

Betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking

Rede van de voormalig minister van Justitie, Mr. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin, uitgesproken op het symposium van 1 november 1993 ter gelegenheid van het afscheid van Prof. Drs. G.G.M. Bak als vennoot van de maatschap Coopers & Lybrand.

Mr. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin

Inleiding

Onderwerp van mijn bijdrage vormt één zin in de wetgeving voor de jaarrekening die sinds begin maart 1993 geldend recht is. Het gaat om de verplichting van de accountant om in zijn verslag aan het bestuur en de raad van commissarissen over zijn onderzoek van de jaarrekening ten minste melding te maken van zijn bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Een enkele zin in een wet, ja, zelfs een komma die er niet of juist wel staat, kan het gedrag van mensen aanmerkelijk beïnvloeden. Over de effecten en voorziene neveneffecten van de aanvulling van het jaarrekeningenrecht, spreek ik nog. Ik zal echter eerst 'verslag doen van mijn bevindingen' bij het onderzoek naar de totstandkoming van deze ene zin.

Totstandkoming wettelijke regeling

De wijziging van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen in de Wet Computercriminaliteit. Zij maakte onderdeel uit van het omvangrijke pakket van maatregelen van voornamelijk strafrechtelijke aard ter bestrijding van computercriminaliteit. Het idee om op de een of andere wijze de accountant die een financiële verantwoording controleert, te betrekken bij de be-

scherming van de belangen gemoeid bij een ongestoorde gegevensvoorziening, ook als deze geautomatiseerd geschiedt, ligt opgesloten in het rapport van de Commissie Computercriminaliteit uit 1987. Achtergrond vormt blijkens het rapport de wens van de Commissie de beveiliging van geautomatiseerde gegevensverwerkingen te stimuleren. De Commissie wilde daarom een drempel voor het bedrijfsleven opwerpen tegen nonchalance ten aanzien van de beveiliging van gegevensstromen. Uit een ten behoeve van de Commissie uitgevoerde enquête was immers gebleken dat de beveiliging van gegevens en systemen vaak niet adequaat is. Daarbij staat voorop dat dit vraagstuk primair de verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen vormt, zodat 'zware wetgeving' in de vorm van verplichtingen tot beveiliging met daaraan gekoppeld eisen waaraan de beveiliging dient te voldoen, niet voor de hand ligt. Een meer pragmatisch argument is dat beveiligingseisen dermate complex en tijdgebonden zijn dat het ondoenlijk is deze in regels (anders dan van zeer algemene aard) te vatten.

In de discussie rond de totstandkoming van de wettelijke regeling heeft dit alternatief dan ook nimmer een rol gespeeld. Evenmin het alternatief om verplicht een andere deskundige dan de accountant, bijvoorbeeld de EDP-auditor, in te schakelen, die een oordeel zou moeten uitspreken over de betrouwbaarheid

Mr. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin is voormalig minister van Justitie in het Derde Kabinet Lubbers.

en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Afgezien van het hiermee gemoeide kostenaspect, zou dan toch een stelsel van normen ontworpen moeten worden waaraan de toetsing van de betrouwbaarheid en continuïteit zou moeten geschieden. Daarenboven was het een paar jaar geleden veel minder duidelijk dan nu wie geldt als de deskundige die een dergelijke verklaring zou mogen afgeven.

In het alternatief dat korte tijd deel heeft uitgemaakt van het ingediende wetsvoorstel werd afgezien van inschakeling van externe deskundigen die in het algemeen belang ten aanzien van de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking verklaringen zouden afleggen. De gedachte dat wetgeving in dit opzicht voornamelijk een stimulans zou moeten zijn voor meer aandacht en zorg voor de automatisering, heeft ertoe geleid dat is voorgesteld het bestuur van een rechtspersoon hieromtrent verplicht mededelingen te laten doen in het jaarverslag. Het voorstel was geen lang leven beschoren. In duidelijke taal hebben zowel de Commissie Vennootschapsrecht als het bedrijfsleven zich tegen het voorstel gekeerd.

Wettelijke regeling en positie accountant

De regel waarover we vandaag spreken, verschilt in een aantal opzichten essentieel van de drie zoëven genoemde alternatieven. In de eerste plaats vindt de rapportage over de geautomatiseerde gegevensverwerking niet langer naar buiten toe plaats, maar blijft zij intern. Zij gaat naar het bestuur en de raad van commissarissen. De tweede bijzonderheid betreft de nadrukkelijke betrokkenheid van de raad van commissarissen. Het verslag van bevindingen is immers evenzeer voor hen bestemd. In de derde plaats wordt ervan uitgegaan dat de accountant in voorkomend geval voldoende deskundigheid heeft of kan inschakelen om zo nodig een en ander op te merken over de geautomatiseerde gegevensverwerking. Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat

Nederland met deze regeling ten opzichte van de ons omringende landen een unieke plaats inneemt. Voor zover kon worden nagegaan, kent de wetgeving van de ons omringende landen geen dergelijke verplichte rapportage.

Op de eerste drie punten ga ik nader in. Eerst de positie van de accountant. Ik begin met twee korte citaten:

'De grondslag voor zijn oordeel over de betrouwbaarheid van informatie vindt de accountant in het systeem van gegevensverwerking en in de (administratieve) organisatie waarbinnen dit systeem functioneert. De accountant kan zijn controlerende functie bij de ondernemingen dan ook slechts vervullen als hij zich een oordeel vormt over de opzet van het informatiesysteem en over de wijze waarop dit heeft gewerkt gedurende de controleperiode.'

Even later wordt opgemerkt:

'In de eerste plaats is uiteraard van belang dat in de onderneming in het algemeen voldoende aandacht wordt besteed aan de interne controle en beveiliging met name waar het gaat om geautomatiseerde onderdelen van het informatiesysteem.'

Beide citaten zijn afkomstig uit de inaugurele rede van Professor Bak, gehouden te Tilburg op 18 juni 1975. Weliswaar betrof die rede accountantsverklaringen bij prognoses, maar beide citaten gaan ervan uit dat de accountant in staat is zich een oordeel te vormen over de maatregelen van interne controle en beveiliging, ook als het gaat om geautomatiseerde systemen. Sinds deze uitspraken zijn bijna twintig jaren verstreken en heeft de automatisering op een toen niet voorzienbare wijze om zich heen gegrepen. Voor een volledige beoordeling van de geautomatiseerde systemen zal thans vaak specifieke deskundigheid zijn vereist. Daarbij komt dat de jaarrekeningcontrole in een aantal gevallen kan gebeuren, ongeacht of de gegevensverwerking al dan niet geautomatiseerd geschiedt. In het algemeen zullen er dan geen bevindingen te melden zijn aan het bestuur en de raad van commissarissen. Alleen als er zich een probleem zou hebben voorgedaan met het geautomatiseerde systeem dat tot een vertekend beeld

van de jaarrekening zou leiden, zou er iets over die geautomatiseerde gegevensverwerking worden opgemerkt. Dat lijkt een onbevredigende situatie. De nieuwe wetgeving kan er daarom toe leiden dat bestuur, raad van commissarissen en accountant zich gaan afvragen of meer aandacht voor de geautomatiseerde gegevensverwerking op zijn plaats zou zijn. Een beoogd effect van deze regelgeving – stimulering van de beveiliging van deze gegevensverwerking – wordt op deze wijze zeker bereikt. In andere gevallen zal er zeker aandacht zijn voor veel aspecten van de geautomatiseerde gegevensverwerking, maar komt die aandacht niet in de jaarrekeningcontrole, maar in de rapportages van de interne accountantsdienst bij het bedrijf tot uitdrukking. Ook dan zullen de bevindingen van de externe accountant mager zijn.

'De accountant wordt bij veel te pas gebracht' schreef Van Dien in 1918, zo las ik in het eeuwboek van Coopers en Lybrand Dijker Van Dien. Na het voorgaande is mijn voorlopige conclusie dat hij voor deze regeling niet 'te onpas erbij gebracht is' en een taak heeft gekregen die hij niet kan vervullen.

De eerste bijzonderheid van de regeling die ik noemde, betrof het intern houden van de rapportage. Alle andere alternatieven die zijn geschetst, monden uit in verklaringen met een externe werking, bestemd voor belanghebbenden en belangstellenden bij de onderneming. Het is bepaald niet gebruikelijk om aan interne rapportage-verplichtingen bij ondernemingen nadere eisen te stellen. Daarvoor zijn in dit geval echter goede redenen. In de eerste plaats zijn extern werkende verklaringen, omdat zij veel te zware en waarschijnlijk niet adequate regelgeving zouden vergen, gelet op het na te streven doel, achterwege gebleven. En omdat, in geval van verklaringen van het bestuur in het jaarverslag, deze niet passend en weinig zinvol worden geacht. In de tweede plaats wordt met een lichte vorm van ingrijpen bereikt wat we in navolging van de Commissie Computercriminaliteit wilden bereiken: expliciete aandacht binnen de onderneming voor de geautomatiseerde gegevensverwerking en

in het bijzonder de beveiliging daarvan. De noodzaak van dit ingrijpen werd alleszins gerechtvaardigd door de uitkomsten van de al genoemde enquête onder bedrijven.

De Raad van Commissarissen

Ik kom op mijn derde punt, de betrokkenheid van de raad van commissarissen. De wetgever heeft met de verplichte aandacht voor de geautomatiseerde gegevensverwerking voor een zeer specifiek terrein antwoord gegeven op de vraag welke informatie het bestuur en de toezichthouder op het bestuur nodig heeft om het bedrijf te kunnen besturen dan wel adequaat toezicht te kunnen uitoefenen. De regeling is, voor zover het betreft de raad van commissarissen bijzonder, daar zij in dit geval niet via het bestuur, maar rechtstreeks door een derde worden ingelicht over de gang van zaken op een specifiek terrein. Een voorzien neveneffect van de wettelijke regeling betreft de vergrote aandacht voor de rapportage van de accountant aan de raad van commissarissen. Tot nu toe een wat onderbedeelde zaak. Met dergelijke regelgeving wordt grote zuinigheid betracht. In het algemeen zullen bestuur en toezichthouder vrij zijn te bepalen welke informatie zij nodig achten om te besturen of toezicht te houden.

Het publieke belang kan echter zo groot zijn dat ook aan de inhoud van een interne rapportage eisen worden gesteld. Een ander voorbeeld van verplichte interne rapportage betreft de veelbesproken fraudemeldingsregeling. Daar gaat het om het publieke belang bij bestrijding van fraude. De rol van de accountant bij de fraudebestrijding is onderwerp van veel discussie. In essentie gaat het daar om het leggen van nieuwe accenten bij de publieke kant van de accountantsfunctie. We zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de publieke taak van de accountant en zijn eigen positie bij de onderneming als controleur van de financiële verantwoording. Daarover zijn en blijven we in gesprek met accountants en bedrijfsleven.