

Het 'in control statement'

Eerste aanzet tot bestuursverklaring inzake interne beheersing voor Nederlandse beursfondsen

Peter Sampers

SAMENVATTING Voor boekjaren die aanvangen na 1 januari 2004 zijn Nederlandse beursfondsen verplicht een verklaring over het adequaat en effectief zijn van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het jaarverslag op te nemen in het kader van de Code Tabaksblat. In dit artikel wordt ingegaan op de mogelijke inhoud van een dergelijke verklaring. Daarbij wordt gebruikgemaakt van criteria die ontleend zijn aan internationale best practice. De inhoud van een dergelijke verklaring dient afgestemd te zijn op de feitelijke bedrijfssituatie en dient gedifferentieerd in te gaan op de verschillende doelstellingen van interne beheersing. Aan de hand van het COSO-raamwerk voor interne beheersing worden deze doelstellingen beschreven en vervolgens vertaald naar de inhoud van een door de ondernemingsleiding af te geven bestuursverklaring inzake interne beheersing (hierna: interne beheersingsverklaring), die ook wel wordt aangeduid als het 'in control statement'.

1 Inleiding

Met de goedkeuring van wetsvoorstel 28 179 van de minister van Justitie door de Eerste Kamer is de door de Commissie Tabaksblat opgestelde Corporate Governance Code (hierna de 'Code Tabaksblat') in de Nederlandse wetgeving verankerd. Daarmee ontstaat voor Nederlandse naamloze vennootschappen met ter beurse genoteerde aandelen de verplichting in het jaarverslag mededeling te doen over de naleving van de principes en best practice bepalingen van de Code Tabaksblat (artikel 3). De jaarlijkse rapportering van het bestuur inzake interne beheersing is een bepaling

Dr. P.A.M. Sampers is als Manager Policies & Directives bij Koninklijke Philips Electronics NV verantwoordelijk voor externe verslaggeving.

uit de Code Tabaksblat die verplicht wordt gesteld voor beursgenoteerde vennootschappen, tenzij de vennootschap bereid is op dit punt een afwijking van de Code te rapporteren. Deze verplichting is van toepassing op jaarverslagen die betrekking hebben op een boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2004. Een verplichte rapportering over interne beheersing is voor veel Nederlandse vennootschappen een novum dat ongetwijfeld tot de nodige vragen in bestuurskamers heeft geleid. Vennootschappen die tevens een beursnotering in de Verenigde Staten of in het Verenigd Koninkrijk hebben, kennen dit soort verklaringen al uit de in die landen geldende regelgeving, maar zien zich eveneens met vragen geconfronteerd. Met name of en in hoeverre de reikwijdte van de door de Code Tabaksblat bedoelde verklaring overeenkomt met de in die landen bestaande praktijk.

Echter, er bestaat op dit moment geen gezaghebbende bron waaraan een nadere invulling van de aan de bestuursverklaring te stellen eisen kan worden ontleend. Sterker nog, het is niet eens duidelijk of sprake moet zijn van een expliciete verklaring over interne beheersing, analoog met de accountantsverklaring, of dat kan worden volstaan met een beschrijving in het jaarverslag. De Code Tabaksblat beperkt zich tot algemene formuleringen en ook de wetgever komt noch in de tekst van de wet noch in de nota van toelichting tot concrete aanbevelingen. Het is te betreuren dat de Commissie Tabaksblat de inhoud van een interne beheersingsverklaring niet verder heeft gedefinieerd. Er bestaat in Nederland geen algemeen aanvaarde aanpak voor de inrichting van interne beheersing waaraan uitgangspunten voor een rapportering kunnen worden ontleend. De wetgever laat de nadere invulling van deze bepalingen uit de Code over aan de praktijk. Nederlandse vennootschappen zullen derhalve de best practice bepalingen zelf moeten interpreteren.

In dit artikel wordt de manier waarop het bestuur van de vennootschap de interne beheersingsverklaring die de Code Tabaksblat verlangt, vorm kan geven uitgewerkt. Daarvoor worden de bepalingen van de Code en internationale best practices op dit gebied geanalyseerd. Het is niet de bedoeling, en ook niet wenselijk, om te komen tot een uniforme verklaring die voor alle vennootschappen op elk moment toepasbaar is. Het is de bedoeling aanknopingspunten te geven om te komen tot een verklaring die aansluit op de concrete situatie van de vennootschap en die ruimte laat voor toekomstige verbeteringen.

In het vervolg van dit artikel worden de relevante bepalingen uit de Code Tabaksblat beschreven in paragraaf 2. Daarna wordt in paragraaf 3 ingegaan op de instrumenten voor interne beheersing die beschikbaar zijn om een verklaring te onderbouwen. Concrete aanbevelingen voor de inhoud, vorm en plaats van een verklaring komen in paragraaf 4 aan de orde waarna afsluitende conclusies en aanbevelingen volgen.

2 De Code Tabaksblat en best practice bepalingen ten aanzien van de interne beheersingsverklaring

De Code Tabaksblat geeft in onderdeel II, waarin de taak en werkwijze van het bestuur aan de orde komen, een aantal best practice bepalingen die te maken hebben met interne beheersing en risicomangement. In de principes die dit deel van de Code inleiden worden de doelstellingen van deze bepalingen nader omschreven. In de Code wordt gesteld dat het bestuur onder meer verantwoordelijk is voor:

- de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap;
- de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultaatontwikkeling;
- de naleving van alle relevante wet- en regelgeving;
- het beheersen van risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten.

(Commissie Corporate Governance, 2003, p. 8).

Op grond van deze verantwoordelijkheden van het bestuur komt de Code tot een aantal best practice bepalingen die betrekking hebben op interne beheersing en onder andere een uiteenzetting van het bestuur over dit onderwerp voorschrijven.

De verklaring van het bestuur met betrekking tot interne beheersing is opgenomen in best practice bepaling II.I.4:

'In het jaarverslag verklaart het Bestuur dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen adequaat en effectief zijn en geeft hij een duidelijke onderbouwing hiervan. Het Bestuur rapporteert in het jaarverslag over de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het boekjaar. Het Bestuur geeft daarbij tevens aan welke eventuele significante wijzigingen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen zijn gepland en dat één en ander met de auditcommissie en de raad van commissarissen is besproken.'

(Commissie Corporate Governance, 2003, p. 9)

Op het eerste gezicht laat deze bepaling niets aan duidelijkheid te wensen over. Het bestuur dient te verklaren dat het risicobeheersings- en controlesysteem adequaat en effectief is en geeft een duidelijke onderbouwing van deze verklaring. Een dergelijk systeem wordt in best practice bepaling II.I.3 als volgt omschreven:

'In de vennootschap is een op de vennootschap toegesneden intern risicobeheersings- en controlesysteem aanwezig. Als instrumenten van het interne risicobeheersings- en controlesysteem hanteert de vennootschap in ieder geval:

- a. risicoanalyses van de operationele en financiële doelstellingen van de vennootschap;*
- b. een gedragscode die in ieder geval op de website van de vennootschap wordt geplaatst;*
- c. handleidingen voor de inrichting van de financiële verslaggeving en de voor de opstelling daarvan te volgen procedures;*
- d. een systeem van monitoring en rapportering.'*

(Commissie Corporate Governance, 2003, p. 9)

Wat in deze omschrijving opvalt is dat niet de doelstelling van het systeem, maar slechts een aantal componenten wordt omschreven, waarbij uit de toevoeging 'in ieder geval' afgeleid moet worden dat deze beschrijving niet limitatief is. Dat deze best practice bepalingen in de praktijk vragen oproepen vloeit voor een deel voort uit het ontbreken van een duidelijke doelomschrijving, afgezien van de zeer algemene verantwoordelijkheid van het bestuur voor de realisatie van de doelstellingen et cetera. Daarmee is de basis voor de uiteindelijke verklaring van het bestuur vaag gedefinieerd.

De Code Tabaksblat levert nog een handreiking voor de interpretatie van deze bepalingen. In de verklaring van enkele in de Code gebruikte begrippen merkt de commissie op dat het bestuur in de interne beheersingsverklaring aangeeft welk raamwerk of normenkader is gehanteerd (Commissie Corporate

Governance, 2003, p. 33). Daarbij wordt verwezen naar het door het Amerikaanse Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) opgestelde raamwerk als een basis voor het opzetten van een dergelijk systeem (COSO, 1992). Om tot een nadere invulling van de verantwoordelijkheid van het bestuur ten aanzien van interne beheersing te komen, is het nuttig dieper in te gaan op dit raamwerk, waarbij van belang is op te merken dat COSO niet het enige raamwerk is dat kan worden gehanteerd. Engeland kent de Turnbull Guidance on Internal Control (Page en Spira, 2004), Canada kent de Guidance on Criteria of Control (CoCo) uitgegeven door het Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA, 1995) en in Nederland kan gebruik worden gemaakt van het op COSO geïnspireerde analyse- en beoordelingsinstrument interne beheersing (ABIB) dat door het Koninklijk NIVRA is ontwikkeld (NIVRA, 1999). In het vervolg van dit artikel wordt met name gerefereerd aan het COSO-raamwerk, omdat de Commissie Tabaksblat dit raamwerk specifiek in de Code 'aanbeveelt'. Een interessante vraag, die met het oog op beknoptheid hier niet verder wordt uitgewerkt, is of en op welke wijze andere raamwerken zoals het genoemde ABIB, of de door Starreveld (2002) in Nederland geïntroduceerde opvattingen over interne beheersing, als alternatief voor het COSO-raamwerk kunnen worden gebruikt.

De huidige verslaggevingspraktijk biedt slechts beperkte aanknopingspunten voor de inhoud van een interne beheersingsverklaring. Ondernemingen kunnen een dergelijke verklaring nu al op vrijwillige basis verstrekken, maar dit wordt slechts zelden gedaan, zoals uit onderzoek blijkt (NICG, 2004; Deumes, 2004). Bovendien wordt door het NICG geconstateerd dat een nadere onderbouwing van bestuursverklaringen nauwelijks wordt gegeven (NICG, 2004, p. 23). Voor de beantwoording van de vraag naar de gewenste inhoud van een interne beheersingsverklaring is derhalve een oriëntatie op internationale best practice nodig. Daarbij bespreek ik de praktijk zoals die zich op dit moment in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk ontwikkeld heeft. De keuze voor deze twee landen vloeit voort uit het feit dat Nederlandse bedrijven in een aantal gevallen al voldoen aan de daar geldende verplichtingen. Voor de Verenigde Staten is dat het geval bij ondernemingen die tevens een notering aan een Amerikaanse beurs hebben, voor het Verenigd Koninkrijk indien er sprake is van een

gemeenschappelijk Engels-Nederlandse holdingstructuur (bijvoorbeeld Unilever of Reed Elsevier).

3 Wat houdt interne beheersing in: een overzicht van internationale best practice

3.1 Verenigde Staten

Het Committee of Sponsoring Organizations (COSO) is een Amerikaans particulier initiatief, waarin diverse organisaties van accountants samenwerken, dat in 1985 is opgericht om de oorzaken van 'fraudulent financial reporting' te onderzoeken en aanbevelingen te doen om 'fraudulent reporting' te voorkomen. Door COSO is in 1992 een studie gepubliceerd die interne beheersing definieert en tevens aanbevelingen geeft voor de opzet en evaluatie van een intern beheersingssysteem (COSO, 1992). De studie wordt internationaal gezien als het toonaangevende rapport op het gebied van interne beheersing (zie o.a. Romney en Steinbart, 2000, p. 255; Wade en Wynne, 1999, p. 350). COSO definieert interne controle als een proces dat door de leiding en medewerkers van organisaties wordt gebruikt om een redelijke zekerheid te verkrijgen met betrekking tot:

- 1 de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving;
- 2 de effectiviteit en efficiency van de ondernemingsprocessen;
- 3 het voldoen aan wet- en regelgeving (COSO, 1992, p. 3).

Het tweede deel van de definitie heeft te maken met de realisatie van ondernemingsdoelstellingen. Voor een beter begrip van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een interne beheersingsverklaring is het belangrijk dit onderscheid helder voor ogen te houden.

COSO kiest voor een holistische benadering, waarbij interne beheersing wordt gezien als een proces dat onderdeel uitmaakt van het normale managementproces en bijdraagt tot de realisatie van de drie genoemde, elkaar overlappende, doelstellingen. Het proces steunt op vijf componenten die ook weer onderling afhankelijk zijn en in wisselwerking met elkaar functioneren. Deze componenten zijn weergegeven in tabel 1 (zie p. 364).

Een tweetal beperkingen van interne beheersing komt in het rapport herhaaldelijk aan de orde. Interne beheersing verschaft geen absolute zekerheid en interne beheersing kan niet zekerstellen dat organisaties succesvol zijn (o.a. COSO, 1992, p. 6). In alle gevallen blijft sprake van een redelijke mate van zekerheid en kan het proces slechts hulp bieden aan de leiding van de onderneming om tot realisatie van doelstellingen te komen.

Tabel 1. Componenten van interne beheersing volgens COSO

Control environment	Bedrijfscultuur, ethische waarden en integriteit. Met name de normen en waarden die door de ondernemingsleiding worden uitgedragen.
Risk assessment	Methoden om vast te stellen welke risico's realisatie van de ondernemingsdoelstellingen kunnen verhinderen.
Control activities	Procedures en maatregelen die toegepast worden om zeker te stellen dat door de ondernemingsleiding gestelde doelstellingen worden gerealiseerd en dat relevante risico's worden beheerst.
Information and communication	Uitwisseling van informatie die betrekking heeft op financiële, operationele en 'compliance' gerelateerde onderwerpen.
Monitoring	Acties die genomen worden om de werking van het interne beheersingsproces zeker te stellen en om bij te sturen.

In 2003 heeft COSO aan het bestaande raamwerk een verdere uitbreiding gegeven met de publicatie van het Enterprise Risk Management Framework (ERMF) (COSO, 2003) waarin risicoanalyse en -beheersing nader wordt uitgewerkt. Het nieuwe raamwerk wordt gepresenteerd als een aanvulling op het reeds bestaande 'Internal Control – Integrated Framework' (COSO, 1992) dat geacht wordt volledig te zijn geïncorporeerd in het nieuwe raamwerk. De drie hiervoor genoemde doelstellingen van interne controle blijven derhalve bestaan, ERMF voegt een vierde doelstelling, risicobeheersing ten aanzien van de strategie toe. Verder worden de bestaande vijf componenten aangevuld met drie componenten die risicoanalyse en -respons specificeren. Om beknopt te blijven wordt in het vervolg uitgegaan van het oorspronkelijke COSO-raamwerk (1992).

Naar aanleiding van een aantal belangrijke accounting fraudes is in 2002 in de Verenigde Staten de Sarbanes-Oxley wetgeving ingevoerd, die moet bijdragen tot een herstel van vertrouwen in de financiële markten en in de betrouwbaarheid van externe verslaggeving (voor gedetailleerde analyses zie Emanuels, Van Leeuwen en Wallage, 2004; KPMG, 2004; Ramos, 2004; Deloitte et al., 2004). Het COSO-raamwerk is een van de belangrijkste bouwstenen waar deze wetgeving op terugvalt. In het kader van de nieuwe wetgeving zijn een tweetal verklaringen geïntroduceerd die door bestuurders van ondernemingen, in het Amerikaanse model de Chief Executive Officer

(CEO) en de Chief Financial Officer (CFO), moeten worden afgelegd. Deze verklaringen worden geregeld in respectievelijk Sectie 302 en 404 van de nieuwe wetgeving en worden in zijn algemeenheid aangeduid met deze nummers. Sinds de invoering van de wet zijn in Amerika aan een beurs genoteerde bedrijven verplicht een 302-verklaring te deponeren bij de Securities and Exchange Commission (SEC), waarin CEO en CFO verklaren dat de onderneming een adequaat systeem voor 'internal control over financial reporting' en 'disclosure controls' heeft ingericht. Bovendien verklaart het bestuur dat het 'financial report fairly presents in all material respect the financial condition and results of operations.' en dat de 'disclosure controls' effectief gewerkt hebben. Daar waar COSO een brede interne controledoelstelling – met een redelijke mate van zekerheid waarborgen dat de ondernemingsdoelstellingen worden gerealiseerd – hanteert, blijft de 302-verklaring beperkt tot betrouwbaarheid en volledigheid van de financiële verslaggeving. In het kader van sectie 404 van de Sarbanes-Oxley-wetgeving wordt tevens een verklaring van bestuur over de opzet en effectieve werking van het systeem van interne controle over financiële rapportering verlangd. Daarbij zijn minimumeisen voor het evaluatieproces van het bestuur geformuleerd en eisen gesteld aan onderliggende documentatie. De verklaring van het bestuur moet eventuele materiële tekortkomingen in opzet of werking van de interne controle beschrijven. Als van dergelijke tekortkomingen sprake is, kan het bestuur niet verklaren dat het systeem effectief is (Ramos, 2004, p. 254). Tevens wordt een verklaring van de externe accountant vereist met betrekking tot de uitspraken van het bestuur, de zogenaamde 'internal control attestation'. Ook de 404-verklaring blijft beperkt tot 'internal control over financial reporting'. Materiële tekortkomingen zijn in termen van financiële verslaggeving gedefinieerd als tekortkomingen die zodanig zijn dat een materiële fout in de jaarrekening mogelijk is. Met ingang van, naar het zich nu laat aanzien, 2006 zullen buitenlandse beursfondsen, met een notering aan een Amerikaanse beurs, deze 404-verklaring af moeten leggen. De eisen gesteld aan het evaluatieproces en aan de onderliggende documentatie worden door de Public Accounting Oversight Board (PCAOB) nader uitgewerkt (Emanuels, Van Leeuwen en Wallage, 2004; Ramos, 2004).

3.2 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent eveneens een raamwerk voor interne beheersing, de zogenaamde Turnbull

Guidance on Internal Control. De Turnbull Guidance onderkent dezelfde drie doelstellingen van interne beheersing als COSO (Paragraaf 20, Turnbull Review Group, 2004, p. 30) en heeft derhalve eveneens een brede scope. Van het bestuur van de onderneming verlangt de Turnbull Guidance een jaarlijkse evaluatie van het systeem van interne beheersing ten behoeve van een verklaring dienaangaande. Ook door eerdere commissies die zich in het Verenigd Koninkrijk met corporate governance bezighielden zijn dergelijke verklaringen al voorgeschreven. Toch zijn bestuurders in het Verenigd Koninkrijk terughoudend met het afleggen van een dergelijke verklaring. Power (1997, p. 55) constateert 'the vagueness of the concept of internal control effectiveness made directors understandably reluctant to report'. De opeenvolgende commissies in het Verenigd Koninkrijk formuleerden steeds minder expliciete eisen ten aanzien van de rapportering over interne beheersing. Page en Spira (2004, p. 13) constateren 'the trend away from a narrow internal control scope with a high level of reporting requirements towards a broader scope with less stringent reporting'.

Hoewel de nadruk die gekozen wordt in beide landen verschilt, illustreren de ontwikkelingen in de VS en in het Verenigd Koninkrijk dat een bestuursverklaring over de effectiviteit van interne controle slechts mogelijk is als een beperkte definitie van interne beheersing wordt gehanteerd, vergelijkbaar met de Amerikaanse 'internal control over financial reporting'. Een brede definitie van interne beheersing leent zich veel minder voor een strak geformuleerde verklaring van het bestuur.

4 Een voorstel voor een Nederlandse interne beheersingsverklaring

4.1 Inhoud

Best practice bepaling II.1.4 verlangt dat het bestuur verklaart dat de interne risicobeheersings- en controle-systemen adequaat en effectief zijn. Dit lijkt voor de hand liggend, maar als wij ons realiseren dat de Commissie Tabaksblat naar COSO verwijst, als een raamwerk waarop een dergelijke verklaring kan zijn gebaseerd, dan mag worden gesteld dat de bewoordingen van deze bepaling weinig zorgvuldig gekozen zijn. Bestuurders die zonder meer verklaren dat de onderneming beschikt over een adequaat en effectief systeem beweren iets dat zij moeilijk waar kunnen maken. De hiervoor besproken tegenstelling tussen het hanteren van een brede definitie van interne

beheersing en de mogelijkheid om tot een specifieke bestuursverklaring te komen, heeft de Commissie Tabaksblat blijkbaar niet onderkent.

Het is desondanks mogelijk tot een verantwoorde en voor de gebruikers van het jaarverslag zinvolle interne beheersingsverklaring te komen. Het COSO-raamwerk biedt aanknopingspunten om de inhoud van een dergelijke verklaring nader te definiëren. Het onderscheid dat COSO maakt tussen de drie doelstellingen van interne beheersing helpt hierbij. Daarnaast is het zinvol stil te staan bij de betekenis van de termen adequaat en effectief die de Commissie Tabaksblat gebruikt. Adequaat zegt in eerste instantie iets over de opzet van het systeem. Een systeem is adequaat wanneer het de onderneming in staat stelt:

- een betrouwbare financiële berichtgeving samen te stellen;
- realisatie van de ondernemingsdoelstellingen te waarborgen;
- naleving van relevante wet- en regelgeving te waarborgen.

Effectiviteit gaat duidelijk verder. Een effectief systeem is adequaat van opzet en werkt conform deze opzet. Wanneer het bestuur van de onderneming in een verklaring over interne beheersing deze drie doestellingen gedifferentieerd benadert en bewust omgaat met de termen adequaat en effectief, dan is een zinvolle rapportering mogelijk. Een beperking tot deze drie doestellingen is echter eveneens aan te bevelen. Wanneer tevens de vijf componenten van het COSO-raamwerk uit tabel 1 in de verklaring aan de orde komen en de opzet van de interne beheersingsmaatregelen in detail besproken wordt, wordt de lezer van de verklaring overladen met informatie waaraan hijzelf een waardeoordeel moet verbinden. Doel van een interne beheersingsverklaring is dat het bestuur verantwoordelijkheid neemt voor de inrichting en werking van het systeem. Daarbij dient het bestuur aan te geven welke normen zijn gehanteerd. Hierna komt aan de orde hoe dit concreet vorm kan krijgen.

- 1 Ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van financiële informatie mag verwacht worden dat het bestuur kan verklaren dat een adequaat en effectief systeem van interne beheersing aanwezig is. Feitelijk verklaart het bestuur daarmee dat de jaarrekening volledig is en geen materiële onjuistheden bevat. Iets dat in de huidige opvattingen met betrekking tot jaarverslaggeving impliciet al gebeurt als het bestuur het jaarverslag ondertekent. Een goedkeurende

accountantsverklaring levert de bevestiging bij deze vaststelling van het bestuur. Een dergelijke vaststelling is echter niet absoluut en dat dient in de tekst van een eventuele bestuursverklaring aan de orde te komen. Interne beheersing kan geen absolute waarborgen verschaffen ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van de verantwoording. Wel mag van het bestuur worden verwacht dat zodanige controles zijn ingericht dat materiële fouten onwaarschijnlijk zijn. Voor Nederlandse beursfondsen met aandelen die ook aan een Amerikaanse beurs genoteerd zijn, geldt dat de CEO en CFO in het kader van Sectie 302 van de Sarbanes-Oxley-wetgeving een vergelijkbare verklaring nu al afgeven bij de certificering van de Form 20-F (Emanuel, Van Leeuwen en Wallage, 2004; Ramos, 2004). Voor die bedrijven zou een minder vergaande verklaring in het kader van de Code Tabaksblat derhalve niet logisch zijn.

2 De tweede doelstelling van interne beheersing is volgens COSO de effectiviteit en efficiency van ondernemingsprocessen. Waar betrouwbaarheid van financiële informatie in feite een extern gedefinieerde objectieve norm kent, is de norm voor effectiviteit en efficiency sterk afhankelijk van keuzes van de ondernemingsleiding (COSO, 1992, p. 34). Steffan en Visser (2004) stellen in dit opzicht terecht dat de ondernemingsleiding relatief vrij is in het stellen van operationele en financiële doelstellingen van de onderneming. Kosten/batenafwegingen en keuzes met betrekking tot de inrichting van bedrijfsprocessen beïnvloeden de effectiviteit en efficiency van ondernemingsprocessen, waarbij een objectieve norm voor een optimale keuze vaak ontbreekt. De ene onderneming kan kiezen voor zero tolerance ten aanzien van kwaliteitsgebreken tijdens het productieproces terwijl een concurrent ervoor kiest minder in het proces te investeren en, in plaats daarvan, producten met gebreken aan het einde van de productiecyclus met behulp van een extra kwaliteitscontrole op te sporen. Beide alternatieven kunnen efficiënt en effectief zijn, een objectieve basis op grond waarvan de keuze voor één van beide alternatieven beter is, ontbreekt. Een zelfde problematiek doet zich voor ten aanzien van bedrijfsrisico's. Risico's die de onderneming loopt zijn afhankelijk van de externe omgeving waarin de onderneming opereert en van keuzes van het management. Philips (2005) noemt in de risicoparagraaf van het jaarverslag 2004 het cyclische karakter van de markt voor halfgeleiders als een risico. Dit risico is inherent aan de beslissing van de onderneming om in deze markt actief te zijn. Het is aan de aandeelhouders om te bepalen of zij het met

deze keuze van management eens zijn. De vraag komt echter op wat het bestuur van Philips kan verklaren ten aanzien van het adequaat en effectief functioneren van het risicobeheersings- en controlesysteem. Het risico is geïdentificeerd en gerapporteerd, maar verder niet gemitigeerd. Dit laatste zou in theorie mogelijk zijn, bijvoorbeeld door afstoting van de betrokken divisie. In dit geval is er bewust voor gekozen het risico te accepteren en de markt dienaangaande te informeren. De inhoud van de verklaring die het bestuur af kan geven ten aanzien van deze doelstelling van interne controle is daarmee een andere dan die met betrekking tot de betrouwbaarheid van financiële informatie. Van het bestuur mag worden verwacht dat het verantwoordelijkheid neemt voor het bestaan van een systeem van interne beheersing dat gericht is op het zekerstellen van de realisatie van strategische en operationele doelstellingen en het identificeren van relevante risico's. Naar het oordeel van het bestuur zal het systeem adequaat moeten zijn voor de specifieke omstandigheden van de onderneming. Of een dergelijk systeem effectief is, zal vaak niet eenduidig te beantwoorden zijn omdat keuzes van de ondernemingsleiding ten aanzien van het al of niet accepteren van risico's en de manier waarop operationele processen worden ingericht aan de orde zijn. Objectieve normen als basis voor een oordeel over de effectiviteit ontbreken. Daarom is het aan te raden geen oordeel uit te spreken, maar de belangrijkste risico's expliciet te maken. Dat kan zowel in de bestuursverklaring als in een aparte risicoparagraaf die bijvoorbeeld in het directieverslag kan worden opgenomen. In plaats van een verklaring over de effectiviteit van het systeem is in dit geval een duidelijke omschrijving van de risico's zinvoller, omdat de gebruiker van de jaarrekening zich dan zelfstandig een oordeel kan vormen over de relevantie van de betrokken risico's voor zijn beslissingen.

3 De laatste doelstelling van interne beheersing die in de bestuursverklaring aan de orde dient te komen, is het voldoen aan wet- en regelgeving. Hier is sprake van een objectieve, extern gestelde, norm. De onderneming en haar medewerkers hebben te voldoen aan de geldende bepalingen. Als een adequaat systeem voor interne beheersing bestaat, zal de ondernemingsleiding dit kunnen verklaren en is daarmee voldaan aan het eerste deel van de eis van de best practice bepaling II.1.4. Een korte beschrijving van opzet en werking van het systeem kan zinvol zijn voor de lezer van de verklaring. Een verklaring met betrekking tot de effectiviteit van het systeem is problematisch. In feite is elke non-compliance een falen ten

opzichte van de absolute norm. In tegenstelling tot betrouwbaarheid van financiële informatie, waarbij via het materialiteitsconcept een relatieve norm beschikbaar is, ontbreekt een vergelijkbare zeef voor de vraag of voldaan is aan wet- en regelgeving. Wanneer het bestuur verklaart dat het systeem effectief is, dient het bestuur helder aan te geven wat de inhoud van een dergelijke verklaring is. Zijn geen gevallen van non-compliance vastgesteld, zijn alleen 'onbelangrijke' afwijkingen vastgesteld of zijn juist belangrijke afwijkingen van wet- en regelgeving vastgesteld in de verslagperiode. In het laatste geval zal moeten worden aangegeven wat de aard van de afwijkingen was en welke maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen.

In aanvulling op de verklaring over opzet en werking van het systeem van interne beheersing dient het bestuur tevens te bespreken welke significante wijzigingen zijn aangebracht en welke verbeteringen zijn gepland (best practice bepaling II.1.4). Hier geeft de Commissie Tabaksblat blijk van praktisch inzicht in de complexiteit van de onderhavige materie. Interne beheersing is een dynamisch proces dat afhankelijk is van interne ontwikkelingen, maar ook van externe factoren. Zeker in de eerste jaren zullen ondernemingen geleidelijk de mate van zekerheid die in de gepubliceerde interne beheersingsverklaring geboden wordt, vergroten. Impliciet geeft deze aanvulling ook aan dat het mogelijk is een verklaring af te leggen, en daarmee aan de bepalingen van de Code Tabaksblat te voldoen, wanneer nog geen sprake is van een intern beheersingssysteem dat volledig adequaat en effectief is, als een dergelijk systeem al kan bestaan. Ondernemingen die verbeteringen nodig achten, dienen dit in de bewoordingen van de verklaring duidelijk tot uitdrukking te brengen en hier in de mate van zekerheid die geboden wordt rekening mee te houden. Zij hoeven naar mijn mening op dit punt geen non-compliance met de Code te melden. De Code verlangt immers een verklaring van het bestuur over de werking van het interne beheersingssysteem en geeft ruimte voor de vermelding van geplande verbeteringen.

Het spreekt voor zich dat het bestuur de opzet en werking van het interne beheersingssysteem regelmatig met de raad van commissarissen en met de auditcommissie bespreekt. De Code schrijft dit voor met betrekking tot wijzigingen en verbeteringen (best practice bepaling II.1.4.) maar ook reguliere rapportering over de werking van het systeem en over geconstateerde non-compliances is een onderdeel van goed ondernemingsbestuur.

4.2 Onderbouwing

De Commissie Tabaksblat schrijft niet expliciet voor op welke wijze het bestuur tot een onderbouwing van de afgegeven interne beheersingsverklaring moet komen. Dat een dergelijke verklaring een deugdelijke grondslag behoeft, wordt algemeen erkend (bijvoorbeeld Ernst & Young, 2004, p. 17). In elk geval zal het bestuur zich moeten informeren omtrent de opzet van het systeem van risicobeheersing en interne controle en vast moeten stellen dat dit systeem adequaat is en toegesneden is op de behoefte van de vennootschap. Om de werking van het systeem te beoordelen, kan het bestuur terugvallen op werkzaamheden van lijn- en financieel management van de organisatie en op de interne accountant. Interne verantwoordingen en rapportages van business management aan het bestuur bieden een aanvullende zekerheid met betrekking tot het effectief functioneren van het systeem. Ondernemingen die nu al in het kader van Sectie 302 van de Sarbanes-Oxley-wetgeving een verklaring voor de Amerikaanse markt opstellen, zullen in de meeste gevallen van een dergelijke aanpak gebruikmaken. Het is daarbij van belang op te merken dat deze werkzaamheden door de onderneming zelfstandig worden uitgevoerd. Het kan in het kader van de nieuwe Amerikaanse regels niet zo zijn dat het bestuur in deze steunt op het werk van de externe accountant. Voor ondernemingen die niet zijn onderworpen aan de Amerikaanse regels is de vraag in hoeverre processen bestaan en gewerkt hebben die het bestuur in staat stellen effectieve werking van interne beheersing in een bepaald jaar vast te stellen. De opzet van het systeem kan uit beschrijvingen en waarneming achteraf meestal wel worden vastgesteld. Effectieve werking zal in veel gevallen niet kunnen worden vastgesteld als de daarvoor benodigde werkzaamheden en communicaties niet op voorhand in het proces waren ingebouwd.

Met betrekking tot de vaststelling van de werking van het systeem gaat de Code duidelijk minder ver dan de nieuwe Amerikaanse verplichtingen die voortvloeien uit Sectie 404 van de Sarbanes-Oxley-wetgeving.

4.3 Vorm en plaats in het jaarverslag

De vorm van de verklaring en de plaats in het jaarverslag zijn in principe vrij. Het kan worden overwogen een aparte verklaring te formuleren die een prominente plaats in het jaarverslag krijgt, analoog aan de accountantsverklaring, of er kan worden

besloten de betreffende formuleringen onder te brengen in het bestuursverslag. Wanneer een gedetailleerde uiteenzetting over corporate governance in de overige gegevens wordt opgenomen (Philips, 2005, p. 197), kan ook daar een logische plaats worden gevonden. Het is niet aan te raden de verklaring in de jaarrekening op te nemen. Wanneer dat gebeurt valt de verklaring immers binnen de reikwijdte van de bij de jaarrekening afgegeven accountantsverklaring, hetgeen (nog) niet vereist is en op zijn minst aanvullende werkzaamheden van de externe accountant zou vergen. Ten aanzien van de vorm van de verklaring is een aantal alinea's in het directieverslag of in de governance paragraaf mijns inziens te kiezen. Een afzonderlijke verklaring geeft aan dit aspect van de bestuursverantwoordelijkheid een onevenredig groot gewicht in vergelijking met de overige bepalingen van de Code Tabaksblad. Een voorbeeld van een verklaring die kan worden afgegeven door een onderneming die tevens voldoet aan de Amerikaanse regels, is te vinden in het jaarverslag over 2004 van Philips (2005) en is opgenomen in bijlage 1. In hoeverre deze verklaring representatief is voor de praktijk die zich op dit gebied in Nederland ontwikkelt, is nog moeilijk te zeggen. Dit is een vraag die zich leent voor empirisch onderzoek naar de verschillende soorten verklaringen die Nederlandse beursfondsen afgeven en mogelijke oorzaken van geconstateerde verschillen.

5 Conclusies en aanbevelingen

De Code Tabaksblad is summier in de beschrijving van de gewenste inhoud van de interne beheersingsverklaring die in best practice bepaling II.1.4. wordt voorgeschreven. In de Nederlandse praktijk zijn op dit moment geen concrete aanbevelingen of best practices te vinden. Geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen van interne beheersing zoals die in het COSO-raamwerk zijn gedefinieerd een geschikt aanknopingspunt vormen voor de opstelling van een dergelijke verklaring. Daarbij is de mate van zekerheid die gegeven kan worden afhankelijk van de beheersingsprocessen die in de onderneming aanwezig zijn en van de doelstelling waarvoor deze processen worden gehanteerd. Het is aan te raden de door de Commissie Tabaksblad gebruikte termen adequaat en effectief niet ongeclausuleerd in een interne beheersingsverklaring op te nemen, maar in relatie tot de individuele doelstellingen van interne beheersing. Ten aanzien van financiële verslaggeving mag van het bestuur van de onderneming worden verwacht dat met een redelijke mate van zekerheid kan worden verklaard dat deze

compleet en materieel juist is. Ten aanzien van de realisatie van strategische en operationele doelstellingen is relevant dat een adequaat systeem voor risico-identificatie en -beheersing bestaat. Kwalitatieve informatie over de risico's die de onderneming loopt, is belangrijker dan een vaststelling dat het systeem effectief heeft gewerkt omdat voor deze laatste vaststelling een norm veelal ontbreekt. Ten aanzien van het voldoen aan wet- en regelgeving is informatie over de adequate opzet van het systeem en over eventueel geconstateerde afwijkingen in de interne beheersingsverklaring aan te bevelen. ■

Literatuur

- Besluit van 23 december 2004 tot vaststelling van nadere voorschriften omtrent de inhoud van het jaarverslag, in: *Staatsblad* 2004, 747.
- Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), (1999), *Guidance on Control*, CICA, Toronto.
- Commissie Corporate Governance, (2003), *De Nederlandse corporate governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Den Haag.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), (1992), *Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, New York.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), (2003), *Enterprise Risk Management Framework*, Exposure Draft, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, New York.
- Deloitte & Touche, Ernst & Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers, (2004), *Perspectives on Internal Control Reporting: a Resource for Financial Market Participants*, Deloitte & Touche LLP, Ernst & Young LLP, KPMG LLP, PricewaterhouseCoopers LLP.
- Deumes, R., (2004), *Voluntary Reporting on Internal Control by Listed Dutch Companies*, Working Paper, Maastricht University.
- Emanuel, J., O.C. van Leeuwen en Ph. Wallage, (2004), Internal control volgens Sarbanes-Oxley. Overzicht en praktische betekenis, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfsconomie*, jg. 78, nr. 7/8, pp. 348-355.
- Ernst & Young, (2004), *Bestuursverklaring inzake interne beheersing*, Ernst & Young, Rotterdam.
- KPMG, (2004), *Sarbanes-Oxley Section 404: an Overview of the PCAOB'S Requirements*, KPMG LLP.
- Nederlands Instituut voor Registeraccountants (NIVRA), (1999), *Via Interne Beheersing naar Corporate Governance, Analyse en Beoordelingsinstrument*, Koninklijk NIVRA, Amsterdam.
- Netherlands Institute for Corporate Governance (NICG), (2004) *Corporate Governance in Nederland 2004: De opvolging van de code geïnventariseerd*, NICG, Amsterdam.
- Page, M. en L.F. Spira, (2004), *The Turnbull Report, Internal Control and Risk Management: the Developing Role of Internal Audit*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland, Edinburgh.
- Power, M., (1997), *The Audit Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Ramos, M., (2004), *How to comply with Sarbanes-Oxley Section 404:*

Assessing the Effectiveness of Internal Control, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ.

Romney, M. en P.J. Steinbart, (2000), *Accounting Information Systems*, 8th edition, Prentice Hall International, Upper Saddle River, NJ.

Royal Philips Electronics N.V. (Philips), (2005), *Annual Report 2004*, Amsterdam.

Starreveld, A.W., O.C. van Leeuwen en H. van Nimwegen, (2002), *Bestuurlijke Informatieverzorging, deel 1, Algemene grondslagen*, Stenfert Kroese, Groningen.

Steffan F. en C. Visser, (2004), Code-Tabaksblad stelt bestuurder voor dilemma, in: *Het Financieele Dagblad*, 20 december 2004.

Turnbull Review Group, (2004), *Review of the Turnbull Guidance on Internal Control*, Consultation Paper, Financial Reporting Council, London.

Wade, K. en A. Wynne, ed., (1999), *Control Self Assessment: For Risk Management and Other Practical Applications*, John Wiley & Sons, Chichester.

Bijlage

Interne beheersingsverklaring van Royal Philips Electronics NV¹

The Board of Management is responsible for internal control in the Company and has implemented a risk management and control system that is designed to ensure that significant risks are identified and to monitor the realization of operational and financial objectives of the Company. Furthermore the system is designed to ensure compliance with relevant laws and regulations. The Company has designed its internal control system based upon the recommendations of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), which recommendations are aimed at providing a reasonable level of assurance. It should be noted that this level of assurance does not provide certainty as to the realization of operational and financial business objectives, nor can it prevent all inaccuracies, errors, frauds and non-compliance with rules and regulations.

The Company has established and maintained a system of controls over financial reporting to provide reasonable assurance regarding the reliability of its financial reporting. The Company has implemented a structured assessment, monitoring, reporting and correction process to monitor control execution and correction of deficiencies in this area.

The Company's risk management approach is designed to determine risks in relation to the achievement of operational and financial business objectives and appropriate risk responses. The most important risks identified, as well as the structure of the Company's risk management and internal control process, are discussed in the risk paragraph of the Annual Report on pages 76 to 81. Significant changes and improvements in the Company's risk management and internal control system are disclosed in that paragraph and have been discussed with the Supervisory Board's Audit Committee and the external auditor.

Internal representations received from management, regular management reviews, reviews of the design and implementation of the Company's risk management approach and reviews in business and functional audit committees are integral parts of the Company's risk management approach. On the basis thereof, the Board of Management confirms that these financial statements fairly represent the financial condition and result of operations of the Company and provide the required disclosures. Furthermore the Board of Management conducted its assessments in accordance with international best practice to obtain reasonable assurance about the reliability of the Company's financial information and the completeness of its disclosures.

In view of the above, the Board of Management believes that it has implemented an adequate risk management and internal control system that is appropriate for the Company's business and is in compliance with the requirements of recommendation II.1.4. of the Dutch Corporate Governance Code.

¹ Ontleend aan Philips Annual Report 2004, p. 197. Aangezien Engels de officiële taal van het Philips jaarverslag is, bestaat alleen een Engelstalige versie van de verklaring.