

Redactie: prof.dr.s. H. van Nimwegen RA

## Administratieve organisatie van 1995 tot 2020:

# De opkomst van een nieuwe generatie Mohikanen

PROF.DRS. H. VAN NIMWEGEN RA EM.

Ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van het georganiseerd accountantsberoep in onze Euregio is het interessant nog eens terug te kijken naar de situatie van 25 jaar geleden en vooral naar de status en ontwikkelingen in het vakgebied Administratieve organisatie. Bovendien: recent verscheen de vijftiende herziene tekst van het Leerboek van Starreveld c.s. en het is bijzonder, dat de tekst door de uitgever ook nog eens in de vorm van een boek wordt uitgebracht, naast uiteraard de uitgave in het reguliere interactieve knowledge-netwerk. Gesproken kan worden van een unieke uitgave, die dan toch al bijna 65 jaar bepalend is voor het vakgebied in onze regio.

### Ontwikkelingen in het vakgebied

Administratieve organisatie werd in 1995 beschouwd als een van de drie hoofdvakken van de Accountantsopleiding, naast Externe berichtgeving en Leer van de accountantscontrole (voor Risico-analyse bestond destijds nog geen afzonderlijk vak in de opleidingen, vooral door het gebrek aan ervaring met neurale netwerken). Het vak maakte deel uit van de bedrijfseconomische kengebieden en de dominante invloed van de informatie- en kennistechnologie, zoals wij die heden ten dage kennen in beroep en opleiding, was er wel, maar dit werd toch als een specialisme beschouwd van wat men in die tijd wel EDP-audit noemde.

Administratieve organisatie heette een integrerend vakgebied te zijn. Als definitie werd gehanteerd "*alle activiteiten met betrekking tot het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen-in-engerezin (kiezen uit alternatieve mogelijkheden), het doen functioneren en het beheersen van een huishouding en ten behoeve van de verantwoordingen, die daarover moeten worden afgelegd*". Het vak richtte zich op het realiseren van een (veelal) indirecte waarneming van de werkelijkheid in de vorm van gegevens en ook al is de definitie van het vak inmiddels wel wat gewijzigd: de essentie is gebleven. De wijze, waarop de werkelijkheid in de vorm van gegevens werd gerepresenteerd,

werd uiteraard gekleurd door de bril, die een ieder hierbij opzette. Zo werd het vakgebied eind vorige eeuw langzamerhand mede een domein voor controllers, logistieke deskundigen, proces- en werkplekverbeteraars, specialisatie-auditors, automatiseerders, informatiedeskundigen en uiteraard voor de gebruiker, die het belang van het vakgebied herontdekte. Maar daardoor raakte de klassieke invalshoek van de accountant - de betrouwbaarheid van gegevens respectievelijk informatie - op de achtergrond, ook al door de steeds korter wordende opleiding van accountants en de snelle opkomst van informatie- en kennistechnologie.

Het dilemma van accountancy-Nederland eind vorige eeuw: de opleidingen beconcurrerden elkaar om de gunst van de studenten, hanteerden hierbij het aanbod van een korte opleiding als strategisch wapen, maar ontdekten vervolgens later, dat men de "lead" kwijt raakte aan andere, langere en kwalitatief minstens zo hoogwaardige opleidingen en beroepsgroepen.

Een ieder beschouwde aldus het vakgebied administratieve organisatie als eigen domein en een ieder legde ook de Grondslagen van de Leer van Starreveld op zijn/haar manier uit. Het was zelfs bon-ton ook een eigen vakbenaming te hebben: inrichtingsleer, administratieve organisatie, bestuurlijke informatieverzorging, bestuurlijke informatievoorziening, organisatie van de informatieverzorging, management- en financial accounting-systems, comprehensive accounting, en andere.

Mede daardoor verloor het vak langzamer-

hand de eigen kleur en raakte én het integrerend karakter én de bedrijfseconomische grondslag op de achtergrond. Ook de interne controle-invalshoek werd tot een ontwerpvariabele van de tweede orde en vanuit deze ontwikkelingen was het zichtbaar dat het vakgebied administratieve organisatie (wat dat dan ook eind vorige eeuw/begin deze eeuw behelsde) langzaam maar zeker opging in bestuurlijke informatiekunde en bestuurlijk informatiemanagement. Studies concentreerden zich vooral op de interne controle en de toepassing van functiescheidingen in hooggeautomatiseerde omgevingen, doch werden telkens door nieuwe technologie snel ingehaald.

Een aantal diehards verbond zich nog in het Limperg Instituut om de leer van Interne controle de 21e eeuw in te helpen, doch zij beseften hun moeilijke positie en kozen als verbindende naam voor hun studies "De laatsten der Mohikanen".

### Slijtage of geen slijtage

Eind vorige eeuw was een vaak gehoorde opmerking, dat de Grondslagen van de Leer van Starreveld wat begonnen te slijten.

Heel wat organisaties (concurrerend in de zin van profit en verzorgend in de zin van non-profit) in onze regio waren niet op orde en liepen maatschappelijke schade op. Problemen waren in die tijd vooral te constateren in een slechte interne berichtgeving; het weinig zijn ingespeeld op snelle veranderingen in de organisatie; het te veel

*Een vaak gehoorde opmerking was dat de Grondslagen van de Leer van Starreveld wat begonnen te slijten.*

denken in structuren/processen en te weinig in projecten; het louter kunnen reorganiseren vanuit bestaande paradigma's van organisatie-design anders dan vanuit een n'e orde-change.

Vrijwel alle organisaties kwamen in een stroomversnelling van heroriëntatie en reorganisatie terecht. Alle combinaties met andere organisaties waren blijkbaar mogelijk, maar anders dan in onze tijd, waarin het *individu* centraal staat als eenheid van voortbrenging en toegevoegde waarde, oriënteerde men zich nog vooral op het anders inrichten en herschikken van *onderdelen* van organisaties. Onderdelen werden uitbesteed, onderdelen werden met externe partijen gecombineerd, systemen werden geïntegreerd, functies werden anders ingericht. Hiërarchische, bureaucratische organisaties werden in hoog tempo "platter" gemaakt, maar het bleven organisaties volgens in principe klassieke modellen: de grondstof bleef immers dezelfde.

De definitieve doorbraak van informatietechnologie bleef in die tijd botsen met de semi-klassieke organisatieprincipes: de snelle opkomst van netwerken, de verbetering van elektronische high-ways en de koppeling van de high-ways met alle bestaande netwerken, zoals internet, SWIFT, Beanet, wide area networks en dergelijke world-wide brachten in essentie de individuele werker in beeld, die zijn werkzaamheden van welke plek dan ook kon verrichten en automatisch á tempo via de koppeling met het betalingsverkeer zag worden beloond.

Pas recent klimt onze Eurregio Holland weer wat op uit het dal van de werkloosheid van het begin van deze eeuw. Gedurende een lange periode immers heeft de regio moeten toezien hoe organisaties alles uitbesteedden wat er maar uit te besteden was. Het uitbesteden zette in eind vorige eeuw, maar voltrok zich in een fenomenaal tempo aan het begin van deze eeuw. En vooral het individu (dus niet het organisatie-onderdeel), op een plek op of buiten deze aarde, waar een lage kostprijs kon worden aangeboden, kon klussen overnemen. Klussen, dus geen taken. De individu vocht zich in in het aanbod van het geheel

van te verrichten werkzaamheden. De meeste organisaties kenden in 2010 al meer individuen als contractpartner van een organisatie, dan dat er nog werknemers waren in de organisatie met zogenaamde functies en taken. Vooral die landen/regio's, die relatief laag waren georganiseerd (zowel maatschappelijk als in de organisaties), trokken de klussen als contractwerk naar zich toe. Er waren immers weinig belemmerende factoren en een aansluiting op een goed internationaal informatie- en banking-netwerk bleek bij een goed prijsaanbod een voldoende concurrerende voorwaarde te zijn.

Op veel vragen van administratieve organisatie, die zich in die tijd voordeden, had de zogeheten Typologie van Toepassingen van Starreveld in die tijd (nog) geen antwoord en met als gevolg, dat menigeen ook aan de Grondslagen ging morrelen, met alle nadelige gevolgen van dien.

En De laatsten der interne-controler-Mohikanen waarschuwden wel voor de gevolgen van een en ander voor de betrouwbaarheid van de informatiesystemen, maar kregen op hun kriegelige publikatie in 2002 (*Netwerk is niet per se Net Werk*) uiteindelijk weinig gehoor.

## Op zoek naar het object van accountantscontrole

Een acuut probleem deed zich voor aan het eind van de vorige eeuw in de discussie over het object van de accountantscontrole: het object was er uiteraard wel, maar was steeds moeilijker te vinden.

In de semi-klassieke organisatie deden zich vijf verschijnselen voor, die elkaar versterkten:

- het decentraliseren van zo veel mogelijk activiteiten in organisaties;
- een sterke focus op het herinrichten van (integrale) bedrijfsprocessen (performance improvement en business process redesign waren de bijbehorende buzz-woorden);
- de beweging tot outhousing en uitbesteding van activiteiten, inclusief de financieel-administratieve werkzaamheden;
- de externe integratie van functies en systemen met andere organisaties;
- het gebruik van netwerken als bindende factor tussen processen, functies, systemen en organisaties.

De verschijnselen betekenden onder meer, dat de financiële en de administratieve functie werden heringedeeld:

- ofwel decentraal afzonderlijk gepositioneerd;
- ofwel als geïntegreerd onderdeel van een bedrijfsproces (zoals de facturering,

- debiteurenbewaking, inning en andere geautomatiseerd in het verkoopproces);
- ofwel op een andere plaats in de wereld dan wel verzorgd door een andere organisatie;
- ofwel in een gezamenlijke functie en systeem met andere organisaties;
- ofwel "ergens", als onderdeel van welk netwerk dan ook.

Voor de accountantscontrole betekende dit vooral, dat de "stukken van de legpuzzel" telkens bij elkaar moesten worden gezocht, dat de stukken soms niet pasten (door aanmerkelijke verschillen in periodiciteit en andere kwaliteitseisen van de informatie), dat stukken van andere puzzelaars moesten worden geleend en dat er soms gewoon stukken onderweg waren van de een naar de ander. En zoals een goede legpuzzelaar eerst de randstukjes legt om het kader te overzien (in onze termen het netwerk van controletotalen opbouwt), was dat in de praktijk nog knap lastig. Zoals wel werd verzucht: "een elektronische informatiesnelweg is prachtig, maar er moet hier en daar wel een stoplicht op een kruising worden gezet".

En zo werden de eisen, gesteld aan de accountant met zijn toch al korter worden opleiding in die tijd steeds zwaarder; en de accountant zag zich aldus met lede ogen genoodzaakt een trend te volgen: het uitbesteden van de accountantswerkzaamheden aan speciality-auditors.

## De incidenten

De bijzondere incidenten tussen 2002 en 2006 kwamen in feite niet eens onverwacht.

De omvangrijke ontvreemdingen van kostbare goederen in een aantal grote detailhandelorganisaties waren in feite het gevolg van het feit, dat de informatiesystemen in een groot aantal gevallen de fysieke werkelijkheid niet meer weergaven. De optimalisatie van goederenstromen, zoals gedicteerd door bijvoorbeeld logistieke informatiesystemen, kwam niet tot stand, omdat men de goederen feitelijk niet kon of wilde verplaatsen in het door het informatiesysteem opgelegde tempo.

Zeker de reeks werkonderbrekingen en stakingen in die tijd maakten, dat het soms enkele weken duurde, voordat informatiesystemen weer op orde waren: anders gezegd, aansloten bij de werkelijkheid van de goederenvoorraad en -bewegingen.

Ontvreemding van goederen door middel van de klassieke methode van slepen was bijzonder eenvoudig, daar verstoringen van werkelijkheid en informatie eenvoud-

dig waren aan te brengen. Bovendien werden ritmeverschillen tussen informatiesystemen, waar sprake was van externe integratie, door de fraudeurs goed benut. Zo constateerde men in een bijzonder geval dat enkele organisaties, die voor wat betreft hun reservering, aanlevering en doorvoer van goederen zich in hun informatiesystemen onderling hadden gekoppeld, op eenzelfde tijdstip hetzelfde goed op een andere locatie registreerden, met bovendien een andere eigendomssituatie. En vaak was het goed er al niet eens meer ...

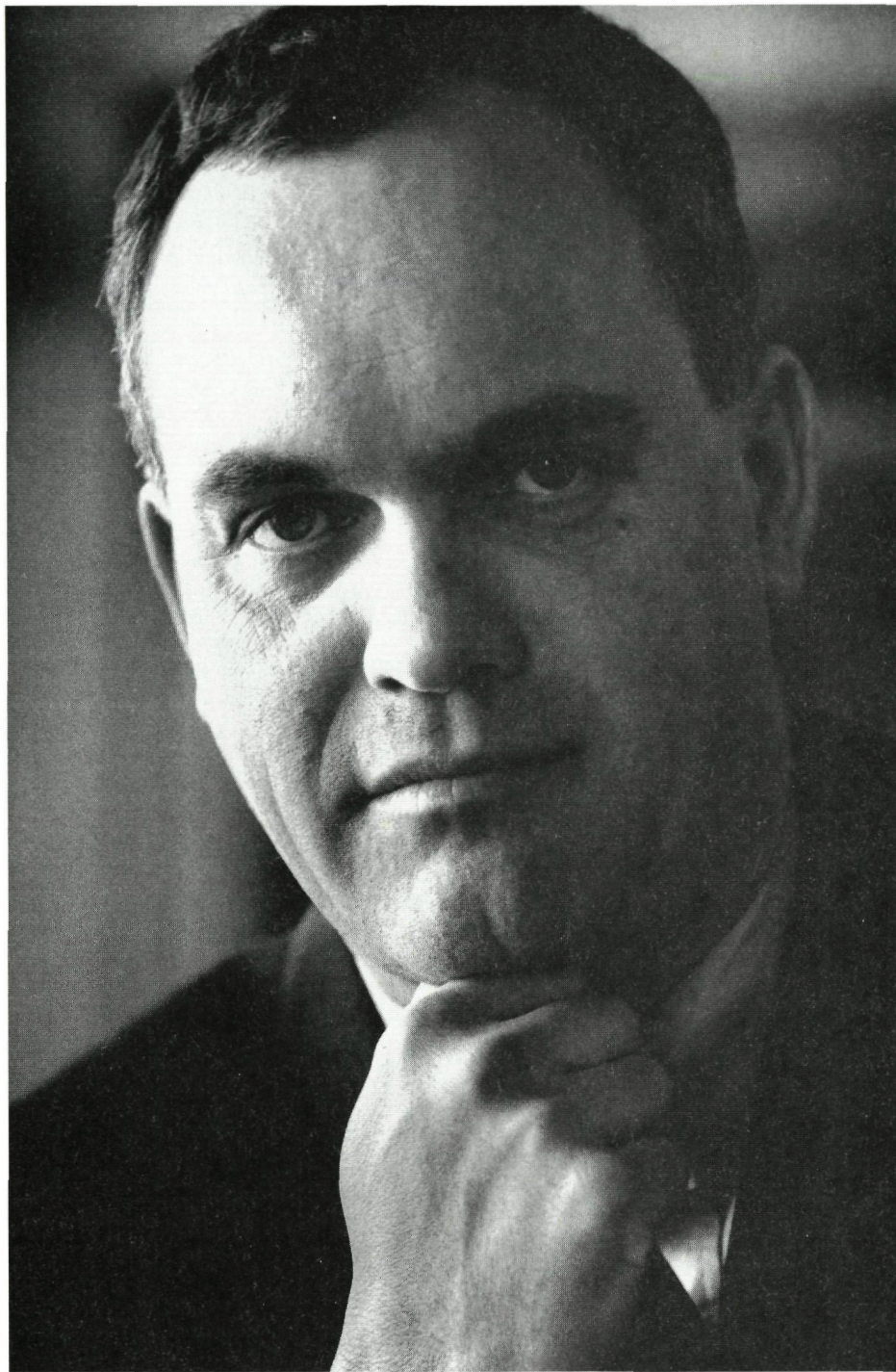
De problematiek van de koppeling tussen en de integratie van informatiesystemen kwam wellicht het scherpst en meest navrant in het najaar van 2003 in beeld als gevolg van de werkzaamheden van de parlementaire Commissie Primaire Vastleggingen (de CPV), mede ingesteld op verzoek van het ministerie van Communicatie en Informatieverkeer.

De feitelijke integratie op districtsgewijze voorposten van arbeidsvoorziening, bijstandsuitkering, prestatief basisloon, studietoelage, zorgverzekering, sociale zekerheid en andere was (op een overigens per district veelal andere wijze) aan het begin van deze eeuw tot stand gekomen. De essentie was (en is) een districtsgewijze bundeling van de back-office te realiseren, met een verdere lokale coördinatie van de situatie per persoon/aanvrager door middel van een geautomatiseerd loket; dit vereiste een gelijktijdige opvraging van gegevens over de persoon/aanvrager uit diverse informatiesystemen van verschillende beheerders/eigenaren (zoals van persoonsstatus-administratie, bevolkingsadministratie, zorgverzekeraars, opleidingsinstituten, ministeries, gemeentes en stadsprovincies).

De conclusies van de CPV waren overduidelijk en leidden vooral bij de behandeling in de Tweede Kamer tot een crisis, vergelijkbaar met de commotie over de conclusies van de Commissie Van der Zwan aangaande de Algemene Bijstandswet tien jaar eerder.

De hoofdlijnen van de bevindingen waren:

- diverse informatiesystemen communiceren met elkaar, doch er is geen notie van de intelligentie, die in de informatiesystemen is ingebracht;
- de kwaliteit van de gegevens/informatie in elk van de systemen varieert (nog steeds);
- er is een keten ontstaan van vastleggingen, die weer zijn afgeleid van andere vastleggingen, die weer zijn afgeleid van andere vastleggingen etc. (de zogenaamde "Droste-keten"), maar de primaire vastlegging, die aan de hoogste ei-



Simone van Es

*Van Nimwegen: Verheugend was ook dat de wettelijke opleiding voor de accountant weer op het vereiste hoge niveau werd gebracht.*

sen van betrouwbaarheid zou moeten voldoen, bleek onvindbaar te zijn!

En zo ontrolde zich een fraude in de sfeer van financiële verstrekkingen aan personen, die haar weerga niet kende; het manipuleren van één enkel gegeven in de keten beïnvloedde de betrouwbaarheid van de gehele keten van gegevens, mede beïnvloed door het feit dat het contact tussen de ambtenaar en burger slechts plaats vond via het toetsenbord. Het oogtoezicht/-contact was er niet meer, zoals in de retailke-

tenorganisaties ontvreemding eenvoudig was door gebrek aan de "magazijnmeester". Een goed georganiseerd aantal fraudeurs kon worden ontmaskerd, zij het dat het opsporen daarvan nog lastig genoeg bleek te zijn: de meest geavanceerd opgezette informatiefiaatjes bleken ook zelf hun basic-administratie te hebben uitbesteed!

Tot aanzienlijke percentages werd oneigenlijk gebruik en vooral misbruik geconstateerd van wetgeving en regelingen: en

het was niet zozeer, dat het mankeerde aan de wetgeving en regelgeving, doch veeleer doordat de grondslagen van administratieve organisatie en interne controle nauwelijks meer werden toegepast en informatiesystemen oncontroleerbaar werden. De "audit-trail" bleek een "loop" te zijn geworden: als een informatiesnelweg zonder stoplichten, bereiden door chauffeurs met een onecht rijbewijs.

En zo kwam, zoals bleek, de CPV nog meer van dergelijke wantoestanden op het spoor, zowel in de concurrerende als in de verzorgende sfeer.

Het effect van het werk van de CPV is inmiddels genoegzaam bekend. Toch heeft het nog tot het jaar 2012 geduurd, voordat wetgeving leidde tot afdoende maatregelen, die de maatschappij in dit opzicht volwaardig beschermde en de burger vooral tegen zichzelf.

Voor die tijd bestond de illusie, dat waterdichte systemen konden worden gemaakt: maar wat de mens zelf heeft gemaakt, kan de mens ook weer veranderen, ook als het gaat om de inmiddels vijfde generatie van de huidige zelfdenkende systemen, die al weer verder gaan dan de nog steeds op binaire rekencapaciteit gebaseerde vierde generatie neurale netwerken.

En vooral de nieuwe wetgeving in 2012 heeft uiteindelijk het denken over betrouwbaarheid en interne controle hernieuwd doen aanscherpen; dat jaar was een markering in het denken over het accountantsberoep en het accountantsdenken: slechts de besten zijn in staat systemen -hoe complex dan ook - te beoordelen om de mens in de maatschappij "op orde" te brengen en te houden. De nieuwe accountant ontstond en vooral door ondersteuning van het ministerie, dat inmiddels werd aangeduid met de begrippen communicatie, informatieverkeer en informatiekwaliteit. En verheugend was ook, dat de wettelijke opleiding voor de accountant weer op het vereiste hoge niveau werd gebracht. Zo herhaalde de geschiedenis zich van de vorige eeuw en publiceerde het Limperg Instituut vanuit de werkgroep Interne controle c.q. De laatste der Mohikanen een slotrapport om hun jarenlange gelijk nog eens aan te tonen onder de veelzeggende titel: "Ugh", en daarna werd de werkgroep opgeheven: door gebrek aan verdere noodzaak én door de hoge leeftijd van de werkgroepleden.

## Afsluitende beschouwing

Het is bijzonder, dat de Leer van Starreveld c.s uit 1962 nog altijd bestaat in een bepaalde vorm: de *grondslagen* dan, want de *toepassing* van het vak is ingrijpend gewijzigd

in de afgelopen vijftig jaar. Toch waren de aanzetten van wat er op dit moment tot stand is gebracht al zichtbaar in 1995.

In onze netwerken van flexibele netwerken van vandaag is er voortdurend informatie nodig over de *eigen* bijdrage in het netwerk en die van *andere* partijen: ook al is die bijdrage verscholen in de bijdrage van het geheel van partijen, waarmee men per klant en per transactie opereert.

Aanzetten in 1995 zijn te vinden in de eerste netwerorganisaties, die veel hebben uitbesteed. Verder in federatieve verbanden, zowel in de verzorgende systemen in onze maatschappij als in de concurrerende wereld.

De principes van informatiefederalisme hebben doorgezet; small bleek beautiful, tot op het individu als contractpartner aan toe, op een steeds grotere schaal leidend tot wisselende samenwerkingsverbanden. De electronic highway bleek doorslaggevend in deze ontwikkeling, tezamen met

*De bijzondere incidenten  
tussen 2002 en 2006  
kwamen in feite niet eens  
onverwacht.*

geheel nieuwe mechanismen om immense hoeveelheden informatie vast te leggen en vervolgens ook toegankelijk te maken, mede door de minimale kostprijs van het vastleggen van gegevens in massale bestanden. Natuurlijk: de een kent de klant, de ander de techniek, een derde heeft het organisatievermogen, een vierde het marketingtalent. Voortdurend "shopt" men bij elkaar om opnieuw toegevoegde waarde te leveren.

De informatievraag is in de afgelopen jaren al met al geweldig toegenomen. Niches zijn geen uitzondering meer, maar regel. Met de nieuwste generatie smart cards kennen wij onze klanten perfect en zijn wij in staat dermate excellent aan te sluiten op hun behoeft patronen, dat onze marketing op zich al in een behoefte voorziet. Nee, dan die oude stickers op de brievenbussen in 1995. Weet u 't nog? NEE/NEE. Om alle irritatie te vermijden. En nu: JA/JA in de elektronische postbakken van die bedrijven, die bewezen hebben zinvolle aanbiedingen te doen. Cliënt-servers noemen zij zich nu.

Concurrentie?: dat is een twintigste eeuwse manier van kijken naar de omgeving.

Men selecteert zijn/haar partners nu op hun bewezen prestaties. En dat stelt weer geweldige eisen aan de toegankelijkheid van informatie over het presteren van de aanbieders van diensten en produkten.

En dan de intermediaire organisaties. In 1995 bestonden zij ook al: in de huizenmarkt en bij de koop en verkoop van ondernemingen. Maar dat wij ze nu voor bijna elke transactie inzetten had niemand toch durven denken?

De klassieke typologie van organisaties van Starreveld is inmiddels toch wel sterk veranderd. Stukproductie en dienstverlening op maat is nu eenmaal regel geworden. Feitelijk kent de typologie nog maar drie hoofdtypen organisaties:

- de cliënt-servers, die exact het behoeftenpatroon van de klanten kennen en op grond daarvan alles doen om in te kopen wat nodig is;
- de service-deliverers, waarbinnen wij eventueel nog onderscheid kunnen maken naar private en publieke waardetoevoegers;
- de makelaars, die de cliënt-servers en service-deliverers voortdurend bij elkaar brengen, uiteindelijk leidend tot tientallen miljarden verschillende typen interacties in de markt.

En dan te bedenken dat wij in 1994 nog maanden onderhandelden over een fusie of joint venture. Die kunnen nu elke drie seconden worden gesloten.

In 1995, zonder electronic highway kon men ons dit nog moeilijk voorstellen. Toch, als men de boeken van Starreveld c.s. er nog eens op naslaat, was wat werd geschreven over de inkoopbronnendocumentatie en over de verkoopadministratie to the point. Maar dat deze administraties nu gecertificeerd moeten zijn en gevuld met informatie van de klant zelf, dat konden zelfs Starreveld c.s. in die tijd nauwelijks in alle consequenties voorzien.

Zo is Administratieve organisatie een ander vak geworden: hoe maak je nu het beste je toegevoegde waarde inzichtelijk; hoe weet je met wie je morgen weer zaken wilt doen. All over the world. Maar in essentie is er niets veranderd. Nog steeds hebben wij informatie nodig voor het besturen, doen functioneren en beheersen van onze huishouding (whatever that may be). Ook al zijn wij individueel marktpartij op de wereld. En ook al is onze AO geheel uitbesteed aan informatiebetrouwbare partners. NIVRA gefeliciteerd!: "Ugh". ■