

# De toekomst van de financiële functie binnen een overheidsinstelling

Dr. A.A. de Waal MBA

- Gepubliceerd in: PUBLIC CONTROLLING, JUNI 2005 -

Ontwikkelingen binnen de overheid, het veranderende denken over planning & control, het toenemend gebruik van managementcontrolsysteem, en veranderend personeelsbeleid en organisatiestructurering beïnvloeden allen het werk van financiële managers van een publieke organisatie. De overheidsinstelling<sup>1</sup> heeft de trends en ontwikkelingen geïnventariseerd waarmee haar financiële functie te maken heeft. Doel van deze exercitie is te beoordelen aan welke trend de financiële functie prioriteit moet geven om beter te kunnen voldoen aan de eisen die door de interne en externe omgevingen van het instelling worden gesteld.

## Trends & ontwikkelingen

Om inzicht te krijgen welke ontwikkelingen de afgelopen tijd de financiële functie van de overheidsinstelling hebben beïnvloed, werd onder de deelnemers aan de jaarlijkse FEZ-conferentie een vragenlijst uitgezet. De lijst werd samengesteld op basis van een uitgebreide literatuurstudie, en is in 2002, 2003 en 2004 gebruikt tijdens het onderzoeksprogramma 'Trends en Ontwikkelingen in de Financiële Functie' (met uitzondering van de trend *focus op omzeterhoging* die als minder relevant voor de overheidsinstelling werd gezien; zie figuur 1).

Ontwikkelingen en trends in 2004 - 2005
▪ <i>Beter implementeren</i> - Toenemende gerichtheid op het implementeren en realiseren van plannen, in plaats van op het plannen zelf.
▪ <i>Efficiënter budgetteren</i> - Efficiënter maken van het budgetteringsproces, door dit proces aan te passen of af te schaffen ( <i>beyond budgeting</i> ).
▪ <i>E-finance functie ontwikkelen</i> - Toepassen van e-business in de financiële functie, bijvoorbeeld door de financiële processen via het internet te laten verlopen.
▪ <i>Enterprise intelligence ontwikkelen</i> - Ontwikkelen van 'enterprise intelligence' om alle interne en externe informatiestromen van de organisatie te coördineren en te stroomlijnen.
▪ <i>Financiële taken outsourcen</i> - (Delen van de) Financiële functie wordt(en) ondergebracht bij/ uitbesteed aan een externe partij, om kostenvoordelen en kwaliteitsverhoging te krijgen.
▪ <i>Focus op corporate governance</i> - Toenemende aandacht voor goed ondernemingsbestuur
▪ <i>Focus op creëren van waarde</i> - Toenemende gerichtheid op het creëren van waarde.
▪ <i>Focus op gedragsaspecten</i> - Toenemende mate aandacht voor de gedragsaspecten van de bedrijfsvoering en van verbeterinitiatieven, bijvoorbeeld door meer aandacht voor <i>change management</i> .
▪ <i>Focus op immateriële activa</i> - Toenemende aandacht voor het rapporteren en beheersen van immateriële activa ( <i>intangibles</i> ), zoals kennis, merken en patenten.
▪ <i>Focus op integriteit</i> - Toenemende aandacht voor integriteitvraagstukken, mede veroorzaakt door de WorldCom, Enron, Ahold en de bouwfraude affaires.
▪ <i>Focus op risk management</i> - Toenemende aandacht voor het in kaart brengen van de materiele risico's die de organisatie loopt of kan lopen.

<sup>1</sup> Op verzoek blijft de overheidsinstelling anoniem.

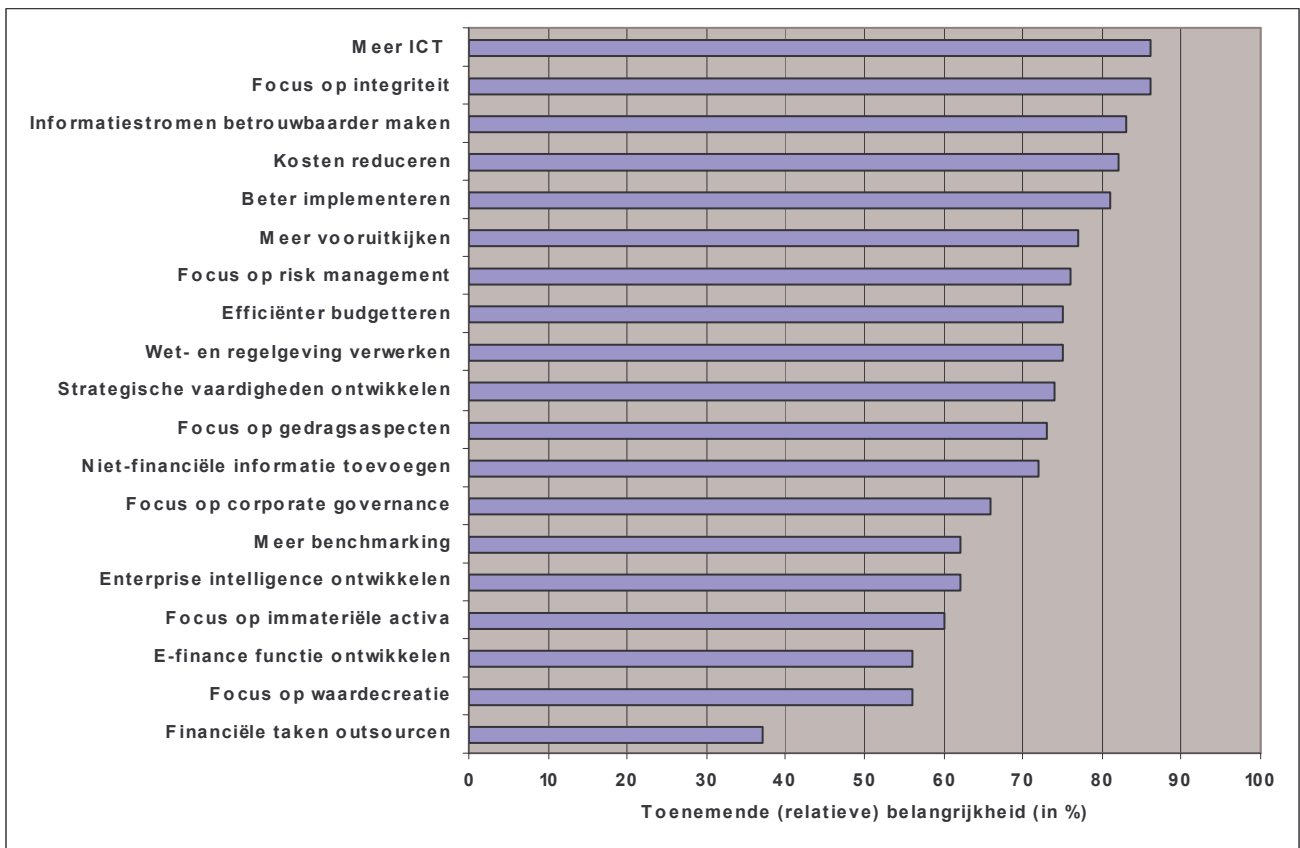
Ontwikkelingen en trends in 2004 - 2005
▪ <i>Informatiestromen betrouwbaarder maken</i> – Focus op het betrouwbaar(der) maken van de interne en externe informatiestromen (en daarmee ook de financiële processen).
▪ <i>Kostenreductie</i> - Toenemende aandacht voor kostenreductie binnen de organisatie.
▪ <i>Meer benchmarking</i> - Toenemende aandacht voor het toepassen van benchmarking, niet alleen in de financiële processen maar in alle kritische bedrijfsprocessen.
▪ <i>Meer ICT</i> - Toenemende rol voor informatie- en communicatietechnologie in de financiële bedrijfsvoering.
▪ <i>Meer vooruitkijken</i> - Meer aandacht voor ‘vooruit kijken’, bijvoorbeeld door de invoering van voortschrijdende prognoses ( <i>rolling forecasts</i> ).
▪ <i>Niet-financiële informatie toevoegen</i> – Toenemende aandacht voor het rapporteren en beheersen van niet-financiële indicatoren, bijvoorbeeld door het invoeren van een balanced scorecard.
▪ <i>Strategische vaardigheden ontwikkelen</i> – Meer aandacht voor het ontwikkelen van strategische vaardigheden bij financiële mensen zodat deze meer functioneren als <i>business partner</i> van lijnmanagers.
▪ <i>Wet- en regelgeving verwerken</i> – Toenemende aandacht (onder druk van o.a. IAS/IFRS, Basel II, Sarbanes-Oxley) op het verschaffen van transparantie aan de buitenwereld over de eigen prestaties en risico's.

Figuur 1: Uit recente literatuur geïdentificeerde trends en ontwikkelingen binnen de financiële functie

## Resultaten

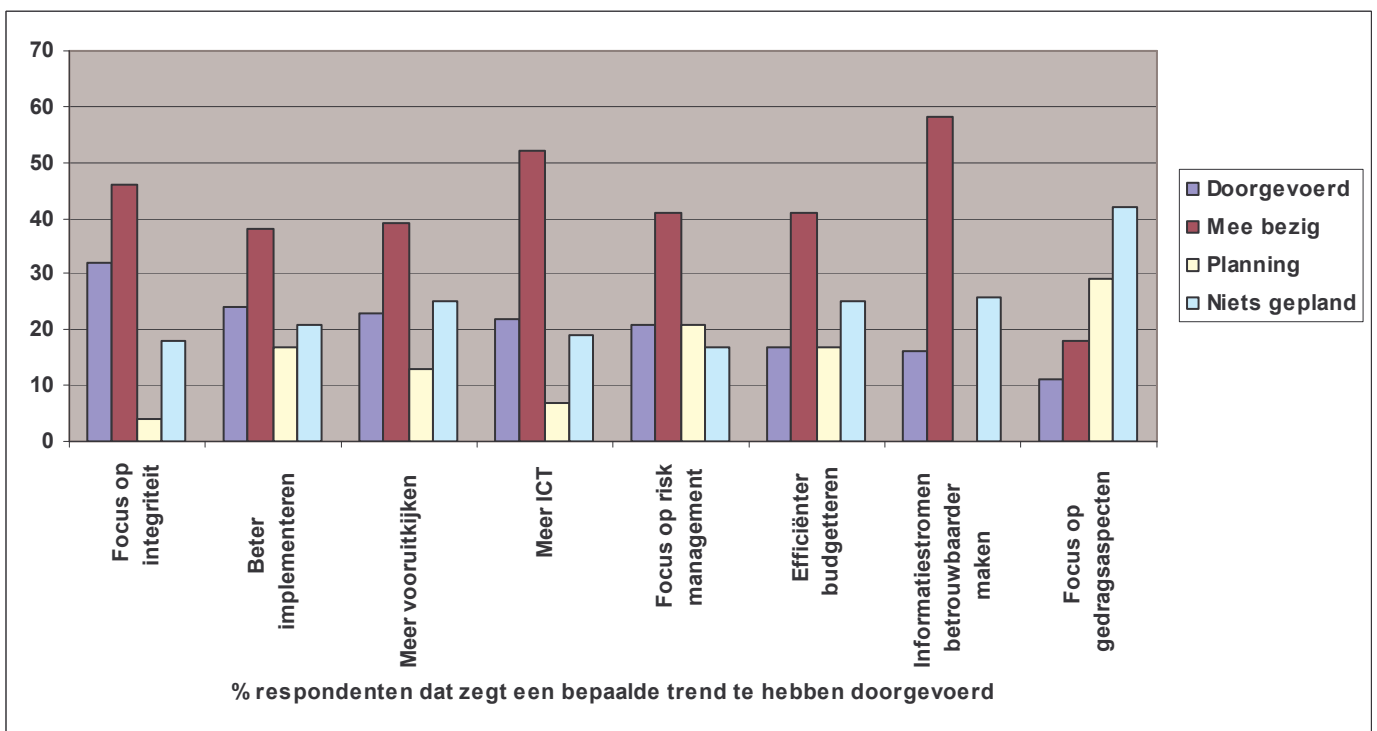
In totaal hebben 37 van de 100 deelnemers de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. De invullers werd gevraagd per trend aan te geven in hoeverre ze deze belangrijk vonden op een schaal van 0 (niet belangrijk) tot 3 (zeer belangrijk). Vervolgens werd de relatieve belangrijkheid van iedere trend berekend, door voor iedere trend de toegekende punten op te tellen en de som te delen door het maximaal aantal te behalen punten (= aantal ingevulde vragenlijsten maal 3 punten). Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde trend in alle vragenlijsten als zeer belangrijk was aangegeven kreeg deze trend een 100% score voor belangrijkheid. Het resultaat voor alle trends is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 laat ten eerste zien dat de financiële manager binnen de overheidsinstelling in praktijk met veel zaken bezig is: alle trends zijn in min of meerdere mate belangrijk, waarbij 18 van de ontwikkelingen boven de 50 procent belangrijkheid scoren. De instelling heeft de laatste jaren veel aandacht besteed aan het implementeren van nieuwe informatie- en communicatietechnologie systemen, een ontwikkeling die gezien de onderzoeksuitkomsten nog steeds gaan de is. Daarnaast is er veel aandacht voor *focus op integriteit*, ongetwijfeld een uitvloeisel van de publieke functie die de instelling vervult. De focus bij non-profit organisaties (vooral bij de overheid) ligt van oudsher op betrouwbaarheid van data die overwegend van niet-financiële aard is, dit komt terug in de hoge 'klassering' van *informatiestromen betrouwbaarder maken*.



Figuur 2: Trends en ontwikkelingen binnen de financiële functie van de overheidsinstelling

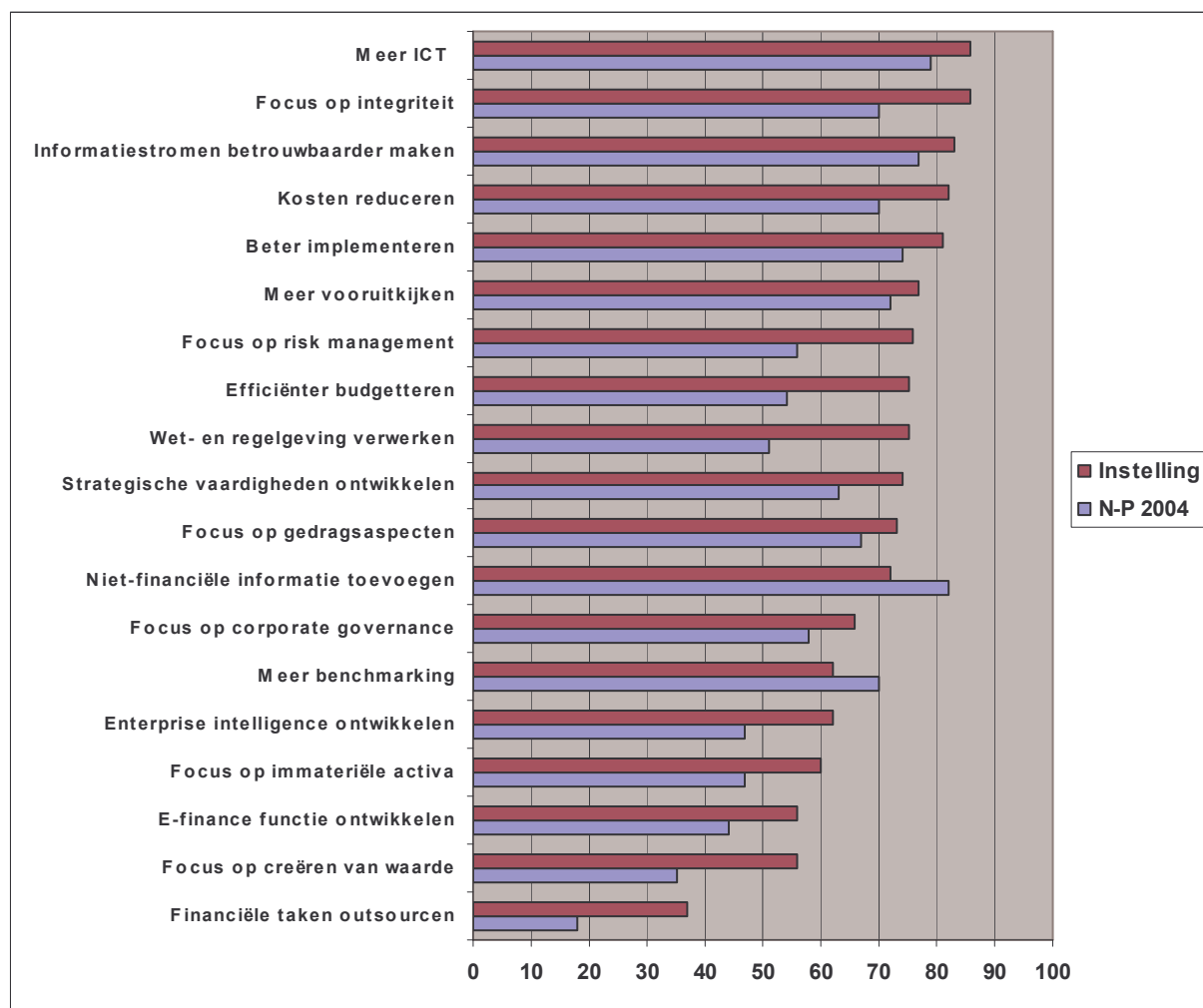
In figuur 3 is te zien dat de overheidsinstelling daadwerkelijk veel tijd besteedt aan het inspelen op de belangrijkste trends en ontwikkelingen: veel van deze zijn het verst doorgevoerd binnen de organisatie.



Figuur 3: De ontwikkelingen die het verst zijn doorgevoerd binnen de overheidsinstelling

## Verschil moet er wezen!

In november 2004 werd onder de deelnemers aan het Controllers Instituut Lustrumcongres, de workshop De Nieuwe Controller, en het Algemeen Management Programma Financieel-Economische Besturing van De Baak, dezelfde vragenlijst naar trends en ontwikkelingen in de financiële functie uitgezet (zie Tijdschrift Controlling, januari/februari 2005, voor een uitgebreid verslag van deze onderzoeksresultaten). Van deze deelnemers was 25 procent afkomstig uit de non-profitsector (er is geen apart onderscheid gemaakt naar overheidsorganisaties). In figuur 4 zijn de uitkomsten voor deze deelnemers vergeleken met die van de overheidsinstelling.



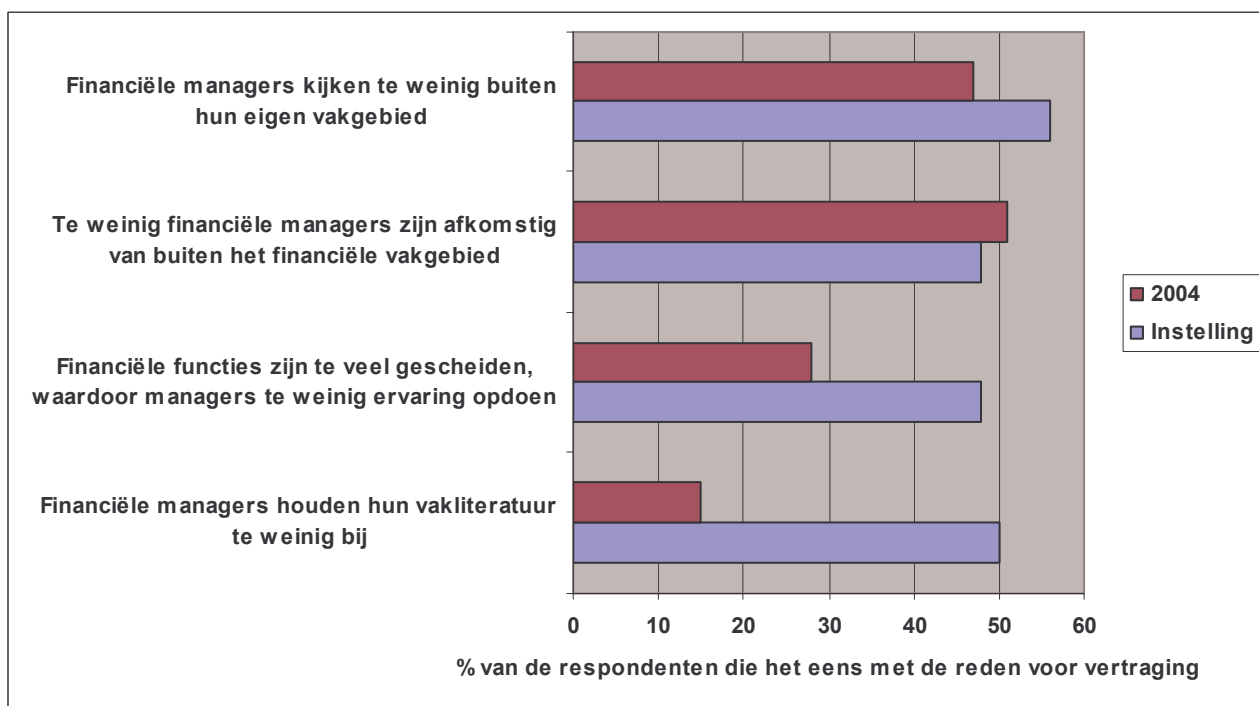
Figuur 4: Trends en ontwikkelingen voor non-profitorganisaties (2004) en de overheidsinstelling

Wat onmiddellijk opvalt is dat de financiële managers van de overheidsinstelling nagenoeg alle trends (op *niet-financiële informatie toevoegen* en *meer benchmarking* na) belangrijker vinden dan de non-profit respondenten in het algemene onderzoek. Dit kan erop wijzen dat de managers van de instelling veel ambitie en interesse hebben en zeer betrokken zijn bij al hetgeen er gebeurt binnen de organisatie. Tegelijkertijd roept het de vraag op of hier sprake kan zijn van een situatie waarin de organisatie moeite heeft met prioriteitenstelling door alles wat er op haar financiële functie afkomt en waarop zij geacht wordt te reageren. Op termijn zal toch een duidelijke prioriteit aan de prioriteitenstelling moeten worden gegeven, al dan niet met behulp van en inspraak door de externe omgeving. Immers, als nagenoeg alles belangrijk is en dientengevolge moet worden

opgepakt, dan is de kans groot dat er te weinig volledig en naar volle tevredenheid kan worden afgemaakt. Een punt wat hierbij zal spelen is op basis van welke criteria de prioriteiten gesteld kunnen en moeten worden? De financiële functie is een ondersteunende functie en zal daarom niet snel 'nee' zeggen tegen haar interne klant, de integraal manager. Inherent is dat de financiële functie in feite een 'vlot op de golven' is en voortgestuwd wordt door de omstandigheden, dat wil zeggen door de wensen van die interne klant.

### Business partner?

In het onderzoek werd aan de respondenten gevraagd of ze het eens waren met de stelling 'Door de schandalen van het afgelopen jaar zal de financiële functie zich noodgedwongen weer voornamelijk bezig moeten houden met haar kerntaken (administreren en rapporteren).' Hier was 82 procent het niet mee eens. Daarnaast werd geponereerd dat er al ruim tien jaar wordt gezegd dat de financiële functie zich minder met transactieverwerking en meer met toegevoegde waarde activiteiten moet bezighouden, zoals het transformeren naar een *business partner* wat zoveel betekent als dat de financiële manager de 'rechterhand' van de directie wordt door het maken van strategische analyses en het geven van strategische adviezen. In praktijk blijkt dat daar om verschillende redenen nog maar weinig van komt. In figuur 5 is de mate aangegeven waarmee de respondenten het eens waren met verschillende redenen voor de moeizame omschakeling naar business partner. Hierbij is een vergelijk gemaakt met hetgeen de respondenten uit het algemene 2004 onderzoek vinden. Hierbij valt op dat de financiële managers van de overheidsinstelling, meer dan de algemene respondenten, van mening zijn dat de financiële functie zich actiever zou kunnen opstellen in het ontwikkelen van de eigen capaciteiten en vaardigheden.



Figuur 5: Mogelijke redenen voor de moeizame omschakeling

### Werken aan de toekomst van de financiële functie

De financiële functie van de overheidsinstelling wordt gekenmerkt door heterogeniteit en personele dynamiek. Dit wordt veroorzaakt door het grote aantal budgethouders, ook wel genoemd integraal managers, die ieder hun eigen (financiële) wensen hebben; en het

personeelsbeleid dat mobiliteit hoog in het vaandel heeft staan, waardoor een groot deel van de werknemers eens in de drie tot vier jaar van functie verandert. Van deze zogenoemde 'heterogene dynamische financiële functie' wordt door het management verwacht dat die adequaat reageert op een omgeving die sterk aan het veranderen is door veranderingen in het denken over (financieel) management, maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de verantwoordingsplicht van de overheid, en technische ontwikkelingen die de processen binnen de instelling steeds meer ondersteunen. In dat licht bezien, geeft het trendonderzoek de variëteit in en schaal van de uitdagingen en aandachtsgebieden voor de controllers treffend weer.

Het prioriteren van welke van de trends het eerst moet worden opgepakt, plaatst de controllers van de overheidsinstelling voor een aanzienlijke uitdaging die op drie niveaus ligt. Het eerste niveau betreft het inventariseren van de behoeften van de integraal managers enerzijds en de eisen vanuit de comptabele wetgeving anderzijds ten aanzien van hetgeen de financiële functie moet opleveren. Daarbij is het van belang te bepalen of er gestreefd moet worden naar uniformering van de financiële werkzaamheden binnen de gehele organisatie. Complicatie hierbij is dat de behoeften van het integraal management sterk kunnen wisselen doordat dat management regelmatig rouleert. Daarom moet bekeken worden of de behoeften (gedeeltelijk) kunnen worden genormeerd vanuit de organisatieleiding.

Op het tweede niveau moet een doorvertaling van de behoeften en eisen aan de financiële functie naar een functioneel raamwerk worden gemaakt. Dit raamwerk bestaat uit een set van functiebeschrijvingen, voor de functies binnen de financiële discipline van de instelling, met onderlinge samenhang en voldoende flexibiliteit om veranderingen in de externe en interne omgevingen en vaktechnische- en ICT-ontwikkelingen op te kunnen vangen.

Deze eerste twee niveaus overziend, kan het beeld ontstaan dat het vooral gaat om nieuwe structuren en processen en dat daarmee de uitdagingen waarmee de organisatie zich geconfronteerd ziet adequaat beantwoord zullen zijn. Echter, wijzigingen in structuren en processen alleen zullen niet volstaan, ook de medewerkers zullen bereid moeten zijn vaktechnische ontwikkelingen, kennis en vaardigheden op het gebied van automatisering actueel te houden. Dit derde niveau van uitdaging vraagt daarnaast ook om een specifieke ontwikkeling naar *business partner*. Hiervoor zullen investeringen in trainingen, opleidingen en loopbaanbeleid moeten worden gedaan, om ervoor te zorgen dat de medewerkers van de financiële functie daadwerkelijk die *business partner* invulling aan hun rol kunnen geven, waardoor ze (nog) beter de integraal manager kunnen ondersteunen.

Door het trendonderzoek is naar voren gekomen dat een aantal belangrijke beslissingen moet worden genomen ten aanzien van de ontwikkeling van de financiële functie van de overheidsinstelling. De komende FEZ-conferentie zullen de vorderingen op de drie verschillende niveaus op de agenda worden gezet. Doel is te komen tot een uitgewerkt verandertraject waarmee de financiële functie van de organisatie weer een aantal jaren vooruit kan.

Dr. André A. de Waal MBA is associate professor strategisch management aan de Maastricht School of Management en daarnaast zelfstandig adviseur en auteur. In 2003 publiceerde hij het boek *Ontwikkelingen en Trends in de Financiële Functie* (Kluwer, Controlling in Praktijk reeks no. 58) en in 2004 *De Resultaatgerichte Overheid* (SDU, met Leo Kerklaan). André is te bereiken via [www.andredewaal.nl](http://www.andredewaal.nl).