

# De interne auditfunctie als onderdeel van de internal governance van een organisatie

Philip Wallage en Oscar van Leeuwen

**SAMENVATTING** Dit artikel beschrijft de ontwikkeling en positionering van de interne audit-functie (IAF) van een organisatie, waarbij wij onder meer stil staan bij het zogeheten “three lines of defence”-model en de bevindingen van enkele recente onderzoeken naar de relatie tussen de rol van de IAF en het functioneren van de internal governance van een organisatie.

Uit onderzoek blijkt dat een onafhankelijke positie van de IAF en goede communicatie met de auditcommissie van groot belang zijn. Belangrijk is hierbij dat de auditcommissie zich buigt over het al dan niet outsourcen van activiteiten aan de externe accountant en over de vraag of interne auditors zouden moeten roteren in het kader van een management development programma.

De aangehaalde onderzoeksresultaten zijn slechts op beperkte en indirecte wijze in de Corporate Governance Code 2016 verwerkt. De Corporate Governance Code 2016 besteedt overigens beduidend meer aandacht aan de rol en positie van de IAF dan voorgaande codes. Zo heeft de IAF direct toegang tot de auditcommissie. Ook moet de auditcommissie in het verslag aan de raad van commissarissen vermelden op welke wijze de effectiviteit van het interne auditproces is beoordeeld. Daarnaast stelt de Corporate Governance Code 2016 dat als er geen interne auditfunctie is, de raad van commissarissen beoordeelt of adequate alternatieve maatregelen zijn getroffen en beziet of er behoefte bestaat om een interne auditdienst in te richten. Naar onze mening zou in Nederland, evenals op de New York Stock Exchange, geen ruimte mogen bestaan om af te wijken van de bepaling om een dergelijke functie in te richten, gegeven de onmisbare monitorfunctie op het vlak van interne risicobeheersing en interne controle.

**RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK** Een goed functionerende interne auditfunctie is van groot belang voor zowel de leiding als de toezichthouders en de externe accountant van een organisatie. Dit artikel geeft daarvoor enkele handvatten gebaseerd op onderzoek en regelgeving.

## 1 Inleiding

Accountants staan dikwijls in de schijnwerpers als er sprake is van mismanagement, frauduleuze rapportages en onvoorziene faillissementen. De laatste jaren heeft dit geleid tot de nodige discussies en aanscherping van wet- en regelgeving op het vlak van externe accountants. Mede in het verlengde hiervan is een groeiende belangstelling voor de interne auditfunctie (IAF) waarneembaar. Dit betreft zowel de wenselijkheid van het inrichten van een IAF, als het verkrijgen van meer informatie over de kwaliteit van het functioneren ervan. De IAF vervult een monitorfunctie en vormt daarmee het sluitstuk van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.

Vanwege deze belangrijke rol in de internal governance van een organisatie fungeert de IAF zowel als aanspreekpunt voor de raad van commissarissen (de auditcommissie) als voor de externe accountant.

Commissarissen worden steeds meer verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van hun toezicht op de feitelijke beheersing van de risico's van de organisatie. Gezien de natuurlijke afstand tot het bedrijf, en de toenemende complexiteit van risicomanagement- en beheersingssystemen, maken zij in toenemende mate gebruik van de IAF. Zo vragen toezichthouders steeds vaker comfort (assurance) over het functioneren van interne risicobeheersings- en controlesystemen en de kwaliteit van de informatieverstrekking door het bestuur (Institute of Internal Auditors, 2014, p. 9). Dergelijke ontwikkelingen hebben hun weerslag gekregen in de eind 2016 gepubliceerde Nederlandse Corporate Governance Code (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2016a). Hierin zijn beduidend meer ‘best practice’-bepalingen over de interne auditfunctie opgenomen dan in de voorgaande Codes.

In de volgende paragraaf gaan wij in op de ontwikkeling en positionering van de IAF waarbij wij onder meer stil staan bij het zogeheten “three lines of defence”-model” (Institute of Internal Auditors,

2013). In paragraaf drie vatten wij enkele recente onderzoeken naar de relatie tussen de rol van de IAF en het functioneren van de internal governance van een organisatie samen. In de paragrafen vier en vijf staan wij stil bij de ontwikkelingen in de Nederlandse Corporate Governance Code als het gaat om de IAF en bezien wij of deze code aansluit op uitkomsten van genoemde onderzoeken. In paragraaf zes volgen enkele conclusies.

## 2 Taken en positionering van de IAF

De rol van de IAF is afhankelijk van de aard, omvang, complexiteit en besturingsfilosofie van de organisatie. De kerntaak betreft het verstrekken van “assurance” aan het topmanagement van een organisatie. Mogelijke objecten van onderzoek van de interne auditfunctie zijn het vaststellen dat (Gramling et al., 2004, p. 196; Institute of Internal Auditors, 2014, p. 4):

- de governance van de organisatie adequaat is;
- het systeem van risicomanagement op orde is en goed werkt;
- de beheersmaatregelen (“internal controls”) toereikend zijn en goed hebben gewerkt;
- wordt gehandeld overeenkomstig relevante wet- en regelgeving (compliance) en
- de betrouwbaarheid van de informatievoorziening geborgd is, zodat het management in staat is om gefundeerde besluiten te nemen.

Deze onderzoeksobjecten omvatten de drie doelstellingen van internal control volgens het COSO-rapport, 2013 (efficiëntie en effectiviteit van processen, betrouwbaarheid van de verslaggeving en naleving van wet- en regelgeving).

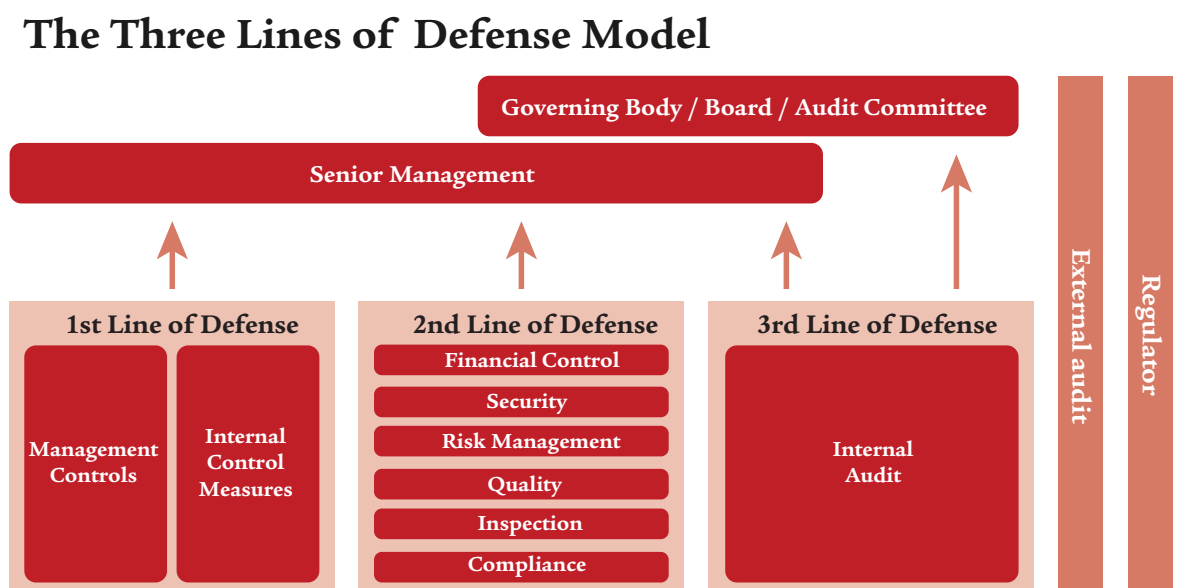
Om de positie van de IAF in relatie tot andere functies die zich bezighouden met interne risicobeheersing en interne controle te beschrijven wordt veel gebruik gemaakt van het zogeheten “three lines of defense”-model (zie figuur 1). Uitgangspunt voor goede risicobeheersing en controle is dat het lijnmanagement (de business), als eerste lijn, zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van, de beheersing van en de controle op haar eigen activiteiten.

Stafffuncties in de tweede lijn adviseren het lijnmanagement over de uit te vaardigen kaders en richtlijnen en ondersteunen het lijnmanagement bij het uitvoeren van interne beheersings- en controlewerkzaamheden. Tot de tweede lijn behoren onder meer verbijzonderde risicomanagement- en compliance- en controllersfuncties.

In de derde lijn vervult de IAF een monitorfunctie op het vlak van interne risicobeheersing en interne controle. Onder meer door de opzet en werking te evalueren. De IAF is een functie die onafhankelijk is van alle andere organisatieonderdelen in de eerste en tweede lijn. De IAF behoort een objectief oordeel te geven en onder meer inefficiënties, overlappingsen en gebreken in het risicobeheer te constateren. De IAF vormt zodoende het sluitstuk van interne beheersing en controle als belangrijk element van internal governance van een organisatie.

Essentieel voor een goed en objectief functionerende IAF is een zo onafhankelijk mogelijke positionering, die het mogelijk maakt objectief waar te nemen en deskundig te oordelen. Een zo onafhankelijk mogelijke positionering wordt versterkt door een directe rapport

**Figuur 1** Het ‘Three lines of defense’-model.



Adapted from ECIIA/FERMA *Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41*

tagelijk naar (de voorzitter van) het bestuur en een open communicatielijn naar het toezichthoudend orgaan (bijvoorbeeld auditcommissie) (Institute of Internal Auditors, 2014, p. 4).

De IAF ondersteunt op deze wijze het bestuur en de commissarissen in hun verantwoordelijkheid de onderneming intern 'in control' te houden en daarover verantwoording af te leggen. Vanwege het grote belang zullen zowel de raad van commissarissen (respectievelijk de auditcommissie) als de externe accountant invloed willen uitoefenen op rol, positionering en werkzaamheden van de IAF (Wallage & Van Leeuwen, 2011).

### 3 Empirisch onderzoek naar de IAF in relatie tot internal governance

Het is de vraag hoe effectief de IAF bijdraagt aan een goede internal governance. In deze paragraaf vatten wij enig onderzoek samen naar de relatie tussen de IAF en kwaliteit van internal governance en in het bijzonder de relatie met de auditcommissie.<sup>1</sup>

#### *Ondersteuning door de IAF van de auditcommissie*

Zoals gezegd vereist goede internal governance dat de IAF een zo onafhankelijk mogelijke positie inneemt. Het is de vraag in hoeverre dat in de praktijk kan worden geëffectueerd omdat de IAF immers formeel onder het bestuur valt. Het bestuur kan desgewenst vanuit een hiërarchische positie de nodige druk op de IAF uit oefenen. Indien de onpartijdige en objectieve uitoefening van de werkzaamheden op deze wijze wordt beperkt, kan dit leiden tot conflicten tussen het bestuur en de IAF. De auditcommissie heeft als taak dergelijke conflicten te voorkomen en waar nodig op te lossen. Om te onderzoeken op welke wijze de IAF met dergelijke rolconflicten in de praktijk omgaat heeft Roussy (2015) interviews gehouden onder 42 ervaren Canadese interne auditors. Hieruit blijkt dat zij relatief sterk afhankelijk zijn van het bestuur en dat auditcommissieleden in vergelijking tot het bestuur vaak opvallend weinig gezag tonen als het gaat om de IAF. De rol van de IAF voor het borgen van een goede internal governance wordt hierdoor beperkt. De auditcommissie zou de IAF dus beter moeten ondersteunen om de onafhankelijke rol te versterken.

#### *Betrokkenheid van de auditcommissie en de aandacht voor interne risicobeheersing en interne controle door de IAF*

Abbott et al. (2010) onderzochten de relatie tussen de mate van aansturing van de IAF door de auditcommissie (in verhouding tot het bestuur) en de mate waarin de IAF aandacht besteedt aan interne risicobeheersing en interne controle. De mate van toezicht (betrokkenheid) is geoperationaliseerd aan de hand van zaken als:

- rapportagevereisten,
- benoeming en ontslag en
- budgettaire verantwoordelijkheid.

Uit een survey onder 134 chief internal auditors van Fortune 1000-ondernemingen, blijkt dat een sterke positieve relatie bestaat tussen de betrokkenheid van de auditcommissie en het deel van het IAF-budget dat is toegewezen aan "internal-control based"-activiteiten<sup>2</sup>.

*Betrokkenheid auditcommissie en de hoogte van het IAF-budget*  
Door Carcello et al. (2011) worden een drietal papers genoemd waarin de relatie tussen corporate governance-kenmerken en IAF-budget is onderzocht.

Zo blijkt uit een eerder door Carcello et al. (2005) uitgevoerde studie dat het budget voor de IAF hoger is als dit vooraf door de auditcommissie wordt beoordeeld (Carcello et al., 2005). Barua et al. (2010) stellen dat het budget van de IAF positief gerelateerd is aan het aantal bijeenkomsten van de auditcommissie, maar negatief aan auditexpertise en zittingstermijn van auditcommissieleden. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen in hoeverre sprake is van mogelijke complementaire en substitutie-effecten tussen auditcommissie en de IAF.

Dat betrokkenheid van de auditcommissie van groot belang is voor het functioneren van de IAF volgt ook uit onderzoek van Abbott et al. (2010) waarin geconstateerd wordt dat het aandeel van het IAF-budget dat wordt besteed aan "internal control"-gerelateerde activiteiten toeneemt als de auditcommissie relatief meer toezicht houdt (in verhouding tot het management). Interessant is ook de vraag of het uitbesteden van interne auditactiviteiten een relatie vertoont met de effectiviteit van de auditcommissie. Abbott et al. (2007) veronderstellen dat het uitbesteden van niet-routinematige (unieke) activiteiten niet tot economische binding leidt, maar wel tot een vergroting van deze activiteiten als deze door de externe accountant worden uitgevoerd.<sup>3</sup> Daarentegen leidt het uitbesteden van routinematige (terugkerende) activiteiten eerder tot economische binding en bedreigt daardoor de onafhankelijkheid. De onderzoekers concluderen dat effectieve auditcommissies (aantal meetings, expertise en onafhankelijkheid van de leden) geassocieerd zijn met minder uitbesteding van routinematige IA-activiteiten naar de externe accountant. Deze relatie bestaat echter niet als het gaat om niet-routinematige activiteiten. Het uitbesteden van activiteiten aan andere dienstverleners dan de externe auditor is niet gerelateerd aan de effectiviteit van auditcommissies. Uit het onderzoek blijkt dat een effectieve auditcommissie in staat is om de sourcing van de audit (intern en extern) te bewaken, rekening houdend met de gewenste onafhankelijkheid van de externe auditor.

#### *Waarde van IAF-rapportage voor externe stakeholders*

In het kader van corporate governance is het interessant te bezien of externe stakeholders behoefte hebben aan een "internal audit report" waarin de activiteiten

van de IAF worden beschreven, of waarin assurance wordt verstrekt. *Holt en DeZoort (2009)* hebben daartoe een experiment uitgevoerd onder 111 studenten. Zij constateren dat een internal auditrapport leidt tot meer vertrouwen in de betrouwbaarheid van financiële verslaggeving en in de kwaliteit van het toezicht op de onderneming. *Boyle et al. (2015)* hebben onderzocht of een dergelijke externe rapportage de besluitvorming van interne auditors beïnvloedt. Uit het onderzoek onder 108 ervaren interne auditors blijkt dat het interne beheersings- en frauderisico hoger wordt ingeschat als extern assurance wordt verschaft, of als primair aan de auditcommissie wordt gerapporteerd in plaats van aan het bestuur<sup>4</sup>.

Een internal auditrapport waarin de verrichte werkzaamheden worden beschreven heeft daarentegen geen significant effect op de hoogte van het ingeschatte interne controle- en frauderisico. De waarde hiervan wordt door respondenten verschillend ingeschat. Wel zijn ze van mening dat geen assurance aan derden moet worden verschaft.

#### *Rotatie van interne auditors en de betrouwbaarheid van financiële rapportages*

Door *Christ et al. (2015)* is onderzocht of het roteren van interne auditors invloed heeft op de kwaliteit van de financiële verslaggeving<sup>5</sup>. Aanleiding was een rapport van het "Institute of Internal Auditors" waaruit blijkt dat ongeveer tweederde van de Fortune 500-ondernemingen interne auditors laat roteren. Dit impliceert dat een IAF wordt gezien of gebruikt als onderdeel van de opleiding van toekomstige managers. Hierdoor zou de objectiviteit van de IAF kunnen worden verminderd (Institute of Internal Auditors, 2009). Uit het onderzoek blijkt dat het roteren van interne auditors die betrokken zijn bij het controleren van de betrouwbaarheid van financiële informatie naar operationele managementprogramma's, de kwaliteit van de verslaggeving inderdaad vermindert. Ondernemingen die dergelijke programma's gebruiken zouden daarom compenserende maatregelen moeten treffen. Ook blijkt dat de negatieve relatie tussen systematische rotatie en de kwaliteit van de financiële informatie kan worden verminderd door de volgende compenserende maatregelen:

1. rotatie beperken tot stafposities (dus geen rotatie van de leiding van de IAF);
2. een effectieve auditcommissie die toezicht houdt op de IAF;
3. het management verzoekt de IAF een grotere rol te spelen in het financiële rapportageproces.

Ondernemingen zouden de potentiële kosten van rotatie van stafleden moeten overwegen en als tot rotatie wordt overgegaan, voor de nodige compenserende maatregelen moeten zorgdragen.

Ondanks dat eerder onderzoek suggereert dat het ge-

bruik van de IAF als "management training ground" een negatief effect heeft op de kwaliteit van de financiële rapportage, accountantskosten en efficiency van de IAF, fungeert de IAF nog vaak als opleidingsplaats (*Carcello et al., 2017*). In recent onderzoek is nagegaan in hoeverre het gebruik van IAF als "management training ground" het aanvaarden van IAF-aanbevelingen door het senior management beïnvloedt. Op basis van zowel een survey als een experiment wordt geconcludeerd dat senior management inderdaad eerder geneigd is de adviezen van "management training ground auditors" te aanvaarden, dan van "non-management training ground auditors". De reden is dat "management training ground auditors" over meer natuurlijke vaardigheden (talent) en kennis van de onderneming beschikken. Deze vaardigheden bepalen vervolgens in belangrijke mate in hoeverre het advies de beslissing van senior management beïnvloedt (*Carcello et al., 2017*).

Uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat de IAF een grote bijdrage kan leveren aan de interne risicobeheersing en interne controle van een organisatie. Een onafhankelijke positie van de IAF en goede communicatie met de auditcommissie en externe accountant zijn daarbij onmisbaar. Met name de rol van de auditcommissie is belangrijk. De auditcommissie dient actief betrokken te zijn bij de IAF en deze te steunen op momenten dat dilemma's ontstaan in de relatie tot het bestuur. Dit versterkt de onafhankelijke rol en leidt ertoe dat meer aandacht aan "internal control based"-activiteiten wordt besteed. Belangrijk is ook dat de auditcommissie zich buigt over het al dan niet outsourcen van activiteiten aan de externe accountant en over de vraag of interne auditors zouden moeten roteren in het kader van een managementopleiding. In een steeds transparanter wordende wereld is het tenslotte de vraag of een interne auditrapportage waarde toevoegt voor stakeholders.

Voortbouwend op de relatie tussen de IAF en internal governance komt de vraag op in hoeverre de nieuwe Nederlandse Corporate Governance Code (2016) aandacht aan deze zaken besteedt. Op deze vraag gaan wij in paragraaf 6 nader in. In de volgende paragrafen schetsen wij eerst de historische ontwikkeling van de Code als het gaat om de IAF en de mate waarin de code wordt nageleefd.

#### **4 De rol van interne audit in de Nederlandse Corporate Governance Code**

Nederland kent sinds 1997 een Corporate Governance Code waarin externe accountants een belangrijke rol spelen. Over de rol van de interne accountant wordt in de eerste Corporate Governance Code (1997) slechts opgemerkt dat "... interne en externe accountant in toenemende mate gevraagd wordt om een adviserende en

## Kader 1

De auditcommissie richt zich in ieder geval op het toezicht op het bestuur ten aanzien van – onder andere - de rol en het functioneren van de <i>interne accountantsdienst</i> ;	III.5.4 c) Toezicht AC
De auditcommissie bepaalt of en wanneer de CEO of CFO, de externe accountant en eventueel de <i>interne accountant</i> bij haar vergaderingen aanwezig zijn;	III.5.8 Toezicht AC
De externe accountant en de auditcommissie worden betrokken bij het opstellen van het werkplan van de <i>interne accountant</i> . Zij nemen ook kennis van de bevindingen van de interne accountant;	V.3.1 Toezicht AC en externe accountant
Het verslag van de externe accountant kan ten behoeve van bestuur en raad van commissarissen - onder andere – informatie bevatten over de samenwerking met <i>interne accountants</i> .	V.4.3 Verslag externe accountant

signalerende rol te spelen bij het beoordelen van de opzet en functioneren van systemen die gericht zijn op het beheersen van risico's en de verantwoording die daarover wordt afgelegd" (Commissie Corporate Governance, 1997, p. 30).

In de in 2003 verschenen Corporate Governance Code (Commissie Corporate Governance, 2003), is meer aandacht besteed aan de rol van de interne accountant. Als principe is geformuleerd dat de interne accountant een belangrijke rol kan spelen in het beoordelen en toetsen van interne risicobeheersings- en controlesystemen, en onder de verantwoordelijkheid van het bestuur functioneert.

Aanvullend zijn de volgende 'best practice'-bepalingen opgenomen. Deze gaan met name over de relatie van de auditcommissie (en externe accountant) met de interne auditor (Commissie Corporate Governance, 2003):

De Code is in 2008 herzien waarbij nadere aandacht is besteed aan de rol en positie van de interne auditor<sup>6</sup>. De commissie maakt hierbij melding van de volgende overweging: "In de reacties op de consultatie is ervoor gepleit de rol van de interne auditfunctie nadrukkelijker in de Code tot uitdrukking te brengen" (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2008, p. 57). Evenals in de code uit 2003 is als principe geformuleerd dat de interne auditor functioneert onder de verantwoordelijkheid van het bestuur en zijn de 'best-practice'-bepalingen III.5.4c, III. 5.8 en V.3.1 en V.4.3 inhoudelijk gehandhaafd. Aanvullend zijn de volgende 'best practice'-bepalingen opgenomen:

Als we kijken naar de naleving van de code op het vlak van interne audit, dan blijkt uit het Monitoring Rapport over het boekjaar 2013 dat bepaling V.3.3 'evaluatie instellen IAF' door AMX- en AMS-vennootschappen het minste is nageleefd<sup>7</sup>. Nadere analyse leert dat het merendeel van de vennootschappen zonder interne auditfunctie als reden hiervoor noemt dat de vennootschap van geringe omvang is en/of de bedrijfsactiviteiten niet complex zijn.

Het merendeel van de vennootschappen geeft aan dat deze taak door een andere functie wordt uitgevoerd, zoals een afdeling risicomanagement of een andere afdeling. Een aantal andere vennootschappen vraagt de externe accountant om deze taak uit te voeren.

Uit een surveyonderzoek inzake de naleving over 2014 (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2016b) komt geen duidelijk beeld naar voren over:

- (i) de mate waarin de raad van commissarissen een aanbeveling omtrent de positionering van de interne auditfunctie doet en
- (ii) indien aanbevelingen worden gedaan, wat deze aanbevelingen dan inhouden.

Eveneens is aan vennootschappen die hadden aangegeven niet jaarlijks te evalueren of er behoefte is aan een interne auditfunctie, gevraagd wat de reden hiervoor is. Het merendeel van deze vennootschappen (zes van de tien) geeft aan dat de vennootschap van geringe omvang is en/of de bedrijfsactiviteiten niet complex zijn. De resultaten van de survey geven volgens de Commissie onvoldoende beeld over de kwaliteit van deze evaluatie en de aanbevelingen die worden gedaan.

## Kader 2

De <i>interne auditor</i> heeft toegang tot de externe accountant en tot de voorzitter van de auditcommissie.	V.3.2 Toegang tot AC
Indien een <i>interne auditfunctie</i> ontbreekt, evalueert de auditcommissie jaarlijks of er behoefte bestaat aan een <i>interne auditor</i> . Aan de hand van deze evaluatie doet de raad van commissarissen hierover, op voorstel van de auditcommissie, een aanbeveling aan het bestuur en neemt deze op in het verslag van de raad van commissarissen.	V.3.3 Ontbreken van IAF

Uit het monitoring rapport over 2015 (Naleving Corporate Governance Code, 2016) blijkt dat de totale naleving op het thema interne audit (hiervan is sprake bij een IAF of uitleg waarom er geen is ingesteld) 98 procent bedraagt. Van de vennootschappen die geen IAF hebben en dat niet evalueren, legt bijna de helft dat niet uit en handelt daarmee in strijd met de Code.

Als illustratie van de wijze waarop aan best practice-bepaling V.3.3 kan worden voldaan verwijzen wij naar

small-cap ondernemingen Kendrion en Nedap die in hun bestuursverslagen over 2016 vermelden dat zij geen noodzaak zien om een IAF op te richten. Kendrion vindt dat haar interne controleprocedures aan haar behoeften voldoen. Nedap vindt zichzelf te klein voor het optuigen van een IAF. Bovendien vindt de raad van commissarissen van Nedap de ondernemingscultuur zodanig, dat door alle medewerkers op een verantwoorde manier met risico's wordt omgegaan (zie ook Eumedion, 2017).

### Kader 3

Het bestuur monitort de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen en voert ten minste jaarlijks een systematische beoordeling uit van de opzet en de werking van de systemen. Deze monitoring heeft betrekking op alle materiële beheersingsmaatregelen, gericht op strategische, operationele, compliance en verslaggevingsrisico's. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met geconstateerde zwaktes, misstanden en onregelmatigheden, signalen van klokkenluiders, geleerde lessen en bevindingen van de <i>interne auditfunctie</i> en de externe accountant. Waar nodig worden verbeteringen in interne risicobeheersings- en controlesystemen doorgevoerd.	1.2.3 Monitoring werking risicobeheersings- en controlesystemen
Het bestuur benoemt en ontslaat de leidinggevende <i>interne auditor</i> . Zowel de benoeming als het ontslag van de leidinggevende interne auditor wordt, samen met een advies van de auditcommissie, ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van commissarissen.	1.3.1 Benoeming en ontslag
Het bestuur beoordeelt jaarlijks de wijze waarop de <i>interne auditfunctie</i> de taak uitvoert en betreft hierbij het oordeel van de auditcommissie.	1.3.2 Beoordeling interne auditfunctie
De <i>interne auditfunctie</i> stelt een werkplan op en betreft hierbij het bestuur, de auditcommissie en de externe accountant. Het werkplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur en vervolgens aan de raad van commissarissen. In dit werkplan wordt aandacht besteed aan de interactie met de externe accountant.	1.3.3 Werkplan van de interne auditfunctie
De <i>interne auditfunctie</i> beschikt over voldoende middelen om het werkplan uit te voeren en heeft toegang tot informatie die voor de uitvoering van haar werkzaamheden van belang is. De interne auditfunctie heeft direct toegang tot de auditcommissie en de externe accountant. Vastgelegd wordt op welke wijze de auditcommissie door de <i>interne auditfunctie</i> wordt geïnformeerd.	1.3.4 Uitvoering werkzaamheden
De <i>interne auditfunctie</i> rapporteert onderzoeksresultaten aan het bestuur, rapporteert de kern van de resultaten aan de auditcommissie en informeert de externe accountant. In de onderzoeksresultaten van de <i>interne auditfunctie</i> wordt in ieder geval aandacht besteed aan: i. gebreken in de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen; ii. bevindingen en observaties die van wezenlijke invloed zijn op het risicoprofiel van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming; en iii. tekortkomingen in de opvolging van aanbevelingen van de <i>interne auditfunctie</i> .	1.3.5 Rapportages bevindingen
Indien voor de <i>interne auditfunctie</i> geen interne auditdienst is ingericht, beoordeelt de raad van commissarissen jaarlijks, mede op basis van een advies van de auditcommissie, of adequate alternatieve maatregelen zijn getroffen en beziet of behoefte bestaat om een interne auditdienst in te richten. De raad van commissarissen neemt de conclusies alsmede eventuele aanbevelingen en alternatief getroffen maatregelen die daaruit voortkomen, op in het verslag van de raad van commissarissen.	1.3.6 Ontbreken interne auditdienst
De bestuurder verantwoordelijk voor financiële zaken, de <i>interne auditor</i> en de externe accountant zijn aanwezig bij de vergaderingen van de auditcommissie, tenzij de auditcommissie anders bepaalt. De auditcommissie bepaalt of en wanneer de voorzitter van het bestuur bij haar vergaderingen aanwezig is.	1.5.2 Aanwezigheid bestuur, interne auditor en externe accountant bij overleg auditcommissie
De auditcommissie brengt verslag uit aan de raad van commissarissen over de beraadslaging en bevindingen. In dit verslag wordt – onder andere - de wijze waarop de effectiviteit van het <i>interne en externe auditproces</i> is beoordeeld vermeld.	1.5.3 Verslag auditcommissie
De raad van commissarissen en iedere commissaris afzonderlijk heeft een eigen verantwoordelijkheid om van het bestuur, de <i>interne auditfunctie</i> , de externe accountant en – indien aanwezig – het medezeggenschapsorgaan de informatie in te winnen die de raad van commissarissen nodig heeft om zijn taak als toezichthoudend orgaan goed te kunnen uitoefenen.	2.4.8 Verantwoordelijkheid commissarissen voor inwinnen informatie

## 5 De rol van interne audit in de Nederlandse Corporate Governance Code 2016

Eind 2016 is de Code opnieuw aangepast en zijn nieuwe best practice-bepalingen geformuleerd als het gaat om de rol en positie van de interne auditfunctie. Als principe is opgenomen dat de interne auditfunctie als taak heeft de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en interne controlesystemen te beoordelen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de interne auditfunctie. De raad van commissarissen houdt toezicht op de interne auditfunctie en heeft regelmatig contact met degene die de functie vervult (Wallage & Van Leeuwen, 2011).

De verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen is een toevoeging ten opzichte van het principe uit voorgaande codes. Met betrekking tot de IAF zijn de volgende best practice-bepalingen opgenomen:

Uit de evolutie van de Corporate Governance Codes op het vlak van IAF blijkt dat in de eerste twee codes (1997, 2003) nog gesproken wordt over de interne accountant. Deze duiding vloeit voort uit de verbijzonderde interne controlefunctie zoals deze historisch in Nederland is ontwikkeld en waarbij de interne accountant veelal een verklaring bij de jaarrekening ten behoeve van bestuur en commissarissen verstrekke.

In de Corporate Governance Code van 2008 (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2008) wordt voor het eerst gesproken over interne auditfunctie. Dit is het gevolg van de voortgaande verbreding van de werkzaamheden (verdergaande nadruk op operationele en compliance audits) en de samenstelling van de dienst (van monodisciplinair naar multidisciplinair).

In de Corporate Governance Code van 2016 (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2016a) wordt consequent gesproken over 'interne auditfunctie' in plaats van over afdeling of dienst. Zodoende wordt nadruk gelegd op de functie en minder op de formeel organisatorische ophanging binnen de onderneming. Ook wordt de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen in de nieuwe code aangescherpt. Zo vereisten zoals eerder vermeld benoeming en ontslag van de Chief Internal Audit alsmede het werkplan goedkeuring van de raad van commissarissen. Ook wordt in bepaling 1.3.5 van de Corporate Governance Code nadrukkelijk aangesloten op de taakomschrijving van de interne auditactiviteiten zoals geformuleerd door "The Institute of Internal Auditors": "Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes".<sup>8</sup>

Gegeven het belang van een IAF is de vrijheid om van de code af te wijken en geen IAF in te richten, opmerkelijk. In dit verband is het interessant te constateren dat aan de Amerikaanse NYSE genoteerde bedrijven deze vrijheid niet hebben. Na de invoering van de Sarbanes Oxley-wet in 2002 is het instellen van een IAF verplicht in het streven de belangen van beleggers te beschermen. Het inrichten van een IAF "will allow ongoing assessments of organizational risk management and internal control processes" (NYSE Section 303A.07). In 2013 heeft de NASDAQ het voorstel gedaan om ook voor aan deze beurs genoteerde ondernemingen een IAF-verplichting in te voeren. NASDAQ-fondsen zijn in het algemeen jong, op groei gericht, high-tech en mogelijk volatiel. Op dit voorstel zijn de nodige commentaren binnengekomen die in grote mate negatief van toon waren, zodat de NASDAQ het voorstel heeft ingetrokken. De belangrijkste drie genoemde overwegingen zijn:

- de kosten van implementatie;
- de benodigde tijdsbesteding van medewerkers van de onderneming;
- overlap met het controleproces van de externe accountant.

De argumentatie dat juist jonge ondernemingen, die relatief grote risico's lopen doelstellingen niet te behalen, voordeel hebben bij een onafhankelijke en deskundige IAF, is volgens Raiborn door de NASDAQ onvoldoende betrokken (Raiborn et al., 2017).

## 6 Conclusies

De Corporate Governance Code 2016 besteedt bedeutend meer aandacht aan de rol en positie van de IAF dan voorgaande codes. Redenen zijn onder meer de recente financiële crisis en debacles die het belang van een goede internal governance verder hebben benadrukt. De voordelen van interne risicobeheersing en interne controle, mede ter bescherming van beleggers, zijn van grote waarde. De IAF vervult hierbij een belangrijke onafhankelijke rol. Om deze rol te versterken blijkt uit aangehaalde onderzoeken dat de auditcommissie de IAF in woord en daad moet ondersteunen (Roussy, 2015). De Corporate Governance Code 2016 bepaalt in dit verband dat de IAF direct toegang heeft tot de auditcommissie (1.3.4). Hiertoe ligt de actie bij de IAF. Daarnaast dient de auditcommissie onder andere de benoeming van de leidinggevende interne auditor en werkplan van de interne auditor goed te keuren. Een expliciete bepaling dat de auditcommissie de IAF daadwerkelijk "ondersteunt" ontbreekt in de Code.

Door actieve betrokkenheid van de auditcommissie komt meer budget beschikbaar voor "internal control based"-activiteiten (Abbott et al., 2010). Ook deze betrokkenheid is in de Corporate Governance impliciet verwoord. Zo stelt bepaling 1.3.4 dat de IAF over vol-

doende middelen moet beschikken om het werkplan uit te voeren.

Een andere bevinding uit in paragraaf vier aangehaald onderzoek luidt, dat een effectieve auditcommissie de sourcing van de auditactiviteiten kan bewaken, rekening houdend met de gewenste onafhankelijkheid van externe auditors (Abbott et al., 2007). Aandacht voor sourcing van auditactiviteiten ontbreekt echter in de Code. Als het gaat om “internal auditrapportage”, die mogelijk relevant kan zijn voor stakeholders, gaat de Code niet verder dan de bepaling dat de IAF onderzoeksresultaten rapporteert aan het bestuur en de kern van de resultaten aan de auditcommissie (1.3.5). De uitkomst van onderzoek dat wijst op mogelijke ongewenste neveneffecten van het roteren van interne auditors in het kader van “management training ground”, wordt in de Code niet expliciet onderkend. Wel bepaalt de Code dat de auditcommissie in het verslag aan de raad van commissarissen vermeldt op welke wijze de effectiviteit van het interne auditproces is beoordeeld (1.5.3).

Het geheel overziende concluderen wij dat de aangehaalde onderzoeksresultaten slechts op beperkte en in-

directe wijze in de Corporate Governance Code 2016 zijn verwerkt. Wij roepen op om in volgende Codes relevante uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek expliciet te betrekken.

Tenslotte stelt de nieuwe code dat de raad van commissarissen beoordeelt of adequate alternatieve maatregelen zijn getroffen en beziet of behoefte bestaat om een interne auditdienst in te richten in het geval dat geen interne auditdienst is ingericht (1.3.6). Naar onze mening zou, evenals op de NYSE, geen ruimte mogen bestaan om af te wijken van de bepaling om een dergelijke functie in te richten, gegeven de onmisbare monitorfunctie op het vlak van interne risicobeheersing en interne controle. ■

Prof. dr. Ph. Wallage RA is hoogleraar accountantscontrole aan de Vrije Universiteit en Universiteit van Amsterdam.  
Prof. dr. O.C. van Leeuwen RA is hoogleraar Bestuurlijke Informatieverzorging aan de Vrije Universiteit en partner bij Improven.

## Noten

1 ■ Het betreft voornamelijk Amerikaans onderzoek. Voor een uitgebreid overzicht van de bestaande literatuur over IAF verwijzen wij naar Gramling et al., 2004 en Lenz en Hahn, 2015.

2 ■ Als IAF-activiteiten zijn hiertoe onderkend jaarrekeningcontroles, speciale opdrachten, compliance audits, ondersteuning van de externe accountant, EDP audits, evaluatie van internal control, SOX 404-gerelateerd werk, fraude-onderzoeken, operational audits, overige activiteiten.

3 ■ Voorbeelden van niet-routinematige activiteiten zijn speciale projecten en EDP-advisering.

4 ■ Blijkbaar leidt de wetenschap dat extern gerapporteerd gaat worden tot voorzichtigheid wat tot uitdrukking komt in een hogere risico-inschatting.

5 ■ Christ et al. (2015) gebruiken Accounting Risk een maatstaf voor de kwaliteit van financiële verslaggeving ontwikkeld door Audit Integrity. Op basis van openbare informatie wordt de kans berekend dat financiële rapportages een afwijking bevatten die misleidend of frauduleus is (Audit Integrity, LLP (2005). The Audit Integrity AGR model: Measuring accounting and governance risk in public corporations).

6 ■ Naar aanleiding van de reacties op de consultatie is de term ‘interne accountant’ vervangen door ‘interne auditor’ (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2008, p. 57).

7 ■ Met de invoering van de Corporate Governance Code in 2003 is tevens een monitoring commissie in het leven geroepen die jaarlijks onderzoek verricht of laat verrichten naar de naleving van de code.

8 ■ Geraadpleegd op <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/?search%C2%BCdefinition>.

## Literatuur

- Abbott, L.J., Parker, S., & Peters, G.F. (2010). Serving two masters: The association between audit committee internal audit oversight and internal audit activities. *Accounting Horizons*, 24(1): 1-24.
- Abbott, L.J., Parker, S., Peters, G.F., & Rama, D.V. (2007). Corporate governance, audit quality, and the Sarbanes-Oxley Act: Evidence from internal audit outsourcing. *The Accounting Review*, 82(4): 803-835.
- Barua, A., Rama, D., & Sharma, V.D. (2010). Audit committee characteristics and invest-

ment in internal auditing. *Journal of Accounting and Public Policy*, 29(5): 503-513.

- Boyle, D.M., DeZoort, F.T., & Hermanson, D.R. (2015). The effects of internal audit report type and reporting relationship on internal auditors' risk judgments. *Accounting Horizons*, 29(3): 695-718.
- Carcello, J.V., Hermanson, D.R., & Raghunandan, K. (2005). Factors associated with U.S. public companies' investment in internal auditing. *Accounting Horizons*, 19(2): 69-84.

- Carcello, J.V., Hermanson, D.R., & Ye, Z. (2011). Corporate governance research in accounting and auditing: Insights, practice implications, and future research directions. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 30(3): 1-31.
- Carcello, J.V., Eulerich, M., Masli, A., & Wood, D.A. (2017). *The value to management of using the internal audit function as a management training ground*. January 2017. Geraadpleegd op [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2691535](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2691535).



- Christ, M.H., Masli, A., Sharp, N.Y., & Wood, D.A. (2015). Rotational internal audit programs and financial reporting quality: Do compensating controls help? *Accounting, Organizations and Society*, 44: 37-59.
- Commissie Corporate Governance (Commissie Peters) (1997). *Corporate Governance in Nederland. De veertig aanbevelingen*, 25 juni 1997. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=2147>.
- Commissie Corporate Governance (2003). *De Nederlandse Corporate Governance Code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen* (Code Tabaksblat), 9 december 2003. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=609>.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013). *Internal Control, Integrated Framework*. May 2013.
- Eumedion (2016). Reactie op voorstel voor herziening van de Nederlandse corporate governance code, 5 april 2016. Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/consultaties/2016/2016-04-commentaar-herziening-cg-code.pdf> ECI-AA, Guidance on the 8th EU Company Law Directive - FERMA ([www.ferma.eu](http://www.ferma.eu)).
- Gramling, A.A., Maletta, M.J., Schneider, A., & Church, B.K. (2004). The role of the internal audit function in corporate governance: A synthesis of the extant internal auditing literature and directions for future research. *Journal of Accounting Literature*, 23: 194-244.
- Holt, T.P., & DeZoort, T. (2009). The effects of internal audit report disclosure on investor confidence and investment decisions. *International Journal of Auditing*, 13: 61-77.
- Institute of Internal Auditors (IIA) (2009). *Recent impacts on the staffing and sourcing of internal audit activities*. Geraadpleegd op [http://www.acl.com/images/blog/Recent\\_Impacts\\_on\\_the\\_Staffing\\_and\\_Sourcing\\_of\\_North\\_American\\_Internal.pdf](http://www.acl.com/images/blog/Recent_Impacts_on_the_Staffing_and_Sourcing_of_North_American_Internal.pdf).
- Institute of Internal Auditors (IIA) (2013). *Position Paper: The three lines of defense in effective risk management and control*. Geraadpleegd op <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.
- Institute of Internal Auditors (IIA) Nederland (2014). *De internal audit functie, één van de pijlers van good governance. Een beschouwing door de bril van bestuurders en commissarissen in Nederland*. Geraadpleegd op [https://www.iaa.nl/SiteFiles/IIA\\_Good\\_Governance.pdf](https://www.iaa.nl/SiteFiles/IIA_Good_Governance.pdf).
- Lenz, R., & Hahn, U. (2015). A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal*, 30(1): 5-33.
- Monitoring Commissie Corporate Governance (2016a). *De Nederlandse Corporate Governance Code*, 8 december 2016. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=3364>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance (2016b). *Rapport Monitoring 2014*, februari. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=2766>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance (2008). *De Nederlandse Corporate Governance Code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=609>.
- *Naleving Corporate Governance Code, Meting over boekjaar 2015*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, december 2016. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=3850>.
- Raiborn, C., Butler, J.B., Martin, K., & Pizinni, M. (2017). The internal audit function: A prerequisite for good governance. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 28(2): 10-21.
- Roussy, M. (2015). Welcome to the day-to-day of internal auditors: How do they cope with conflicts? *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34(2): 237-264.
- Sligro Food Group gaat interne auditfunctie oprichten. *Eumedion Nieuwsbrief*. Maandelijkse uitgave, editie februari 2017. Geraadpleegd op <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/nieuwsbrieven/2017/nieuwsbrief-2017-02.pdf>.
- Wallage, Ph., & Leeuwen, O.C. van (2011). Het toetsen van de werking van de interne beheersingsomgeving door de Raad van Commissarissen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 85(9): 437-444.