

De kostendecclaraties van bestuurders: voorkomen is beter dan genezen!

Oscar van Leeuwen

COLUMN



De afgelopen maanden zijn we via de krant en televisie regelmatig geconfronteerd met vermeende fraudegevallen van bestuurders. De kostendecclaraties van Minister Peper – inmiddels voor iedereen te vinden

op het internet – zijn daarvan wel het meest pregnante voorbeeld. Nog voor het onderzoek naar zijn onkostendecclaraties volledig is afgerond, ziet de Minister al reden om op te stappen teneinde zijn handen vrij te kunnen hebben de vermeende onterechte aantijgingen in zijn richting met kracht te kunnen weerleggen. Zijn politieke partij geeft te kennen dit zeer spijtig te vinden aangezien hierdoor een van de beste politici die zij hebben voor de politiek verloren gaat.

Veel mensen hebben het gevoel dat 'waar rook is ook wel vuur zal zijn' en zullen denken dat zo iemand als Minister Peper dan maar beter had moeten opletten. Ik denk echter dat de situatie waar Minister Peper in verzeild is geraakt voor vele bestuurders (en hun toezichthouders) reden is zich eens achter de oren te krabben. Als er namelijk vragen naar hun kosten-

declaraties worden gesteld, zouden zij wel eens in dezelfde situatie als de Minister verzeild kunnen raken. Dit heeft te maken met de wijze waarop wij in Nederland met het fenomeen interne controle omgaan.

Volgens Starreveld (R.W. Starreveld, H.B. de Mare, E.J. Joels, Bestuurlijke informatieverzorging deel 1 1994, p. 261) maakt de feilbaarheid van mensen en apparatuur het noodzakelijk dat controle wordt uitgeoefend op de uitkomsten van hetgeen door mensen en apparatuur wordt verricht. Deze controle kan op drie manieren plaatsvinden. Het is mogelijk jezelf te controleren (zelfcontrole), een externe persoon te laten controleren of het goed is gegaan (externe controle) of intern controle te laten uitoefenen. En daar zit hem nu net het probleem.

Als iemand van zichzelf zegt dat hij/zij het goed heeft gedaan (zelfcontrole), dan hebben wij de neiging hem/haar niet op voorhand te geloven. Immers 'niets menselijks is ons vreemd' en ook als je het zelf niet helemaal goed hebt gedaan is de verleiding groot te zeggen dat het wel goed is gegaan, aangezien niemand het leuk vindt een fout te moeten toegeven.

De meest voorkomende vorm van externe controle – een verklaring bij de jaarrekening afgegeven door een externe accountant – is in het algemeen ook geen afdoende controlemaatregel om veilig te stellen dat de kostendecclaraties van bestuurders correct zijn. De bedragen van de kostendecclaraties zijn ten opzichte van de bedragen die in de jaarrekening voorkomen namelijk in het algemeen niet van voldoende omvang (accountants spreken van materieel belang) om een

Prof. Dr. O.C. van Leeuwen RA is werkzaam als hoogleraar Bestuurlijke Informatieverzorging Administratieve Organisatie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is hij werkzaam bij KPMG Management Consulting.

diepgaande controle van deze declaraties in het kader van de jaarrekeningcontrole te rechtvaardigen.

Blijft over de interne controle. Interne controle is gedefinieerd als de controle op de oordeelsvorming en de activiteiten van anderen voorzover die controle ten behoeve van de leiding van de betrokken huishouding door of namens die leiding wordt uitgeoefend (R.W. Starreveld, H.B. de Mare, E.J. Joels, Bestuurlijke informatieverzorging deel 1, 1994, hoofdstuk 10, paragraaf 5). Uit deze definitie blijkt dat de bestuurder zelf dus geen object van interne controle is. Dit op het eerste gezicht wat vreemde uitgangspunt is op zich ook niet zo verwonderlijk, want interne controle is er immers voor bedoeld de directie de zekerheid te geven dat de informatie die zijzelf ontvangen betrouwbaar is. Van hun eigen declaraties weten zij op basis van de door hen uitgevoerde zelfcontrole wel dat dit het geval is.

Kortom: tenzij er speciaal iets geregeld is, zijn er in de meeste organisaties geen systemen voorhanden om onafhankelijk van de bestuurder te waarborgen dat de onkostendeclaraties op voorhand correct zijn. Onze bestuurders functioneren derhalve in het algemeen in een situatie waarbij hun gelegenheid wordt geboden zelf te bepalen hoever zij met hun onkostendeclaraties kunnen gaan. Ik vind dit een slechte zaak, aangezien zoals iedereen weet, je de kat niet op het spek moet binden, het eenzaam is aan de top, wie appels vaart die appels eet, alsmede 'power corrupts' – om maar eens enkele bekende gezegden aan te halen. Naar mijn mening is het beter bestuurders tegen zichzelf in bescherming te

nemen en te voorkomen dat zij in de verleiding komen zichzelf te bevoordelen ten nadele van de organisatie waarvoor zij als bestuurder verantwoordelijk zijn (lees fraude of diefstal te plegen). Het is de verantwoordelijkheid van de toezichhouders hiervoor zorg te dragen.

Er kan hier een parallel worden getrokken met de Wet computercriminaliteit. Volgens deze wet is er pas sprake van een strafbaar feit wanneer 'enige beveiliging aanwezig' was. De wet legt dus de eis dat er sprake moet zijn van beveiliging! Op dezelfde wijze zouden toezichthouders zich van het risico bewust moeten zijn dat de bestuurders van de aan hun toezicht toevertrouwde organisaties lopen en er zorg voor moeten dragen dat er een minimale beveiliging tegen het indienen van onjuiste onkostendeclaraties door bestuurders is. Het uitoefenen van dergelijk toezicht kan slechts de verantwoordelijkheid van de toezichthouder zijn.

Dit toezicht kan in de praktijk overigens op betrekkelijk eenvoudige wijze geregeld worden. Het accorderen van de onkostendeclaraties door de toezichthouder gecombineerd met een specifieke vraag aan de externe accountant speciaal op de onkostendeclaraties van bestuurders te letten, is hiervoor een afdoende maatregel.

Omgekeerd pleit het ontbreken hiervan bestuurders uiteraard niet vrij. Controle is immers niet alleen een plicht maar ook een recht. Zij zouden er bij hun toezichthouder op aan moeten dringen maatregelen te treffen die waarborgen dat er voldoende controle wordt uitgeoefend op hun kostendeclaraties!