



# Overheden & morgen

Nummer 3, december 2001

het tijdschrift voor de overheidsmanager

## **Naar een krachtig beleidsdirectoraat, Wat zijn de gevolgen voor de controlefunctie?**

Overdruk uit Overheden & morgen  
december 2001

Drs A. Munnik  
Deloitte & Touche Rijksoverheid

Telefoon: (070) 300 63 43

Mobiel: 06 - 21 27 29 01

**Deloitte  
& Touche**

# Naar een krachtig beleidsdirectoraat, Wat zijn de gevolgen voor de controlfunctie?

De strategische positie van overheden is aan verandering onderhevig. Steeds meer overheden zijn zich aan het concentreren op hun kerntaken. Deze veranderingen zijn bij lokale overheden waarneembaar, maar zeker ook op centraal niveau bij de ministeries. Bij menig ministerie is er een duidelijke ambitie te constateren om hun directoraten om te vormen naar meer initiërende en pro-actieve beleidsdirectoraten. Deze directoraten ambiëren een hoog ambitieniveau met een pro-actieve houding tot het initiëren van beleidsinitiatieven. Zo ook bij het Directoraat-generaal Goederenvervoer (DGG) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het streven van DGG wordt gekenschetst als de ontwikkeling naar een beleidsdirectoraat dat 'kleiner maar krachtiger' wil worden. Dit kan op één en dezelfde wijze worden doorvertaald naar de financieel-economische functie binnen de beleidsdirectie, met andere woorden: dit leidt tot een andere invulling van de controlfunctie. In dit artikel wordt aan de hand van de ontwikkelingen binnen DGG de andere, de bij een krachtige beleidsdirectoraat behorende, invulling van de controlfunctie beschreven.

## Scheiding beleid, uitvoer en inspectie

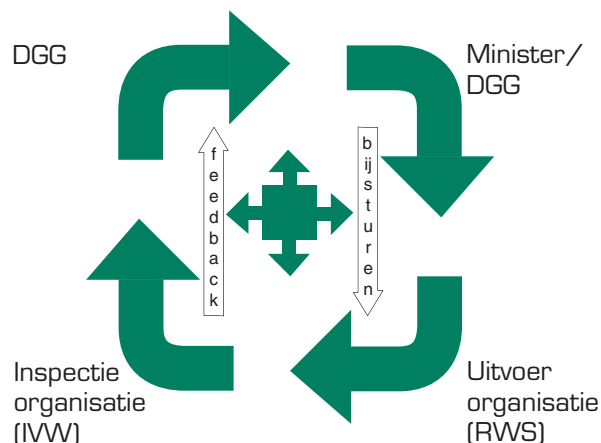
Er is binnen V&W besloten tot een scheiding van beleid, uitvoering en handhaving/toezicht. Als uitvloeisel van deze scheiding doen zich een aantal organisatorische ontwikkelingen voor bij DGG: de Rijksverkeersinspectie (RVI) en de Scheepvaartinspectie (SI) zijn per 1 juni 2001 ondergebracht in de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW); daarnaast zijn c.q. worden een aantal uitvoeringsgerichte taken ondergebracht bij het Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat (RWS). Het DGG is verantwoordelijk voor het goederenvervoerbeleid. Dit impliceert dat DGG sturing moet kunnen uitoefenen op de gehele beleidscyclus op het gebied van het goederenvervoer. Echter door de scheiding van beleid, uitvoering en handhaving/toezicht heeft DGG geen directe invloed meer op de gehele beleidscyclus. Op de uitvoerings- en handhavings/toezichtstaken zal DGG slechts indirect, door middel van het vastleggen van afspraken, invloed kunnen uit-

oefenen. De plaats van DGG in het primaire proces – de beleidscyclus – is door voornoemde ontwikkeling aan verandering onderhevig.

## Beleidscyclus

De beleidscyclus is een dynamisch geheel van handelingen met betrekking tot voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren, feedback en bijsturen van goederenvervoerbeleid. Voor alle (vier) fasen van de beleidscyclus is (en blijft) DGG direct verantwoordelijk. Uit de beleids- en operationele doelstellingen in de nieuwe begroting van DGG is dit expliciet af te leiden. Echter niet voor alle vier de fasen is de directe invloed op het uitoefenen van taken door DGG even groot. In de eerste fase, de beleidsvoorbereiding, heeft DGG een eigen (belangrijke) taak bij het initiëren van beleidsvoorstellen. Bij de tweede fase, de beleidsbepaling, heeft DGG een sterk adviserende rol, maar uiteindelijk is de minister politiek verantwoordelijk. De uitvoeringsfase wordt weliswaar door DGG voorbereid, maar de daadwerkelijk uitvoering van het beleid wordt gedaan door aparte uitvoeringsorganisaties (w.o. RWS, RIB en Senter). Hetzelfde geldt voor de laatste fase, de evaluatiefase, waar, in dit kader, het aspect van de handhaving en het toezicht wordt uitgevoerd door een aparte inspectieorganisatie (IVW).

De vier fasen van de beleidscyclus en de daarbij behorende onderdelen die de taken uitoefenen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven (zie figuur).



Zoals gezegd wil DGG sturing kunnen geven aan de gehele beleidscyclus van het goederenvervoer. Deze beheerrol is voorbehouden aan DGG, omdat DGG binnen V&W verantwoordelijk is voor het goederenvervoerbeleid. Deze rol vereist dat de ambtelijke organisatie van DGG zodanig moet zijn toegerust dat snel kan worden ingespeeld op en inhoud gegeven kan worden aan deze beheerfunctie van het gehele beleidscyclus van DGG. Mede gelet op de in gang gezette scheiding van beleid, uitvoering en handhaving/toezicht, zal de beheerfunctie van de gehele beleidscyclus ontwikkeld dienen te worden. Heldere verantwoordelijkheden dienen te worden belegd en er dienen afspraken te worden gemaakt over de kwaliteit van de producten die in het kader van de beleidscyclus door derden worden geleverd. DGG zal voor ondersteuning van deze ontwikkeling en voor de uitvoer van de beheerfunctie moeten steunen op zijn stafafdeling Control. Door scheiding van beleid, uitvoering en inspectie wordt DGG een kleiner beleids-DG. Wil DGG een krachtig DG blijven, dan zal zij de gehele beleidscyclus van goederenvervoer moeten beheren. Stafafdeling Control zal een essentiële schakel in deze beheerfunctie moeten gaan vervullen.

### VBTB

Naast voornoemde ontwikkeling spelen ook andere ontwikkelingen een rol, zoals de invoering van VBTB. De verantwoordelijkheid voor VBTB (Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsuitvoering) ligt primair bij de beleidsdirecties. In het kader van VBTB zal stelselmatig gepland en verantwoord moeten gaan worden over de drie W's (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?). Dit zal op directieniveau moeten gebeuren. Voor de beleidsdirecties is dit een ontwikkeling die helder maakt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de begroting ligt bij de directies. VBTB zal van invloed zijn op de invulling van de financiële zuil binnen DGG. Immers, dit betekent dat de toekomstige samenwerking tussen beleidsdirecties (lijn) en financiële zuil geïntensiveerd zal moeten worden. Met andere woorden de invoering van VBTB zal (ook) andere eisen stellen aan de controlfunctie.

### Integraal management

Hiervoor is aangetoond waarom DGG een krachtige controlfunctie dient te ontwikkelen om 'grip' te kunnen houden op de gehele beleidscyclus. Naast deze reden, is het in het kader van integraal management eveneens van belang dat binnen DGG een krachtige controlfunctie wordt ontwikkeld. In het concept van integraal management zijn de managers verantwoordelijk voor zowel beleid als beheer. Zij dienen daartoe, binnen door de hogere niveaus vastgestelde kaders, over de

benodigde bevoegdheden, hulp- en productiemiddelen te beschikken. 'Beleid' zijn die inhoudelijke activiteiten die invulling geven aan de kerntaken van het ministerie en die leiden tot de beleidsproducten van V&W. Bij 'beheer' gaat het om taken die dit proces (het primaire proces) ondersteunen. De Directeur-generaal (DG) heeft de eindverantwoordelijkheid voor zowel het beleid als het beheer binnen zijn directoraat-generaal. De DG vormt het schakelpunt tussen de beleidsontwikkeling, -voorbereiding en -uitvoering enerzijds en de (politieke) besluitvorming anderzijds.

De DG moet voor het dragen van zijn verantwoordelijkheid de processen binnen zijn directoraat kunnen beheersen. Gegeven deze verantwoordelijkheid van de DG, dient deze te beschikken over een afdeling Control die een rol kan vervullen als 'volwaardig gespreks-, respectievelijk onderhandelingpartner' van zijn functionele partij op het hogere niveau, i.c. de directie FEZ (namens de SG t.a.v. de financiële zaken). Dit is ondermeer van belang om (politieke) afbreukrisico's te minimaliseren en de in de organisatie ingebouwde 'checks en balances' tot hun recht te kunnen laten komen. Dat betekent dat in de lijnorganisatie stuur- en interventiemomenten gedefinieerd moeten worden bij zowel primaire beleidsprocessen als bij de ondersteunende beheerprocessen. Dit zijn momenten waarop de financiële functie, of beter de controlfunctie, gestalte krijgt. Stuur- en interventiemomenten zijn direct gekoppeld aan de planning- en controlcyclus (begrotingsproces) en liggen veelal in de tijd vast. Checks en balances daarentegen maken deel uit van de dagelijkse beleidspraktijk (beleidscyclus) en komen bijvoorbeeld tot uitdrukking in afspraken over mede parafering, functiescheiding, contra-expertise en second opinion.

Zowel bij integraal management als bij de scheiding tussen beleid, uitvoering en handhaving/toezicht is het van belang dat DGG - als beleids-DG - beschikt over een sterke controller om haar goederenvervoerbeleid te beheren en te realiseren. In het kader van de 'checks and balances' binnen V&W wordt het belang van het goederenvervoer zodoende voldoende behartigd. Een sterke rol en positie van de controller intern is noodzakelijk voor gezag richting de ketenpartners, zoals IWV (handhaving/toezicht) en RWS (uitvoering).

### Invulling van de controlfunctie

De controller is het organisatorische complement van de beheersingsinstrumenten. In alle eenvoud gesteld is een controller iemand die zorgt dat zodanige informatie beschikbaar komt, dat het management weet of de gewenste resultaten zijn of worden verkregen en die bijstuurt of adviseert tot bijsturing indien zulks niet het geval is. Daarmee is de controlfunctie eigenlijk een

onlosmakelijk deel van de managementfunctie, zij het dat vooral in grotere (overheids)organisaties, zoals DGG, voor aparte functionarissen met daarbij behorende apparaatonderdelen wordt gekozen. Hiermee is tevens aangegeven dat bij de controlfunctie binnen de overheid aan een bredere taakopvatting gedacht moet worden dan aan één die in hoofdzaak financieel van aard is.

De controller wordt geacht een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen beleid en beheer van middelen. De controller dient op het niveau te zitten waar het mogelijk is om kennis met betrekking tot beleid en kennis met betrekking tot beheer te kunnen matchen. Het betreft hier in eerste instantie DGG-brede kennis, maar ook DGG overstijgende kennis (V&W brede kennis). De plaats van de controller, of de afdeling Control, dient daarom zo hoog mogelijk in de DGG-organisatie te worden belegd. Een opdeling van controltaken over verschillende niveaus is, gelet op de daardoor ontstane versnippering van kennis, niet wenselijk. Het goed kunnen matchen van kennis kan alleen indien de controller over alle noodzakelijk geachte en aanwezige kennis beschikt. Het profiel van de controller kan in dit geval het beste worden vergeleken met het profiel van de Inspecteur van de Inspectie van het ministerie van Financiën. Deze inspecteur dient ook kennis met betrekking tot beleid en kennis met betrekking tot beheer te kunnen matchen.

### Tot slot

Ondanks de scheiding van beleid, uitvoer en inspectie is DGG verantwoordelijk voor de gehele beleidscyclus, maar DGG oefent niet alle taken meer zelf uit. Hierdoor kan zij de 'grip' op de gehele beleidscyclus van goederenvervoer verliezen. Wil DGG een krachtig DG blijven, en die 'grip' behouden, dan zal zij sturing moeten houden op de gehele beleidscyclus van het goederenvervoer. Stafafdeling Control zal hierin als essentiële schakel moet fungeren, omdat enerzijds op basis van het door V&W gekozen concept van integraal management DGG verantwoordelijk is voor zowel beleid als beheer. Anderzijds, de controlfunctie moet worden gezien als een onlosmakelijk deel van de managementfunctie van de DGG. Integraal management en voornoemde organisatieontwikkelingen geven aan dat een krachtige controlfunctie binnen DGG noodzakelijk is.

*Drs. A. (Bram) Munnik is manager bij Deloitte & Touche (Rijksoverheid) en betrokken bij een onderzoek naar de invulling van de controlfunctie binnen DGG.*