Rapporteren over interne controle

Sarbanes Oxley, section 404 en de rol van de interne accountant

Peter Diekman

SAMENVATTING Sinds juli 2002 is de Sarbanes Oxley wet van kracht. De wet heeft tot doel de interne beheersing van financiële verslaggeving te verbeteren en kan worden gezien als een poging van de Amerikaanse wetgever om het tanende publieke vertrouwen in het bedrijfsleven en de beurs een halt toe te roepen. Dit artikel gaat in op de gevolgen van deze wet voor Nederlandse ondernemingen met een beursnotering in Amerika. Meer in het bijzonder wordt ingegaan op de voorbereiding op specifieke artikelen in de wet, met name de artikelen 302, 906 en 404. Het laatste artikel bepaalt dat de voorzitter van de raad van bestuur en de financieel directeur ieder jaarlijks een verklaring omtrent de interne controle op de financiële rapportering moeten afleggen. Deze verklaring moet door de externe accountant worden geattesteerd. Het artikel beschrijft hoe een onderneming zich kan voorbereiden opdat de beide leden van de raad van bestuur deze verklaring kunnen ondertekenen. Hierbij wordt ingegaan op de definiëring van de belangrijkste processen en internal controls in de onderneming, de rol en verantwoordelijkheid van het management en van de interne accountant alsmede de samenwerking met de externe accountant. Ten slotte wordt kort stilgestaan bij de kosten die zijn verbonden aan de naleving van deze wet.

1 Inleiding

1.1 De achtergrond van Sarbanes Oxley

De aanhef van de Sarbanes Oxley wet van 30 juli 2002 is: 'To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes'. Deze aanhef zegt veel over de achtergrond waarmee de Sarbanes Oxley wet (verder: SOXA) tot stand is gekomen. Het begin van het huidige millennium wordt gekarakteriseerd door enige grote financiële schandalen, die een belangrijke negatieve invloed hebben gehad op het publieke vertrouwen in het topmanagement van ondernemingen en in de beurs. De financiële schandalen hebben de Amerikaanse overheid ertoe aangezet een einde te maken aan het tanende vertrouwen in 'Corporate America and the Financial Markets'. Het kerndoel van deze wet is het verbeteren van de betrouwbaarheid van de (financiële) berichtgeving van ter beurze genoteerde ondernemingen. Mede om dit doel te bereiken is in SOXA 101 een nieuw toezichthoudend orgaan, de Public Company Accounting Oversight Board (verder: PCAOB) geïntroduceerd. De PCAOB heeft onder meer specifiek tot doel toezicht uit te oefenen op de accountantscontrole van ter beurze genoteerde ondernemingen. Vanaf begin 2004 is de PCAOB begonnen met het uitvaardigen van controlenormen (auditing standards).

Ribstein (2003) geeft aan dat SOXA moet worden gezien in de Amerikaanse traditie waarbij de wetgever nauwgezet voorschrijft wat en in welke mate een beursfonds moet publiceren. De aard en de omvang van de publicatie staat los van de typologie van het bedrijf, maar wordt voorgeschreven door de wet. Het primaire doel is de bescherming van de investeerders, die met elkaar in de Amerikaanse markt nauwelijks macht hebben om veranderingen in een bedrijf door te voeren. Roe (1994) beschrijft in dit verband het zogenaamde model van Berle-Means (1932). Dit model beschrijft de onmacht van de aandeelhouders. Berle en Means beschrijven de situatie waarbij een grote groep aandeelhouders, tegenover een kleine en machtige groep van managers, niet in staat is veranderingen door te voeren in de ondernemingen waarin zij hebben geïnvesteerd. Het Berle-Means model kan worden gezien als de basis voor de rule-based benade-

Dr. P.A.M. Diekman RA is Executive Vice President en Global Head Group Audit van ABN AMRO Bank NV, Amsterdam. Tevens lid van het Algemeen Bestuur van het Koninklijk NIVRA.

ring van de Amerikaanse regelgeving, die vooral vorm kreeg in de Securities and Exchange Commission (SEC) Law van 1934. Ondernemingen worden op basis van wetgeving (rule-based) gedwongen om nauw voorgeschreven verslaggeving te doen teneinde de aandeelhouders te beschermen. De invoering van SOXA in 2002 kan worden gezien als een verdere stap in deze traditie, namelijk een rule-based regelgeving met strakke voorschriften betreffende wat periodiek moet worden gerapporteerd. Deze vorm van rapportering biedt de basis voor de bescherming van de investeerders (Ribstein, 2003, p. 13 e.v.).

1.2 Herstel van vertrouwen

Het is niet de eerste keer dat het vertrouwen in het topmanagement en de financiële markten op de proef is gesteld. In het verleden waren verschillende instanties belast met de vraag hoe het vertrouwen in het bedrijfsleven kan worden verbeterd. Te denken is onder andere aan de Treadway commissie (1987)[1]. In 2003 en 2004 zijn in alle G7-landen, met uitzondering van Japan, corporate governance codes geïntroduceerd. Dergelijke codes bestaan inmiddels in ongeveer vijftig landen[2]. Het COSO-raamwerk *'Internal Control Integrated Framework'* (1992) is de meest bekende en meer praktische aanbeveling aan het bedrijfsleven om te komen tot een beter stelsel van maatregelen van interne beheersing. De artikelen 13-15 van de PCAOB Auditing Standard 2 *'An Audit of Internal Control over Financial Reporting Performed in Conjunction with An Audit of Financial Statements'* (PCAOB, 2004) (verder: AS2) geven aan dat het COSO-raamwerk is gekozen als de internationale standard voor interne controles. In de eerste plaats wordt het COSO-raamwerk een *'...suitable framework...'* genoemd en in de tweede plaats wordt duidelijk gemaakt dat de norm voor interne controle en de rapportering wat dat betreft door de PCAOB is gebaseerd op dit COSO-raamwerk. Ook indien van een andere dan de COSO-norm gebruik zou worden gemaakt, dan veronderstelt de PCAOB dat de elementen die in het COSO-raamwerk zitten ook zullen zijn vervat in het andere als norm gekozen raamwerk. COSO is hiermee de wettelijk verankerde en internationale norm voor de kwaliteit van en de rapportering over interne controle. Bedacht moet echter worden dat SOXA slechts ten dele toekomt aan de doelen van COSO. Van de drie door COSO beschreven doelen van interne beheersing, wordt alleen het doel 'betrouwbare financiële rapportering' door de invoering van SOXA nagestreefd. Dit blijkt ook uit een recent discussiepaper van de Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) (2005). SOXA geeft geen regels voor de beheersing van het compliance en het operationele risico (de twee andere doelen van COSO). De voorstellen van de FEE omtrent het managen en het rapporteren van risico's gaan beduidend verder dan hetgeen in SOXA is verankerd. Zoals Sampers (2005) heeft aangegeven gaat de in Nederland verplichte rapportering inzake de effectiviteit van het interne risicobeheerings- en controlesysteem naar aanleiding van de Code Tabaksblat ook verder dan SOXA.

In dit artikel wordt nader ingegaan op voorbereidingen voor een onderneming met een Amerikaanse beursnotering op sectie 404 en de rol die daarbij kan worden gespeeld door de interne accountant. In de eerste plaats wordt stilgestaan bij de SOXA-rapporteringen uit hoofde van sectie 302 en sectie 906, die al eerder van kracht waren. Deze rapporteringen vormen een basis voor de rapportering die voortvloeit uit sectie 404. Vervolgens wordt stilgestaan bij de mate waarin een organisatie in staat is om zelf gebreken in de interne controle te signaleren en te verbeteren. Het artikel gaat vervolgens concreet in op de voorbereiding in het kader van sectie 404. Meer in het bijzonder betreft het de keuze van de belangrijkste processen in het kader van de financiële verslaggeving, de keuze van de belangrijkste interne controlemaatregelen en de beschrijving van deze interne controles in individuele business units evenals de verschillende kwaliteitscontroles die in de voorbereiding plaats hebben. Er wordt in detail ingegaan op de testwerkzaamheden in het kader van sectie 404, de rol van het management en de interne accountant daarin en de rol van de externe accountant.

2 Sectie 404

2.1 SOXA 302 en SOXA 906 als voorlopers

De voorbereiding van sectie 404 kan niet worden losgezien van de voorbereiding op de naleving van de secties 302 en 906 van de wet. De secties 302 en 906 werden direct na invoering van de wet van kracht. Voor Amerikaanse ondernemingen golden deze twee artikelen met vrijwel onmiddellijke ingang (dertig dagen nadat de wet door de Amerikaanse president was ondertekend). Voor niet-Amerikaanse ondernemingen met een Amerikaanse beursnotering golden deze twee secties in de praktijk met ingang van de eerste Form 20F die na inwerkingtreding van de wet aan de SEC zou worden aangeboden. Voor de meeste Nederlandse ondernemingen met een Amerikaanse beursnotering was dat de Form 20F per 31 december 2002.
Sectie 302 schrijft voor dat de voorzitter van de raad

van bestuur en de financieel directeur de jaarrekening hebben beoordeeld, dat deze geen materiële onjuistheden bevat en dat zij verantwoordelijk zijn voor de interne controle[3]. Sectie 906 is een strafrechtelijke bepaling. Het niet naleven van de bepalingen van SOXA kan leiden tot geldboetes van maximaal US $ 5 miljoen en gevangenisstraf van maximaal twintig jaar. Sectie 906 schrijft ook voor dat de voorzitter van de raad van bestuur en de financieel directeur een verklaring ondertekenen inhoudende dat de financiële verantwoording voldoet aan de wettelijke normen.

Bij de naleving van de secties 302 en 906 gaat het onder meer om de vraag hoe de door de bestuurders te ondertekenen verklaring moet worden onderbouwd. Het antwoord op deze vraag wordt gevonden door managers op verschillende niveaus in de organisatie ieder voor hun eigen terrein van verantwoordelijkheid een soortgelijke verklaring te laten ondertekenen en deze verklaringen op groepsniveau te consolideren als onderbouwing voor de groepsverklaring. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van en de interne controle op de financiële verantwoording als het ware naar beneden gecascadeerd.
Hierbij zijn twee opmerkingen te plaatsen:

1 De civielrechtelijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de 302- en 906-verklaringen kan niet worden 'gedelegeerd' naar een lager niveau van management. Met andere woorden: de voorzitter van de raad van bestuur en de financieel directeur blijven ieder persoonlijk juridisch aansprakelijk voor de inhoud van de verklaring.
2 Door het lagere management een verklaring te laten ondertekenen wordt de aandacht nadrukkelijk gelegd op de feitelijke inhoud van de financiële (deel)verantwoording en de interne controle daarop. Door managers intern nadrukkelijk verantwoordelijk te stellen worden zij ertoe aangezet om kanttekeningen bij de inhoud van de financiële verantwoording en de kwaliteit van de interne controle te plaatsen.

Het is deze bij de secties 302 en 906 gebruikte cascadering die een belangrijke richting aangeeft bij de voorbereiding voor het voldoen aan sectie 404.

2.2 De kern van sectie 404

De kern van sectie 404 is de eis dat het management een beoordeling uitvoert van de kwaliteit van de interne controle gericht op de totstandkoming van de financiële verantwoording, zowel wat betreft de opzet van de interne controle als wat betreft de feitelijke werking daarvan. De managementbeoordeling dient uit te monden in een verklaring van het management over de interne controle die als bijlage bij de Form 20F wordt toegevoegd. De externe accountant dient de door het management gegeven verklaring onafhankelijk te attesteren. Emanuels et al. (2004) heeft de essentie van de controle van *'Internal Controls over Financial Reporting (ICFR)'* door de externe accountant beschreven en aangegeven dat deze controle wordt uitgevoerd in nauwe samenhang met de jaarrekeningcontrole.
Ten aanzien van sectie 404 is het volgende van belang:

1 Sectie 404 is gericht op het systeem van interne controle gericht op de totstandkoming van de financiële verantwoording. Het gaat dus niet om alle, ook operationele, interne controles, maar uitsluitend om die controles die relevant zijn in het proces waarin de jaarrekening tot stand komt.
2 Een beoordeling van het systeem van interne controle houdt in dat zowel een oordeel moet worden verkregen over de opzet van het systeem als over de feitelijke werking daarvan. Dit is een verantwoordelijkheid van het management.
3 De externe accountant dient deze beoordeling te attesteren. Hier komt onvermijdelijk een derde element bij de beoordeling (naast de twee die hiervoor zijn genoemd), namelijk een oordeel over de door het management uitgevoerde beoordeling. Dat laatste houdt onder meer in een oordeel over de wijze waarop het management tot een oordeel is gekomen, de mate waarin al dan niet kritisch is beoordeeld, de kwaliteit van de interne rapportering, de grondslag waarop het management een uiteindelijk oordeel uitspreekt, de gekozen materialiteit en de organisatie van de beoordeling.

Significant deficiency en material weakness

AS2 geeft niet alleen richting aan de controle door de accountant, maar geeft ook veel achtergrondinformatie over de interpretatie van sectie 404. Het is opvallend dat de PCAOB zich in een *auditing guideline* uitspreekt over de wijze waarop huishoudingen hun ICFR moeten hebben geregeld. In feite wordt de ICFR-norm via de accountant aan de onderneming opgelegd met als achterliggend argument dat geen goedkeurende accountantsverklaring bij het statement van SOXA 404 kan worden afgegeven indien de huishouding niet voldoet aan de norm.
De richtlijn is onder meer van belang voor de vraag wanneer de conclusie moet worden getrokken dat ICFR niet adequaat is. Hiertoe is het van belang stil te staan bij de begrippen *significant deficiency* en *material weakness*.
Een *significant deficiency* is een leemte of een combi-

natie van leemten in de interne controle, met een negatieve invloed op de mogelijkheid van de huishouding om financiële data te initiëren, te autoriseren, op te slaan, te verwerken en te rapporteren in overeenstemming met algemene grondslagen voor financiële verslaggeving, zodanig dat er sprake is van een *meer dan klein risico* op onjuistheden in de financiële verantwoording die *meer zijn dan verwaarloosbaar* (AS2, paragraaf 9).

AS2 geeft hierbij enige gradaties aan voor het risico. Er worden drie gradaties onderscheiden, te weten:

1 *Probable* – dit is het beste te omschrijven als een aanzienlijk risico dat een omstandigheid zich zal voordoen;
2 *Reasonably possible* – het risico dat zich een omstandigheid voordoet is minder dan aanzienlijk, maar meer dan klein en kan het beste als 'gemiddeld' worden omschreven;
3 *Remote* – het risico dat zich een omstandigheid voordoet is klein;
4 Een onjuistheid is verwaarloosbaar *('inconsequential')* indien een verstandige leek *('reasonable person')* zou concluderen dat deze onjuistheid alleen of in combinatie met andere onjuistheden niet materieel is. Indien deze conclusie door de verstandige leek niet kan worden getrokken, dan is de onjuistheid meer dan verwaarloosbaar (AS2, paragraaf 9, Note).

De aard van het risico op onjuistheden is niet eenduidig en hangt af van verschillende factoren zoals:

- de aard van de post in de jaarrekening waarin een fout zou kunnen voorkomen (bijvoorbeeld tussenrekeningen en verbonden transacties hebben van nature een groter risico op fouten dan materiële vaste activa);
- de gevoeligheid van de post voor fraude;
- de mate van subjectiviteit, complexiteit en professional judgment dat nodig is bij de waardering van een post;
- de historie van fouten bij bepaalde posten;
- de mate waarin sprake is van mitigerende controlemaatregelen;
- de mate waarin leemten in andere interne controles van invloed kunnen zijn op de onderhavige post;
- eventuele toekomstige consequenties die de leemte in interne controle met zich meebrengt.

Het is van belang in te zien dat het bij *significant deficiencies* in de interne controle gaat om *potentiële* fouten daarin.

AS2 definieert een *material weakness* als een *significant deficiency* of een combinatie daarvan die leidt of leiden tot een meer dan klein risico op materiële onjuistheden in de financiële verantwoording. Met andere woorden: het verschil tussen een *significant deficiency* en een *material weakness* betreft de materialiteit van de potentiële onjuistheid in de financiële verantwoording. De consequenties zijn echter groter. Indien het management op grond van de uitgevoerde beoordeling van de interne controle tot de conclusie komt dat sprake is van een *material weakness*, dan kan het management niet meer tot de conclusie komen dat het systeem van interne controle adequaat is (AS2, paragraaf 164). Daarenboven dient het management alle *material weaknesses* in het Report on *Internal Controls* openbaar te maken.

Deze consequentie geldt niet voor *significant deficiencies*. Met andere woorden: het management kan concluderen dat sprake is van een adequaat systeem van interne controle ondanks het bestaan van één of enkele *significant deficiencies*. Echter, de evaluatie van alle significant deficiencies kan ertoe leiden dat het management moet besluiten dat de combinatie van deze leemten uiteindelijk aanleiding geeft te concluderen dat er een *material weakness* is. Kortom: één of enkele *significant deficiencies* leiden niet automatisch tot de conclusie dat er sprake is van een *material weakness*, maar een combinatie van *significant deficiencies* kan zodanig zijn dat uiteindelijk een *material weakness* bestaat.

Het uiteindelijke doel van de Amerikaanse wetgever met de Sarbanes Oxley-wet is geweest de interne controles van beursgenoteerde ondernemingen te versterken om daarmee het vertrouwen in het bedrijfsleven (en de beurs) te laten toenemen. Ramos (2004) geeft aan dat in dit verband zou kunnen worden gestreefd naar een optimaal model van interne beheersing. Bij een optimaal model worden de interne controlemaatregelen on line en real time aangepast aan de veranderende (omgevings)factoren. Winters (2004) stelt dat het om een continu proces van 'monitoring' van de interne controles gaat dat moet leiden tot een optimale structuur van interne beheersing. Met andere woorden: de beoordeling door het management van de interne controles is niet een proces dat eens per jaar wegens een wettelijke eis moet plaats hebben, maar moet worden ingebed als een continu proces dat leidt tot voortdurende aanpassing van de structuur van interne beheersing aan nieuwe omstandigheden.

3 Voorbereiding voor sectie 404 compliance

3.1 Bepaling van de reikwijdte

Het bepalen van de reikwijdte van de controle van SOXA 404 is een proces dat in een aantal stappen wordt voltooid. Uitgangspunt is hierbij de geconsoli-

deerde jaarrekening in de Form 20F waarbij het *report on internal controls* moet worden afgegeven. Het gaat om de vraag welke processen en daarbinnen welke controls ondersteunend zijn aan de financiële rapportering. Deze vraag kan in eerste aanleg als volgt topdown worden beantwoord:

1 de vaststelling van de dochterondernemingen en divisies die binnen de reikwijdte vallen. Met andere woorden: welke dochterondernemingen en divisies hebben door hun kwantitatieve omvang een materiële invloed op de financiële verantwoording van het concern;
2 bepaling van de belangrijkste bedrijfsprocessen die bepalend zijn voor hetgeen in de financiële verantwoording tot uitdrukking wordt gebracht; en
3 bepaling van de key-controls die ondersteunend zijn binnen de belangrijkste bedrijfsprocessen.

De vaststelling van de materialiteit kan geschieden door een proces van deconsolidatie van de jaarrekening. Uit het proces van deconsolidatie wordt afgeleid hoe een post in de geconsolideerde jaarrekening is samengesteld uit posten die op een lager niveau zijn verantwoord. Ook volgt uit de deconsolidatie welke bedrijfsonderdelen wel en welke niet een materiële invloed hebben op de verschillende posten in de geconsolideerde jaarrekening.
Daarnaast wordt ontleed uit welke bedrijfsprocessen de verschillende posten in de jaarrekening voortvloeien. Tenslotte wordt bepaald welke key-controls er bestaan binnen deze bedrijfsprocessen.

3.2 Reikwijdte op dochteronderneming- en divisieniveau

Naast de kwantitatieve materialiteit kunnen bedrijfsonderdelen ook kwalitatief materieel zijn (of binnen de scope van de controle worden opgenomen), bijvoorbeeld wegens het bestaan van belangrijke risico's zoals gerapporteerd in de rapporten van de interne accountant. Het bestaan van dergelijke risico's kan voor het management aanleiding zijn de processen in het kader van de totstandkoming van de financiële verantwoording bij bepaalde bedrijfsonderdelen toch te toetsen ondanks het feit dat deze bedrijfsonderdelen in kwantitatieve zin niet materieel zijn.
Bijvoorbeeld: in de praktijk bij ABN AMRO heeft deze benadering ertoe geleid dat het concern in vier groepen is verdeeld.

Groep 1 Bedrijfsonderdelen die wegens hun kwantitatieve omvang binnen de reikwijdte vallen.
Groep 2 Bedrijfsonderdelen die voor bepaalde posten van de jaarrekening (partieel) binnen de reikwijdte vallen.
Groep 3 Bedrijfsonderdelen die op grond van kwantitatieve overwegingen buiten de reikwijdte vallen, maar daarin toch (partieel) worden opgenomen wegens het bestaan van kwalitatieve redenen.
Groep 4 Bedrijfsonderdelen die in beginsel buiten de reikwijdte vallen, maar worden beheerst door algemene maatregelen van interne controle.

3.3 Bepaling van de 'Key-Processen' en 'Key-Controls'

In het kader van ICFR worden de processen in kaart gebracht die van belangrijke betekenis zijn bij het opstellen van de financiële verantwoording. Dit is de *mapping* van de processen. Vanuit een 'topdown' aanpak wordt bepaald hoe een post in de jaarrekening tot stand komt. Daarbij wordt teruggegaan van de jaarrekening naar de saldibalans en verder naar de boeking in het grootboek en subgrootboek en vervolgens naar lokale administraties en primaire vastleggingen. Het proces wordt daarbij in kaart gebracht, waarbij iedere administratieve bewerking in acht moet worden genomen. Het management van een bedrijfsonderdeel bepaalt voor iedere financiële post in de jaarrekening welke processen in belangrijke mate bepalend zijn *('key proces')* voor de totstandkoming van die post.
Bij het beschrijven van de processen wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen de vijf onderscheiden fasen van een proces zoals voorgeschreven in de PCAOB controlerichtlijn (AS2, paragraaf 42), te weten:

- initiatie;
- autorisatie;
- vastlegging;
- bewerking;
- rapportering.

Voor ieder van de vijf fasen van een proces worden de interne controles beschreven in overeenstemming met de vijf onderscheiden onderdelen van het COSO-model (AS 2, paragraaf 49), te weten:

- controleomgeving;
- risicobeoordeling;
- maatregelen van interne controle;
- informatie en communicatie;
- toezicht.

De beschrijving van processen en de interne controles vormen de kern van de documentatie die is vereist in het kader van SOXA 404. Een kritisch onderdeel van de documentatie wordt gevormd door de controles die zijn gericht op posten die niet-routinematig en niet-systematisch tot stand komen. Hierbij kan worden gedacht aan waarderingen waarbij sprake is van

schattingen. De interne controles moeten een hoge mate van zekerheid geven over de volgende aspecten van de posten in de jaarrekening:

- juistheid, volledigheid en tijdigheid;
- waardering;
- rechten en plichten;
- wettelijke eisen ten aanzien van presentatie en transparantie.

Nadat de interne controles per proces zijn beschreven, worden de testplannen voor deze interne controles beschreven. Ook de testplannen horen tot de documentatie die is vereist onder SOXA 404. Een test van een interne controle wordt uitgevoerd met het doel om vast te stellen of de interne controle in voldoende mate erop is gericht om materiële onjuistheden in de post in de jaarrekening tijdig aan het licht te brengen. In het kader van SOXA 404 hebben de testplannen twee specifieke doelen:

- vaststellen dat de opzet van de interne controle voldoet aan de kwaliteitseisen die daaraan moet worden gesteld;
- vaststellen dat de interne controles ook effectief werken in de praktijk.

Schematisch kan het testproces worden weergegeven als in figuur 1.

Indien uit de test zou blijken dat bepaalde interne controles in de praktijk niet effectief werken, dan kan worden beoordeeld of er sprake is van mitigerende controles. Indien dat zo is, kunnen deze worden getest en gedocumenteerd. Indien de mitigerende controles effectief werken kan de controle worden geaccepteerd.

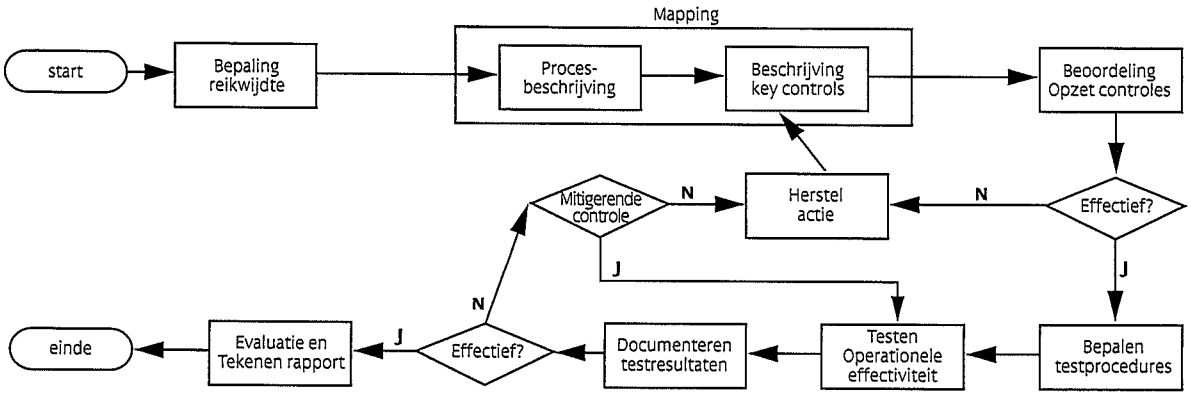
4 Voorbereiding op en uitvoering van SOXA 404

4.1 Taakverdeling

Bij de voorbereiding op SOXA 404 zijn verschillende partijen betrokken. In de eerste plaats is het management betrokken, zowel op lokaal als op centraal niveau. Soms heeft het management een speciale stuurgroep voor SOXA 404 in het leven geroepen om de activiteiten binnen de onderneming te coördineren. Voor internationale concerns kunnen dat zowel centrale als lokale SOXA 404-stuurgroepen zijn. Daarnaast zijn zowel de interne als de externe accountant betrokken bij de voorbereiding. In tabel 1 (zie p. 518) wordt duidelijk dat de externe accountant een bescheiden rol speelt. Dit heeft te maken met het feit dat de externe accountant onafhankelijk moet blijven om de attestatie te kunnen uitvoeren. Te veel directe betrokkenheid bij de opzet van SOXA 404 zou de onafhankelijkheid in het geding kunnen brengen.

De tabel geeft duidelijk aan dat het management een prominente rol speelt bij de voorbereiding op SOXA 404. In navolging van wat in de wet is geregeld, is het management verantwoordelijk voor de beschrijving van de processen, de verdere documentatie, het testen van de processen en interne controles, het doorvoeren van verbeteracties en het trekken van een uiteindelijke conclusie die uitmondt in een *report on internal controls*. Het top-management is uiteindelijk verantwoordelijk voor ICFR en beslist over de reikwijdte van de management assessment van ICFR. Voor de verdere uitvoering zullen de taken over het algemeen aan de SOXA-stuurgroep zijn gedelegeerd. Daarnaast zal de

Figuur 1. Beschrijving testproces SOXA 404



Tabel 1. Procesbeschrijving voorbereiding SOXA 404

	Local Management	Internal Audit	Local SOXA Office	Central SOXA Office	External Audit
1. Invoeren procesbeschrijving in templates	X		X		
2. Identificeren gebreken in procesbeschrijving intemplates	X	X			
3. Plannen verbeteractie ten aanzien van procesbeschrijving	X	X			
4. Management trekt conclusies ten aanzien van procesbeschrijving	X				
5. Review van conclusie door internal audit		X			
6. Ontwikkeling testplannen	X	X			
7. Kwaliteitstoets testplannen					X
8. Invoer templates in centraal systeem en systeemtest			X	X	
9. Uitrollen 'live' systeem over gehele netwerk				X	
10. Controle op uitrollen 'live' systeem			X		
11. Plannen van de toets internal controls		X	X	X	
12. Uitvoeren toets internal controls	X	X	X		
13. Verbeteracties op internal controls uitvoeren	X		X		
14. Conclusie ten aanzien van significant deficiency en material weaknesses				X	X
15. Review toets van internal controls					X
16. Uitvoeren externe toets internal controls					X

interne accountant nauw betrokken zijn bij de voorbereiding van SOXA 404.
De SOXA 404-stuurgroep, zowel lokaal als centraal, heeft een coördinerende rol bij de voorbereiding. In de eerste plaats bereidt de stuurgroep de templates voor die worden gebruikt om de processen te beschrijven. Het is van groot belang dat deze templates door het gehele concern consistent zijn opgezet en vooral ook op consistente wijze worden gebruikt. Een tweede belangrijke taak voor het SOXA 404-office is de keuze, test en uitrol van een geautomatiseerd systeem voor de invoering van de SOXA 404-documentatie en toetsresultaten. Vooral in grote concerns met veel rapporterende entiteiten is een geautomatiseerd documentatiesysteem noodzakelijk.

Ten slotte speelt de externe accountant een rol. Deze moet gedurende de gehele voorbereiding en uitvoering onafhankelijk blijven. Te veel inmenging in de voorbereiding kan die onafhankelijkheid in gevaar brengen. Om deze reden speelt de externe accountant bij de voorbereiding slechts een bescheiden rol. Hij voert een kwaliteitstoets uit op de testplannen zoals die door het management en de interne accountant zijn opgesteld. Bij deze kwaliteitstoets wordt impliciet ook de intern bepaalde reikwijdte voor de SOXA 404-toets meegenomen. Eigenlijk heeft de externe accountant daarna nog een taak om de intern uitgevoerde toetsen te beoordelen en op basis daarvan tot een eigen onafhankelijke toets te komen.

4.2 De rol van de interne accountant

De rol van de interne accountant als verlengstuk van het management

De tabel laat zien dat de interne accountant een controlerende rol heeft ten aanzien van de procesbeschrijving, de verbeteracties die het management uitvoert en de controle van de effectiviteit van de controles. Daarnaast heeft de interne accountant een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de testplannen, die onder verantwoordelijkheid van het management worden geschreven, en de kwaliteitstoets daarop. De controle van de interne accountant kan leiden tot aanbevelingen tot verbetering van de interne controles.
De interne accountant heeft op grond van de wet slechts een bescheiden rol. In AS2, paragraaf 121 wordt ingegaan op de rol van de interne accountant. Aangegeven wordt dat de interne accountant over het algemeen meer competenties heeft op het terrein van interne controles gericht op de financiële verslaggeving dan andere medewerkers. Om deze reden kan de externe accountant in beginsel gebruikmaken van het werk van een interne accountant. Dit geldt nog sterker indien de interne accountant zijn werk uitvoert in overeenstemming met de *Professional Practice Guide-*

lines van het Insitute of Internal Auditors. Deze guidelines vormen een kwaliteitsborg voor het werk van de interne accountant.
Van belang is dat de externe accountant zelf moet beoordelen in welke mate hij van het werk van de interne accountant gebruik wenst te maken. Het is aan de externe accountant om te komen tot een onafhankelijk oordeel bij het *report on internal controls* op basis van eigen werk en op basis van werk dat door derden is verricht.
Een tweede belangrijk punt is dat de interne accountant zijn werk uitvoert ten behoeve van het management en *niet ten behoeve van de externe accountant*. Op basis van het werk van de interne accountant voert het management verbeteringen door en trekt het management uiteindelijk conclusies. Dat geheel van werkzaamheden (van management en interne accountant) wordt aan de externe accountant aangeboden ter controle.

Identificeren van gebreken in de procesbeschrijving

De interne accountant komt voor het eerst in beeld bij het beoordelen van de procesbeschrijvingen in de templates. De processen moeten in voldoende mate in detail worden beschreven en er mogen in die beschrijving geen hiaten zitten. De interne accountant kan in een vroeg stadium de beschrijving beoordelen en aanbevelingen geven om tot verbetering daarvan te komen. De procesbeschrijving vormt de basis voor de uiteindelijke toets van de interne controles en is ook de basis voor alle verdere documentatie in het kader van SOXA 404. Een goede kwaliteit is daarom essentieel.

Plannen van verbeteracties in de beschrijving van internal controls en review van conclusies

Naar aanleiding van de procesbeschrijvingen worden de interne controles beschreven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt voor elk van de te onderscheiden fasen (zie paragraaf 3.3). Het management kan een eerste oordeel over de opzet van de interne controles trekken nadat de beschrijving daarvan gereed is. Dan volgt een kwaliteitstoets van de interne accountant op het geheel van de procesbeschrijving en de beschrijving van de interne controles.

Kwaliteitstoets van testplannen

Het is de verantwoordelijkheid van het management om testplannen op te stellen. De basis voor de testplannen wordt gevormd door de procesbeschrijving en de beschrijving van de interne controles. De facetten die bij de testplannen aan de orde moeten komen, zijn beschreven in paragraaf 3.4. De testplannen vormen de basis voor de controle op de naleving van de wet en zijn fundamenteel voor het *report on internal controls*. De interne accountant beoordeelt de kwaliteit van de testplannen die door het management zijn opgesteld. De externe accountant zal ook een kwaliteitstoets moeten verrichten om te voorkomen dat hij de testplannen achteraf zou moeten afkeuren.

Uitvoeren van de toets op de interne controles

De feitelijke uitvoering van de toets op de interne controles is een verantwoordelijkheid van het management. Die kan de taak tot toetsen delegeren aan de interne accountant. Deze voert de toets uit in overeenstemming met algemeen geldende controlenormen. De interne accountant toetst of de interne controles, zoals beschreven, in opzet adequaat zijn en zo ja, of de operationele werking daarvan goed is. Op grond van de bevindingen van de interne accountant kan het management de conclusie trekken en rapporteren over de interne controles. De interne accountant ziet erop toe dat gebreken in de interne controle worden hersteld en indien dit niet (meer) mogelijk is, dat deze worden gerapporteerd aan het management op centraal niveau.

Bepaling van significant deficiencies en material weaknesses

Op lokaal niveau kunnen zich gebreken voordoen in de interne controles, zowel in opzet als in de operationele effectiviteit. Toch is het van belang dat conclusies of het gaat om *signigicant deficiencies* of *material weaknesses* niet lokaal worden getrokken, maar centraal. De materialiteit die hierbij namelijk moet worden gehanteerd, vloeit voort uit de Form 20F en niet uit de lokale consolidatiestaten.
Op centraal niveau zal het SOXA 404-office deze conclusie trekken namens de voorzitter van de raad van bestuur en de financieel directeur, die uiteindelijk het *report on internal controls* moeten aftekenen. Naast de interne speelt ook de externe accountant hierbij een belangrijke rol. De externe accountant moet immers beoordelen of hij zich met deze conclusie al dan niet kan verenigen.

5 Ten slotte

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de voorbereiding van SOXA 404 een arbeidsintensief proces is waarbij verschillende interne en externe partijen zijn betrokken. Het proces om te voldoen aan de eisen van de Sarbanes Oxley-wet is veeleisend en kostbaar. Vooral de eisen ten aanzien van de documentatie van processen, interne controles, testwerkzaamheden en

de conclusies ten aanzien van tekortkomingen zijn verregaand. Veelzeggend is de huidige Amerikaanse houding ten aanzien van documentatie: 'wat niet goed is gedocumenteerd bestaat niet'. Dit betekent dat interne controles die wel werken en goed worden uitgevoerd, maar niet zijn gedocumenteerd in het kader van SOXA 404, niet bestaan en dus niet meetellen. Het is met name deze eis van documentatie die veel kritiek op de wet heeft doen opwaaien. Voor grote concerns kan het documenteren van de processen en de interne controles enige maanden en veel mankracht vergen. Het documenteren is tijdrovend en daarmee erg kostbaar. Het is nog maar de vraag welke toekomstige baten tegenover deze kosten zullen staan. Verwacht mag worden dat goed gedocumenteerde interne controles uiteindelijk zullen leiden tot een betere beheersing van het proces van financiële verantwoording en daarmee tot minder fouten. De vraag is echter of deze baten opwegen tegen de hoge kosten. Deze zorg wordt gesteund door een recente uitspraak van William J. McDonough, de voorzitter van de PCAOB op 16 mei 2005[4]: *'It is clear to us that the internal control assessment and audit process has the potential to significantly improve the quality and reliability of financial reporting. At the same time, it is equally clear to us that the first round of internal control audits cost too much. Through the guidance we issue today, as well as our upcoming inspections, we are committed to seeing that AS No. 2 is implemented in a manner that captures the benefits of the process without unnecessary and unsustainable costs.'* Opmerkelijk is in dit verband dat de extra hoge kosten die zijn verbonden aan het naleven van SOXA, maar ook andere min of meer extraterritoriale wetten van de Verenigde Staten, in de literatuur ook wel worden gezien als een 'rent' die niet-Amerikaanse ondernemingen moeten betalen om te voldoen aan 'superieure' Amerikaanse wet- en regelgeving (Ribstein, 2003, p. 23-25). Hierbij is 'superieur' bedoeld ten opzichte van de kwaliteit van de wet- en regelgeving van het eigen land. Zonder een uitspraak te willen doen of de Nederlandse wet- en regelgeving al dan niet inferieur is aan de Amerikaanse, kunnen deze hoge kosten vanuit de Nederlandse optiek wellicht het beste worden beschouwd als onvermijdelijke kapitaalkosten, verbonden aan de beursnotering in de Verenigde Staten.

De voorbereiding en uitvoering van SOXA 404 is een samenspel van verschillende disciplines in een organisatie. Het ligt in de rede dat de eindverantwoordelijkheid van het SOXA 404-proces bij het management ligt. In de meeste gevallen zal deze verantwoordelijkheid liggen bij de financieel directeur en bij de door hem aangestelde functionarissen van de afdeling financial control. Ook de interne accountant speelt een belangrijke rol in dit proces. In de eerste plaats kan de interne accountant tijdens het gehele proces een kwaliteitstoets uitvoeren en daarmee het voorbereidingsproces behoeden voor mislukking. In de tweede plaats brengt de interne accountant kennis in omtrent het risicoprofiel van bedrijfsonderdelen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijfsonderdelen, die eigenlijk niet binnen de reikwijdte van de SOXA 404-controle vallen, er nu wel in worden opgenomen. In de derde plaats speelt de interne accountant een belangrijke rol bij het testen van de interne controle ten behoeve van het management. Zijn werk, en dat van het management, wordt ingebracht bij de externe accountant die daarop zijn onafhankelijke controle baseert. ■

Literatuur

Berle, A. en G. Means, (1932), *The Modern Corporation And Private Property, Macmillan*, New York.

Cadbury Code, (1992), *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Burgess Science Press, London.

Commissie Corporate Governance, (2003), *De Nederlandse Corporate Governance Code – Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, 9 december 2003.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), (1992), *Internal Control Integrated Framework*, Jersey City, NJ.

Emanuels, J.A., O.C. van Leeuwen en Ph. Wallage, (2004), Internal Control volgens Sarbanes Oxley, Overzicht en praktische betekenis, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, no. 7/8, juli/augustus, pp 348-355.

Evaluating Governance Codes, (2004), *McKinsey Quarterly*, April 14.

Fédération des Experts Comptables Européens (FEE), (2005), *Risk Management and Internal Control in the EU – Discussion Paper*, March.

Institute of Chartered Accountants in England and Wales, (1999), *Internal Controls, Guidance for Directors on the Combined Code*, Spetember.

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 – www.pcaobus.org.

Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), (2005), *PCAOB issues guidelines on Internal Controls*, May 16 – www.pcaobus.org.

Ramos, M., (2004), Evaluate the Control Environment, in: *Journal of Accountancy*, vol. 197, no. 5, May, pp. 75-78.

Ribstein, L.E., (2003), *International Implications of Sarbanes Oxley: Raising the Rent on US Law*, University of Illinois, College of Law, Working Paper No. LE03-005, April.

Roe, M.J., (1994), *Strong Managers, Weak Owners – The political roots of American Corporate Finance*, Princeton University Press.

Sampers, P.A.M., (2005), Het 'in control statement', in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 79, no. 7/8, juli/augustus, pp. 361-369.

Winters, B.I., (2004), Choose the Right Tools for Internal Control Reporting, in: *Journal of Accountancy*, vol. 197, no. 2, February, pp. 34-40.

Noten

1 Andere voorbeelden zijn:
- Cadbury Code – Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, Burgess Science Press, London, 1992.
- Internal Controls, Guidance for Directors on the Combined Code – Institute of Chartered Accountants in England and Wales September 1999.
- De Nederlandse Corporate Governance Code - Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen – Commissie Corporate Governance, 9 december 2003.

2 Evaluating Governance Codes – *McKinsey Quarterly*, April 14, 2004.

3 Sectie 302 schrijft voor dat de voorzitter van de raad van bestuur en de financieel directeur in de raad van bestuur jaarlijks een verklaring afgeven waarvan de inhoud de volgende elementen moet omvatten:
1. vermelding van het feit dat de ondertekenaar de jaarstukken heeft beoordeeld;
2. gebaseerd op de kennis van de ondertekenaar moet worden verklaard dat de jaarstukken geen materiële onjuistheden of omissies bevatten;
3. gebaseerd op de kennis van de ondertekenaar moet worden verklaard dat de financiële verantwoording een getrouw beeld geeft;
4. daarenboven verklaren ondertekenaars dat
   a. zij voor de gehele verslagperiode verantwoordelijk zijn geweest voor de opzet en het onderhoud van het systeem van interne controle;
   b. zij het systeem van interne controle waarborgen biedt dat materiële informatie van het beursfonds en de geconsolideerde deelnemingen ter kennis komt van de ondertekenaar;
   c. zij de effectiviteit van de interne controle hebben beoordeeld per een datum die tenminste 90 dagen ligt voor de datum van de jaarrekening;
   d. de conclusies zijn weergegeven in deze verklaring.
5. dat de ondertekenaar aan de externe accountant en aan de audit committee informatie heeft verstrekt met betrekking tot:
   a. significante tekortkomingen in de opzet van de interne controle die mogelijk een negatief effect kunnen hebben op de mogelijkheid van de onderneming om data vast te leggen, te processen, samen te vatten en te rapporteren en eventuele materiële tekortkomingen in het systeem van interne controle;
   b. materiële of immateriële fraudegevallen waarbij personen zijn betrokken die een rol spelen in het systeem van interne controle;
6. vermelding van eventuele significantie wijzigingen in het systeem van interne controle.

4 PCAOB issues guidelines on Internal Controls – May 16, 2005 – www.pcaobus.org.