

Checks en balances

De parlementaire enquête naar de opkomst en ondergang van het RSV-concern heeft het belangstellende publiek een unieke mogelijkheid geboden om – langs de weg van de reconstructie – een kijkje te nemen achter deuren die gewoonlijk gesloten blijven: deuren van directiecamers van grote ondernemingen en deuren waarachter politieke gezagsdragers huizen – deuren waarachter beleid wordt gemaakt 1). Het was een treurig schouwspel: bestuurders die onbekwaam waren, commissarissen die faalden, ministers die het parlement voor de gek hielden, parlementariërs die zaten te slapen, ambtenaren die het onderscheid tussen algemeen en bedrijfsbelang vergaten, accountants die misleidende jaarrekeningen ondertekenden en nog vele anderen. Het publiek keek toe en zag dat er mensen zaten op belangrijke posten die heel iets anders deden dan datgene waarvoor zij waren aangenomen. Hoe kon dit gebeuren? En vooral: hoe kon het zolang doorgaan zonder dat iemand het verhinderde?

Onlangs verscheen het boek van Pieter Lakeman, over zwen- del en wanbeleid in het Nederlandse bedrijfsleven 2). Het bevat de listen en lagen, de fouten en het bedrog van managers en accountants, die tot de ondergang van belangrijke ondernemingen leidden: de OGEM en RSV, de HAL en de Tilburgse Hypotheekbank, Slavenburg en KSH. Hoe is het mogelijk dat deze lieden hun streken konden uithalen, die aan duizenden hun werk en hun kapitaal kostten, zonder dat iemand het verhinderde?

Om wat meer zicht te krijgen op de omstandigheden waaronder wanprestaties kunnen voorkomen en voortduren zonder dat zij aanleiding geven tot het treffen van tegenmaatregelen, is het nuttig er de organisatieliteratuur nog eens op na te slaan. In de eerste plaats het klassieke artikel van Coase over „The nature of the firm” 3). Volgens Coase is het de essentie van een onderneming dat het een verzameling contractuele afspraken is tussen aanbieders van produktiemiddelen (arbeid, kapitaal), waarbij de preciese verplichtingen niet volledig zijn gespecificeerd. Deze onvolledige specificatie is een efficiënte manier om te voorkomen dat men bij elke verandering van omstandigheden (b.v. productie-uitbreiding of -inkrimping) gedwongen zou zijn tot het afsluiten van een nieuw contract; dit zou in onzekere, telkens wisselende omstandigheden immers al snel tot buitengewoon hoge transactiekosten leiden. De keerzijde van de onvolledigheid van het contract is echter dat er binnen de onderneming, langs hiërarchische weg, voor moet worden gezorgd dat de economische activiteit op gecoördineerde wijze plaatsvindt: door opdrachten, overleg, overreding of onderhandeling. Hiermee zijn evenwel kosten gemoeid en het kan soms efficiënter zijn om de gecontracteerde enige vrijheid van handelen te laten in de wijze waarop hij aan zijn verplichting voldoet dan hem tegen hoge kosten tot perfecte taakvervulling te dwingen.

Een tweede bron die van belang is, is het werk van Cyert en March, waarin betoogd wordt dat de onderneming niet één doelgerichte organisatie is, maar een coalitie van individuen met deels samenvallende, deels tegenstrijdige doeleinden en belangen 4). Deze opvatting leidt tot een heel andere zienswijze op de klassieke ondernemingsdoelstellingen, zoals groei en winstmaximalisatie. Zo zal de leiding van de onderneming niet zozeer streven naar maximale winst, maar wel naar een zodanige winst dat zij haar eigen positie kan handhaven en geen gevaar loopt in de aandeelhoudersvergadering naar huis te worden gestuurd. Ook groei is slechts in zoverre een doelstelling van de ondernemingsleiding dat, het realiseren van expansie van de onderneming als een bewijs van bekwaamheid van de leiding, die dientengevolge meer aanzien en salaris waard is. Op soortgelijke wijze zijn de gedragingen van stafleden, adviseurs, commissarissen en alle anderen die bij de onderneming betrokken zijn, in termen van privébelangen te duiden.

Een derde punt van belang, dat vooral door Williamson 5) naar voren is gebracht, is dat de verschillende individuen in de organisatie niet allen in gelijke mate beschikken over de kennis en informatie die binnen de organisatie aanwezig is. Dit schept de mogelijkheid dat individuen die over meer informatie beschikken dan anderen, deze informatie „kleuren” alvorens haar door te geven. En gezien de particuliere doeleinden die zij nastreven, zullen zij dit zeker niet nalaten als het in hun straatje te pas komt. Natuurlijk is hierop controle mogelijk, maar deze controle vergt

weer bepaalde kosten. De informatievragers weegt dus af of het risico van vertekende informatie de kosten van intensieve controle waard is. Bovendien wordt controle niet nodig geacht zolang de informatieontvanger de indruk heeft dat zijn privébelangen door het gebrek aan informatie niet worden geschaad. Hoe groter de informatiekloof, hoe hoger de kosten om haar te overbruggen en hoe ruimer de mogelijkheden om informatie te vervalsen zonder bij controle onmiddellijk door de mand te vallen.

Met de genoemde drie elementen – onvolledig gespecificeerde contracten de hypothese van het eigenbelang en de ongelijkmatige verspreiding van informatie binnen een organisatie – hebben we m.i. drie belangrijke punten te pakken die het voorkomen en voortduren van wanprestatie in ondernemingen en in de politiek begrijpelijk maken 6). Zij helpen verklaren waarom wanprestatie aan de top van de onderneming en in de politiek veel grotere vormen aanneemt en veel moeilijker te bestrijden is dan lager in de hiërarchie. Aan de top immers is de speelruimte veel groter en moet zij dat ook zijn om adequaat op onvoorziene omstandigheden te kunnen inspelen; daar ook is de informatievoorsprong het grootst en de controle het moeilijkst en kostbaarst; daar kunnen dus de eigen belangen het meest „rücksichtlos” worden nagejaagd. Daar komt nog bij dat de verschillende belanghebbenden binnen en buiten de organisatie tijdelijke en wisselende coalities met anderen aangaan om het eigen belang te dienen en derden om de tuin te leiden of buiten spel te zetten: bestuursleden en accountants die onder één hoedje spelen om de aandeelhouders zoet te houden; divisiedirecteuren die gekleurde informatie doorgeven aan de concerntop; directeuren en commissarissen die samentspannen om medebestuurders te wippen; concernjuristen die vooral de belangen van de tegenpartij behartigen; het is allemaal mogelijk en het komt allemaal voor – lees het maar na in de RSV-verslagen.

En het gebeurt niet alleen in het bedrijfsleven, het gebeurt ook in de politiek. Dezelfde ingrediënten die tot ontsparing van de bedrijfsleiding leiden, treft men ook aan in de politieke arena: ministers en hoge ambtenaren moeten over een zekere speelruimte beschikken; er is een informatiekloof tussen parlementariërs, bewindlieden en het ambtelijke apparaat en controle is kostbaar; er zijn privébelangen die door iedereen goed in het oog worden gehouden; en er worden coalities gesmeed om zich lastige tegenstanders van het lijf te houden. Het is dus niet zo, dat men aan de top onbekwamer of corrupter is dan in lagere geledingen van de hiërarchie, maar de mogelijkheden om misstappen te begaan en deze verborgen te houden zijn groter en de consequenties ervan zijn in het algemeen ernstiger.

Natuurlijk zijn er bepaalde tegenmaatregelen mogelijk. Men kan de controle op de juistheid van informatie intensiveren, maar dat brengt weer kosten met zich en als het eigen belang er niet direct bij gebaat is, is de neiging groot om de controle te laten verslappen. Een andere mogelijkheid is om bureaucratisch toezicht – binnen de onderneming of in het politieke bedrijf – waar mogelijk te vervangen door coördinatie via de markt: via contracten waarvan de stipte naleving rechtens afdwingbaar is. Maar in elk geval kan een evenwichtig systeem van „checks” en „balances” nergens worden gemist, en zeker niet aan de top van de hiërarchie. Niet omdat politici en bestuurders zo verdorven en corrupt zijn, maar omdat het mensen zijn zoals u en ik.

L. van der Geest

1) RSV-enquête, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, nr. 17 817, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

2) Pieter Lakeman, *Het gaat uitstekend. Zwendel en wanbeleid in het Nederlandse bedrijfsleven*, De Haan, Weesp, 1984.

3) R.H. Coase, The nature of the firm, *Economica*, jg. 4, november 1937.

4) R.M. Cyert en J.G. March, *A behavioral theory of the firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963.

5) O.E. Williamson, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, The Free Press, New York, 1975.

6) Zie ook: Peter Earl, *The corporate imagination. How big companies make mistakes*, M.E. Sharpe, Inc., New York, 1984.