is één van de directies van de RPD, de IVH maakt deel uit van de directie Marktdiensten van het DGVH en de IMH valt wel onder de dg Milieubeheer maar heeft een zelfstandige rol. De bevoegdheid van IMH komt voort uit zowel de milieu wet- en regelgeving, als ook de Volksgezondheidswet.

Omvang

De omvang van de Inspecties is erg verschillend: de IRO heeft 49 fte, de IVH 164,5 fte en de IMH 312 fte. In vergelijking met de Inspecties uit eerdere IBO onderzoeken, de Gezondheidsbescherming (VWS) 840 fte, de Algemene Inspectie Dienst (LNV) 612 fte en de Arbeidsinspectie (SZW) 765 fte zijn zowel de IRO, IVH en IMH kleine organisaties.

Bij alle drie de Inspecties bestaat het budget grotendeels uit personeelskosten en de direct hieraan gerelateerde kosten (huisvesting, reiskosten, e.d.). De budgetten per Inspectie zijn IRO 6 miljoen, IVH 19,5 miljoen en IMH 54,1 miljoen. De verhouding tussen personele uitgaven en materiële uitgaven bedraagt voor IRO, IVH en IMH respectievelijk 88 om 12 procent, 79 om 21 procent en 66 om 34 procent. Het hoger percentage voor materiële kosten bij de IMH wordt verklaard door de kosten van het meetnet van IMH.

Doelgroepen

Tussen de doelgroepen van de verschillende Inspecties bestaat naast enige overlap: gemeenten, provincies, burgers en beleidsdirecties op het departement; ook verschillen. De IRO heeft direct contact met de andere onderdelen van de rijksoverheid in de regio, de IMH met bedrijven en waterschappen en de IVH met de woningcorporaties en andere organisaties op het gebied van volkshuisvesting.

3. De bedrijfsvoering van de Inspecties

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de meetbaarheid van prestaties, de sturingsrelaties en andere kenmerken van de bedrijfsvoering. In paragraaf 3.2 (IRO), paragraaf 3.3 (IMH) en paragraaf 3.4 (IVH) wordt een beschrijving gegeven van de bedrijfsvoering. De elementen hieronder beschreven diende daarbij als leidraad⁷.

A] Meetbaarheid van prestaties

De besturing en bedrijfsvoering van een dienst kunnen zich richten op uiteenlopende aangrijpingspunten van het productieproces. Een veel gehanteerd onderscheid is dat tussen sturing op input, throughput, output of outcome⁸. Onder het begrip prestaties worden output en outcome verstaan. De output geeft de verwachte uitkomsten van het productieproces weer, dus het aantal (te behalen of gerealiseerde) producten of diensten. De outcome geeft weer tot welke effecten het productieproces heeft geleid. Voor overheidsdiensten kan het zinvol zijn om output van outcome te onderscheiden. Dit gezien het feit dat voor veel overheidsdiensten geen prijs wordt betaald. Het feit dat er output is geeft dan geen directe indicatie voor het feit of de output ook zinvol is.

Sturen op outcome

Gegeven de taak van de Inspecties; "handhaving van wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering"⁹, is het aspect van naleving van wet- en regelgeving een relevante factor betreffende de meting en meetbaarheid van outcome. In dit kader kunnen twee voorwaarden worden gesteld:

1. (de ontwikkeling van) het nalevingsniveau moet meetbaar zijn;
2. de invloed van het functioneren van de Inspectie op de ontwikkeling van dat nalevingsniveau dient aantoonbaar te zijn.

De voorwaarden ten aanzien van outcome stuiten op methodologische problemen. Ten eerste laat het nalevingsgedrag van de doelgroepen van de drie Inspecties zich niet eenduidig vaststellen en ten tweede zijn er meerdere factoren die het nalevingsniveau van beleid bepalen. Zo wordt de naleving van beleid bepaald door aspecten als kennis van regels, kosten en baten, de mate van acceptatie, gezagsgetroouweheid, informele controle, informele meldingskans, controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctie kans en sanctie-ernst (Reenen e.a, in Beleidsanalyse, 1996). Op slechts een aantal van deze aspecten hebben de Inspecties van het ministerie van VROM directe invloed.

Om deze redenen wordt de meting en meetbaarheid van output centraal gesteld.

Sturen op output

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. Deze eisen zijn¹⁰:

1. de output dient als zodanig waarneembaar te zijn;
2. de kwaliteit van de output is te standaardiseren;
3. de output is als zodanig homogeen en derhalve optelbaar.

⁷ De elementen komen voort uit de vragenlijst van het rapport "aansturen op resultaat" en de taakopdracht van de werkgroep.

⁸ Aansturen op resultaat, pagina 19 e.v.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 hoofdstuk XI, nr.3, pagina 120.

¹⁰ Zie N.P Mol (1997), pagina 50 - 56. Deze eisen zijn eveneens gehanteerd in het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Algemene Inspectiedienst (IBO-ronde 1997-1998).

Deze eisen zullen gehanteerd worden bij het bepalen van de meetbaarheid van de producten van iedere afzonderlijke Inspectie (zie ook hoofdstuk 4). Voorts wordt in hoofdlijnen aangegeven in welke mate er reeds sprake is van de meting van producten.

B] Sturingsrelaties

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 wordt een beschrijving gegeven van de sturingsrelatie tussen Inspectie en het ministerie en de interne sturingsrelatie bij een Inspectie. In die beschrijving zijn de onderstaande elementen als leidraad gehanteerd.

Externe aansturing

- de mate waarin op resultaat gerichte doel- en taakstellingen onderdeel uit maken van aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde sturingsinstrumenten (zoals werkplannen, jaarplannen, managementrapportages, financiële verantwoording en jaarverslagen)
- de gemaakte afspraken over de te leveren producten en diensten, inzet van middelen of te realiseren effecten;
- de consequenties van het niet nakomen van deze afspraken;
- de mogelijkheid voor de Inspectie om integraal management te voeren (m.a.w. kan de organisatie zelf beslissen hoe de verschillende productiemiddelen worden ingezet voor het vervullen van taken);
- het inzicht in de kosten van het productieproces;
- de niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten (periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties etc.).

Interne aansturing

- het proces van interne aansturing en beheersing;
- de mate waarin op resultaat gerichte doel- en taakstellingen onderdeel uitmaken van de door het management van de Inspectie gehanteerde instrumenten van aansturing en beheersing;
- de mate waarin de uitgaven aan of kosten van producten en diensten aangrijpingspunten zijn van de interne bedrijfsvoering. Met andere woorden: in hoeverre zijn deze elementen geïntegreerd in de planning & controlcyclus?;
- de niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten (periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties etc.);
- de doorvertaling van de externe aansturing van de Inspectie door het ministerie naar de interne aansturing en beheer.

Het ministerie van VROM werkt aan de inbedding van resultaatgericht management binnen de organisatie. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan.

C] Andere kenmerken van de bedrijfsvoering

In dit onderdeel worden de Inspecties op de volgende onderdelen nader beschreven.

- de opdrachtgever en opdrachtnemer relaties;
- de toerekening van kosten aan producten en de vergelijking van kosten in de tijd;
- benchmarking binnen één Inspectie en tussen de drie Inspecties;
- de doorberekening van kosten van producten aan afnemers;
- tijdschrijfregistratie. De achtergrond hierbij is dat dit mogelijkheden biedt voor de doorberekening van kosten aan producten.

Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de verschillen en overeenkomsten van de Inspecties op bovenstaande punten.

3.2 Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO)

Meetbaarheid van prestaties

De taak van de IRO, zoals omschreven in hoofdstuk 2, is drieledig: bevorderen doorwerking rijksbeleid, het uitoefenen van tweedelijns toezicht op de gemeenten en bijdragen en evalueren van het ruimtelijk beleid.

Hier wordt per taak een (niet uitputtende) opsomming gegeven van de producten en activiteiten van de IRO. Vervolgens wordt per kerntaak de belangrijkste producten vermeld.

Doorwerking

- Beoordelen van alle plannen van andere overheden (bestemmingsplannen, art. 19, structuurplannen en streekplannen) om het rijksbeleid in het beleid van andere overheden door te laten werken;
- corrigerende acties indien plannen niet sporen met het rijksbeleid: overleg, onderhandelen over maatwerk, eventueel bezwaar indienen, naar rechter gaan, de Minister bijstaan in bestuurlijk overleg. Eventueel worden vervangingsbesluiten en aanwijzingen mede voorbereid;
- Overleg voeren over initiatieven die in de regio opdoemen, om de samenhang met het rijksbeleid te bewaken en te vergroten;
- Bijdragen aan de uitvoering van het beleid, meestal in de vorm van een bijdrage aan voortgezette planvorming voor uit te werken onderdelen;
- Beantwoorden burgerbrieven die in het kader van de doorwerking binnenkomen;
- Begrip kweken en draagvlak creëren voor het rijksbeleid, door deelname aan studiedagen, het houden van voordrachten of (incidenteel) schrijven van artikelen.

Tweedelijns toezicht (toezicht op handhaving)

- In aanvulling op de gemeenten, die de eerst verantwoordelijken zijn om de regelgeving te handhaven, hebben de Inspectie bij wet de taak gekregen toe te zien op naleving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Gezien de activiteiten van de gemeenten en de uitgestrektheid van de taak wordt slechts aanvullend en selectief toezicht gehouden;
- In het kader van de handhaving afhandelen van brieven van burgers en organisaties.

Oog en oor

- Bijdragen aan nieuw rijksbeleid en het functioneren van de Minister en dienstleiding (dus ook bijdragen aan nota's, speeches, Kamervragen); er wordt commentaar geleverd op Haagse producten en regelen werkbezoeken. Invalshoek hierbij is het zo goed mogelijk uit de verf laten komen rijksbeleid gelet op de wensen, problemen en mogelijkheden in de regio's;
- Kennis opdoen in de regio door contacten, volgen discussies en volgen nieuwe ontwikkelingen in de regio's;
- Bij problemen regelen van ingang voor regionale partijen bij Haagse instanties, eventueel op bestuurlijk niveau.

Producten

De producten van de IRO behorend bij de kerntaak "doorwerking" zijn beoordelingen en adviezen over plannen van provincies en gemeenten, uitgevoerde corrigerende acties (ingediende zienswijzen en bezwaren, rechterlijke procedures, e.d.), beantwoorde brieven van burgers en voorlichting over het rijksbeleid.

De kerntaak "tweedelijns toezicht" kenmerkt zich door de producten afgehandelde onderzoeken (o.a. naar aanleiding van klachten burgers en organisaties) en gegeven aanwijzingen c.q. overeengekomen verbetervoorstellen aan gemeenten.

De kerntaak "oog en oor" komt tot uiting in producten als adviezen bij beleidsproducten (zoals 5^e Nota RO, Belvedere e.a.), beleidsevaluaties, nieuwsbrieven en informeel overleg met de grote steden en andere partners.

Oordelen en adviezen over plannen, uitgevoerde corrigerende acties, afgehandelde onderzoeken, gegeven aanwijzingen voldoen aan de eisen van waarneembaarheid, mogelijke standaardisering van kwaliteit en homogeniteit. Voor beleidsadviezen, informeel overleg en voorlichtingsactiviteiten geldt dat deze zich laten kenmerken door diversiteit en niet voldoen aan de eis van homogeniteit.

Ten aanzien de producten van de IRO worden geen kengetallen bijgehouden. Zo kan niet worden aangegeven hoeveel bestemmingsplannen, art 19 plannen, e.d. zijn beoordeeld, hoe vaak acties is ondernomen n.a.v. beoordeling, etc.. Wel zijn jaaroverzichten beschikbaar van de aantallen bestemmingsplannen e.d. die door gemeenten in procedure zijn gebracht.

De door IRO aangedragen reden voor het niet verzamelen van productiegegevens is dat deze geen inzicht verschaffen in de hoeveelheid werk die met het aantal beoordelingen gemoeid is. Het verschil in benodigde tijd voor de beoordeling van twee verschillende bestemmingsplannen kan zeer groot zijn en is niet van te voren aan te geven. En dus kunnen deze gegevens niet als plannings- en/of sturingsinstrument worden gebruikt. Bovendien is op voorhand niet bekend hoeveel plannen ter advisering zullen worden voorgelegd.

Wel is de planning van de capaciteitsverdeling van de IRO per taak aan te geven. De IRO heeft geen informatie over de gerealiseerde tijdsbesteding per taak.

	planning 98	planning 99
Doorwerking	40%	40%
Handhaving	20%	20%
Oog & oor	15%	15%
Ondersteuning & management	25%	25%

Sturingsrelaties

De pDG is eindverantwoordelijk ten aanzien van het functioneren van de IRO. De relatie tussen de pDG en de inspecteurs is gelijk aan die van een directeur en zijn afdelingshoofden. Voor inhoudelijke aangelegenheden zijn de beleidsdirecteuren het eerste aanspreekpunt van de inspecteur.

In de regio is iedere inspecteur verantwoordelijk voor de aansturing van de Inspectie. De inspecteurs rapporteren aan de pDG die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de DG en de Minister.

Inhoudelijk afstemming

In de tweewekelijkse Inspectiestaf vindt de afstemming tussen regio en centraal op het terrein van beleid en uitvoering plaats. Deelnemers zijn de pDG, de inspecteurs, de plaatsvervangend directeur UCB en het hoofd van de afdeling gebieden (directie ROP).

Binnen de RPD wordt gewerkt met afdelingsplannen, werkplannen en een RPD jaarplan. Op basis van het werkplan per directie wordt een managementconvenant afgesloten tussen de DG en de directeur (voor de Inspecties de pDG). Jaarlijks worden bij het opstellen van het jaarplan een aantal prioriteiten benoemd. Aan deze onderwerpen wordt in het jaarplan extra aandacht besteed. Bij het opstellen van deze plannen wordt de volgende cyclus gehanteerd:

mei-jun:	opstellen begroting
jul-sep:	ontwikkelingsplan
sep-okt:	directiekers
okt:	afdelingspannen
nov:	kwantitatieve vragen en totaalplanning RPD
dec:	jaarplan RPD
jan:	managementconvenanten

Sturing en control vindt plaats aan de hand van rapportages. Voor de prioriteiten worden iedere maand "dashbordmetingen" opgesteld, dit is een korte rapportage waarin per prioriteit de stand van zaken en de belangrijkste knelpunten worden aangegeven. De dashbordmetingen worden in het Directie Team RPD (DG, pDg en directeuren) besproken. Daarnaast moet iedere vier maanden een perioderapportage worden opgesteld per directie.

Van de activiteiten van de Inspectie is voor 1999 de Toezichtstaak als prioriteit benoemd. Dit betekent dat hierover iedere maand moet worden gerapporteerd middels een dashbordmeting. Deze rapportage wordt opgebouwd uit de vier rapportages per regio. Daarnaast moet iedere regio per vier maanden een perioderapportage opstellen. In deze rapportage wordt de stand van zaken weergegeven ten opzichte van de planning (uit het jaarplan). De vier rapportages worden samengevoegd tot één perioderapportage van de IRO.

In het werkplan van de Inspecties voor 1999 (Kleine Inspecties, grote daden) wordt via de ambities, de operationele doelen uiteindelijk de voor dit jaar te bereiken resultaten beschreven. De te bereiken resultaten zijn (zoveel) mogelijk meetbaar gemaakt. De uiteindelijke inzet van personeel en middelen blijft echter input gestuurd, de beschikbare capaciteit ligt vast en wordt aan de hand van ervaringscijfers en prioriteiten verdeeld over de (hoofd)taken.

Andere kenmerken van de bedrijfsvoering

Door IRO vindt geen toerekening van kosten aan producten plaats en daarmee dus ook geen vergelijking van kosten in de tijd per product. Er vindt voorts geen structurele en systematische vergelijking plaats tussen de vier regiokantoren betreffende de kwaliteit en kwantiteit van de output. Ook vindt op grond van het bovenstaande geen doorberekening plaats van producten aan afnemers.

Binnen de IRO vindt per 1 januari 1999 tijdregistratie plaats op activiteiten en producten. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende hoofdcategorieën: verkenningen, formulering en uitvoering internationaal beleid, formulering en uitvoering nationaal beleid, doorwerking en handhaving, monitoring en evaluatie, intern beleid en ondersteuning, management, algemeen werkoverleg en representatie, vorming en opleiding, verlof en ziekteverzuim. Binnen de hoofdcategorieën kan door de regio-onderdelen van de Inspectie op het gewenste niveau (producten en activiteiten) tijd worden geschreven.

3.3 Inspectie van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne (IMH)

Meetbaarheid van prestaties

De taak van de IMH, zoals omschreven in hoofdstuk 2, is driedelig: handhaving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel.

In de documenten die beschikbaar zijn gesteld aan de werkgroep (bijlage 2) blijkt de diversiteit van producten en activiteiten van de IMH met betrekking tot deze driedelige taak. Hieronder wordt een niet uitputtende opsomming gegeven. Vervolgens wordt per kerntaak de belangrijkste producten vermeld.

- bedrijfs- en transportcontroles;

- het opleggen van sancties;
- het uitvoeren van doorlichtingen;
- het nemen van monsters;
- het constateren en registreren van overtredingen;
- processen verbaal;
- het geven van waarschuwingen;
- het geven van voorlichting, adviseren en overleggen;
- het opstellen van rapporten over naleving door bedrijven en burgers, handhaving, uitvoering door overheden, toezicht, emissieregistratie van stoffen naar lucht, bodem en water;
- het adviseren van beleidsdirecties over 'witte plekken' in het beleid en handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid;
- het opstellen van inspectierichtlijnen;
- het leveren van een fysieke inbreng in opsporingsonderzoek;
- het beheren van het departementaal coördinatiecentrum crisisbeheersing.

Producten

De producten van de IMH behorend bij de "*kerntaak handhaving*" zijn het uitvoeren van bedrijfs- en transportcontroles, het nemen van monsters en het afdoen van overtredingen met waarschuwingen of processenverbaal. Bij de uitoefening van de handhavingstaak wordt echter ook richting bedrijven en mede-overheden advies en voorlichting gegeven.

De *kerntaak "toezicht op de uitvoering"* kenmerkt zich door de producten bedrijfsbezoeken, vergunningenanalyse en monitoringsrapporten bij gemeenten en provincies.

De *kerntaak "verbindende schakel"* komt tot uiting in producten als advisering bij grootschalige en complexe producten (zoals Stad en Milieu, Rijnmond, Schiphol), het uitvoeren van beleidsevaluaties en het informeren van de minister, mede-overheden, burgers en bedrijven (oog en oorfunctie).

Bedrijfs- en transportcontroles, het nemen van monsters, het geven waarschuwingen dan wel opstellen van processen verbaal en vergunningenanalyses voldoen aan de eisen van waarneembaarheid, mogelijke standaardisering van kwaliteit en homogeniteit. Voor beleidsadviezen, monitoring en voorlichtingsactiviteiten geldt dat deze zich laten kenmerken door diversiteit en niet voldoen aan de eis van homogeniteit.

In het jaarverslag IMH 1997 worden al overzichten gepresenteerd van de producten van IMH. Het betreft hierbij bijvoorbeeld bij de handhaving van de Kernenergiewet aantallen bedrijfsbezoeken en transportcontroles, het aantal monsternemingen, het aantal overtredingen en het aantal waarschuwingen en processen verbaal. In de begroting 1999 VROM (pagina 187-188) wordt inzicht geboden in de hoofdactiviteiten van de IMH en de aantallen fte's die daarvoor vrij gemaakt zijn. Ter illustratie is het overzicht in bijlage 4 opgenomen.

De IMH besteed gezamenlijk met haar partners in het veld aandacht aan het zogenoemde "adequaate handhavingsproces". IMH is van mening dat handhaven meer is dan alleen het vaststellen van een bepaald aantal controlebezoeken. Handhaven betekent ook dat aandacht besteed moet worden aan vragen als 'wat levert de controle op?', 'Hoe goed worden de wetten nageleefd?' en 'Wat draagt de handhaving bij aan de oplossing van het milieuprobleem?'. In de terminologie van het bedrijfsvoeringsonderzoek zijn dit vragen en elementen in de sfeer van outcome. Binnen de IMH wordt deze ontwikkeling ook wel aangeduid als "aandacht voor interne kwaliteitszorg". Het betreft het beschrijven van handhavings-, toezichts-, verbindende schakel- en interne organisatie procedures; opleiden van interne auditors, certificering van de regiokantoren als ook de IMH als geheel. Voorts wordt geëxperimenteerd met nul-metingen en na-metingen om zodoende meer inzicht te krijgen in de naleving van wet- en regelgeving.

Sturingsrelaties

De IMH legt verantwoording af bij de ambtelijke leiding van VROM, de minister van VROM en de Staten-Generaal. Het inzicht in de sturingsrelaties kan worden verkregen door het analyseren van documenten tussen verschillende actoren. Ten eerste wordt door het DG milieubeheer een jaarplan opgesteld dat geaccordeerd wordt door de secretaris-generaal van het ministerie. Tussen de directeur-generaal Milieubeheer en de hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne (hiMH)¹¹ wordt jaarlijks een managementcontract afgesloten.

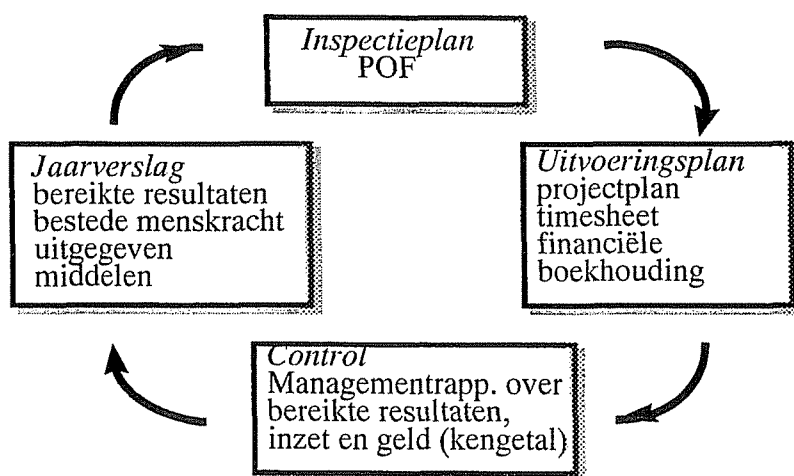
Tussen de hiMH en de diensthoofden (hoofd van de Hoofdinspectie en vijf regio-hoofden) worden algemene afspraken gemaakt in een managementovereenkomst. In de managementovereenkomst 1998 tussen hiMH en hoofd van de Hoofdinspectie zijn afspraken gemaakt over resultaatgericht werken (werkplan en uitvoeringsplanning), werken aan kwaliteit, financieel beheer, formatie/bezetting en kwartaalrapportages. In dit document worden geen nadere afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten en de rapportage daarover. Wel wordt de verplichting hiertoe aangegaan om dit te doen in inspectieplan en uitvoeringsplanning.

Totstandkoming en inhoud inspectieplan

Het inspectieplan van de IMH biedt in het kader van resultaatgericht werken aanknopingspunten. De totstandkoming van een inspectieplan wordt gekenmerkt door velen stappen zoals strategiebepaling, kaders van de regio-eenheden en de wensen van de beleidsdirecties, invullen van zogenoemde productomschrijvingsformulieren, overleg met handhavingpartners in het veld, nadere invulling per inspectie-onderdeel, concept bestedings- en inspectieplan.

Na overleg tussen hiMH en DGM wordt het inspectieplan geaccordeerd door de minister en vindt definitieve vaststelling van het inspectieplan plaats. De interne planning en controlcyclus die hier opvolgt is in figuur 4 weergegeven. De regiokantoren en de Hoofdinspectie zijn integraal verantwoordelijk voor het bereiken van de resultaten gebaseerd op de jaarlijkse afspraken tussen de hiMH en de diensthoofden. De afspraken zijn vastgelegd in de eerder vermelde managementovereenkomsten.

Figuur 4 Planning- en controlcyclus IMH



(POF = Product Omschrijvingsformulieren)

BRON: CONCEPT INSPECTIEPLAN IMH 1999

¹¹ De hiMH valt functioneel onder DGM maar heeft een onafhankelijke positie ten op zichte van het gevoerde milieubeleid. Een scheiding tussen beleid en de controle op en handhaving van het beleid is daarmee gewaarborgd. De functie valt onder het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Het inspectieplan is opgebouwd uit de volgende elementen¹²: terugblik op het voorgaande jaar, IMH-doelen, prioriteiten 1999, going concern, productenoverzicht, onderzoek, beleidsevaluatie, personele informatie en informatievoorziening, financieel beheer en bestedingsplan. In het kader van dit bedrijfsvoeringsonderzoek zijn met name de volgende aspecten uit het inspectieplan van belang. In het inspectieplan geeft de IMH in algemene zin aan wat de doelstellingen zijn voor het jaar 1999. De terminologie "in algemene zin" wordt gehanteerd omdat bijvoorbeeld de doelstelling "handhaving van milieuwet- en regelgeving" niet gekwantificeerd is in termen van welke mate van naleving van wetten en regels als streefwaarde wordt bestempeld.

In hoofdstuk 6 van het inspectieplan (met bijbehorende bijlagen) wordt gesproken over 'het productenoverzicht 1999'. In het overzicht wordt echter geen inzicht gegeven in de aantallen producten die IMH produceert, maar wordt een overzicht gegeven van de inzet van fte's per kerntaak en productgroep.

In één van de bijlagen (bijlage 10) wordt concreet aandacht besteed aan de producten die vallen onder de kerntaak 'Handhaving' en 'Toezicht op de uitvoering'. De gegevens met betrekking tot 'Handhaving' komen overeen met de gegevens zoals gepresenteerd in de begroting 1999 VROM (zie tabel 1) en het jaarverslag. In het kader van 'Toezicht op de uitvoering' wordt inzicht gegeven in het aantal onderzochte gemeenten.

Andere kenmerken van de bedrijfsvoering

Door IMH vindt geen toerekening van kosten aan producten plaats en daarmee dus ook geen vergelijking van kosten in de tijd per product. Er vindt geen structurele en systematische vergelijking plaats tussen de vijf regiokantoren betreffende de kwaliteit en kwantiteit van de output. Ook vindt op grond van het bovenstaande geen doorberekening plaats van producten aan afnemers.

Binnen de IMH vindt tijdregistratie plaats met betrekking tot activiteiten, producten, groepsaanduiding (bijv. verbindende schakel en toezicht op de uitvoering), groepen (bedrijfsbureau, Gemeenten, Provincies, ed) en kerntaken (organisatie, handhaving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel). Hierbij worden vier gebruikers onderscheiden; Hoofdinspecteur IMH, Regionaal Diensthoofd, afdelingshoofd en medewerker. Het regionale diensthoofd dient inzicht te hebben in die producten waaraan hij zich heeft geconformeerd in de uitvoeringsplanning en die zijn vastgelegd in managementovereenkomsten. De Hoofdinspecteur wordt driemaandelijks gerapporteerd volgens de systematiek van one-page management.

3.4 Inspectie Volkshuisvesting (IVH)

Meetbaarheid van prestaties

De taak van de IVH is drieledig: handhaven, interveniëren en evalueren. In het jaarplan DGVH 1999 (eerste conceptversie) worden 16 doelstellingen van het DGVH onderscheiden. Daarbij wordt aangegeven welke producten en activiteiten worden ontplooid om de doelstellingen te bereiken en met hoeveel fte dit gerealiseerd dient te worden¹³. Hierbij wordt eveneens inzicht gegeven in de bijdrage van het IVH in termen van producten, activiteiten en de beschikbare fte's aan het bereiken van deze doelstellingen.

Producten

Het toedelen van activiteiten en producten aan de kerntaken is niet direct mogelijk gezien de mate van diversiteit. Bij de *kerntaak handhaven* is wel een duidelijke onderscheiding te constateren:

¹² Gebaseerd op het concept Inspectieplan IMH 1999 (interne versie).

¹³ Voorts wordt aandacht besteed aan het toetsbaar resultaat, de prioriteit, de verantwoordelijke directie en medewerker, de beschikbare middelen en de planning.

- Beoordelen van gemeentelijke verordeningen in het kader van de nieuwe huisvestingswet en indien nodig bestuurlijke interventie;
- Toezicht op corporaties middels individuele prestatieoordelen, thema-onderzoeken, bestuurlijke interventies;
- Rapportage voorgenomen activiteiten aan de Tweede Kamer en het toezichtsverslag.

In dit kader vinden voorts activiteiten plaats in de sfeer van advisering van gemeenten, corporaties en eigen organisatie (VROM), bijdragen aan andere projecten binnen VROM (bijvoorbeeld pegasus project handhaving) en rapportage voorgenomen activiteiten en het toezichtsverslag geadresseerd aan de Tweede Kamer.

De producten in termen van de *kerntaken interveniëren en evalueren* zijn, zonder uitputtend te zijn, onder andere rapportages over monitoringsactiviteiten, bijdrage aan beleidsbepalingen en rapporten van andere directies, woningmarktbeelden, verwerking burgerbrieven, inbreng in actualisering en monitoring VINEX, voorlichting en beleidsdoorwerking in het veld (met name volkshuisvestingsbeleid).

Door de toepassing van de eisen te stellen aan meetbaarheid (waarneembaar, standaardisatie kwaliteit, homogeen) wordt de outputidentificatie beperkt tot de producten beoordeling gemeentelijke verordeningen, individuele prestatieoordelen en thema-onderzoeken. Bij de monitoringsproducten kan de vraag worden opgeworpen of er sprake is van homogeniteit. In algemene zin kan de IVH getypeerd worden als een organisatie met beleidsmatige taken, aangevuld met inspectietaken.

De IVH heeft een redelijk volledig beeld van welke hoeveelheden producten er jaarlijks gerealiseerd dienen te worden. Zo worden jaarlijks plusminus 800 corporaties gezien op rechtmatigheid, doeltreffendheid en financieel beheer. De hierbij behorende producten: individuele prestatieoordelen en een totaalverslag aan de Tweede Kamer.

Sturingsrelaties

Het sturingsconcept van IVH kenmerkt zich door "regio, inspecteur en Inspectie Management Team (IMT)". In het jaarplan 1998 wordt dit als volgt omschreven:

"De meeste werkzaamheden van de IVH worden binnen de kantoren georganiseerd en verdeeld binnen de regioteams. Het regiowerkplan wordt door de regioteams als instrument gehanteerd bij het analyseren, in kaart brengen en benaderen van de regio. De sturing per kantoor geschiedt door de inspecteur, de sturing op de IVH in z'n geheel vindt vooral plaats in het IMT."

De relevante documenten in het interne en externe proces van aansturing zijn jaarplan, regioplannen, managementcontracten, trimesterrapportages en het jaarverslag DGVH.

Door de IVH wordt een jaarplan opgesteld waarin een algemene toelichting wordt gegeven op de doelstellingen, de producten worden aangegeven en inzicht wordt gegeven in de benodigde capaciteit en het benodigde budget. Het jaarplan komt tot stand uit de regiowerkplannen, opgesteld door de landelijke inspectiecoördinatoren, van de acht regionale vestigingen en vanuit de centrale sturing op DGVH niveau. Binnen deze "bottom-up en top-down"-benadering vindt een nadere prioriteitsstelling plaats. Het jaarplan van IVH is de basis (samen met het jaarplan van de Secretariaten Huurcommissies) voor het managementcontract tussen de directeur Marktdiensten en DgVH en aansluitend daarop een managementcontract tussen directeur-generaal Volkshuisvesting en secretaris-generaal.

In het kader van de bewaking van de voortgang van de werkzaamheden wordt ieder trimester een rapportage opgesteld voor de directie marktdiensten in haar geheel. Hierin wordt gerapporteerd over de deelterreinen handhaving en monitoring, resultaatgericht werken, planning en verantwoording, informatiebeleid & automatisering en personeel & organisatie.

De Inspecteurs hebben naast hun verantwoordelijkheid als kantoor manager ook een landelijke portefeuille (Inspectie Beleidscoördinator, IBC). De activiteiten van de IVH zijn verdeeld in beleidsthema's die aansluiten bij thema's van andere directies binnen DGVH (nota Wonen, stad, voorraad). Daarnaast zijn er twee thema's die meer intern gericht zijn (professionalisering regiowerk en organisatieontwikkeling). Op elk thema functioneert ook een adviseur als landelijk thema coördinator. Deze themacoördinatoren sturen de projecten aan die binnen de thema's vallen. Daarnaast zorgen zij voor de managementrapportages op hun themaveld en gezamenlijk dragen zij zorg voor de jaarplanning.

Jaarlijks maken de kantoren een bestedings- en onderzoeksplan dat op IVH niveau wordt geconsolideerd tot één IVH bestedingsplan. Is dit plan goedgekeurd dan worden de inspecteurs op kantoor niveau gebudgetteerd. De managementassistenten dragen zorg voor de financiële verantwoording en de directie Reken en Administratie Centrum in Den Haag verzorgt de feitelijke administratieve verwerkingen en eventuele betalingen.

De documenten in het planning en controlproces (jaarplan, trimesterrapportage en jaarverslag) worden gekenmerkt door verschillen in aggregatieniveau, structuur en inzichtelijkheid. Zo wordt bijvoorbeeld een trimesterrapportage opgesteld voor de directie marktdiensten (inclusief Huurgeschillen), een jaarplan voor de IVH alleen en een jaarverslag DGVH. Het jaarverslag DGVH heeft een informatief karakter.

Andere kenmerken van de bedrijfsvoering

Door IVH vindt geen toerekening van kosten aan producten plaats en daarmee dus ook geen vergelijking van kosten in de tijd per product. Er vindt voorts geen structurele en systematische vergelijking plaats tussen de acht regiokantoren betreffende de kwaliteit en kwantiteit van de output. Ook vindt op grond van het bovenstaande geen doorberekening plaats van producten aan afnemers.

In het verleden zijn kantoor vergelijkingen uitgevoerd op aspecten als werkwijze, tijdsbesteding, producten en woningmarktbeelden. Daarnaast heeft de IVH in samenwerking met IMH en IRO in de meeste regio's een Oog en Oor audit gehouden (Hoe is de VROM Inspectie gepositioneerd en gewaardeerd in de regio).

De directie Marktdiensten heeft als ambitie om de jaarplanning van 1999 als startpunt te hanteren voor de introductie van een nieuw tijdschrijfsysteem. Dit biedt voor IVH de mogelijkheid om op termijn inzicht te geven in de tijdsbesteding per product en/of thema. Daarnaast kunnen de kantoren eigen specifieke activiteiten invoeren ten behoeve van tijdschrijven om kantoorsturing te verbeteren.

3.5 De Inspecties vergeleken

In onderstaand schema wordt inzicht geboden in de bedrijfsvoering van de Inspecties. De elementen zoals vermeld in de inleidende paragraaf 3.1. staan hierbij centraal.

Met "resultaat gerichte doel- en taakstellingen" (punt 1 en 7 van het schema onder sturingsrelaties) wordt bedoeld dat er al of niet sprake is van een output en/of outcome gerichte aansturing van de Inspecties. Het volgende voorbeeld illustreert dit uitgangspunt.

Het verbod om door rood licht te rijden dient voor 90 procent nageleefd te worden (doelstelling/outcome). Omdat te bereiken is het noodzakelijk dat 25000 controles uitgevoerd moeten worden en dat er 5000 maal procesverbaal moet worden opgemaakt (producten/output). De daarvoor benodigde middelen (o.a. menskracht en materieel) bestaat onder andere uit 200 agenten en 100 politiewagens (input). De verantwoordelijke organisatie stuurt resultaat gericht aan indien de outcome en de daaraan gekoppelde output als centraal uitgangspunt worden genomen.

Indien de beschikbare middelen als uitgangspunt worden genomen wordt gesproken van input sturing. Onder integraal management wordt verstaan dat een organisatie binnen gegeven kaders zelfstandig beslissingen kan nemen betreffende beleid en beheer. In het overzicht staat vermeld op welk niveau het integraal management bij de drie Inspecties is belegd.

	IRO	IMH	IVH
Aanwezigheid van meting van output en outcome			
1. Aanwezigheid van meting van output	Nee	Ja, met betrekking tot de kerntaak handhaving	In geringe mate
2. Aanwezigheid van meting van outcome ¹⁴	Nee	In ontwikkeling	Nee
Sturingsrelaties (interne en externe aansturing)			
1. Resultaat gerichte doel- en taakstellingen (externe aansturing)	Er is geen sprake van resultaat gerichte aansturing Input-sturing		
2. De gemaakte afspraken over de te leveren producten en diensten, inzet van middelen of te realiseren effecten	Voor de drie Inspecties geldt dat er op verschillende niveaus afspraken worden gemaakt over de te leveren producten en diensten en de inzet van middelen. Er worden echter geen afspraken gemaakt over het aantal te leveren producten en diensten. Overigens kan het zijn dat het aantal producten door de omgeving bepaald wordt. De IVH bijvoorbeeld zal jaarlijks alle plusminus 800 woningcorporaties van een individueel prestatieoordeel moeten voorzien. De IRO dient alle bestemmingsplannen te volgen. Ten aanzien van te realiseren effecten heeft vooralsnog alleen de IMH stappen op dit terrein gezet (passage kwaliteitszorg pagina 25).		
3. De consequenties van het niet nakomen van deze afspraken	Voor alle drie de Inspecties geldt dat er geen formele negatieve dan wel positieve consequenties zijn verbonden aan het niet nakomen respectievelijk nakomen van afspraken.		
4. De mogelijkheid tot het voeren van integraal management door	Integraal management op niveau pDG	Integraal management op niveau regio-onderdelen.	Integraal management op niveau regio-onderdelen

¹⁴

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat om methodologische problemen de meetbaarheid van outcome niet centraal wordt gesteld.

de Inspectie			
5. Het inzicht in de kosten van het productieproces	Geen structureel inzicht in kosten van het productieproces. Mogelijkheden hiertoe zijn wel aanwezig door de aanwezigheid van tijdschrijfgegevens. De belangrijkste determinant van de kosten van het productieproces zijn de personeelskosten.		
6. De niet -jaarlijkse sturingsinstrumenten (externe aansturing)	Niet van toepassing	Niet van toepassing	DGVH brede audits naar werkprocessen
7. Resultaat gerichte doel- en taakstellingen (interne aansturing)	Er is geen sprake van resultaat gerichte aansturing Input-sturing		
8. De mate waarin de uitgaven aan of kosten van producten en diensten aangrijpingspunten zijn van de interne bedrijfsvoering? Met andere woorden: in hoeverre zijn deze elementen geïntegreerd in de planning & controlcyclus?	Niet van toepassing		
9. De niet -jaarlijkse sturingsinstrumenten (interne aansturing)	Oog en oor audits	Interne audits Oog en oor audits	Oog en oor audits
10. De opdrachtgever en opdrachtnemer relaties	Bij de Inspecties kan niet eenduidig worden gesproken over opdrachtgever en opdrachtnemer relaties. De uitoefening van de taken handhaving en het toezicht op de uitvoering komt direct voort uit wet- en regelgeving. De verbindende schakel tussen beleid en uitvoering kan gekenschetst worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en Inspecties.		
Andere kenmerken van de bedrijfsvoering			
1. De toerekening van kosten aan producten en de vergelijking van kosten in de tijd	Er vindt geen toerekening van kosten aan producten en dus ook geen vergelijking van kosten in de tijd plaats.		
2. Benchmarking intern	n.v.t.	n.v.t., IMH opereert bij de handhavingstaak als één landelijke organisatie	In het verleden kantoorvergelijkingen
3. Benchmarking tussen de drie Inspecties	Er vindt geen benchmarking plaats tussen de drie Inspecties, noch met vergelijkbare organisaties.		
4. De doorberekening van kosten van	Er vindt geen doorberekening van kosten van producten aan afnemers plaats.		

producten aan afnemers			
5. Tijdschrijfregistratie	Ja, per 1 januari 1999 ingevoerd.	Ja	Ja In de loop van 1999 wordt een nieuw tijdschrijfsysteem geïntroduceerd.
6. De doorvertaling van de externe aansturing van de Inspectie door het ministerie naar de interne aansturing en beheer	Er is in grote lijnen een koppeling tussen de in de interne planning en controlcyclus gehanteerde documenten en de in externe planning en controlcyclus gehanteerde documenten. Hierbij is geen sprake van aansturing door middel van resultaat gerichte doel- en taakstellingen.		

4 Verbetervoorstellen resultaatgericht management

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verbetervoorstellen geformuleerd ten aanzien van de bedrijfsvoering van de Inspecties (paragraaf 4.3), het hanteren van een baten-lastenstelsel (paragraaf 4.4) en de termijn van invoering van de verbetervoorstellen (paragraaf 4.5).

Als referentiekader wordt in paragraaf 4.2 aandacht besteed aan de ontwikkelingen binnen het ministerie van VROM betreffende resultaatgericht management, de relatie tussen 'resultaatgericht management VROM' en 'aansturen op resultaat' en de voor- en nadelen van de toepassing van de elementen van resultaatgericht management (aansturen op resultaat).

4.2 Inleiding resultaatgericht management

Sturen op resultaat

Essentieel onderdeel van het IBO kader "Aansturen op resultaat" en van "resultaatgericht management" zoals dat binnen het ministerie van VROM wordt ingevoerd betreft de omslag van sturen op input naar het sturen op resultaat (output en/of outcome). Dit betekent dat bij het plannen en sturen van werkzaamheden niet meer de input - in geval van de Inspecties bijvoorbeeld de personele omvang - maar de gewenste resultaten als leidend worden gezien. Als voorbeeld bij de kerntaak handhaving kan dat zijn het streven naar 90 procent naleving van wet- en regelgeving; bij de kerntaak toezicht op de uitvoering kan dat zijn dat 80 procent van de gemeenten een adequaat handhavingsbeleid heeft geformuleerd; en bij de kerntaak verbindende schakel het aantal nieuwe initiatieven bij de beleidsdirecties naar aanleiding van de signalen uit het veld van de Inspecties.

Op basis van de gewenste resultaten en bepaalde prioriteiten wordt de vertaling gemaakt naar de dat jaar te leveren output en in te zetten middelen.

Bij resultaatgericht management wordt hierbij getracht de doelstellingen en de resultaten zoveel mogelijk "smart" te definiëren. Smart staat hierbij voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Sturing en control vindt (mede) plaats aan de hand van controlvariabelen: de informatie om vast te stellen of de resultaten, producten en de inzet van middelen volgens plan verlopen en om de ontwikkeling van de kritieke succesfactoren te volgen. Controlvariabelen worden zoveel mogelijk uitgedrukt in kengetallen¹⁵.

Resultaatgericht management VROM

Resultaatgericht management is een visie op de wijze waarop een organisatie dient te functioneren. Binnen VROM wordt resultaatgericht management gezien als de visie op de bedrijfsvoering. Doelstelling van deze visie is: VROM beschikt over de informatie en het instrumentarium om te sturen op het doelmatig, doeltreffend en rechtmatig bereiken van de beleidsdoelstellingen.

¹⁵ Een kengetal is een kerngrootte die inzicht geeft in een situatie en/of ontwikkeling en voorziet in een informatiebehoefte.

In het proces van de resultaatgerichte planning en control (P&C) binnen het ministerie van VROM worden de volgende stappen onderscheiden:

Stap	Bepalen van	Centrale vraag	P&C document
1	Doelstellingen	Wat wil ik bereiken	Ambitie-document
2	Strategie	Hoe wil ik het bereiken	
3	Kritieke succesfactoren	Welke factoren zijn cruciaal maar buiten mijn directe invloed	
4	Resultaten	Welke resultaten wil ik in de komende periode bereiken	Jaarplan
5	Producten	Welke producten heb ik hiervoor nodig	
6	Benodigde middelen	Wat heb ik hiervoor nodig	
7	Controlvariabelen	Wat moet ik in de gaten houden en wanneer ingrijpen	Management-rapportage

In dit model kan de fase van het vertalen van de gewenste resultaten (outcome of output) naar concrete producten en de daarvoor in te zetten middelen (stap 5 en 6) worden gezien als het proces van de bedrijfsvoering.

Het resultaatgericht management bij VROM en het referentiekader "aansturen op resultaat" zijn in grote lijnen overeenkomstig. In beide gevallen wordt de omslag bepleit van sturen op input naar sturen op outcome en op output met als doel te komen tot een effectievere, efficiëntere en transparantere bedrijfsvoering.

Aansturen op resultaat

In "aansturen op resultaat", dat het kader vormt voor dit IBO-onderzoek, wordt meer nadruk gelegd op het zichtbaar maken van de output van een (uitvoerende) dienst en de met de output samenhangende kosten. Dit vanuit de gedachte dat het zichtbaar maken van deze elementen een prikkel vormt voor verhoging van de doelmatigheid.

Indien producten worden onderscheiden en kosten aan deze producten worden toegerekend kan met behulp van technieken als tijdsvergelijkingen en benchmarking aan het zichtbaar maken en verbeteren van doelmatigheid worden gewerkt. Het onderscheiden van producten draagt bovendien bij aan een helderdere en zakelijkere relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast kan door het toerekenen van kosten aan producten een beter kostenbewustzijn worden gecreëerd en zal meer en meer een afweging plaatsvinden of bepaalde producten gewenst zijn. De invoering van een baten-lastenstelsel leidt tot een gedetailleerde toerekening van kosten aan producten en is daarmee dienend voor de doorberekening van de kosten aan de afnemers van producten.

Deze elementen van de bedrijfsvoering, die in het IBO-onderzoek centraal staan, passen binnen het model van resultaatgericht management zoals dat binnen het ministerie van VROM wordt toegepast. De overeenkomst tussen resultaat gericht management van VROM en de elementen van de resultaatgerichte bedrijfsvoering volgens het IBO-kader komt tot uiting in de vertaling van de gewenste resultaten in een jaar in de benodigde output (producten) en de daarvoor noodzakelijke middelen (stap 4 tot en met 6 in de planning & control cyclus).

Voor- en nadelen elementen van resultaatgericht management

De voor- en nadelen van het toepassen van de elementen van resultaatgericht management worden hier in hoofdlijnen behandeld. Het betreft de elementen:

1. Het onderscheiden van producten
2. De toerekening van kosten aan producten
3. Een vergelijking van kosten in de tijd
4. Benchmarking
5. De doorberekening van kosten van producten aan afnemers
6. Het hanteren van een Baten-lastenstelsel (zie paragraaf 4.4)

ad 1: Het onderscheiden van producten

Binnen het jaarlijkse planningsproces zal de vertaling moeten worden gemaakt van de dat jaar te bereiken resultaten naar de hiervoor benodigde producten (output) en hiervoor in te zetten middelen (personeel en materieel).

Belangrijk hierbij is het onderscheiden van de producten die worden opgeleverd. Voordelen van het onderscheiden van de producten anders dan alleen de processen zijn:

- bij het bekend zijn van de producten kan worden gestuurd op doelmatigheid: verbeteren van de verhouding tussen ingezette middelen en de bewerkstelligde prestaties. Op het moment dat producten niet te onderscheiden zijn kan slechts worden gestuurd op de "economy": het zo efficiënt mogelijk inzetten van tegen zo laag mogelijk kostprijs verworven productiemiddelen;
- bij het sturen op resultaat kan op basis van de gewenste resultaten een afweging worden gemaakt tussen doelbereiking van de verschillende producten en de in te zetten (schaarse) productiemiddelen (prioriteitenstelling tussen producten);
- indien producten worden onderscheiden wordt het mogelijk om een beter inzicht te geven in de gerealiseerde (te realiseren) output;
- het inzicht geven in de (aantallen) producten in de planning en in de verantwoording is één van de factoren die aanleiding kunnen zijn voor een beleidsmatige discussie;
- het onderscheiden van producten maakt het goed mogelijk concrete management afspraken te maken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Het onderscheiden van producten dient gecombineerd te worden met aspecten als specifieke kenmerken van het product en tijdsbesteding in relatie tot de geleverde kwaliteit. De inspecteur die in één jaar 1000 bedrijfsbezoeken aflegt doet het niet per definitie beter dan de inspecteur met 750 bedrijfsbezoeken.

In de literatuur worden door verschillende auteurs mogelijke negatieve effecten van prestatie meting onderscheiden¹⁶. Bekende voorbeelden in dit verband zijn dat een uitvoerende dienst het aantal eenheden output tot doel verheft (bijv: aantal bekeuringen) en het hoger gelegen doel uit het oog verliest (bijv: verkeersveiligheid) of dat een uitvoerende dienst zich tevreden stelt met het afgesproken quotum aan aantal eenheden output terwijl meer als wenselijk wordt geacht. Bij de meting van prestaties dient hier rekening mee gehouden te worden.

ad 2: De toerekening van kosten aan producten

Een volgende stap na het onderscheiden van producten is het toerekenen van kosten aan deze producten. Dit heeft de volgende meerwaarde (in combinatie met ad 1):

- geeft inzicht in de in te zetten middelen;
- maakt signalering van ondoelmatigheid mogelijk;

¹⁶ In de publicatie "doelmatigheid en normen" (platform doelmatigheid / NIVRA) zijn, gebaseerd op een studie van Smith, de volgende mogelijke negatieve effecten onderscheiden: tunnel-effect; suboptimalisatie; overaccentuering van korte-termijn effecten; convergentie-tendensen; gaming; risicomijding en misinterpretaties. Voor een toelichting op deze effecten wordt verwezen naar de publicatie "doelmatigheid en normen".

- Input voor de discussie over nut en noodzaak van te leveren producten en diensten (wegen de kosten op tegen de baten).

Bij het toerekenen van kosten aan producten wordt de kanttekening gemaakt dat een adequaat niveau van detaillering moet worden gezocht. De voordelen van toerekening dienen in verhouding te staan tot de kosten.

ad 3: Een vergelijking van kosten in de tijd

Indien de kosten van producten bekend zijn wordt het mogelijk om een vergelijking in de tijd te realiseren. Voordeel van een dergelijke vergelijking is concrete invulling van een resultaatgericht planning en controlproces. De bijsturing zal echter alleen dan plaats kunnen vinden indien de oorzaken van de stijging of daling in de kosten bekend zijn en deze oorzaken ook door de organisatie zijn te beïnvloeden. Het alleen inbedden van het instrument kengetallen is niet toereikend. Tevens zal een gericht evaluatieonderzoek (incidenteel) tot de mogelijkheden moeten behoren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de kosten van producten van de ene organisatie te vergelijken met die van de andere organisatie.

ad 4: Benchmarking

Indien er inzicht is in de producten en kosten van de Inspecties kan er ten behoeve van verbetering van kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid vergelijkingen worden gemaakt tussen producten, kosten, regio's van een Inspectie, verschillende Inspecties binnen of buiten VROM.

ad 5: De doorberekening van kosten van producten aan afnemers

De gedachte achter het in rekening brengen van producten bij afnemers is dat de afnemer bewust wordt van de keuzemogelijkheid om (indien er geen sprake is van een monopolie) de te verwerven producten en diensten al of niet bij een organisatie af te nemen. Een vraag-aanbod constructie wordt hiermee gefaciliteerd. Belangrijke voorwaarde voor toepassing is dat er keuzevrijheid bestaat voor de afnemer en er beleidsvrijheid is om producten af te wijzen.

4.3 Verbetervoorstellen resultaatgericht management Inspecties

Inleiding

De toepasbaarheid van de elementen van resultaatgericht management bij de drie Inspecties worden in deze paragraaf behandeld. De verbetervoorstellen zijn gebaseerd op de bevindingen gepresenteerd in hoofdstuk 2 en 3, en dan met name paragraaf 3.5. Ze zijn in deze paragraaf gecategoriseerd naar de onderwerpen 'algemene verbeteringen' en 'verbeteringen per taak van de Inspecties'.

Algemene verbeteringen

Integrale aanpak

Het gemaakte onderscheid in de vorige hoofdstukken tussen de aspecten meting van output en outcome, sturingsrelaties en andere kenmerken van de bedrijfsvoering komt voort uit de noodzaak tot analyse in hoeverre thans sprake is van resultaatgericht management bij de Inspecties. Bij de inbedding van resultaatgericht management, zoals beschreven in paragraaf 4.2, staat samenhang tussen de aspecten centraal. Het doorberekenen van kosten aan producten kan bijvoorbeeld alleen maar als de producten ook feitelijk worden onderscheiden en is alleen zinvol als de sturing daarop gericht is.

De implementatie van resultaatgericht management bij de drie Inspecties dient naar het oordeel van de werkgroep daarom gericht te zijn op het streven naar een voor de Inspecties *integrale aanpak* van de genoemde aspecten.

Relatie output / outcome

In het streven naar een resultaatgerichte aansturing in zowel de interne als externe omgeving van de Inspecties zijn *output en outcome* aangrijpingspunten voor sturing. Een belangrijke voorwaarde is daarbij het realiseren van de identificatie en de meting van output en outcome en de toerekening van kosten aan producten. De werkgroep heeft de factor output als aangrijpingspunt genomen (zie paragraaf 3.1). Dit laat onverlet dat ook het meten van outcome (voor zover mogelijk) wenselijk is. Een goede basis voor de ontwikkeling van outcome-gegevens is het streven naar meer geoperationaliseerde doelstellingen van de Inspecties. Het argument dat de causale relatie tussen naleving van wet- en regelgeving en de inzet van de Inspecties moeilijk aantoonbaar is, pleit de Inspecties niet vrij om consequent de mate van naleving van wet- en regelgeving in kaart te brengen. De bewijslast met betrekking tot de causale relatie kan benaderd worden door het (op ad hoc basis) uitvoeren van een gericht evaluatieonderzoek. De IMH heeft deze ontwikkeling al ingezet voor wat betreft de kerntaak handhaving.

Sturing

De werkgroep beveelt aan om de *sturing* middels onder andere managementrapportages transparanter te maken en incentives en sancties in de planning- en controlcyclus van de Inspecties in te bedden. Dit draagt bij aan een resultaatgerichte werkomgeving. Motief voor dit verbetervoorstel is dat voor de werkgroep het feitelijk gebruik van management-rapportages en andere documenten in de zin van sturing onderbelicht is gebleven.

Oprichtgever -opdrachtnemer relaties

Het construeren van een *opdrachtgever -opdrachtnemer relaties* bij de Inspecties is zinvol om zodoende meer zakelijkheid, duidelijkheid en kwaliteitsbewustzijn ten aanzien van de te leveren producten en diensten bij de Inspecties te creëren. Daarbij kan bij de kerntaken handhaving en toezicht op de uitvoering het aspect resultaten in deze relatie centraal staan. Bij de kerntaak "verbindende schakel" ligt meer de nadruk op de te leveren kwaliteit van producten.

Uniformiteit

De werkgroep heeft verschillen geconstateerd in de terminologie en beschrijving van de taken, de uitvoering van de taken door Inspecties en de documenten in de planning en controlcyclus. Dit uit zich ook in de beschrijving van de huidige situatie in hoofdstuk 2 en 3 van het rapport. Naar het oordeel van de werkgroep is het noodzakelijk dat de Inspecties door het *uniformeren* van terminologie - zonder wijziging van de activiteiten van de Inspecties - een eenduidiger en duidelijker beeld scheppen. Voorts is een eenduidige tijdregistratie op de drie kerntaken zinvol om de prioriteitsstelling tussen de drie kerntaken te faciliteren. De bestaande tijdschrijfgegevens zijn daarbij aan te merken als een goede uitgangspositie. Voor de drie Inspecties kan een eenduidig tijdschrijfsysteem op het niveau van de kerntaken eveneens leiden tot een prioriteitstelling op het niveau van de centrale organisatie (Centraal Management Team). De werkgroep constateert voorts dat de documenten in de planning- en controlcyclus qua inzichtelijkheid en eenduidigheid verbeterd kunnen worden. De cyclus begroting, jaarplan en jaarverslag bij de IMH geeft een goed beeld van de activiteiten en producten van de Inspectie.

Deze voorstellen sluiten aan bij het interne VROM-onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de samenvoeging van de drie Inspecties tot één Inspectie.

Kwaliteitszorg

De werkgroep heeft geconstateerd dat de IMH een vergaand kwaliteitszorgsysteem invoert en is van oordeel dat dit navolging verdient bij de IRO en IVH. Naast het inzicht in de kosten van producten en diensten (inzicht in doelmatigheid) dient tevens inzicht te bestaan in de *kwaliteit* van de producten en diensten.

Outputidentificatie en meting van output en outcome

De werkgroep is van oordeel dat *outputidentificatie* en meting van output en outcome zo ver mogelijk doorgevoerd dient te worden. Een vergaande outputidentificatie bij de kerntaken is wenselijk. Op basis van de criteria waarneembaarheid, homogeniteit en standaardisatie naar kwaliteit zijn ook beperkingen te constateren in de mogelijkheden van meting van producten bij de taken van de Inspecties. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt in de specificering per kerntaak.

De werkgroep heeft geconstateerd dat de IMH de meeste vorderingen op dit terrein heeft geboekt, met namen bij de kerntaak handhaving. Als zodanig kan de IMH als voorbeeld dienen voor IVH en IRO.

Het toerekenen van kosten aan producten

De werkgroep is van oordeel dat *toerekening* van kosten aan producten en activiteiten wenselijk en nuttig is en gezien de samenstelling van de kosten (personeelsgerelateerd) ook goed mogelijk is. Het streven dient gericht te zijn op het realiseren van "kosten per eenheid product en/of productgroepen".

Voordat zinvol aan producten kosten kunnen worden toegerekend zal gezorgd moeten worden voor een uniforme doorberekening van de kosten aan de Inspectie. Nu is dat niet altijd het geval. Voorbeeld hiervan zijn de huisvestingskosten bij de IRO: IRO Zuid heeft in het bestedingsplan f95.000,- opgenomen als huisvestingskosten, IRO Noord f45.000,-, IRO Oost f100.000,- en IRO West f 0,-. Berekenen en vergelijken van kosten van producten waarin een opslag zit voor de huisvestingskosten zal in de huidige situatie een vertekenend beeld opleveren.

Vergelijking van kosten in de tijd

De werkgroep is van oordeel dat een logisch gevolg van het toerekenen van kosten aan producten en activiteiten is een *vergelijking van kosten in de tijd*. De sturing op doelmatigheid wordt daarmee mogelijk gemaakt.

Benchmarking

Het is goed mogelijk om binnen één Inspectie vergelijkingen te maken tussen de verschillende vestigingen en regio's. Naast het onderkennen van best-practices ten aanzien van de uitoefening van de taken kan hierbij worden gedacht aan kwaliteit van producten, kwaliteitszorg, werkprocessen etcetera.

De Inspecties zouden op termijn, mede in het licht van de mogelijke samenvoeging van de Inspecties, kunnen bezien welke meerwaarde *benchmarking* tussen de drie Inspecties heeft. Gegeven de vergelijkbare taken en werkprocessen moet het mogelijk zijn om onderdelen te vergelijken en best practices te construeren.

Doorberekening van kosten aan afnemers

De werkgroep is van oordeel dat het niet zinvol is om kosten aan afnemers van producten en diensten in rekening te brengen. De reden hiervoor is dat de afnemers als gemeenten in het kader van de uitoefening van de taken "Handhaving en Toezicht op de uitvoering" geen keuzevrijheid hebben. Bovendien is de geïnspecteerde niet altijd gebaat bij het afnemen van producten en diensten en zal er geen bereidheid of belang zijn bij het afnemen van producten en diensten.

Met betrekking tot de kerntaak verbindende schakel lijkt *doorberekening* aan de beleidsdirecties eveneens onwenselijk. Bij de formulering van beleid is de inbreng van kennis van de regionale praktijk van algemeen belang om te komen tot breed gesteund, uitvoerbaar beleid. Het is ongewenst dat de kosten van de activiteiten 'verbindende schakel' als argument worden gebruikt voor het niet gebruik maken van kennis en ervaring van de Inspecties in het veld bij de beleidsvorming.

Verbeteringen per taak van de Inspecties

De Inspecties hebben alle drie tot taak: handhaving van wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering en verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering (begroting 1999). De gehanteerde terminologie is niet overal consistent. In de onderstaande indeling wordt de kerntaak "handhaving" gezien als het eerstelijns-toezicht en de kerntaak "toezicht op de uitvoering" als het tweedelijns-toezicht.

De verbetervoorstellen richten zich per taak op de toepasbaarheid van het onderscheiden en meten van producten, de toerekening van de kosten aan producten, een vergelijking van kosten in de tijd en benchmarking. Voor het aspect doorberekening van kosten van producten aan afnemers wordt verwezen naar bovenstaande algemeen deel van de verbetervoorstellen.

Kerntaak Handhaving van wet- en regelgeving

De werkgroep constateert dat waar het de kerntaak handhaving betreft de voorgaande algemene verbetervoorstellen te implementeren zijn. In onderstaand schema is een voorzet gedaan op welke wijze dat binnen de Inspecties kan plaats vinden.

	IRO	IMH	IVH
Onderscheiden en meten van producten	<u>Outputidentificatie:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling bestemmingsplannen van provincies en gemeenten • Corrigerende acties • Beantwoording burgerbrieven <u>Aandachtspunt:</u> De beoordeling van bestemmingsplannen kenmerkt zich door grote verschillen in tijdsbesteding en diepgang. Bij de outputidentificatie kan bijvoorbeeld worden volstaan met categorieën binnen het product beoordeling bestemmingsplannen.	<u>Outputidentificatie:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfs- en transportcontroles • Monsternemingen • Waarschuwingen en processen-verbaal <u>Aandachtspunt:</u> Vindt al plaats.	<u>Outputidentificatie:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Oordelen gemeentelijke verordeningen • Individuele prestatieoordelen • Handhavingsonderzoeken • Bestuurlijke interventies • Rapportages
Toerekenen van kosten aan producten	Kosten per eenheid product voor bovenstaande (categorieën van) productgroepen binnen de kerntaak handhaving. Door middel van het op productniveau tijdschrijven en een toerekening van overige kosten kan dit op eenvoudige en snelle wijze gerealiseerd worden.		
Vergelijking van kosten in de tijd	<u>Aandachtspunt:</u> Zie ook voorbeeld hieronder met betrekking tot de IMH.		
Benchmarking	Een logisch gevolg van toerekenen van kosten aan producten en het streven naar doelmatigheidswinst.		
	Op de kerntaak handhaving kunnen vergelijkingen gemaakt worden tussen vestigingen per Inspectie met daarbij de onderwerpen werkprocessen,		

	kwaliteitsniveau, producten en dergelijke. Tussen de drie Inspecties kunnen voorts vergelijkingen worden gemaakt met betrekking tot wijze van kostentoekening, sturingsrelaties, algemeen kwaliteitsbeleid en dergelijke
--	---

Binnen de kerntaak handhaving worden door de Inspecties ook activiteiten uitgevoerd die niet direct voldoen aan de eisen van waarneembaarheid, homogeen en in kwaliteit te standaardiseren. Hiervoor geldt dat gestreefd zal moeten worden naar het inzicht in de kosten voor de activiteit in plaats van de detaillering van kosten per eenheid product.

Als voorbeeld voor het onderscheiden van producten en de mogelijkheden tot het toerekenen aan producten van kosten bij de kerntaak Handhaving wordt gerefereerd aan de kengetallen zoals gepresenteerd in de begroting van het ministerie van VROM ten aanzien van de kerntaak Handhaving IMH. In dit eerder aangehaalde voorbeeld (bijlage 4) wordt inzicht gegeven in het budget handhaving, het aantal beschikbare fte's en de aantallen bedrijfs- en transportcontroles, monsternemingen, waarschuwingen en processenverbaal. Hierbij zijn de volgende verbeteringen mogelijk en wenselijk:

- De koppeling van uitgaven (maar beter kosten) aan de productgroepen. Resultaat: kosten per eenheid product en daarmee een indicatie voor doelmatigheid;
- Een differentiatie in de kosten per productgroep naar regio-onderdelen;
- De ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren zoals bijvoorbeeld bij de productgroep bedrijfs- en transportcontroles: periodiciteit controles in relatie tot risicogroepen en minimum noodzakelijke handelingen bij het uitvoeren van een controle;
- Vergelijking van de kosten per productgroep in de tijd.

Kerntaak Toezicht op de uitvoering

De werkgroep constateert dat waar het de kerntaak toezicht op de uitvoering betreft de voorgaande algemene verbetervoorstellen te implementeren zijn. In onderstaand schema is een voorzet gedaan op welke wijze dat binnen de Inspecties kan plaats vinden.

	IRO	IMH	IVH
Onderscheiden en meten van producten	<u>Outputidentificatie</u> <ul style="list-style-type: none"> • Afgehandelde gemeentelijke onderzoeken • Gegeven aanwijzingen aan gemeenten 	<u>Outputidentificatie</u> <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsbezoeken • Vergunningen-analyse • Monitorings-rapporten 	<u>Outputidentificatie</u> <ul style="list-style-type: none"> • Toezichtsverslag (gericht aan de Tweede Kamer) • Overzicht van voorgenomen activiteiten door corporaties (meibrief)
Toerekenen van kosten aan producten	<p>Kosten per eenheid product voor bovenstaande (categorieën van) productgroepen binnen de kerntaak toezicht op de uitvoering. Door middel van het op productniveau tijdschrijven en een toerekening van overige kosten kan dit op eenvoudige en snelle wijze gerealiseerd worden.</p> <p>Bij de kerntaak toezicht op de uitvoering worden door de Inspecties ook veelal activiteiten uitgevoerd die niet direct voldoen aan de eisen van waarneembaarheid, homogeen en in kwaliteit te standaardiseren. Hiervoor geldt dat gestreefd zal moeten worden naar het inzicht in de kosten voor de activiteit in plaats van de detaillering van kosten per eenheid</p>		

	product.
Vergelijking van kosten in de tijd	Een logisch gevolg van toerekenen van kosten aan producten en activiteiten en het streven naar doelmatigheidswinst
Benchmarking	Benchmarking tussen vestigingen is mogelijk (zie kerntaak handhaving) Specifiek voor deze kerntaak kan de wijze van samenwerking van de vestigingen als aandachtspunt aangemerkt worden. Gegeven het feit dat de gemeentelijke onderzoeken regelmatig gezamenlijk worden uitgevoerd is benchmarking tussen de Inspecties niet vanzelfsprekend.

Kerntaak Verbindende schakel

De algemene verbetervoorstellen zijn bij deze kerntaak niet altijd toepasbaar. De werkgroep constateert binnen de kerntaak verbindende schakel diversiteit in producten en activiteiten waarbij de eisen van waarneembaarheid, homogeniteit en in kwaliteit te standaardiseren vaak niet te hanteren zijn.

	IRO	IMH	IVH
Onderscheiden en meten van producten (en activiteiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Adviezen bij beleidsproducten • Beleidsevaluaties • Nieuwsbrieven • Informeel overleg met partners 	<ul style="list-style-type: none"> • Advisering • Beleidsevaluatie • Oog- en oorfunctie 	(Taak interveniëren en evalueren) <ul style="list-style-type: none"> • Rapportages • Bijdragen aan beleidsbepalingen • Woningmarktbeelden • Beantwoording burgerbrieven • Inbreng actualisering en monitoring VINEX
Toerekenen van kosten aan producten (en activiteiten)	Het toerekenen van kosten aan producten acht de werkgroep binnen de kerntaak verbindende schakel niet zinvol. Zij is echter van oordeel dat er een beeld moet zijn van de benodigde middelen voor de uitoefening van de kerntaak (kosten voor de kerntaak) op het niveau van de activiteiten. Overigens zij opgemerkt dat sommige producten binnen deze kerntaak zich wel lenen voor outputidentificatie en meting. Bijvoorbeeld de woningmarktbeelden en rapportages bij de IVH.		
Vergelijking van kosten in de tijd	De werkgroep acht het mogelijk om een vergelijking van kosten te realiseren op het niveau van (groepen van) activiteiten en de kerntaak als geheel.		
Benchmarking	De werkgroep acht het niet wenselijk en mogelijk om benchmarking binnen deze kerntaak te realiseren.		

Bij de kerntaak "verbindende schakel" ligt naar het oordeel van de werkgroep meer de nadruk op de verdere ontwikkeling van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties die gericht zijn op een adequate aansluiting tussen de opdrachtgever (beleidsdirecties) en de opdrachtnemer (de Inspectie).

4.4 Het hanteren van een Baten-lastenstelsel

Voordelen van een baten-lastenstelsel

De invoering van een baten-lastenstelsel¹⁷ is geen doel op zich. Het is slechts een instrument bij het realiseren van een optimale vorm van het sturen op basis van afspraken over output en outcome en de daarvoor te maken kosten. De premisse achter een meer resultaatgerichte besturingswijze is dat dit leidt tot meer transparantie, volwaardig integraal management mogelijk maakt en meer prikkels tot doelmatigheid bevat. Uitgangspunt van de nota "aansturen op resultaat" is dat indien niet voor een baten-lastenstelsel gekozen wordt, aangegeven dient te worden waarom het BLS niet van toegevoegde waarde is.

In de vorige IBO-ronde zijn vijf algemene voordelen geschetst van het baten-lastenstelsel:

- Invoering BLS maakt een integrale berekening van de kostprijs van geleverde producten of diensten mogelijk;
- 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;
- (afgeleide van 1) invoering BLS maakt het mogelijk om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtnemer-opdrachtgeverrelaties te introduceren;
- (afgeleide van 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;
- (afgeleide van 2) de mogelijkheid tot reserveren en lenen (grotere verantwoordelijkheid op het terrein van beheer voor de decentrale manager (integraal management)).

Invoering bij de Inspecties?

De invoering van een baten-lastenstelsel dient zoals eerder vermeld gezien te worden als een instrument om meer resultaatgericht management in een organisatie te bewerkstelligen. Indien echter hetzelfde doel op een efficiëntere wijze bereikt kan worden verdient dat naar het oordeel van de werkgroep de voorkeur.

De geschetste voordelen van het mogelijk maken van een integrale berekening van de kostprijs van geleverde goederen en diensten en een betere besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen gaan voor de drie Inspecties slechts beperkt op.

Allereerst wordt de kostprijs van de door de Inspecties geleverde producten en diensten voor een groot deel bepaald door personeelsgerelateerde uitgaven. De verhouding tussen personele uitgaven en materiële uitgaven bedraagt voor IRO, IVH en IMH respectievelijk 88 om 12 procent, 79 om 21 procent en 66 om 34 procent. De materiële uitgaven component is opgebouwd uit reiskosten, huisvesting, automatiseringskosten en bij de IMH eveneens de kosten van het meetnet. Het materiële verschil tussen uitgaven en kosten is klein.

Daarmee is het ook mogelijk om de toerekening van kosten aan producten en taken te realiseren door de toerekening van personeelsgebonden kosten middels tijdschrijfgegevens en niet-persoonsgebonden kosten via een eenvoudige verdeelsleutel.

¹⁷

De volgende instellingseisen worden gehanteerd indien een dienst overweegt om over te stappen naar een baten-lastenstelsel: goedkeurende accountantsverklaring; aanwezigheid van een beschrijving van de bedrijfsprocessen (uitmondend in geleverde producten en diensten); op basis van kostprijsmodel inzicht te hebben in de kosten van deze producten en diensten; de dienst dient aan te geven hoe in een later stadium beoordeeld kan worden of men doelmatiger is gaan werken met als aanvulling de ontwikkeling van één of meer kwaliteitskengetallen; er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus.

Het tweede voordeel - betere besluitvorming kapitaalintensieve productiegoederen - is niet te verwerven gezien het feit dat de Inspecties geen tot weinig kapitaalintensieve productiegoederen ter beschikking hebben. De andere hierboven aangegeven geschetste voordelen zijn gegeven het feit dat ze afgeleide zijn van de eerste twee niet aan de orde of via de geschetste secondbest-oplossing (tijdschrijven en een verdeelsleutel voor materiële uitgaven) ook te realiseren.

De werkgroep is voorts van mening dat de invoering van een baten-lastenstelsel niet zal leiden tot extra verbeteringen in de aansturing van de Inspecties naast de verbeteringen die met de invoering van resultaatgericht management worden bewerkstelligd. Bovendien moet bedacht worden dat bij de invoering van een baten-lastenstelsel enkele praktische problemen kunnen optreden. Zo zou bij invoering sprake zijn van twee stelsels (kas-verplichtingen en baten-lasten) binnen het ministerie van VROM, wat onder andere leidt tot de noodzaak van consolideren.

De werkgroep stelt zich - op grond van bovenstaande argumenten - op het standpunt dat invoering van het baten-lastenstelsel op dit moment niet gewenst is.

4.5 De termijn van invoering van de verbetervoorstellen

Gezien de vele onderzoeken en projecten die bij de inspecties momenteel lopen of worden opgestart (met name invoering resultaatgericht management, onderzoek integratie inspecties en opstellen handavingsprogramma) en de mogelijkheid om op deelgebieden reeds snel resultaat te boeken met een meer resultaatgerichte aansturing is de werkgroep van mening dat de verbetervoorstellen gefaseerd moeten worden geïmplementeerd. Onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen de korte termijn (\pm half tot één jaar), de middellange termijn (\pm één tot anderhalf jaar) en de lange termijn (\pm twee jaar).

Tijdens het hele traject moet de notie ten aanzien van de noodzaak van een integrale aanpak van de problematiek in het oog worden gehouden.

In de eerste fase dienen de volgende aanbevelingen te worden geïmplementeerd:

- Eerste aanzet van het aanpassen van de sturing, inclusief het vormgeven van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties;
- Verbeteren van uniformiteit tussen de inspecties met betrekking tot hanteren terminologie, e.d. (mede ter ondersteuning onderzoek integratie);
- Bij de kerntaken handhaving en toezicht op de uitvoering starten met outputidentificatie, output meting, na (eventueel) aanpassing van systematiek tijdschrijven toerekenen van kosten aan producten en het gebruiken van de kosten per product voor vergelijkingen en doelmatigheidsverbetering.

In de tweede fase volgen dan de aanbevelingen:

- Bij kerntaak verbindende schakel outputidentificatie, meting, toerekenen kosten en vergelijkingen van kosten in de tijd daar waar mogelijk uitwerken;
- Benchmarking tussen vestigingen van een Inspectie gebruiken voor verbetering processen en/of verbeteren kwaliteit output;

En na afronding van de vorige fase dienen de overige aanbevelingen doorgevoerd te worden:

- Voor die activiteiten waarvoor geen (zinvol) producten zijn te identificeren gaan toerekenen van kosten aan activiteiten;
- Proberen om met name bij handhaving en toezicht een slag te maken ten aanzien van de stap van output naar outcome;
- Invoeren van integraal kwaliteitssystem bij IVH en IRO;
- Benchmarking tussen de drie inspecties ten aanzien van soortgelijke processen en/of producten.

Bijlage 1

Leden van de werkgroep IBO Inspecties VROM¹⁸

Drs. J.G. Hakkenberg (**voorzitter**)
Dienst Wegverkeer
(Algemeen directeur)

Drs. P.M. Verhaar
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
(Plaatsvervangend Secretaris-Generaal)

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

Drs. B. Fokkens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
(Senior beleidscoördinator)

Drs. H.H.H. Boerebach
Ministerie van Financiën
(Inspecteur der Rijksfinanciën)

Drs. J.H. Groen (**co-secretaris**)
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
(Senior Beleidsadviseur, DFEZ)

Drs. A.J.M. Hendriks (**secretaris**)
Ministerie van Financiën
(Projectmanager)

¹⁸ In deze bijlage is de laatste samenstelling van de werkgroep opgenomen.

Bijlage 2
Lijst met geïnterviewden

Inspectie Ruimtelijke Ordening

- Drs. H.J. De Loor
- Ir. J.R. Lambrechtsen

Inspectie Milieuhygiëne

- Dr. F.H. Kesselaar
- P.C.M. de Zeeuw

Inspectie Volkshuisvesting

- Mr. A.B. Ringersma

Bijlage 3

Vragenlijst analytisch kader "aansturen op resultaat"

Algemene taak van de organisatie en meetbaarheid van te leveren producten of diensten

Missie, beleidsdoeleinden en context van de organisatie

1. Wat is de taak van de organisatie? Hoe valt de "missie" van de dienst te omschrijven?
2. Welke beleidsdoeleinden liggen aan het bestaan en functie van de organisatie ten grondslag?
3. Wat is het oogmerk van de te leveren producten of diensten? Met andere woorden: welke effecten of uitkomsten (outcome) worden nagestreefd?
4. In hoeverre en op welke wijze zijn de nagestreefde effecten of uitkomsten (outcome) meetbaar? In hoeverre kunnen de gerealiseerde effecten worden toegeschreven aan het functioneren of aan de producten of diensten van de organisatie?
5. Wie is verantwoordelijk voor de - doelmatigheid van de - bedrijfsvoering van de organisatie?

Meetbaarheid kwantiteit, kwaliteit en "kosten" van te leveren producten en diensten (output)

1. Welke producten en/of diensten levert de organisatie?
2. In hoeverre zijn de te leveren producten en/of diensten naar kwantiteit meetbaar? Kunt u dit specificeren? Worden de te leveren producten of diensten toegelicht met prestatie-indicatoren of ramingskengetallen? Zo ja: bieden deze inzicht in de door de dienst te leveren producten en diensten zelf, of zijn zij afgeleid van de 'primaire' prestaties? Op welke wijze wordt deze informatie aan derden (m.n. Staten-Generaal) beschikbaar gesteld?
3. In hoeverre zijn de te leveren producten en/of diensten naar kwaliteit meetbaar? Op welke wijze vindt dit in de praktijk plaats? Welke kwaliteitsindicatoren worden daarbij gehanteerd?
4. Op basis van welke criteria is de huidige hoeveelheid en kwaliteitsniveau van de geleverde producten of diensten vastgesteld? Wie bepaalt dit?
5. Vindt er een kostprijsberekening plaats van de te leveren producten en/of diensten? Zo nee: waarom niet? Zo ja: op welke wijze? (Worden overheadkosten (van centrale directies, ondersteunende diensten e.d.) bijvoorbeeld in de kostprijsberekening verdisconteerd?) Wordt de kostenontwikkeling (van producten en/of diensten) in de tijd gemeten? Zo ja: op welke wijze wordt hiervan verslag gedaan? Wordt de kostenontwikkeling per prestatie vergeleken met de kostenontwikkeling bij soortgelijke diensten? Zo ja: op welke wijze wordt hiervan verslag gedaan?

Productieproces (throughput)

Waaruit bestaat het "productieproces" van de organisatie? Geef een omschrijving van de uitgevoerde activiteiten (indien mogelijk aan de hand van een stroomschema).

Huidige sturingsrelatie tussen departement en uitvoerende organisatie

Sturingsrelatie vakdepartement - uitvoerende organisatie

1. Hoe valt de sturingsrelatie tussen het departement en de uitvoerende organisatie te karakteriseren?
2. Heeft de dienst daarnaast met aanvullende sturingsrelaties te maken? Zo ja: met welke actoren? Zo nee: welke aanvullende sturingsrelaties zijn mogelijk? Op welke punten zouden aanvullende sturingsrelaties kunnen bijdragen aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de organisatie?

Aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde sturingsinstrumenten

1. Maken (op resultaat gerichte) doelstellingen en taakstellingen onderdeel uit van de aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde sturingsinstrumenten (zoals werkplannen, taakafspraken, uitvoeringnota's, managementrapportages, financiële verantwoording en jaarverslagen)? Worden er in dit verband tussen departement en dienst afspraken gemaakt over de te leveren producten en/of diensten? Zo ja: welke kwantitatieve en/of kwalitatieve aspecten komen bij deze afspraken aan de orde? Richt de financiële aansturing van de organisatie door vakdepartement zich op kaseffecten of op het kostenniveau van de te leveren prestaties?
2. Indien er geen afspraken worden gemaakt over de door de dienst te leveren producten en/of diensten: worden er tussen departement en dienst afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van middelen, het productieproces of de te realiseren effecten?
3. Welke consequenties heeft het niet nakomen van afspraken voor het management van de organisatie?
4. In hoeverre stelt het gekozen sturingsmodel de dienst in staat tot het voeren van "integraal management" (m.a.w. kan de organisatie zelf beslissen hoe de verschillende productiemiddelen worden ingezet voor het vervullen van taken)?
5. Kan het aansturende vakdepartement desgewenst beschikken over een volledig inzicht in de werkelijke kosten van het productieproces?
6. Wordt er bij het beoordelen van doelmatigheidsaspecten onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare kosten en niet-beïnvloedbare kosten (ten behoeve van het waarderen van de management performance versus de economic performance)?

Niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten

1. Worden er vanuit het vakdepartement periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties, operational audits en/of heroverwegingen geëntameerd? Zo ja: met welk oogmerk en met welke frequentie? In welke mate maken de kwantiteit en kwaliteit, alsmede de uitgaven aan of kosten van producten en/of diensten onderdeel uit van deze niet-jaarlijkse onderzoeken? Zo nee: wat is de reden van het ontbreken van dergelijke niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten?

Kenmerken interne besturing

1. Uit welke componenten bestaat het proces van interne aansturing en beheersing (planning & control) en waaruit bestaan deze componenten?
2. Maken (op resultaat gerichte) doelstellingen en taakstellingen onderdeel uit van de door het management van de organisatie gehanteerde instrumenten van aansturing en beheersing? Zo ja: welke? Op welke gebieden kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid? Zo nee: waarom niet?
3. Vormen de uitgaven aan of kosten van producten en diensten aangrijpingspunten van de interne bedrijfsvoering? Met andere woorden: in hoeverre zijn deze elementen geïntegreerd in de planning & controlcyclus?
4. Vinden er in aanvulling op de reguliere instrumenten van aansturing en beheersing binnen de organisatie periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties, operational audits en/of heroverwegingsoperaties plaats? Zo ja: met welk oogmerk en met welke frequentie? In welke mate maken de kwantiteit en kwaliteit, alsmede de uitgaven aan of kosten van producten en/of diensten onderdeel uit van deze niet-jaarlijkse onderzoeken? Zo nee: waarom niet?
5. Welke waarborgen bestaan er om ervoor te zorgen, dat de voor de externe aansturing van de uitvoerende organisatie door het vakdepartement gehanteerde aangrijpingspunten van sturing worden doorvertaald in de interne aansturing en beheer (planning & controlcyclus)?

Meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel

1. Welke vormen van interne en externe opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties bestaan er thans? Worden uitgaven aan - of kosten van - producten of diensten doorberekend aan interne of externe afnemers van producten)? (In het geval dat er voor afnemers van de door de organisatie geleverde producten of diensten tarieven worden gehanteerd:) Hoe verhouden de tarieven die in rekening worden gebracht zich tot de werkelijke kosten van de producten of diensten?
2. Worden eerder door de organisatie gedane kapitaaluitgaven (afschrijvingen en rentelasten) meegenomen in de vaststelling van de kosten van de producten en/of diensten van de dienst?
3. Worden er thans vormen van leasing en private financiering door de organisatie thans toegepast? Zo ja: op grond van welke overwegingen?
4. Lopen de uitgaven (op kasbasis) en de kosten (op investeringsbasis) significant uiteen? Met andere woorden: zijn er grote schommelingen in het verloop waarmee investeringsuitgaven worden gedaan? Zo ja: op welk niveau?
5. Op welke wijze wordt bepaald of een kapitaalgoed moet worden behouden of beter kan worden vervangen (m.a.w. welke instrumenten voor een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer worden er gehanteerd)? Zijn beslissingen over productiemiddelen structureel gekoppeld aan de gevolgen die deze beslissingen hebben voor de kostprijs van producten of diensten?
6. Op welke wijze worden investeringsbeslissingen gekoppeld aan c.q. zijn zij afhankelijk van de beschikbaarheid van kasmiddelen? Doen zich daarbij knelpunten voor bij het streven naar een optimaal kapitaal-productiegoederen voorraadbeheer? Zo ja: welke?
7. Aan wie komen de verkoopopbrengsten van een kapitaalgoed ten goede?

Bijlage 4

Hoofdactiviteiten IMH en procesmatige kengetallen hoofdactiviteit handhaving IMH

Hoofdactiviteiten IMH (bedragen x 1 000)			
	realisatie 1997	raming 1998	raming 1999
A. Handhaving	15 371/103 fte	14 568/103 fte	19 778/127 fte
B. Toezicht op de uitvoering	9 447/43 fte	8 060/49 fte	13 959/66 fte
C. Verbindende schakel	13 777/56 fte	12 206/73 fte	9 470/49 fte
D. Ondersteuning	18 597/73 fte	15 755/75 fte	9 666/50 fte
E. Totaal	57 792/275 fte	51 387/300 fte	52 873/312 fte
<p>Toelichting: De inspectie Milieuhygiëne (IMH) wil in 1999 door een betere handhaving de uitvoering van het milieubeleid verbeteren en de milieucriminaliteit verminderen. Een vertaling daarvan naar de organisatie leidt tot een verschuiving van menskracht en budget van de hoofdactiviteiten <<Verbindende schakel>> en <<Ondersteuning>> naar <<Handhaving>> en <<Toezicht op de uitvoering>>.</p>			
<p>Procesmatige kengetallen hoofdactiviteit handhaving (aantallen controles, monsternemingen, overtredingen)</p>			
	realisatie 1997	raming 1998	raming 1999
Bedrijfs- en transportcontroles	2 950	2 550	2 800
Monsternemingen(*)	1 038	1 000	1 100
Overtredingen, afgedaan met:	817	825	910
- waarschuwingen	602	585	645
- processenverbaal	215	240	265
<p>(*) Bij bedrijfs- en transportcontroles kunnen een of meerdere monsternemingen worden verricht.</p>			
<p>Toelichting: Uit de tabellen kan worden afgelezen dat bij meer personele inzet op het gebied <<handhaving>> ten op zichte van 1998 ook de aantallen bedrijfs- en transportcontroles alsmede de monsternemingen zullen toenemen. In verband hiermede zijn ook de desbetreffende budgetten in hoogte bijgesteld.</p>			
BRON: BEGROTING VROM 1999, PAGINA 187-188			
<p>Uit de begroting blijkt niet uit welke bestanddelen de bedragen in het eerste overzicht bestaan.</p>			

Bijlage 5
Lijst met gebruikte afkortingen

AD	Accountantsdienst
BLS	baten-lastenstelsel
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMT	Centraal Managementteam VROM-inspecties
DAR	Directie Accountancy Rijksoverheid
DGM	Directoraat-Generaal Milieubeheer
DGVH	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
DRZ	Directie Recherchezaken
EVOA	Europese Verordening voor grensoverschrijdende Overbrenging van Afvalstoffen
IBC	Inspectie Beleidscoördinator (IVH)
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IMH	Inspectie Milieuhygiëne
IMT	Inspectie Management Team (IVH)
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening
IVH	Inspectie Volkshuisvesting
LCCM	Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MD	directie Marktdiensten (DGVH)
RMT	Regionaal Managementteam Inspecties
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
ROP	directie Ruimtelijke Onderzoek en Planontwikkeling (RPD)
RPD	Rijksplanologische Dienst
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UCB	directie Uitvoering en Coördinatie ruimtelijk Beleid (RPD)
VINEX	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening