

DE CONTROLLER^[1] ALS BEDRIJFSECONOMISCH ADVISEUR VAN DE COMMANDANT VAN DE RESULTAATVERANTWOORDELIJKE EENHEID?

I.M.F.J. Joukes, I. Kuijper, A. Geurtsen

Artikel, gepubliceerd in *Marineblad*,
jaargang 107, nummer 4 (april 1997), pp. 102-123

Introductie

Vooraf

De Defensiebrede invoering van een nieuw bedrijfsvoeringsconcept heeft geleid tot de introductie van resultaatverantwoordelijke eenheden. Daarnaast is in de financieel-administratieve functie een evolutie van registratie naar bestuur en beheer te onderkennen. Beide ontwikkelingen tezamen leiden ertoe dat, in navolging van het bedrijfsleven, binnen de Koninklijke Marine behoefte ontstaat aan controllers.

Het ontwikkelingstraject van de controleur/administrateur naar de controller is echter een proces dat wordt gekenmerkt door voortschrijdend theoretisch en praktisch inzicht. Dit hoogst actuele veranderingsproces is nog niet afgerond en is voor de auteurs aanleiding geweest voor het opstarten van onderzoek.

Inleiding

In dit artikel wordt kort ingegaan op de achtergronden die hebben geleid tot het formuleren van de behoefte aan controllers. Aansluitend wordt aan de orde gesteld dat noch in de theorie, noch in de praktijk consensus bestaat over dé functie omschrijving van de controller. Uit de bespreking van het onderzoeksproject "Toolkit van/voor de Defensiecontroller" wordt duidelijk welke wijze van functievervulling de auteurs voor ogen staat. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop de onderzoeksresultaten zullen bijdragen aan de functievervulling van de controller die in dienst is bij de Koninklijke marine.

De gevolgen van een nieuw bedrijfsvoeringsconcept

In 1993 introduceerde het Ministerie van Defensie een nieuw bedrijfsvoeringsconcept (DP 51 05, 1993). Dit bedrijfsvoeringsconcept kan worden samengevat in een viertal kernpunten:

1. De invoering van een decentraal organisatiemodel met als thema's: interne verzelfstandiging, concentratie op kerntaken en inrichting van het transformatieproces volgens een productgerichte verbijzondering.
2. De introductie van een nieuw besturingsmodel. De kernpunten hiervan zijn: integrale verantwoordelijkheid van de bevelhebbers der krijgsmachtdelen, het sturen van de organisatie op hoofdlijnen, het tot stand brengen van deregulering, alsmede het aanbrenge van beheerbevoegdheden en verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau in de krijgsmachtelijke organisatie.
3. De introductie van informatiebehoefte en voorziening. Kernpunten hierin zijn: de kwaliteit van communicatie en het waarborgen van de eenduidigheid van de informatievoorziening en informatie ten behoeve van de decentralisatie.



4. De introductie van een andere bedrijfscultuur. De centrale aandachtspunten in die bedrijfscultuur zijn: zakelijkheid, doeltreffendheid^[2], doelmatigheid^[3] en resultaatverantwoordelijkheid.

Teneinde deze nieuwe besturingsfilosofie bij de Koninklijke Marine (KM) te kunnen verwezenlijken, is een vorm van contractmanagement ontwikkeld. In een convenant^[4] wordt de aansturing van een organisatie eenheid zoveel mogelijk in afspraken vastgelegd. Het convenant wordt afgesloten tussen twee partijen. Deze partijen kennen een hiërarchische relatie ten opzichte van elkaar. De bovenliggende partij wordt de opdrachtgevende convenantpartij genoemd. De onderliggende partij is de uitvoerende convenantpartij.

De structuur, alsmede de inhoud van een convenant is van toepassing op de resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE) of het organisatie onderdeel dat door middel van een convenant wordt aangestuurd. Ten aanzien van de inhoud moet worden opgemerkt dat het convenant zowel een planmatig als een taakstellend karakter heeft. Daarmee wordt de integrale verantwoordelijkheid van de commandant of de directeur van een RVE (C-RVE) voor de productie van het in het convenant bepaalde nogmaals onderstreept.

De C-RVE wordt ondersteund door een aantal functionarissen. Een deel van die ondersteuning geschiedt door de RVE-controller. In dit artikel zal de ondersteunende, adviserende rol van de controller nader worden uitgewerkt. Deze uitwerking wordt tevens gehanteerd om aan te geven welke instrumenten zullen worden ontwikkeld om de controller in zijn functievervulling te ondersteunen.

De (RVE-)controller

Evolutie van de (financieel-)administratieve functie

De ontwikkelingsgeschiedenis van de (financieel-)administratieve functie is door Starreveld gestileerd weergegeven in zeventien fasen (Starreveld e.a., 1994, p. 62). Vanwege de breedvoerigheid van die stilerings wordt op deze plaats echter volstaan met het aanduiden van vier globale evolutiestappen:

1. De eerste stap in de ontwikkeling van de (financieel-)administratieve functie bestaat uit het eenvoudigweg registreren van bezittingen.
2. De tweede stap resulteert in het te boek stellen van wijzigingen in schulden en bezittingen: de (dubbele) boekhouding.
3. In de derde stap evolueert de boekhouding naar een samenstelsel van afzonderlijke registraties die niettemin samenhang vertonen met de boekhouding. Bijvoorbeeld: debiteuren en crediteurenadministraties, inkoopadministratie, belastingadministratie, personeelsadministratie, enzovoorts. Dit complexe geheel wordt de financiële administratie genoemd.
4. De vierde evolutiestap in de (financieel-)administratieve functie is de ontwikkeling van administreren naar controlling (bestuur en beheer).



Volgens de heersende opvattingen is het onderliggende motief voor de laatstgenoemde evolutiestap het feit dat besluitvorming zonder een ontwikkeld informatievoorzieningssysteem moeilijk uitvoerbaar is. Immers: in een dynamische en complexe omgeving wordt de uitvoering en de beheersing van organisatieprocessen steeds sterker afhankelijk van het tijdig beschikbaar zijn van voldoende, betrouwbare, en in de juiste vorm gepresenteerde informatie. Teneinde direct met het informatieverzorgingsproces voeling te houden, concentreren organisaties vrijwel alle activiteiten op administratief terrein onder een 'controller' (zie ook: Schieman, 1980).

Controller of controleur?

Noch volgens Schieman (1967, 1980), noch volgens Mostert e.a. (1994) mag 'controller' worden vertaald als 'controleur'. Immers: waar een controleur controleert, voorziet de controller de leiding van informatie die benodigd is in het besluitvormingsproces teneinde de organisatieprocessen uit te voeren en te beheersen. In personeelsadvertenties worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een controller in klare termen omschreven: financiële administratie, verslaglegging, begroting en budgettering, bedrijfseconomische onderzoeken... Echter, volgens Straatman (1996) schuilt achter het gebruik van die begrippen een schemerwereld die met 'managementinformatie' wordt aangeduid. Het is precies dit aandachtsgebied dat dezerzijds van belang wordt geacht. De introductie van de term managementinformatie maakt namelijk zichtbaar dat de controller een managementondersteunende – en dus: beleidsondersteunende – functie vervult.

De RVE-controller

Het samengaan van de invoering van het nieuwe bedrijfsvoeringsconcept en de evolutie van de financieel administratieve functie leidt ertoe dat, in navolging van het bedrijfsleven, binnen de KM behoefte ontstaat aan de functie van controller. Binnen het tot kader genomen uitgangspunt van de RVE, zijn het uitvoeren van bedrijfseconomische onderzoeken, het begroten, het budgetteren en het toetsen van de rechtmatigheid van uitgaven het spreekwoordelijke topje van de ijsberg, welke bestaat uit door de RVE-controller te verrichten werkzaamheden.

De toegevoegde waarde van een RVE-controller moet worden gezocht in het verstrekken van managementinformatie. (In beeldspraak: het deel van de ijsberg dat zich onder het wateroppervlak bevindt.) Daartoe dient hij inzicht te hebben in de complexe RVE-processen. Dit inzicht stelt de controller in staat waarde oordelen uit te spreken inzake het presteren van de RVE. Het zijn deze waarde-oordelen waarop de RVE-controller zijn advies aan de C-RVE baseert inzake het doel, de organisatievormgeving en de procesbeheersing en besturing van de RVE. Het kunnen uitspreken van de waarde-oordelen rechtvaardigt overigens het betitelen van de RVE-controller als plaatsvervangend commandant van de RVE voor wat betreft de bedrijfsvoering in vredesomstandigheden.



Het onderzoeksproject "Toolkit van/voor de Defensiecontroller"

(De noodzaak van) onderzoek

Het ontwikkelingstraject van controleur/administrateur naar controller is een proces dat wordt gekenmerkt door voortschrijdend theoretisch en praktisch inzicht. Dit proces is nog niet afgerond. Bijvoorbeeld: de Koninklijke marine kent geen formeel bekrachtigde standaard functie-omschrijving^[5] van de RVE-controller maar heeft de structuur en de inhoud van convenanten al wel tot in detail beschreven. Er dient daarom onderzoek naar de functiebepaling van, en in de praktijk toepasbare instrumenten voor, RVE-controllers te worden verricht. Het formuleren van het onderzoeksproject A 3 "Toolkit van/voor de Defensiecontroller" geschiedde op basis van de onderstaande aanknopingspunten:

- de vigerende academische, ministeriële en KM-inzichten inzake de controller enerzijds;
- het opmerken van 'witte vlekken' daarin anderzijds;
- de in brieven aan de Twee Kamer der Staten Generaal gehanteerde zinsnede: "Het actieprogramma Verbeterd Economisch Beheer is gericht op [...] het ontwikkelen en invoeren van instrumenten en spelregels die het kostenbewustzijn en de verantwoordelijkheid voor kosten en prestaties op ieder niveau in de organisatie dienen te bevorderen." (24 400 X, 1996, p. 1).

Het onderzoeksproject

Het onderzoeksproject "Toolkit van/voor de Defensiecontroller" wordt uitgevoerd door een drietal docenten van de Vakgroep Maritieme Bedrijfswetenschappen bij het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM). Het beoogt wetenschappelijk verantwoorde oplossingen voor problemen betreffende organisatie en besturingsvraagstukken ten dienste van de RVE-controller te genereren. In eerste instantie werden daartoe een drietal onderzoeksdeelprojecten geformuleerd. De onderzoeksdeelprojecten (A-3A t/m A-3C), die hieronder nader aan de orde zullen komen, zijn rechtstreeks afgeleid van de behoefte aan praktisch toepasbare instrumenten die voorzien in de door de controller aan de C-RVE te verschaffen adviezen en/of managementinformatie. Uit reeds uitgevoerd vooronderzoek is echter gebleken dat het vaststellen en selecteren van criteria voor het formuleren van de onderzoeksvragen, op zichzelf ook een onderzoeksdeelproject is (A-3D).

Onderzoeksdeelproject A-3A

De resultaten van het onderzoeksdeelproject A-3A komen voort uit het beantwoorden van de onderzoeksdeelvraag: "Hoe moet de organisatie worden ingericht, daarbij rekening houdend met de onderlinge verbanden die bestaan tussen de verschillende organisatieonderdelen?" Organisatievormgeving op de statische dimensie (structuur) en op de dynamische dimensie (proces), alsook doel en beleidsbepaling vormen de centrale ankerpunten in dit onderzoeksdeelproject. Het onderzoek heeft reeds een tussenresultaat opgeleverd: een model dat handelt over het ontwikkelen en toepassen van een model voor organisatiediagnose (Kuijper, 1996). De uitvoering van het onderzoek is in handen van LTZ 1 I. Kuijper. Hij is docent Organisatiekunde/Logistieke systemen.



Onderzoeksdeelproject A-3B

In het tweede onderzoeksdeelproject staat de volgende onderzoeksdeelvraag centraal: "Welke informatie heeft de C-RVE nodig om een organisatie te besturen, en hoe wordt de betrouwbaarheid van de informatie gegarandeerd?" Ook dit onderzoeksdeelproject heeft reeds tot concrete resultaten geleid. In mei 1996 is LTZA 1 dr. A. Geurtsen RC gepromoveerd op het onderwerp "Situatie-afhankelijke informatieverzorging" (Geurtsen, 1996). De in het proefschrift geponeerde theorie ondervindt momenteel daadwerkelijke toetsing en toepassing binnen de Koninklijke marine. Daarnaast wordt gewerkt aan het binnen de Koninklijke marine bekend stellen en operationaliseren van het begrip 'betrouwbaarheid van informatie'. LTZA 1 dr. A. Geurtsen RC is docent Bedrijfseconomie/Administratieve Organisatie. Tevens vervult hij de rol van projectleider voor het onderzoeksproject "Toolkit van/voor de Defensiecontroller".

Onderzoeksdeelproject A-3C

Het onderzoeksdeelproject A-3C tracht antwoorden te vinden op de vraag "Op welke wijze kan een defensie onderdeel kostenbewust functioneren?" Het onderzoeksdeelproject bevindt zich thans in de opstartfase en richt zich in eerste instantie op het in kaart te brengen van organisatieprocessen teneinde de relatie tussen output en benodigde middelen zichtbaar te maken. Het computerondersteunde simulatiemodel dat de onderzoeker als eindresultaat voor ogen staat, kan worden gehanteerd om verschillende activiteitsscenario's door te rekenen. De verantwoordelijke onderzoeker is LTZA 2 drs. I.M.F.J. Joukes. Hij is docent Bestuurlijke informatiekunde.

Onderzoeksdeelproject A-3D

Zoals reeds werd gemeld, bleek dat het formuleren van de drie voorgaande onderzoeksvragen op zichzelf ook een onderzoeksvraag opriep. De basis voor het vierde onderzoeksdeelproject is: "Welke invulling van de functie van RVE-controller is toegespitst op de behoeften van de Koninklijke marine, gegeven de vigerende regelgeving en de stand van zaken met betrekking tot het implementatieprogramma Verbeterd Economisch Beheer Koninklijke marine?" Alle eerder genoemde onderzoekers zullen – op korte termijn – bijdragen in de beantwoording van deze vraag. Het nut van dat antwoord is tenminste tweeledig:

1. In de eerste plaats zal worden bijgedragen aan momenteel binnen de Koninklijke marine gevoerde discussie met betrekking tot de taken van de RVE-controller (DEBKM, 1996).
2. In de tweede plaats zal het antwoord fungeren als paradigma voor en denkraam waarbinnen het onderzoeksproject "Toolkit van/voor de Defensiecontroller" kan worden geplaatst.

"Toolkit van/voor de Defensiecontroller"

De resultaten van de hierboven besproken onderzoeksdeelprojecten zullen gezamenlijk leiden tot de "Toolkit van/voor de Defensiecontroller", een bundel waarin verschillende voor de RVE-controller praktisch bruikbare instrumenten worden opgenomen. De in de bundel opgenomen bijdragen kunnen qua toepassingsgebied worden opgedeeld naar de drie deelgebieden waarop de RVE-controller de C-RVE ondersteunt en adviseert. De onderscheiden deelgebieden kunnen met het acroniem DOP worden aangeduid:

- D: Doel en beleidsbepaling van de RVE.
- O: Organisatievormgeving van de RVE.
- P: Besturing en beheersing van de RVE-processen.



Tenslotte

Resumé

Het artikel beschreef het KIM onderzoeksproject A-3: "Toolkit van/voor de Defensiecontroller". Daartoe werd eerst ingegaan op de aanleiding(en) voor het ontstaan van de behoefte aan (RVE-)controllers en werd de ontwikkelingsgeschiedenis van het financieel administratief ondersteunend apparaat besproken. Tevens werd naar voren gebracht dat het bestaansrecht van de RVE-controller wordt gevonden in de ondersteuning van de C-RVE. Die ondersteuning richt zich op een drietal, de bedrijfsvoering omvattende, deelgebieden. De conclusie die de lezer uit het gestelde kon trekken, is dat schrijvers dezes van mening zijn dat de RVE-controller de DOP-toetsen dient te bespelen door gebruik te maken van de bundel "Toolkit van/voor de Defensiecontroller". Daarmee kan hij, voor wat betreft de bedrijfsvoering in vredesomstandigheden, worden beschouwd als de plaatsvervangend commandant van de resultaatverantwoordelijke eenheid.

Ter afsluiting

De auteurs stellen reacties op en bijdragen naar aanleiding van dit artikel op prijs. U kunt zich met de auteurs in contact stellen door te schrijven naar:

Postadres:

Koninklijk Instituut voor de Marine
Vakgroep A (Maritieme Bedrijfswetenschappen)
Het Nieuwe Diep 8
Postbus 10 000
1780 CA Den Helder

ter attentie van:

LTZA 1 dr. A. Geurtsen RC (projectleider)
en/of LTZ 1 I. Kuijper
en/of LTZA 2 drs. I.M.F.J. Joukes

Geraadpleegde literatuur

- 24 400 X, 1996:
Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 1996, (Brief van de minister en de staatssecretaris van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1995-1996, 24 400 X nr. 113, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.
- DEBKM, 1996:
Taken RVE-controller, (concept-nota), Directie Economisch Beheer Koninklijke marine, Den Haag, 1996
- DP 51 - 05, 1993:
Beleid Bedrijfsvoering Defensie, DP 51 05, Ministerie van Defensie, Den Haag, 1993.



- Geurtsen, 1996:
Geurtsen, A., Situatie-afhankelijke informatieverzorging, (proefschrift), Koninklijk Instituut voor de Marine, Den Helder, 1996.
- MEDDEB 9b, 1996:
Convenanten bij de Koninklijke marine, Bundel Mededelingen Directeur Economisch Beheer, deel 9b, Directie Economisch Beheer Koninklijke marine, Den Haag, 1996.
- Mostert, 1994:
Mostert, G.J., A.J. Plasmeijer, "Inhoud en organisatie controllersfunctie", in: Handboek Management Accounting, vol. A1200, pag. 1-23, (mei) 1994.
- Schieman, 1967:
Schieman, C.J., De controllersfunctie en de ontwikkeling van de functie van de officier van administratie bij de Koninklijke marine, Koninklijk Instituut voor de Marine, Den Helder, 1967.
- Schieman, 1980:
Schieman, C.J., Beheersing van bedrijfsprocessen (4e herziene druk), Stenfert Kroese, Leiden, 1980.
- Starreveld, e.a., 1994:
Starreveld, R.W., H.B. de Mare, E.J. Joëls, Bestuurlijke informatieverzorging; deel I: Algemene grondslagen (4e druk), Samsom Bedrijfsinformatie, Alphen aan den Rijn, 1994.
- Straatman, T., 1996:
Straatman, T., "Het gaat om het verhaal achter de cijfers", in: Intermediair, jrg. 32, nr. 37 (13 september 1996), p. 51.

Noten

1. Het gebruik van mannelijke voornaamwoorden sluit het de vervanging ervan door vrouwelijke voornaamwoorden niet uit.
2. Doeltreffendheid wordt gedefinieerd als: de relatie tussen de geleverde prestaties en feitelijke effecten (MEDDEB 9b, 1996, p. 39)
3. Doelmatigheid wordt gedefinieerd als: de relatie tussen de inzet van middelen (input) en de daarmee geleverde prestaties (output) (MEDDEB 9b, 1996, p. 39)
4. Convenant wordt gedefinieerd als: een jaarlijks per onderscheiden organisatie-onderdeel/RVE te vernieuwen vastlegging van afspraken met zowel een planmatig als een taakstellend karakter ten aanzien van beleid/visie, de te leveren producten en activiteiten (output) en de daarvoor beschikbare middelen (input) (MEDDEB 9b, 1996, p. 39)
5. Momenteel is een concept-versie "Taken RVE-controller" in ontwikkeling (DEBKM, 1996)



Over de auteurs

Ten tijde van de publicatie van het artikel waren de auteurs, LTZA 2 drs. I.M.F.J. Joukes, LTZ 1 I. Kuijper en LTZA 1 dr. A. Geurtsen RC, werkzaam als universitaire docenten bij de vakgroep Maritieme Bedrijfswetenschappen van het Koninklijk Instituut voor de Marine te Den Helder. De gebieden waarin zij doceerden waren respectievelijk: Bestuurlijke Informatiekunde, Organisatiekunde/Logistieke systemen en Bedrijfseconomie/Administratieve Organisatie.

Meer informatie

Voor meer informatie, of een reactie op dit artikel, zend u een email aan:

- idsert.joukes@implematiq.nl; website: <http://www.implematiq.nl>