

# De 'in-control' good practice van de Commissie Frijns lost slechts een deel van de puzzel op

Jos de Groot en Bart Koolstra

**SAMENVATTING** De aanbevelingen van de Monitoring Commissie Corporate Governance (Commissie Frijns) (2005) over risicobeheersings- en controlesystemen zijn een belangrijke stap in de goede richting om de risicoparagraaf in het jaarverslag de noodzakelijke inhoud te geven. Deze commissie evalueert de toepassing van de code Tabaksblat (Commissie Corporate Governance, 2003), inclusief Best Practice bepaling II.1.4 inzake de risicoparagraaf in het jaarverslag. De invloed van Frijns is duidelijk zichtbaar in de jaarverslagen 2005 die in vergelijking tot 2004 meer inzicht verschaffen op het gebied van risicobeheersing; zo'n 89% van de AEX- en Midkap-fondsen heeft in het jaarverslag een 'in-control' verklaring opgenomen. Maar de commissie Frijns laat nog steeds een aantal cruciale uitvoeringsvragen onbeantwoord. Er wordt onvoldoende richting gegeven aan het hanteren van normen bij de oordeelsvorming over het effectief zijn van de risicobeheersingssystemen, over de interpretatie van het begrip tekortkoming, over de diepgang van de risicoparagraaf en over methoden en technieken voor het testen van de werking van systemen. In de praktijk zal dit blijven leiden tot onzekerheden en ongewenste misvattingen bij de opstellers van de risicoparagraaf en de gebruikers in de markt. Dit artikel gaat in op deze onduidelijkheden en misvattingen en houdt tevens een advies in om te komen tot een werkbare oplossing die rekening houdt met het feit dat de meeste ondernemingen nog maar net begonnen zijn met het formaliseren en verder professionaliseren van organisatiebrede risicobeheersingssystemen. Dit betekent ons inziens dat terughoudendheid moet worden betracht met regelgeving over het extern publiceren van het oordeel over de effectieve werking van de risicobeheersingssystemen. De vlag dekt immers de lading (nog) niet en mist de internationale aansluiting.

## 1 Inleiding

De best practice II.1.4 in de Nederlandse code Corporate Governance ('code Tabaksblat') (Commissie Corporate Governance, 2003) vraagt om een zogenaamde 'in-control' verklaring van de ondernemingsleiding. Deze best practice luidt: '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 de interne risicobeheersings- en controlesystemen in het boekjaar. Het Bestuur geeft daarbij tevens aan welke eventuele significante wijzigingen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen zijn gepland en dat een en ander met de audit commissie van de raad van commissarissen is besproken.' (Commissie Corporate Governance, 2003).

Deze verklaring omvat een oordeel over de effectieve werking van de systemen (een zogenaamde 'effectiviteitsconclusie') die in de volle breedte de bedrijfsrisico's afdekken, te weten de financiële, de operationele, de 'compliance' en de strategische risico's. Oordeelsvorming gaat over de gehele duur van het verslagjaar. Daarmee is de Nederlandse code Corporate Governance vernieuwend en gaat de code verder dan thans internationaal gebruikelijk is (zie ook Fédération des Experts Comptables Européens;

Drs. Jos de Groot RA CIA is senior manager in de Assurance praktijk van PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., met als focusgebied corporate governance, internal control en business risk management. B. Koolstra RA is partner in de Assurance praktijk van PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. en verantwoordelijk voor Quality Assurance.

FEE, 2005). Wij verwijzen naar bijvoorbeeld Engeland waar ook onder de in 2005 geëvalueerde en beperkt bijgestelde Turnbull-guidance (Financial Reporting Council, 2005) extern alleen een beschrijving van het risicobeheersingssysteem behoeft te worden gepubliceerd tezamen met de vermelding dat de effectieve werking intern geëvalueerd is, alsmede een uiteenzetting van geconstateerde tekortkomingen. Het Verenigd Koninkrijk kent dus geen effectiviteitsconclusie in de externe verslaglegging. Deze voorschriften dateren uit de negentiger jaren en zijn in de loop der jaren aangepast en hebben aan pragmatiek gewonnen. Nadien heeft de Verenigde Staten een belangrijke ontwikkeling laten zien met de Sarbanes-Oxley wet ('SOx 404')<sup>1</sup>, waarbij de bestuursverklaring (en de daarbij behorende accountantsverklaring) alleen 'assurance' geeft over een beperkt deel van het risicogebied, namelijk de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en toelichtingen daarop. De gedetailleerde voorschriften in de Verenigde Staten, waaronder die van de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) in Auditing Standard nr 2, roepen (nog steeds) veel weerstanden op. Thans studeert de Securities and Exchange Commission (SEC) op voorstellen om voor kleine beursfondsen naar een verlicht regime te gaan.

Uit de reacties op het discussierapport van de FEE over rapporteren over risicomanagement (FEE, 2006), blijkt dat er volgens de respondenten in Europa geen behoefte bestaat aan een 'in-control' verklaring, wel aan een uiteenzetting van de bedrijfsrisico's en risicomanagementsystemen. En er wordt toch vooral benadrukt dat eventuele regelgeving en guidance 'principle-based' moet zijn.

In Nederland zitten wij aan het begin van de ontwikkelingen om op dit gebied theorie en praktijk in een juiste balans te brengen. De aanbevelingen van de commissie Frijns zijn daarbij een volgende stap. De Nederlandse regelgeving heeft zich wat geïsoleerd ontwikkeld, zowel ten opzichte van de markt als vergeleken met de regelgeving in het buitenland. De code Tabaksblat gaat op dit terrein voorbij aan de ervaringen in de VS en Engeland en gaat ook verder dan de recent aangepaste Vierde en Zevende EU-Richtlijn. In die EU richtlijn wordt extern alleen een beschrijving van de risicobeheersingssysteem en interne controles met betrekking tot het proces van financiële verslaglegging verlangd.<sup>2</sup>

Gezien deze unieke internationale positie doet zich de vraag voor hoe praktisch invulling te geven aan de 'in-control' verklaring zoals opgenomen in best practice bepaling II.1.4. Twee onderzoeksvragen staan centraal in dit artikel:

- Wat zijn de knelpunten in de praktijk en theorie voor het afgeven van een 'in-control' verklaring volgens best practice II.1.4? (paragraaf 2 en 3).
- Welke vragen laat 'good practice' aanbeveling (betreffende de best practice II.1.4) van de commissie Frijns van december 2005 nog onbeantwoord? (paragraaf 4 en 5).

Tevens wordt er een oplossingsrichting aangegeven om te komen tot antwoorden op de nog openstaande vragen (paragraaf 6).

De antwoorden op deze onderzoeksvragen worden vooral geformuleerd op grond van kwalitatief praktijkonderzoek bestaande uit gesprekken met CFO's, risk managers en internal auditors van beursgenoteerde Nederlandse ondernemingen (paragraaf 2). Dit aan de hand van een conceptueel model voor rapporteren over internal control (paragraaf 2) en de beoordeling van de risicoparagraaf in de jaarverslagen 2004 en 2005 (paragraaf 5). In paragraaf 7 wordt ingegaan op de mogelijke rol van de interne en externe auditor.

## 2 Te hoog ambitieniveau van best practice II.1.4

De ambitie van best practice II.1.4 is dus helder, maar de uitwerking van deze codebepaling laat een aantal belangrijke knelpunten zien die niet gemakkelijk op te lossen zijn. Dat komt naar voren uit twee rondetafel sessies met 24 CFO's in oktober 2005 en 46 individuele gesprekken die wij in de periode oktober 2005 – januari 2006 met CFO's, risk managers en internal auditors van voornamelijk beursgenoteerde ondernemingen over dit onderwerp hebben gevoerd.<sup>3</sup> Daaruit zijn de volgende opvattingen te destilleren:

- CFO's staan niet negatief tegenover transparantie in het jaarverslag over risicobeheersing, en ervaren de regelgeving zelfs als steun om binnen de onderneming het onderwerp interne beheersing hoger op de agenda te zetten;
- de ondernemingen worstelen met de vaagheid van de best practice bepaling II.1.4, hoewel een te ver doorgevoerde regelgeving op dit punt afgewezen werd. Er bestaat een voorkeur voor een 'principle-based approach', dit mede om een te ver doorgevoerde regelgeving zoals Sarbanes-Oxley te voorkomen;
- er wordt gewezen op het gevaar van verschillen en tegenstellingen in voorschriften voor ondernemingen die onder meerdere regelgevende instanties hun jaarverslagen moeten uitbrengen, zoals de Nederlandse ondernemingen die ook een beursnotering hebben in de VS;
- het 'pas toe of leg uit'-principe van de code Tabaksblat legt juridisch niet al te veel verplichtingen op ('je kunt er alle kanten mee op'), alhoewel in de praktijk een

grote wens bestaat om de code zoveel als mogelijk te volgen (wellicht speelt hier de angst voor een mogelijke bestuursaansprakelijkheid in de toekomst).

Bovengenoemde uitvoeringsproblemen in de praktijk verrassen ons niet wanneer wij deze plaatsen in een conceptueel raamwerk voor een 'in-control' verklaring (De Groot, 1996). Vanuit die optiek constateren wij de volgende knelpunten:

- a Allereerst moet genoemd worden de breedte van de 'in-control' verklaring. Het gaat om zowel opzet, bestaan als effectieve werking van de risicobeheersingssystemen, de werking gedurende het gehele boekjaar - en dus niet op enig moment zoals in SOx sectie 302 en 404 - en over de bedrijfsrisico's in de volle breedte, dus zowel de operationele, financiële, compliance en strategische risico's en controls. Weinig ondernemingen hebben reeds een dergelijk veelomvattend systeem geformaliseerd en reeds volledig geïntegreerd in hun rapportage- en planningscyclus. Het merendeel van de ondernemingen bevindt zich op een groeipad.<sup>4</sup>
- b Een ander fundamenteel punt is het ontbreken van wat nu precies onder risicobeheersing wordt verstaan en het ontbreken van een referentiekader met duidelijk uitgewerkte principes waarmee een organisatie zich kan meten. Weliswaar wordt COSO (1992) genoemd (de Code vermeldt dit als voorbeeld en is dus niet verplichtend), maar de toepassing ervan vraagt om nader uitgewerkte guidance, definities en principes. Wel zijn standaarden voor accountants beschikbaar, zoals de door de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) van de International Federation of Accountants (IFAC) uitgegeven standaard IASAE3000<sup>5</sup> en de door Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB, 2004) uitgegeven Auditing Standard nr. 2 in de VS. Maar Tabaksblat wordt toegepast door ondernemingen en niet door hun accountants!
- c Daarnaast is niet uitgewerkt wat de diepgang moet zijn van de beoordeling door het bestuur. Kan worden volstaan met een high-level overview op corporate niveau of dient er net zoals voorgeschreven in SOx sectie 404 afgedaald te worden tot op het niveau van significante bedrijfseenheden en daarbinnen van significante bedrijfsprocessen?
- d In de code en de toelichting daarop is niet aangegeven met welke methoden en technieken de effectieve werking van een systeem van risicobeheersing vastgesteld kan worden. Voor de interne beheersing ten aanzien van de financiële verslaglegging en voor deelsystemen rondom de operationele en compliance risico's zijn dat soort methoden - in verschillende varianten - wel beschikbaar (zoals bijvoorbeeld voor specifieke kwaliteitsaudits gebaseerd op ISO standaarden, compliance audits op het terrein van health & safety, Arbo audits etc.). Wij betwijfelen echter of toetsingscriteria beschikbaar zijn of op korte termijn beschikbaar komen om in de volle breedte een uitspraak te doen over de effectieve werking van de systemen voor de beheersing van de strategische en operationele risico's.
- e Veel organisaties kennen op enig moment één of meerdere tekortkomingen in hun interne beheersingssysteem. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de tekortkomingen die Amerikaanse ondernemingen rapporteren in het kader van SOx (zie bijvoorbeeld [www.complianceweek.com](http://www.complianceweek.com)): circa 15%<sup>6</sup> van de ondernemingen rapporteerde over 2004 één of meerdere materiële tekortkomingen ('material weaknesses'). Opvallend is dat het aantal Nederlandse beursondernemingen dat tekortkomingen meldde in de jaarverslagen 2004 ver onder de 15% ligt. Het waren vooral de ondernemingen die door interne beheersingsproblemen reeds media-aandacht hadden (zoals TNT, Shell, KPN en Ahold). Wij hebben niet de illusie dat Nederlandse beursfondsen, in vergelijking met hun Amerikaanse collega's, een perfect systeem van interne controle erop na houden. Immers de meeste ondernemingen zijn druk doende systemen verder op te tuigen en te implementeren (PwC-RUG, 2005). Er is behoefte aan een nadere uitwerking van het begrip tekortkomingen, de wijze waarop gerapporteerd dient te worden en hoe tekortkomingen te evalueren. Ook dient uitgewerkt te worden wat het effect is van een belangrijke of materiële tekortkoming op de effectiviteitsconclusie. Dit is essentieel om zo bij gebruikers van de 'in-control' rapportage het juiste beeld op te roepen.
- f Tot slot is er de onzekerheid en onduidelijkheid wat de juridische consequenties zijn - inclusief bestuurdersaansprakelijkheid - van een brede 'in-control' verklaring. In de steeds juridischer wordende internationale omgeving een niet te onderschatten element. Het artikel van Bier (2005) met de treffende titel "Het risico van de risicobeheersings- en interne controlesystemen: de 'in-control' verklaring van de Code Tabaksblat" beschrijft dit heel helder. Meer duidelijkheid op dit punt zal waarschijnlijk alleen een procedure voor de Ondernemingskamer brengen op grond van het Enquêterecht. De AFM heeft overigens op basis van de voorliggende wetsvoorstellen bij haar toezichthoudende rol op jaarverslagen geen rechten om de risicoparagraaf op inhoud te beoordelen. Er is ook onduidelijkheid hoe de 'in-control' verkla-

ring juridisch kan samengaan met verantwoordingen over internal control, zoals vereist onder SOx sectie 302 en 404. Vooral relevant voor die ondernemingen met zowel een notering in de Verenigde Staten als in Nederland. Veel van dit soort ondernemingen neemt in de risicoparagraaf een oordeelsonthouding op dat de Tabaksblat 'in-control' verklaring geen 'compliance' met SOx sectie 404 inhoudt.

In de volgende paragrafen zal worden nagegaan in welke mate de commissie Frijns is ingegaan op deze knelpunten.

### **3 Aanbevelingen van Frijns zijn een stap in de goede richting**

De in december 2005 door de commissie Frijns uitgebrachte aanbevelingen over risicobeheersings- en controlesystemen zijn zeker een stap in de goede richting. De aanbevelingen zijn enerzijds een verlichting en anderzijds een aanscherping.

De Commissie Frijns herhaalt het belang dat Tabaksblat stelt, namelijk dat good practice vraagt om een brede beschrijving van de risico's en risicobeheersingssystemen: de operationele, strategische, compliance en financiële verslagleggingrisico's. Ook dienen belangrijke tekortkomingen, en voor de financiële verslaglegging de materiële tekortkomingen, en de genomen of geplande 'remedial actions' opgenomen te worden in de rapportage. Hiermee volgt de commissie Frijns de in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde en recent geactualiseerde Turnbull guidance (FRC, 2005).

De belangrijkste verlichting betreft de scope van de 'in-control' verklaring. De good practice van Frijns beperkt de scope van de 'in-control' verklaring tot de interne risicobeheersingssystemen voor de financiële verslagleggingsrisico's. Er moet worden verklaard dat die interne risicobeheersingssystemen gedurende het verslagjaar met een redelijke mate van zekerheid naar behoren hebben gewerkt en dat de doelstelling van die bedoelde systemen, namelijk dat de financiële verslaglegging geen onjuistheden van materieel belang bevat ('betrouwbaar is'), wordt bereikt.

Met de beperking van de scope van de 'in-control' verklaring tot de financiële verslagleggingsrisico's, de introductie en definitie van begrippen als 'redelijke mate van zekerheid', 'materieel belang', en 'naar behoren functioneren' geeft de good practice van Frijns meer houvast aan de opstellers, beoordelaars en gebruikers van de risicoparagraaf in het jaarverslag.

Opvallend is echter de in de good practice van Frijns opgenomen uitbreiding van de 'in-control' verklaring met het afgeven van een verklaring met 'negatieve assurance' ten aanzien van de toekomstige werking van de interne risicobeheersingssystemen over financiële verslaglegging. Er dient namelijk verklaard te worden dat er geen indicaties zijn dat die systemen in het lopende verslagjaar niet naar behoren zullen werken. Dit is des te opvallender want in bijvoorbeeld de VS-context is het eerder gebruikelijk juist een oordeelsonthouding (inherente beperking) op te nemen dat de uitspraak over de effectieve werking een momentopname is en niets zegt over de toekomst (vrij vertaald: 'in het verleden behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst').

De eisen aan de interne verslaglegging over risicobeheersing zijn ongewijzigd gebleven. De commissie Frijns besteedt geen specifieke aandacht aan best practice III.1.8 waarin van bestuurders wordt verlangd de uitkomsten van de evaluatie van de opzet en werking van de interne risicobeheersingssystemen te bespreken met de Raad van Commissarissen dan wel het Audit Committee. In de interne verslaglegging wordt dus nog wel steeds een 'in-control' verklaring over alle risicogebieden verwacht. Dit is overigens ook goed mogelijk aangezien in het interne, besloten verkeer de in paragraaf 2 genoemde knelpunten opgelost kunnen worden door specifieke op de onderneming gerichte normen en evaluatiemethoden af te spreken zonder dat men deze behoeft te verantwoorden in de wijde kring van externe gebruikers.

### **4 Commissie Frijns laat een aantal belangrijke vragen onbeantwoord**

De commissie Frijns zet het evalueren van de naleving van de Code en de best practice bepalingen voort (Frijns en Poesiat, 2006). Uitgaande van de in paragraaf 2 genoemde knelpunten zijn de volgende vragen door de commissie Frijns nog niet beantwoord:

- a Scope van de 'in-control' verklaring is gereduceerd, maar wat wordt precies verstaan onder onder financiële verslaglegging?  
Door de reductie in scope (zie paragraaf 3) is een belangrijk deel van het scoping knelpunt opgelost. Evenwel is het de vraag wat onder financiële verslaglegging moet worden begrepen. Wordt er gedoeld op de jaarrekening (zoals onder SOx 404 het geval is), het gehele jaarverslag en/of ook de tussentijdse berichtgeving, analistenbijeenkomsten en informatie op de websites, etc.?

Daarbij komt ook de vraag op of een SOx 404 verklaring kan worden gehanteerd als invulling voor de good practice van Frijns ten aanzien van de financiële verslagleggingsrisico's? Frijns vraagt een 'in-control' verklaring betrekking hebbend op de gehele verslagperiode, terwijl SOx 404 dit beperkt tot een 'point in time' statement (ultimo balansdatum). De vraag is dan ook of er sprake is van 'comply' met de Nederlandse code indien de onderneming voldoet aan SOx 404 en/of SOx 302?

- b Welk referentiekader met nader uitgewerkte guidance, definities en uitgewerkte principes is er voorhanden? De aanbeveling van Frijns geeft geen oplossing voor het genoemde knelpunt en beantwoordt dus niet de vraag wat te verstaan onder risicobeheersing. Evenmin is er een referentiekader met duidelijk uitgewerkte principes, definities e.d. opgesteld voor het inrichten en evalueren van en rapporteren over risicomanagement.
- c Wat is de benodigde breedte en diepgang van de beoordeling van de opzet en werking? Hoe diep dient afgedaald te worden in de organisatie; kan volstaan worden met een beoordeling op hoofdkantoorniveau of dient ook te worden afgedaald op business unit/reporting entiteit en/of business proces niveau? Hoe om te gaan met scoping en materialiteit? Kunnen bepaalde entiteiten, bijvoorbeeld nieuwe acquisities, al dan niet tijdelijk, buiten de scope worden geplaatst? Hoe om te gaan met de aan de beursonderneming gelieerde joint ventures, (minderheids)deelnemingen, bedrijfspensioenfondsen, outsourcing, etc.?
- d Hoe de effectieve werking van het systeem van risicomanagement te beoordelen? Best practice II.1.4 – maar ook best practice III.1.8 – vragen om een bespreking door de Raad van Bestuur met de Raad van Commissarissen van de uitkomsten van de beoordeling van de effectiviteit van het systeem van interne risicobeheersing en interne controle in zijn volle breedte. Hoe daaraan invulling te geven? Welke vragen dienen commissarissen te beantwoorden? Welke evaluatiemethoden en technieken zouden ingezet kunnen worden? Welke testingmethoden zijn voorhanden? Met welke diepgang dient getest te worden? Dezelfde vragen gelden ook voor de 'in-control' verklaring ten aanzien van de financiële verslagleggingsrisico's zoals bedoeld door Frijns.
- e Op welke wijze kunnen materiële en belangrijke tekortkomingen gedefinieerd worden, hoe deze te evalueren en hoe hierover te rapporteren? Tekortkomingen dienen gerapporteerd te worden volgens Frijns, echter de vraag is wat tekortkomingen zijn. SOx definieert het begrip en maakt gradaties

(deficiënties, significante deficiënties, material weaknesses).<sup>7</sup> Een andere hiermee samenhangende vraag is welk effect de tekortkomingen hebben op de overall conclusie 'naar behoren functioneren'.

- f Is een uitspraak over de werking gedurende de gehele verslagperiode juridisch wenselijk? Met de beperking van de scope zijn de aansprakelijkheidsrisico's van de 'in-control' statement gereduceerd. Al blijven ook aan een 'in-control' statement ten aanzien van de interne beheersing rondom de financiële verslaglegging juridische risico's verbonden (zie Bier, 2005), waaronder het aspect van een verantwoording over een periode ('period of time') versus een verantwoording over de situatie op enig moment ('point in time'). De vraag die opkomt is in hoeverre een uitspraak over de werking gedurende het gehele verslagjaar vanuit juridisch/aansprakelijkheidsperspectief wenselijk is (zie ook Committee on Law and Accounting, 1996).

## 5 De oogst van Frijns in de jaarverslagen van 2005

Voordat wij op de risicoparagraaf in de jaarverslagen van 2005 ingaan, vermelden wij kort de problematiek zoals deze in de jaarverslagen over 2004 werd aangetroffen.

Er was een grote diversiteit aan rapportages (zie ook Groenland et al., 2006), onder meer blijkend uit het door PricewaterhouseCoopers (zie De Groot, 2005) uitgevoerde benchmarkonderzoek in de jaarverslagen van tachtig Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. Sommige beursfondsen volstonden met een beschrijving en namen dus geen 'in-control' verklaring op. Bij de jaarverslagen waarin deze verklaring wel werd gegeven valt de onvergelykbaarheid op: elke onderneming heeft scope, normen en bewoordingen op zijn eigen wijze ingevuld waardoor duiding en interpretatie van hetgeen op papier staat moeilijk is. Transparantie over wat men werkelijk zegt is ver te zoeken.

De risicohouding ('risk appetite') waaruit blijkt welke risico's bewust wel of niet genomen worden, en die bepalend is voor de risico-response (accepteren, beheersen, verzekeren, afstoten) wordt slechts bij uitzondering toegelicht in de jaarverslagen 2004.

Gebuiters van het jaarverslag reageren nauwelijks op dit eerste jaar Tabaksblat. Een door Motivaction (2005) uitgevoerd kwalitatief onderzoek (telefonische diepte-interviews) in oktober 2005 naar de beleving over rapportages over risico's en risicomanagement in Nederland onder 12 analisten en vermogensbeheerders bij banken en pensioenfondsen, 1 belangenorganisatie, 5 journalisten en 17 investor relationship officers van beursgenoteerde ondernemingen, toont aan dat de 'in-

control' verklaring geen directe rol speelt bij investeringsbeslissingen. In geval van incidenten zal wel worden teruggegrepen op de 'in-control' verklaring. Overigens is aan de informatie (beschrijving) over de bedrijfsrisico's en de risicomanagementsystemen wel behoefte. Deze bevindingen liggen in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van Turnbull (zie FRC, 2005) in Engeland. Wetenschappelijk onderzoek naar de behoefte bij gebruikers aan 'in-control' verklaringen is overigens ook nog steeds schaars (zie ook FEE, 2006).

De Commissie Frijns stelt in haar rapport eind 2005 zelf dat best practice II.1.4 een van de slechtst nageleefde best practices is. Ook de VEB (De Vries en Tomic, 2005) is kritisch over de wijze waarop door ondernemingen invulling is gegeven aan deze best practice.

In de jaarverslagen 2005 vinden de aanbevelingen van Frijns brede navolging (De Groot, 2006). Nagenoeg alle AEX- en Midkapfondsen nemen een beschrijving van de bedrijfsrisico's en het risicomanagementsysteem op; de uitwerking van de beschrijvingen verschilt echter in belangrijke mate. De 'in-control' verklaring wordt door 89% van de AEX- en Midkapfondsen opgenomen; 11% kiest voor 'leg-uit' in plaats van 'pas-toe' bij best practice II.1.4. De scope van de 'in-control' verklaringen heeft bij 90% betrekking op de financiële verslagleggingsrisico's, 10% van de verklaringen dekt ook de andere (strategische, operationele en compliance) risico's af. Het overgrote deel (98%) van die verklaringen betreft een uitspraak over de werking; 10% van de ondernemingen doet dat overigens door middel van 'negative assurance'. Zowel één AEX- als één Midkapfonds rapporteert een materiële tekortkoming (5%).

De aanbeveling van Frijns om eveneens in de 'in-control' verklaring een uitspraak over de toekomstige werking van de systemen op te nemen, wordt door twee derde van de fondsen gevolgd. Een derde van de fondsen neemt geen uitspraak over de toekomstige werking op. Geconcludeerd kan worden dat de aanbeveling van de commissie Frijns effect resulteert, ondanks de eerder beschreven uitvoeringsproblemen. Er is minder diversiteit in de scope van de 'in-control' verklaringen dan in 2004. De scope van de 'in-control' verklaring beperkt zich overwegend tot de financiële verslaglegging – een beperktere scope dan gebruikelijk in 2004 – en betreft voornamelijk uitspraken over de werking, hetgeen verdergaand is dan in 2004.

## 6 Op weg naar richtlijnen voor verslaglegging over risicomangement

De discussie over de vraag naar meer duiding wordt nog wel eens vertroebeld door het gebruik van het

mantra 'principle-based approach' of, met andere woorden, de problematiek is zo bedrijfseigen dat er niet al te gedetailleerde voorschriften moeten worden gegeven. Er wordt dan gewezen op het gevaar van de 'rule-based approach' van de Sarbanes-Oxley wetgeving die inderdaad zeer ver gaat en soms niet productief meer is. Dit gevaar ligt vooral op het terrein van formele documentatie- en de testvoorschriften. Welke kant je ook in deze discussie kiest, erkend zal moeten worden dat de regelgever in de VS de begrippen duidelijk gedefinieerd heeft. Daar is ook behoefte aan in de Nederlandse context, ongeacht de keuze voor 'rule-' of 'principle-based'. In lijn met De Jong (2005) erkennen wij dat geen normering moet worden nastreefd waar geen normering wenselijk is of waar toetsing mogelijk is.

Wie deze zaken nader moet uitwerken is nog een grote vraag. Het verdient aanbeveling om een soortgelijk orgaan op te richten als de Raad voor de Jaarverslaggeving – met vertegenwoordigers vanuit CFO's, CEO's, commissarissen, investors, analisten, toezicht houders, wetgever, interne auditors en externe accountants – en dan niet op het terrein van de waarderingsproblematiek, maar op het gebied van 'generally accepted risk management accounting principles' (GARMAP). Het verdient de voorkeur dat dit tevens in internationaal verband plaatsvindt (bijvoorbeeld via de International Accounting Standards Board; IASB). Ook dient er rekening gehouden te worden met de groeifase van risicomangement waarin het merendeel van de ondernemingen zich bevindt.<sup>8</sup> Het 'comply or explain' principe blijft daarbij een leidend principe.

## 7 Vragen rondom de rol van de interne en externe auditor

Zowel in de Nederlandse corporate governance code als in het rapport van de commissie Frijns wordt impliciet en expliciet gesteld dat er geen (directe) rol is weggelegd voor de externe accountant. In de praktijk zien we dat de interne auditors de Raad van Bestuur en het Audit Committee meer gaan ondersteunen als 'assurance' leverancier in de evaluatie van de opzet en werking van het systeem van risicomangement, en in de rapportage in de risicoparagraaf in het jaarverslag. In de code en aanbevelingen van de commissie Frijns is deze rol van internal audit niet nader uitgewerkt.

Voor wat betreft de externe accountant zijn er in de praktijk ook belangrijke raakvlakken. Dit niet in de laatste plaats omdat externe accountants voor zover relevant voor hun controleaanpak bij de jaarrekening ook de interne beheersingssystemen voor de financiële verslaglegging beoordelen. Nieuwe internatio-

nale richtlijnen voor de accountantscontrole (ISA 315 en 330) hebben het belang van interne risicomangementsystemen voor de accountantscontrole nog eens benadrukt. Afhankelijk van de gekozen contro-lestrategie – gegevensgericht dan wel systeemgericht – varieert de mate van diepgang waarmee die beoor-deling door de accountant wordt uitgevoerd. Mede daardoor leven er bij zowel opstellers als gebruikers verschillende verwachtingen ten aanzien van de reik-wijde van de accountantsverklaring ten aanzien van interne beheersing.

Een ander dilemma is dat de accountant in het kader van zijn jaarrekeningcontrole werkzaamheden, (materiële) tekortkomingen signaleert in het systeem van interne beheersing en deze rapporteert aan de ondernemingsleiding. De vraag dringt zich dan op welke invloed de communicatie door de accountant met de ondernemingsleiding hierover heeft op de inhoud van de risicoparagraaf en de strekking van de 'in-control' verklaring in het jaarverslag. Hiervoor is nog geen nadere 'guidance' beschikbaar, mede omdat zoals hiervoor beschreven er door commissie Frijns niet is uitgewerkt hoe tekortkomingen gedefinieerd en geëvalueerd dienen te worden. In de Verenigde Staten zien we dat in het kader van SOx 302 mate-riële tekortkomingen, welke gerapporteerd zijn door de externe accountant aan de organisatie, opgenomen worden door de ondernemingsleiding in hun SOx 302 paragraaf.

De rol en verantwoordelijkheden van de externe accountant ten aanzien van het corporate governance verslag, inclusief de risicoparagraaf, is omschreven in Audit Alert 18 van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (Koninklijk NIVRA). Deze Audit Alert voorziet in een escalatiemodel indien de accountant en de ondernemingsleiding verschillen van inzicht hebben over de verenigbaarheid van het jaarverslag met de bevindingen van de accountant, met als ultiem sanctiemiddel voor de accountant het teruggeven van de opdracht. De huidige Audit Alert 18 is overigens nog niet geactualiseerd naar aanlei-ding van aanbevelingen van de commissie Frijns.

De 'in-control' verklaring, zoals bedoeld door Frijns, maakt aan gebruikers duidelijker dat de onderne-mingsleiding verantwoordelijk is voor opzet en werking van het systeem van risicobeheersing. In die betekenis verkleint de 'in-control' verklaring door het management de verwachtingskloof ten aanzien van de rol van de accountant op dit terrein (De Groot, 1995, 1996). Anderzijds is het niet onaannemelijk dat een nieuwe verwachtingskloof gaat ontstaan over de rol van de accountant ten aanzien van interne beheer-sing. Dit omdat de audits meer systeem (controls)

based worden door zowel internationale regelge-ving als door het volwassen worden van het systeem van risicobeheersing binnen organisaties. Dit vraagt om verduidelijking door het NIVRA wat de rol en verantwoordelijkheden op dit terrein zijn van de accountant en de wijze waarover hier door accoun-tants over wordt gecommuniceerd met de onderne-mingsleiding, commissarissen en de gebruikers in het maatschappelijk verkeer.

## 8 Conclusie

De aanbevelingen van de commissie Frijns zijn een stap in de goede richting om opstellers en gebruikers van de verslaglegging over risico's en risicomange-ment in het jaarverslag meer houvast te geven. De aanbeveling van Frijns vindt brede navolging in de jaarverslagen 2005 van de AEX- en Midkapfondsen. Het overgrote deel van de Nederlandse bedrijven neemt een 'in-control' verklaring op over de effec-tieve werking van de interne beheersing van de finan-ciële verslagleggingrisico's.

Echter belangrijke uitvoeringsvragen – zoals behan-deld in dit artikel – zijn nog niet beantwoord waardoor de risicoparagraaf in de jaarrekening kan vervallen tot een weinig transparant en juridisch georiënteerd verhaal. Nadere voorschriften en begeleiding zijn dan ook hoogst noodzakelijk om te voorkomen dat elke onderneming zijn eigen interpretatie, scope en diepgang kiest. Die nadere voorschriften zijn ook noodzakelijk om te voorkomen dat Nederland – bij het uitblijven van een nadere uitwerking – met haar 'in-control' verklaring rondom de financiële verslag-leggingrisico's in de fuik kan lopen dat de markt SOx 404 tot norm zal verheffen als invulling van deze 'good practice'.

Het grote dilemma bij het opstellen van meer 'guidance' is dat te veel regelgeving (zoals in het kader van SOx) kan leiden tot hoge implementatiekosten, te starre toepassingsregels en teveel focus op de formele aspecten. Bovendien moet rekening worden gehouden met de groeifase waarin het merendeel van de bedrijven zich bevindt. De 'Generally Accepted Risk Management Accounting Principles' (GARMAP) zouden bij voorkeur moeten worden uitgewerkt door een breed samengestelde commissie of instituut met vertegenwoordiging van commissarissen, CFO's, CEO's, interne auditors, regelgevers, academici en externe accountants, liefst in internatio-naal verband, dat aanvangt met het verkennen van dit terrein, gebruik maakt van wat al op papier staat en begint te bouwen aan een compacte, principle-based guidance (vergelijkbaar met de Turnbull guidance

voor internal control – zie FRC 2005) voor rapporteren over risicomanagement door het management. Het belang van die nadere uitwerking wordt onderstreept door de impact die gerapporteerde materiële tekortkomingen kunnen hebben op de credit rating; bij circa 20% van ondernemingen die materiële tekortkomingen hebben gerapporteerd, is door Moody's in jaar 1 van SOx 404 de credit rating bijgesteld (Moody's, 2006). Ook wordt in Nederland de problematiek van de (juridische) bestuurdersaansprakelijkheid en de aansprakelijkheid van de Raad van Commissarissen belangrijker; in de recente uitspraak van de Ondernemingskamer in de strafzaak tegen Ahold wordt nog eens benadrukt dat de 'tone at the top' en de eindverantwoordelijkheid voor risicomanagement bij de hoogste ondernemingsleiding behoren.<sup>9</sup>

In de discussie dient ook meer duidelijkheid te worden gecreëerd over het verband tussen de risicoparagraaf en de uitkomsten van de accountantscontrole van de jaarrekening om een nieuwe verwachtingskloof te voorkomen.

De commissie Frijns heeft een belangrijk deel van de puzzel ten aanzien van rapporteren over risico's, risicomanagement en de 'in-control' verklaring in het kader van best practice II.1.4 opgelost. Het is nu hoog tijd de puzzel geheel op te lossen. ■

## Literatuur

- Bier, B., (2005), Het risico van de risicobeheersings- en interne controlesystemen: de "in control"verklaring van de Code Tabaksblat,, *Ondernemingsrecht*, 2005-16, pp. 539-545.
- Commissie Corporate Governance, (2003), *De Nederlandse Corporate Governance Code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Den Haag, 9 december 2003 (Code Tabaksblat). Zie: <http://corp.gov.nl>.
- Committee on Law and Accounting, (1994), Management Reports on Internal Control: a legal perspective, *The Business Lawyer*, Vol.49, February, pp. 889 – 946.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (1992), *Internal Control Integrated Framework*, Jersey City, NJ, 1992.
- Dassen, R (2004), Risicobeheersing na Tabaksblat: de volgende stap?, *Maandblad voor Accountancy Bedrijfseconomie*, jg. 78, nr 4 (april), pp. 130-131.
- Dunn, C., (2006), *Effective controls, clean opinions rule the roost*, [www.complianceweek.com](http://www.complianceweek.com), April 25, 2006.
- Europese Commissie (2004), *Proposal for a Directive on statutory audit of annual accounts and consolidated accounts and amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC*, Brussel, 16.3.2004, COM(2004) 177 final, 2004/0065 (COD). Zie: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/auditing/officialdocs](http://europa.eu.int/comm/internal_market/auditing/officialdocs)
- Europese Commissie (2005), Press release: Financial reporting: Commission welcomes Parliament's support for strengthened accounting rules and easing burdens on small companies, Reference: IP/05/1617, Date: 15/12/2005.
- Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) (2005), *Risk Management and Internal Control in the EU – Discussion Paper*, March 2005. Zie: [www.fee.be](http://www.fee.be).
- Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) (2006), *Analysis of response to FEE discussion paper on Risk Management and Internal Control in the EU – A comment paper*, May 2006. Zie: [www.fee.be](http://www.fee.be).
- Financial Reporting Council (FRC), 2005, *Internal Control, Revised guidance for Directors on the Combined Code*, October 2005, London. Zie: [www.frc.co.uk](http://www.frc.co.uk).
- Financial Reporting Council (FRC) - Turnbull review group, (2005), *Review of the Turnbull guidance on internal control: evidence paper*, 16 juni 2006, London. Zie: [www.frc.co.uk](http://www.frc.co.uk).
- Frijns, J. en W. Poesiat (2006), Eerste bevindingen van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code, alsmede aanbevelingen en accenten voor 2006, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 80, nr. 5 (mei), pp. 216-218.
- Groenland, J., R. Daals, en H. von Eije, (2006), De Tabaksblat risicoparagraaf in Nederlandse jaarverslagen: een eerste analyse van inhoud en effect, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 80, nr. 3 (maart), pp. 93-99.
- Groot, J.I. de (1995), Accountantsverklaring en Internal Control, *De Accountant*, vol. 101, nr. 11 (juli/augustus), pp. 726-729.
- Groot, J.I. de, (1996), De management internal control rapportage (MICR); een nieuw fenomeen voor de externe verslaglegging?, *De Accountant*, vol. 103, nr. 2, pp. 100-103.
- Groot, J.I., en F.J.H.L. Tummers, (2000), Risicomanagement sterke basis voor succes, *De Accountant*, vol. 106, nr. 7 (maart), pp. 480-483.
- Groot, J.I. de (2005), *Risk Management Rapportage in het jaarverslag: is het tijd voor een stapje terug in Nederland?*, discussie-papier, PricewaterhouseCoopers Accountants NV.
- Groot, J.I. de en L. Paape, (2005), In-control, leg uit!, *Elan*, 03, pp. 30-31.
- Groot, J.I. de, (2006), *De Risk Management Rapportage in de jaarverslagen 2005*, PricewaterhouseCoopers.
- Jong, E. de., (2005), Interne controle: the next banana skin? *Ondernemingsrecht*, 2005-14, pp. 463.
- International Federation of Accountants, International Auditing and Assurance Standards Board, International Standard on Assurance Engagements 3000: *Assurance Engagements Other Than Audits and Reviews of Historical Financial Information*, opgenomen in IFAC Handbook 2006. Zie: [www.ifac.org](http://www.ifac.org).
- Leeuwen, O.C. van (2005), Sarbanes Oxley en Tabaksblat: dat valt tegen!, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 79, nr 7/8 (juli/augustus), pp. 324-325.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code, (2005), *Rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code*. Zie: [www.commissiecorporategovernance.nl](http://www.commissiecorporategovernance.nl).
- Motivaction, (2005), *Meningen uit de markt over de risicoparagraaf in het jaarverslag*, een onderzoek uitgevoerd door Motivaction in opdracht van PricewaterhouseCoopers, november 2005.
- Moody's Investor Service, (2006), *The second year of section 404 reporting*



on internal control: delinquent filers are most at risk of negative rating action, May 2006. Zie [www.moodys.com](http://www.moodys.com).

Nederlands Instituut voor Registeraccountants, Koninklijk (2006), Audit Alert 18: *De verantwoordelijkheid van de accountant bij de toetsing van in het jaarverslag opgenomen informatie over de naleving van de Nederlandse corporate governance code*. Zie: [www.nivra.nl](http://www.nivra.nl).

PricewaterhouseCoopers (PwC), Rijks Universiteit Groningen (RUG), (2005), *Risicomanagement; de praktijk in Nederland*. Zie: [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl).

Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) (2004), *Auditing Standard 2 - An Audit of Internal Control over Financial Reporting Performed in Conjunction with An Audit of Financial Statements*, March 9, 2004. Zie: [www.pcaobus.org](http://www.pcaobus.org).

Sampers, P.A.M. (2005), Het 'in control statement': eerste aanzet tot bestuursverklaring inzake interne beheersing voor Nederlandse beursfondsen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 79, nr. 7/8 (juli/augustus), pp. 361-369.

Vries, P.P. de en D. Tomic (2005), Naleving Tabaksblat valt nog tegen, *Effect*, jg. 25, nr. 10, december, pp. 24-29.

Aan risicomanagement kan en wordt op uiteenlopende wijze invulling gegeven door ondernemingen die hebben deelgenomen aan het onderzoek, en stelt Frijns in het voorwoord: 'Wat uit deze discussies duidelijk blijkt is dat er nog geen eenduidige interpretatie is van het begrip 'in-control'. Er zal in de loop van de tijd meer duidelijkheid moeten ontstaan bij de materiële invulling van dit begrip.' (p. 3).

9 Zie Verslag van bevindingen van de onderzoekers in de zaak Ahold als opgedragen door de Ondernemingskamer d.d. 28 maart 2006.

## Noten

- 1 De verwijzing naar de Sarbanes-Oxley wetgeving van 2002 omvat regelgeving voor in de VS aan de beurs genoteerde fondsen en omvat o.a. regelgeving op het terrein van risicomanagement. In dit kader wordt tevens verwezen naar nader gedetailleerde regelgeving door de PCAOB.
- 2 Zie Europees Parlement, aangenomen teksten van de vergadering van donderdag 15 december 2005, amendement 8.
- 3 Aanleiding voor deze gesprekken was een tweetal rondetafel discussies door de auteurs van dit artikel met CFO's van 24 beursfondsen in Nederland in oktober 2005. Deze gesprekken waren op haar beurt weer aanleiding voor een workshop waarbij 34 risk managers, interne accountants en concern controllers van dezelfde bedrijven participeerden op 24 maart 2006. De uitkomsten van de rondetafel discussies en de workshop zijn niet gepubliceerd.
- 4 Zie PWC/RUG: *Risicomanagement; de praktijk in Nederland*; aan risicomanagement kan en wordt op uiteenlopende wijze invulling gegeven door ondernemingen die hebben deelgenomen aan het onderzoek.
- 5 AISAE3000, Assurance Engagements on Subject Matters Other than Historical Financial Information.
- 6 Zie onder andere [www.AuditAnalytics.com](http://www.AuditAnalytics.com) : Section 404 Internal Control Material Weakness Dashboard: results for the first 3 quarters of section 404 disclosures based on filings as of November 15, 2005; per 15 november 2005 had 14,6% van de ondernemingen die moeten voldoen aan SOx 404 en hun jaarstukken hebben gedeponereerd, een afkeurende verklaring van hun accountant ontvangen ten aanzien van de 'internal controls over financial reporting'.
- 7 In de VS is ten behoeve van Sarbanes Oxley sectie 404 en PCAOB Auditing Standard nummer 2 door 9 accountantskantoren en Georgia State University een raamwerk ontwikkeld voor de evaluatie van tekortkomingen (deficiencies) in de interne beheersing ten aanzien van de financiële verslaglegging. "A framework for evaluating control exceptions and deficiencies: version 3, December 20, 2004".
- 8 Zie PWC/RUG (2005): *Risicomanagement; de praktijk in Nederland*.