

ORGANISATIEPROBLEMEN IN DE ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE

door Drs. Sj. Muller

In 1929 werd door Van Essen in zijn openbare les voor het eerst het woord *inrichtingsleer* vervangen door *administratieve organisatie*. Het woord heeft sindsdien bij velen burgerrecht gekregen. In 1959 werd deze term overgenomen in het studieprogramma voor het N.I.v.A.

Merkwaardig is het te constateren dat niettemin slechts weinigen een poging ondernomen hebben te omschrijven wat ermee wordt bedoeld. In de toelichting op het studieprogramma wordt wel gezegd dat *administreren* is „het systematisch vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een huishouding en ten behoeve van de verantwoording welke daarvoor moet worden afgelegd”. Wat in dit verband onder *organisatie* dient te worden verstaan, blijft echter buiten beschouwing. In hun bespreking van het nieuwe studieprogramma in het M.A.B. van juni 1959 wijzen Spits en Zandstra er op, dat organisatievraagstukken toenemende belangstelling trekken, dat administratieve werkzaamheden zelf object van organisatie kunnen zijn en dat verschillende vraagstukken van de administratieve organisatie specifieke organisatievraagstukken zijn. Voorts merken zij op dat „de doelstellingen van het administreren en dus ook van de administratieve organisatie moeten worden gezocht in de interne organisatie van het bedrijf”. *Organisatie* wordt echter in het algemeen opgevat als de *structuur van de leiding* of als *structuur van de werkverdeling*¹⁾. Organiseren is dan de zorg voor het creëren van de voor de doelstelling van het bedrijf (de organisatie) benodigde *organen* en voor hun onderlinge samenwerking. Welke dan het verband is tussen de begrippen *organisatie* en *administratie* ligt niet direct voor de hand. Een nadere aanduiding wordt gegeven door Starreveld in zijn openbare les in 1952²⁾, waarin hij opmerkt dat „onder administratieve organisatie niet alleen de organisatie van de administratie te verstaan (is), doch de gehele organisatie met betrekking tot de administratie”.

Niettemin wordt ook door deze omschrijving het verband tussen *organisatie* en *administratie* niet voldoende duidelijk. Wel kan worden aangenomen dat men door introductie van de term heeft willen aangeven dat de administratie een belangrijker rol kan spelen in de organisatie dan vroeger het geval was, voorts dat administratie en organisatie elkaar wederzijds beïnvloeden en wellicht ook dat de doelstelling van de administratie is gelegen in de organisatie. Vermoedelijk is de term echter mede geïntroduceerd om de aandacht te vestigen op het toenemend belang van de vele efficiency-vraagstukken die zich in de administratie voordoen als gevolg van haar toenemende betekenis en omvang en voorts als gevolg van een toenemend aantal alternatieve werkmethoden. De inhoud van het nieuwe studieprogramma moge deze veronderstelling steunen. Sinds lang worden - hoewel ten onrechte - de begrippen *organisatie* en *efficiency* door en naast elkaar gebruikt.

Zorg voor de administratieve organisatie zou dus wellicht omschreven kunnen

¹⁾ zie bijv.: E. F. L. Brech; *Organisation, The framework of management*, pag. 14, „ . . . in the present context the use of the term „organisation” (is) . . . related to the structure or pattern of responsibilities . . .”.

²⁾ R. W. Starreveld, *Enkele beschouwingen over de ontwikkeling van de administratieve organisatie*, pag. 19.

worden als de zorg dat de administratie op doelmatige wijze de haar toekomende rol in de organisatie speelt, m.a.w. dat de voor het functioneren en besturen van de organisatie noodzakelijke gegevens op efficiënte wijze worden verzameld en verwerkt en dat daarvan t.b.v. het geheel een doelmatig gebruik wordt gemaakt.

Degene die geroepen is de zorg voor een goede administratieve organisatie op zich te nemen zal zich rekenschap moeten geven van de *aard* der zich in de praktijk veelvuldig voordoende gebreken en van hun *grondoorzaken*. Hierna zullen deze achtereenvolgens aan de orde worden gesteld waarna nog enkele opmerkingen zullen worden gemaakt over de mogelijke rol van de accountant-adviseur in dit verband.

De meest voorkomende gebreken die in de praktijk leiden tot een niet doelmatige of niet doeltreffende administratie zou men ruwweg in drie categorieën kunnen indelen, n.l.:

- a- de wijze van verzamelen en verwerking der gegevens is niet efficiënt;
- b- het produkt voldoet niet aan daaraan te stellen eisen;
- c- van het op zichzelf aan redelijke eisen voldoende produkt wordt onvoldoende gebruik gemaakt.

Wat de sub a genoemde uitvoeringsefficiency betreft, kan worden opgemerkt dat hierbij een groot aantal elementen een rol spelen. Zo is het o.m. van belang dat:

- het voor het betrokken geval meest geschikte *systeem* wordt gekozen. In een bedrijf met ordersgewijze produktie en relatief groot aantal orders kan het bijv. van belang zijn om de nadruk te leggen op een goede voorcalculatie en een ordersgewijze nacalculatie te vervangen door een afdelingsgewijze.
- doelmatige *procedures* zijn gekozen. Zo kan het bijv. van belang zijn de facturering aan de verzending te laten voorafgegaan of bijv. te trachten van de peg-board-methode gebruik te maken als daardoor kan worden bereikt dat cijfers t.b.v. zekere groeperingen niet behoeven te worden overgeschreven.
- de juiste *hulpmiddelen* op de juiste wijze worden gebruikt. Voor eenvoudig boekingswerk zoals in de meeste debiteurenadministraties is het bijv. van belang het gebruik van dure machines te vermijden, vooral als deze niet vol bezet zouden zijn. Een ander voorbeeld is de keuze van voor een bepaald bedrijf meest geschikte reproductie-apparatuur.
- de voor het werk *meest geschikte werkkerachten* worden geselecteerd. Het maken van routine-loonberekeningen door personen die volledig op de hoogte zijn van loon- en premieregelingen, sociale wetgeving, e.d. is bijv. een verspillig.
- een doelmatige *werkverdeling* wordt toegepast, d.w.z. niet alleen rekening houdend met de eisen van de interne controle en met de bij elk individu aanwezige bekwaamheden, maar op zodanige wijze dat het werk zonder veel onderbrekingen voortgang kan vinden. Het combineren van te verschillende handelingen (bijv. typen en opzoeken van te typen gegevens als adressen, prijzen, e.d.) dient met het oog hierop te worden beperkt.
- de juiste *werkmethode* wordt gekozen. Zo dient b.v. te worden overwogen onder welke omstandigheden het voorsorteren en opbergen van documenten en rekeningkaarten het beste door degene die boekt of door een ander kan worden uitgevoerd.
- aandacht wordt geschonken aan het *vermijden van dubbel en overbodig werk*,

zoals het op verschillende plaatsen aanleggen van gelijksoortige archieven of het herhaald typen als met een stencil zou kunnen worden volstaan.

- aandacht wordt geschonken aan de *plaatsing* van de afdelingen in het gebouw, van elk der werkers binnen de afdeling en aan de *werkeplaats* van de individuele werkers. Door het onderbrengen van kaartsystemen in trogbureaus, of door het gebruik van roterende kaartsystemen e.d. kan bijv. onnodig tijdverlies door heen en weer lopen worden vermeden.

Wat de sub b genoemde mogelijke lacunes betreft kan er op worden gewezen dat het produkt van de administratie niet aan de te stellen eisen voldoet als:

- de cijfers *te laat* komen om nog van belang te zijn resp. niet ter beschikking zijn op het moment of op de plaats dat daaraan behoefte bestaat.
- een *overmaat* aan gegevens wordt verstrekt waarmee de - niet administratieve - lezer geen weg weet.
- *onvoldoende detailcijfers* ter beschikking staan (bijv. ter verklaring van zgn. efficiencyverschillen).
- de cijfers *niet onderling in verband* zijn gebracht, zodat het trekken van conclusies wordt bemoeilijkt.
- de cijfers slechts de stand op een zeker moment weerspiegelen en *niet de ontwikkeling* tonen.

Is de produktie en verwerking van gegevens doelmatig geregeld en voldoen de geproduceerde opstellingen aan redelijke eisen, dan kan het nog zijn dat - zoals sub c werd opgemerkt - hiervan in onvoldoende mate gebruik wordt gemaakt. De reden hiervan kan zijn dat:

- de *belangstelling* - tijdelijk of blijvend - *op andere zaken is gericht* (bijv. op loononderhandelingen, nieuwe exportmogelijkheden, nieuwe produkten, e.d.).
- de ontvanger *niet goed weet wat hij met de verstrekte gegevens zou kunnen doen*.
- de ontvanger de *juistheid van de verstrekte gegevens bestrijdt of daar anderszins bezwaar tegen maakt*. Gegevens over rendementsverliezen, improductieve arbeidsuren, onnodige stilstandstijden, overbodige vertegenwoordigersbezoeken, onrendabele investeringen en weinig effectief gebleken administratieve reorganisaties worden - met name door de betrokken subalterne leiding - vaak niet of met merkbare tegenzin aanvaard. Men blijft soms irrationeel financieren, onnodig grote voorraden aanhouden, niet lonende artikelen voeren, ongunstige geproportioneerde afdelingen handhaven, en de afzet bij klanten zonder toekomstmogelijkheden stimuleren met verwaarlozing van gunstiger alternatieven. Hierbij wordt niet bedoeld op een somtijds bewust aanvaarden van tijdelijk ongunstige verhoudingen met het oog op toekomstmogelijkheden, maar aan het voorbijzien aan hetgeen uit de opstellingen kan worden geconcludeerd. In dergelijke gevallen wordt het doel van de administratie niet bereikt. Het verband tussen de kosten van de administratie en het daardoor gestichte nut dreigt verloren te gaan.

Vraagt men zich af welke de grondoorzaken zijn van de - geenszins als limitatief bedoelde - lijst van zich min of meer veelvuldig voordoende lacunes, dan zal het duidelijk zijn dat deze van verschillende aard zijn. Soms kan de oorzaak van een onbevredigende situatie binnen de administratie zelf worden gezocht, zodat maatregelen ter verbetering door de administratie ook min of meer zelfstandig kunnen

worden getroffen. Voor zover de laatstgenoemde reeks oorzaken van invloed is geweest kan een verbetering van de situatie echter nooit komen door het nemen van maatregelen door de administratie alleen. Er is hier geen sprake van een probleem van *administratietechniek* maar van *onvoldoende organische samenhang*, van een gebrek in het samenspel tussen instanties en personen.

Ook bij de beide eerstgenoemde reeksen oorzaken spelen de gebreken in het samenspel trouwens vaak een grote rol. Gaat men immers de redenen na waarom op de genoemde punten geen of onvoldoende maatregelen ter verbetering zijn genomen, dan blijkt dat deze slechts ten dele voortkomen uit onbekendheid met de mogelijkheden. Voor een min of meer belangrijk deel blijkt het handhaven van een onbevredigende toestand veelal te zijn terug te voeren tot een houding bij de administratieve leiding, variërend tussen ongeïnteresseerdheid en onwilligheid. Men weet wel hoe het beter zou kunnen, maar men „komt er niet toe” of verzint bezwaren, die min of meer duidelijk terug te voeren zijn tot uitvluchten. Er ontstaat een angst voor verandering en desnoods worden redenen om alles bij het oude te laten gecreëerd. Het lijkt onwaarschijnlijk dat degenen die regelmatig trachten verbeteringen in te voeren resp. anderen bij het treffen van dergelijke maatregelen bij te staan, dit verschijnsel niet zouden kennen. Bij uitvoerend organisatie werk is het niet ongebruikelijk dat het behandelen van dit soort kwesties een veelvoud van de tijd in beslag neemt die gemoeid is met het uitdenken van een verbeterde werkwijze of cijferopstelling. De oorzaak hiervan - evenals van het onvoldoende gebruik maken van de door de administratie geproduceerde gegevens - zal gezocht moeten worden in onvolkomenheden in het samenspel tussen instanties en personen.

Samenvattend zou kunnen worden gezegd dat er vele redenen kunnen zijn waarom de administratie niet aan haar doel beantwoordt en zorg eist, maar dat er steeds twee grondoorzaken zijn aan te wijzen:

- onbekendheid met mogelijke alternatieven
- onvolkomenheden in het samenspel m.n. tussen administratie en overige organen.

In vele gevallen zal er sprake zijn van een mengvorm en spelen beide soorten oorzaken een rol.

Als de voorgaande analyse juist is, ligt het voor de hand te concluderen, dat het nodig zal zijn dat er tweeërlei voorzieningen worden getroffen om de administratie de rol te laten spelen die haar toekomt, n.l. te zorgen dat:

- de betrokkenen op de hoogte geraken van de verschillende alternatieven.
- getracht wordt bij de betrokkenen zoveel mogelijk de beletselen weg te nemen die aan een positieve ondersteuning van de te treffen maatregelen in de weg staan.

Daarbij moet helaas worden geconstateerd dat de omvang en de moeilijkheidsgraad wat beide grondoorzaken betreft gedurende de laatste decennia en met name het laatste 10-tal jaren belangrijk is toegenomen. Het vereist een uitgebreide studie om op de hoogte te geraken of te blijven van administratieve mogelijkheden en middelen, zelfs als men afziet van eventuele toepassing van elektronische informatieverwerking. De veelsoortigheid van andere hulpmiddelen, toepassing van arbeidsstudie op administratief werk, training, werkplanning, e.d. zijn onderwerpen waarvan de mogelijkheden bekend moeten zijn om het administratieve werk

naar behoren te laten verlopen. Alleen al te weten wat met een bepaalde wijziging bereikt zou kunnen worden - waarbij dan de uitwerking aan een specialist zou worden overgelaten - stelt al zeer vergaande eisen aan degenen die hiervoor de verantwoording dragen of op dit gebied de behulpzame hand bieden.

Minstens evenzeer geldt dit t.a.v. het bevorderen van bevredigende onderlinge relaties als voorwaarde voor het met succes doorvoeren van verbeteringen. Tot kort voor de laatste oorlog werd een maatregel meestal uitgevoerd na een daartoe gegeven bevel. Successievelijk ging het bevel over in een verzoek, terwijl het thans op vele plaatsen onontkoombaar is dat betrokkenen worden overtuigd, hetgeen uiteraard tijdrovend is. Een moeilijkheid die zich hierbij voordoet is dat betrokkenen vaak niet werkzaam zijn op een plaats van waaruit zij de betekenis van verschillende maatregelen kunnen beoordelen. In de gevallen dat er een geest is ontstaan van ongeïnteresseerdheid of zelfs van tegenzin of onwil is het overtuigen trouwens een geheel of nagenoeg geheel onmogelijke opgave. Sommigen beschouwen het feit dat zich dergelijke situaties regelmatig voordoen wellicht nog als een soort conjunctuurverschijnsel. Het lijkt echter eerder aannemelijk dat het een uiting is van een toenemende behoefte zich als persoon te doen gelden. Daar er anderzijds een tendens bestaat dat het werk wordt gedepersonaliseerd, moet dit wel tot zekere spanningen en anomalieën aanleiding geven. Wellicht komt de behoefte zich als persoon te doen gelden wel voort uit de tendens tot depersonalisatie. In elk geval staat het vast dat het voor het beoordelen van de mogelijkheden van verbetering van de administratieve organisatie van belang is zich rekenschap te geven van de geest in het bedrijf en van de factoren die deze hebben beïnvloed.

Betekent dit laatste nu dat de hulp van een specialist op het betrokken gebied (sociaal-psycholoog of socioloog) onontbeerlijk gaat worden voor het verzorgen van de administratieve organisatie? Het lijkt te vroeg om op een dergelijke vraag een antwoord te kunnen geven. Wel lijkt het moeilijk voor bestrijding vatbaar dat van de kant van de psychologie een uiterst waardevolle bijdrage is geleverd voor het onderkennen van de verhoudingen die wel en niet bevorderlijk zijn voor het tot stand brengen van een situatie waarin van de administratie - evenals trouwens van andere complexen - gezegd kan worden dat die bevredigend werkt. In vele - wellicht zelfs in de meeste of in nagenoeg alle - gevallen zal de oplossing echter niet (nog niet?) door de beoefenaren van de psychologie gegeven kunnen worden. De psychologie lijkt niet alleen nuttig maar is wellicht zelfs onmisbaar voor het *verklaren van de situatie*, d.w.z. voor de *diagnose* en de *analyse*. Maar - afgezien van pathologische gevallen - zal de *genezing* toch moeten komen *door het nemen van organisatorische maatregelen*, d.w.z. van maatregelen die beogen dat de ingestelde organen op doelmatige wijze samenwerken ter bereiking van het gestelde doel. Dat dergelijke maatregelen de oplossing bieden, lijkt ook zeer verklaarbaar. Persoonlijke tegenstellingen en ongewenste persoonlijke verhoudingen ontstaan niet omdat men met ongewenste personen te maken heeft maar door de situatie waarin die personen gedwongen zijn te werken. Deze situatie wordt door hen als een rem gevoeld en voortdurende remming wordt een keurslijf dat aan een gewenste ontwikkeling van de persoonlijkheid in de weg staat. Waar de oorzaak veelal in de situatie gezocht moet worden lijkt het logisch dat een verbetering verwacht mag worden door wijziging van die situatie en niet door het nastreven van een beïnvloeding der personen.

Nu is het helaas zo dat de ontwikkeling heeft meegebracht dat in het algemeen

de materiële efficiency voorrang heeft gekregen boven het inzicht dat iedereen gelegenheid dient te krijgen zich in zijn werk te ontplooien. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat de dientengevolge ontstane problemen door een enkel bedrijf opgelost zouden kunnen worden. Anderzijds moet er wel rekening mee worden gehouden dat het in verschillende gevallen mogelijk kan zijn betrokkenen een - in de ogen van de hogere leiding - zeer geringe vrijheid te geven op een zeer beperkt gebied en dat dit reeds in belangrijke mate stimulerend kan werken. Het geeft in elk geval aan de uitvoerenden de kans binnen de mogelijkheden iets bij te dragen voor zichzelf. Men zou zich zelfs kunnen afvragen of het niet de wijze van benadering en de instelling van de leidenden is die de meeste invloed heeft op de door de uitvoerenden „gevoelde situatie” in plaats van de concrete taakbeperking die noodgedwongen (?) moet worden opgelegd.

Op de hogere niveaus zijn vermoedelijk de onzekerheid t.a.v. de exact te vervullen functie en het verschil in de rol die men zou kunnen, zou willen en door de situatie gedwongen wordt te spelen, de belangrijkste oorzaken van het gebrek aan organische samenhang. Door het vormen van een duidelijke organisatiestructuur kan de leiding hieraan veel verbeteren zonder daarbij gehinderd te worden door de situatie elders. Door taken en personen goed op elkaar af te stemmen, ervoor te zorgen dat ieder weet wat van hem verwacht wordt en dienovereenkomstig te beoordelen, daarbij uitgaande van de doelstelling van de totale organisatie, kan worden bereikt dat een bereidheid tot medewerking ontstaat die voorwaarde is voor een tevredenstellende organisatie en ook voor het spelen van een adequate rol door de administratie in het geheel. Argyris, die deze verschijnselen vergaand heeft geanalyseerd en als autoriteit op dit gebied mag worden aangemerkt, ziet dit - in zijn algemeenheid - als de enige mogelijke oplossing (als men tenminste in de toekomst met volwaardige werkers te doen wil hebben) ³⁾. Intussen is dit geen geringe taak. Het gaat er immers niet alleen om een organisatieschema te tekenen, de daarin voorkomende functies te omschrijven en de plaatsen te bemannen. Men schept dan slechts een formele organisatie op papier. Het gaat erom dat de betrokkenen niet alleen weten wat van hen verwacht wordt, maar zich ook met de hun toegedachte rol identificeren en dit is een proces dat tijd vergt en een beroep doet op inzicht en inschikkelijkheid bij alle betrokkenen.

Organisatiestructuur en gezindheid van de leiding zijn van uiterst groot belang, niet alleen voor de organisatie als totaliteit, maar ook voor elk der onderdelen ervan, dus ook voor de administratieve organisatie. Beide vormen de *voorwaarde* zowel voor een effectief gebruik als voor het tot stand komen van een doelmatige werkwijze. Wellicht kan dit een rechtvaardiging vormen voor het gebruik van de term *organisatie in de uitdrukking administratieve organisatie* ⁴⁾.

Van de accountant, die t.b.v. zijn cliënten mede de zorg heeft voor de administratieve organisatie, mag worden verwacht, dat hij:

- zoveel afweet van hetgeen de administratie kan bieden en van de wijze waarop

³⁾ Zie Chr. Argyris, *Personality and Organisation*, pag. 237, waar hij zegt dat „decreasing the basic antagonism between the individual and the formal organisation”... mogelijk is door ... „change (of) the nature of formal organisation structure, directive leadership and management controls”.

⁴⁾ S. C. Bakkenist merkt in een artikel, getiteld „De invloed van de opperste leiding op de gang van zaken in het bedrijf” in het M.A.B. van december 1959 op: „De bekwaamheid waarmee de opperste leiding zich van haar taak kwijt is van beslissende betekenis voor het doeltreffend functioneren van een organisatie”. Dit geldt dus ook voor de administratie als onderdeel van een organisatie.

de gegevens kunnen worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd, dat hij de mogelijkheden tot verbetering in een bepaald geval kan onderkennen. Voor de uitwerking en invoering kan dan worden teruggevallen op specialisten uit de betrokken organisatie, van derden of uit het eigen kantoor.

- in staat is aan te geven of en zo ja, op welke punten de structuur van de organisatie gebreken vertoont. Toont de leiding bereidheid op dit gebied tot verbetering te komen dan kan de behulpzame hand worden geboden, o.a. door hulp bij de analyse en door het dienen als gesprekspartner. Deze rol kan uiteraard ook door een ander worden gespeeld. Deze ander zal veelal iemand zijn met een andere ervaring dan de accountant. Alleen al vanwege de betekenis van de organisatiestructuur voor de administratieve organisatie is nauwe samenwerking dan zeer gewenst.
- in staat is tot het stellen van een diagnose van de aard der zich voordoende problemen en van de oorzaken van een onbevredigende toestand op het onderhavige gebied. Dit is geenszins eenvoudig daar er vaak sprake is van een samenwerking tussen onbekendheid met de mogelijkheden en onvolkomenheden in de organisatie als voorwaarde voor een doelmatige administratie. Door zijn onpartijdigheid en door de continuïteit in de relatie moet het voor de accountant echter gemakkelijker zijn dan voor vele anderen de oorzaken van een onbevredigende toestand aan te geven. Inderdaad kan de accountant „als „katalysator” fungeren temidden van niet zelden voorkomende belangentegenstellingen en botsende persoonlijke aspiraties der betrokken functionarissen”⁶⁾.

Tenslotte nog deze opmerking: men staat bij het verzorgen van de administratieve organisatie blijkbaar in sterke mate voor een vraagstuk van samenwerking, n.l.:

- in het betrokken bedrijf
- tussen accountant, bedrijf en andere specialisten

Dit is logisch, want werkverdeling opent wel de mogelijkheid van grotere doelmatigheid maar stelt als voorwaarde voor het bereiken van dat doel nu eenmaal de eis tot samenwerking. Het is voor specialisten op een bepaald gebied wellicht goed te beseffen dat eenzijdigheid uit den boze en dat bereidheid tot samenwerking met anderen essentieel is voor het bereiken van het eigen doel.

⁶⁾ zie H. C. Treffers in M.A.B. dec. 1959, pag. 570: „Accountant of boekhoudkundig controleur”.